



Ministerstwo
Finansów

STAN POLSKICH FINANSÓW PUBLICZNYCH 2016-2023

BIAŁA KSIĘGA

Warszawa, kwiecień 2024 r.

Spis treści

| | | |
|---------|--|-----------|
| I. | JAWNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH | 7 |
| I.1. | Organizacja sektora finansów publicznych | 8 |
| I.2. | Sprawozdawczość z zakresu finansów publicznych | 18 |
| II. | WZROST WYDATKÓW | 22 |
| II.1. | Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wydatkowane poza budżetem państwa | 23 |
| II.2. | Bezpośrednie koszty sporów z Unią Europejską | 28 |
| II.3. | Wydatki w ujęciu funkcyjnym a priorytety polityki fiskalnej | 31 |
| II.4. | Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych a klauzule wyjścia z reguł UE i krajowych | 34 |
| II.5. | Wzrost wydatków sztywnych - świadczenia społeczne | 40 |
| II.5.1. | Świadczenia pozaubezpieczeniowe | 43 |
| III. | ZWIĘKSZENIE OBCIĄŻEŃ FISKALNYCH | 47 |
| III.1. | Zmiany systemu redystrybucji dochodów w latach 2016-2022 | 50 |
| III.2. | Wyższe i nowe podatki | 53 |
| IV. | UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OKRESIE 2019-2023 | 57 |
| IV.1. | Czynniki wpływające na finanse JST | 57 |
| IV.2. | Działania doraźne podejmowane przez rząd | 57 |
| IV.3. | Ubytek dochodów JST z tytułu zmian w systemie podatkowym | 58 |
| IV.4. | Brak przejrzystości przy przekazywaniu środków rządowych funduszy i programów | 59 |
| IV.5. | Działania systemowe oraz inne uelastyczniające zarządzanie budżetami samorządowymi | 62 |
| V. | WYNIK I ZADŁUŻENIE | 63 |
| V.1. | Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych | 63 |
| V.2. | Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych i koszty jego obsługi | 68 |
| V.3. | Scenariusze rozwoju długu publicznego | 74 |
| VI. | PROPONOWANE DZIAŁANIA I KIERUNKI ZMIAN | 75 |
| VI.1. | Jawność i przejrzystość finansów publicznych | 75 |
| VI.2. | Planowane działania w zakresie jednostek samorządu terytorialnego | 75 |
| VI.3. | Działalność audytowa Krajowej Administracji Skarbowej | 76 |
| VI.4. | Inne działania i kierunki zmian | 77 |
| | ZAŁĄCZNIKI | 79 |
| | Załącznik I KAS | 80 |
| | Załącznik II Przepływy energetyczne | 84 |
| | Załącznik III SRW | 90 |

| | |
|--|-----|
| Załącznik IV Nieodpłatne wydawanie skarbowych papierów wartościowych (SPW) | 94 |
| Załącznik V Komunikaty agencji ratingowych | 96 |
| Załącznik VI KPO | 118 |
| Załącznik VII Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych | 122 |
| Załącznik VIII PIT | 128 |
| Załącznik IX Redystrybucja dochodów | 130 |

Słowniczek:

AMECO - roczna makroekonomiczna baza danych Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej (w Białej Księdze wykorzystano dane dostępne na dzień 22.04.2024)

COFOG - klasyfikacja wydatków według funkcji rządu, ang. *Classification of the Functions of Government*

Dyrektywa budżetowa - Dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich

Metodyka ESA2010 - metodyka unijna, europejski systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej

Sektor instytucji rządowych i samorządowych - sektor finansów publicznych określony zgodnie z metodyką unijną ESA2010 (ang. *general government sector*); (w Białej Księdze skrót: sektor GG)

Sektor finansów publicznych - sektor finansów publicznych określony zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych

Stabilizująca reguła wydatkowa - reguła wydatkowa, o której mowa w art. 112 a¹-112d ustawy o finansach publicznych; (w Białej Księdze skrót: SRW)

Lista skrótów:

BFG - Bankowy Fundusz Gwarancyjny

BGK - Bank Gospodarstwa Krajowego

EDP - procedura nadmiernego deficytu UE

ESA - metodyka ESA2010

FER - Fundusz Emerytalno-Rentowy

FRD - Fundusz Rezerwy Demograficznej

FUS - Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

FWSZ - Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych

GUS - Główny Urząd Statystyczny

JST - jednostki samorządu terytorialnego

KE - Komisja Europejska

KPO - Krajowy Plan Odbudowy

MF - Ministerstwo Finansów

NFZ - Narodowy Fundusz Zdrowia

NIK - Najwyższa Izba Kontroli

PDP - państwowy dług publiczny

PFR S.A. - Polski Fundusz Rozwoju S.A.

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, *ang. Recovery and Resilience Facility*

sektor GG – sektor instytucji rządowych i samorządowych

spw – skarbowe papiery wartościowe

SRW – stabilizująca reguła wydatkowa

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

pp. – punkt(y) procentowy(e)

pb. – punkt(y) bazowy(e)

Niniejsza Biała Księga została przygotowana w celu przedstawienia sytuacji finansów publicznych Rzeczypospolitej Polskiej w momencie przekazywania władzy przez większość parlamentarną, która sprawowała rządy przez osiem poprzednich lat. Celem tej publikacji jest zaprezentowanie „fotografii” tego, z jaką sytuacją Polacy mają do czynienia w kontekście gospodarowania finansami publicznymi na podstawie pierwszej notyfikacji fiskalnej¹ (pierwszej w tym roku informacji Głównego Urzędu Statystycznego i Eurostatu) dotyczącej danych o wykonaniu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. Kolejna notyfikacja będzie miała miejsce we wrześniu br.

¹ W dokumencie uwzględniono opublikowane dn. 22.04.2024 r. przez Eurostat dane z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

I. JAWNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

Sektor finansów publicznych jest niezwykle złożony, a jednym z jego głównych mankamentów jest brak jednolitych zasad tworzenia i funkcjonowania jednostek w tym sektorze. W latach 2016-2023 w sektorze rządowym i samorządowym przybyło ponad 400 jednostek, co zmniejszyło przejrzystość finansów publicznych. Przejrzystość została również zaburzona poprzez tworzenie kolejnych funduszy celowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK): po 2015 r. powstało ich 15, a łączne wydatki funduszy BGK wzrosły ponad 7-krotnie (tj. o ponad 100 mld zł, czyli o ok. 3 pp. PKB) w latach 2015-2023.

Programy pomocowe dla przedsiębiorstw w czasie pandemii COVID-19 były realizowane nie przez urzędy publiczne, ale przez spółkę - Polski Fundusz Rozwoju (PFR) S.A. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w tym zakresie zgłosiła szereg zastrzeżeń.

Rząd w latach 2015-2023 dokonywał także bezprecedensowych transakcji, np.:

- przekazywał podmiotom skarbowe papiery wartościowe zamiast dotacji. Pozwalało to na nierejestrowanie ich jako wydatków budżetu państwa, a zatem umożliwiało kreatywne kształtowanie wyniku budżetu państwa, a tym samym omijanie ograniczeń wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), przy czym działanie to zostało „wbudowane” w system gospodarczy: nie da się go zaniechać w jednym momencie, natomiast wycofywane musi być stopniowe.

- nadmiernie wykorzystywał wydatki budżetowe (w 2020 r. prawie 12 mld zł), które nie wygasają przed upływem roku budżetowego, stanowiące odstępstwo od konstytucyjnej zasady jednoroczności budżetu, co pozwalało w kreatywny sposób realizować w kolejnych latach znacznie wyższe wydatki niż wynikające z limitu SRW,

- rejestrował w budżecie państwa ujemne dochody: w 2022 r. część zysku NBP przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dotyczyło to kwoty 9,6 mld zł, która w momencie zasilenia budżetu została zarejestrowana w standardowy sposób jako dochód budżetu, by następnie przekazać ją do ww. funduszu - wypływ tych środków z budżetu nie został zarejestrowany jako wydatek, ale jako ujemny dochód, w ten sposób obniżono poziom wydatków budżetu, którego maksymalny poziom określa ustawa budżetowa).

Negatywnym zjawiskiem jest finansowanie zadań publicznych przez jednostki, które zostały utworzone w innym celu, takie jak Fundusz Solidarnościowy czy Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Sposób wykorzystania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, umiejscowionego w SRW ponad nieprzekraczalnym limitem wydatków, jest kolejnym przykładem omijania reguły wydatkowej. Ponadto w sektorze finansów publicznych funkcjonują jednostki wykonujące podobne zadania, np. Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki.

Sprawozdawczość w obszarze finansów publicznych nie spełniała standardów jawności i przejrzystości danych publicznych. Szacunkowe wykonania budżetu państwa były publikowane z dużym opóźnieniem, dane dla poszczególnych jednostek były niejednorodne, rozproszone w różnych miejscach, często o znacznym poziomie zagregowania, co utrudniało ich analizę.

Jawność i przejrzystość finansów publicznych są jednymi z kluczowych warunków dla właściwego funkcjonowania państwa. Przejrzyste finanse publiczne pozwalają na właściwą ocenę prowadzonych przez rząd działań oraz na kontrolę finansów państwa nie tylko przez uprawnione do tego organy, ale także przez obywateli. Jawność oznacza dostęp do informacji, a przejrzystość przyjazną i zrozumiałą dla odbiorcy formę i treść. Obie zasady są ze sobą

powiązane i powinny być oceniane łącznie. Obecnie wiele informacji na temat finansów państwowych jest publicznie dostępnych, ale ich odnalezienie i zrozumienie stanowi duże wyzwanie. Warto zaznaczyć, że o ile zagadnienie jawności finansów publicznych zostało uregulowane w ustawie o finansach publicznych, o tyle sposób respektowania zasady przejrzystości nie znalazł w niej odzwierciedlenia.

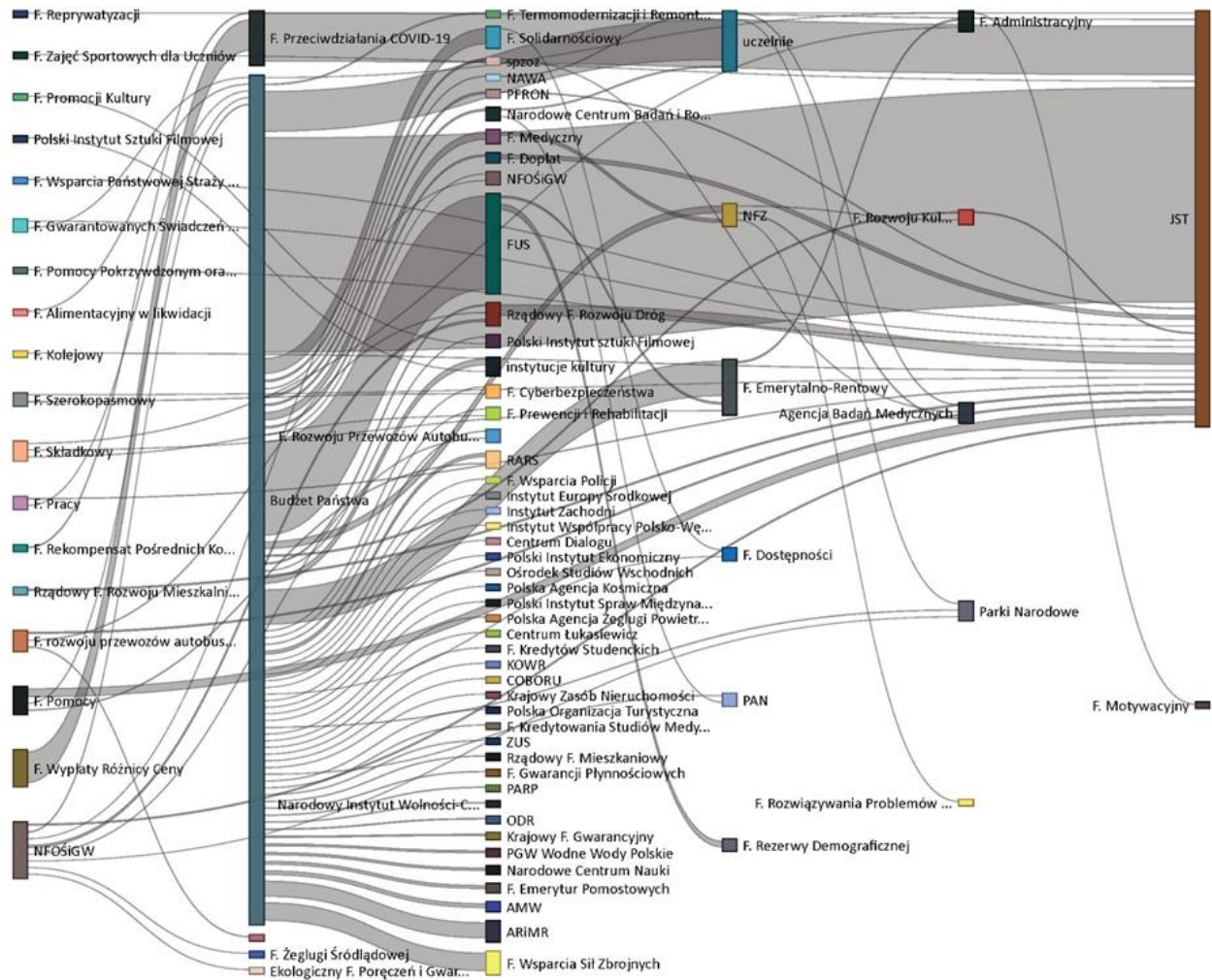
Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o finansach publicznych stanowią o centralnej roli budżetu państwa. Niestety zmiany w organizacji sektora finansów publicznych w ostatnich latach spowodowały, że budżet państwa stracił na znaczeniu na rzecz pozabudżetowych rozwiązań, które znajdują się poza kontrolą parlamentu. Doprowadziło to do sytuacji, w której koszt gospodarowania pieniędzmi Polaków zwiększył się ponad normę, a kwestia finansowej stabilności państwa bądź utraty tejże stabilności w dużej mierze została wyprowadzona poza kontrolę suwerena.

I.1. Organizacja sektora finansów publicznych

Sektor finansów publicznych w Polsce jest niezwykle złożony pod każdym względem, a jego podstawową aberracją jest **brak jednolitych, jasnych zasad tworzenia i funkcjonowania tworzących go jednostek**. Niektóre zasady ogólne zostały określone w ustawie o finansach publicznych, jednak w odniesieniu do części z nich możliwe jest tworzenie nowych jednostek na podstawie odrębnych przepisów. Wówczas zasady te określane są w ustawach tworzących dane jednostki. Takie rozwiązanie daje możliwość powoływania jednostek nie tylko nieobjętych ustawą budżetową, ale też takich, które są poza sektorem finansów publicznych, pomimo że realizują zadania publiczne i są finansowane ze środków publicznych. Stwarza to szerokie pole do nadużyć.

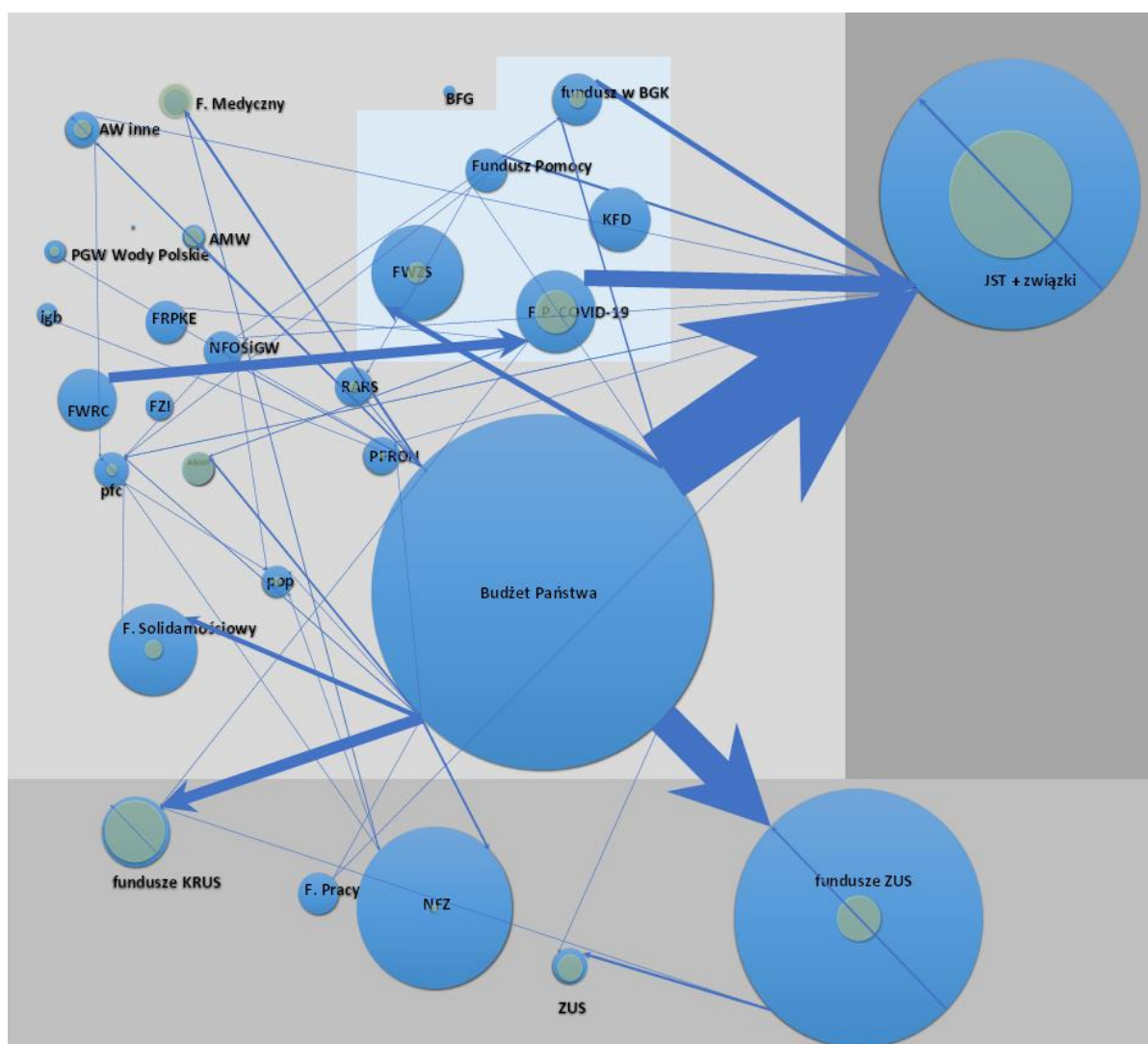
O skali nieprzejrzystości finansów publicznych w okresie 2015-2023 najlepiej świadczy analiza przepływów środków pomiędzy różnymi jednostkami. Schematy nr 1 i 2 prezentują takie przepływy na przykładzie 2023 r. w dwóch układach. Grubość linii odzwierciedla wartość przepływu środków, a niebieskie koła wartość wydatków. Dodatkowo w niebieskich kołach zaznaczono na zielono wartości odpowiadające otrzymanym przez jednostki środkom (dotacje i subwencje). Warto podkreślić, że istnieją jednostki, których wydatki są niemalże w całości finansowane z otrzymywanych transferów od innych jednostek. Kolor tła oznacza podsektor: centralny – jasny szary; ubezpieczeń społecznych – ciemno szary; lokalny – żółty. W ramach podsektora centralnego wyodrębnione zostały fundusze umiejscowione w BGK (kolor jasno niebieski).

Schemat 1 Przepływy środków z jednostek sektora finansów publicznych, których plany finansowe są załącznikami do ustawy budżetowej (bez Budżetu Środków Europejskich - BŚE) oraz z funduszy w BGK i innych funduszy objętych SRW



Źródło: Opracowanie własne.

Schemat 2 „Wszechświat” finansów publicznych



Legenda:

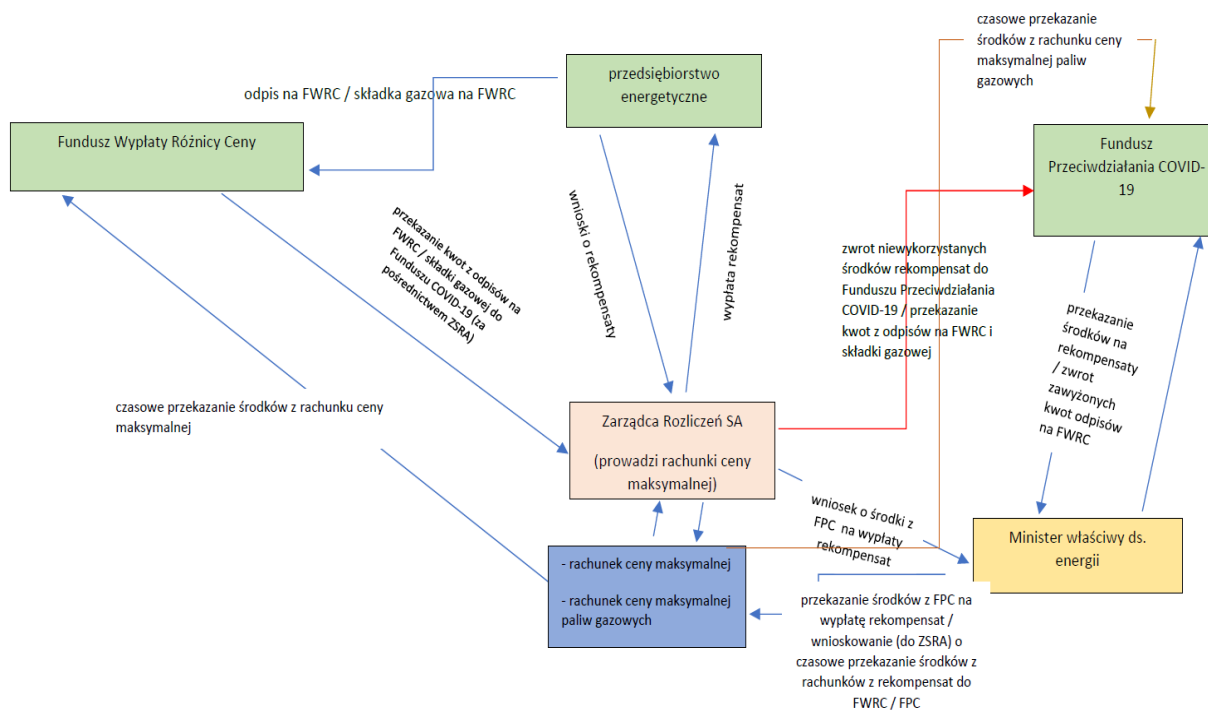
- Kolor niebieski – wartość wydatków
- Kolor zielony – wartość transferów otrzymanych
- Wielkość strzałki odzwierciedla wysokość transferu

Źródło: Opracowanie własne.

Dobrym przykładem złożonych i nieprzejrzystych transferów są przepływy finansowe pomiędzy funduszami/podmiotami/rachunkami przy finansowaniu tzw. tarczy energetycznej, tj. systemu funkcjonującego na podstawie przepisów ustawy o środkach nadzwyczajnych, mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. oraz ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu. Poniżej zamieszczony został **uproszczony** schemat takich przepływów, a ich opis (bez przepływów w zakresie wsparcia już zakończonego) znajduje się w załączniku II.

Schemat 3 Przepływy finansowe pomiędzy funduszami / podmiotami / rachunkami przy finansowaniu tzw. tarczy energetycznej

- 1) Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 i 2024 roku (Dz.U. z 2024 r. poz. 190) [ustawa energetyczna]
- 2) Ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. poz. 2687, z późn. zm.) [ustawa gazowa]



Źródło: Opracowanie własne.

Wyprowadzenie budżetu państwa poza kontrolę parlamentu i obywateli

W latach 2016-2023 drastycznie zwiększyła się liczba jednostek zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. **Do tego sektora włączono ponad 400 jednostek.** Ostatnia oficjalna lista jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg stanu na koniec 2021 roku)² została opublikowana przez Główny Urząd Statystyczny w styczniu 2024 roku.

W ostatnim okresie znacznie zwiększyła się także liczba jednostek sektora finansów publicznych, których plany finansowe stanowią załączniki do ustawy budżetowej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych załącznikami są plany państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Między rokiem 2016 a 2024 liczba załączonych planów finansowych zwiększyła się o 37, w tym w zakresie państwowych funduszy celowych o 11, a państwowych osób prawnych o 31.

W okresie 2016-2023 **dynamicznie powstawały tworzone przez rząd fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK).** Do roku 2015 takich funduszy było 7 (Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Dopłat, Fundusz Strefowy oraz Fundusz Żeglugi Śródlądowej). **Po 2015 r. w BGK powstało 15 nowych funduszy:**

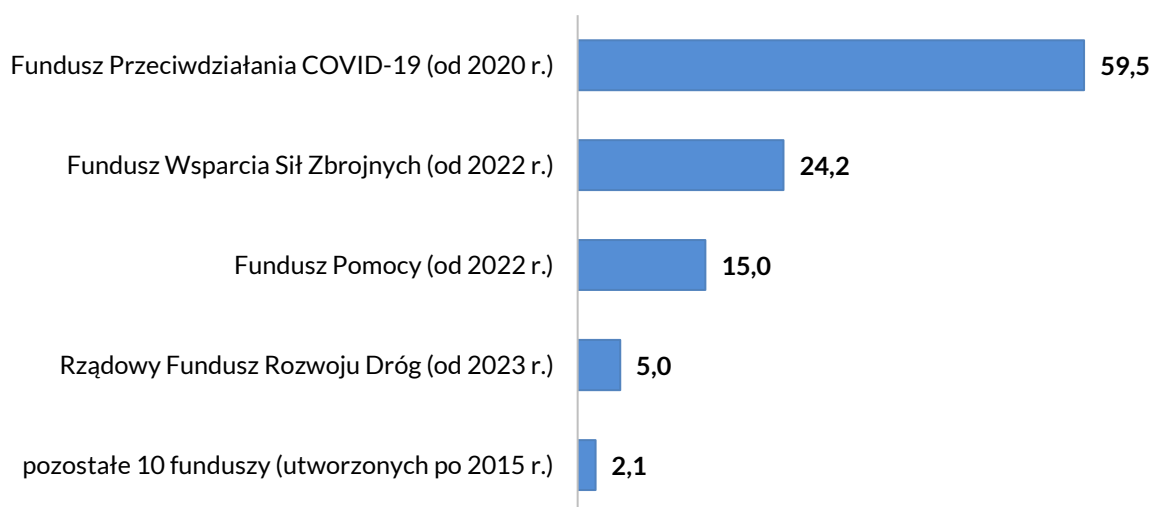
1. Fundusz Wsparcia Kredytobiorców (od 2016 r.),
2. Krajowy Fundusz Gwarancyjny (od 2018 r.),
3. Fundusz Polskiej Nauki (od 2019 r.),
4. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (od 2020 r.),
5. Fundusz Gwarancji Płynnościowych (od 2020 r.),
6. Fundusz Dopłat do Oprocentowania Kredytów (od 2020 r. do 2022 r.),
7. Turystyczny Fundusz Zwrotów (od 2020 r.),
8. Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (od 2021 r.),
9. Ekologiczny Fundusz Gwarancji i Poręczeń (od 2021 r.),
10. Rządowy Fundusz Mieszkaniowy (od 2021 r.),
11. Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych (od 2021 r.),
12. Fundusz Pomocy (od 2022 r.),
13. Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (od 2022 r.),
14. Fundusz Gwarancji Kryzysowych (od 2022 r.),
15. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (od 2023 r.).

Ponadto **Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych i Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg** powstały w wyniku **przekształcenia państwowych funduszy celowych**, których plany finansowe i sprawozdania z realizacji planu finansowego prezentowane były poprzednio zarówno w ustawie budżetowej, jak i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.

Nowe fundusze umiejscowione w BGK realizowały wydatki o znacznej wysokości, co zaprezentowano na poniższym wykresie.

² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/lista-jednostek-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-s-13-zgodnie-z-esa2010-stan-na-31-grudnia-2021-r-,6,9.html>

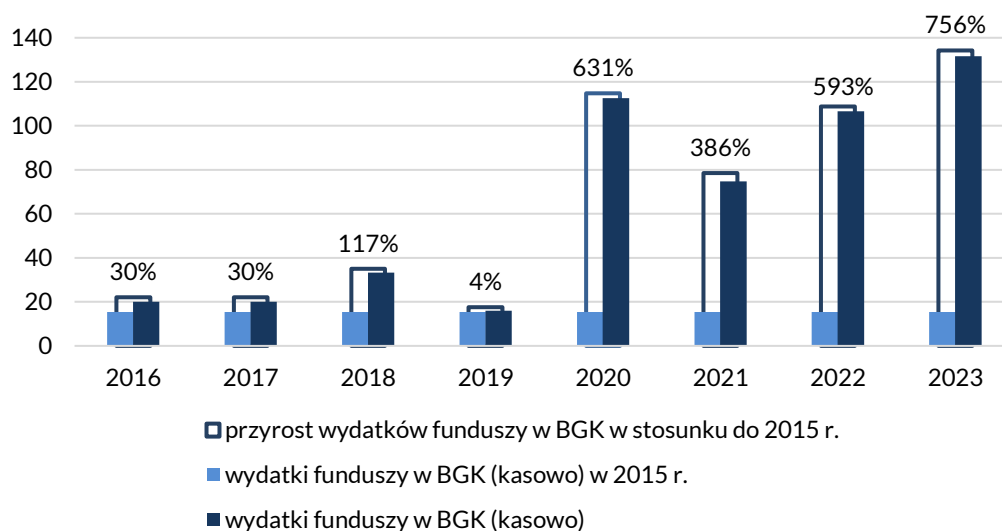
Wykres 1 Wydatki funduszy w BGK (kasowo) w 2023 r. utworzonych po 2015 r. (mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BGK.

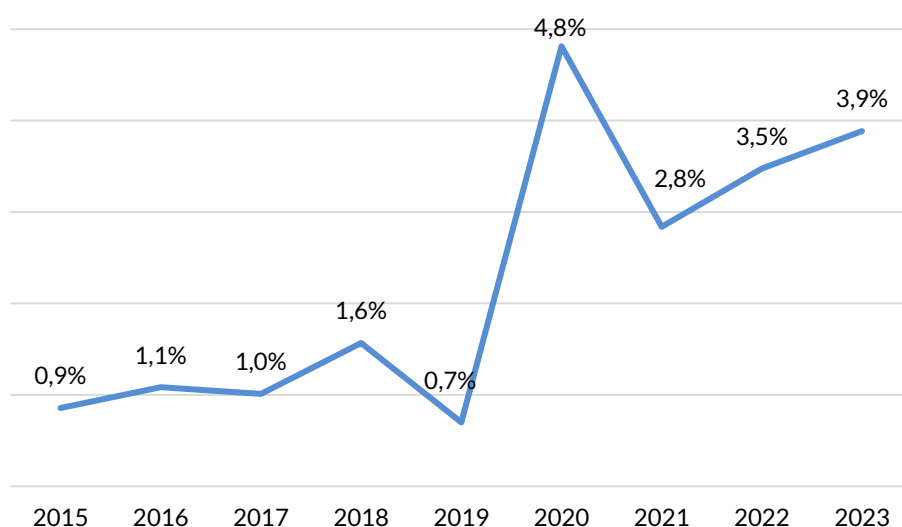
Ze wzrostem liczby funduszy wiąże się istotny wzrost wydatków, jakie realizują wszystkie umiejscowione w BGK fundusze. W 2015 roku wydatki funduszy w BGK stanowiły łącznie 15,4 mld zł a w 2023 roku 131,7 mld zł. To oznacza, że poziom wydatków funduszy w BGK w 2023 r. był ponad 7-krotnie wyższy niż w 2015 r. Szczegóły przedstawione zostały na poniższych wykresach.

Wykres 2 Przyrost wydatków funduszy w BGK (kasowo) w stosunku do 2015 r. (mld zł, %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BGK.

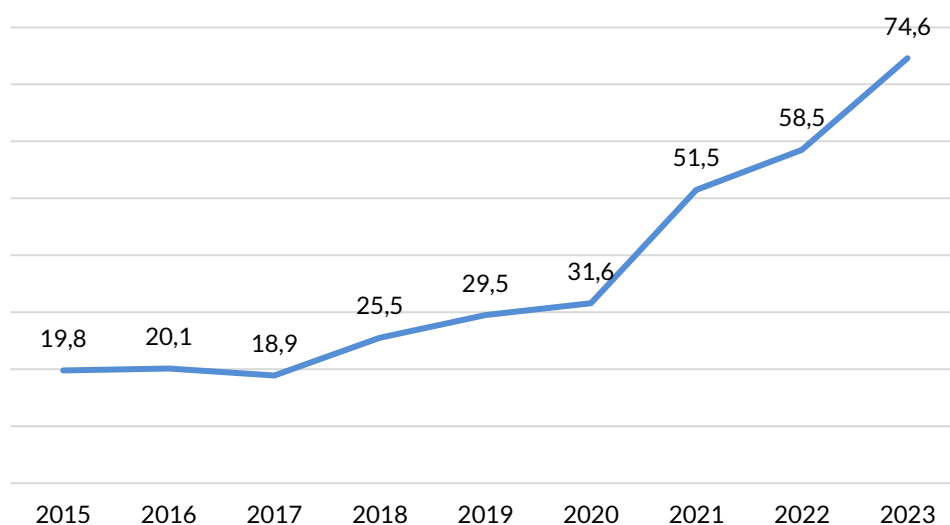
Wykres 3 Wydatki wszystkich funduszy w BGK (kasowo, % PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BGK.

Skokowy przyrost działalności realizowanej w ramach funduszy w BGK przełożył się również na wzrost kosztów będących **wynagrodzeniem prowizyjnym Banku** pobieranym za obsługę funduszy. W 2023 r. koszt obsługi funduszy przez BGK wyniósł ok. 74,6 mln zł, tj. prawie **czterokrotnie więcej niż w 2015 roku**.

Wykres 4 Koszty związane z obsługą funduszy przez BGK (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

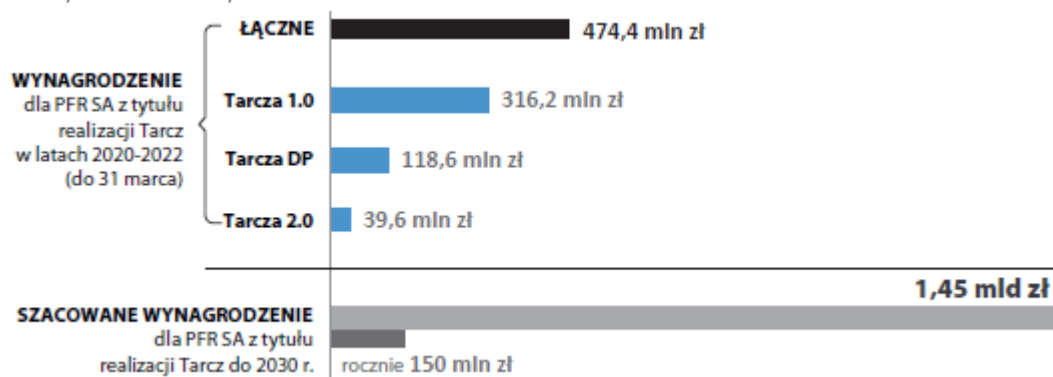
Na podstawie rozwiązań ustanowionych w ustawie o systemie instytucji rozwoju w okresie pandemii COVID-19 realizację programów pomocowych dla przedsiębiorców rząd powierzył Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. (PFR S.A.). Za prowadzoną działalność PFR S.A. otrzymał wynagrodzenie, którego szacunkowa wartość przedstawiona została na wykresie 5.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), jako podmiot kontrolujący działalność rządu, w czasie trwania pandemii przedstawiła szereg zastrzeżeń, m. in. dotyczących niezabezpieczenia w prawidłowy

sposób interesu Skarbu Państwa przy wydatkowaniu z PFR S.A. środków³. Szersze informacje na temat pomocy udzielanej przedsiębiorcom przez PFR S.A. znajdują się w rozdziale II.

Za obsługę programów pomocowych PFR S.A. zostało przyznane wynagrodzenie. Jednak, jak podkreśliła NIK wynagrodzenie nie zostało uzależnione od skali realizowanych zadań, a konstrukcja umów nie pozwala na jednoznaczne ustalenie łącznych kosztów, jakie Skarb Państwa poniesie z tytułu realizacji programów. Szacunkowy koszt wynagrodzenia dla PFR S.A. z tytułu realizacji tarcz to 1,45 mld zł.

Wykres 5 Wynagrodzenie pobierane przez PFR S.A. w latach 2020–2022 (do 31 marca) za realizację Tarczy 1.0, Tarczy DP oraz Tarczy 2.0



Źródło: Informacja o wynikach kontroli NIK: Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce, s. 44.

Do 31 grudnia 2023 r. łączne wynagrodzenie PFR S.A. z tytułu realizacji tarcz finansowych wyniosło 863,2 mln zł (MŚP – 557,24 mln zł, Dużych Firm – 215,80 mln zł, MŚP 2.0 – 90,16 mln zł). Mając na względzie całkowity koszt „prowizji” PFR od obsługi tarcz w wysokości 1,45 mld zł należy założyć kolejne 587 mln zł kosztów dla budżetu państwa w latach 2024-2030. Alternatywą byłyby aneks umowy z PFR S.A., który wyeliminowałby nadmiarowe koszty. Należy przy tym zauważyć, że umowa z PFR S.A. jest dalece niekorzystna dla Skarbu Państwa. Równie niekorzystna jest umowa o realizację programu Tarcza dla Pogranicza – wsparcie finansowe przedsiębiorców i innych podmiotów z obszarów części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego, która przyniosła PFR S.A. 738 tys. zł zysku, przy czym w ocenie NIK „Wojewoda Podlaski i Lubelski nie udzielili wsparcia finansowego w ramach Programu żadnemu podmiotowi”⁴.

Przejrzystość finansów publicznych zakłócił również fakt **przekazywania wielu podmiotom skarbowych papierów wartościowych** (spw). Transakcje te miały ekonomiczny charakter dotacji, a forma pozwoliła na nierejestrowanie ich jako wydatków budżetu państwa. To pozwoliło elastycznie kształtować wynik budżetu, a tym samym omijać ograniczenia wynikające ze stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), określającej nieprzekraczalny limit wydatków dla ok. 2/3 sektora instytucji rządowych i samorządowych (w tym budżet państwa i fundusze w BGK

³ Informacja o wynikach kontroli NIK: Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce.

⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: Przyznawanie rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania, s. 7-8.

bez Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy). Szerzej na temat przekazywanych spw w rozdziale II oraz w załączniku IV.

W ostatnich latach mogliśmy także zaobserwować **nadmierne wykorzystywanie wydatków budżetowych, które nie wygasają przed upływem roku budżetowego, tzw. wydatki niewygasające**. Od 2016 r. rząd wykorzystywał ten instrument planując niemal co roku coraz wyższe wydatki niewygasające, łącznie na kwotę 26,6 mld zł (**najwyższą wartość odnotowano w 2020 r. – prawie 12 mld zł**). Instrument ten, jako **odstępstwo od konstytucyjnej zasady roczności budżetu** może być stosowany w wyjątkowych sytuacjach wydatków, których cykl realizacji wykracza poza rok budżetowy. Zgodnie z art. 181 ustawy o finansach publicznych ostateczny termin ich dokonania nie powinien być dłuższy niż do 31 marca następnego roku budżetowego. W okresie 2020-2021, tj. w trakcie de facto zawieszenia stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), termin realizacji tych wydatków wyznaczony został na koniec listopada następnego roku. Pozwalało to w kreatywny sposób realizować w kolejnych latach znacznie wyższe wydatki niż wynikające z limitu SRW.

Konsekwencją wydłużenia terminu realizacji wydatków niewygasających jest ujęcie informacji o tych wydatkach z 2020 r. dopiero w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi w 2022 r., a z 2021 r. – w 2023 r. Zastrzeżenia w zakresie wydłużenia terminu realizacji wydatków niewygasających zgłaszała NIK⁵, zwracając uwagę na prowadzenie równoległe dwóch budżetów i uniemożliwienie prawidłowej oceny przez NIK wykonania realizacji części wydatków ujętych w budżecie państwa na dany rok, które w rzeczywistości są realizowane w roku następnym, czyli już po zakończeniu kontroli wykonania budżetu państwa.

Kolejnym precedensem w stosunku do ustawowych rozwiązań systemowych, wpływającym negatywnie na przejrzystość finansów publicznych było zjawisko zmniejszania dochodów budżetu państwa w trakcie realizacji budżetu. W sierpniu 2022 r. wykorzystując ustawę o dodatku węglowym, nadwyżkę o ponad określoną w ustawie budżetowej na rok 2022 prognozę wysokości wpłaty części rocznego zysku NBP przekazano do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co **zarejestrowano jako ujemne dochody** w wysokości 9,6 mld zł. Podobna sytuacja dotyczyła nadzwyczajnych wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS).

Nagannym zjawiskiem obserwowanym w ostatnim okresie jest **finansowanie zadań publicznych przez jednostki, które pierwotnie utworzono w innym celu niż finansowanie tychże zadań**. Dobrym przykładem jest Fundusz Solidarnościowy, który mimo zapisanego głównego celu wspierania osób niepełnosprawnych finansował w przeważającym stopniu inne zadania. Koszty finansowania tych zadań to ponad 70% całości kosztów Funduszu. Kolejnym przykładem jednostki finansującej zadania inne niż jej pierwotny cel powstania jest Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. W ostatnim okresie z tego funduszu finansowane są m.in. wypłaty dodatku węglowego. Sposób wykorzystania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, umiejscowionego w SRW ponad nieprzekraczalnym limitem wydatków jest kolejnym przykładem omijania reguły wydatkowej, które przybrało na sile w latach 2022-2023. Negatywnym zjawiskiem jest także istnienie jednostek realizujących podobne zadania. Przykładem takich jednostek mogą być: Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki.

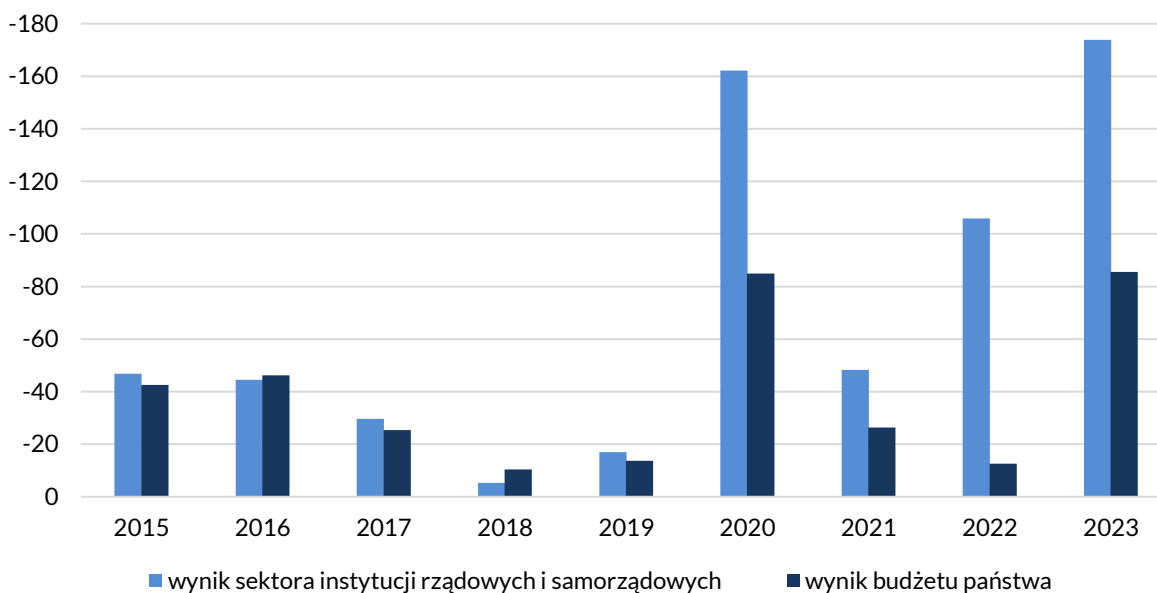
Wszystkie opisane powyżej działania dotyczyły posługiwania się przepisami prawa przez rząd w taki sposób, aby ukryć prawdziwy obraz finansów publicznych państwa przy współudziale większości parlamentarnej. W efekcie znaczenie budżetu państwa, który jest filarem finansów

⁵ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku, s. 10, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, s. 12.

publicznych i podlega kontroli Sejmu i Senatu RP, a co za tym idzie Polaków, z roku na rok było coraz mniejsze.

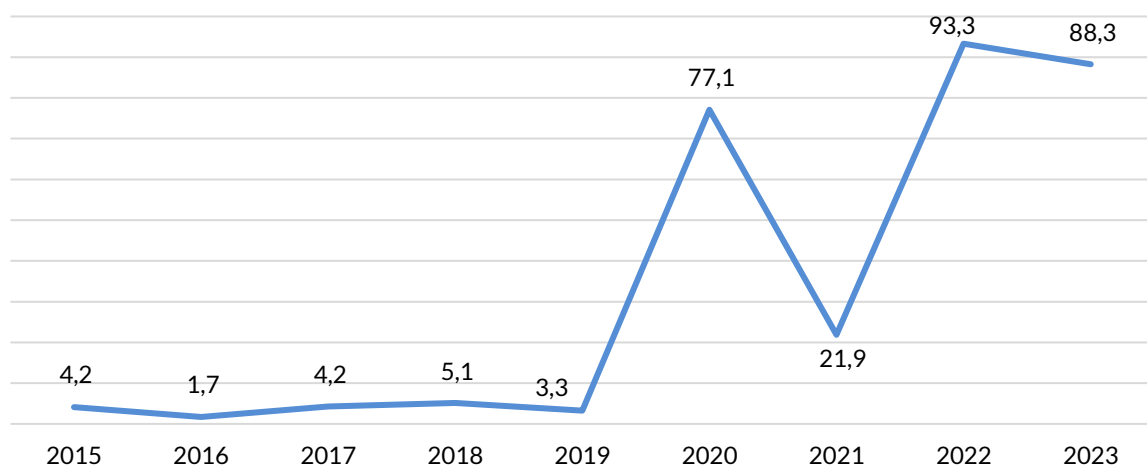
Na poniższym wykresie wyraźnie widać malejące znaczenie budżetu państwa na tle sektora instytucji rządowych i samorządowych, który opracowywany jest zgodnie z unijnym standardem ESA2010 (ESA). Międzynarodowe standardy zostały opracowane tak, aby być odpornymi na nietransparentne działania polityczne rządów, dzięki czemu zapewniają porównywalność danych zarówno w czasie, jaki i pomiędzy krajami.

Wykres 6 Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wynik budżetu państwa w latach 2015-2023 (mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i sprawozdań z wykonania ustaw budżetowych.

Wykres 7 Różnica między wynikiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a wynikiem budżetu państwa w latach 2015-2023 (mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i sprawozdań z wykonania ustaw budżetowych.

Przeniesienie realizacji części zadań poza sektor finansów publicznych, argumentowane przez rząd nadzwyczajnymi okolicznościami (pandemia, wojna w Ukrainie) nie wyklucza przedkładania parlamentowi planów i wykonania poszczególnych pozabudżetowych funduszy czy programów. Jednak przyjęte przez rząd rozwiązania ograniczyły w znacznym stopniu rolę parlamentu we współkreowaniu polityki fiskalnej i nadzorze nad działaniami rządu.

Natomiast art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Sejm uchwała budżet państwa w formie ustawy budżetowej, która to ustawa zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest podstawą gospodarki finansowej państwa. Zatem realizacja zadań państwa w jak największym zakresie powinna być objęta ustawą budżetową.

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach prowadzonych analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, zwracała uwagę na **stale pogarszającą się przejrzystość finansów publicznych**. Efektem kontroli NIK wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r. jest **negatywna opinia kierunków** zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Ustawa budżetowa, w tym przede wszystkim budżet państwa, przestaje pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa⁶.

Kolejny problem z przejrzystością polega na określeniu charakteru środków funduszy umiejscowionych w BGK, czy środków znajdujących się w PFR S.A. z tytułu tzw. tarcz antykryzysowych, które to środki służą finansowaniu zadań publicznych. Wskazane środki w istocie są dodatkowym sposobem finansowania zadań administracji rządowej czy samorządowej. Środki te z formalnoprawnego punktu widzenia są środkami pozabudżetowymi. Rząd nie określił jasno charakteru przekazywanych środków w przypadku, gdy jednostka sektora finansów publicznych, np. będąca dysponentem części budżetowych, czy jednostka samorządu terytorialnego, działa jako pośrednik, posiada je na wyodrębnionym rachunku, a środki te nie zostały zaewidencjonowane jako jej dochody i wydatki.

Brak takiego uregulowania, w ramach którego określi się status w/w środków ma wpływ na sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych i na dyscyplinę ich wydatkowania.

Szerzej na temat malejącej roli budżetu państwa w systemie finansów publicznych można przeczytać w dalszej części Białej Księgi.

I.2. Sprawozdawczość z zakresu finansów publicznych

Sprawozdawczość w obszarze finansów publicznych wymaga znaczącej poprawy. O ile **informacje zbiorcze dotyczące finansów publicznych wg standardów międzynarodowych są regularnie publikowane, o tyle dane jednostkowe, nawet istotnych jednostek (w szczególności funduszy w BGK), nie są publicznie łatwo dostępne**.

Obowiązek publikacji zbiorczych informacji wynika w głównej mierze ze zobowiązań międzynarodowych, które określają zakres i terminy publikacji.

Zbiorcze informacje dotyczące stanu finansów publicznych wg metodyki ESA, czyli sektora instytucji rządowych i samorządowych, są dostępne na stronie internetowej Eurostatu

⁶ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, s. 5.

(Europejskiego Urzędu Statystycznego) i są regularnie publikowane ⁷. Natomiast średniookresowe prognozy prezentowane są w corocznych aktualizacjach Programu konwergencji⁸.

Analiza dostępności planów oraz danych dotyczących jednostkowych podmiotów wskazuje na ograniczony dostęp do części informacji. **Polityka publikacji planów finansowych i ich wykonania dla poszczególnych jednostek jest różnorodna, a publikowane dane są niejednolite, rozproszone w różnych miejscach i często znacznie zagregowane.**

Zgodnie z art. 122 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w załącznikach do ustawy budżetowej⁹ zamieszcza się plany finansowe: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14. Warto zauważyć, że niektóre podmioty nieujęte w ustawie budżetowej dysponują znacznymi środkami, m.in. objęte SRW: Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG), czy fundusze w BGK. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z unijną dyrektywą budżetową ustawa budżetowa powinna być ex ante zgodna z SRW. Brak dostępności ww. planów uniemożliwia więc zewnętrzną ocenę wypełniania tego wymogu dyrektywy.

W czasie trwania roku budżetowego sprawozdania jednostkowe także nie zawsze są dostępne. Wykonanie dla większości jednostek, których plany finansowe i wykonanie planów stanowią element ustawy budżetowej, pomimo zbierania danych miesięcznych/kwartalnych, publikowane są tylko jako dane roczne w postaci załączników do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej¹⁰ (dla każdego roku oddzielnie).

Miesięcznie publikowane są jedynie dane dla budżetu państwa (szacunkowe, operatywne wykonania oraz dostępne przez API sprawozdania Rb-27 dochody i Rb-28 wydatki). Pierwszą informacją o wykonaniu budżetu w układzie miesięcznym jest sprawozdanie szacunkowe. Nie istnieją przepisy regulujące termin publikacji tej informacji, jednak zwyczajowo dane publikowane są mniej więcej w połowie następnego miesiąca. Wyjątek stanowią dane za cały rok, co wynika ze specyfiki przełomu roku, kiedy dokonywane są rozliczenia w okresie przejściowym.

Jak wynika z poniższego wykresu do 2015 r. termin publikacji wyżej opisanych danych był przewidywalny dla odbiorców. Jednak po 2015 r. nikt nie mógł powiedzieć, kiedy pierwsze informacje na temat budżetu będą dostępne. Warty odnotowania jest również fakt, że dane szacunkowe za styczeń 2016 r. nigdy nie zostały opublikowane.

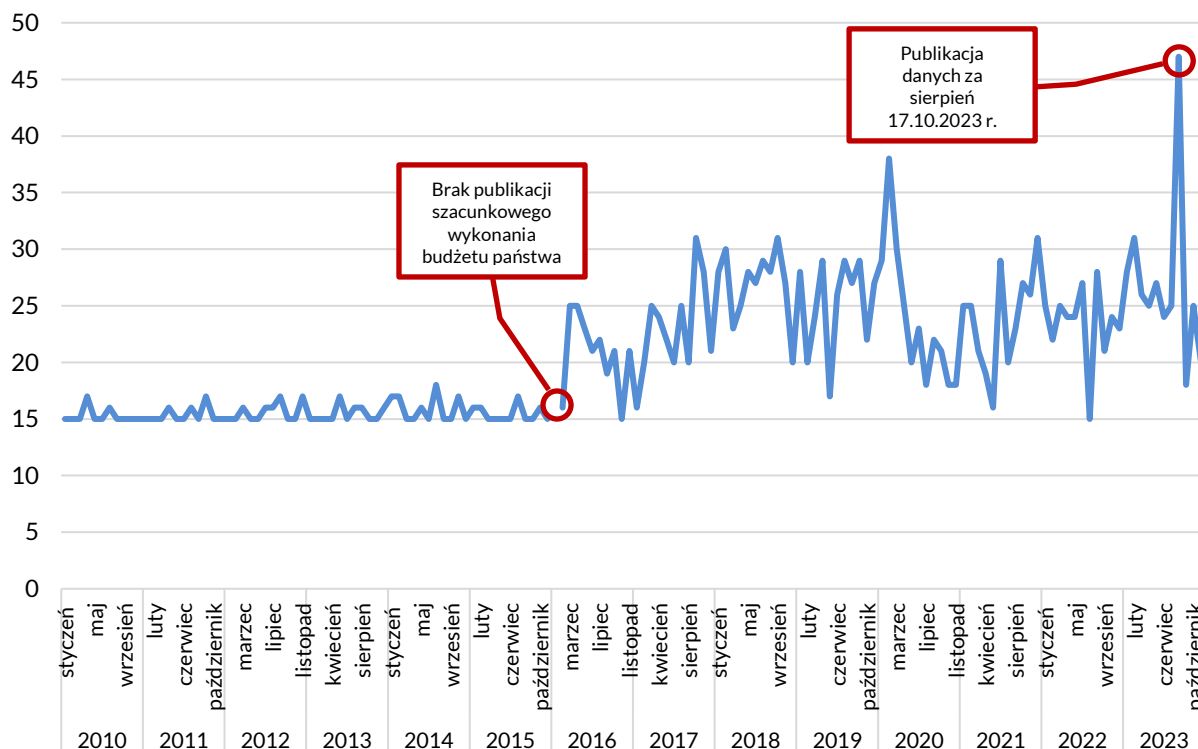
⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data>

⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>

⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/ustawy-budzetowe>

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/wykonanie-budzetu-panstwa>

Wykres 8 Liczba dni między końcem miesiąca sprawozdawczego a publikacją informacji o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa



Uwaga: w związku ze swoją specyfiką dane za grudzień nie zostały zaprezentowane na wykresie.
Źródło: Opracowanie własne.

W *Informacji kwartalnej o stanie finansów publicznych* publikowane jest kwartalne wykonanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), Funduszu Pracy, NFZ oraz największych funduszy w BGK (Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych¹¹), jednak dane te nie obejmują wszystkich funduszy i mają jedynie charakter informacyjny.

Dodatkowo na stronie MF publikowane są szczegółowe informacje dotyczące sytuacji finansowej samorządów. Publikowane sprawozdania w układzie kwartalnym są zarówno sprawozdaniami jednostkowymi, jak i zagregowanymi. Publikowana jest także *Wieloletnia Prognoza Finansowa* dotycząca samorządów. Dane te Ministerstwo Finansów udostępnia także przez interfejs API¹².

Z wykorzystaniem interfejsu Trezor API¹³, który pozwala na dostęp do danych zgromadzonych w systemie Trezor 3.0 można uzyskać dostęp do następujących informacji:

1. Plany Finansowe – Dochody,
2. Plany Finansowe – Wydatki,

¹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-kwartalna-sytuacja-makroekonomiczna>

¹² <https://bestia-api.mf.gov.pl/dev/index.html>

¹³ <https://trezor-api.mf.gov.pl/dev/index.html>

-
3. Ustawa Budżetowa – Dochody,
 4. Ustawa Budżetowa – Rezerwy,
 5. Ustawa Budżetowa – Wydatki,
 6. Sprawozdania Rb-28 - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
 7. Sprawozdania Rb-27 - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych,
 8. Sprawozdania Rb-50 - sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
 9. Odpowiednie słowniki.

W zakresie jednostek, których plany finansowe/wykonania planów finansowych na poziomie centralnym nie są załącznikiem do ustawy budżetowej informacje są rozproszone lub niedostępne. MF nie publikuje na swojej stronie jednostkowych informacji finansowych w zakresie następujących jednostek: Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), BFG, spzoz-ów, uczelni publicznych, instytucji kultury, Polskiej Akademii Nauk (PAN) i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych.

II. WZROST WYDATKÓW

Obserwowany w ostatnich latach wzrost wydatków możliwy był dzięki obchodzeniu reguł fiskalnych. W szczególności wzrost wydatków miał miejsce przede wszystkim poza budżetem państwa. Szacuje się, że skala realizowania często „narzuconych” zadań publicznych poza budżetem państwa (zarówno przez podsektor ubezpieczeń społecznych oraz samorządowy, ale również pozabudżetowe fundusze i inne jednostki na szczeblu rządowym) wynosi ok. 80% łącznych wydatków instytucji rządowych i samorządowych.

Wzrost wydatków był również spowodowany nałożonymi na Polskę przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) karami w sprawie kopalni Turów i Izby Dyscyplinarnej, w wyniku niestosowania się przez polski rząd do przepisów prawa. Co więcej, brak transpozycji prawa europejskiego do krajowego porządku prawnego i groźba dalszych kar nakładanych przez TSUE, stanowiła pewien rodzaj długu także finansowego, który mógł się zrealizować w przyszłości – i realizuje się w 2024 r.

Napięte relacje z Unią Europejską oraz brak środków z Krajowego Planu Odbudowy (KPO) spowodowały pogorszenie relatywnego postrzegania Polski przez agencje ratingowe oraz niższy wzrost gospodarczy w latach 2021-2023. Jest to jeden z czynników uniemożliwiający podniesienie oceny ratingowej dla Polski.

Polityka rządu doprowadziła do pogorszenia się sytuacji finansowej w zakładach opieki zdrowotnej, których poziom zobowiązań wzrósł w III kw. 2023 r. do 21,3 mld zł. Pomimo wysokich nakładów na walkę z pandemią COVID-19 Polska uplasowała się na jednym z najgorszych miejsc w Unii Europejskiej w zestawieniu dotyczącym liczby nadmiarowych zgonów. W Polsce w 2020 r. zmarło 477,4 tys. osób, o 67,7 tys. więcej niż przed rokiem. Natomiast w 2021 r. liczba zgonów wzrosła do 519,5 tys. osób.

Pomimo utworzenia programów wspierających inwestycje oraz tzw. klauzuli inwestycyjnej w stabilizującej regule wydatkowej (SRW), inwestycje w Polsce nie wzrosły na tle krajów UE. Środki, które mogły zostać wydatkowane na inwestycje, zostały wykorzystane na cele nieinwestycyjne, kreując nowe wydatki sztywne, które nie zwiększyły potencjału gospodarki do wzrostu.

W zakresie wsparcia pieniężnego obywateli coraz większa część wypłacanych świadczeń jest niezależna od wcześniejszej pracy. W warunkach wysokiej inflacji realna wartość wypłacanych świadczeń ubezpieczeniowych spadła o 5,5% w 2022 r., podczas gdy realny wzrost tych świadczeń nie przekraczał 1% w latach 2019-2020.

Program 500+ nie przyczynił się do poprawy dzietności, co więcej – od 2021 r. liczba urodzeń była niższa niż prognozy demograficznej GUS w scenariuszu średnim bez wprowadzania 500+. W 2023 r. zakładano urodzenie ok. 366 tys. dzieci, czyli o ok. 32 tys. więcej niż w scenariuszu optymistycznym prognozy GUS. Wg wstępnych danych, w 2023 r. urodziło się ok. 270 tys. dzieci, tj. o prawie 100 tys. mniej niż zakładano w wyniku wprowadzenia 500+.

Wprowadzenie 500+ odbyło się też bez zapewnienia stabilnego, strukturalnego źródła finansowania. Ponadto wprowadzenie świadczenia wychowawczego było główną przesłanką do braku waloryzacji kwot świadczeń rodzinnych oraz kryteriów dochodowych.

Opisane w rozdziale I działania przyczyniły się do znacznego wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, szczególnie w latach 2020-2023. Co więcej wzrost ten, zrealizowany w warunkach zawieszenia reguł fiskalnych w Unii Europejskiej i w dużej mierze w Polsce, dotyczył głównie wydatków sztywnych, nie zaś wydatków służących realizacji doraźnych działań ostonowych.

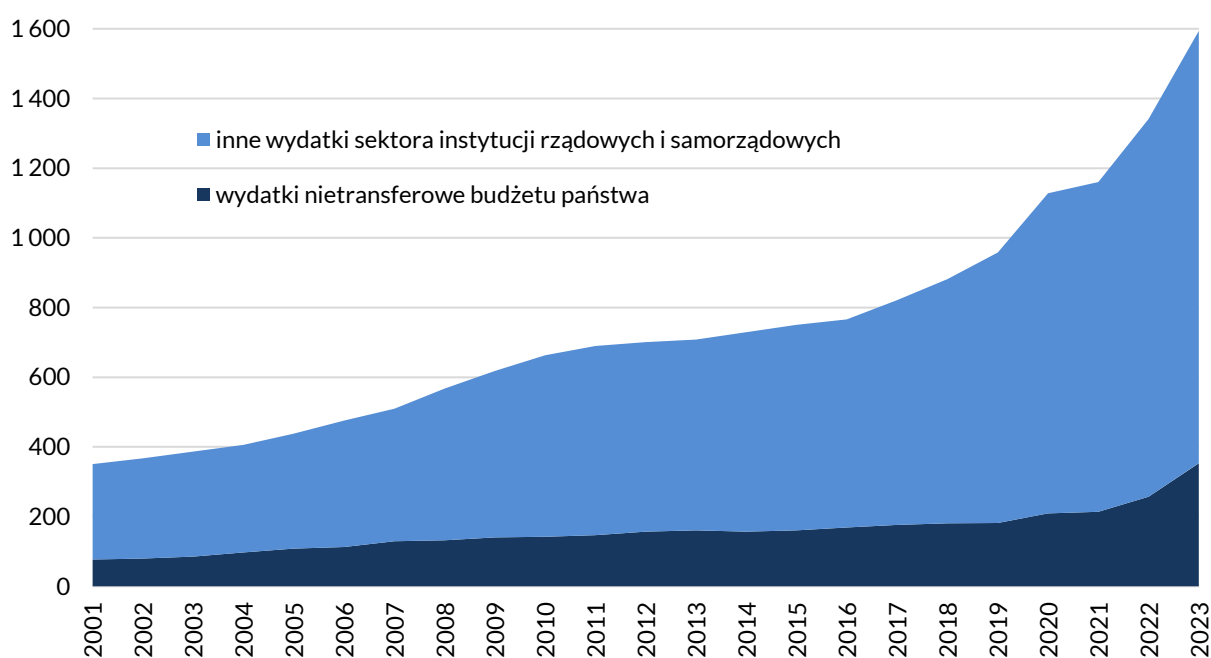
II.1. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wydatkowane poza budżetem państwa

Obserwowany w ostatnich latach wzrost wydatków był związany przede wszystkim z wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych realizowanymi poza budżetem państwa. **Szacuje się, że skala takiego wydatkowania wyniosła ok. 80% łącznych wydatków instytucji rządowych i samorządowych.**

Analizując sytuację z ostatnich lat należy zauważyć, że budżet państwa w coraz mniejszym stopniu realizował wydatki nietransferowe (tj. wydatki własne) w stosunku do łącznych skonsolidowanych wydatków całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Udział wydatków nietransferowych (w ujęciu kasowym) budżetu państwa w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych był na rekordowo niskim poziomie w latach 2018-2022, co w dużej mierze wynikało głównie z utworzenia nowych funduszy w BGK, tj. z działalności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jak i Funduszu Pomocy.

Takie działanie zmniejszało przejrzystość finansów publicznych oraz ograniczało kontrolę parlamentu nad wydatkami.

Wykres 9 Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych a wydatki nietransferowe budżetu państwa (mld zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Eurostat (sektor instytucji rządowych i samorządowych) i sprawozdań Rb-28 (wydatki budżetu państwa).

Wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych poza budżetem państwa wynikał z tworzenia nowych jednostek w ramach sektora finansów publicznych lub poza nim oraz przekazywania nowych lub dotychczas realizowanych przez budżet zadań do innych jednostek.

Proceder wypychania coraz większej części wydatków z budżetu państwa do innych jednostek (głównie państwowych funduszy celowych lub funduszy w BGK) jest przejawem niegospodarności środkami publicznymi. Skala tego wypychania i wysokość zobowiązań w tych funduszach nie pozwalają na ich natychmiastowe zlikwidowanie.

Negatywnym zjawiskiem było także tworzenie nowych jednostek (o których była mowa w rozdziale I) **bez wyposażenia ich w trwałe źródła finansowania**, tj. inne niż pożyczki/kredyty czy otrzymane spw¹⁴. Przykładem takich jednostek, które powstały w ostatnich latach są: Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, czy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Problem ten dostrzegła także NIK, która zwróciła uwagę na zjawisko powstawania znaczących **nierównowag finansowych państwa poza jego budżetem**¹⁵. O skali problemu świadczy np. **poziom zobowiązań Funduszu Solidarnościowego**, który na koniec 2022 r. wyniósł **aż 19,5 mld zł** i w sytuacji braku źródeł finansowania został obsłużony z pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 11,5 mld zł oraz pożyczki z Funduszu Pracy w kwocie 8 mld zł.

Kolejnym mechanizmem omijania limitu wydatków budżetu stało się **nieodpłatne wydawanie spw w celu finansowania potrzeb wydatkowych poszczególnych podmiotów, które jest regularnie stosowane od 2019 r., a jego skala istotnie wzrosła od 2020 r.** Wcześniej możliwość przekazania spw istniała wyłącznie na podstawie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszu statutowego Banku i miała charakter systemowy.

Ekonomicznie mechanizm przekazywania spw ma charakter wydatku, jednak nie generuje przepływu pieniądza w momencie wydania, nie ma wpływu na wynik budżetu państwa. Stosowanie takiego mechanizmu niewątpliwie zmniejsza przejrzystość budżetową poprzez sztuczne zaniżenie wielkości wydatków. **Proceder przekazywania różnym podmiotom spw, nie zmieniając ekonomicznej natury operacji, nadal jednak powiększa deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA. W latach 2016-2023 r. przekazano obligacje mające charakter dotacji na łączną kwotę wynoszącą prawie 66 mld zł.**

Wydawanie skarbowych papierów wartościowych (spw) – ujęcie w budżecie państwa

Co do zasady transakcje w budżecie państwa ujmowane są kasowo, czyli w powiązaniu z przepływem pieniądza. Moment wydawania spw nie generuje przepływu pieniądza, a zatem nie znajduje odzwierciedlenia w wyniku budżetu państwa. Na deficyt budżetu państwa wpływają tylko wydatki na obsługę przekazywanych spw. W budżecie ujęty zostanie dopiero przepływ z tytułu wykupu spw, jednak zgodnie z przepisami nie zostanie on ujęty w wydatkach, lecz jako rozchód z wpływem jedynie na dług sektora.

Szczegółowe informacje dotyczące podmiotów oraz kwot wydawanych spw w poszczególnych latach znajdują się w poniższej tabeli, a więcej o trybie przekazywania spw, wpływie na rynek skarbowych papierów wartościowych oraz wiarygodności Polski jako emitenta w załączniku IV.

¹⁴ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, NIK, str. 47.

Tabela 1 Podmioty oraz kwoty wydawanych spw w poszczególnych latach, stan na 31.12.2023 r. (mln zł)

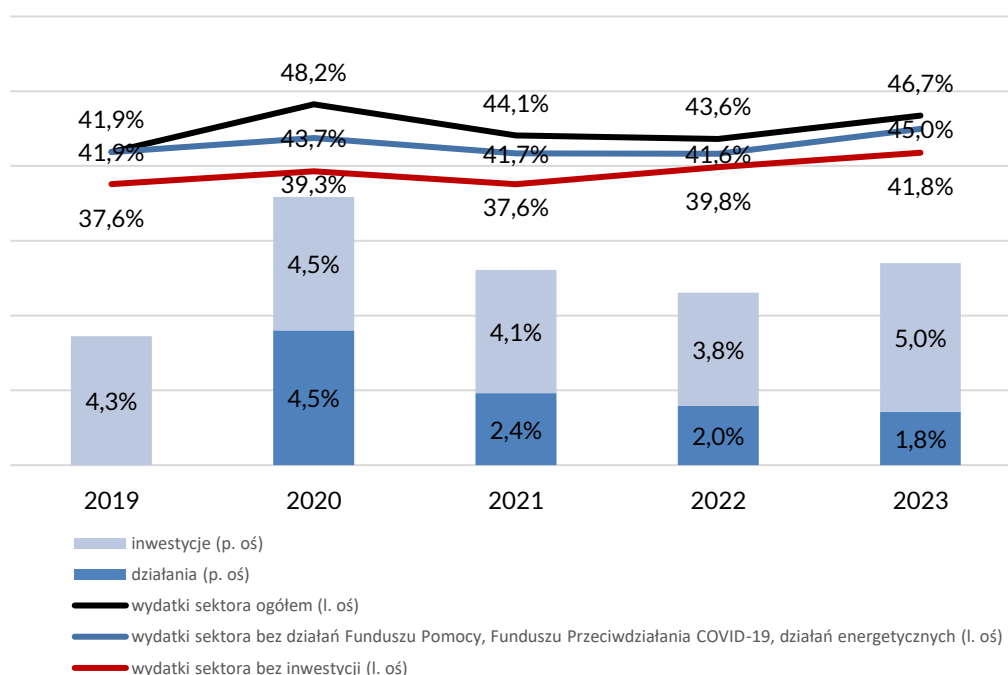
| Przekazane spw | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Bank Gospodarstwa Krajowego | 2 000 | 1 000 | - | 3 000 | 5 000 | - | - | 5 000 | - | 5 000 | 5 000 |
| Polski Fundusz Rozwoju | - | - | - | - | - | - | - | 2 600 | 6 600 | - | |
| Uczelnie i międzynarodowy instytut naukowy | - | - | - | - | - | - | 3 000 | 1 133 | 497 | 1 476 | 2 767 |
| Jednostki publicznej radiofonii i telewizji | - | - | - | - | - | - | 1 260 | 1 950 | 1 950 | 1 995 | 2 700 |
| Fundusz Dróg Samorządowych | - | - | - | - | - | - | 1 600 | - | - | - | |
| Agencja Rozwoju Przemysłu | - | - | - | - | - | - | - | 1 700 | 2 099 | - | |
| PKP PLK SA | - | - | - | - | - | - | - | 4 900 | 2 300 | 1 200 | 1 200 |
| ZMP Gdynia S.A. i ZMP Szczecin i Świnoujście S.A. | - | - | - | - | - | - | - | 1 000 | - | 360 | |
| Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 235 | - | 3 659 |
| Polskie Elektrociepłownie Jądrowe Sp. z o.o. | - | - | - | - | - | - | - | - | 346 | 3 985 | |
| Fundusz Reprywatyzacji | - | - | - | - | - | - | - | - | 6 000 | 5 065 | |
| Polska Żegluga Bałtycka | - | - | - | - | - | - | - | - | 140 | - | |
| Fundusz Rozwoju Spółek SA | - | - | - | - | - | - | - | - | 120 | 180 | |
| Krajowy Instytut Mediów | - | - | - | - | - | - | - | - | 60 | - | |
| Polska Grupa Górnicza S.A. i Tauron Wydobycie S.A. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 933 | |
| NFOŚiGW | | | | | | | | | | 4 000 | |
| Uczelnie MZ | | | | | | | | | | 110 | |
| NFZ | | | | | | | | | | 375 | |
| ABM | | | | | | | | | | 200 | |
| Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa | | | | | | | | | | 900 | 700 |
| Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze | | | | | | | | | | | 85 |
| Instytut Oceanologii Polskiej Akademii Nauk | | | | | | | | | | | 80 |
| GAZ-SYSTEM S.A. | | | | | | | | | | | 2 800 |
| Instytutu Genetyki i Biotechnologii Zwierząt PAN | | | | | | | | | | | 4 |
| Muzeum Narodowe w Warszawie | | | | | | | | | | | 50 |
| Centrum Łukasiewicz | | | | | | | | | | | 12 |
| Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych | | | | | | | | | | | 1 000 |
| Fundusz Kolejowy | | | | | | | | | | | 1 500 |
| Suma | 2 000 | 1 000 | 0 | 3 000 | 5 000 | 0 | 5 860 | 18 283 | 22 347 | 25 778 | 21 557 |

Źródło: opracowanie własne.

Zjawisko wypychania coraz większej części wydatków z budżetu państwa do innych jednostek (głównie państwowych funduszy celowych lub funduszy w BGK) było jednym z powodów konieczności rozszerzania zakresu stabilizującej reguły wydatkowej w 2021 roku¹⁶. Postulat rozszerzenia zakresu podmiotowego SRW na wszystkie państwowe fundusze celowe stanowił jeden z kamieni milowych w Krajowym Planie Odbudowy (KPO).

Przyrost wydatków poza budżetem państwa miał być jedynie przejściowo związany m.in. z działaniami łagodzącymi ekonomiczne i gospodarcze skutki pandemii COVID-19 oraz działaniami osłonowymi w zakresie wzrostu cen energii.

Wykres 10 Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2019-2023 (% PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Istotne zwiększenie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych poza budżetem państwa odnotowano w szczególności w okresie pandemii COVID-19, gdy realizację programów pomocowych dla przedsiębiorców powierzono PFR S.A. Były to programy: „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” oraz „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”. Działalność rządu w tym zakresie także została skontrolowana przez NIK. W Informacji o wynikach kontroli NIK jednoznacznie stwierdziła, że rząd „nie zapewnił sobie właściwych narzędzi wpływu na kształt programów pomocowych, w tym prawa do akceptacji przygotowanych przez PFR S.A. kluczowych dokumentów, na podstawie których przedsiębiorcy wnioskowali o pomoc”¹⁷ oraz, że nie określił „mechanizmów monitorowania i oceny skuteczności udzielanej pomocy”¹⁸. O tym jak „kosztowna” była ta pomoc świadczy fakt,

¹⁶ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli: Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce, s. 12.

¹⁸ jw., s.13.

iz wartość wyemitowanego zadłużenia na tę pomoc okazała się prawie dwukrotnie wyższa niż wartość udzielonej pomocy, a otrzymane wynagrodzenie z tytułu realizacji Tarcz Finansowych wynosiło ponad 3% wartości udzielonej pomocy (patrz: wykres 5 w rozdziale I).

Wartości bezzwrotnej pomocy w ramach poszczególnych Tarcz

Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm

Zgodnie ze sprawozdaniem PFR S.A. z realizacji Tarczy na koniec IV kwartału 2023 r. **wartość finansowania bezzwrotnego (umorzeń) wyniosła 37,2 mld PLN.**

Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm

Zgodnie ze sprawozdaniem PFR S.A. z realizacji Tarczy na koniec IV kwartału 2023 r.:

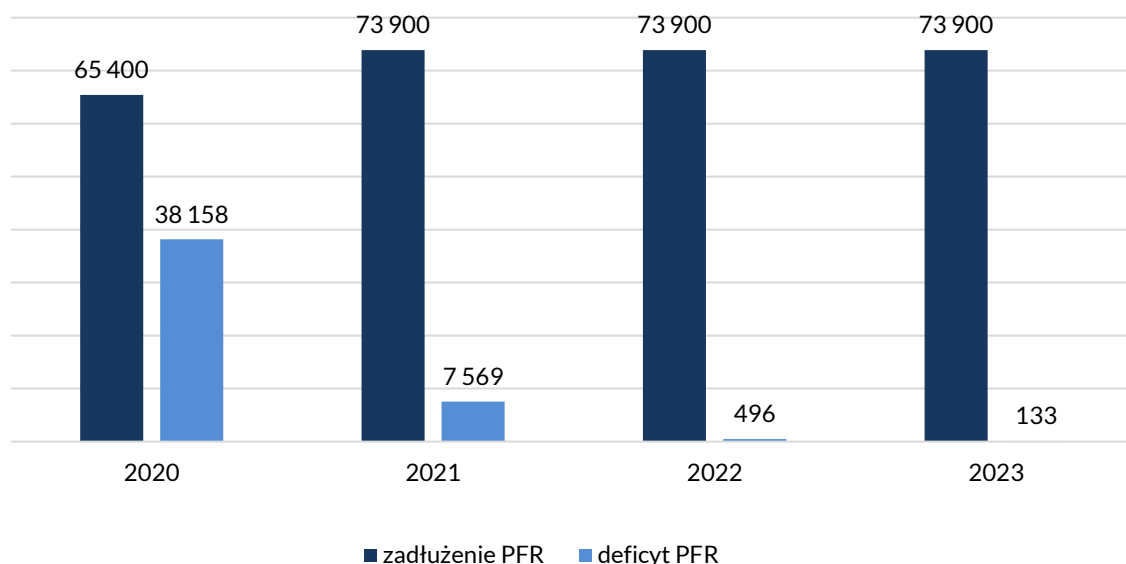
1. PFR S.A. dokonał uruchomienia 243 pożyczek (finansowanie preferencyjne i płynnościowe) dla 162 beneficjentów, na łączną kwotę 4 113,6 mln PLN;
2. **wartość finansowania bezzwrotnego (pożyczki preferencyjne) wyniosła 864,3 mln PLN;**
3. beneficjenci dokonali spłat kapitału pożyczek na łączną kwotę 1 533,0 mln PLN oraz spłat odsetek od pożyczek na łączną kwotę 53,34 mln PLN.

Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm

Zgodnie ze sprawozdaniem PFR S.A. z realizacji Tarczy na koniec IV kwartału 2023 r.:

1. udzielone zostało finansowanie dla ponad 47 tys. firm na kwotę ponad 7,1 mld PLN (Mikrofirmy 3,3 mld PLN i MŚP 3,8 mld PLN), najwięcej z sektora restauracyjnego, hotelarskiego, handlu oraz transportu;
2. beneficjenci dokonali spłat subwencji na kwotę 720,8 mln PLN, **wartość finansowania bezzwrotnego (umorzeń) wyniosła 5 830,0 mln PLN.**

Wykres 11. Zadłużenie oraz deficyt PFR wg ESA (wartość udzielonej pomocy pomniejszonej o zwroty) (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Co istotniejsze, **koszt obsługi długu gwarantowanego przez Skarb Państwa jest wyższy niż gdyby był zaciągnięty bezpośrednio przez Skarb Państwa**, co również wykazała kontrola NIK: „Wyższe koszty obsługi obligacji emitowanych na FPC, Funduszu Pomocy i przez PFR wynikały głównie z dodatkowej marży za niską płynność tych instrumentów wobec SPW oraz z dodatkowej marży w dniu ich emisji w związku z podatkiem od niektórych instytucji finansowych”¹⁹. Należy jednocześnie zauważyć, że ten drugi czynnik generował dodatkowe dochody budżetowe, więc jego negatywny wpływ na koszty obsługi długu PFR był rekompensowany w budżecie państwa.

Łączny wpływ na finanse publiczne sfinansowania w latach 2020-2023 potrzeb pożyczkowych przez PFR i BGK zamiast przez Skarb Państwa ocenia się na ok. 8 mld zł²⁰, przy założeniu wzrostu rentowności SPW o 10 pb. w scenariuszu alternatywnym finansowania wszystkich potrzeb z budżetu państwa. Szacunek uwzględnia koszt obsługi zaciągniętego długu w horyzoncie do wykupu oraz wpływ podatku od niektórych instytucji finansowych, tzw. podatku bankowego.

Jeszcze większe **koszty obsługi długu** ocenia się w przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych od zobowiązań zaciągniętych w latach 2024-2035 przez BGK, **które mogą być wyższe w porównaniu do finansowania Skarbu Państwa o ok. 56 - 82 mld zł**, w zależności od przyjętego modelu finansowania Funduszu (tj. częściowy udział SP w finansowaniu wydatków Funduszu versus pełne finansowanie przez BGK).

II.2. Bezpośrednie koszty sporów z Unią Europejską

Na poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych poza budżetem państwa wpływ miały także **kary nałożone** przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) **na Polskę w sprawie kopalni Turów i Izby Dyscyplinarnej**, w wyniku niestosowania się przez polski rząd do przepisów prawa.

Nałożone kary dotyczyły dwóch spraw. **W pierwszej podłożem był spór polsko-czeski w sprawie kopalni Turów**. Czeski rząd wniósł bezprecedensowy pozew przeciw Polsce do TSUE w sprawie nielegalnego wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów przez państwową spółkę Polskie Górnictwo Energetyczne, której działalność prowadzona jest nieopodal czeskiej granicy. TSUE orzekł, że wydobycie w kopalni Turów musi zostać wstrzymane na czas rozpatrzenia sprawy, aby zapobiec nieodwracalnym szkodom ponoszonym przez środowisko.

Polska jednak odmówiła wypracowania konstruktywnego rozwiązania tej sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia przez TSUE grzywny w wysokości 2,3 mln zł (500 tys. euro) dziennie, począwszy od 20 września 2021 r. do 3 lutego 2022 r., kiedy to zostało podpisane porozumienie ze stroną czeską.

¹⁹ WYSTĄPIENIE POKONTROLNE P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, s. 21.; FPC oznacza Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

²⁰ Wysokość dodatkowego kosztu do poniesienia w wyniku finansowania części wydatków poza budżetem państwa nie jest bezpośrednio obserwowalna, a szacunek tej wartości jest wrażliwy na przyjęte założenia, w szczególności w zakresie wielkości wpływu efektu podażowego na wysokość rentowności SPW w hipotetycznym alternatywnym scenariuszu, gdyby całość potrzeb pożyczkowych była finansowana z budżetu państwa poprzez emisję długu SP, jak również części długu BGK i PFR, która była objęta podatkiem bankowym.

Druaga sprawa dotyczy kary za funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. TSUE latem 2021 r. zobowiązał Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów odnoszących się do szerokich uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w kwestiach m.in. uchylania immunitetów sędziowskich. Za niewykonanie tego postanowienia TSUE nałożył na Polskę karę miliona euro dziennie. Kara ta naliczana jest od 3 listopada 2021 roku.

Dnia 15 lipca 2022 r. w życie weszła ustawa powołująca w miejsce Izby Dyscyplinarnej - Izbę Odpowiedzialności Zawodowej. Wprowadzona przez ówczesny rząd zmiana izby nie rozwiązała problemu. KE uważa, że dokonana zmiana ustawowa nie spełnia wszystkich wymogów orzeczenia, w tym np. nie likwiduje skutków decyzji poprzedniej izby.

Dnia 10 marca 2023 r. Polska wystąpiła do TSUE z wnioskiem o uchylenie lub zmianę postanowienia o nałożeniu na nią wspomnianej gigantycznej kary pieniężnej. Na poparcie tego wniosku rząd podniósł, że w konsekwencji wprowadzenia zmian w prawie zastosował się w pełni do zobowiązań ciążących na Polsce na mocy środków tymczasowych. W ocenie wiceprezesa TSUE Polska jedynie częściowo zawiesiła stosowanie przepisów, przekazując do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu. Biorąc pod uwagę przyjęte przez Polskę rozwiązania w dniu 21 kwietnia 2023 r. kwota kary została obniżona do 500 tys. euro dziennie, a w dniu 5 czerwca 2023 r. TSUE wydał wyrok kończący postępowanie.

W wyniku niezapłacenia nałożonych kar we wskazanym terminie, KE dokonała potrącenia wymaganych kwot z przekazywanych do Polski środków europejskich. Kwoty jakie Polska utraciła w wyniku zaniedbań rządu w obu tych sprawach można zaprezentować w formie paragonu, który kojarzy się nam z codziennymi zakupami. Jednak w tym przypadku przedstawia on utracone środki, które powinny zasilić polską gospodarkę i pracować dla dobra wszystkich obywateli.

KOMISJA EUROPEJSKA

BRUKSELA

PARAGON

PLN

2022

Potrącenia z tytułu niewykonania wyroku TSUE w sprawie Turowa 321 483 427,43

Potrącenia z tytułu niewykonania wyroku TSUE w sprawie Izby Dyscyplinarnej 1 409 296 449,12

2023

Potrącenia z tytułu niewykonania wyroku TSUE w sprawie Izby Dyscyplinarnej 1 167 661 307,81

SUMA

2 898 441 184,36

W lipcu 2022 r. KE wniosła do TSUE skargę na Polskę dotyczącą **niewdrożenia Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej**, zbioru przepisów regulujących sieci telekomunikacyjne i usługi telekomunikacyjne. TSUE uznał, że Polska nie podjęła działań niezbędnych, by przyjąć nowe akty prawne kompleksowo regulujące rynek telekomunikacyjny. Na wniosek Komisji Trybunał nakazał Polsce zapłacić karę pieniężną i ryczałt. Na wypadek gdyby stwierdzone uchybienie trwało w dniu ogłoszenia wyroku (czyli 14 marca 2024 r.), Polska została zobowiązana zapłacić 50 tys. euro dziennie, licząc od dnia ogłoszenia wyroku do chwili usunięcia uchybienia. Jeśli chodzi o ryczałt, Trybunał zdecydował, że zapobieganie analogicznym naruszeniom prawa Unii w przyszłości oraz zapewnienie jego pełnej skuteczności przemawiają za zobowiązaniem Polski do zapłaty na rzecz Komisji kwoty 4 milionów euro.

Straty związane z konfliktem rządu z KE i łamaniem zasad UE można oceniać na znacznie większe niż przedstawione na powyższym paragonie. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na strukturalne **pogorszenie perspektyw ratingu Polski będące efektem napiętych relacji z UE oraz braku środków z KPO.**

Trzy największe agencje ratingowe (S&P, Moody's oraz Fitch Ratings) w latach 2016-2023 w swoich opracowaniach i raportach dotyczących Polski wielokrotnie (6 razy w 2016 r., 2017 r. i 2019 r.; 5 razy w 2018 r., 2020 r.; 9 razy w 2021 r.; 7 razy w 2022 r. i 2023 r. oraz 1 raz w 2024 r.) zwracały uwagę na następujące kwestie:

1. *Zmiany w Trybunale Konstytucyjnym doprowadziły do impasu z KE i miały negatywny wpływ na ocenę atrakcyjności Polski jako miejsca do prowadzenia biznesu oraz osłabiły niezależność i efektywność kluczowych instytucji. (2016)*
2. *Napięte relacje z innymi krajami UE zwiększyły ryzyko obciążenia środków UE w kolejnym cyklu budżetowym (2021–2027). Mogło to mieć wpływ na rozwój gospodarczy i finanse publiczne Polski, biorąc pod uwagę, że Polska jest największym beneficjentem środków unijnych. (2017)*
3. *Utrzymujący się impas w kwestii niezależności sądownictwa był zaostrzony przez antagonistyczne stosunki z UE i doprowadził do opóźnienia w zatwierdzeniu przez Komisję Europejską Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Polski (ang. Recovery and Resilience Fund, RRF).*
4. *Orzeczenie polskiego Trybunału Konstytucyjnego potwierdzające prymat prawa polskiego nad unijnym stworzyło duże zagrożenie dla wzrostu gospodarczego, znacząco zwiększyło napięcie pomiędzy polskim rządem a UE oraz podważyło zasady członkostwa w UE. (2021)*
5. *Utrzymywała się niepewność co do harmonogramu wydatkowania środków z UE w ramach RRF, biorąc pod uwagę, że kluczowy etap reformy sądownictwa wciąż oczekiwał na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny. (2023)*

Z pełną treścią komunikatów można zapoznać się w załączniku V.

W związku z niezrealizowanym horyzontalnym kamieniem milowym KPO dot. praworządności Polska nie korzystała w latach 2021-2023 w pełnym wymiarze ze środków unijnych, co przełożyło się na niższy wzrost gospodarczy (ubytek PKB - porównaj dane w załączniku VI). Z powodu braku realizacji KPO w latach 2021-2023 szacuje się, że PKB w 2023 r. było niższe o **ponad 25 mld zł**.

| PKB - poziom (mld PLN) | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|
| Scenariusz bazowy | 2 631,3 | 3 074,8 | 3 410,1 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 2 634,1 | 3 088,1 | 3 436,6 |
| Różnica | 2,8 | 13,3 | 26,5 |

II.3. Wydatki w ujęciu funkcyjnym a priorytety polityki fiskalnej

Analizując kierunki wydatkowania środków publicznych warto zastosować unijną klasyfikację funkcji rządu, ang. *Classification of the Functions of Government* (COFOG), która jako standard międzynarodowy umożliwia dokonywanie porównań z innymi krajami UE. Klasyfikacja COFOG przedstawia cele, na które przeznaczane są wydatki publiczne i pozwala przyjrzeć się priorytetom rządu w zakresie wydatków publicznych w określonym okresie.

Najwięcej wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych przeznaczanych jest na **ochronę socjalną**. Średnie wydatki w latach 2004-2022 w omawianej kategorii wyniosły 16,5% PKB.

W całym analizowanym okresie obserwowano **wyraźny spadek wydatków na edukację** z 13% wydatków ogółem w 2004 r. do zaledwie 10,5% wydatków w 2022 r. (z 5,6% PKB do 4,6% PKB).

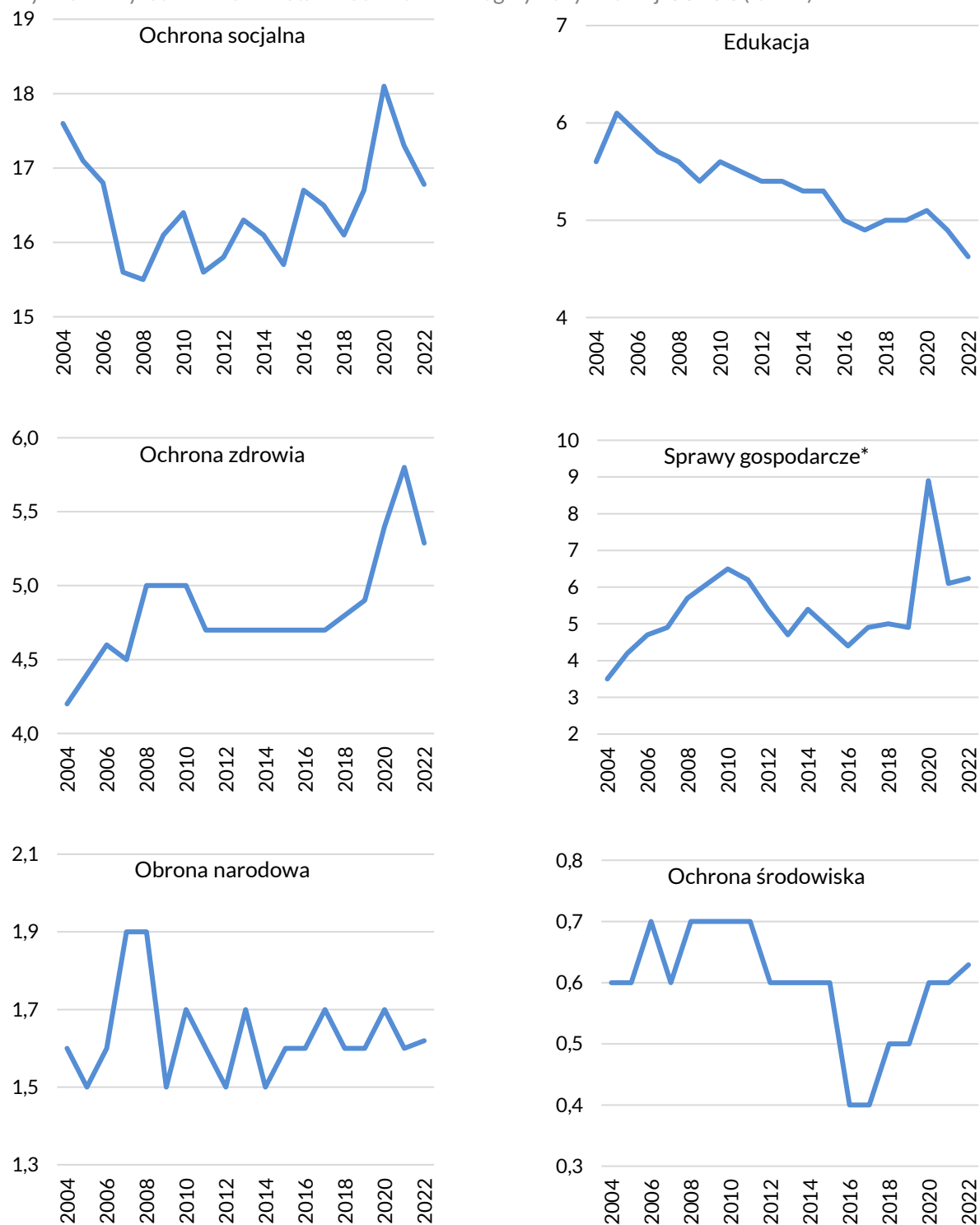
Wydatki w funkcji **sprawy gospodarcze** wzrosły dopiero w 2020 r., co było związane z wybuchem pandemii COVID-19 i pomocą udzieloną przedsiębiorstwom przez rząd w formie pożyczek, dotacji i zwolnień z podatków.

Wydatki na **obronę narodową** nie ulegały znaczącym zmianom - w latach 2015-2022 wynosiły 1,6-1,7% PKB, przy średniej dla całego okresu (2004-2022) 1,6% PKB²¹. Do wybuchu wojny w Ukrainie (a nawet w roku wybuchu) nie zaobserwowano wzrostu nakładów środków publicznych na wydatki obronne zgodnie z metodyką ESA.

Wzrost wydatków na **ochronę zdrowia** miał miejsce dopiero w okresie pandemii COVID-19 i w efekcie od 2020 r. przekraczał on poziom 5% PKB wydatków ogółem rocznie. Pomimo wzrostu nakładów na ochronę zdrowia ich poziom jest znacząco niższy niż w UE (w 2021 r. wydatki na ochronę zdrowia w UE wyniosły 8% PKB, tj. o 2,2 pp. więcej niż w Polsce). Relatywnie niskie nakłady na ochronę zdrowia mogą być przyczyną trudnej sytuacji finansowej w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, czego skutkiem jest permanentny wzrost ich zobowiązań, w tym zadłużenia.

²¹ W omawianym okresie wydatki militarne rejestrowane według metodologii europejskiej (funkcja COFOG: obrona narodowa) a wydatki na obronność wynikające z regulacji krajowych (ustawowy wskaźnik finansowania wydatków na obronę narodową w % PKB; 2,2% PKB w 2022 r., a obecnie 3% PKB) różnią się głównie sposobem ujęcia wydatków na emerytury i renty mundurowe. Według metodologii europejskiej (COFOG), wydatki socjalne nie są traktowane jako wydatki na obronę narodową (ujmowane są w funkcji „ochrona socjalna”), natomiast według krajowej metodologii wydatki na świadczenia socjalne żołnierzy są uwzględnione przy wyliczaniu ustawowego wskaźnika wydatków na obronę narodową.

Wykres 12 Wydatki w Polsce w latach 2004-2022 według wybranych funkcji COFOG (% PKB)



*Dział obejmuje m.in. następujące grupy: Sprawy ogólnogospodarcze, związane z handlem i pracą; Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i myślistwo; Paliwa i energia; Górnictwo, wytwórstwo i budownictwo; Transport; Łączność.

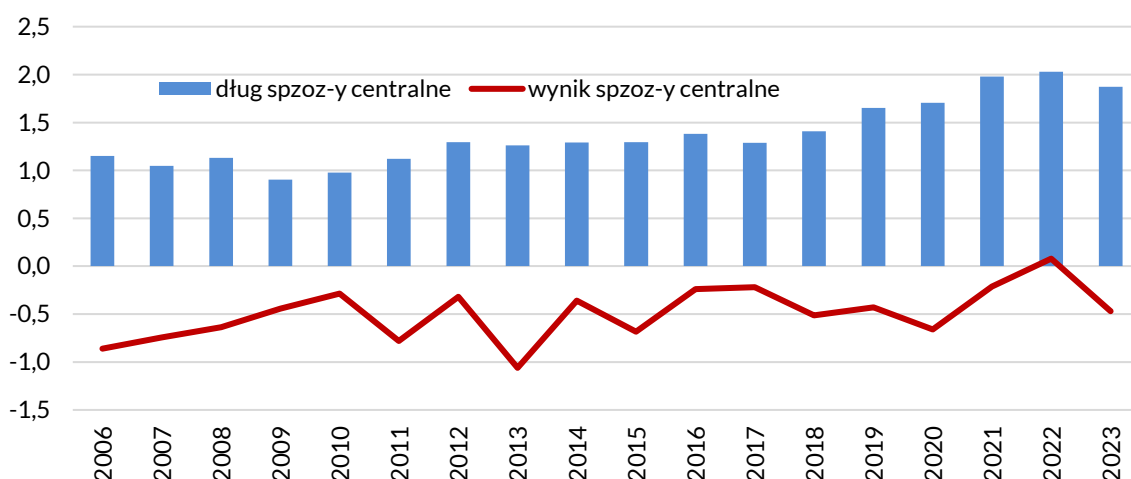
Szerzej klasyfikacja COFOG, patrz np.: *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, GUS, Warszawa 2010; [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Sytuacja finansowa w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (spzoz-ach)

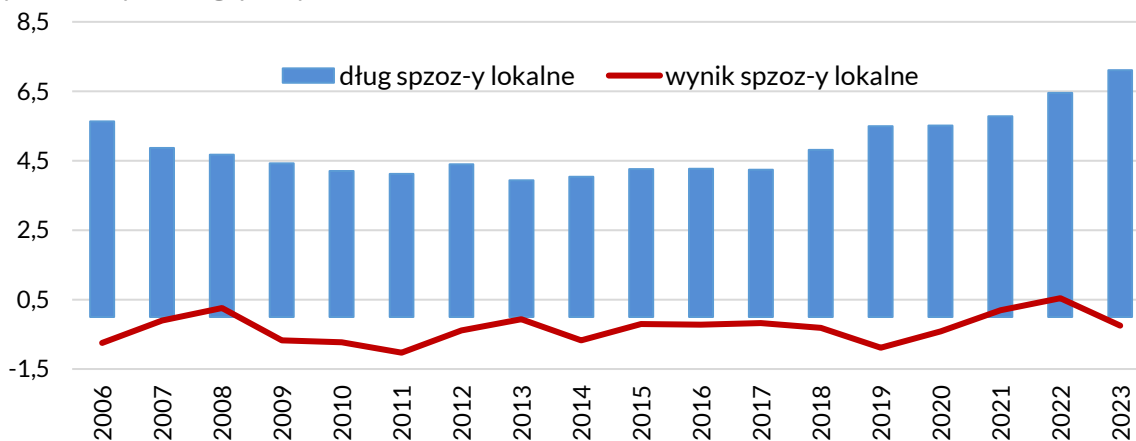
W latach 2006-2023 spzoz-y zarówno centralne, jak i lokalne, w przeważającej mierze, pozostawały deficytowe. W tym okresie skumulowany deficyt spzoz-ów centralnych według metodyki ESA wyniósł 8,8 mld zł, natomiast spzoz-ów lokalnych 5,9 mld zł. Sytuacja finansowa polepszyła się nieco w latach 2020 - 2022. W okresie pandemii NFZ wypłacał jednostkom zaangażowanym w walkę z COVID-19 dodatkowe środki (np. dodatki covidowe). Ponadto spzoz-y w tym okresie generowały niższe koszty działalności, gdyż mniej pacjentów korzystało z ich usług. Konsekwencją permanentnej nierównowagi pomiędzy dochodami a wydatkami był przyrost zadłużenia jednostek. Nieskonsolidowane zadłużenie nominalne spzoz-ów centralnych na koniec 2023 r. wyniosło ok. 1,9 mld zł, natomiast spzoz-ów lokalnych ok. 7,1 mld zł.

Wykres 13 Wynik i dług spzoz-y centralne (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 14 Wynik i dług spzoz-y lokalne (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jednocześnie, szczególnie w ostatnich latach, nastąpił gwałtowny **wzrost wartości zobowiązań**, na koniec III kw. 2023 r. stan zobowiązań ogółem (wymagalne i niewymagalne) spzoz-ów centralnych i lokalnych wyniósł **21,3 mld zł**, w tym zobowiązań wymagalnych 2,4 mld zł.

Z analizy danych wynika, że **struktura wydatków w Polsce nie jest prorozwojowa, a w ostatnich latach sytuacja ta uległa jeszcze pogorszeniu.**

II.4. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych a klauzule wyjścia z reguł UE i krajowych

Skokowy wzrost wydatków od 2020 r. był możliwy dzięki uruchomieniu w 2020 r. tak zwanej ogólnej klauzuli wyjścia z reguł UE (ang. *general escape clause*, GEC) i powiązanych z nią zmianom w stabilizującej regule wydatkowej.

Od 2020 r. do 2023 r. w UE, w związku ze spowolnieniem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19, a następnie w związku z inwazją Rosji na Ukrainę i bezprecedensowymi wzrostami cen energii **obowiązywała tzw. ogólna klauzula wyjścia**²². Zawiesiła ona de facto unijne reguły budżetowe: w tym progi 3% PKB dla deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych; 60% PKB dla długu sektora instytucji rządowych i samorządowych; oraz mechanizmy ostrożnościowe: redukcji wysokiego długu, średniookresowego celu budżetowego, jak również tempa jego osiągania. Państwa UE mogły dzięki temu zwiększyć wydatki niezbędne do walki z pandemią COVID-19 i wsparcia gospodarki osłabionej jej skutkami, a w późniejszym okresie inwazją Rosji na Ukrainę. Jednak należy zaakcentować, że od 2021 r. KE podkreślała znaczenie stopniowego przechodzenia do tymczasowych i ukierunkowanych działań²³.

Rada UE w swoich opiniach do poszczególnych edycji Programu konwergencji formułowała w poszczególnych latach rekomendacje dla polskiej polityki fiskalnej i sposobu wykorzystania dodatkowej przestrzeni wydatkowej wynikającej z zawieszenia reguł UE:

1. w 2020 r.: podjęcie wszelkich działań **niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19 i do wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy;**
2. w 2021 r.: ekspansywną politykę budżetową, w tym dzięki wdrażaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz **utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych;**
3. w 2022 r.: wzrost wydatków bieżących w Polsce finansowanych ze środków krajowych zgodny z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej, uwzględniając **kontynuację tymczasowego i celowego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych wzrostem cen energii oraz wsparcia dla uchodźców z Ukrainy, przy jednoczesnym zwiększaniu inwestycji publicznych** na zielone inwestycje, cyfrową transformację i bezpieczeństwo energetyczne, wykorzystując do tego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, RePowerEU oraz inne fundusze unijne;
4. w 2023 r.: **wycofanie** tak szybko, jak to możliwe w latach 2023-2024 **działań podjętych w reakcji na wzrost cen energii** i wykorzystanie uzyskanych dzięki temu oszczędności na zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w przypadku ponownego wzrostu cen energii **działania osłonowe powinny koncentrować się na ochronie najbardziej narażonych gospodarstw domowych i firm**, powinny być możliwe do udźwignięcia przez budżet i zawierać zachęty do oszczędzania energii; **zapewnienie rozważnej polityki budżetowej przy jednoczesnej ochronie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych.**

W efekcie zawieszenia reguł UE w 2020 r. w ustawie o finansach publicznych²⁴ wprowadzono zmiany umożliwiające tymczasowe zawieszenie SRW w przypadku ogłoszenia stanu epidemii na

²² Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, COM(2020) 123 final, 20.3.2020.

²³ Communication from the Commission to the Council, One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response, COM(2021) 105 final, 3.3.2021.

²⁴ Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1175).

całym terytorium RP połączonego z prognozowanym istotnym²⁵ obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego. Rozwiązanie zaimplementowane w Polsce przewidywało zawieszenie SRW w 2020 r. i stopniowy powrót do pierwotnej formuły reguły w latach następnych. Okres powrotu był uzależniony od rozwoju sytuacji gospodarczo-epidemiologicznej. Powrót do standardowej formuły SRW miał nastąpić, zgodnie z regulacjami, najpóźniej w czwartym roku od zawieszenia stosowania SRW.

W latach obowiązywania klauzuli powrotu do standardowej formuły SRW (2021-2022) przewidziana była możliwość dodatkowego stymulowania fiskalnego gospodarki w porównaniu do standardowej formuły SRW (szerzej w załączniku III). Dodatkowo w latach tych - pomimo, że nowa SRW przewidywała już możliwość zwiększonych wydatków w porównaniu ze standardową formułą SRW - wprowadzano dodatkowe rozwiązania zwiększające poziom dopuszczalnych wydatków publicznych, w szczególności:

1. w ustawie budżetowej na 2021 r. w wyniku działania tzw. klauzuli inwestycyjnej limit wydatków SRW mógł być powiększony o prognozowane na ten rok wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków;
2. w ustawie zmieniającej ustawę budżetową na 2021 r. oraz w ustawie budżetowej na rok 2022 zastosowano podobną klauzulę oraz wskazano, że w przypadku braku planu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydatki te przyjmuje się na poziomie zerowym; w praktyce wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zostały zrealizowane w latach 2021-2022 w wysokości blisko 83 mld zł²⁶ (czyli można przyjąć, że o tyle został zawyżony nieprzekraczalny limit wydatków SRW);
3. w ustawie budżetowej na 2023 r. stosowano rozszerzoną klauzulę inwestycyjną.

W nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r. **klauzula inwestycyjna wyniosła prawie 195 mln zł.** O tę wartość możliwe było zatem zwiększenie przestrzeni fiskalnej w stosunku do przestrzeni wynikającej ze standardowej formuły stabilizującej reguły wydatkowej.

Dodatkowo do limitu wynikającego z SRW w latach 2021-2023 nie były wliczane określone wydatki, pozwalające na dalsze zwiększenie limitu wydatków. W związku z tym w 2022 r. możliwe było przekraczanie limitu o wydatki na:

1. wsparcie podmiotów dotkniętych kryzysem energetycznym lub zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,
2. wsparcie świadczeniobiorców, w szczególności emerytów i rencistów, w związku ze wzrostem średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,
3. finansowanie sił zbrojnych.

Rekomendacje Rady UE i będące ich efektem zmiany w SRW miały stworzyć przestrzeń na kryzysowe wsparcie wrażliwych podmiotów i gospodarki, a następnie poziom wydatków (przy braku zmian w podatkach i składkach) powinien wracać do poziomu sprzed pandemii. Czy tak się stało? Czy zmiana struktury wydatków była zgodna z zaleceniami Rady UE i zmianami w SRW? Czy zmiany w regule wydatkowej, umożliwiające zwiększenie inwestycji w rzeczywistości

²⁵ Roczna dynamika wartości PKB w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki wartości PKB obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa GUS łącznej dynamiki wartości PKB, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²⁶ Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 uwzględniane w wykonaniu kwoty wydatków SRW wyniosły 36,5 mld zł (po konsolidacji) w 2021 roku i 46,4 mld zł - w 2022 roku.

zostały wykorzystane do kreacji wydatków nieinwestycyjnych? Jak wydatki na działania ostonowe ponoszone przez Polskę wypadły na tle innych krajów?

Odpowiedzi na powyższe pytania stanowią zamieszczone poniżej wykresy prezentujące poziom wydatków związanych z wybranymi działaniami anty-covidowymi na tle innych krajów UE.

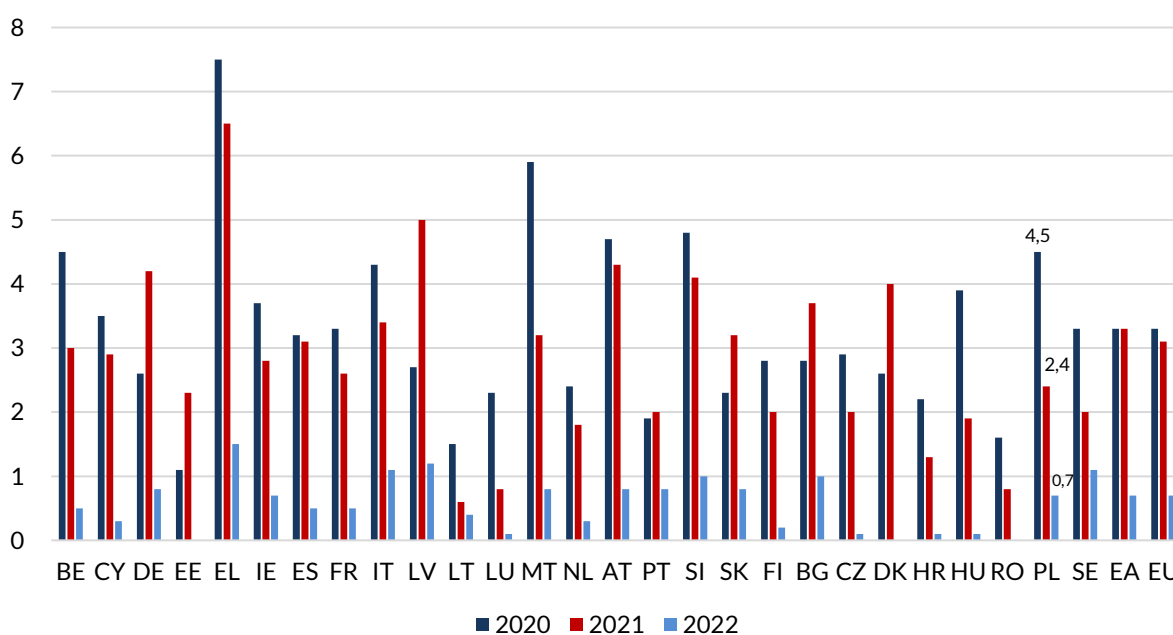
Działania związane z pandemią COVID-19

Wybuch pandemii COVID-19 spowodował uruchomienie przez rząd szeregu dodatkowych działań służących ochronie zdrowia, miejsc pracy i zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego skierowanego do przedsiębiorstw i obywateli. Wydatki związane z uruchomieniem działań systemowych finansowane były z budżetu państwa, PFR S.A. oraz z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Budżet państwa przeznaczył środki na dotacje i subwencje przekazane do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, spoz-ów, jak również dofinansowanie domów pomocy społecznej. Ponadto poniesiono wydatki związane z zakupem sprzętu ochrony osobistej, sprzętu komputerowego do pracy zdalnej, a także na wypłatę zasiłków opiekuńczych oraz zasiłków z tytułu objęcia kwarantanną.

Zgodnie z danymi KE opublikowanymi w 2023 r. udział pomocy w związku z pandemią COVID-19, udzielonej przez Polskę na tle innych krajów przedstawia poniższy wykres.

Wykres 15 Wydatki związane z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 (% PKB)



Źródło: Komisja Europejska, Wiosenna Prognoza 2023.

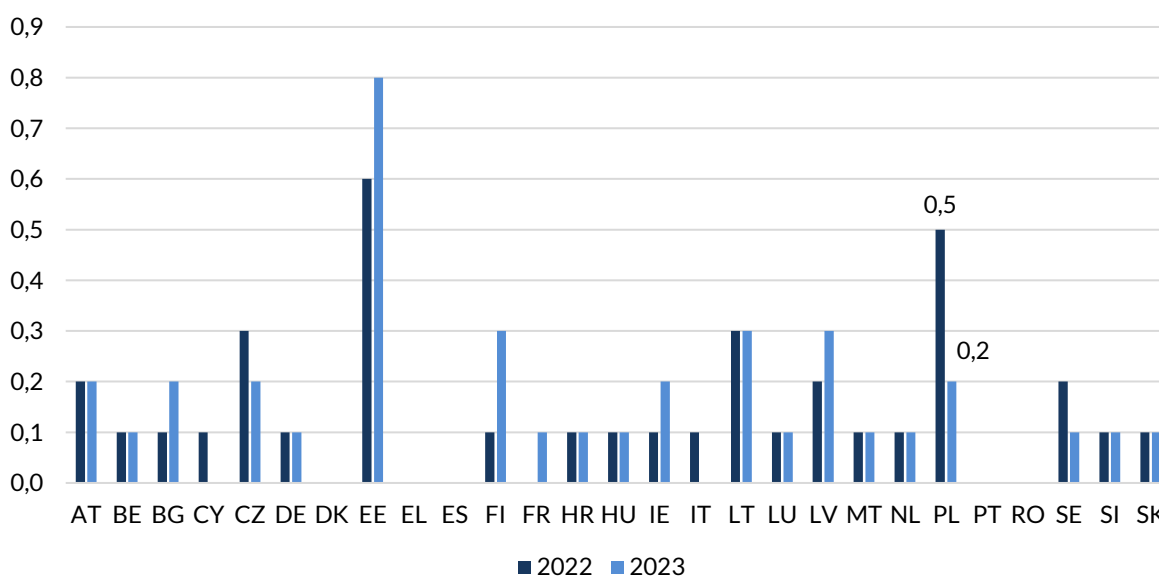
Wysokość wydatków na przeciwdziałanie COVID-19 poniesionych przez Polskę w 2020 r. była jedną z najwyższych wśród krajów UE. Polska znalazła się w pierwszej piątce krajów o najwyższych wydatkach z tego tytułu. **Pomimo wysokich nakładów na walkę z pandemią COVID-19 Polska uplasowała się na jednym z najgorszych miejsc w zestawieniu dotyczącym nadmiernej śmiertelności.** Z danych GUS (Rocznik demograficzny 2023) wynika, że w Polsce w 2020 r. zmarło 477,4 tys. osób, o 67,7 tys. więcej niż w 2019 r. Natomiast w 2021 r. liczba zgonów wzrosła do 519,5 tys. osób.

Działania związane z pomocą Ukrainie

W 2022 r., w związku z wyjątkową sytuacją spowodowaną agresją zbrojną na terytorium Ukrainy utworzony został kolejny fundusz w BGK - **Fundusz Pomocy**. Wydatki tego funduszu skoncentrowane były na wypłacie świadczeń rodzinnych, wychowawczych i z pomocy społecznej oraz świadczeń pieniężnych dla uchodźców z dotkniętej wojną Ukrainy, jak również zapewnieniu im opieki medycznej, punktów obsługi recepcyjnych, finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego, czy wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w kwestiach oświatowych.

Zgodnie z danymi KE udział bezpośredniej rządowej pomocy dla uchodźców z Ukrainy udzielonej przez Polskę w stosunku do innych krajów przedstawia poniższy wykres. Według wstępnych danych szacuje się, że Polska przeznaczyła na bezpośrednią pomoc Ukrainie około 0,3% PKB.

Wykres 16 Wydatki związane z bezpośrednią rządową pomocą dla uchodźców z Ukrainy (% PKB)



Źródło: Komisja Europejska, Prognoza Wiosenna 2023.

W marcu 2023 r. KE podała wytyczne w sprawie kwalifikacji wydatków na pomoc Ukrainie. Zgodnie z nimi państwa członkowskie były proszone o dostarczenie informacji na temat: (i) rocznych kosztów budżetowych związanych z osobami uciekającymi z Ukrainy, wyszczególnionych pod względem głównych kategorii ESA, oraz (ii) rocznej liczby przyjętych osób. Wskazane koszty budżetowe powinny być ograniczone do tych bezpośrednio związanych z napływem osób uciekających z Ukrainy i kosztów będących bezpośrednią konsekwencją tego zdarzenia. Przekazanie jednolitych informacji umożliwiło Komisji uwzględnienie ww. kosztów budżetowych w ocenie programów stabilności i konwergencji przekazanych w 2023 r.

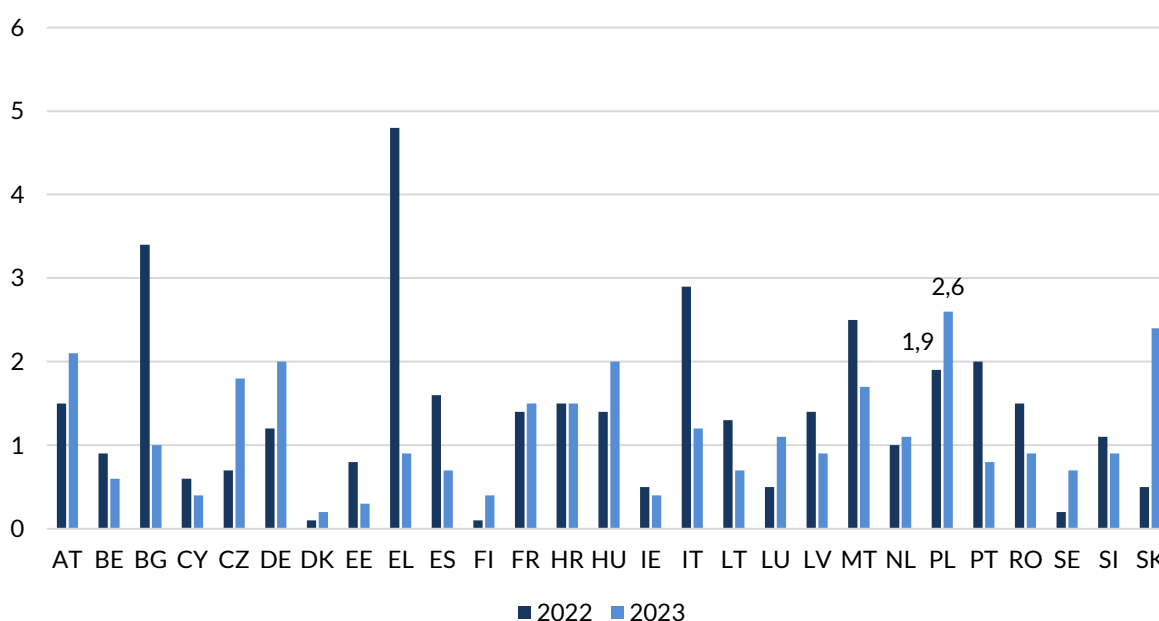
Działania osłonowe w zakresie wzrostu cen energii

W 2022 r. nastąpił znaczący wzrost inflacji spowodowany m.in. wzrostem cen surowców na rynkach światowych, na co bezpośredni wpływ miała wojna w Ukrainie i sankcje nałożone na Rosję.

W celu zminimalizowania podwyżek cen prądu, ciepła i gazu rząd podjął działania, które miały zapobiec nadmiernym i nagłym wzrostom rachunków dla licznych grup odbiorców. Jednym z podjętych działań była **Rządowa Tarcza Energetyczna**, czyli zestaw rozwiązań, które miały pomóc w chwilowej walce z wysokimi cenami energii. Wsparcie zostało skierowane do gospodarstw domowych, podmiotów wrażliwych (szpitale, żłobki, przedszkola, szkoły, domy pomocy społecznej i inne instytucje użyteczności publicznej), odbiorców ciepła systemowego i odbiorców paliwa gazowego. Kolejnym działaniem, zbliżonym do poprzedniego, była Tarcza Solidarnościowa rozszerzająca swój zakres o samorządy, a także mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa.

Udział pomocy udzielonej przez Polskę w związku ze wzrostem cen energii w stosunku na tle innych krajów, zgodnie z danymi KE, przedstawia poniższy wykres.

Wykres 17 Wydatki związane z pomocą dotyczącą wysokich cen energii (% PKB)

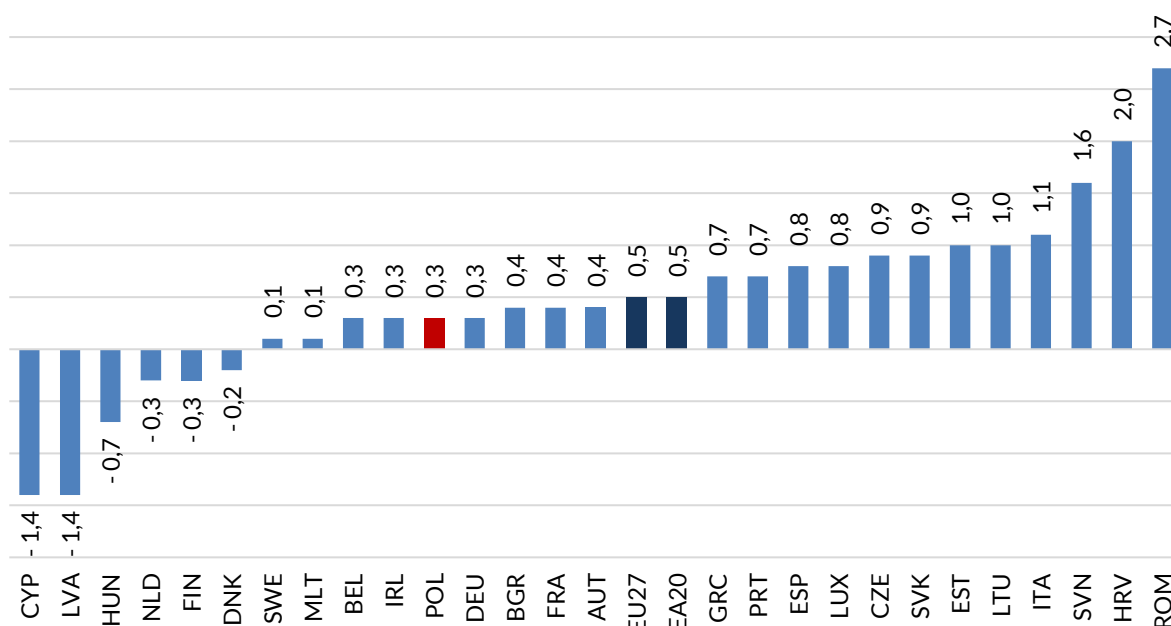


Źródło: Komisja Europejska, Wiosenna Prognoza 2023.

Inwestycje publiczne

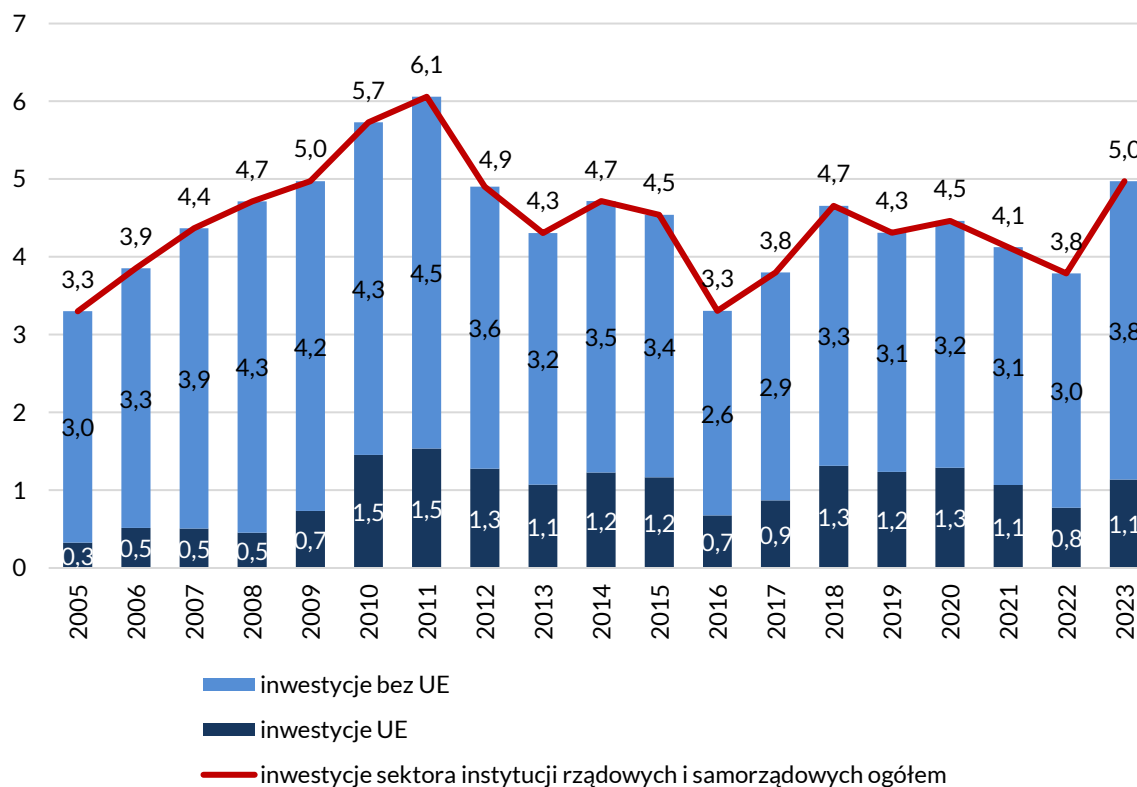
Pomimo utworzenia różnych programów wspierających inwestycje publiczne oraz tzw. klauzuli inwestycyjnej w stabilizującej regule wydatkowej, ich skala nie przyczyniła się do istotnego zwiększenia inwestycji w Polsce na tle krajów UE. Wzrost inwestycji był poniżej średniej unijnej. W latach 2018-2022 obserwowany był spadek udziału środków „krajowych” w finansowaniu inwestycji publicznych. W roku 2023 nastąpiło znaczne zwiększenie tego udziału, w szczególności za sprawą dwucyfrowego wzrostu inwestycji „krajowych” JST, wynikającego m.in. z cyklu wyborczego oraz ze wzrostu dostaw sprzętu wojskowego, w zdecydowanej większości importowanego, a nie produkowanego w kraju.

Wykres 18 Zmiana nakładów brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2019-2023 (pp. PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 19 Nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Podsumowując, zmiany w SRW mające potencjalnie wspierać inwestycje publiczne, polegające na wyłączeniu wydatków majątkowych jednostek objętych SRW spod ograniczeń wynikających z SRW (tzw. klauzule inwestycyjne), nie zostały wykorzystane do kreacji rządowych „nieimportowanych” wydatków inwestycyjnych, lecz utworzyły przestrzeń dla innych wydatków, do których należą m.in. wydatki socjalne.

II.5. Wzrost wydatków sztywnych - świadczenia społeczne

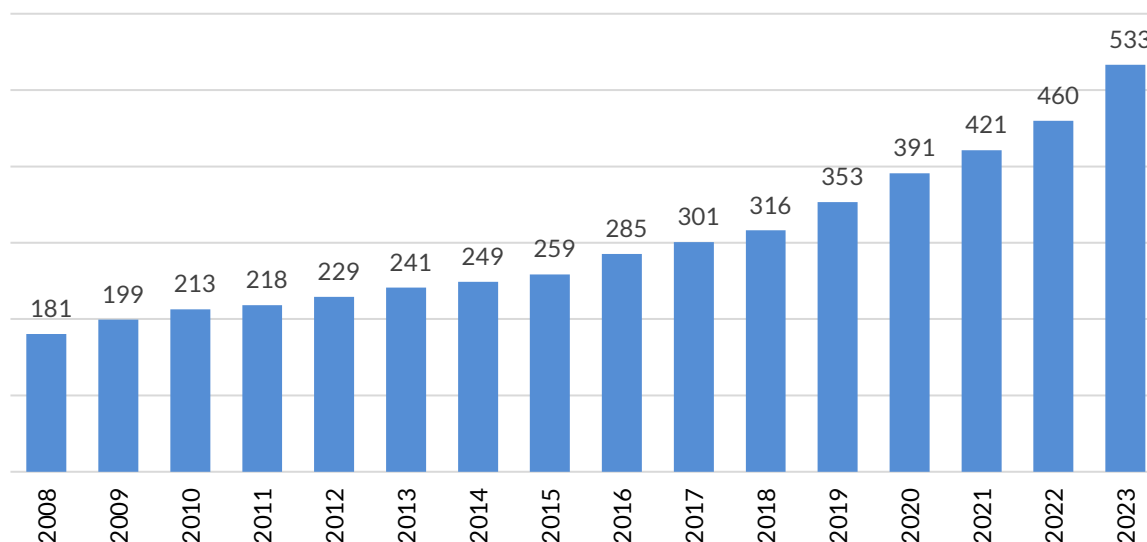
Od 2016 r. nominalne wydatki na świadczenia społeczne rosły szybciej niż PKB, jednak pojawienie się wysokiej inflacji spowodowało w 2022 r. realny spadek tych wydatków. W 2023 r. łączne wydatki w tej kategorii wyniosły 533 mld zł, co stanowiło 15,6% PKB.

Uwaga metodologiczna

Punktem wyjścia do analizy świadczeń społecznych są wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych określone w kategorii D.62 wg metodyki ESA, tj. świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze.

Świadczenia te obejmują zarówno świadczenia, których wysokość uzależniona jest od wcześniejszego opłacania składek (emerytury, renty itp.) oraz świadczenia, które nie są warunkowane wcześniejszym opłacaniem składek (np. świadczenia z pomocy społecznej czy też świadczenia rodzinne oraz 13. i 14. emerytury).

Wykres 20 Wydatki na świadczenia społeczne wg metodologii ESA (mld zł)

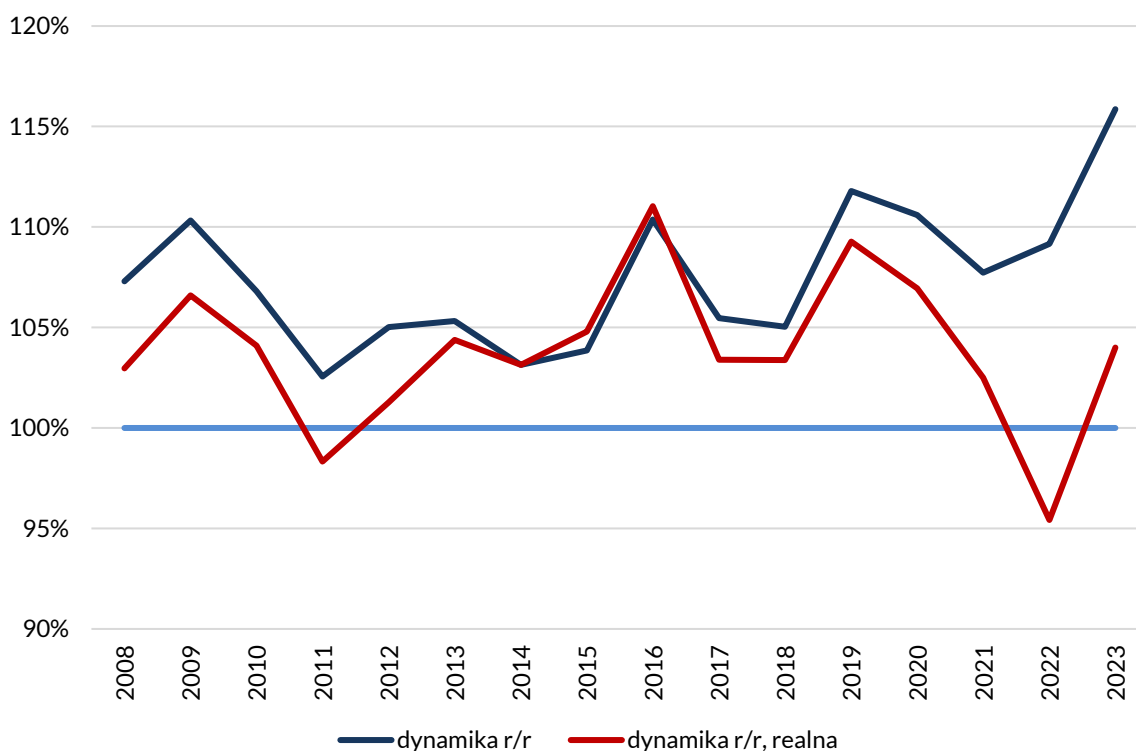


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Porównując dynamikę r/r nominalną oraz realną dostrzec należy, że o ile skokowy wzrost wydatków nominalnych na świadczenia społeczne o 10,4% w 2016 r. wiązał się z realnym wzrostem wartości świadczeń o zbliżony odsetek, o tyle kolejny skokowy wzrost w 2019 r. o 11,8% r/r realnie wiązał się ze wzrostem już jedynie o 9,3%. Co istotne ze względu na

stopniowo rosnącą inflacją pomimo wzrostów nominalnych wynoszących ok. 9% r/r, realnie wzrost był coraz mniej odczuwalny, a w 2022 r. wydatki spadły w ujęciu realnym o 4,6% (pomimo wzrostu nominalnego o 9,2%). W 2023 r. nastąpił skokowy wzrost wydatków, wynoszący 15,9% w ujęciu nominalnym i 4% w ujęciu realnym.

Wykres 21 Wydatki na świadczenia społeczne - wzrost realny i nominalny r/r



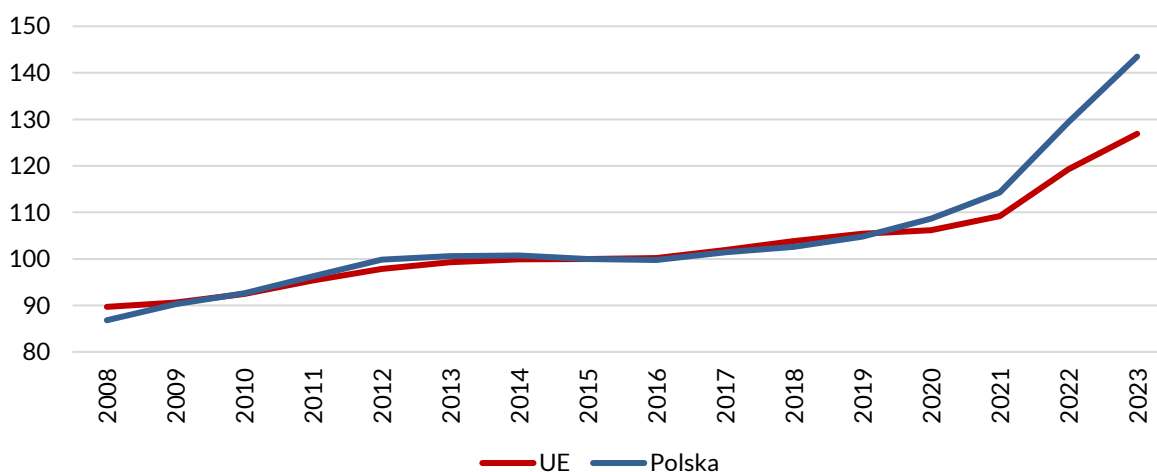
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wpływ inflacji na dochody gospodarstw domowych

W 2021 r. miał miejsce stopniowy wzrost inflacji, którego przyczyną było kilka czynników. Były to m.in. coraz wyższa dynamika cen energii i żywności, a także rosnąca inflacja bazowa za sprawą szybkiej odbudowy aktywności gospodarczej i rosnących cen usług, będących jeszcze skutkiem pandemii. Inflacja w ujęciu średniorocznym wyniosła 5,1%, kształtując się powyżej oczekiwań. Był to jednocześnie jeden z najwyższych wzrostów cen towarów i usług konsumpcyjnych (5,2% - mierzona zmianą HICP) wśród pozostałych krajów UE. W warunkach obniżenia dynamiki nominalnych dochodów do dyspozycji, ich siła nabywcza (po uwzględnieniu deflatora konsumpcji prywatnej) obniżyła się o 2,3%. **Polska była jedynym krajem w UE (brak danych dla Bułgarii, Malty i Rumunii), który zanotował spadek realnych dochodów do dyspozycji.** Kolejny rok przyniósł dalszy silny wzrost inflacji, którego przyczyną – oprócz kontynuacji wzrostu gospodarczego i silnej pozycji cyklicznej gospodarki – był wybuch wojny w Ukrainie i gwałtowny wzrost cen surowców zarówno energetycznych, jak i rolnych. W efekcie inflacja zwiększyła się do 14,4%. Jednocześnie silnie wzrosła dynamika nominalnych dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, m.in. w efekcie silnego wzrostu kosztów związanych z zatrudnieniem. Pozwoliło to na zachowanie siły nabywczej dochodów gospodarstw domowych, która w ujęciu realnym nieznacznie nawet wzrosła o 0,3%.

W latach 2021-2022 realne dochody w Polsce obniżyły się łącznie o 1,9%, co daje największy spadek tej kategorii w UE (brak danych dla Bułgarii, Malty i Rumunii). W obu tych latach dynamika konsumpcji gospodarstw domowych była wyraźnie wyższa niż dynamika ich dochodów, co wpłynęło na stopniowy spadek stopy oszczędności do negatywnego poziomu w 2022 r. (-0,8%). Dane za pierwsze trzy kwartały 2023 r. wskazują na wzrost realnych dochodów do dyspozycji w całym ubiegłym roku. W okresie I – III kw. 2023 r. wzrosły one w Polsce o około 2% (r/r), m.in. za sprawą dobrej sytuacji na rynku pracy i w efekcie wysokiej dynamiki płac nominalnych w gospodarce narodowej, a także spadku inflacji do 11,4%. Mimo wzrostu realnych dochodów do dyspozycji konsumpcja prywatna w całym ubiegłym roku obniżyła się o 1%.

Wykres 22 Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (HICP) dla Polski i UE (2015=100)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wydatki na świadczenia społeczne można podzielić generalnie na dwie kategorie:

1. świadczenia ubezpieczeniowe, tj. przede wszystkim emerytury i renty finansowane z FUS, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), a także świadczenia z Funduszu Pracy, czyli świadczenia, których podstawą jest wcześniejsze opłacanie składek ubezpieczeniowych,
2. świadczenia pozaubezpieczeniowe, czyli świadczenia niepowiązane z wcześniej opłacaną składką.

Choć zdecydowaną większość świadczeń społecznych stanowiły wydatki na świadczenia ubezpieczeniowe (ok. 71% w 2023 r.), to udział wydatków na świadczenia pozaubezpieczeniowe systematycznie rośnie. W 2016 r. nastąpił skokowy wzrost udziału tych świadczeń do 21,5% z 15,4% w 2015 r., a w 2023 r. osiągnął już poziom ok. 28,6%. Wzrost udziałów świadczeń pozaubezpieczeniowych odbył się więc kosztem świadczeń ubezpieczeniowych.

Przykładowo w 2015 r. świadczenia razem stanowiły ok. 14,4% PKB, na co składały się udziały w wysokości 12,2% PKB po stronie świadczeń ubezpieczeniowych oraz 2,2% PKB po stronie świadczeń pozaubezpieczeniowych. W 2023 r. świadczenia stanowiły 15,6% PKB, przy czym udział świadczeń z ubezpieczeń społecznych spadł do poziomu 11,1% PKB. Z kolei udział świadczeń pozaubezpieczeniowych wzrósł ponad dwukrotnie do poziomu 4,5% PKB.

Oznacza to, że coraz większą część wsparcia pieniężnego, które wypłaca sektor instytucji rządowych i samorządowych stanowią świadczenia niezależne od wcześniejszego opłacania składek.

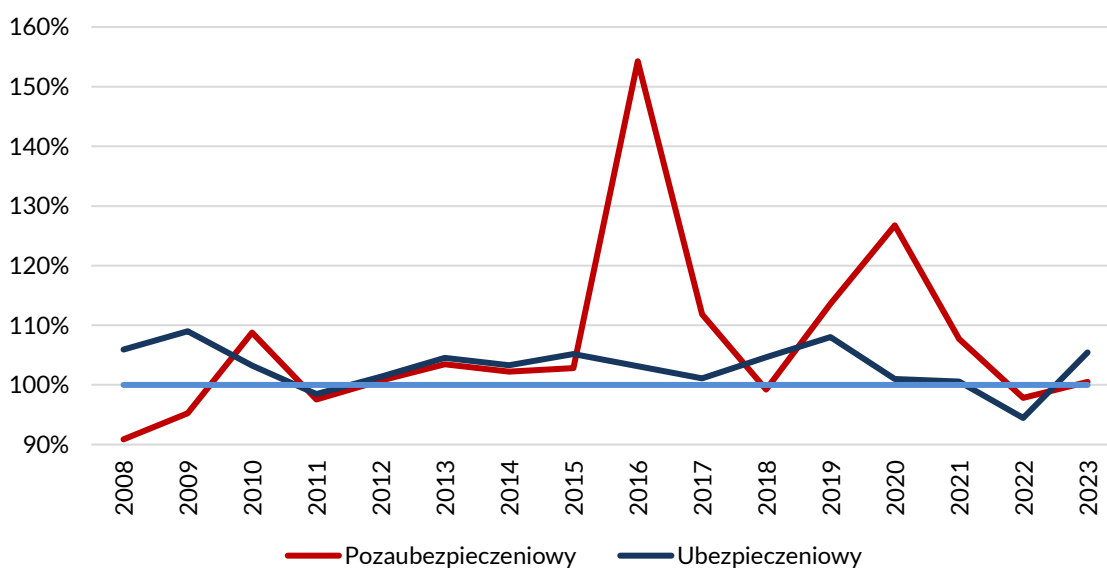
Obserwując dynamiki nominalne w przypadku obu kategorii w latach 2011-2015 zaobserwować można zbliżoną dynamikę, tj. średnio ok. 108% r/r nominalnie. W kolejnych latach następuje skokowy wzrost świadczeń pozaubezpieczeniowych. Szczególnie w 2016 r. oraz 2020 r. widoczny jest skokowy wzrost wydatków w tej kategorii, tj. odpowiednio o 53,3% i 31,0% (nominalnie, r/r). Przy czym świadczenia ubezpieczeniowe wzrosły w tych latach jedynie o 2,5% i 4,4% (nominalnie).

Realnie wzrost świadczeń ubezpieczeniowych w latach 2019-2020 wynosił poniżej 1% rocznie. Wysoka inflacja spowodowała, że w 2022 r. nastąpił spadek realnej wartości wypłaconych świadczeń ubezpieczeniowych o 5,5%, a w 2023 r. wartość realna wzrosła o 5%.

Również w przypadku świadczeń pozaubezpieczeniowych ich nominalny wzrost w 2022 r. o 11,9% nie był w stanie osłonić się przed realną utratą wartości o 2,2%. Po odbiciu w 2023 r. ich realna wartość wzrosła o zaledwie 0,5%.

Warto jednocześnie podkreślić, że **świadczenia ubezpieczeniowe posiadają wbudowany mechanizm corocznej waloryzacji**, przez co ich realna wartość indeksowana jest inflacją (z rocznym opóźnieniem), a także częściowo wzrostem realnym wynagrodzeń. **W przypadku świadczeń pozaubezpieczeniowych taki mechanizm zabezpieczający nie zawsze występuje, co powoduje utratę ich realnej wartości w czasie. W efekcie nie stają się one integralną częścią systemu, ale raczej jednorazowym politycznym „prezenterem”.**

Wykres 23 Wydatki na świadczenia ubezpieczeniowe i pozaubezpieczeniowe, dynamiki r/r, realne



Informacja: gwałtowny wzrost w 2016 r. oraz 2020 r. wiązał się ze świadczeniem 500+.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

II.5.1. Świadczenia pozaubezpieczeniowe

Opisane zmiany w wydatkach na świadczenia społeczne wiążą się z programami wprowadzonymi w ciągu ostatnich kilku lat. Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich, wskazując na ich koszty, a także zakładane i osiągnięte cele.

Świadczenie wychowawcze

Świadczenie wychowawcze zostało wprowadzone ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z 2016 roku. Ustawa miała na celu przede wszystkim pomoc finansową w wychowywaniu dzieci. W dalszej części uzasadnienia pojawia się wspieranie dzietności: „Proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci.”

W pierwotnej wersji ustawa wprowadzała świadczenie w wysokości 500 zł/m-c na każde dziecko do 18. roku życia, przy czym na pierwsze dziecko obowiązywało kryterium dochodowe w wysokości 800 zł na osobę w rodzinie oraz 1200 zł w przypadku, gdy w rodzinie znajdowało się dziecko niepełnosprawne. Kryterium to powodowało, że wg założeń ok. 30% rodzin z 1 dzieckiem mogło skorzystać ze świadczenia.

Łącznie koszty miały wynieść 16,72 mld zł w pierwszym roku obowiązywania regulacji i 22,23 mld zł w drugim roku. W kolejnych latach założono ok. 22 mld zł rocznie dodatkowych środków dla rodzin z dziećmi. Przyjęto 2% kosztów obsługi świadczenia w 2016 r. oraz 1,5% w pozostałych latach.

Zmiana ustawy z 2019 r. zniósła kryterium dochodowe dla pierwszego dziecka w rodzinie. Zwiększyło to koszty programu do 31,1 mld zł w 2019 i do ok. 41 mld zł w kolejnych latach.

W 2023 r. zwiększono kwotę świadczenia od 2024 r. z 500 zł/m-c na każde dziecko do kwoty 800 zł. Oprócz zmiany kwoty świadczenia z 500 zł do 800 zł dokonano również zmian w zakresie możliwości informowania obywateli przez ZUS o tych świadczeniach. W tym celu przewidziano wyjątkowe zwiększenie kosztów obsługi wypłaty świadczenia z 0,1% do 1,5% w 2023 r. Mimo wejście w życie zasad zwiększonego świadczenia od 2024 r. a także bardzo wysokiej świadomości jego istnienia, tuż przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r. przeprowadzono kampanię informacyjną o zwiększeniu kwoty świadczenia.

Tabela 2 Świadczenie wychowawcze

| Rok | mld zł, ceny bieżące | % PKB |
|-------|----------------------------|-------|
| 2016 | 17,2 | 0,9% |
| 2017 | 23,3 | 1,2% |
| 2018 | 22,1 | 1,0% |
| 2019 | 30,6 | 1,3% |
| 2020 | 39,5 | 1,7% |
| 2021 | 39,8 | 1,5% |
| 2022 | 40,2 | 1,3% |
| 2023* | 40,2 | 1,2% |
| 2024* | 63,7 | 1,7% |

Uwagi: Bez kosztów obsługi, bez wydatków z Funduszu Pomocy UA. Wykonanie 2023 i 2024 na podstawie prognoz. Źródło: opracowanie własne na podstawie formularze Rb-28, memoriałowo.

W tabeli 2 przedstawiono kwoty świadczenia 500/800+ , które trafiły do rodzin z dziećmi od momentu wprowadzenia świadczenia w 2016 r. wraz z prognozą wykonania za 2023 r. oraz prognozą na 2024 r., tj. uwzględniającą jego wzrost. Rok 2020 stanowi pierwszy rok obowiązywania świadczenia wychowawczego bez kryterium dochodowego, kiedy to koszt świadczenia wyniósł ok. 40 mld zł, tj. 1,7% PKB. Od tego czasu nominalna kwota świadczeń pozostawała na poziomie ok. 40 mld zł, jednak ze względu na inflację siła nabywcza świadczenia spadła.

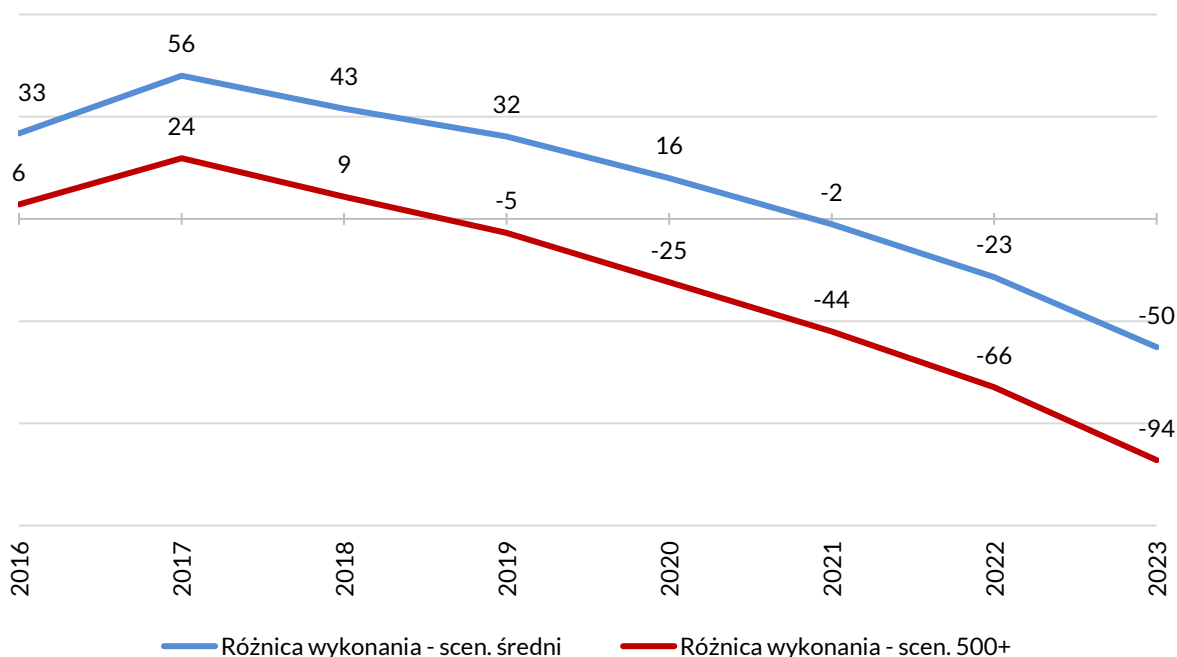
500+ a dieta

Pierwotnie Ocena Skutków Regulacji (OSR) do świadczenia wychowawczego z 2016 r. zakładała zwiększenie liczby urodzeń względem scenariusza optymistycznego prognozy demograficznej GUS w okresie 2017-2026 sumarycznie o 278 tys. dzieci.

Na wykresie 24 przedstawiono różnice między scenariuszami liczby urodzeń z OSR do świadczenia wychowawczego a faktyczną liczbą urodzeń. O ile w przypadku pierwszych 3 lat od wprowadzenia świadczenia liczba urodzeń była wyższa niż w scenariuszu po wprowadzeniu 500+, o tyle w kolejnych latach liczba urodzeń była znacznie niższa niż w scenariuszu po wprowadzeniu świadczenia wychowawczego. Co więcej, **liczba urodzeń od 2021 r. była nawet niższa niż w scenariuszu średnim prognozy demograficznej GUS, bez wprowadzania 500+**.

Przykładowo OSR do świadczenia wychowawczego na 2023 r. zakładał urodzenie ok. 366 tys. dzieci, tj. o ok 32 tys. więcej niż w scenariuszu optymistycznym prognozy GUS. Wg wstępnych danych w 2023 r. urodziło się ok. 270 tys. dzieci, tj. o prawie 100 tys. mniej niż zakładano w wyniku wprowadzenia 500+.

Wykres 24 Różnice między scenariuszami z OSR do 500+ a faktyczną liczbą urodzeń (tys. urodzeń)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz OSR do ustawy o świadczeniu wychowawczym.

Trzynasta i czternasta emerytura

Dodatkowe roczne świadczenie pieniężne oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne, zwane popularnie „13-tą i 14-tą emeryturą”, zostały pierwszy raz wypłacone odpowiednio w 2019 i 2021 r. Początkowo miały to być jednorazowe świadczenia, jednak przerodziły się w świadczenie stałe.

Początkowo 13-ta emerytura miała być finansowana w ramach wpływów do FUS, Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) i Funduszu Pracy. Całkowite planowane wydatki na świadczenie miały sięgnąć 10 793 mln zł, z czego 8 508 mln zł miało być wypłacone przez ZUS. Aby tego uniknąć zmieniono ustawę i finansowanie tego świadczenia przeniesiono do Funduszu

Solidarnościowego będącego wówczas poza Stabilizującą Regułą Wydatkową (SRW). Ustawa regulowała również finansowanie wypłaty świadczenia z FUS w 2019 r. Polegało to na przeniesieniu środków z Funduszu Solidarnościowego do FUS, przy czym jednocześnie Fundusz Solidarnościowy zaciągnął pożyczkę w wysokości 9 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (mającego zabezpieczać stabilność systemu emerytalnego i łagodzić problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa), a budżet państwa wpłacił środki do FRD.

Od 2020 r. i 2023 r. odpowiednio 13-ta i 14-ta emerytura wypłacane są jako stałe, coroczne dodatkowe świadczenia dla emerytów. Początkowo były one finansowane z Funduszu Solidarnościowego, ale od 2024 r. nastąpiło przeniesienie finansowania do budżetu państwa.

Trzynasta emerytura przysługuje każdemu, kto 31 marca danego roku jest uprawniony do otrzymywania emerytur FUS, KRUS oraz świadczeń emerytalnych dla służb mundurowych, a także rent i szeregu świadczeń społecznych o charakterze ubezpieczeniowym. Świadczenie wypłacane jest w wysokości minimalnej emerytury na dany rok i co do zasady jest opodatkowane. Wyjątkiem od tej reguły był 2022 r., gdy 13-te i 14-te emerytury były jednorazowo zwolnione z podatku dochodowego.

Zasady wypłacania 14-tej emerytury są podobne jak w przypadku 13-tej z tą różnicą, że co roku obowiązuje limit dochodowy 2900 zł liczony względem głównego świadczenia, tj. emerytury lub renty. Osoby, które go przekraczają objęte są mechanizmem „złotówka za złotówkę”, tzn. że wysokość wypłacanego im kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego jest obniżana o wysokość przekroczenia progu aż do momentu, w którym nie otrzymują oni go wcale, czyli kiedy wyliczona w ten sposób wartość jest mniejsza niż 50 zł.

Wysokość 14-tej emerytury, podobnie jak 13-tej, równa jest co do zasady emeryturze minimalnej. Jednak zmiany w ustawie z 2023 r. wprowadziły możliwość ustalenia jej wysokości na podstawie rozporządzenia. Skorzystano z tej możliwości przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r., kiedy to jednorazowo podniesiono świadczenie do 2650 zł brutto (przy emeryturze minimalnej wynoszącej 1588,44 zł). Spowodowało to wzrost kosztów świadczenia z 11,3 mld zł przewidzianych w OSR do ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów do 20,2 mld zł.

W 2023 r. łączne wydatki na 13-tej i 14-tej. emerytury przekroczyły 1% PKB i podwoiły się w stosunku do 2019 r., kiedy po raz pierwszy wypłacono 13. emeryturę (tabela 3).

Tabela 3 Wydatki na tzw. 13. i 14. emeryturę

| Rok | mld zł, ceny bieżące | % PKB |
|------|----------------------|-------|
| 2019 | 10,79 | 0,47% |
| 2020 | 11,45 | 0,49% |
| 2021 | 23,14 | 0,88% |
| 2022 | 23,03 | 0,75% |
| 2023 | 35,47 | 1,04% |

Dla 2019 r. koszty z OSR (ze względu na skomplikowany system finansowania świadczenia w roku jego wprowadzenia).
Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Funduszu Solidarnościowego.

III. ZWIĘKSZENIE OBCIĄŻEŃ FISKALNYCH

Od 2015 r. obserwowany jest wzrost obciążeń podatkowo-składkowych w relacji do PKB, z wyjątkiem roku 2022, tj. momentu wprowadzenia zmian systemowych w PIT. W latach 2016-2022 wprowadzono 22 nowe daniny, opłaty i inne obciążenia, które zgodnie z międzynarodową metodyką rachunków narodowych są definiowane jako podatki.

Równocześnie liczne zmiany systemowe tworzą nieprzewidywalny system podatkowy dla podatników i skutkują zwiększeniem poziomu jego skomplikowania. W efekcie znacząco obniżyła się pozycja Polski w rankingu konkurencyjności podatkowej.

„Polski Ład” są przykładem błędnie zrealizowanej reformy podatkowej. W efekcie chaosu wywołanego zmianami, skomplikowania systemu i będącej jej efektem niepewności co do wysokości miesięcznego wynagrodzenia netto, zaledwie kilka miesięcy po wejściu w życie reformy konieczna była kolejna głęboka zmiana systemu.

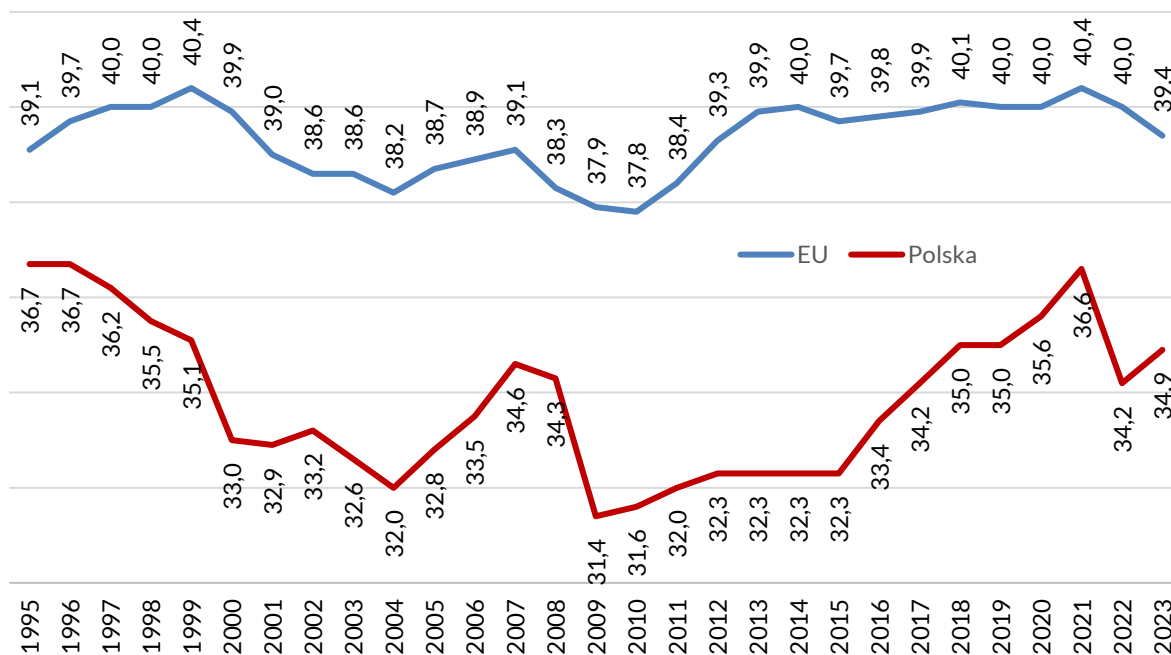
Równocześnie, na skutek wprowadzenia zmian systemowych w PIT, ryczałt stał się formą optymalizacji podatkowo-składkowej pozwalającą m.in. na uniknięcie płacenia daniny solidarnościowej czy rozdzielenie dochodów celem uniknięcia wyższego opodatkowania.

Opisany wcześniej brak przejrzystości finansów publicznych dotknął nie tylko stronę wydatkową, ale też dochodową. Świadczą o niej wprowadzane w ostatnich latach zmiany w obszarze redystrybucji/przekazywania dochodów z budżetu państwa innym jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych²⁷, a także zmiany w szeroko rozumianym systemie podatkowym. Efektem tych zmian jest zarówno **wzrost zmienności w czasie obciążeń podatkowo-składkowych, jak i ich liczby oraz poziomu.**

Od 2015 r. obserwowany jest wzrost relacji obciążeń podatkowo-składkowych w relacji do PKB, z wyjątkiem 2022 r., tj. momentu wprowadzenia zmian ratunkowych do programu Nowy Ład. Równocześnie, w porównaniu do krajów UE relacja tego miernika wykazuje większą zmienność w czasie, wynikającą m. in. z licznych zmian systemowych, co obrazuje **skalę nieprzewidywalności systemu podatkowego dla wszystkich podatników.**

²⁷ Przykładem takiej nieprzejrzystości jest przekazanie z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (na podstawie art. 46 i art. 51 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw).

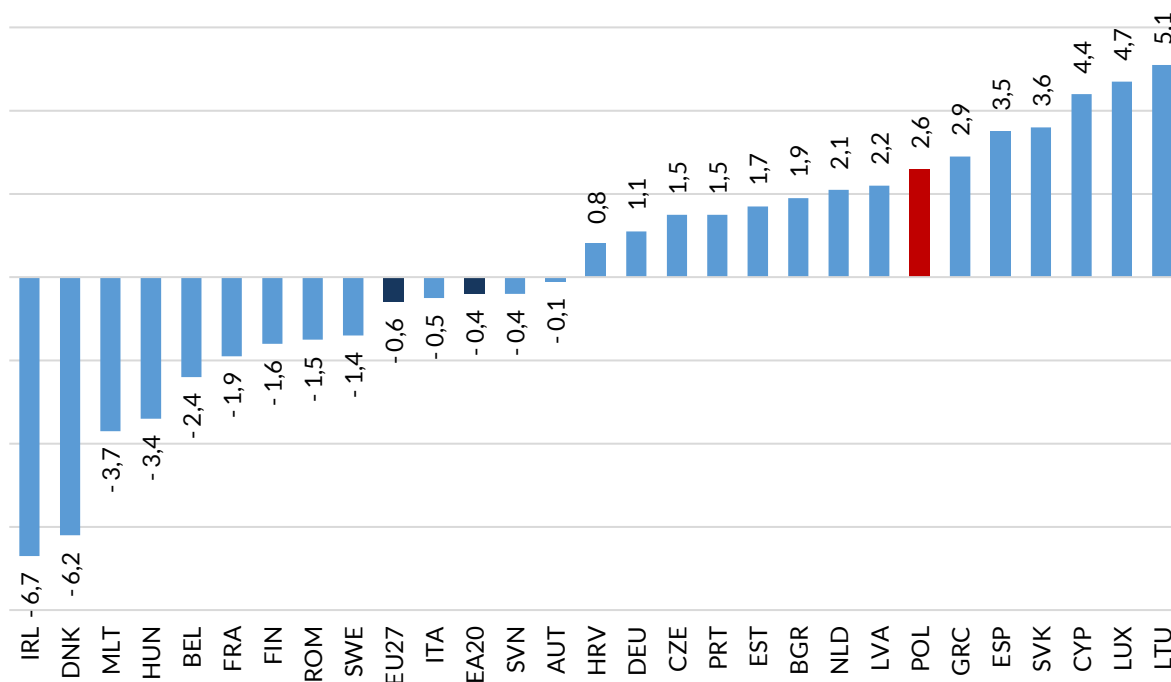
Wykres 25 Obciążenia podatkowo-składkowe* (% PKB)



*Po wyłączeniu składek przypisanych umownie - są to głównie przypisane składki emerytalno-rentowe płacone przez pracodawców stanowiące odpowiednik obowiązkowych świadczeń społecznych, np. w Polsce dotyczy to umownie przypisanych składek dla pracowników służb mundurowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 26 Zmiana obciążeń podatkowo-składkowych w latach 2015-2023* (pp. PKB)

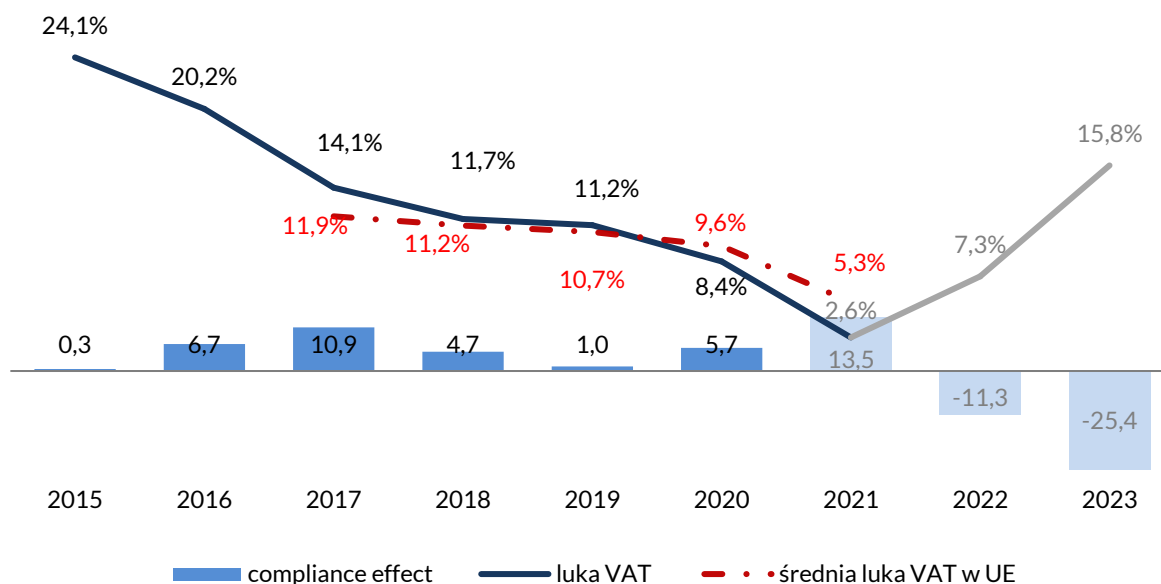


*Po wyłączeniu składek przypisanych umownie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Lata bezpośrednio poprzedzające pandemię COVID-19 to lata wysokiego wzrostu gospodarczego, napędzonego dobrą koniunkturą i wysoką konsumpcją. Sytuacja ta sprzyjała gromadzeniu podatków, w tym też obniżaniu się luk podatkowych.

Wykres 27 Luka VAT (%) oraz tzw. compliance effect²⁸ (mld zł)



Źródło: oszacowania Ministerstwa Finansów (luka VAT i compliance effect). Dane nt. średniej luki w UE - raport CASE dla Komisji Europejskiej VAT Gap in the EU. Report 2023.

Szacunki luki VAT dla lat 2022-2023, pomimo uwzględnienia wpływu istotnych zmian systemowych (m.in. tarcze antyinflacyjne) wskazują na znaczący wzrost luki względem poziomu obserwowanego w 2021 r. Należy pamiętać, że szacunki luki VAT dla lat 2021-2023 r. opierają się na dostępnych wskaźnikach GUS dotyczących całej gospodarki. Brak jest w chwili obecnej szczegółowych danych dotyczących struktury bazy VAT za ostatnie lata, co powoduje, że szacunki te z pewnością ulegną zmianie wraz z udostępnianiem przez GUS nowszych danych. **Obecne szacunki wskazują jednak, że począwszy od 2022 r. nastąpiło odwrócenie wieloletniego trendu w zakresie zmniejszania się luki VAT w Polsce.**

Obok ograniczenia luki VAT mieliśmy też do czynienia z szeregiem bardzo istotnych zmian w systemie podatkowym i składkowym, którym poświęcony jest kolejny podrozdział.

²⁸ Do oceny zmian w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych stosuje się compliance effect. Konstrukcja takiej miary opiera się na założeniu, że to procentowy udział luki VAT w teoretycznych dochodach z VAT, jest miarą przestrzegania przepisów podatkowych. W celu oszacowania compliance effect porównuje się nominalną wielkość luki VAT w danym roku z nominalną wielkością luki VAT w tym samym roku policzoną przy założeniu, że stopień przestrzegania przepisów podatkowych był na poziomie z roku poprzedniego. W ten sposób otrzymujemy miarę poprawy w zakresie szeroko pojętej ścisłości podatkowej.

$$Compliance\ Effect(t) = VTTL(t) \times [GAP(t-1) - GAP(t)].$$

III.1. Zmiany systemu redystrybucji dochodów w latach 2016-2022

Głównym uzasadnieniem wprowadzanych w latach 2016-2022 zmian w systemie podatkowym było zwiększenie progresji systemu podatkowego. Uszczelnienie VAT również miało służyć temu celowi i zapewnić finansowanie nowych świadczeń społecznych (w szczególności 500+, szerzej w rozdziale II.4.1). Zmiany te były z punktu widzenia ich kosztu fiskalnego największymi od kilkunastu lat, dlatego warto przyjrzeć się bliżej ich efektom.

W latach 2016-2021 wprowadzano zmiany związane m.in. z degresywną kwotą wolną od podatku, obniżką pierwszej stawki podatkowej z 18% do 17%, czy też uzależnieniem składek ZUS od dochodów w przypadku małych przedsiębiorców (Mały ZUS Plus dla przedsiębiorców, których przychody nie przekraczają 120 tys. zł).

W 2019 r. wprowadzono także tzw. ulgę dla młodych, która zwalniała z opodatkowania przychód z wybranych źródeł osób poniżej 26 lat do limitu 85 528 zł. Dodatkowo, w ramach opisanych poniżej zmian w systemie podatkowym, w 2022 r. wprowadzono także ulgę na powrót (tj. zwolnienie przychodu w przypadku Polaków powracających z zagranicy), ulgę dla pracujących seniorów oraz ulgę dla rodzin 4+. Dla wszystkich tych czterech ulg ustalony został wspólny limit w wysokości 85 528 zł. Ze względu na limit zastosowany w ulgach większa część dochodu osób o niższych dochodach jest zwolniona z podatku.

W 2021 r. podniesiony został z 250 tys. euro do 2 mln euro limit przychodów, do którego można stosować rozliczenie w postaci ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Usunięto również ograniczenia dotyczące branż, które wcześniej nie mogły lub mogły pod pewnymi warunkami korzystać z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, dotyczy to m.in. usług z zakresu edukacji, kultury, rozrywki, ochrony zdrowia oraz finansów. Dodatkowo obniżono oraz wprowadzono nowe stawki opodatkowania ryczałtem.

W 2022 r. wprowadzono zaś znaczne zmiany w systemie podatkowo-składkowym - tzw. Polski Ład i Niskie Podatki. Polski Ład obejmował:

1. podniesienie kwoty wolnej do 30 tys. zł oraz progę na skali podatkowej do 120 tys. zł;
2. powiązanie składki na NFZ dla przedsiębiorców z ich dochodem bądź przychodem w miejsce ryczałtowej składki płatnej od podstawy, wynoszącej 75% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w IV kw. roku poprzedniego:
 - a. na skali podatkowej podstawę stanowił dochód;
 - b. na podatku liniowym podstawą również był dochód, ale stawka wynosiła 4,9% wobec 9%;
 - c. w przypadku ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych podstawa była równa 60%, 100% i 180% przeciętnego wynagrodzenia i ustalana była w zależności od 3 progów przychodu;
 - d. składka była rozliczana zarówno miesięcznie, jak i rocznie, co skutkowało dopłatami i zwrotami na rozliczeniu rocznym składki na NFZ;
3. likwidację możliwości odliczenia 7,75% podstawy składki na NFZ od PIT. Przy czym likwidacja odliczenia dla pracowników o dochodach podatkowych między ok. 5,7-11,1 tys. zł/m-c powodowałaby stratę, przez co wprowadzono tzw. ulgę dla klasy średniej.

Ustawę uchwalono 29 października 2021 r. z datą wejścia od 1 stycznia 2022 r., przez co płatnicy oraz **służby skarbowe miały jedynie dwa miesiące na przygotowanie się do nowych zasad.**

Ze względu na specyfikę systemu zaliczkowego niektórzy podatnicy nie odczuli skutków podniesienia kwoty wolnej w swoim miesięcznym wynagrodzeniu, ale z kolei odczuli skutki likwidacji odliczenia od PIT 7,75% podstawy NFZ. W efekcie na początku stycznia 2022 r.

wprowadzono tzw. mechanizm rolowania zaliczek, który sprowadzał się do wyliczania zaliczek na PIT wg systemu z 2022 r. oraz poprzedniego (na mocy rozporządzenia Ministra Finansów). Przy czym zaliczki były pobierane w wysokości nie wyższej niż te wg zasad z 2021 r. Mechanizm ten powodował potencjalnie wysokie dopłaty w rozliczeniu rocznym.

Polski Ład wprowadził również zmiany, w wyniku których atrakcyjność ryczałtu znacznie wzrosła. Przyczyniły się do tego przede wszystkim:

1. wprowadzenie obniżonych stawek ryczałtu dla wybranych źródeł przychodu – 14% m.in. dla usług medycznych i architektonicznych oraz 12% dla informatyków od 1 stycznia 2022 r.;
2. wprowadzenie preferencyjnego, ryczałtowego rozliczania składki zdrowotnej na działalności gospodarczej w porównaniu z innymi formami rozliczania.

O ile pierwotnym założeniem funkcjonowania ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych było uproszczenie procedur dla drobnych przedsiębiorców i zmniejszenie kosztów związanych z księgowością, o tyle nie da się nie zauważyć, że stawki opodatkowania są traktowane przez wielu przedsiębiorców jako preferencyjne względem skali podatkowej i coraz chętniej wybierane. **Ryczałt stał się formą optymalizacji podatkowo-składkowej pozwalającej m.in. na uniknięcie płacenia daniny solidarnościowej czy rozdzielenie dochodów celem uniknięcia wyższego opodatkowania** (szerzej: załącznik VII na temat ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych).

W efekcie chaosu wywołanego zmianami, skomplikowania systemu m.in. w wyniku stosowania tzw. ulgi dla klasy średniej oraz niepewności co do wysokości miesięcznego wynagrodzenia netto, zaledwie kilka miesięcy po wejściu w życie reformy postanowiono uprościć system.

Dnia 9 czerwca 2022 r. przyjęto kolejną zmianę ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tzw. Niskie Podatki, która wprowadzała zmiany w trakcie roku podatkowego, tj. od 1 lipca 2022 r. polegające przede wszystkim na:

1. obniżeniu pierwszej stawki podatkowej z 17% do 12%;
2. likwidacji tzw. ulgi dla klasy średniej oraz mechanizmu rolowania zaliczek;
3. wprowadzenia możliwości częściowego odliczenia zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne dla podatników rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz podatkiem liniowym;
4. podniesieniu do 1,5% podatku przekazywanego do organizacji pożytku publicznego (OPP), które traciły na wyższej kwocie wolnej.

Wejście zmian w życie w połowie 2022 r. spowodowało wysokie zwroty podatku w rozliczeniu rocznym w kolejnym roku. Ponadto wymagało wprowadzenia wyliczenia tzw. podatku hipotetycznego tak, by zagwarantować brak straty na PIT w ciągu roku dla niektórych podatników, gdzie obniżenie stawki PIT nie rekompensowało likwidacji ulgi dla klasy średniej.

Całkowity koszt reformy PIT wyniósł -32,6 mld zł (względem systemu z 2021 r.), na co składają się efekty zmian systemu z 1 stycznia 2022 r. w wysokości -14,9 mld zł, a także „naprawy” tej reformy od 1 lipca 2022 r. w wysokości -17,7 mld zł. Jeśli zaś spojrzeć na efekty na PIT dla 3 form rozliczenia (skala podatkowa, podatek liniowy, ryczałt) z uwzględnieniem zwolnienia z PIT 13. i 14. emerytury, to łączny efekt zmian na PIT wyniósł -33,9 mld zł (por. załącznik VIII).

W przypadku zmian z 1 stycznia 2022 r. dla skali podatkowej widoczny jest pozytywny z punktu widzenia podatnika efekt podniesienia kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł i zwiększenia progu do 120 tys. zł.

W przypadku podatku liniowego oraz ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych widoczny jest jedynie negatywny z punktu widzenia podatnika skutek braku możliwości odliczenia składek NFZ od podatku. Efekt ten częściowo równoważony jest zmianami z 1 lipca 2022 r.

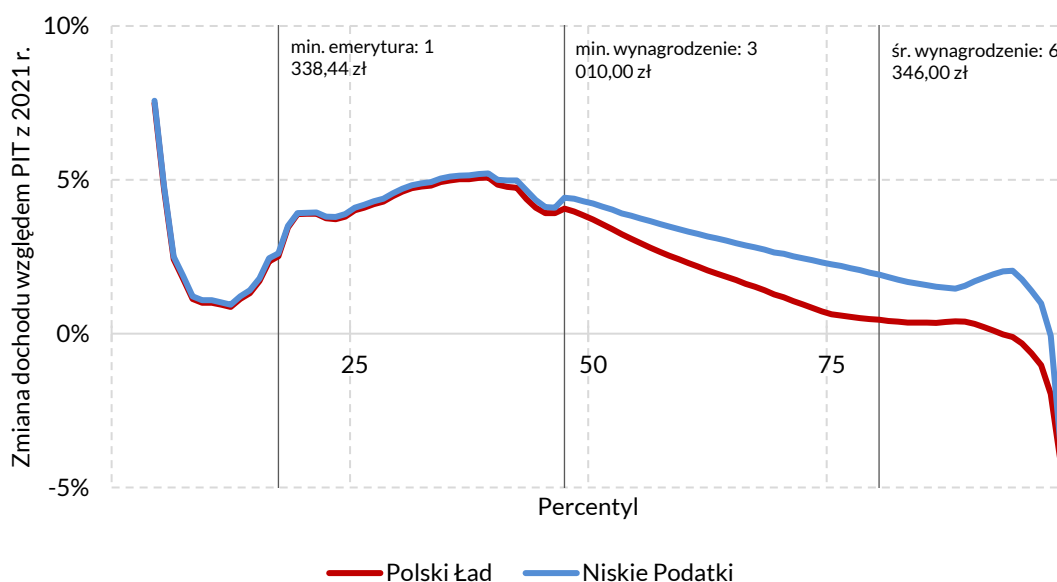
Zmiany zasad opłacania składki na NFZ dla podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą wprowadzone od 1 stycznia 2022 r. spowodowały uzależnienie jej podstawy od dochodu w miejsce ryczałtowej stawki. Spowodowało to wzrost odprowadzanych składek na NFZ o 7,7 mld zł. Szerszą informację zawiera załącznik IX Redystrybucja dochodów.

Tabela 4 Podatek należny (wraz ze zwrotem ulgi na dziecko – przy podatku na zasadach ogólnych) dla 3 form rozliczenia oraz głównego źródła przychodu w systemie z 2021 r., ze 1 stycznia 2022 oraz z 1 lipca 2022 r.

| Główne źródło | Dochód* mld zł | PIT należny, mld zł | | | Efekty (różnica), mld zł | | | |
|---|-------------------|---------------------|--------|----------|--------------------------|----------|-------|---------|
| | | System z 2021r. | 1 I 22 | 1 VII 22 | 1 I 22 | 1 VII 22 | Razem | % doch. |
| umowa cywilnoprawna | 63,1 | 3,2 | 3,2 | 2,7 | 0,1 | -0,5 | -0,5 | -0,7% |
| działalność gospodarcza - skala podatkowa | 70,8 | 5,1 | 4,9 | 3,8 | -0,2 | -1,1 | -1,3 | -1,9% |
| emerytura/renta | 314,2 | 19,7 | 10,7 | 7,6 | -9,0 | -3,1 | -12,1 | -3,9% |
| inne - skala podatkowa | 33,8 | 3,0 | 1,6 | 1,2 | -1,4 | -0,4 | -1,8 | -5,4% |
| umowa o pracę | 900,7 | 65,4 | 58,1 | 46,3 | -7,3 | -11,8 | -19,1 | -2,1% |
| działalność gospodarcza - podatek liniowy | 168,9 | 29,3 | 31,0 | 30,4 | 1,7 | -0,6 | 1,2 | 0,7% |
| działalność gospodarcza - ryczałt | 219,5 | 16,0 | 17,2 | 17,0 | 1,2 | -0,2 | 1,0 | 0,5% |

Uwaga: Dochód oznacza dochód używany do analiz dystrybucyjnych i uwzględnia również przychody zwolnione z PIT.
Źródło: Wyniki modelu mikrosymulacyjnego MF, dane z indywidualnych deklaracji PIT za 2022 r.

Wykres 28 Wykres efektów na PIT+NFZ względem systemu z 2021 r. w proporcji do dochodu w percentylowych grupach dochodu



Uwaga: Wykres przedstawia korzyści z punktu widzenia podatnika i stanowi odwzorowanie wykresu z OSR do zmian z 1 lipca 2022.

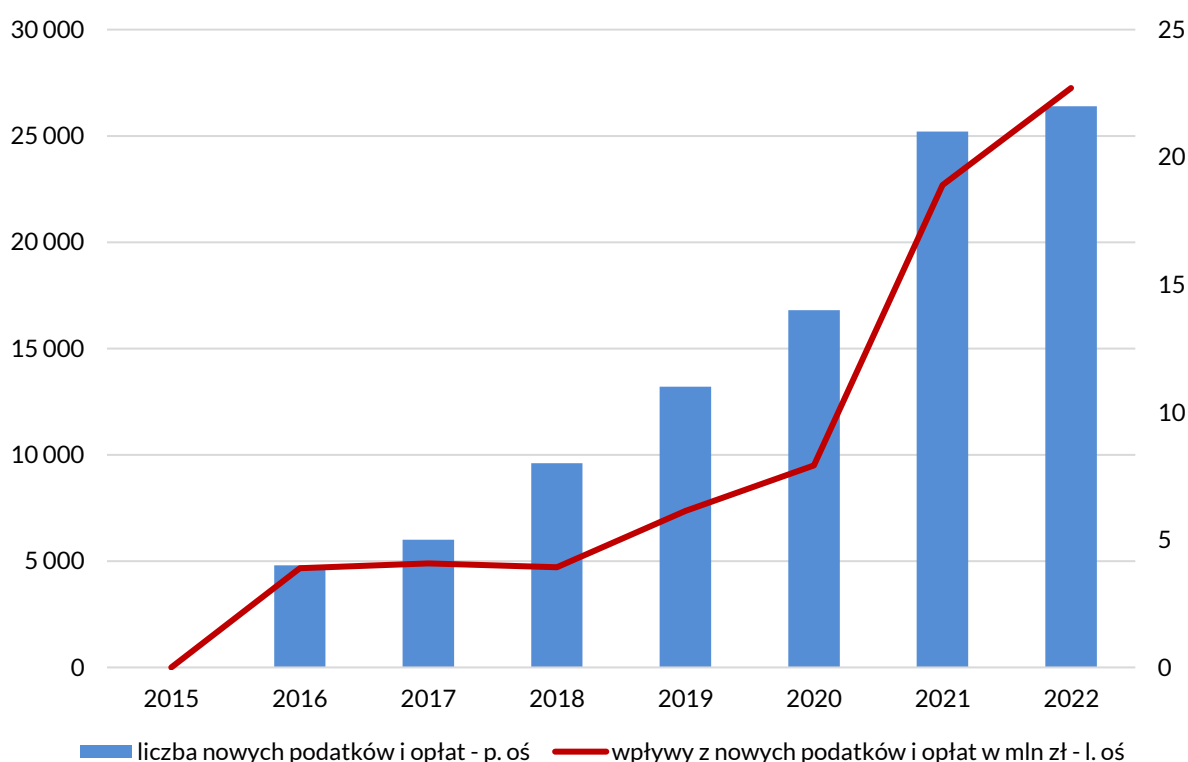
Źródło: Wyniki modelu mikrosymulacyjnego MF, dane z indywidualnych deklaracji PIT za 2022 r.

Jednym ze skutków zwiększonej progresji systemu z 1 lipca 2022 r. jest szybki wzrost wpływów z PIT na skali podatkowej w wyniku wzrostu wynagrodzeń oraz emerytur i rent. **Wraz ze wzrostem dochodów PIT rośnie szybciej w systemie po zmianach niż w systemie z 2021 r.** Przykładowo, jeśli w 2024 r. prognozowany wzrost przeciętnego rocznego funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent wynosi 11,9%²⁹, to w systemie z 2021 r. oznaczałoby to wzrost PIT na skali podatkowej o ok. 18,5%, zaś w przypadku obecnego systemu o 26,7% względem 2023 r. Powoduje to, że **proporcja osób korzystających i tracących na reformie się zmienia wraz ze wzrostem wynagrodzeń, tj. rośnie udział osób tracących na zmianie systemu podatkowego.**

III.2. Wyższe i nowe podatki

Jak wskazano powyżej w latach 2016-2022 dokonano bardzo licznych zmian w systemie podatkowym i wprowadzono 22 nowe daniny, opłaty i inne obciążenia, które zgodnie z metodyką ESA są definiowane ekonomicznie jako podatki.

Wykres 29 Liczba nowych podatków i opłat oraz wpływy z nich w latach 2015-2022 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat National Tax List.

Wśród nowych obciążeń podatkowych nowowprowadzone opłaty możemy znaleźć m.in. na rachunku za energię elektryczną, w części związanej z rozliczeniem dystrybucji energii elektrycznej. Oto one:

²⁹ Wg prognoz do projektu ustawy budżetowej na 2024 r. skierowanego do RDS.

2016 r. Opłata OZE jest przeznaczana na rozwój odnawialnych źródeł energii, które wpływają na dywersyfikację krajowego rynku energetycznego. W latach 2018-2020 stawka wynosiła zero. W 2021 r. ustalono jej wysokość na poziomie 2,20 zł/MWh, natomiast w 2022 r. zmalała do 0,90 zł/MWh. W 2023 i 2024 r. ponownie obniżono ją do zerowego poziomu w związku z kryzysem energetycznym spowodowanym inwazją Rosji na Ukrainę.

2019 r. Opłata kogeneracyjna jest przeznaczana na rozwój tzw. wysokosprawnej kogeneracji, czyli jednoczesnej produkcji energii elektrycznej i ciepłej, która zużywa mniej surowców oraz prowadzi do redukcji emisji gazów cieplarnianych. W 2021 r. była równa zero, natomiast w 2022 r. wynosiła już 4,06 zł za MWh. W 2023 r. wzrosła do 4,96 zł/MWh.

2021 r. Opłata mocowa będąca opłatą za zabezpieczenie stałych dostaw prądu. Oznacza to, że opłaty są ponoszone nie za realnie zużywaną energię, ale za tzw. moc, czyli energię możliwą do wykorzystania. Opłata ta wynagradza elektrowniom koszty, jakie ponoszą, by utrzymywać gotowość na wypadek większego popytu na energię elektryczną. Od 2,66 zł do 14,90 zł netto miesięcznie wyniesie w 2024 r. stawka opłaty mocowej dla gospodarstw domowych, zależnie od poziomu zużycia prądu.

2021 r. Opłata zastępcza to alternatywa w realizacji tzw. obowiązku OZE, czyli wykazania określonego, procentowego udziału energii odnawialnej w sprzedawanej lub zużywanej energii. Obowiązek ten tzw. sprzedawcy zobowiązani mogą realizować albo kupując i umarzając określony wolumen zielonych certyfikatów, albo płacąc na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) wspomnianą opłatę zastępczą odpowiadającą określonemu wolumenowi zielonej energii.

Co więcej, wszystkie powyższe opłaty stanowią także podstawę opodatkowania podatkiem VAT, co skutkuje **dotychczasowym zwiększeniem kosztu energii o 23%** naliczonym od kwot opłat i większym obciążeniem dla gospodarstwa domowego płacącego rachunek. Z drugiej strony wprowadzanie nowych opłat/podatków skutkuje jednocześnie wzrostem wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku VAT.

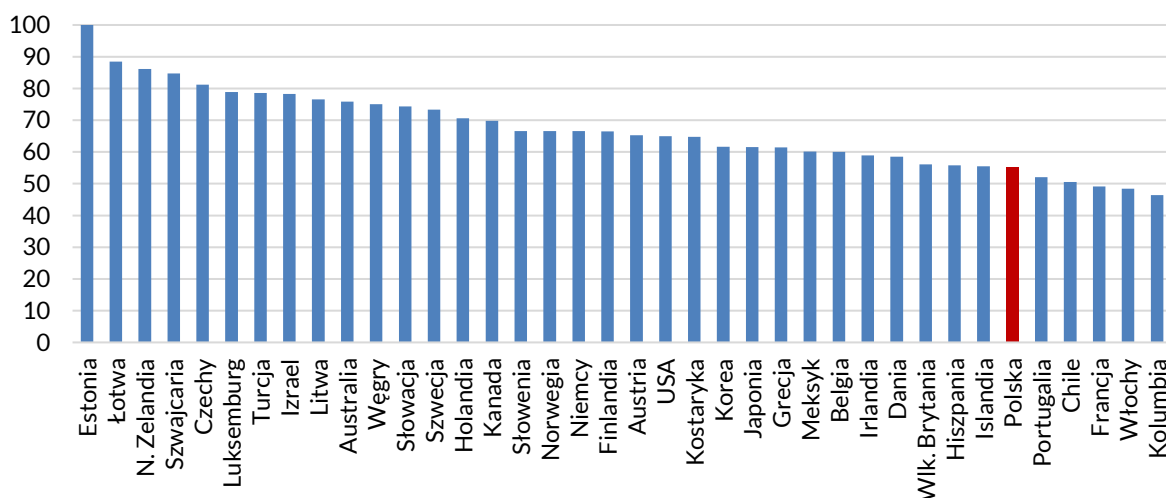
Suma wartości wpływów nowych obciążeń podatkowych powiązanych bezpośrednio z rozliczeniem dystrybucji energii elektrycznej oraz innych związanych z rynkiem energii powiększona o podatek VAT dla lat 2016 – 2022 wynosi **ok. 19 mld zł**. Natomiast udział tej kwoty w sumie wartości wpływów nowych wprowadzonych obciążeń w tym samym okresie stanowi **ok. 19%**, przy czym największy wzrost tej relacji nastąpił w 2021 r. do ponad 30% (w 2022 r. wyniósł blisko 27%). Tak znaczne podniesienie podatków od energii w sytuacji kryzysu energetycznego i przy narracji obwiniającej za te podwyżki Unię Europejską budzi poważne wątpliwości merytoryczne.

W związku z licznymi zmianami w systemie podatkowym oraz zwiększeniem skali poborów nastąpiło **pogorszenie pozycji Polski w rankingu konkurencyjności podatkowej** w 2023 r. we wszystkich kategoriach oprócz opodatkowania osób fizycznych (por. wykres 30-31).

Notka metodologiczna

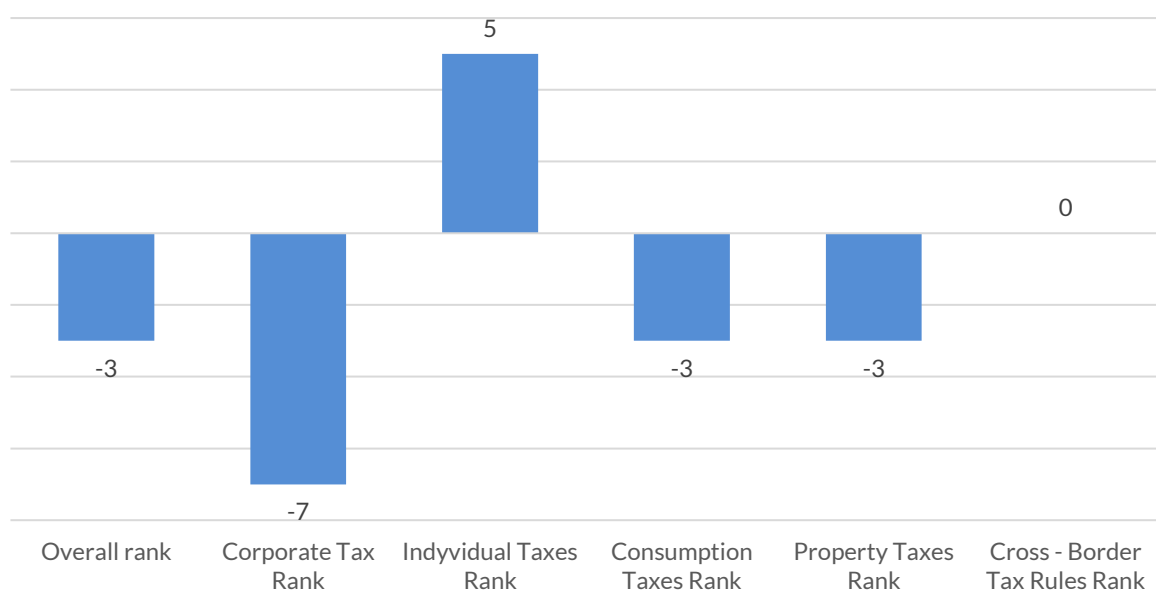
Konkurencyjny system podatkowy to taki, który utrzymuje krańcowe stawki podatkowe na niskim poziomie. Neutralny system podatkowy to taki, który ma na celu zgromadzenie jak największych dochodów przy jak najmniejszych zakłóceniach gospodarczych. Oznacza to, że nie faworyzuje on np. konsumpcji nad oszczędzaniem, jak ma to miejsce w przypadku podatków od inwestycji i majątku. Oznacza to również ograniczenie ukierunkowanych ulg podatkowych dla określonych działań przez przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne.

Wykres 30 Ranking konkurencyjności podatkowej wg Tax Foundation (Overall Score) (niższa wartość oznacza gorszą pozycję w rankingu)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu: International Tax Competitiveness Index 2023³⁰.

Wykres 31 Zmiana miejsca w rankingu Polski wśród badanych krajów pomiędzy 2015 a 2023 r. (ujemna liczba oznacza przesunięcie na dalsze (gorsze) miejsce w rankingu)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów: International Competitiveness Tax Index 2015 i International Tax Competitiveness Index 2023³¹.

³⁰ Tax Foundation oblicza Międzynarodowy Indeks Konkurencyjności Podatkowej (ITCI), który ma na celu zmierzenie zakresu, w jakim system podatkowy danego kraju przestrzega dwóch ważnych aspektów polityki podatkowej: konkurencyjności i neutralności; <https://taxfoundation.org/research/all/global/2023-international-tax-competitiveness-index/>

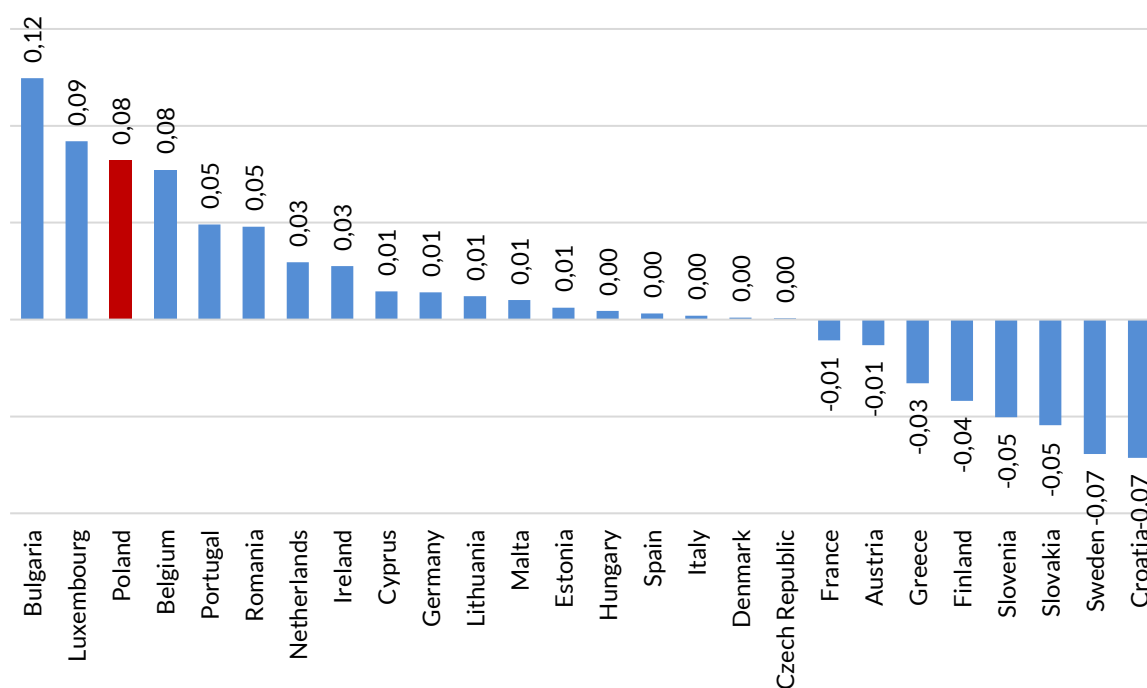
³¹ <https://taxfoundation.org/research/all/global/2023-international-tax-competitiveness-index/>; <https://taxfoundation.org/research/all/global/2015-international-tax-competitiveness-index/>

Równocześnie, według *The Global MNC Tax Complexity Project* w latach 2016–2022 w Polsce zanotowano **zwiększenie poziomu skomplikowania systemu podatkowego w obszarze CIT**, z jakim mierzą się przedsiębiorstwa w aspekcie międzynarodowym. Ta negatywna z punktu widzenia przedsiębiorstw zmiana była jedną z największych wśród badanych krajów UE (wykres 32).

Notka metodologiczna

Wskaźnik złożoności podatkowej mierzy złożoność krajowego systemu podatku dochodowego od osób prawnych, z jakim mają do czynienia międzynarodowe korporacje. Indeks może przyjmować wartości od zera (brak złożoności) do jednego (skrajna złożoność). Obejmuje on złożoność przepisów podatkowych oraz złożoność ram podatkowych (złożoność wynikająca z cech i procesów systemu podatkowego). Dane bazowe pochodzą z globalnej ankiety przeprowadzonej wśród lokalnych doradców podatkowych z największych firm i sieci świadczących usługi podatkowe (www.taxcomplexity.org/participants). Badanie jest przeprowadzane co dwa lata. Brak danych dla lat wcześniejszych.

Wykres 32 Zmiana indeksu stopnia skomplikowania podatku CIT pomiędzy 2016 a 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: www.taxcomplexity.org

IV. UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OKRESIE 2019-2023

Stosowane przez rząd od 2019 r. rozwiązania dotyczące uzupełniania środków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego nie sprzyjały stabilności, przejrzystości oraz przewidywalności prowadzenia gospodarki finansowej przez samorzady.

Działania te miały charakter tymczasowy. W efekcie samorzady nie wiedziały, na jakie wsparcie mogą liczyć w danym roku, przez co wpływały negatywnie na realistyczność budżetów i wieloletnich prognoz finansowych JST.

Równocześnie działania te służyły omijaniu reguł, w szczególności poprzez „elastyczne” zarządzanie przestrzenią fiskalną w SRW w latach obowiązywania łagodzących ją klauzul i w efekcie odciążenia przestrzeni fiskalnej w latach, w których reguła stawała się bardziej wiążąca.

Przy podziale środków brak było transparentnych kryteriów. Podział programów wsparcia budził także wątpliwości z punktu widzenia przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków. Strona samorządowa wskazywała na powtarzane w kolejnych konkursach i programach wspieranie w większym stopniu samorządów, których władarze związani byli z partią rządzącą.

IV.1. Czynniki wpływające na finanse JST

Po roku 2019 wystąpiły okoliczności, które oddziaływały na sytuację finansową samorządów. Do takich zdarzeń należy zaliczyć m. in.:

1. Zmiany systemu podatkowego przeprowadzone w latach 2019-2022, które spowodowały uszczuplenie wpływów podatkowych z podatku dochodowego od osób fizycznych, a w konsekwencji również uszczuplenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które na mocy art. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uzyskują udział we wpływach z PIT;
2. Rosnąca inflacja, wzrosty cen energii - szczególnie w 2022 r. - co miało wpływ na wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego;
3. Okres pandemii, przypadający na lata 2020-2021, co w istotny sposób wpłynęło na wiele aspektów życia społeczno-gospodarczego w kraju i na świecie, a tym samym - pośrednio - na budżety samorządów;
4. Zwiększone wydatki bieżące samorządów w 2022 r. związane z pomocą dla uchodźców ukraińskich i kryzysem uchodźczym.

W związku z powyższym w latach 2021-2023 były podejmowane przez rząd działania doraźne.

IV.2. Działania doraźne podejmowane przez rząd

Interwencja ze strony rządu przejawiała się w takich działaniach jak przekazywanie z budżetu państwa dodatkowych środków, tj.:

1. w 2021 r. - 8 mld zł z tytułu uzupełniania subwencji ogólnej w celu przygotowania samorządów do zmian podatkowych wchodzących od 1 stycznia 2022 r. oraz 4 mld zł

-
- z tytułu uzupełnienia subwencji z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji gminnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji;
2. w 2022 r. - dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT w kwocie prawie 13,7 mld zł jako wsparcie w realizacji zadań własnych, zwłaszcza w obszarze energetycznym, z uwagi na podwyższone koszty funkcjonowania;
 3. w 2023 r. – dodatkowe 14,3 mld zł z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej jako kolejne wsparcie samorządów w realizacji zadań publicznych.

Nie negując potrzeby prowadzenia działań doraźnych należy zauważyć, że stosowane przez rząd rozwiązania dotyczące dodatkowego wsparcia JST, czy też wyrównywania ubytków w dochodach spowodowanych zmianami systemowymi w prawie podatkowym, **nie sprzyjały stabilności, przejrzystości oraz przewidywalności prowadzenia gospodarki finansowej przez samorządy.**

Działania te charakteryzowała tymczasowość, ponadto samorządy, przystępując do konstruowania swoich budżetów, nie wiedziały, na jakie wsparcie mogą liczyć w danym roku, przez co trudno im było racjonalnie zaplanować wydatki lub rozpocząć realizację zadań wieloletnich. Niesystemowy i doraźny charakter uzupełniania środków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, brak informacji o wysokości tych środków na etapie sporządzania dokumentów finansowych (m.in. projektów budżetów JST) **wpływały negatywnie na realistyczność budżetów i wieloletnich prognoz finansowych JST.**

Działania te powinny być oceniane w szerszym kontekście. Z jednej strony było to potrzebne jako doraźne wsparcie samorządów po wprowadzonych zmianach podatkowych, które spowodowały uszczuplenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, a w konsekwencji również uszczuplenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej zaś jako „elastyczne” zarządzanie przestrzenią fiskalną w regułach wydatkowych, w szczególności w SRW, tj. wykorzystanie łagodzących ją klauzul wyjścia i powrotu (por. rozdział V) do odciążenia przestrzeni fiskalnej w latach, w których reguła stawała się bardziej wiążąca. **Służyły zatem omijaniu reguł.**

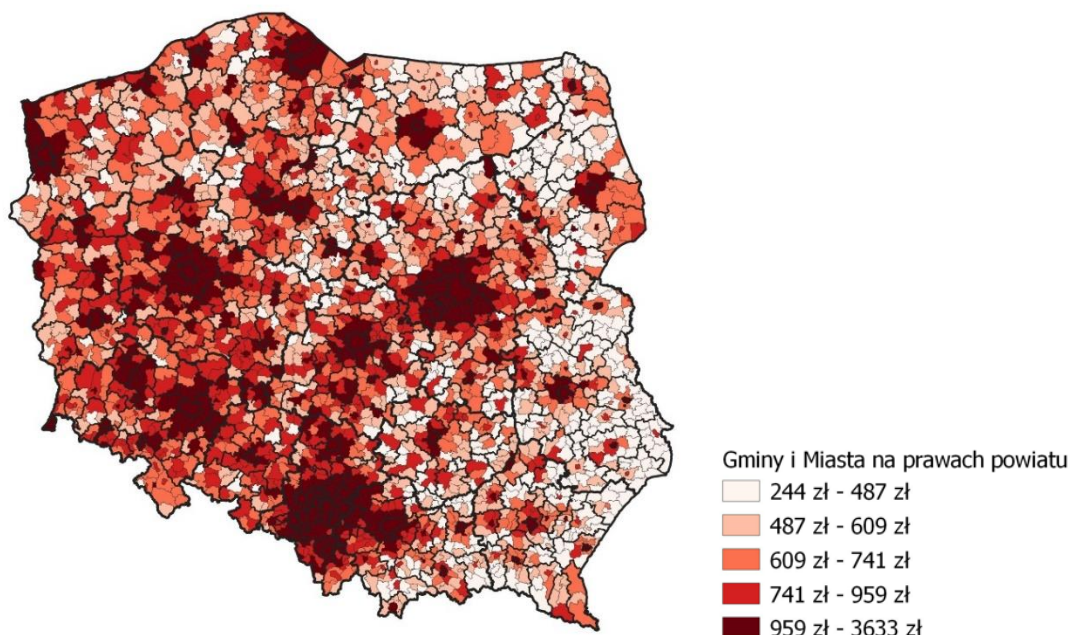
Ponadto odrębną kwestią jest fakt, że środki rekompensat miały charakter doraźny i były przekazywane na ogół pod koniec roku budżetowego, co powodowało, że samorządy miały trudności w realistycznym planowaniu w zakresie swoich finansów.

IV.3. Ubytek dochodów JST z tytułu zmian w systemie podatkowym

Dodatkowe wsparcie bieżące, wynikające z działań doraźnych, nie zapewniało jednak adekwatnego pokrycia ubytków JST w dochodach podatkowych PIT.

Z analiz przeprowadzonych w MF wynika, że wyszacowane, skumulowane ubytki JST w PIT, czyli ubytki dochodów bieżących w latach 2019-2023 przewyższały kwotę dodatkowych środków o charakterze bieżącym, przekazanych do JST w tych latach. Ubytki w dochodach bieżących nie zostały więc w pełni skompensowane dodatkowym wsparciem bieżącym, zarówno w skali JST ogółem jak i poszczególnych kategorii JST (z wyjątkiem gmin wiejskich).

Mapa 1 Ubytki w PIT w podziale na poszczególne gminy i miasta na prawach powiatu w latach 2019-2023



Źródło: opracowanie własne.

W algorytmicznych podziałach, które stosowano, przyjmowano założenia o **wspieraniu mniejszych wielkościowo samorządów oraz samorządów o niskim potencjale dochodowym**. W efekcie – kosztem większych jednostek (w szczególności miast i miast na prawach powiatu), - preferowano gminy mniejsze, wiejskie, położone z dala od dużych miast. Takie założenia prowadziły do tego, że udzielone wsparcie było nieproporcjonalne do wielkości ubytków podatkowych w poszczególnych samorządach.

IV.4. Brak przejrzystości przy przekazywaniu środków rządowych funduszy i programów

Poza dodatkowymi transferami bieżącymi, lata 2019–2023 to okres uruchomienia narzędzi wsparcia inwestycyjnego JST z rządowych funduszy i programów. Trzeba wymienić tu przede wszystkim:

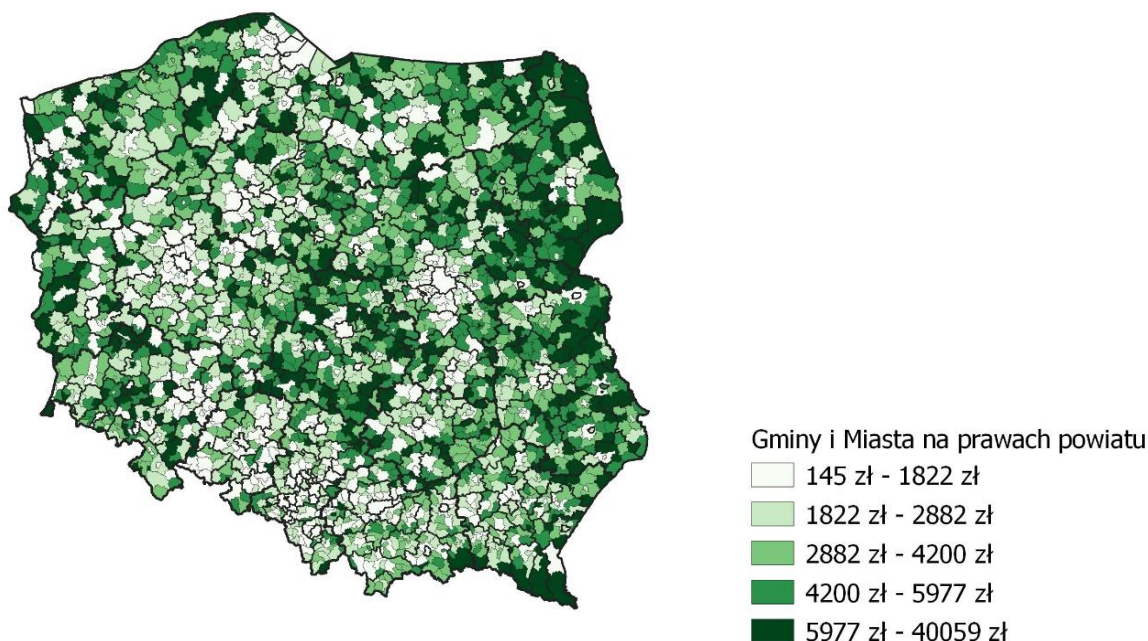
1. uruchomiony w 2020 roku Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL), w ramach którego w latach 2020-2021 do JST na inwestycje przekazano kwotę 13,3 mld zł³²,

³² Tylko w ramach pierwszego naboru obejmującego kwotę 6 mld zł, środki zostały podzielone według ustalonego algorytmu podziału środków. Środki w ramach tego podziału w 2020 r. trafiły do wszystkich gmin i powiatów, W ramach kolejnych naborów, wsparcie JST było udzielane na wniosek jednostki i rozstrzygane przez powołaną przez Prezesa Rady Ministrów Komisję.

2. przyznanie środków (promes) w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (RFPŁ-PIS) w dziewięciu edycjach na kwotę ok. 100 mld zł³³.

Przy podziale jednak tak znaczących środków brak było transparentnych kryteriów, na podstawie których środki inwestycyjne były rozdysponowywane. Mniejsze gminy otrzymywały większą pulę środków, podczas gdy duże miasta otrzymywały znacznie mniejsze środki i były zmuszone do dokonywania większych zmian w wydatkach. W rezultacie, miało to wpływ na wyniki budżetowe, relatywnie mniejsze możliwości inwestycyjne tych miast oraz wyższy ogólny deficyt. Samorzady zostały uzależnione od środków finansowych mających charakter uznaniowy, co w oczywisty sposób wykluczało funkcjonowanie adekwatnego i funkcjonalnego systemu ich finansowania, który miał zapewnić sprawne realizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych.

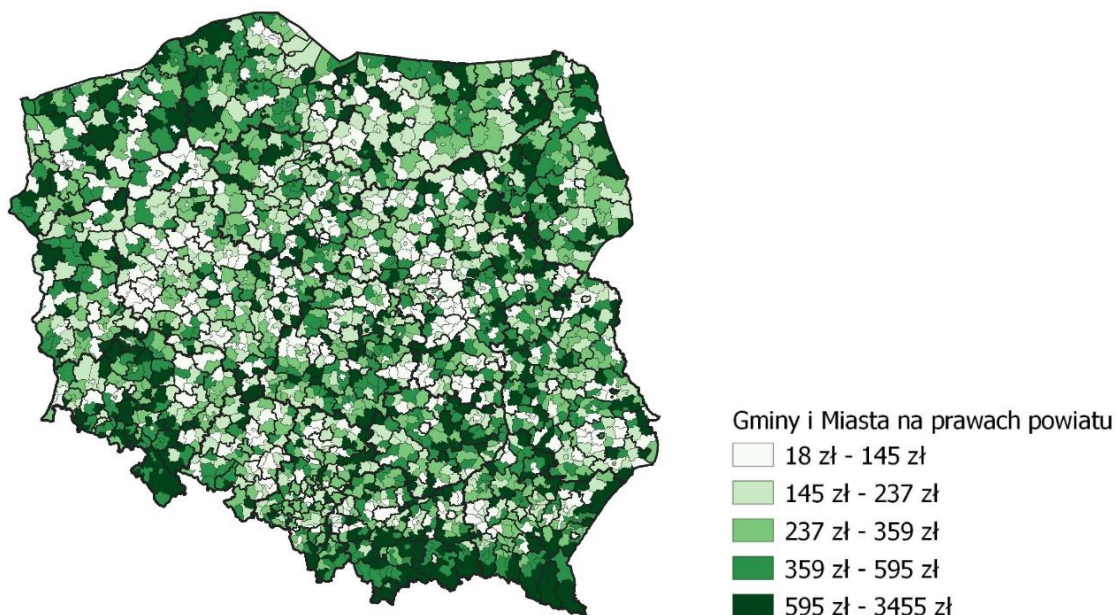
Mapa 2 Podział środków (promes) z Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych per capita dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2021-2023



Źródło: opracowanie własne.

³³ Co istotne Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, oferuje bezzwrotne i bardzo wysokie dofinansowanie inwestycji JST. Celem programu jest zwiększenie skali inwestycji publicznych poprzez bezzwrotne dofinansowanie. Wysokość wsparcia to od 80% nawet do 95% wartości zadania (w zależności od obszaru).

Mapa 3 Podział środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych per capita dla gmin i miast na prawach powiatu w latach 2020-2021



Źródło: opracowanie własne.

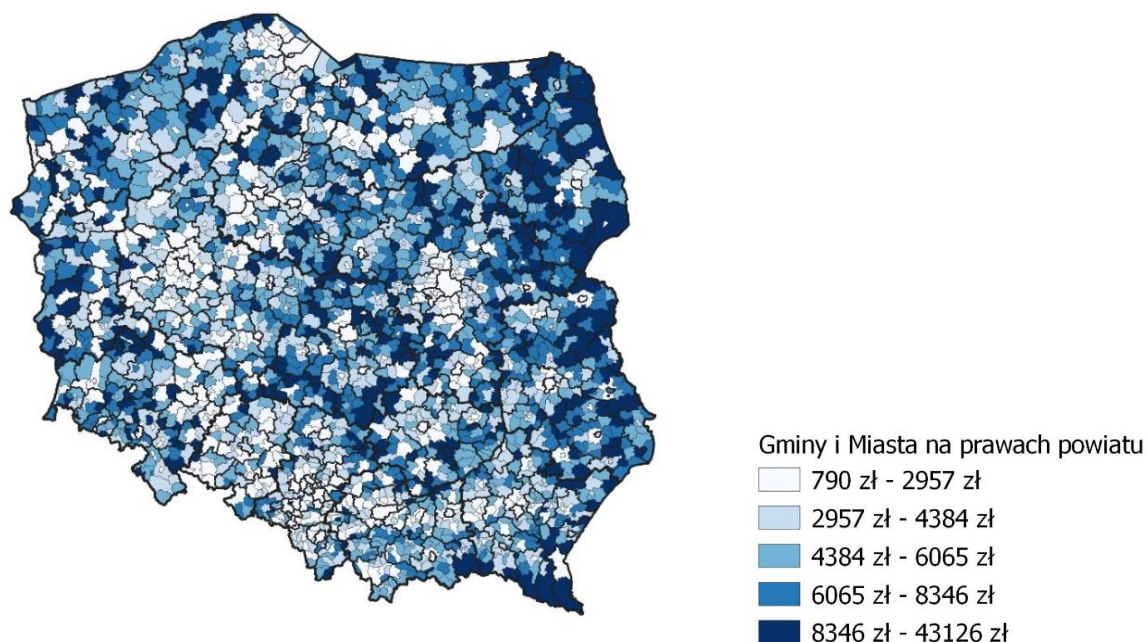
Podział środków inwestycyjnych z programów wsparcia budził wątpliwości także z punktu widzenia przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków.

Wskazywały na to także środowiska samorządowe, zwracając uwagę, że wsparcie kierowano przede wszystkim do małych gmin, przy równoczesnym ograniczaniu go w przypadku średnich miast oraz minimalizowaniu pomocy dla miast dużych. Strona samorządowa wskazywała również na **konsekwentne, powtarzane w kolejnych konkursach i programach, wspieranie w większym stopniu samorządów, których włodarze związani byli z partią rządzącą.**

Uogólniając, dodatkowe wsparcie samorządów, zarówno o charakterze bieżącym jak inwestycyjnym, było ukierunkowane na mniejsze samorzady. Tym samym rozdysponowanie wsparcia było niekorzystne dla dużych miast.

Stosowane rozwiązania dotyczące dodatkowego wsparcia JST z uwagi m.in. na zmiany systemowe w prawie podatkowym nie sprzyjały stabilności oraz przewidywalności prowadzenia gospodarki finansowej przez samorzady.

Mapa 4 Rekompensaty ubytków w PIT w formie transferu środków bieżących i majątkowych oraz kwot udzielonych promes per capita w latach 2019-2023



Źródło: opracowanie własne.

IV.5. Działania systemowe oraz inne uelastyczniające zarządzanie budżetami samorządowymi

W ostatnich latach, poza opisanymi działaniami doraźnymi, wprowadzano także jednostkowe rozwiązania systemowe oraz uelastyczniające zarządzanie budżetami samorządowymi w postaci czasowych preferencji dotyczących zasad zrównoważenia części bieżącej budżetu JST oraz limitu spłaty zobowiązań: W szczególności:

- stworzono nową część subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw – część rozwojową subwencji ogólnej
- wprowadzono regułę zabezpieczającą dochody JST (tzw. reguła stabilizująca), której celem było systemowe rekompensowanie samorządom ubytków podatkowych w PIT i CIT;
- oparto system wyrównawczy na bieżących wpływach z podatków PIT i CIT (a nie z roku n- 2), by dopasować system do aktualnej sytuacji finansowej JST;
- wprowadzono mechanizm przekazywania do JST równych, miesięcznych rat PIT i CIT, wynikający z prognoz określonych przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Należy jednak zauważyć, że część tych rozwiązań nie funkcjonowała w praktyce finansowej samorządów. W wyniku podejmowanych ad hoc decyzji, np. wypłata części rozwojowej subwencji ogólnej – w związku z doraźnymi transferami, o których mowa w pkt II - była regularnie zawieszana, podobnie jak działania reguły stabilizującej dochody podatkowe.

V. WYNIK I ZADŁUŻENIE

Od 2019 r. nastąpił okres najpierw nieznacznego, a później skokowego pogorszenia sytuacji finansów publicznych w Polsce.

Okres dobrej koniunktury, tj. lata 2016-2019 nie został wykorzystany ani do budowy buforów w budżecie państwa, ani do wzmocnienia potencjału gospodarki. Udział inwestycji w PKB pozostawał na dużo niższym poziomie od planowanego w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (22%-25% w 2020 r.), a nawet niższym od udziału bazowego przyjętego w Strategii wynoszącego 20,1% w 2015 r.

Dodatkowo w latach okołowyborczych 2022-2023 wprowadzono bardzo kosztowne działania, które trwale pogorszyły stan finansów publicznych. Uniemożliwiło to odbudowanie finansów publicznych po pandemii i zniwelowanie negatywnych skutków dla gospodarki wynikających z agresji Rosji na Ukrainę.

Negatywny trend w zakresie zwiększania się deficytu sektora jednostek rządowych i samorządowych utrzymywał się w latach 2022-2023, kiedy w większości krajów UE miała miejsce poprawa sytuacji fiskalnej.

Równocześnie pogłębiał się stan zadłużenia polskiej gospodarki. W ostatnich latach zadłużenie pozabudżetowe przybrało na sile poprzez fundusze BGK, które zaciągają dług gwarantowany, na mocy ustawy, przez Skarb Państwa, nie mając w praktyce własnych środków na jego obsługę i spłatę. Konsekwencjami zadłużania poza Skarbem Państwa są m.in. wyższe koszty obsługi długu, brak kontroli parlamentu, mniej przejrzyste finanse publiczne oraz mniejsza efektywność zarządzania długiem.

Dodatkowo, spowodowało to zmianę trajektorii długu, co sprawiło, że Polska, z kraju o relatywnie niskim długu na tle UE, znajdzie się na granicy przekroczenia progu 60% PKB.

Pomimo relatywnie niskiego udziału długu w relacji do PKB, na tle pozostałych krajów UE, koszty obsługi długu są wyższe od średniej unijnej – w 2023 r. Polska zajęła 22 miejsce z 27 pod względem wysokości kosztów obsługi długu.

W rezultacie po 8 latach pozostawania poza unijną procedurą nadmiernego deficytu (EDP), z której wyszliśmy w 2015 r., Polsce grozi jej ponowne otwarcie.

Agencje ratingowe wielokrotnie wskazywały w swoich komunikatach m.in. na pogorszenie się sytuacji fiskalnej, napięte stosunki z UE, opóźniające się zatwierdzenie KPO czy stopniową erozję ram instytucjonalnych Polski.

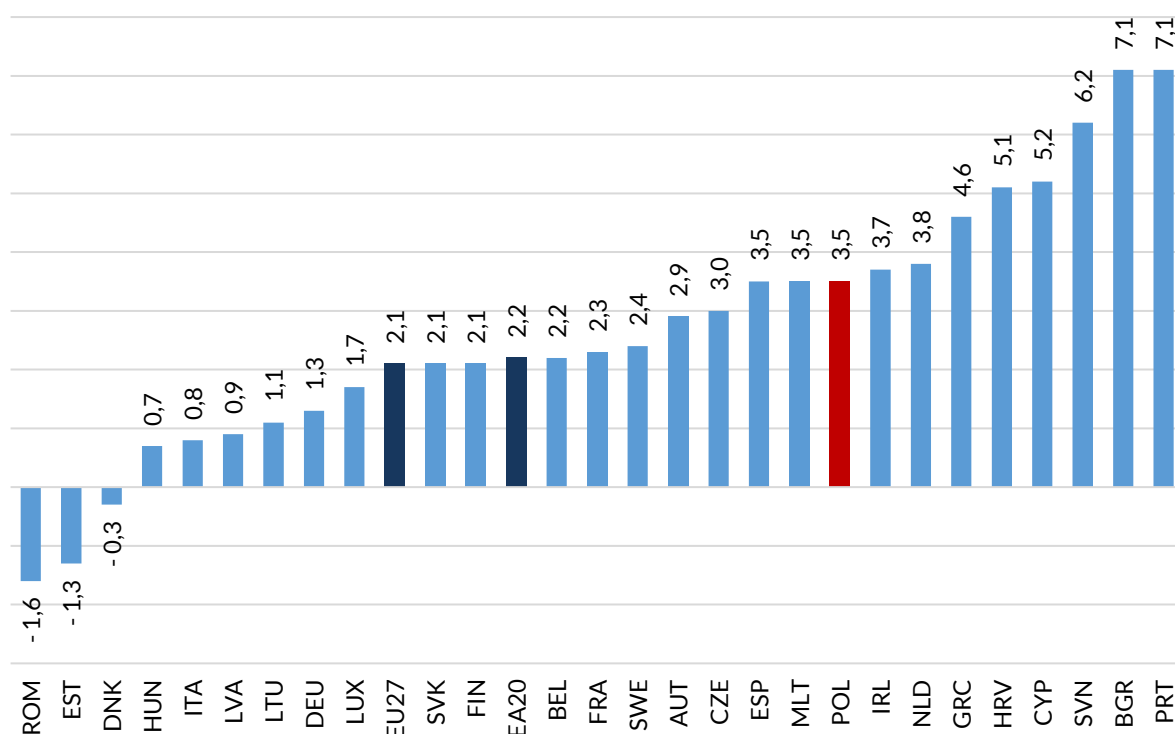
V.1. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dokonując ogólnej oceny stanu finansów publicznych analizowane będą dwa mierniki, tj. wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz stan zadłużenia/dług tego sektora i koszty jego obsługi. Oba te wskaźniki prezentowane będą według metodyki ESA, która pokazuje najszerzy obraz finansów publicznych.

Niezwykle istotne jest, aby przy ocenie stanu finansów publicznych odnosić się w sposób kompleksowy do zakresu podmiotowego, a nie ograniczać się wyłącznie do budżetu państwa, który w ostatnich latach pełnił coraz mniej istotną rolę z punktu widzenia ocen stabilności finansów publicznych (patrz wykres 6 w rozdziale I.1).

W latach 2011-2018 obserwowano w Polsce proces zmniejszania się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB. W 2018 r. zmniejszył on się nawet do około 0,2% PKB. Zmniejszanie się tej relacji było wynikiem zarówno dynamicznie rosnących dochodów, jak i efektem statystycznym wynikającym z rosnącego PKB (w mianowniku tej relacji). W latach 2016-2019 polska gospodarka rozwijała się dynamicznie, co było związane również z dobrą koniunkturą w krajach UE. **Jednak okres dobrej koniunktury nie został wykorzystany ani do budowy buforów budżetowych, ani do wzmocnienia potencjału gospodarki poprzez wzrost inwestycji. Udział inwestycji w PKB pozostawał na poziomie dużo niższym od planowanego do osiągnięcia (22%-25% w 2020 r.) w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a nawet niższym od bazowego dla ww. strategii poziomu z roku 2015 (20,1%)³⁴.**

Wykres 33 Zmiana wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015 – 2018 (pp. PKB)

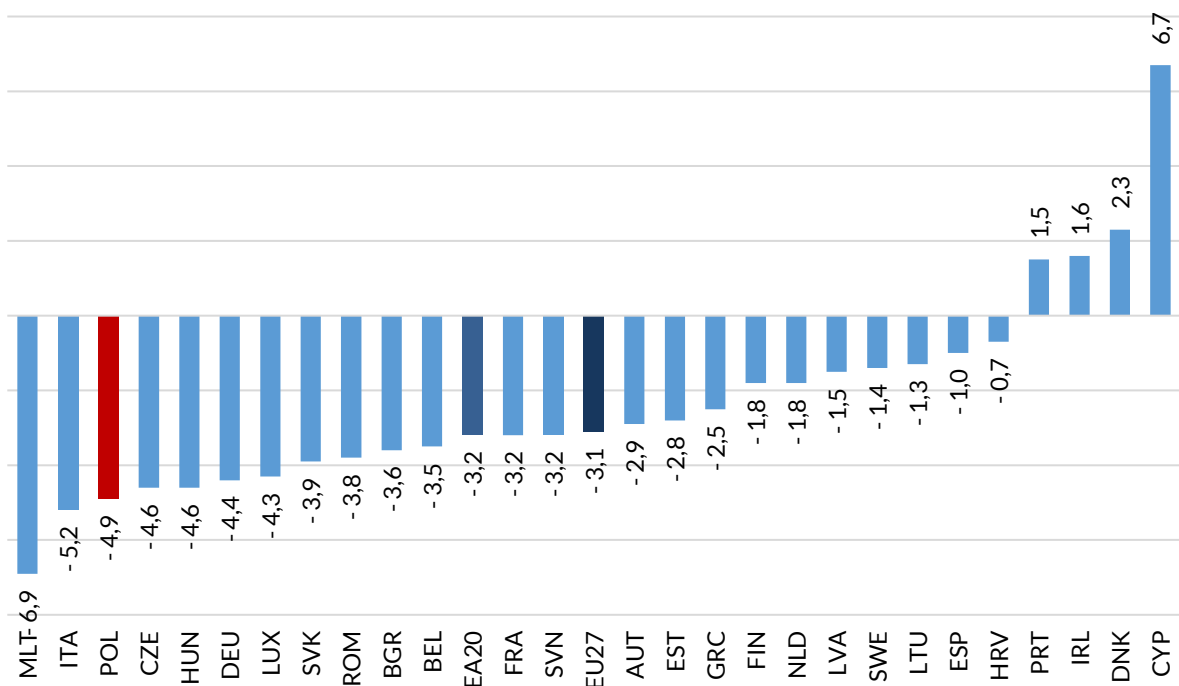


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Od 2019 r. nastąpił okres najpierw nieznacznego, a później skokowego pogorszenia sytuacji finansów publicznych w Polsce. Szczególnej uwagi wymaga tu polityka fiskalna prowadzona w latach 2022-2023.

³⁴ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), s. 122.

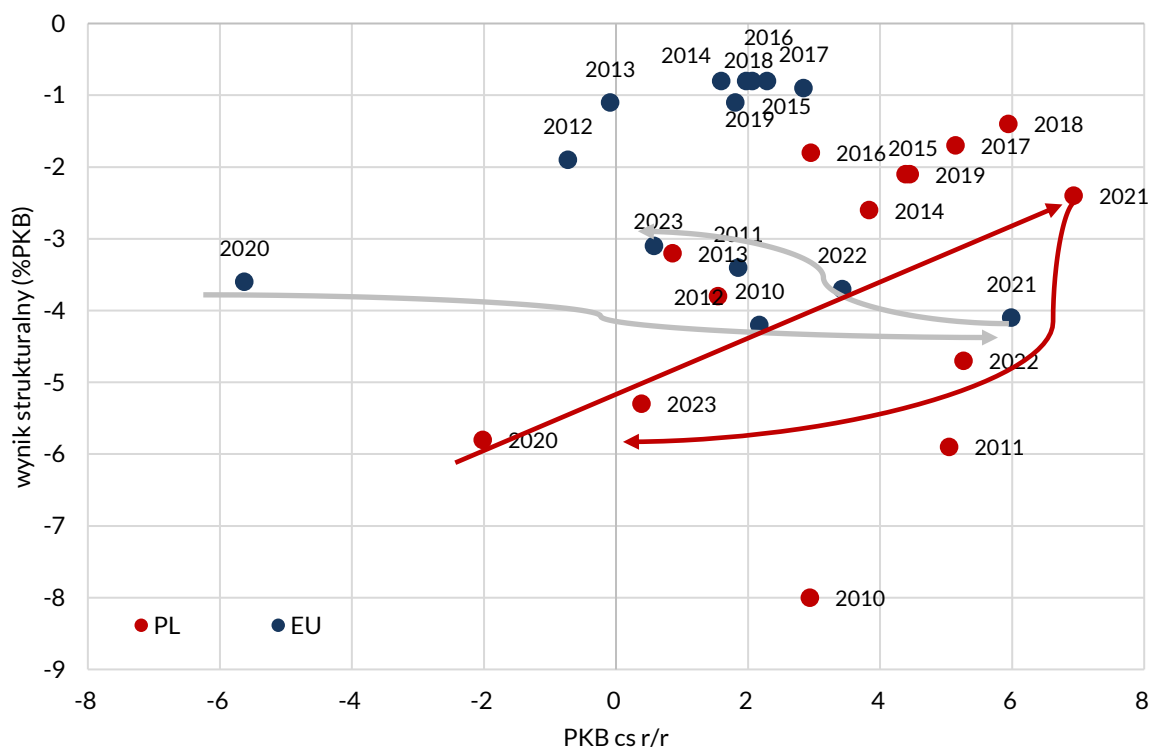
Wykres 34 Zmiana wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2019 – 2023 (pp. PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Niewątpliwie bardzo dobra koniunktura gospodarcza w dużym stopniu umożliwiła poprawę stanu podstawowych wskaźników długu i deficytu. **Z kolei patrząc na deficyt oczyszczony z efektów koniunktury gospodarczej oraz z działań jednorazowych**, czyli deficyt pokazujący na ile trwałe wydatki publiczne mają pokrycie w trwałych dochodach publicznych, **sytuacja wygląda szczególnie źle w latach 2022-2023** (wykres poniżej).

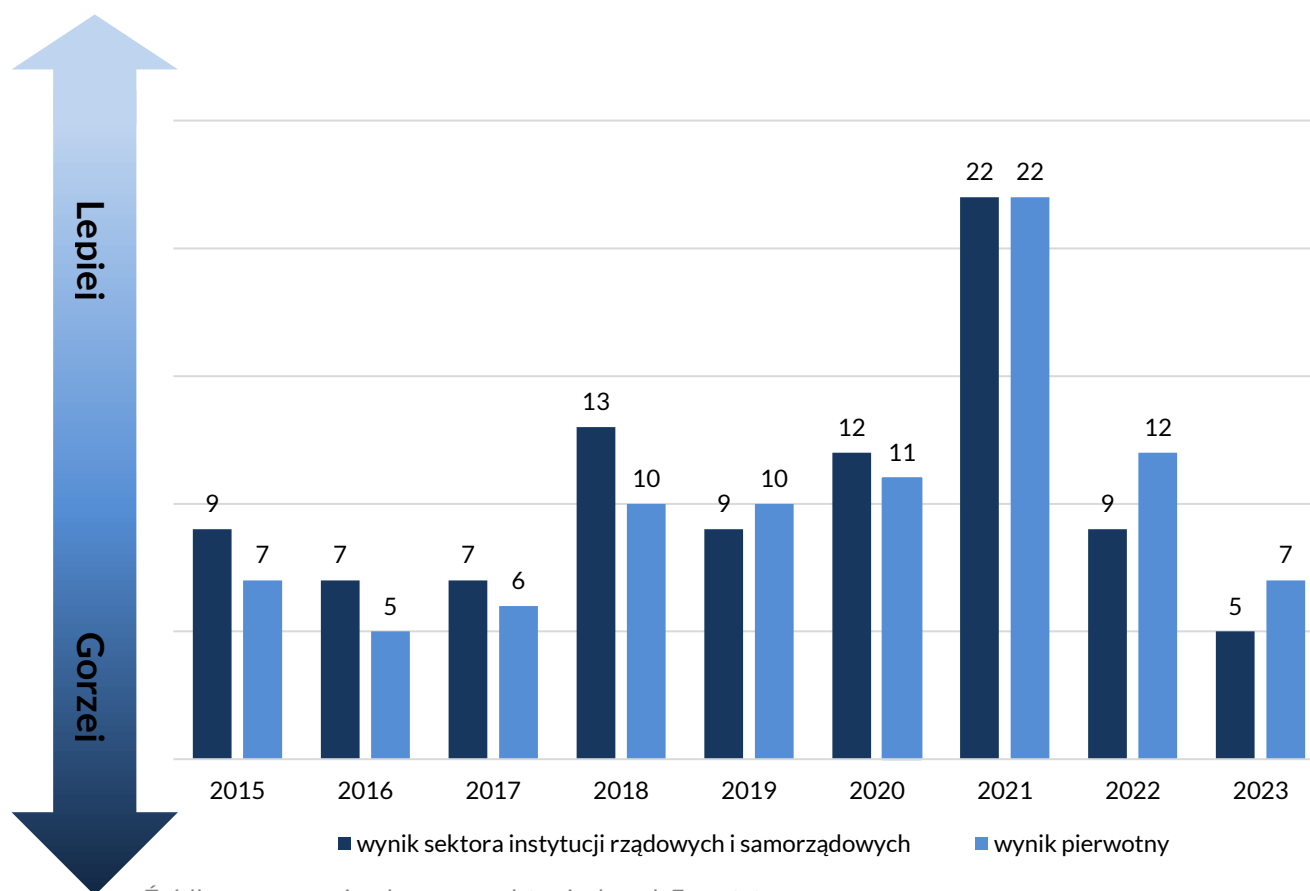
Wykres 35 Deficyt strukturalny i wzrost PKB



Źródło: PKB cs r/r - ozn. PKB w cenach stałych w ujęciu rok do roku; opracowanie własne na podstawie danych AMECO.

Co więcej, porównanie z innymi krajami nawet deficytu nominalnego w 2019 r. pokazuje, że byliśmy pod względem równowagi finansów publicznych na końcu peletonu UE - nasz deficyt był dziewiątym najwyższym. Aż 17 krajów w 2019 r. zanotowało nadwyżkę, mimo że koniunktura gospodarcza w tych krajach była relatywnie gorsza niż w Polsce. Pod względem deficytu strukturalnego Polska była jednym spośród sześciu najgorszych krajów w rankingu UE.

Wykres 36 Miejsce Polski w rankingu UE (wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych)



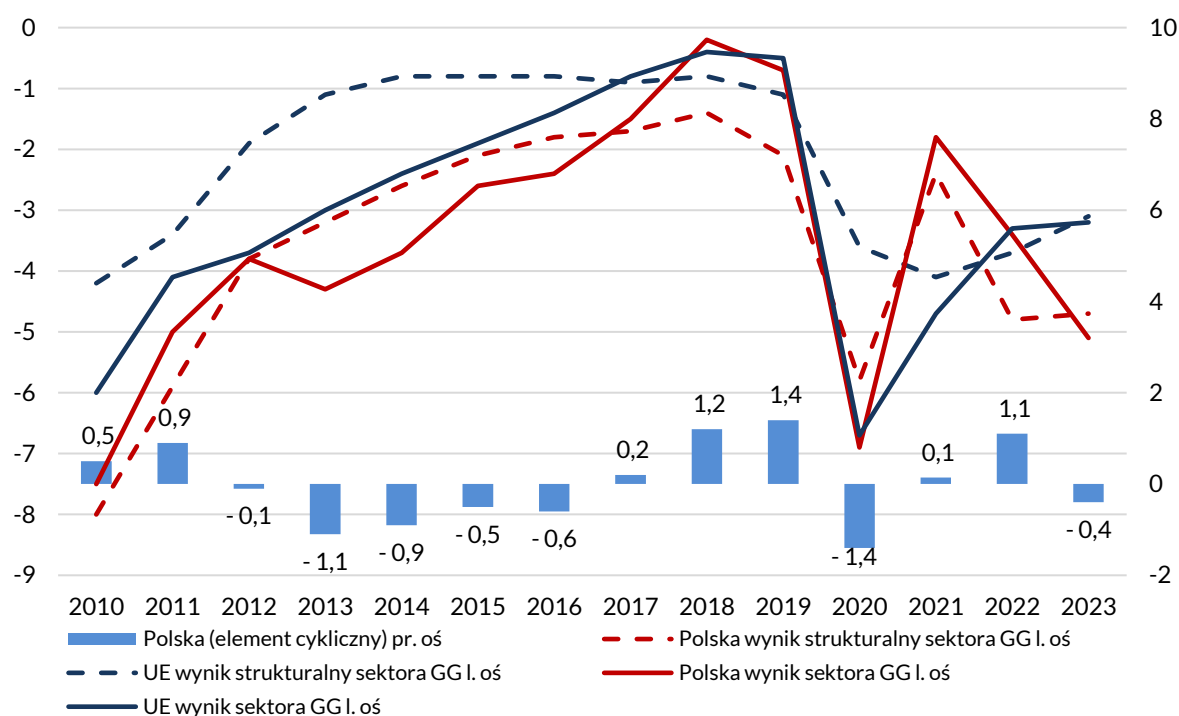
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wyjątkowo wysoki element cykliczny w latach 2018 i 2019 jest potwierdzeniem prowadzenia przez rząd nieodpowiedzialnej procyklicznej polityki fiskalnej (wykres 37).

W szczególności nieodpowiedzialne było zwiększanie deficytu w roku 2019 – roku wyborczym, w którym wprowadzono szereg kosztownych zmian systemowych bez zapewnienia im strukturalnego i stabilnego źródła finansowania.

Brak odpowiednich buforów fiskalnych i odporności polskiej gospodarki na kryzys, który rok później wywołała pandemia COVID-19 wyraźnie widać w istotnie wyższym niż średnia w krajach UE deficycie odnotowanym w 2020 r., ukazując także błędy w prowadzeniu polityki gospodarczej. **Element cykliczny deficytu (w 2020 r.) w przypadku średniego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych dla krajów UE był dwukrotnie większy od oszacowanego dla Polski.** Pomimo to najbardziej kosztowne rozwiązania stały się stałym elementem wydatków. Co więcej, w kolejnych latach ówczesny rząd (2022 i 2023) wprowadził dalsze bardzo kosztowne obniżki PIT-u oraz kolejne świadczenia, które na trwałe pogorszyły stan finansów publicznych. Efektem powyższej polityki jest widoczny **negatywny trend wzrostowy deficytu sektora GG w 2022 i 2023 roku w porównaniu do poprawy wyniku dla większości krajów UE** (poprawa średniego deficytu dla UE).

Wykres 37 Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)



Uwaga: obliczenia własne z uwzględnieniem zrewidowanych w kwietniu br. danych dla Polski.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AMECO (dla UE) i Eurostat (dla Polski).

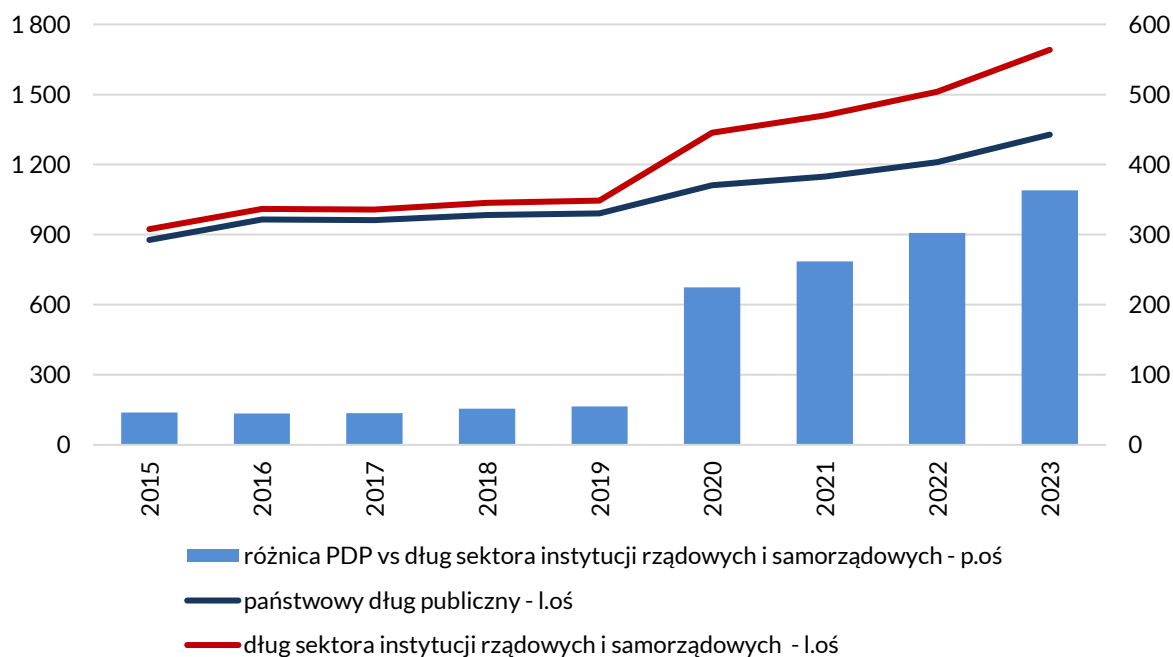
W efekcie **trwałego pogorszenia sytuacji finansów publicznych** i przewidywanego utrzymywania się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powyżej 3% PKB Polsce grozi obecnie otwarcie unijnej procedury nadmiernego deficytu (EDP), wymagającej następnie jego corocznej redukcji o wartość określoną w rekomendacjach Rady Ecofin. Oznacza to, że **po 8 latach rządów obecnej opozycji nowy rząd będzie zmuszony do wdrożenia działań naprawczych celem przywrócenia równowagi finansów publicznych**. Zły stan finansów publicznych jest szczególnie problematyczny w kontekście wyzwań stojących przed polską gospodarką, zwłaszcza związanych z transformacją energetyczną.

V.2. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych i koszty jego obsługi

W Polsce, podobnie jak na całym świecie, pandemia i kryzys gospodarczy wymusiły zwiększenie deficytu finansów publicznych, a w konsekwencji i zadłużenia w związku z wprowadzaniem czasowego dofinansowania gospodarstw domowych i firm. Jednak **skala zwiększenia długu w Polsce jest znacznie większa ze względu na jednoczesne wprowadzenie wielu działań, pogarszających stan finansów publicznych na trwałe**.

Jednym z ważnych problemów strukturalnych jest obserwowane w ostatnich latach rosnące pozabudżetowe zadłużenie, generowane przez fundusze BGK (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych - FWSZ), które zaciągają dług gwarantowany z mocy ustawy przez Skarb Państwa, **nie mając w praktyce własnych środków na jego obsługę i spłatę**. Podmioty te nie są częścią sektora finansów publicznych wg przepisów krajowych, lecz są zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych wg metodyki ESA.

Wykres 38 Porównanie państwowego długu publicznego (PDP) do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015 - 2023 (nominalnie, mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF i Eurostat.

Zaciąganie długu poza budżetem państwa za pośrednictwem funduszy w BGK powoduje następujące konsekwencje:

1. Dług ten nie powiększa państwowego długu publicznego (PDP), co z jednej strony pozwala stabilizować relację PDP do PKB (co jest istotne z punktu widzenia konstytucyjnego limitu 60% oraz progów ostrożnościowych i sanacyjnych 55% i 60% określonych w ustawie o finansach publicznych). Z drugiej strony rosnąca różnica między krajową, a unijną definicją długu publicznego ogranicza ekonomiczną adekwatność krajowej definicji długu publicznego i wiarygodność krajowych reguł fiskalnych.
2. Do 2019 r. dług publiczny wg definicji UE był w Polsce wyższy o ok. 2-3 pp. PKB w stosunku do definicji krajowej i wynikał przede wszystkim z długu Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) w BGK oraz zadłużenia przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Od 2020 r. różnica ta **radycznie** wzrosła i obecnie przekracza 10 pp. PKB.
3. W odróżnieniu od innych podmiotów zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych, dług funduszy utworzonych w BGK po 2019 r. nie ma własnych źródeł pokrycia – zarówno jego obsługa, jak i spłata odbywać się musi ze środków budżetu państwa, co oznacza, że siłą rzeczy ograniczanie długu Skarbu Państwa i wydatków budżetu państwa musi mieć w ich przypadku charakter przejściowy.
4. Koszt obsługi długu gwarantowanego przez Skarb Państwa jest wyższy niż zaciąganego bezpośrednio przez Skarb Państwa.
5. Emisja długu przez fundusze utworzone w BGK jest jednym z elementów szerszego zagadnienia, jakim jest zasadność tworzenia tego typu funduszy, które prowadzi do łamania zasady jedności budżetu, tworzy wątpliwości co do prawnego charakteru środków funduszy, tworzy wiele strumieni publicznych środków i w efekcie utrudnia planowanie gospodarcze i zmniejsza dyscyplinę finansów publicznych. Powoduje

również konieczność dodatkowej koordynacji prac administracyjnych i operacyjnych oraz związanych z tym kosztów.

Generalnie granice finansowania dłużnego zadań państwa poza budżetem państwa podzielić można na dwie kategorie:

1. **budżetowe** – narastanie długu publicznego w relacji do PKB oraz wyższy koszt obsługi długu zaciąganego poza budżetem państwa przy braku działań dostosowawczych może prowadzić do narastania pułapki zadłużenia – pogłębiania się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych ze względu na rosnące w relacji do PKB koszty obsługi długu – problem dotyczy w szczególności FWSZ,
2. **rynkowe** – skłonność inwestorów do pokrywania znaczącej podaży obligacji emitowanych przez fundusze w BGK jest ograniczona, nawet po wyższych rentownościach, szczególnie przy znaczących potrzebach pożyczkowych samego budżetu państwa oraz wobec przyjętego modelu finansowego (fundusze nie mają własnych środków na obsługę i wykup). Jednocześnie, jak wskazuje BGK, potencjał pozyskiwania długoterminowego finansowania pozarynkowego (w ramach negocjowania kontraktów rzeczowych dla Ministerstwa Obrony Narodowej) jest ograniczony.

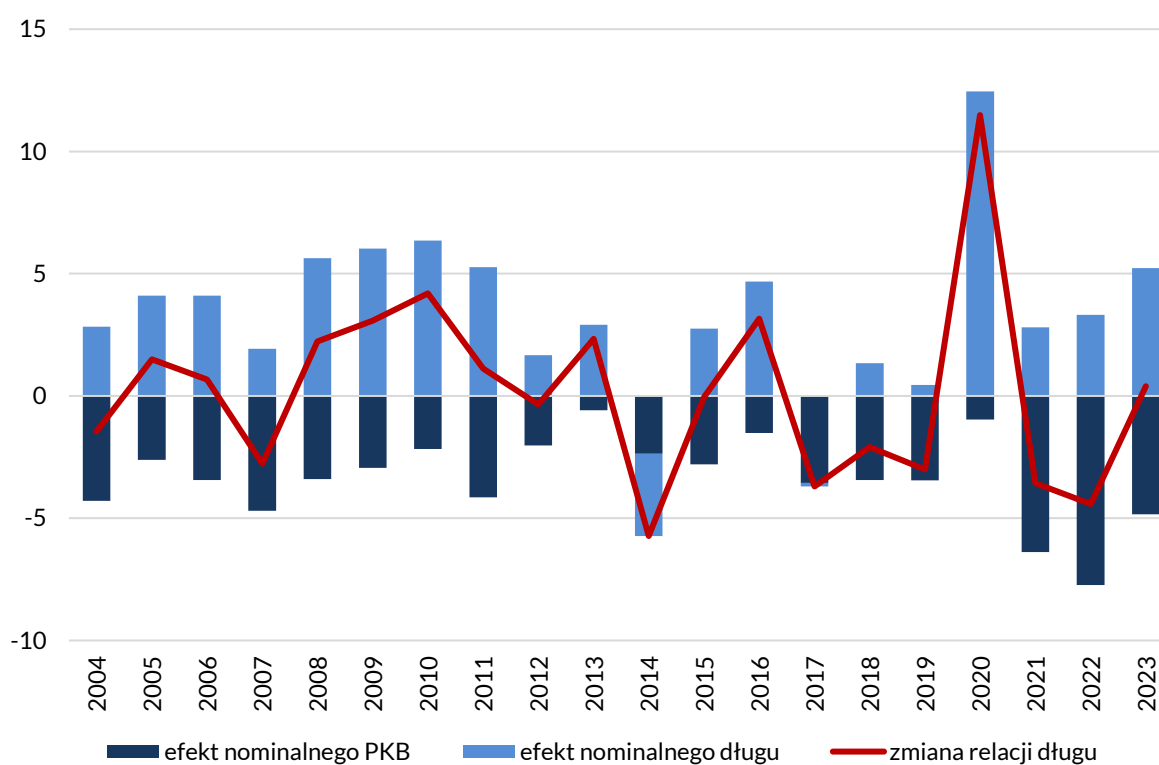
Należy mieć na uwadze, że zaciągnięcie dużych kwot długu w stosunkowo krótkim czasie w latach 2020-2021 nastąpiło w szczególnych okolicznościach (od tego czasu znacząco odmiennych) – rekordowo niskich stóp NBP i rentowności obligacji oraz programu operacji strukturalnych prowadzonego przez bank centralny.

Oprócz problematycznej kwestii finansowania pozabudżetowego istotne jest, czy zadłużenie rośnie szybciej niż PKB i inflacja oraz czy spadek relacji długu do PKB wynikający z wysokiej inflacji jest korzystny dla finansów publicznych.

Wykres poniżej prezentuje kształtowanie się zmian relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB dla Polski, na podstawie którego można dokonać oceny w jakim stopniu spadek tej relacji jest efektem wzrostu nominalnego PKB (czyli efektem mianownika), a pośrednio też efektem inflacji. Największy przyrost zadłużenia odnotowano w 2020 r., ale to rok wyjątkowy, gdyż w okresie pandemii wzrost relacji zadłużenia do PKB pomiędzy 2020 r. a 2019 r. miał miejsce we wszystkich krajach UE, odnotowujących jednocześnie wzrost długu nominalnego i gwałtowny spadek PKB. Dla większości krajów większy wkład miał wzrost zadłużenia nominalnego, który finansował działania wprowadzone w celu wsparcia różnych sektorów gospodarki.

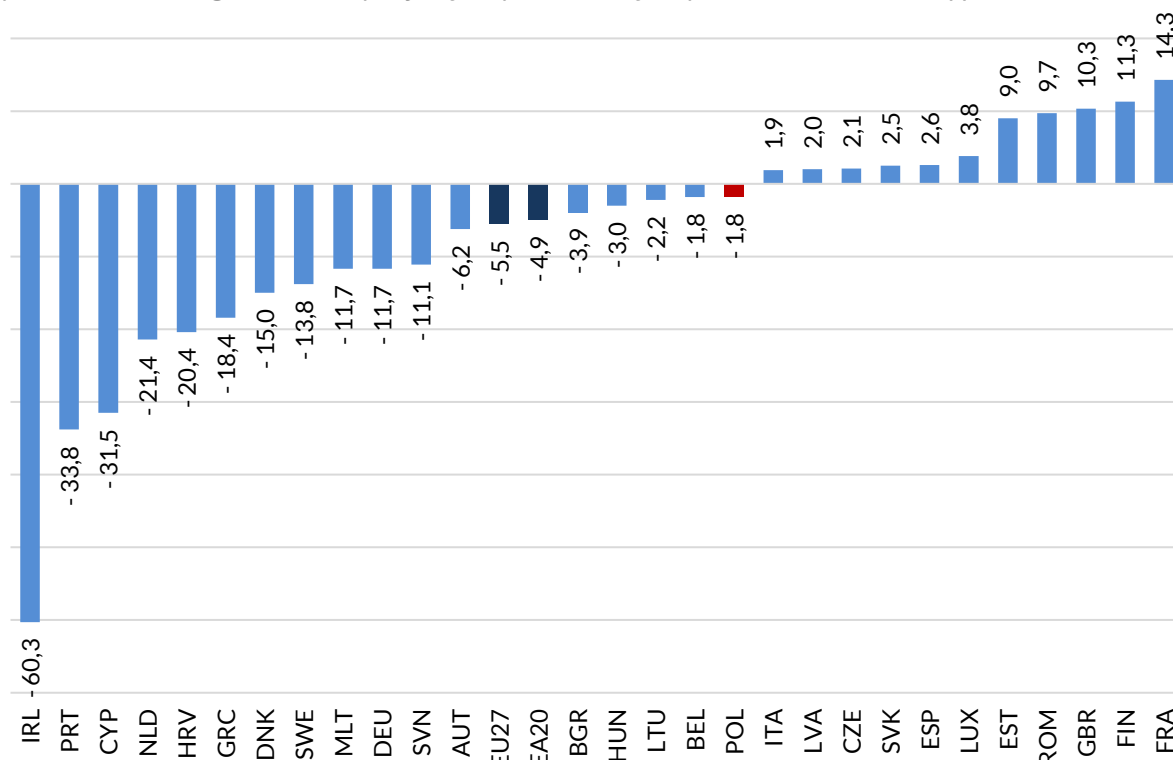
Ostatnie 3 lata pokazują, że **problemu długu nie rozwiąże** podwyższona inflacja połączona z krótkookresowym wzrostem gospodarczym. **Mamy w tym wypadku do czynienia z „wyrastaniem z długu” jedynie pozornie**, bo nie uwzględnia to negatywnych efektów wysokiej inflacji na gospodarkę, społeczeństwo i w rezultacie na finanse publiczne. „Wyrastanie z długu” powinno wynikać tylko z długookresowego, realnego wzrostu gospodarczego przy stabilnej inflacji.

Wykres 39 Dekompozycja zmiany relacji długu do PKB dla Polski, w pp.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

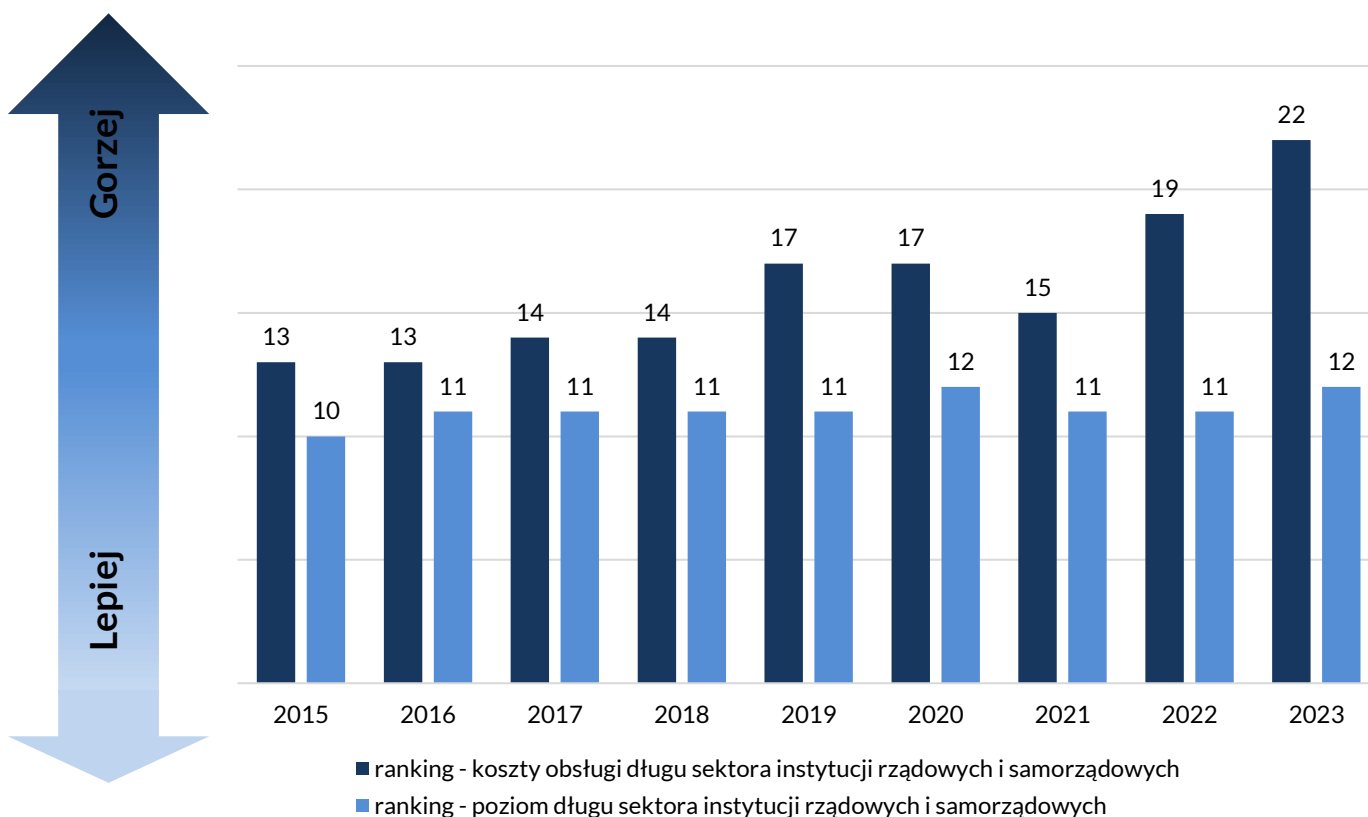
Wykres 40 Zmiana długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2023 (pp. PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Pomimo że Polska należy do krajów z niższą relacją długu do PKB niż średnia UE, to koszty obsługi długu są wyższe od średniej unijnej. Zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy jest poziom stóp banku centralnego. Równie ważnym zagadnieniem jest wiarygodność międzynarodowa, zaś w przypadku Polski – dobre stosunki z instytucjami Unii Europejskiej i stabilność napływu środków europejskich.

Wykres 41 Miejsce Polski w rankingu UE (dług i koszty obsługi długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) w relacji do PKB)

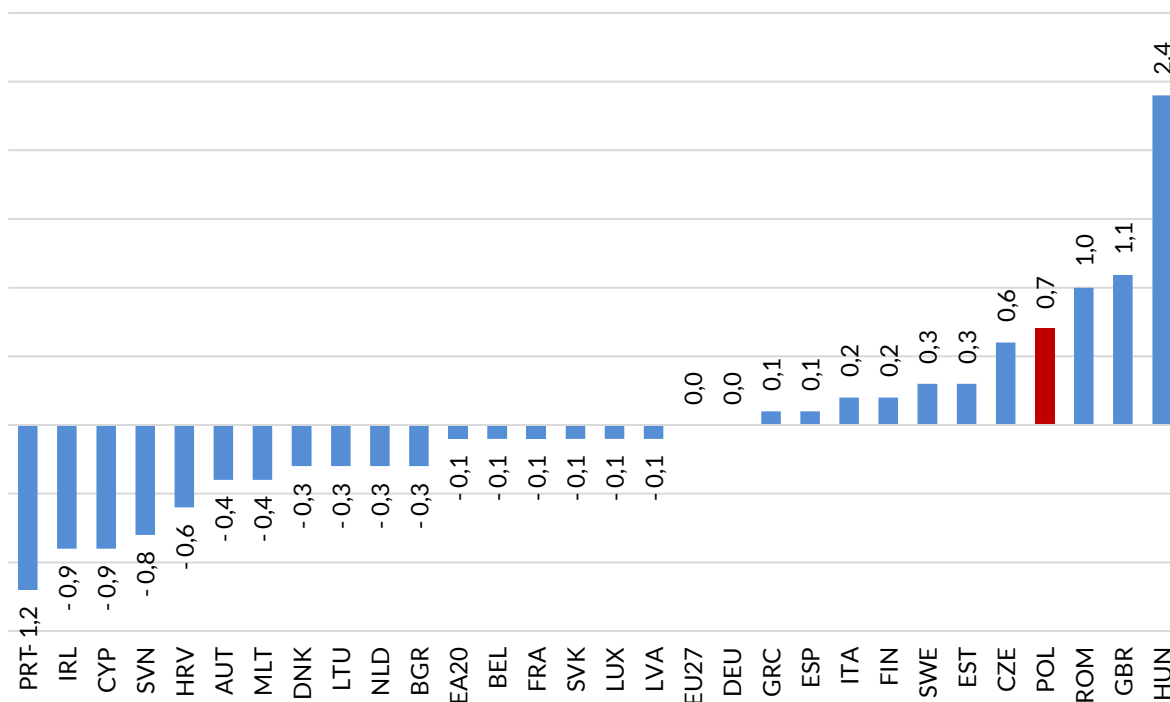


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

O tych powodach „droższego długu” można wnioskować m.in. z komunikatów agencji ratingowych (pełne wersje w załączniku V), które wskazywały na negatywne czynniki, których materializacja może wpłynąć na obniżenie ratingu kredytowego dla Polski, co z kolei przełożyłoby się na wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Wśród czynników, które wymieniano w komunikatach wskazywano na:

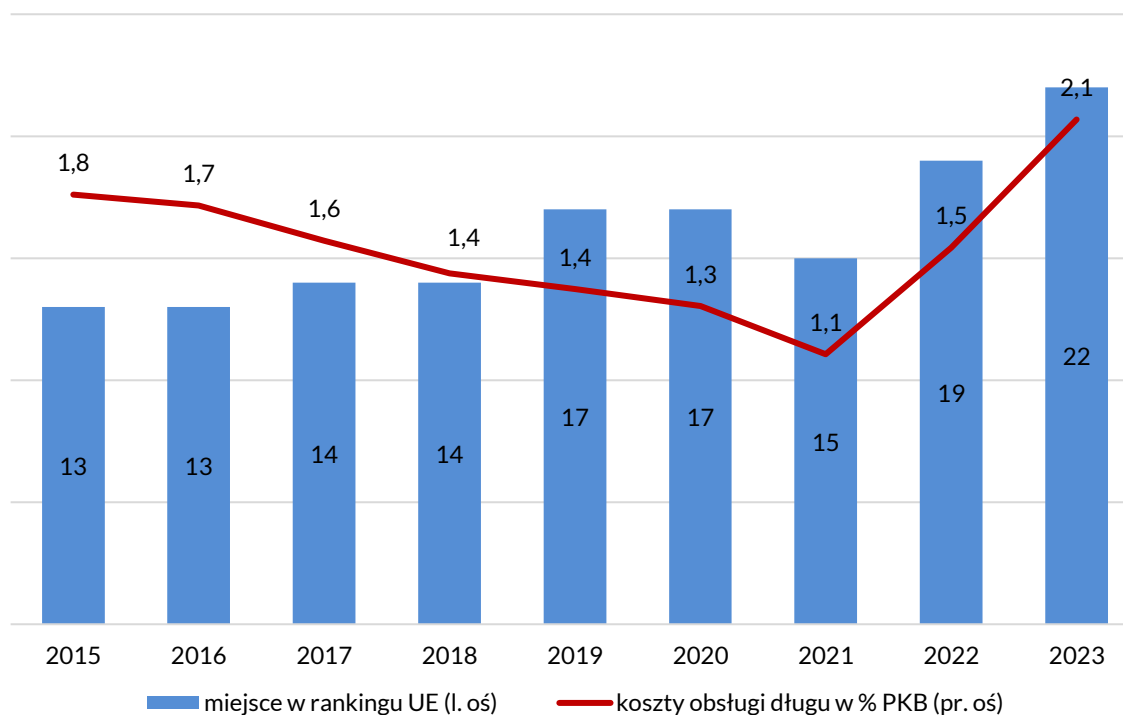
1. pogorszenie się sytuacji fiskalnej rządu i/lub istotne pogorszenie klimatu inwestycyjnego w następstwie wdrożenia proponowanych przez rząd środków,
2. przedłużający się (lub eskalacja) konflikt między rządem a Trybunałem Konstytucyjnym,
3. napięte stosunki z Komisją Europejską opóźniające zatwierdzenie KPO i wypłatę funduszy,
4. stopniową erozję ram instytucjonalnych Polski (w szczególności systemu sądownictwa) i kontrowersyjne relacje rządu z instytucjami UE,
5. zmianę perspektywy ratingu na negatywną z uwagi, że istnieje możliwość dalszej erozji niezależności, wiarygodności i skuteczności kluczowych instytucji.

Wykres 42 Zmiana kosztów obsługi zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2019-2023, (pp. PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 43 Koszty obsługi długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB), miejsce Polski w rankingu UE w zakresie kosztów obsługi długu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

V.3. Scenariusze rozwoju długu publicznego

Wiedząc jaki jest obecnie stan zadłużenia państwa, a także jakie są przewidywane zmiany zobowiązań, niezbędne jest sporządzenie prognoz ewolucji długu. Informują one kiedy Polska może przekroczyć unijne kryterium konwergencji, tj. 60% relacji długu do PKB (wg metodologii ESA).

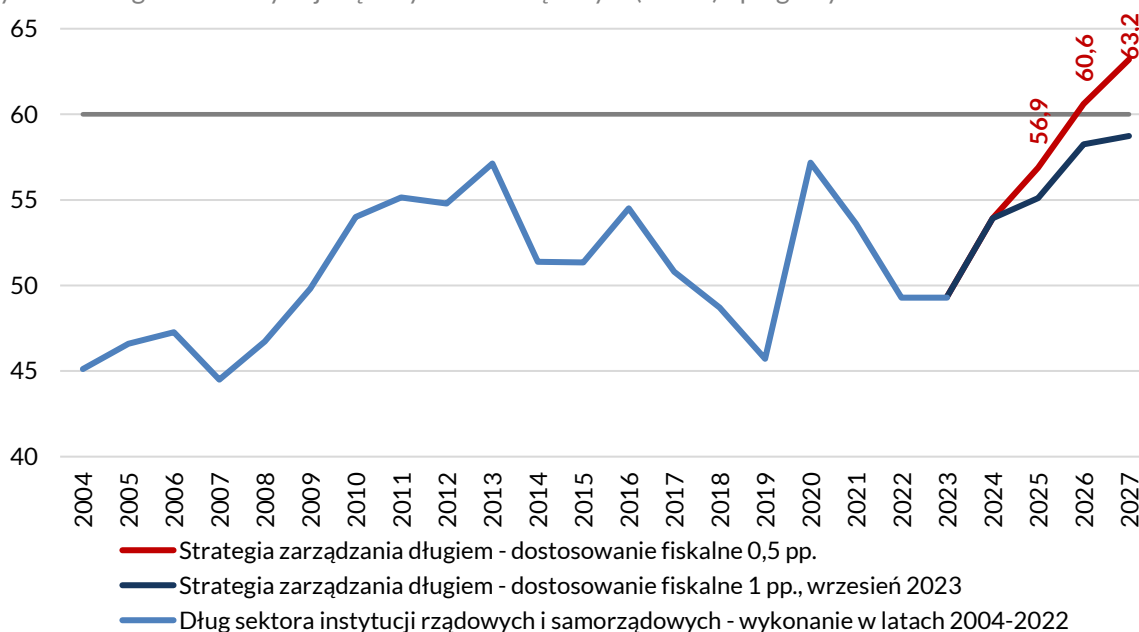
W prognozach długu publicznego do *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027*, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2023 r., przyjęto założenie na lata 2025-2027 o corocznym dostosowaniu fiskalnym, o którym mowa w art. 112a¹ ustawy o finansach publicznych na poziomie 1 pp. oraz dodatkowo przyjęto, że wykonanie wydatków w 2024 r. będzie zgodne z limitami z projektu ustawy budżetowej na rok 2024, a w latach 2025-2027 będzie o 1,1 pp. PKB niższe niż maksymalne limity (tzw. naturalne oszczędności). Oznaczało to, że założone zacieśnienie fiskalne będzie większe niż wymagane przez SRW 0,5 pp. Założono również wykup zapadających obligacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz PFR S.A. po 2024 r. ze środków budżetu państwa. Przy tych założeniach relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg definicji UE) do PKB rosła do 58,7% w 2027 r.

Jednak przyjmując bardziej realistyczne założenia, tj.:

- coroczny wysiłek fiskalny w latach 2025-2027 pozostaje na poziomie 0,5 pp. PKB,
- w latach 2024-2027 naturalne oszczędności wynoszące 1,1% PKB rocznie,
- obligacje PFR zapadające w 2024 r. wykupywane są ze zwrotów beneficjentów z Tarczy Finansowej, ale kolejne już refinansowane na rynku, zaś wszystkie zapadające obligacje Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 są refinansowane na rynku,
- pozostałe założenia pozostają zgodne ze wspomnianą *Strategią* przyjętą przez RM we wrześniu 2023 r.

to dług sektora instytucji rządowych i samorządowych mógłby przekroczyć 60% PKB w roku 2026.

Wykres 44 Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) – prognozy



Źródło: opracowanie własne.

VI. PROPONOWANE DZIAŁANIA I KIERUNKI ZMIAN

VI.1. Jawność i przejrzystość finansów publicznych

W ramach działań związanych z poprawą jawności finansów publicznych proponuje się w sposób systemowy objąć ustawą budżetową plany finansowe NFZ i FRD (przyjęte na potrzeby projektu ustawy budżetowej). W przypadku funduszy w BGK, szpoz-ów, uczelni publicznych, instytucji kultury, PAN i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych proponuje się obowiązkowe publikowanie planów finansowych/zagregowanych planów finansowych dla poszczególnych grup jednostek na szczeblu centralnym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej oraz w części opisowej sprawozdania z wykonania tej ustawy.

Wskazane byłoby także publikowanie na stronie MF:

1. wykonania planów finansowych w postaci pliku Excela obejmującego dłuższy horyzont czasowy lub
2. odwołań (link) do strony, na której dostępne są dane.

Publikowane odwołania do odpowiednich stron lub pliki Excel powinny znajdować się na stronie Ministerstwa Finansów w jednym miejscu, mieć jednolitą formę wizualną oraz dedykowaną zakładkę.

W najbliższym czasie BGK, na prośbę i za zgodą rządu, rozpocznie publikowanie aktualnych planów finansowych oraz sprawozdawczych danych kwartalnych przedstawiających wykonanie planów dla funduszy umiejscowionych w BGK.

MF planuje także prezentowanie w układzie kwartalnym informacji dotyczących monitorowania SRW.

Dodatkowo celem poprawy efektywności SRW i przywrócenia jej wiarygodności w MF prowadzony jest obecnie – we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym – przegląd reguły. Zakłada się jego zakończenie w I połowie br. i dokonanie w jego efekcie odpowiednich zmian w regule, zwiększających jej spójność z nowymi regułami UE i ograniczających możliwość jej obchodzenia.

Równocześnie w celu zwiększenia transparentności finansów publicznych, w szczególności w zakresie przestrzegania reguł fiskalnych, planowane jest utworzenie w Polsce niezależnej rady fiskalnej. Polska jest obecnie jedynym krajem w UE, który nie posiada takiej instytucji. Działanie to zostało zapowiedziane już w expose Premiera Donalda Tuska, niezależnie od finalizowanych obecnie zmian w ramach fiskalnych UE. W celu zapewnienia wiarygodności procesu tworzenia nowej instytucji prace analityczne w tym zakresie są realizowane we współpracy z Bankiem Światowym. W kwietniowej aktualizacji Programu konwergencji zostaną przedstawione główne założenia w tym zakresie.

VI.2. Planowane działania w zakresie jednostek samorządu terytorialnego

Zmiana systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Obecny system dochodów JST obowiązuje już blisko 20 lat i, z uwagi na dynamicznie zmieniające się otoczenie społeczno-gospodarcze oraz prawne, wymaga dostosowania do obecnych realiów oraz zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Obserwację tę potwierdzają w szczególności same jednostki samorządu terytorialnego, które postulują

przeprowadzenie stosownych reform poszerzających ich potencjał dochodowy, który w większym stopniu odpowiadałby zakresowi wykonywanych zadań.

Przeprowadzenie reformy potencjału dochodowego JST jest więc jednym z podstawowych wyzwań w nadchodzącym czasie. Resort finansów przygotowuje obecnie zmiany w zakresie systemu finansowania JST, których głównym celem będzie właśnie wprowadzenie rozwiązań zapewniających stabilność i przewidywalność finansów samorządowych.

Ocena skuteczności reguł fiskalnych JST i ich ewentualna korekta

Obecnie obowiązujące reguły fiskalne JST, z uwagi na wiele wprowadzonych różnymi ustawami zmian polegających na luzowaniu limitu, tracą na swojej skuteczności, zaś wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego zatracają kluczową cechę, którymi powinny się charakteryzować, tzn. realistyczność oraz zatracają funkcję wspierającą prawidłowe zarządzanie finansami jednostek samorządowych.

Konieczne staje się więc dokonanie przeglądu regulacji związanych z regułami fiskalnymi dotyczącymi JST oraz wprowadzenie rozwiązań sprzyjających realistycznemu planowaniu średniookresowemu – co powinno usprawnić absorpcję środków zagranicznych przez samorządy (w tym z KPO).

VI.3. Działalność audytowa Krajowej Administracji Skarbowej

Z uwagi na coraz bardziej skomplikowany system organizacji finansów publicznych oraz informacje medialne o nieprawidłowościach w zarządzaniu majątkiem Skarbu Państwa i środkami publicznymi podjęto decyzję o analizie zagadnień związanych z oceną rzetelności i skuteczności ochrony interesów Skarbu Państwa.

Jednym z zadań Krajowej Administracji Skarbowej, wynikającym z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.) jest ochrona interesów Skarbu Państwa. Przejawia się ona m.in. w dbałości o to, aby zasoby majątku państwowego były racjonalnie wykorzystywane w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej oraz możliwości realizacji zadań ogólnospołecznych.

W 2024 roku, Krajowa Administracja Skarbowa, mając na uwadze potrzebę:

1. intensyfikacji działań audytowych w obszarze szerszym niż część oświatowa i wyrównawcza subwencji ogólnej,
2. dokonania wszechstronnej oceny, w szczególności oszczędności, skuteczności, efektywności, celowości i zgodności z prawem działań podejmowanych przez osoby, podmioty, jednostki organizacyjne realizujące zadania finansowane ze środków publicznych, wykorzystujące mienie Skarbu Państwa, zarządzające majątkiem państwowym, wydatkujące, przekazujące i otrzymujące środki publiczne,
3. weryfikacji, pojawiających się w przestrzeni publicznej, informacji o działaniach osób, podmiotów, jednostek organizacyjnych naruszających zasady gospodarowania środkami publicznymi,
4. koordynacji działań organów właściwych w sprawach dokonania takiej oceny,
5. koordynacji działań zmierzających do ujawniania, zabezpieczania i odzyskiwania mienia w celu pokrycia strat Skarbu Państwa będących efektem niegospodarności,

zdecydowała o konieczności realizacji – jako priorytetowych – zadań audytowych.

W tym celu, z początkiem 2024 r., Krajowa Administracja Skarbowa podjęła działania zmierzające do dokonania oceny rzetelności i skuteczności ochrony interesów Skarbu Państwa w procesie gospodarowania środkami publicznymi w latach 2015–2023. Jednym z elementów tego procesu jest ocena procedur i mechanizmów w aspekcie powstawania szkód lub stwarzania ryzyka nienależytego gospodarowania środkami publicznymi. Ponieważ wskazane zamierzenie powinno być przeprowadzone sprawnie i efektywnie, zostały wdrożone następujące rozwiązania:

1. Szef Krajowej Administracji Skarbowej nawiązał bieżącą współpracę z kierownictwem pozostałych resortów w celu przeprowadzenia, w resortach oraz wytypowanych jednostkach, działań audytowych i kontrolnych, w tym oceny mechanizmów i procedur w aspekcie powstania szkód lub stwarzania ryzyka nienależytego gospodarowania środkami publicznymi.
2. Organom Administracji Skarbowej polecono podjęcie działań audytowych dotyczących poszczególnych resortów, w pierwszym etapie za lata 2020 - 2023, w terminie do 23 lutego 2024 r.
3. Zarządzeniem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 8 lutego 2024 r. został powołany „Zespół do spraw koordynacji działań organów Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie oceny rzetelności i skuteczności gospodarowania środkami publicznymi”. Zespół zapewni koordynację działań organów Krajowej Administracji Skarbowej w wymienionym zakresie. Zespół w szczególności będzie odpowiedzialny za wspieranie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie koordynowania audytu, o którym mowa w art. 95 ust. 1 pkt 2-5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, identyfikację obszarów i analizę zagadnień związanych z oceną rzetelności i skuteczności ochrony interesów Skarbu Państwa w procesie gospodarowania środkami publicznymi, wsparcie w rozstrzygnięciu problemów związanych z realizacją przez organy Krajowej Administracji Skarbowej działań dotyczących oceny rzetelności i skuteczności ochrony interesów Skarbu Państwa w procesie gospodarowania środkami publicznymi, określenie zasad typowania podmiotów do audytu oraz czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych. Efektem pracy Zespołu będzie dostarczenie Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informacji o nieprawidłowościach w zakresie gospodarowania środkami publicznymi oraz w rozliczeniach podatkowych beneficjentów środków publicznych.
4. Kolejnymi działaniami Krajowej Administracji Skarbowej, które zostaną podjęte w następstwie lub równoległe do działań audytowych będą kontrole podatkowe lub celno-skarbowe obejmujące zagadnienie wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez ostatecznych beneficjentów środków publicznych.
5. Szczegółowe omówienie działań audytowo-kontrolnych we wspomnianym zakresie, ich wyniki, skutki finansowe i inne, zostaną przedstawione po ich zakończeniu w odrębnym materiale.

VI.4. Inne działania i kierunki zmian

Analiza zasadności funkcjonowania podmiotów utworzonych po 2015 r.

Ministerstwo Finansów dokonało analizy jednostek utworzonych (w różnych formach organizacyjno-prawnych) na szczeblu administracji rządowej po 2015 r. Z analizy tej wynika, że wspomniane jednostki powstawały w sposób chaotyczny i nieracjonalny. W wielu przypadkach cele ich działania były formułowane w sposób bardzo ogólny, który nie uzasadniał czy istnieje faktyczna potrzeba istnienia tych jednostek, w jaki sposób ich funkcjonowanie wpisuje się w działania programowe i strategiczne nadzorującego ministra, dlaczego ich funkcjonowanie

miałoby być finansowane ze środków publicznych oraz z jakiego powodu do obsługi ich zadań potrzebne jest powoływanie kolejnych instytucji. W miejsce nowo powstających podmiotów nie likwidowano już istniejących, realizujących podobne zadania, co w konsekwencji prowadziło do dublowania się tych zadań. Brak horyzontalnego spojrzenia na funkcjonowanie tych jednostek pod kątem wpisywania się w politykę nadzorującego ministra oraz brak założonych wymiernych efektów ich funkcjonowania prowadził również do tego, że wydatki ponoszone były często arbitralnie, ad hoc. Ponadto miały tendencję do rozrastania się z biegiem czasu – w odniesieniu do niektórych podmiotów były to wzrosty kilkukrotne. W przypadku wielu utworzonych jednostek znaczna część wydatków/kosztów przeznaczana była na ich utrzymanie.

Nadmiarowe tworzenie dodatkowych podmiotów powodowało szereg negatywnych zjawisk dla finansów publicznych, jak trwała presja na wzrost wydatków publicznych (m.in. w związku z dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi, podejmowaniem dodatkowych działań planistycznych, sprawozdawczych, nadzorczych). Ponadto zmniejszało transparentność finansów publicznych, utrudniało koordynację polityk, prowadziło do oderwania poziomu finansowania od efektywności i skuteczności realizowanych działań.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadność funkcjonowania podmiotów utworzonych po 2015 r. wymaga dodatkowej, pogłębionej analizy. Należy dążyć do tego, aby te jednostki, które pozostaną lub zostaną przekształcone miały transparentnie określone zasady działania i wyznaczone cele, jakie mają osiągnąć, a wydatki były skierowane na osiągnięcie tych celów, a nie jedynie na funkcjonowanie tych instytucji.

Analiza mechanizmu nieodpłatnego przekazywania SPW

Ze względu na rosnący negatywny wpływ mechanizmu nieodpłatnego przekazywania SPW na rynek skarbowych papierów wartościowych, szczególnie w warunkach wysokich potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w bieżącym i w kolejnych latach oraz rosnącego ryzyka braku możliwości pełnego ich sfinansowania po racjonalnym koszcie, zasadne byłoby:

1. zaprzestanie wprowadzania takiego sposobu finansowania podmiotów w nowych ustawach,
2. możliwie maksymalne ograniczenie wydawania SPW na podstawie ustaw już funkcjonujących lub
3. wprowadzenie innych rozwiązań tego zagadnienia.

Dla zwiększenia przejrzystości finansów publicznych przekazywanie podmiotom środków z budżetu państwa powinno odbywać się poprzez wydatki budżetu państwa w formie dotacji, których udzielanie i rozliczanie jest uregulowane przepisami ustawy o finansach publicznych.

Strategia naprawy finansów publicznych

Mając na uwadze stan finansów publicznych i już zdeterminowane obciążenia, w szczególności w zakresie wydatków obronnych, konieczne jest opracowanie strategii ich naprawy. Naturalnym momentem jej przedstawienia będzie opracowanie, po wejściu w życie nowych reguł fiskalnych UE, **planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028**. Ten nowy dokument rządowy zostanie opublikowany jesienią br. i następnie przedstawiony do akceptacji unijnej Radzie Ecofin.

ZAŁĄCZNIKI

Jednym z zadań Krajowej Administracji Skarbowej, wynikającym z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.) jest ochrona interesów Skarbu Państwa. Przejawia się ona, m.in. w dbałości o to, aby zasoby majątku państwowego były racjonalnie wykorzystywane w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej oraz możliwości realizacji zadań ogólnospołecznych. Ochrona ta realizowana jest w procedurze audytu, m.in. w zakresie, o którym mowa w art. 95 ust. 1 pkt 2-7 ww. ustawy, tj.:

1. gospodarowania środkami publicznymi innymi niż określone w pkt 1 i 1a ustawy, z wyłączeniem badania celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego,
2. wywiązywania się z warunków finansowania pomocy ze środków, o których mowa w pkt 1-2 ustawy,
3. wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym,
4. wykorzystania mienia otrzymanego od Skarbu Państwa w celu realizacji zadań publicznych oraz prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa,
5. wypełniania zobowiązań wynikających z udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, w tym wykorzystania środków, których spłatę poręczył lub gwarantował Skarb Państwa, zgodnie z ich przeznaczeniem,
6. prawidłowości deklarowania, obliczania i wpłacania należności budżetu państwa, państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych, których pobór należy do innych organów.

Naruszenie zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi może rodzić odpowiedzialność:

1. karną (art. 231 Kodeksu karnego – działanie na szkodę interesu publicznego poprzez przekroczenie uprawnień lub nie dopełnienie obowiązków - Dz.U z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.),
2. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 11, art. 15, art. 17 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2024 r., poz. 104 z późn. zm.),
3. wynikającą z przepisów poszczególnych pragmatyk zawodowych (np. art. 113 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej - Dz. U. z 2022 r., poz. 1691, z późn. zm., art. 254 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej).

W latach 2008-2016 wyniki kontroli krajowych środków publicznych kształtowały się następująco:

W latach 2008-2016 kontrola środków publicznych realizowana była w ramach procedury kontroli skarbowej, uregulowanej w ówczesnie obowiązującej ustawie o kontroli skarbowej. W wyniku przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej w latach 2008-2016 postępowań kontrolnych, łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących środków publicznych, wyniosła 1 423 mln zł, z czego za lata 2010-2016 - 1 121 mln zł. Na podane wartości złożyły się nienależnie otrzymane, nieprawidłowo wykorzystane lub nadmiernie pobrane przez kontrolowane jednostki: dotacje, subwencje, dopłaty, dofinansowania, rekompensaty, refundacje i inne należności budżetu państwa. Ponadto kwota ujawnionych przez komórki kontroli środków publicznych, nieprawidłowości w zakresie podatków (pośrednich, bezpośrednich i innych), za lata 2010-2016 stanowiła kwotę 262 mln zł.

W latach 2010 – 2016 komórki kontroli środków publicznych urzędów kontroli skarbowej przeprowadziły 5 761 postępowań kontrolnych (średnio 823 na rok), w konsekwencji czego wydano 6 077 wyników kontroli oraz 412 decyzji administracyjnych.

Kwota dokonanych wpłat w zakresie finansowych środków publicznych, będących efektem przeprowadzonych postępowań kontrolnych w latach 2008-2016, wyniosła w sumie 525 mln zł.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, w wyniku przeprowadzonych kontroli skarbowych przez komórki kontroli środków publicznych, gdy stanowiły one naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kontrolujący kierowali zawiadomienia do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. W latach 2010-2016 urzędy kontroli skarbowej przekazały 599 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w I-iej instancji, w celu przeprowadzenia czynności sprawdzających oraz wszczęcia postępowania wyjaśniającego, natomiast w 193 przypadkach skierowano sprawy do II-iej instancji, tj. do komisji orzekających o ukaranie, w wyniku czego ukarano 79 osób.

Urzędy kontroli skarbowej w latach 2010 - 2016 (b.d. za 2011r.) skierowały 58 zawiadomień do organów ścigania oraz wystosowały 1 056 not sygnalizacyjnych do właściwych organów nadzorujących kontrolowane jednostki.

Tabela 5 Zawiadomienia i noty sygnalizacyjne

| WYSZCZEGÓLNIENIE | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| liczba skierowanych zawiadomień | 11 | B.D. | 17 | 8 | 6 | 6 | 10 |
| liczba wystosowanych not sygnalizacyjnych | 180 | B.D. | 173 | 157 | 174 | 207 | 165 |

Za lata 2018 – 2023 rezultaty pracy komórek audytu krajowych środków publicznych w izbach administracji skarbowej przedstawiają się następująco:

Liczba audytów przeprowadzonych przez wszystkie izby administracji skarbowej w kraju w okresie 2018 - 2023:

- ogółem 3470,
- średnio 578 na rok.

Tabela 6 Audyty przeprowadzone przez izby administracji skarbowej

| Liczba przeprowadzonych audytów w zakresie krajowych środków publicznych | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|-------|
| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Razem |
| 463 | 544 | 529 | 614 | 652 | 668 | 3 470 |

Ogólna tematyka audytu

W okresie 2018 – 2023 izby administracji skarbowej zaplanowały wykonanie 3110 zadań audytowych, obejmujących 32 obszary tematyczne.

Poniższa tabela przedstawia tematykę audytów wg liczby zaplanowanych zadań, stanowiącą 97,91% zadań podejmowanych w ramach audytów krajowych środków publicznych w tym okresie.

Pozostałe 65 zadań w 18 obszarach tematycznych stanowi 2,09% ogółu zaplanowanych zadań.

Tabela 7 Tematyka audytów wg półrocznych planów IAS

| Lp. | Tematyka audytów wg półrocznych planów IAS | Liczba zadań 2018-2023 | (%) |
|--------------|--|------------------------|---------------|
| 1 | Część oświatowa subwencji ogólnej | 1663 | 53,47% |
| 2 | Część wyrównawcza subwencji ogólnej | 477 | 15,34% |
| 3 | Gospodarowanie środkami PFRON/ZFRON | 414 | 13,31% |
| 4 | Dotacje dla szkół i placówek niepublicznych | 202 | 6,50% |
| 5 | Dotłaty do ulgowych przewozów pasażerskich | 65 | 2,09% |
| 6 | Wsparcie w ramach tarczy antykryzysowej | 61 | 1,96% |
| 7 | Dotacje dla fundacji i stowarzyszeń | 37 | 1,19% |
| 8 | Dotacje dla państwowych i samorządowych instytucji kultury | 32 | 1,03% |
| 9 | Gospodarowanie środkami publicznymi przez SPZOZ | 20 | 0,64% |
| 10 | Dotacje w ramach programu rządowego Senior+ | 17 | 0,55% |
| 11 | Dotacja celowa dla gmin na zadania z zakresu wychowania przedszkolnego | 16 | 0,51% |
| 12 | Gospodarowanie środkami publicznymi przez domy opieki społecznej | 15 | 0,48% |
| 13 | Ocena działalności samorządowej/państwowej jednostki budżetowej | 13 | 0,42% |
| 14 | Ocena prawidłowości udzielania zamówień publicznych | 13 | 0,42% |
| Razem | | 3045* | 97,91% |

Wpłaty w związku z ustaleniami audytu

Audytowane podmioty zwróciły nienależnie otrzymane lub wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem środki publiczne w łącznej kwocie ponad 520 mln zł.

W poszczególnych latach wpłaty te wyniosły (tabela poniżej):

Tabela 8 Kwoty wpłat w związku z ustaleniami audytów w podziale na lata – kwoty w PLN

| Kwoty wpłat w związku z ustaleniami audytów w podziale na lata – kwoty w PLN | | | | | | |
|--|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Razem |
| 94 047 940 | 119 128 517 | 80 224 804 | 58 779 475 | 87 268 968 | 80 976 597 | 520 426 300 |

W wyniku przeprowadzonych audytów ujawniono nieprawidłowości skutkujące ustaleniami finansowymi na łączną kwotę 1 032 mln zł, średnio 172 mln zł na rok.

W poszczególnych latach ustalenia te wyniosły (tabela poniżej):

Tabela 9 Ustalenia audytów w podziale na lata – kwoty w PLN

| Ustalenia audytów w podziale na lata – kwoty w PLN | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|---------------|
| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Razem |
| 115 887 974 | 410 566 859 | 157 967 582 | 140 596 380 | 73 959 117 | 132 780 085 | 1 031 757 998 |

Zawiadomienia do właściwych organów o nieprawidłowościach

W latach 2018 – 2023:

- na podstawie zawiadomień IAS o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skierowanych do rzeczników dyscypliny finansów publicznych, do komisji orzekających skierowano łącznie 199 spraw,
- na podstawie zawiadomień IAS do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sprawach karnych i karnych skarbowych wszczęto łącznie 503 postępowania przygotowawcze.

Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 i 2024 roku (Dz.U. z 2024 r. poz. 190):

Ustawa określa **system rekompensat dla podmiotów** uprawnionych, tj. przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną lub wytwarzania energii elektrycznej, które stosują określoną w tej ustawie (w art. 2 pkt 1) cenę maksymalną sprzedaży energii elektrycznej stosowaną w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi (odbiorcy uprawnieni są zdefiniowani w art. 2 pkt 2).

Uwzględniając zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła dotychczas wypłacane rekompensaty przysługują za okres do 30 czerwca 2024 r. (pierwotnie przysługiwały za okres do końca 2023 r.).

Art. 8 ust. 1 Podmiotowi uprawnionemu przysługuje rekompensata z tytułu stosowania ceny maksymalnej, zwana dalej "rekompensatą", przy czym zgodnie z art. 9 ust. 1 Podmiot uprawniony może złożyć do zarządcy rozliczeń wniosek o wypłatę zaliczki za grudzień 2022 r. i styczeń 2023 r.

Art. 17 ustawy określa **podmiot odpowiedzialny za wypłatę rekompensat** (zgodnie z ust. 1 – jest nim zarządca rozliczeń czyli **Zarządca Rozliczeń S.A.**) oraz **pochodzenie środków na wypłatę rekompensat**. Zgodnie z ust. 2 pochodzą one z **Funduszu Przeciwdziałania COVID-19** i są przekazywane na wyodrębniony rachunek nazywany **rachunkiem ceny maksymalnej** przez ministra właściwego do spraw energii na wniosek zarządcy rozliczeń, co kwartał. Szczegółowe zasady współpracy ministra właściwego do spraw energii oraz zarządcy rozliczeń w zakresie przekazywania środków na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej są określone w umowie, o której mowa w art. 17 ust. 10. Zarządca rozliczeń przedstawia ministrowi właściwemu do spraw energii zbiorcze rozliczenie środków oraz przekazuje niewykorzystane środki do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w terminie do dnia 31 grudnia 2025 r. (art. 17 ust. 6).

Zgodnie z art. 17 ust. 6a **zarządca rozliczeń może, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przekazać na czas określony, nie dłuższy niż 30 dni, środki z rachunku rekompensaty ceny maksymalnej na rachunek Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (FWRC)**, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538, z późn. zm.).

Art. 17

1. *Rekompensata jest wypłacana przez zarządcę rozliczeń.*

2. *Zarządca rozliczeń otrzymuje środki na wypłatę rekompensat z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, z późn. zm.), zwanego dalej „Funduszem Przeciwdziałania COVID-19”, w ramach limitu określonego na ten cel w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej.*

3. *Wniosek o przekazanie środków na wypłaty rekompensat dla podmiotów uprawnionych zarządca rozliczeń składa co kwartał do ministra właściwego do spraw energii, określając łączną wysokość wnioskowanej kwoty i numer rachunku rekompensaty ceny maksymalnej.*

4. *Minister właściwy do spraw energii przekazuje środki na wypłaty rekompensat zarządcy rozliczeń w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.*

5. Minister właściwy do spraw energii kwotę przeznaczoną na wypłatę zaliczek za grudzień 2022 r. i styczeń 2023 r., wskazaną w art. 43 ust. 2 pkt 1, przekazuje na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej, po uzyskaniu z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w terminie do dnia 16 grudnia 2022 r.

6. Zarządca rozliczeń przedstawia ministrowi właściwemu do spraw energii zbiorcze rozliczenie środków oraz przekazuje niewykorzystane środki do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w terminie do dnia 31 grudnia 2025 r.

6a. Zarządca rozliczeń może, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przekazać na czas określony, nie dłuższy niż 30 dni, środki z rachunku rekompensaty ceny maksymalnej na rachunek Funduszu.

7. Środki oraz odsetki od środków zgromadzonych na rachunku rekompensaty ceny maksymalnej nie stanowią przychodu zarządcy rozliczeń w rozumieniu ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2805).

8. Zarządca rozliczeń przeznacza całość odsetek od środków zgromadzonych na rachunku rekompensaty ceny maksymalnej na wypłatę rekompensat.

9. Środki przekazane przez zarządcę rozliczeń na rzecz podmiotów uprawnionych oraz wydatki i koszty finansowane ze środków, o których mowa w ust. 7, nie stanowią u zarządcy rozliczeń kosztów uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy wymienionej w ust. 7.

10. Szczegółowe zasady współpracy ministra właściwego do spraw energii oraz zarządcy rozliczeń w zakresie przekazywania środków na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej oraz wymiany dokumentów i informacji określa umowa.

11. Zarządca rozliczeń nie pobiera wynagrodzenia za realizację zadań wynikających z ustawy, a koszty z tym związane pokrywa w ramach kosztów działalności, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej.

Art. 21-29 definiują zasady dokonywania odpisu na Fundusz (FWRC) – jest to, zgodnie z art. 2 pkt 10, kwota środków finansowych podlegająca przekazaniu przez wytwórcę energii elektrycznej oraz przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną na rachunek Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538, z późn. zm.), zwany dalej "Funduszem", kalkulowana w odniesieniu do umów sprzedaży energii elektrycznej oraz w ramach sprzedaży energii elektrycznej na rynku bilansującym energią elektrycznej, na podstawie których dostawa energii elektrycznej została zrealizowana w danym dniu w przypadku wytwórców energii elektrycznej albo dla okresu wskazanego w art. 23 ust. 2a w przypadku przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność w zakresie obrotu energią elektryczną.

Podmioty zobowiązane do przekazywania odpisów przekazują na rachunek Funduszu sumę odpisów na Fundusz za dany miesiąc kalendarzowy w terminie do 10. dnia roboczego każdego miesiąca następującego po miesiącu rozliczenia, w zakresie tych kwot, za które została zrealizowana płatność w miesiącu rozliczenia (art. 24 ust. 1).

Zgodnie z art. 39 okres objęty obowiązkiem przekazania odpisu na Fundusz to okres od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r.

Art. 24 ust. 4 określa sposób dalszego wykorzystania środków zgromadzonych w FWRC w wyniku dokonanych odpisów na Fundusz. Zarządca rozliczeń przekazuje je w określonej kwocie do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w celu finansowania wypłacanych z tego funduszu rekompensat i zaliczek (nie tylko wypłacanych na podstawie tej ustawy, ale również na podstawie ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii

elektrycznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1704 z późn. zm.)³⁵), a także zwrot zawyżonych środków przekazanych jako odpisy na FWRC. Ostatnie środki powinny być przekazane do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2024 r.:

Art. 24 ust. 4

Zarządca rozliczeń przekazuje na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środki finansowe zgromadzone z odpisu na Fundusz w kwocie nie wyższej niż prognozowane zapotrzebowanie na środki finansowe na wypłaty rekompensat, zaliczek, o których mowa w art. 8, i prognozowanych nadwyżek, o których mowa w art. 27 ust. 3 pkt 2 lit. b oraz art. 30 ust. 7 pkt 2 lit. b [błędne odesłanie w ustawie, powinno być: w art. 25a ust. 3 pkt 2 lit. b oraz art. 28 ust. 7 pkt 2 lit. b; chodzi o nadwyżki środków wpłaconych do FWRC z tytułu odpisów – tj. środki wpłacone w zawyżonej wysokości, które powinny podlegać zwrotowi], oraz rekompensat i zaliczek, o których mowa w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1704, z późn. zm.), w terminie do 15. dnia roboczego każdego miesiąca następującego po miesiącu rozliczenia.

W 2023 roku na podstawie tej ustawy Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 był też zasilany środkami wpłaconymi przez przedsiębiorców obowiązanych z tytułu tzw. składki solidarnościowej (art. 29g) na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny:

³⁵Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1704 z późn. zm.) przewiduje w art. 12 i 12a rekompensaty dla podmiotów uprawnionych, tj. przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną lub przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się dystrybucją energii elektrycznej, z tytułu stosowania zamrożonych taryf energii elektrycznej czy upustu za obniżenie zużycia energii elektrycznej przez odbiorców uprawnionych. Rekompensaty przysługują za okres do 30 czerwca 2024 r. Art. 14 zakłada zaliczki na poczet rekompensat. Rekompensaty są wypłacane przez zarządcę rozliczeń, ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazywanych zgodnie z art. 23 na wyodrębniony rachunek rekompensaty energii elektrycznej (mechanizm ten jest zbliżony z mechanizmem określonym w art. 17 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 i 2024 roku, nie ma jednak w tej ustawie możliwości okresowego przekazania środków z rachunku rekompensaty energii elektrycznej do FWRC):

Art. 23

1. Rekompensata, o której mowa w art. 12 oraz art. 12a, jest wypłacana przez zarządcę rozliczeń.
2. Zarządca rozliczeń otrzymuje środki na wypłatę rekompensat z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach limitu określonego na ten cel w planie finansowym Funduszu (...) na rachunek rekompensaty energii elektrycznej.
3. Wniosek o przekazanie środków na wypłaty rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych, o których mowa w art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1, zarządca rozliczeń składa co kwartał do ministra właściwego do spraw energii, określając łączną wysokość wnioskowanej kwoty i numer rachunku rekompensaty energii elektrycznej.
4. Wniosek o przekazanie środków na wypłaty pierwszej raty zaliczki i drugiej raty zaliczki dla przedsiębiorstw energetycznych (...) zarządca rozliczeń składa odpowiednio w terminie do dnia 31 grudnia 2022 r. i 31 stycznia 2023 r. do ministra właściwego do spraw energii, określając łączną wysokość wnioskowanej kwoty i numer rachunku rekompensaty energii elektrycznej.
5. Minister właściwy do spraw energii przekazuje środki na wypłaty rekompensat zarządcy rozliczeń w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania środków z Funduszu.
6. Minister właściwy do spraw energii przekazuje środki na wypłaty pierwszej raty zaliczki i drugiej raty zaliczki w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania środków z Funduszu.
7. Zarządca rozliczeń przedstawia ministrowi właściwemu do spraw energii zbiorcze rozliczenie środków oraz przekazuje niewykorzystane środki do Funduszu w terminie do dnia 31 grudnia 2025 r. (...)
9. Zarządca rozliczeń przeznaczca całość odsetek od środków zgromadzonych na rachunku rekompensaty energii elektrycznej na wypłatę rekompensat. Niewydatkowane środki podlegają zwrotowi do Funduszu.(...)
11. Szczegółowe zasady współpracy ministra właściwego do spraw energii oraz zarządcy rozliczeń w zakresie przekazywania środków na rachunek rekompensaty energii elektrycznej oraz wymiany dokumentów i informacji określa umowa.

Art. 29g [Składka solidarnościowa]

1. Przedsiębiorca obowiązany uiszcza składkę solidarnościową w terminie 30 dni od ostatniego dnia terminu na złożenie sprawozdania, ustalonego zgodnie z art. 29d ust. 5, na rachunek bankowy Funduszu wskazany przez zarządcę rozliczeń. (czyli najpóźniej do 18.11.2023 r.)
2. Składka solidarnościowa przekazana na rachunek bankowy Funduszu stanowi dla przedsiębiorcy obowiązany koszty uzyskania przychodów w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych albo ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.
3. Zarządca rozliczeń przekazuje środki finansowe pochodzące z wpłat składki solidarnościowej przez przedsiębiorców obowiązanych na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na podstawie wpłat dokonanych w terminie do 7 dni roboczych od dokonania każdej wpłaty składki solidarnościowej na rachunek bankowy Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, wraz z odsetkami, jeżeli takie powstaną.
4. Zarządca rozliczeń przekazuje po raz pierwszy środki finansowe, o których mowa w ust. 3, na rachunek Funduszu COVID-19, po zmianie planu finansowego Funduszu.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. poz. 2687, z późn. zm.):

Ustawa reguluje zasady i tryb przyznawania i wypłacania **rekompensaty z tytułu stosowania ceny maksymalnej paliw gazowych lub stawek opłat za świadczenie usług dystrybucji paliw gazowych przez podmiot uprawniony**, tj. przedsiębiorstwo energetyczne w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami gazowymi oraz przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji paliw gazowych (art. 2 pkt 5).

Uwzględniając zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła dotychczas wypłacane rekompensaty przysługują za okres do 30 czerwca 2024 r. (pierwotnie przysługiwały za okres do końca 2023 r.).

Art. 5

1. **Rekompensata jest wypłacana za każdy miesiąc kalendarzowy na wniosek podmiotu uprawnionego.**
2. **Podmiot uprawniony składa wniosek o wypłatę rekompensaty do zarządcy rozliczeń (...).**

Art. 9 ustawy określa **podmiot odpowiedzialny za wypłatę rekompensat** (zgodnie z ust. 1 – jest zarządca rozliczeń czyli **Zarządca Rozliczeń S.A.**) oraz **pochodzenie środków na wypłatę rekompensat**. Zgodnie z ust. 2 pochodzą one z **Funduszu Przeciwdziałania COVID-19** i są przekazywane **na wyodrębniony rachunek nazywany rachunkiem ceny maksymalnej paliw gazowych** przez ministra właściwego do spraw energii na wniosek zarządcy rozliczeń, co kwartał. Szczegółowe zasady współpracy ministra właściwego do spraw energii oraz zarządcy rozliczeń w zakresie przekazywania środków na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych są określone w umowie, o której mowa w art. 9 ust. 11. Zarządca rozliczeń przedstawia ministrowi właściwemu do spraw energii zbiorcze rozliczenie środków oraz przekazuje niewykorzystane środki do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w terminie do dnia 31 grudnia 2025 r. (art. 9 ust. 6).

Zgodnie z art. 9 ust. 7 zarządca rozliczeń może, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przekazać na czas określony, nie dłuższy niż 45 dni, środki z rachunku rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Art. 9

1. Rekompensata jest wypłacana przez zarządcę rozliczeń.
2. Zarządca rozliczeń otrzymuje środki na wypłatę rekompensat, o których mowa w art. 4 ust. 2-4, z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, z późn. zm.), zwanego dalej „Funduszem COVID-19”, w ramach limitu określonego na ten cel w planie finansowym Funduszu COVID-19 na wyodrębniony rachunek rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych, prowadzony przez zarządcę rozliczeń.
3. Wniosek o przekazanie środków na wypłaty rekompensat, o których mowa w art. 4 ust. 2-4, dla podmiotów uprawnionych zarządca rozliczeń składa co kwartał do ministra właściwego do spraw energii, określając łączną wysokość wnioskowanej kwoty i numer rachunku rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych.
4. Minister właściwy do spraw energii przekazuje środki na wypłaty rekompensat zarządcy rozliczeń w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania środków z Funduszu COVID-19 z uwzględnieniem ust. 5.
5. Minister właściwy do spraw energii przekazuje kwotę przeznaczoną na wypłatę rekompensaty za styczeń 2023 r., po uzyskaniu jej z Funduszu COVID-19, na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych. Wypłata rekompensaty może nastąpić po upływie wskazanego terminu.
6. Zarządca rozliczeń przedstawia ministrowi właściwemu do spraw energii zbiorcze rozliczenie środków oraz przekazuje niewykorzystane środki do Funduszu COVID-19 w terminie do dnia 31 sierpnia 2025 r.
7. Zarządca rozliczeń może, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przekazać na czas określony, nie dłuższy niż 45 dni, środki z rachunku rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych na rachunek Funduszu COVID-19.
8. Środki oraz odsetki od środków zgromadzonych na rachunku rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych nie stanowią przychodu zarządcy rozliczeń w rozumieniu ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 i 2640).
9. Zarządca rozliczeń przeznaczca całość odsetek od środków zgromadzonych na rachunku rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych na wypłatę rekompensat.
10. Środki przekazane przez zarządcę rozliczeń na rzecz podmiotów uprawnionych, środki przekazane na podstawie ust. 7 oraz wydatki i koszty finansowane ze środków, o których mowa w ust. 8, nie stanowią u zarządcy rozliczeń kosztów uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy wymienionej w ust. 8.
11. Szczegółowe zasady współpracy ministra właściwego do spraw energii oraz zarządcy rozliczeń w zakresie przekazywania środków na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych oraz wymiany dokumentów i informacji określa umowa.
12. Środki wypłacone w ramach rekompensaty, które zostały pobrane nienależnie, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek rekompensaty ceny maksymalnej paliw gazowych, a w przypadku jego likwidacji - do budżetu państwa.
13. Zarządca rozliczeń nie pobiera wynagrodzenia za realizację zadań wynikających z ustawy, a koszty z tym związane pokrywa w ramach kosztów działalności, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej.

Ustawa przewiduje konieczność dokonywania przez wymienione w niej podmioty odpisów gazowych na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny (art. 24-31).

Zgodnie z art. 2 pkt 4 **odpis gazowy** to kwota środków finansowych podlegająca przekazaniu zgodnie z przepisami rozdziału 3 przez przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny na rachunek Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie

ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538, z późn. zm.), zwany dalej „Funduszem Wyплаты Różnicy Ceny”.

Art. 26

1. Przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny przekazuje na rachunek Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny gazowy odpis na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny za dany miesiąc kalendarzowy w terminie do 20. dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu rozliczenia. Termin przypadający w dzień wolny od pracy przypada w pierwszy dzień roboczy po tym terminie.

4. Zarządca rozliczeń przekazuje na rachunek Funduszu COVID-19 środki finansowe zgromadzone z gazowych odpisów na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny w kwocie nie wyższej niż prognozowane zapotrzebowanie na środki finansowe na wypłaty rekompensat i prognozowanych nadwyżek, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 lit. b oraz art. 31 ust. 7 pkt 2 lit. b, w terminie do 30. dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu rozliczenia.

Art. 26 ust. 4 określa tym samym sposób dalszego wykorzystania środków zgromadzonych w FWRC w wyniku dokonanych odpisów na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny. Zarządca rozliczeń przekazuje je w określonej kwocie do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w celu finansowania wypłacanych z tego funduszu rekompensat, a także zwrot zawyżonych środków przekazanych jako odpisy na FWRC.

Zgodnie z art. 81 okres objęty obowiązkiem przekazania odpisu na Fundusz (FWRC) to okres od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Oznacza to, że ostatnie środki z odpisów gazowych na FWRC (za grudzień 2023 r.) trafiły do Funduszu COVID-19 do 30 stycznia 2024 r.

Ustawą z dnia 7 grudnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 2760), która weszła w życie 31 grudnia 2023 r., do ustawy dodano ponadto Rozdział 3a (art. 31a-31d), dotyczący obowiązku odprowadzania tzw. składki gazowej na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny.

Zgodnie z art. 2 pkt 4a gazowa składka na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny to kwota środków finansowych podlegająca przekazaniu zgodnie z przepisami rozdziału 3a przez przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny na rachunek Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny.

Środki ze składki gazowej są następnie przekazywane przez zarządcę rozliczeń do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przy czym ustawa nie określa ich szczegółowego przeznaczenia.

Art. 31b [Sposób przekazywania składki]

1. Przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny przekazuje na rachunek Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny gazową składkę na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny w sześciu równych miesięcznych ratach, płatnych w okresie od stycznia 2024 r. do czerwca 2024 r., za poszczególne miesiące kalendarzowe w terminie do 20. dnia danego miesiąca 2024 r. Termin przypadający w dzień wolny od pracy przypada w pierwszy dzień roboczy po tym terminie.

3. Zarządca rozliczeń przekazuje środki finansowe zgromadzone z gazowych składek na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny na rachunek Funduszu COVID-19 w terminie do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu rozliczenia.

W roku 2020 w ustawie o finansach publicznych³⁶ wprowadzono zmiany umożliwiające tymczasowe zawieszenie stabilizującej reguły wydatkowej w przypadku ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej połączonego z prognozowanym istotnym³⁷ obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego. Rozwiązania te były zgodne z rekomendacjami UE. Zaproponowana w marcu 2020 r. przez Komisję Europejską i zaakceptowana przez Radę Ecofin generalna klauzula wyjścia, umocowana w unijnym Pakcie Stabilności i Wzrostu umożliwiała tymczasowe odejście od zaleceń Rady UE dotyczących polityki budżetowej. Generalna klauzula wyjścia miała na celu, w sytuacji kiedy jej zastosowanie nie stanowi zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w średnim okresie, wprowadzenie skoordynowanego impulsu fiskalnego dla wsparcia gospodarki osłabionej skutkami pandemii COVID-19.

Rozwiązanie zaimplementowane w Polsce przewidywało zawieszenie SRW w roku 2020 i stopniowy powrót do pierwotnej formuły reguły w latach następnych. Okres powrotu był uzależniony od rozwoju sytuacji gospodarczej. Powrót do standardowej formuły SRW miał nastąpić, zgodnie z regulacjami, najpóźniej w czwartym roku od zawieszenia stosowania SRW.

W latach klauzuli powrotu do standardowej formuły SRW przewidziana była możliwość dodatkowego stymulowania fiskalnego gospodarki w porównaniu do standardowej formuły SRW. Wielkość dodatkowych wydatków poza standardową formułą SRW wynikała z długości klauzuli powrotu i wartości sumy skutków finansowych dochodów i wydatków poniesionych w roku zawieszenia stosowania SRW wynikających z działań dyskrecjonalnych bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu, o którym mowa w art. 112d ust. 1 ustawy o finansach publicznych, i walkę z tymi skutkami oraz na bezpośrednie wsparcie dotkniętych nim podmiotów.³⁸

W latach 2021-2022, pomimo iż SRW przewidywała możliwość dodatkowych wydatków w porównaniu ze standardową formułą SRW³⁹ wprowadzano dodatkowe rozwiązania zwiększające poziom dopuszczalnych wydatków publicznych.

W kolejnych budżetach (2021, 2022, 2023) stosowano tzw. klauzule inwestycyjne. Klauzule te pozwalały na wyłączenie spod rygorów stabilizującej reguły wydatkowej określonych wydatków o charakterze majątkowym. W kolejnych budżetach zakres podmiotowy wyłączeń rósł.

W wyniku działania klauzuli inwestycyjnej w ustawie budżetowej na rok 2021 standardowy limit wydatków mógł być powiększony o prognozowane na ten rok wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Dodatkowo do limitu wynikającego z SRW nie były wliczane

1. planowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 przedłożonym Sejmowi wydatki budżetu państwa, o których mowa w art. 124 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz wydatki inwestycyjne z przeznaczeniem na realizację

³⁶ Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1175).

³⁷ roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki wartości produktu krajowego brutto obliczonej na podstawie ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego łącznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁸ Szczegółowo mechanizm opisano w art. 112d ustawy o finansach publicznych.

³⁹ Klauzula powrotu trwała w latach 2021-2022.

-
- programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
2. planowane na rok 2021 wydatki inwestycyjne ujęte w projektach planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.⁴⁰

W projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2021 oraz w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 zastosowano podobną klauzulę. Zmiana wynikała z uwzględnienia wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie SRW a nie w limicie. W efekcie, w stosunku do standardowej formuły limit wynikający z SRW został powiększony o prognozowane wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków oraz o planowane wydatki inwestycyjne Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, natomiast do wydatków, dla których ustanowiono nieprzekraczalny limit wydatków nie wliczało się:

1. planowanych wydatków budżetu państwa, o których mowa w art. 124 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, oraz wydatków z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
2. planowanych wydatków inwestycyjnych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.⁴¹

Czynnikiem zwiększającym limit SRW w roku 2021 było wprowadzenie przepisu, że w roku 2021, w przypadku zmiany ustawy budżetowej na ten rok, i w roku 2022, w celu ustalenia limitu SRW kwotę wydatków SRW pomniejsza się o kwotę planowanych wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przy czym w przypadku niezatwierdzenia planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w terminie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej, na potrzeby obliczenia nieprzekraczalnego limitu wydatków SRW wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przyjmuje się w wysokości równej wydatkom prognozowanym w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi, tj. na poziomie zerowym (zarówno w ustawach budżetowej na rok 2021 i 2022, jak i w nowelizacji ustawy na rok 2021).

Kolejne rozszerzenie zakresu klauzuli inwestycyjnej zastosowano na etapie projektu ustawy budżetowej na rok 2023 i jej nowelizacji⁴². Kwotę limitu, w stosunku do standardowej formuły, powiększono o:

1. prognozowaną kwotę wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków i związków metropolitalnych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego
2. planowaną kwotę wydatków inwestycyjnych organów i jednostek o autonomii budżetowej (organy i jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych),

⁴⁰ Por. art. 12 ustawy z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1423).

⁴¹ Art. 20 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1535).

⁴² Art. 4 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. poz. 1747).

-
3. planowane wydatki inwestycyjne Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy (wsparcie dla UA).

Jednocześnie w 2023 roku w limicie SRW nie wlicza się:

1. planowanych wydatków budżetu państwa, o których mowa w art. 124 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, oraz planowanych wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
2. planowanych wydatków inwestycyjnych państwowych funduszy celowych lub funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw

Ww. wyłączenia z limitu SRW nie obejmują wydatków na zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wpłat organów i jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

Jednocześnie na etapie wykonania roku 2022 i w odniesieniu do wydatków w roku 2023 planowano wprowadzić zasadę, że w roku 2022 i roku 2023 do wydatków stanowiących nieprzekraczalny limit wydatków ustalony w ustawie budżetowej nie wlicza się, wykonanych ponad kwoty objęte tym limitem, wydatków:

1. państwowych funduszy celowych,
2. funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw,
3. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.⁴³

Rozwiązanie to nigdy nie zostało zastosowane w praktyce, gdyż kilka tygodni po wejściu przepisów w życie zostały one zmodyfikowane. Ustawą z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2745) ograniczono wyłączenia do roku 2022, a zakres przedmiotowy wyłączeń ograniczono do skutków finansowych wynikających z dodatkowych działań nakierowanych na:

1. wsparcie podmiotów dotkniętych kryzysem energetycznym lub zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,
2. wsparcie świadczeniobiorców, w szczególności emerytów i rencistów, w związku ze wzrostem średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,
3. finansowanie sił zbrojnych.

Ww. działania funkcjonowały w sposób krótkookresowy (rozwiązania co do zasady wprowadzono na rok lub dwa lata, ale były systematycznie przedłużane) i zwiększały przestrzeń wydatkową. Przestrzeń ta była jednocześnie w sposób trwały rozdysponowywana poprzez wprowadzenie nowych wydatków o charakterze sztywnym (np. trzynasta⁴⁴ i czternasta⁴⁵ emerytura) czy obniżanie przestrzeni wydatkowej poprzez obniżenie podatków.

⁴³ Art. 50 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz.U. poz. 2127).

⁴⁴ Pierwszy raz trzynastą emeryturę wypłacono w 2019 roku, od 2020 roku jest ona gwarantowana ustawą – jako dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla wszystkich emerytów i rencistów w wysokości najniższej emerytury (<https://www.gov.pl/web/rodzina/sejm-za-trzynasta-emerytura>).

⁴⁵ Czternaste emerytury zostały pierwszy raz wypłacone w 2021 r.

Obserwowany był także wzrost operacji, które pod względem formalno-prawnym nie są wydatkami publicznymi, objętymi SRW, ale pod względem ekonomicznym mają takie cechy (przekazywanie obligacji Skarbu Państwa zamiast gotówki).

Przykładowo w ustawach o budżecie zamieszczano przepisy, zgodnie z którymi środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę przeznaczone na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego w ramach programu "Inicjatywa doskonałości - uczelnia badawcza" mogły być przekazywane uczelniom w formie skarbowych papierów wartościowych. Wartość nominalna tych skarbowych papierów wartościowych mogła wynosić 11% wysokości subwencji ustalonej w roku 2019 dla danej uczelni na podstawie algorytmów, o których mowa w art. 368 ust. 2 i 3 ustawy o szkolnictwie wyższym.

Dodatkowo skarbowe papiery wartościowe mogły zostać przekazane uczelni publicznej lub uczelni uprawnionej do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej na działania związane z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego (2023).

Łącznie na lata 2021-2022 zaplanowano przekazanie różnym podmiotom, z pominięciem budżetu państwa, środków w formie skarbowych papierów wartościowych w wysokości 59,5 mld zł.⁴⁶

⁴⁶ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, NIK, str. 15.

Załącznik IV Nieodpłatne wydawanie skarbowych papierów wartościowych (SPW)

1. Diagnoza problemu

Mechanizm nieodpłatnego wydawania SPW w celu finansowania potrzeb wydatkowych poszczególnych podmiotów jest regularnie stosowany od 2019 r., a jego skala istotnie wzrosła od 2020 r. Wcześniej możliwość przekazania SPW istniała wyłącznie na podstawie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na zwiększenie funduszu statutowego Banku i miała charakter incydentalny. Szczegółowe informacje dotyczące podmiotów oraz kwot wydawanych SPW w poszczególnych latach znajdują się w tabeli 1 w rozdziale II.1.

Ekonomicznie mechanizm wydawania SPW ma charakter wydatku budżetu państwa, a różnica wynika z ujęcia księgowego w budżecie państwa. Wydatki wpływają na deficyt budżetu państwa, natomiast wydanie SPW nie jest ujmowane w budżecie państwa, dopiero wykup przekazanych SPW jest rozchodem budżetu państwa. Na deficyt budżetu państwa wpływają też wydatki na obsługę przekazywanych SPW. Stosowanie takiego mechanizmu zmniejsza transparentność budżetu państwa poprzez sztuczne zaniżenie kwoty wydatków, a w rezultacie deficytu budżetu państwa. Nie zmienia natomiast ekonomicznej natury operacji. Zgodnie z nią przekazywanie SPW jest co do zasady traktowane jako wydatek w metodyce unijnej, powiększający deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

2. Tryb przekazywania SPW

Przekazywanie skarbowych papierów wartościowych uprawnionym podmiotom za każdym razem odbywa się na podstawie odpowiedniej ustawy. Ponadto, do 2024 r. znaczna część SPW była przekazywana na podstawie ustawy budżetowej i na zasadach oraz w trybie w niej określonym. Taka praktyka łamała istotę tejże ustawy, która ma charakter ustawy jednorocznej, wygasającej po upływie danego roku. W zależności od postanowień poszczególnych ustaw, Minister Finansów przekazuje SPW obligatoryjnie lub ma możliwość przekazania na wniosek uprawnionego podmiotu. W przypadku braku obligatoryjnej podstawy do przekazania SPW, przyjęte są dwa rozwiązania: dana ustawa określa limit SPW możliwych do przekazania albo nie wskazuje takiego limitu. Niezależnie od powyższego, przekazywanie SPW następuje w ramach limitu z ustawy budżetowej, z wyjątkiem SPW przekazywanych na podstawie ustawy o BGK.

Tabela 10 Limity z ustawy budżetowej w poszczególnych latach (mld zł)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| limit z ustawy budżetowej (bez BGK) | 15,0 | 15,0 | 24,5 | 35,0 | 25,0 | 24,0 |
| w tym na polecenie Prezesa Rady Ministrów | - | - | 5,0 | 15,0 | 15,0 | 12,0 |

Łączne kwoty limitów określone w ustawach, będące podstawą przekazywania SPW w poszczególnych latach przekraczały limit z ustawy budżetowej. Podobna sytuacja ma miejsce w 2024 r.

3. Wpływ na dług publiczny i koszty obsługi długu

Wydawane SPW zwiększają dług publiczny wg definicji krajowej oraz unijnej w momencie ich sprzedaży jeżeli podmiot, który je otrzymuje zaliczony jest odpowiednio do sektora finansów publicznych lub do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zwiększenie długu publicznego następuje z chwilą przekazania SPW jeżeli podmiot, który je otrzymał nie należy do sektora finansów publicznych lub do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Począwszy od 2022 r. ze względu na stale rosnącą nominalną wartość instrumentu przekazywania SPW wydawane są obligacje znajdujące się w bieżącej ofercie sprzedaży na rynku pierwotnym o strukturze zbliżonej do sprzedaży na przetargach, tj. o zapadalności od 2 do 10 lat. Wprowadzenie tego rozwiązania stało się koniecznością w obliczu wzrostu ryzyka refinansowania związanego z dotychczasowym wydawaniem jedynie obligacji zerokuponowych, a co za tym idzie znaczącym wzrostem wartości nominalnej pojedynczych serii tych obligacji przewidzianych do wykupu. Wynikiem takiego działania było powstanie dodatkowych kosztów obsługi długu Skarbu Państwa związanych z płatnościami kuponowymi na rzecz posiadaczy otrzymanych obligacji.

4. Wpływ na rynek skarbowych papierów wartościowych oraz wiarygodność Polski jako emitenta

Regularne powielanie rozwiązań polegających na nieodpłatnym wydawaniu SPW na finansowanie wydatków poszczególnych podmiotów prowadzi do destabilizacji rynku SPW. Obligacje sprzedawane są na rynku finansowym w nieskoordynowany sposób przez wiele różnych podmiotów, przyczyniając się do obniżenia ich ceny, a tym samym zwiększenia kosztów obsługi długu Skarbu Państwa zaciąganego za pomocą standardowych procedur emisyjnych oraz jednoczesnego zmniejszenia wpływów jednostek, którym przekazano SPW. Zwiększona niepewność inwestorów co do łącznej podaży SPW wpływa również negatywnie na popyt, pogłębiając niekorzystne efekty ww. działań dla finansów publicznych.

5. Przychody z SPW dla beneficjentów

Podmioty otrzymujące SPW żeby uzyskać ekwiwalent pieniężny „dotacji” muszą je sprzedać na rynku finansowym. W rzeczywistości mogą otrzymać niższą lub wyższą kwotę niż wartość nominalną przekazywanych SPW na realizację ich zadań. Wynika to z faktu, że cena rynkowa jest uzależniona od kuponu obligacji i bieżącej sytuacji rynkowej, a ponadto sprzedający otrzymuje również kwotę narosłych odsetek.

Może to zatem skutkować brakiem wystarczających środków pieniężnych do pełnej realizacji zadań podmiotu. Ryzyko takie jest istotne i stanowi o braku stabilności mechanizmu wydawania obligacji jako formy finansowania polityki gospodarczej rządu. Dodatkowo podmiot ponosi koszty operacyjne związane ze sprzedażą SPW na rynku finansowym.

6. Brak możliwości rozliczenia realizacji zadań sfinansowanych przez SPW

W przypadku mechanizmu dotacji środki przekazywane z budżetu państwa finansują zadania w ramach danego roku budżetowego, są ściśle kontrolowane w zakresie wydatkowania ich zgodności z prawem i przeznaczeniem oraz są rozliczane z upływem każdego roku. W przypadku SPW nie jest możliwa taka kontrola wydatkowania, choćby ze względów wskazanych w pkt 5. Dlatego też, to dotacja jest właściwym instrumentem finansowania czy dofinansowania zadań ze środków publicznych. To wszystko powoduje, że finanse publiczne nie są przejrzyste, a środki mogą być nieefektywnie wydatkowane.

7. Wnioski

Mechanizm nieodpłatnego przekazywania SPW przyczynia się do obniżenia wiarygodności funkcjonujących w Polsce reguł fiskalnych, szczególnie że stał się on de facto instrumentem powtarzalnym. Wskazywał na to m.in. raport Najwyższej Izby Kontroli oraz opinia NIK w przedmiocie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu państwa za rok 2022. Konsekwencje jego stosowania mają charakter pośredni mogąc stanowić długoterminowy i negatywny czynnik dla ratingu kredytowego Polski oraz bezpośredni wpływając na wzrost kosztów obsługi długu publicznego.

MOODY'S

14.05.2016

Factors that Could Lead to a Downgrade

A deterioration in the government's fiscal position and/or material impairment in the investment climate following the implementation of the government's proposed measures could generate downward pressure on the rating and lead to a downgrade.

Concurrently, a protracted (or escalation in) the conflict between the government and the constitutional court that leads to substantial capital outflows could also exert downward pressure on the rating.

General elections in October 2015 were won by populist Law and Justice (PiS), with 37.6% of the vote, giving it 235 seats in parliament. The Civic Platform (PO) party received 24.1% of the vote and 138 seats, while KUKiZ'15 (K'15) took 8.8% and 42 seats, and the Polish Peasant Party (PSL) won 5.1% and 16 seats, being strong in rural areas. On top of the parliamentary majority PiS enjoys in the parliament, we expect PiS to benefit from the support of President Andrzej Duda, the party's candidate in the May 2015 presidential election, who could facilitate implementation of his party's planned reforms.

First policy initiatives of the new government mark a political shift from the previous government. We view this shift as credit negative, because we see policymaking to be informed to a greater extent by short-term objectives that could have adverse fiscal and economic effects. We note that the amendments to the previous government's Spending Expenditure Rule, which caps increases in nominal expenditures, mean that spending increases are likely to persist in future years.

Policies are also likely to show an inclination toward state intervention and a reduced role for independent bodies (including the National Bank of Poland, NBP, and the Polish Financial Authority) in setting policies. A struggle over the appointment of Constitutional Court judges led to a constitutional crisis. We note that, if protracted, these developments may impair Poland's attractiveness for foreign investors.

3.06.2016

Dialogue with the EU on the rule of law in Poland remains open. The stalemate between the government and the country's constitutional court, triggered by a struggle over the appointment of Constitutional Court judges and by controversial new legislation that limits the Court's powers⁴ (see Box 1), attracted the attention of the EU authorities earlier this year. In January, they opened a "preliminary assessment" of Poland's rule of law, focused on the amendments of the 'Act on the Constitutional Court' and changes in the law on the Public Service Broadcasters.

The European Commission (EC) has since been in open dialogue with the Polish Government to get the necessary guarantees on the respect of the rule of law. In the Commission's view "as long as Poland's Constitutional Tribunal is prevented from fully ensuring an effective constitutional review, there can be no effective scrutiny of compliance with fundamental rights of legislative acts". So far constructive talks in place between the EC and Polish authorities have the potential to solve this institutional stalemate.

However, on 1 June 2016 the European Commission adopted an opinion on the rule of law in Poland, as a first step in the Commission assessment within the Rule of Law framework. That said, though the implications of the constitutional changes for the independence of the Polish judiciary and therefore for the sovereign's institutional strength remain unclear at this juncture, the crisis has the potential to affect Poland's attractiveness to foreign investors in the short term (see Susceptibility to Event Risk section).

Box I: The constitutional crisis in Poland

The constitutional crisis started in Poland when the previous government adopted the 'Act on the Constitutional Court' in June 2015 (which entered into force in August 2015). The Act allowed parliament to nominate (ahead of the October 2015 elections) successors to all constitutional court judges whose terms ended in 2015, including those whose term ended after the October elections. Since it came to power in November 2015, the new government has progressively amended the Act. Its first move was to replace the five judges elected by the previous parliament, regardless of a court request not to do so until a final verdict on the constitutionality of the Act had been released. In December, the parliament adopted a further amendment stipulating that (1) the tribunal shall hear cases as a full bench (13 out of 15 judges); (2) decisions would require a two-thirds majority; and (3) the tribunal would have to consider motions in the sequence in which they were filed. The opposition parties filed an appeal to the constitutional court contesting the constitutionality of the amendment, claiming that the amendment could paralyze the court's activity and therefore their ability to challenge the new ruling party's legislative agenda through the court.

In early March, Poland's constitutional court issued a ruling saying the government's December amendment was unconstitutional. The government subsequently claimed the court's ruling was unlawful, as it violated the new procedure on which cases are to be addressed in chronological order. By refusing to publish the ruling via official channels, the government prevented it from becoming binding. In the view of the constitutional court though, the ruling was lawfully issued as the non-constitutionality of the amendment invalidates its provisions on Court's procedure. Poland's constitutional crisis has led to the involvement of the European Commission for Democracy Through Law, the Venice Commission, and the European Council. On 11 March, the Venice Commission indicated that both the previous and the present government had taken unconstitutional actions and concluded that "crippling the Court's effectiveness would undermine democracy, human rights and the rule of law". In addition, it said that the government's refusal to publish the constitutional court's March ruling was contrary to the rule of law.

28.05.2017

Dialogue with the EU on the rule of law is continuing. A stalemate between the government and Poland's constitutional court, triggered by differences over the appointment of constitutional court judges and controversial new legislation limiting the court's powers, attracted the EU's attention in early 2016. In January 2016, the EU began a "preliminary assessment" of the rule of law in Poland, focused on amendments to the 'Act on the Constitutional Court' and changes to the law on public service broadcasters. In July 2016, the European Commission (EC) recommended that the Polish authorities allow the constitutional court to assess the compatibility of a further Constitutional Tribunal Act, adopted on 22 July 2016, with the constitution. The EC has been in open dialogue with the government to obtain necessary guarantees on respect for the rule of law. In the commission's view, "as long as Poland's Constitutional Tribunal is prevented from fully ensuring an effective constitutional review, there can be no effective scrutiny of compliance with fundamental rights of legislative acts". Constructive talks between Poland and the EU could resolve or at least ease this institutional stalemate. On 1 June 2016, the EC adopted an opinion on the rule of law in Poland, as a first step in its assessment within the rule of law framework. However, although the implications of the constitutional changes for the independence of the Polish judiciary, and therefore the sovereign's institutional strength, remain unclear, the crisis could reduce Poland's attractiveness to foreign investors in the short term.

12.09.2017

Conflict with the EU on judiciary reform is ongoing

The European Commission (EC) launched an infringement procedure against Poland at the end of July and sent a letter of formal notice to Polish authorities after the publication of the country's new law on the ordinary courts. If not resolved, the EC could refer the case to the Court of Justice, which could impose financial penalties. The deadline of one month that the EC has given to the Polish authorities to address the rule of law issues has expired. The conflict between Poland and the EU has been lingering since January 2016 when the EC opened the rule of law procedure and has the potential to further complicate their collaboration.

27.03.2018

Conflicts between Poland and the EU continue

Poland's conflict with the EU on the rule of law, which began in early 2016, remains unresolved. In July 2017, the European Commission (EC) launched an infringement procedure against Poland after the government published new rules that granted its minister of justice discretionary powers to dismiss and appoint court officials (law on Ordinary Courts Organization). On 20 December 2017, the EC concluded that there is a clear risk of a serious breach of the rule of law in Poland and proposed to the Council the adoption of a decision under Article 7(1) of the Treaty on European Union. At the same time, the EC invited Poland to address the problems within three months and to inform the EC on the steps taken to that effect. Article 7 is the toughest punishment procedure in the EU's toolkit and could pave the way for sanctions that could potentially include a suspension of voting rights. However, sanctions are unlikely given that it would require unanimity from member states, which may be hard to achieve (Hungary tends to support Poland). Poland published a "White paper on the reform of the Polish Judiciary" on 7 March 2018 and sent an additional document to EU member countries and European institutions on 21 March 2018. While the appointment of Mateusz Morawiecki as prime minister in December 2017 and a reshuffle of the cabinet have contributed to a more open dialogue and communication with the EC, the dispute continues. Poland's judicial reform risks weakening the independence of the judicial system, undermining checks and balances and the rule of law, and could potentially affect our assessment of its institutional strength.

19.09.2018

Rule of law conflict between Poland and the EU is ongoing

Despite a more open dialogue and communication with the European Commission (EC) since the appointment of Mateusz Morawiecki as prime minister in December 2017 and a reshuffle of the cabinet, Poland's dispute with the EU on the rule of law is ongoing. The second hearing of Poland under Article 7(1) TEU in September 2018 highlighted the different positions between Poland and the EU. Article 7 is the toughest punishment procedure in the EU's toolkit and could pave the way for sanctions that could potentially include a suspension of voting rights. However, sanctions are unlikely given that it would require unanimity from member states, which may be hard to achieve (Hungary tends to support Poland). Poland's judicial reform risks weakening the independence of the judicial system, undermining checks and balances and the rule of law, and could potentially affect our assessment of its institutional strength. In July 2018, the European Commission (EC) launched an additional infringement procedure as a matter of urgency, responding to Poland's new law on the Supreme Court that lowered the retirement age of judges to 65 from 70, thus putting 27 out of 72 judges at risk of being forced to retire including the First President of the Supreme Court. A prolongation of their mandate can be granted by Poland's President in case the judges declare their will to have their mandate prolonged. There are, however, no criteria established for such decision of the president and there is no possibility for a judicial review. In August 2018, the EC followed-up and moved to the next stage of the infringement procedure and considered the Polish authorities response unsatisfactory not

alleviating the EC's legal concerns. Should the Polish authorities not take appropriate measures, the EC may decide to refer the case to the Court of Justice of the EU.

26.04.2019

Tensions with EU persist: new infringement procedure launched

Although dialogue and communication with the European Commission has become more open since Mateusz Morawiecki was appointed prime minister in December 2017 and the cabinet was reshuffled, a dispute between Poland and the EU that began in early 2016 and focuses on the rule of law remains unresolved. On 3 April 2019, the European Commission opened additional infringement proceedings against Poland over new disciplinary measures for judges. According to the Commission, the new disciplinary regime undermines the independence of Polish judges by not offering the necessary guarantees to protect them from political control, as the Court of Justice of the European Union requires. The Commission opened an infringement procedure by sending a Letter of Formal Notice to Poland regarding the new disciplinary regime and asked the government to respond within two months. Previously, the Commission in July 2018 launched an infringement procedure as a matter of urgency in response to a new law regarding Poland's Supreme Court that reduced the retirement age for judges to 65 from 70, in the process putting 27 of 72 judges at risk of being forced to retire, including the First President of the Supreme Court. Poland's president can extend their mandate if judges express a desire to have their mandate prolonged. However, there are no established criteria for such a decision by the president and no possibility of a judicial review. On 2 October 2018, the Commission filed an action with the European Court of Justice (ECJ), followed by a provisional ECJ ruling on 19 October, asking Poland to adopt interim measures. On 18 December, the ECJ confirmed the interim measures in its ruling of 17 December 2018 and asked Poland to "immediately" suspend judicial reforms that imposed earlier retirement ages on Supreme Court judges. A final judgment is expected at a later date. In the meantime, Poland's ruling Law and Justice (PiS) party has removed the contested retirement age provision, a bill that was passed by both houses of parliament and signed into law by President Andrzej Duda. We expect Poland to continue to comply with ECJ's ruling. The so-called Article 7 procedure is ongoing. It began on 20 December 2017 after the Commission concluded that there was a clear risk of a serious breach of the rule of law in Poland and proposed to the EU Council the adoption of a decision under Article 7(1) of the Treaty on European Union (TEU). The Article 7 procedure is the toughest punishment procedure available to the EU and could pave the way for sanctions and potentially also a suspension of Poland's EU voting rights. A second hearing for Poland under Article 7(1) of the TEU in September 2018 highlighted the different positions of Poland and the EU. However, sanctions are unlikely because they would require unanimity among member states, which may be hard to achieve in light of the fact that Hungary has tended to support Poland. Nevertheless, Poland's judicial reform risks weakening the independence of its judicial system by undermining checks and balances and the rule of law, and could affect our assessment of its institutional strength.

15.10.2019

PiS election victory points to ongoing institutional challenges and risks to competitiveness

On 13 October, Poland's (A2 stable) ruling conservative Law and Justice party (PiS) retained its single-party majority in parliamentary elections, according to final election results. PiS benefitted from a healthy labour market, social programs and the government's pre-election fiscal spending package. We view the PiS' economic policy and continuation of current changes in the judicial system as credit negative. PiS won 43.6% of the popular vote, followed by the centrist Civil Coalition with 27.4% of the vote. The Left received 12.6% of the vote, centrist Polish Coalition 8.6%, and the Confederation (right-wing coalition) 6.8%. As a result, PiS received

235 out of 460 seats in the Sejm (the lower house of the Polish parliament), which reflects an absolute majority, but is below the 276 seats required to reject a presidential veto, as well as the 307 seats that would allow constitutional changes.

According to the PiS's electoral program, the one-off bonus for pensioners (a 13th payment per year) will become permanent in 2020, increasing pension payments on average by PLN1200 (€276 or \$323) annually per pensioner, and around PLN10 billion, or 0.4% of GDP, in additional spending per year. In addition, PiS plans to introduce a 14th payment per year for pensioners starting in 2021 for those pensioners whose benefits are lower than 120% of the average benefit. The party also plans four 15% minimum wage increases between 2020 and 2023 (compared to 6% per year over 2015-19). Neither measure is included in the 2020 budget and they follow a pre-election fiscal package that added benefits. The pre-election package included extending the so-called 500+ child benefit program to all first children and a one-off bonus for pensioners in 2019. Part of the package were also a lowering of the first personal income tax rate, and increase of tax-deductible expenses as well as abolishing personal income tax for employees up to age 26. It also included an improvement of local bus transport. We forecast a temporary narrowing of the 2020 fiscal deficit of the general government to 0.6% of GDP because of sizable one-off measures amounting to about 1% of GDP. The measures include the transformation fee charged on funds accumulated in Open Pension Funds on their transfer to Individual Retirement Accounts, revenues from the sale of additional carbon dioxide emission rights and the sale of 5G frequencies.

Adding the 13th pay for pensioners would result in a fiscal deficit in 2020 of about 1% of GDP. Even without additional fiscal measures, the structural deficit will widen to 3% of GDP in 2020, from 2.8% in 2019 and 1.4% in 2018, according to the European Commission's estimates.

In addition to fiscal and macroeconomic challenges, a continuation of government policies point towards more pronounced state interventionism, which would weigh on Poland's institutional strength. In this context, the changes in the judicial system have already led to an ongoing conflict between Poland and the EU. The European Commission's main concern is that the changes' cumulative effect limit the judiciary's independence, infringing on the separation of powers. According to the European Commission, the changes in the judicial system allow the executive and legislative authorities to interfere throughout the entire structure of the justice system.

30.04.2020

Continued erosion in judicial independence strains Poland's relationship with the EU

Following the reelection of the populist Law and Justice (PiS) party in October 2019, Poland's government continues to implement reforms that hurt the independence of the judiciary. Thus, the dispute between Poland and the EU that began in early 2016 and focuses on the rule of law remains unresolved. In the latest development, the EU's highest court, the European Court of Justice (ECJ), ordered in April 2020 the suspension of Poland's new disciplinary chamber, which has a politically elected membership and extraordinary powers to prosecute judges of the Polish Supreme Court.¹¹ The European Commission can levy fines if Poland fails to ensure the political independence of the disciplinary chamber within one month following the ruling. The order followed a ruling by the ECJ in June 2019 that a law that lowered the retirement age of judges was in violation of EU law on judicial independence. Furthermore, in February 2020, Poland's president approved a law that will allow the government to punish or dismiss judges critical of the government's judicial reforms. The controversial law had earlier been rejected by the Polish Senate and had been met with severe criticism from the European Commission and the Council of Europe. The EU has initiated a so-called Article 7 procedure against Poland without any concrete results to date. It initiated the procedure on 20 December 2017 after the European Commission concluded that there was a clear risk of a serious breach of the rule of law in

Poland.¹² The Article 7 procedure is the toughest punishment procedure available to the EU and could pave the way for sanctions and potentially the suspension of Poland's EU voting rights. EU ministers held three hearings with the Polish government between June and December 2018, which highlighted the different positions of Poland and the EU. However, sanctions are unlikely because they would require unanimity among member states, which may be hard to achieve given Hungary (Baa3 stable) has tended to support Poland. Nevertheless, Poland's reforms risk weakening the independence of its judicial system by undermining checks and balances and the rule of law, and could further affect our assessment of its institutional strength.

14.07.2020

Weakening of Poland's institutions likely to continue following presidential elections, a credit negative

On 12 July, Poland's (A2 stable) incumbent President Andrzej Duda, backed by the ruling conservative Law and Justice party (PiS), won a narrow victory against Warsaw Mayor Rafał Trzaskowski, backed by the centrist Civic Platform, in the second and final round of the presidential election.

Duda reiterated during his election campaign that he would continue to support the PiS' institutional and economic reforms, which we expect will weaken Poland's institutional strength further and pose a risk to Poland's medium-term competitiveness, a credit negative.

Since gaining power in 2015, the PiS government has implemented a number of reforms that threaten the rule of law in Poland by weakening the independence of the judiciary. As a result, the country's Worldwide Governance Indicators have deteriorated, falling below those of many of its rating peers. Duda's reelection will also preserve the government's expansionary economic and fiscal policy stance. Even before the coronavirus pandemic, the government's fiscal policies included generous financial support for families and pensioners, as well as an increased minimum wage, posing a risk to the country's medium-term competitiveness. Moreover, the election outcome indicates the long-running dispute between Poland and the European Union (EU, Aaa stable) over judicial independence will continue. The European Commission, the EU's executive branch, is concerned that changes to Poland's judicial system infringe on the separation of power between the government and the judiciary, undermining the rule of law. Most recently, the EU's highest court, the European Court of Justice, ordered the suspension of Poland's new disciplinary chamber, which has a politically elected membership and extraordinary powers to prosecute Polish Supreme Court judges. In 2017, the EU initiated its toughest punishment procedure, known as Article 7, against Poland for its judicial system reforms, which could pave the way for sanctions and potentially the suspension of its EU voting rights.

The president plays an important role in government policymaking, effectively having the power to block the legislative process. With Duda's reelection as president for another five years and no major polls due in Poland before parliamentary elections in 2023, the PiS government's policies are set to continue uninterrupted for at least the next three years.

The Polish president's prerogatives include the power to sign or veto bills passed by parliament and appointing some senior positions. A presidential veto can only be overturned by a statutory three-fifths majority vote in the presence of more than half the members of the lower house of parliament. Because the PiS government has only a slight parliamentary majority of 51%, the president effectively has the power to block the legislative process. Before signing a bill, the president can also check it complies with the constitution by referring it to the Constitutional Court, which would delay the legislative process.

Senior appointments in the gift of the president include three of the nine members of Narodowy Bank Polski's Monetary Policy Council, who serve for a term of six years. Two of the president's three nominees end their terms in 2022, namely Kamil Zubelewicz and Łukasz Hardt, who were

both appointed on 17 February 2016. The president of Narodowy Bank Polski is appointed by parliament for a term of six years on the recommendation of the Polish president.

14.05.2021

Erosion in judicial independence continues to strain Poland's relationship with the EU

Following the re-election of the populist Law and Justice (PiS) party in October 2019 and the narrow victory of President Andrzej Duda in July 2020, the government has continued with its efforts to reform the judicial system, which has strained its relations with the EU.

This follows the initiation of Article 7 procedures against Poland on 20 December 2017,⁵ which is the toughest punishment procedure available to the EU and could pave the way for sanctions and potentially the suspension of Poland's EU voting rights. The European Commission then launched two new infringement procedures in the European Court of Justice (ECJ) in 2019 and 2020 following the decision to grant interim measures to suspend the powers of the Supreme Court's Disciplinary Chamber for disciplinary cases concerning judges. Most recently, the European Commission referred Poland to the ECJ at end-March 2021 in response to a law that amended a series of legislative acts governing the functioning of the justice system on 20 December 2019 and that came into force on 14 February 2020.⁶ The European Commission also asked the ECJ to order interim measures.

The European Commission has continued to warn that these reforms weaken judicial independence and the rule of law in Poland. It has also said these laws prevent Polish courts from directly applying certain provisions of EU law protecting judicial independence and from putting references for preliminary rulings on such questions to the ECJ. It also believes that Poland has violated EU law by allowing the Disciplinary Chamber of the Supreme Court (which does not have guaranteed independence) to take decisions which have a direct impact on judges and the way they exercise their function.⁷

In our view, sanctions are unlikely because they require unanimity among member states and Hungary continues to voice its support for Poland. Nevertheless, Poland's reforms risk weakening the independence of its judicial system by undermining checks and balances and the rule of law, which could further weaken our assessment of its institutional strength. Poland and Hungary are currently the only two EU countries under an Article 7 procedure for significant breaches of the rule of law.

8.10.2021

Constitutional court ruling strains relationship with EU, a credit negative

On 7 October, Poland's (A2 stable) constitutional court ruled that some European Union (EU, Aaa stable) laws are incompatible with the country's constitution. Although we do not believe Poland's future in the EU is at risk, the court's ruling is likely to sour Poland's already strained relations with the bloc and delay the disbursement of EU Recovery and Resilience Facility (RRF) funds even further. It may also trigger a mechanism that allows the EU to withhold funding for Poland from its regular budget for perceived rule-of-law breaches.

Protracted delay in EU funds would weigh on growth in 2022. The dispute is credit negative. Poland is a substantial net beneficiary of EU funding, which has been a key driver of growth and convergence with EU income levels. Since joining the EU in 2004, we estimate Poland received net EU funding equating to an average 2% of GDP per year. Total EU funding available to Poland equates to about 3.2% of annual GDP on average over 2021-27.¹ The EU funds would support the country's GDP growth, and with resulting higher nominal GDP and more favourable funding costs, suppress debt burdens and improve debt affordability indicators. In our view, Poland's constitutional court ruling will further delay the European Commission's endorsement of Poland's National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and push back payments from the RRF

well into 2022. While the effect on 2021 real GDP growth will be negligible, a protracted delay into 2022 is credit negative and would weigh on 2022 GDP growth.

The Polish government requested €23.9 billion (4.6% of 2020 GDP) in grants and €12.1 billion (2.3% of GDP) in loans under the RRF. The plan was submitted in early May, and under normal circumstances should have been endorsed by the EC two months later (i.e., July), after which the European Council would have had another four weeks to review and adopt, which would then have allowed the EC to pre-fund 13% of the total (€4.7 billion or 0.8% of GDP) during the second half of this year.

Based on our earlier assumptions, we expected a positive contribution of EU funds to annual real GDP growth of 0.3-0.5 percentage point per year between 2022 and 2025. While Poland has shown a strong growth rebound so far, a protracted delay in RRF funds could lower real GDP growth to around 4% next year, lower than our current forecast of 4.5%.

Public opinion on the EU is very positive, we see very little risk of Poland exiting the EU

Poland's Prime Minister Mateusz Morawiecki originally launched the case with the Constitutional Tribunal in March, arguing the EU has no right to interfere with the judicial systems of EU member states. The European parliament subsequently adopted a resolution calling on the government to drop the case, which was ignored.

The decision is the latest in a five-year saga with the EU, which has included the launch of Article 7 procedures in 2017² and two infringement procedures³ in the Court of Justice of the EU (CJEU). The EU asserts that a series of rule changes in Poland weaken judicial independence in violation of European law. We view the reforms as having undermined checks and balances that weaken Poland's institutional strength.

The EU's justice commissioner said after the constitutional court's ruling that Brussels would act to protect the primacy of EU law over national law and the binding nature of the European Court of Justice's rulings on national governments. The EU's stance could trigger its rule-of-law mechanism and allow it to withhold EU funding to Poland amid rule-of-law issues.

Moody's 03.05.2022

The contentious relationship with the EU is credit negative, and a prolonged withholding of disbursements under the bloc's Recovery and Resilience Facility (RRF) poses a downside risk to our growth and fiscal forecasts.

Factors that could lead to a downgrade:

A substantial further deterioration with respect to the rule of law which would have a negative impact on the business location Poland and further intensification of the conflict with EU institutions would also be credit negative.

Strained relationship with the EU has delayed approval of Poland's national recovery plan and disbursement of funds:

Following the re-election of the populist Law and Justice (PiS) party in October 2019 and the narrow victory of President Andrzej Duda in July 2020, the government has continued with its efforts to reform the judicial system, which has strained its relations with the EU which asserts that these reforms weaken judicial independence and are in violation of European law. In a latest step, in January the European Commission (EC) announced that it would start to withhold budget funding from Poland unless it settled fines related to two ongoing legal disputes. The first set of fines relates to a European Court of Justice (ECJ) ruling

in July last year that a disciplinary chamber in Poland's supreme court violated EU laws around judicial independence. The ECJ subsequently announced in late October that it was levying fines worth €1 million per day after the government had failed to reverse the regime. The EC has said the Polish authorities have 45 days to pay before the fines are deducted from budget payments. As a result of the EC's concerns about judicial independence Poland's National Recovery and Resilience Plan (NRRP) has not been approved yet. The abolishment of the disciplinary chamber

and reinstatement of suspended judges are widely seen as pre-conditions for an approval of the plan and disbursement of funds. While Polish President Duda has submitted a draft bill to parliament to abolish the disciplinary chamber, this has not been voted on so far, and the bill faces resistance to the bill from PiS' right-wing coalition partner Solidarity Poland.

The apparent lack of progress jeopardizes Poland's access to EU funds of up to €36 billion (6.3% of 2021 GDP) under the Recovery and Resilience Facility, and could also lead to cuts in funds from the regular budget if the EC decides to apply the new rule of law mechanism.

17.05.2022

Erosion of judicial independence continues to strain Poland's relationship with the EU

On 19 January 2022, the EC announced that it would start to withhold budget funding from Poland unless it settled fines related to two ongoing legal disputes. We forecast that EU funding will add around 0.3-0.5 ppt annually to Poland's real GDP growth between 2022 and 2025, but any further delays to the approval of the NRRP, or activation of the rule of law mechanism connected to regular budget funds, would lead to a lower growth contribution.

Erosion of judicial independence continues to strain Poland's relationship with the EU

Following the re-election of the populist Law and Justice (PiS) party in October 2019 and the narrow victory of President Andrzej Duda in July 2020, the government has continued its efforts to reform the judicial system, which has strained its relations with the EU.

This followed the initiation of Article 7 procedures against Poland on 20 December 2017,⁷ which is the toughest punishment procedure available to the EU and could pave the way for sanctions and potentially the suspension of Poland's EU voting rights. The EC then launched two new infringement procedures in the European Court of Justice (ECJ) in 2019 and 2020 following the decision to grant interim measures to suspend the powers of the Supreme Court's Disciplinary Chamber for disciplinary cases concerning judges.

The EC referred Poland to the ECJ at the end of March 2021 in response to a law that amended a series of legislative acts governing the functioning of the justice system on 20 December 2019 and that came into force on 14 February 2020.⁸ The EC also asked the ECJ to order interim measures.

The EC has continued to warn that these reforms weaken judicial independence and the rule of law in Poland. It has also said these laws prevent Polish courts from directly applying certain provisions of EU law protecting judicial independence and from putting references for preliminary rulings on such questions to the ECJ. It also believes that Poland has violated EU law by allowing the Disciplinary Chamber of the Supreme Court (which does not have guaranteed independence) to take decisions that have a direct impact on judges and the way they exercise their function.⁹ In October 2021, Poland's constitutional court ruled that some EU laws are incompatible with the country's constitution. The EU asserts that a series of rule changes in Poland weaken judicial independence, in violation of European law.

In January 2022, the EC announced that it would start to withhold budget funding from Poland unless it settled fines related to two ongoing legal disputes. The first set of fines relates to an ECJ ruling in July 2021 that a disciplinary chamber in Poland's Supreme Court violated EU laws around judicial independence. The ECJ subsequently announced in late October 2021 that it was levying fines worth €1 million per day after the government had failed to reverse the regime. The EC has said that the Polish authorities have 45 days to pay before the fines are deducted from budget payments. As a result of the EC's concerns about judicial independence, Poland's NRRP has not been approved yet. The abolition of the

disciplinary chamber and reinstatement of suspended judges are widely seen as pre-conditions for an approval of the plan and disbursement of funds. While President Duda submitted a draft bill to Parliament to abolish the disciplinary chamber in February 2022, it has not been voted on so far, and the bill faces resistance from PiS' right-wing coalition partner, Solidarity Poland.

27.05.2022

The gradual erosion of Poland's institutional framework (particularly the judicial system) and the government's contentious relationship with the EU are some of the sovereign's key credit challenges. In addition to the direct negative effects – the withholding of EU funds, daily fines and the delayed approval of the NRRP, the erosion in Poland's rule of law observed in recent years puts the justice system and overall institutional stability at risk, lowers society's trust in official institutions and could impair the investment climate and the sustainability of potential growth.

The EC announced in January that it would start to withhold budget funding from Poland unless it settled fines related to two ongoing legal disputes. The first set of fines relates to a European Court of Justice (ECJ) ruling in July 2021 that the disciplinary chamber in Poland's Supreme Court violated EU laws around judicial independence. The ECJ subsequently announced in late October 2021 that it was levying fines worth €1 million per day after the government had failed to reverse the regime, which the EC started to deduct from budget payments to Poland after a 45-day grace period. Furthermore, because of the EC's concerns about judicial independence, Poland's NRRP has not been approved yet. The abolition of the disciplinary chamber and reinstatement of suspended judges are widely seen as preconditions for approval of the plan and the disbursement of funds.

01.11.2022

Rule of law stand-off threatens EU funding to Poland

The contentious relationship with the EU is credit negative, and a prolonged withholding of disbursements under the bloc's Recovery and Resilience Facility (RRF) poses a downside risk to our growth and fiscal forecasts.

Factors that could lead to a downgrade: A substantial further deterioration with respect to the rule of law which would have a negative impact on the business location Poland and further intensification of the conflict with EU institutions would also be credit negative.

The Polish government has implemented a number of reforms that weaken the independence of the judiciary. While we view the government's decision to abolish the constitutional court's disciplinary chamber as credit positive, we note that the EC indicated that further steps towards ensuring judicial independence in Poland must be taken.

Rule of law stand-off threatens EU funding to Poland, a credit negative:

Poland is among the largest beneficiaries from Next Generation EU (NGEU) funding, with €24 billion in grants and about €12 billion in loans, in total 5.5% of 2022 GDP. However, concerns around the rule of law situation¹ and in particular the state of the judicial system in Poland have led to a significant delay in the approval process of the National Recovery Plan (NRP). The NRP was ultimately approved in July this year, after the Polish parliament passed a law that abolishes the disciplinary chamber at the country's constitutional court, which had been the focus of concerns around judicial independence in Poland, replacing it with a new body called the Chamber of Professional Responsibility.

However, the EC has indicated that further steps towards ensuring judicial independence in Poland, such as giving judges the right to question judicial appointments without facing disciplinary proceedings, must be taken to actually unlock funding. In addition, four European associations of judges have brought a case at the European Court of Justice seeking to annul the approval of Poland's RRP, arguing that the steps taken by Poland fall short of what is required to ensure effective protection of the independence of judges and the judiciary.

In addition, in mid-October the EC announced that it will not be able to disburse structural and cohesion policy payments under the Multiannual Financial Framework 2021-2027 which amount to €76.5 billion (11.7% of 2022 GDP), because Poland is not adhering to the EU Charter of Fundamental Rights. This follows withholding of budget funding related to two ongoing legal disputes.

The delay in NGEU and budget funds' disbursements is credit negative, because it adds another downside risk to Polish growth prospects, especially if this situation extends into 2024. While Poland is still able to draw down the cohesion funds from the 2014-2020 budget period, with remaining funds estimated at around €20 billion, and has access to pre-financing of the 2021-2027 cohesion funds worth 0.5% of the overall amount, which are normally paid out annually without conditions, the disbursement window for NGEU funds is closing fast.

28.03.2023

Credit challenges: Contentious relationship with the EU because of rule of law concerns, which puts significant amount of EU funds at risk.

Factors that could lead to a downgrade:

A substantial further deterioration with respect to the rule of law which would have a negative impact on the business location Poland and further intensification of the conflict with EU institutions would also be credit negative and a prolonged withholding of disbursements under the bloc's Recovery and Resilience Facility (RRF) poses a downside risk to our growth and fiscal forecasts.

The Polish government has implemented a number of reforms that weaken the independence of the judiciary.

While we view the government's decision to abolish the constitutional court's disciplinary chamber as credit positive, we note that the Constitutional Tribunal has yet to rule on the constitutionality of the law passed by parliament after President Andrzej Duda referred it to the court. Furthermore, the EC indicated that further steps towards ensuring judicial independence in Poland must be taken and recently launched legal actions against Poland for “violations of EU law by the Polish Constitutional Tribunal”.

Poland is among the largest beneficiaries from Next Generation EU (NGEU) funding, with €23.9 billion in grants and €11.5 billion in loans, in total 5.5% of 2022 GDP. However, concerns around the rule of law situation⁵ and in particular the state of the judicial system in Poland had significantly delayed the approval process of the Recovery and Resilience Plan (RRP). It was ultimately approved by the European Commission (EC) in July 2022, after the Polish parliament passed a law that abolishes the disciplinary chamber at the country's constitutional court, which had been the focus of concerns around judicial independence in Poland, replacing it with a new body called the Chamber of Professional Responsibility. Yet, it is currently unclear when – or indeed if ever – the law will come into effect after President Andrzej Duda referred it to the Constitutional Tribunal. Moreover, the EC has indicated that further steps towards ensuring judicial independence in Poland, such as giving judges the right to question judicial appointments

without facing disciplinary proceedings, must be taken to actually unlock funding. Furthermore, in February the EC launched legal actions against Poland for “violations of EU law by the Polish Constitutional Tribunal”. Overall, it currently seems unlikely that the dispute will be resolved ahead of the general elections in autumn. In October 2022 the EC also announced that it will not be able to disburse structural and cohesion policy payments under the Multiannual Financial Framework 2021-2027 which amount to €76.5 billion (11.7% of 2022 GDP), because Poland is not adhering to the EU Charter of Fundamental Rights. This follows withholding of budget funding related to two ongoing legal disputes. The delay in NGEU and budget funds' disbursements is credit negative, because it adds another downside risk to Polish growth prospects, especially if this situation extends into 2024. While Poland is still able to draw down the cohesion funds from the 2014-2020 budget period, and has access to pre-financing of the 2021-2027 cohesion funds worth 0.5% of the overall amount, which are normally paid out annually without conditions, the disbursement window for NGEU funds is closing fast.

STANDARD&POOR'S

15.01.2016

On Jan. 15, 2016, Standard & Poor's Ratings Services lowered its long-term foreign currency sovereign credit rating on the Republic of Poland to 'BBB+' from 'A-' The outlook is negative.

Since winning the election in October 2015, Poland's new government has initiated various legislative measures that we consider weaken the independence and effectiveness of key institutions, as reflected in our institutional assessment.

The downgrade reflects our view that Poland's system of institutional checks and balances has been eroded significantly as the independence and effectiveness of key institutions, such as the constitutional court and public broadcasting, is being weakened by various legislative measures initiated since the October 2015 election.

Poland's new ruling party Law and Justice (PiS), which holds an absolute majority in the parliament (Sejm) and the senate, has set out to make fundamental changes to Poland's institutions. For example, the constitutional court's ability to work efficiently and independently will likely be undermined, in our view, by changes to the court's composition and decision-making process. The government's new media law, as another example, gives the government extensive powers to appoint and control the directors and supervisory boards of public broadcasters. A third law terminates contracts of all current senior, career civil servants and removes a constraint regarding previous party membership, therefore enabling the new government to change the structure of the civil service. In our view, these measures erode the strength of Poland's institutions and go beyond what we had anticipated regarding policy changes from the general election.

The change in the rating outlook to negative reflects our view that there is potential for further erosion of the independence, credibility, and effectiveness of key institutions, especially the National Bank of Poland (NBP). Moreover, we no longer expect Poland's fiscal metrics will improve as we previously forecast. We also foresee some reversals in Poland's sound macroeconomic management of the past years, for instance by targeting certain sectors with new taxes.

Since winning the Oct. 25, 2015, parliamentary election, Poland's new government, led by PiS with an absolute majority, has introduced a number of legislative initiatives. A law that changes the decision-making process of the constitutional court, which in our view would undermine its ability to work effectively and make decisions in a timely fashion, was signed into law by President Andrzej Duda before year-end 2015. Similarly, a law that moves the power to appoint

the management and supervisory board of public broadcasters to the Treasury Ministry significantly weakens the independence of these institutions and has the potential to make them political instruments, in our view.

While PiS' absolute majority has removed pre-election concerns about increased political instability resulting from fragile coalition arrangements, we expect significant friction will persist between PiS and the opposition. In addition, we see a risk of internal tensions within PiS between more conservative and moderate forces, especially given the growing public discontent about these new measures.

Similarly, taxes on banks, insurers, and large retailers seem to be more focused on sectors that are predominantly foreign owned, thereby raising questions about Poland's attitude toward growth-driving foreign direct investment. Moreover, pronouncements about, for instance, the refugee crisis, may heighten tensions between Poland and many Western-European EU states.

1.07.2016

In our view, the changes made to Poland's Constitutional Tribunal continue to render the institution virtually paralyzed. The legislative changes introduced by the government were deemed unconstitutional by the court, and despite the EU's Rule of Law process and the Venice Commission's unfavorable opinions, the government has not yet reversed the changes. This conflict, as well as more general questions regarding the future path of macroeconomic and fiscal policy, may dampen investor sentiment, especially for foreign investors, and could present a drag on growth over the medium term.

1.12.2016

We are therefore revising our outlook on Poland to stable from negative and affirming our 'BBB+/A-2' foreign currency and 'A-/A-2' local currency sovereign credit ratings.

The outlook revision reflects the reduction in our near-term concerns over a further weakening of key institutions, most importantly Poland's central bank, caused by the government's efforts to change and control Poland's key independent institutions.

Moreover, the outlook revision reflects our opinion that the weaker-than-initially expected economic growth this year will not negatively impact public finances.

Concerns related to Poland's institutional framework stemmed from the assumed risk of potential government interventions that could have undermined the independence of the National Bank of Poland (NBP), Poland's central bank, following changes to other key institutions, such as the Constitutional Tribunal and public media, after parliamentary elections in November 2015.

The Polish government is still mulling over potential changes that could directly and indirectly affect the NBP, including moving administrative control of the financial supervisor, KNF, back to the NBP or requiring banks to return foreign currency spreads gained by granting Swiss franc-denominated mortgages to households.

However, we do not see that such efforts by the government would undermine the NBP's credibility and independence.

At the same time, there has been little progress in the resolution of the conflict over the changes to the Constitutional Tribunal that it had ruled were unconstitutional, and which prompted recommendations from both the European Commission under its Rule of Law Framework and from the European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). If the conflict is not resolved and has the effect of dampening investor sentiment, especially for foreign investors, and hurting relations with the EU, the associated uncertainty could drag on growth over the next few years. However, we no longer assume that the government's changes to the

Constitutional Tribunal and public media could translate into reduced central bank independence.

21.04.2017

Poland's conflict with the EU over changes to the Constitutional Tribunal implemented following the fall 2015 election and the launch of the EU's rule of law framework investigation drags on. At the same time, tensions between the Polish government and other EU member states arose when Poland, as the only EU-28 country, objected to the re-election of EU Council President Donald Tusk in March 2017. While we expect no sanctions will be imposed on Poland in the rule of law framework due to the unanimity requirement, we think a potentially deteriorating relationship with the EU and other member states could weigh on foreign and domestic investor sentiment. Domestically, tensions between the ruling party and the opposition remain high, as indicated by the monthlong blockade of parliament that ended in January 2017 and started after the ruling party tried to limit the media's access to parliament. During this blockade, the government also passed the 2017 budget in a side room of parliament without meaningful participation of the opposition. Moreover, the government recently passed a controversial bill that was later signed into law by President Andrzej Duda, which allows state authorities to ban demonstrations that would take place in close proximity to rallies deemed to be of "national importance," departing from the previous practice of authorizing demonstrations on a first come, first served basis.

20.10.2017

The conflict with the European Commission (EC) over the Constitutional Tribunal is still ongoing, although sanctions or the triggering of Article 7 of the EU treaty (which could suspend Poland's voting rights) appear unlikely.

Poland's elected government continues to focus on sweeping reforms to the institutional framework. Although the proposed changes to the judiciary and the educational system appear to be of little relevance to medium-term economic performance, we think that the broader institutional uncertainty that has followed moves such as a series of modifications to the tax treatment of commercial banks, retail franchises, and media companies, helps to explain moribund levels of private capital spending in 2016 and 2017 to date.

13.04.2018

Now that Poland is already a member of the EU, however, we consider the incentives for institutional reform, and the penalties for regression, to be weaker than they were in 2003, when membership depended upon compliance with the Copenhagen Criteria.

When assessing a sovereign's institutional effectiveness, we take into account institutional factors, which we think enable an economy to prosper. Recent decisions to weaken the independence and authority of the Constitutional Tribunal and other judicial bodies could weigh on Poland's long-term growth performance, by damaging potential investors' perception of property rights and the equal application of the rule of law. Following a series of modifications to the tax treatment of commercial banks, retail franchises, and media companies, broader institutional uncertainty may already explain the slower pace of recovery in private investment spending last year, and disappointing net FDI figures, which we estimate slipped below 0.4% of GDP last year, or less than one-quarter of the 2008-2014 average.

12.04.2019

Our projection that EU funding will decline from 2021, while partly due to Poland's rising prosperity, also reflects disagreement between the European Commission and Poland on the constitutionality of recent national legislation determining judicial appointees and oversight. On April 3, 2019, the European Commission launched a second infringement procedure against Poland to protest legislation that exposes judges to disciplinary investigations. In the Commission's view, this and other legislation aims to constrain the independence of Poland's judiciary. The infringement comes on top last December's order by the European Court of Justice (ECJ) requesting that Polish authorities suspend implementation of a law that would have compelled the Supreme Court justices to retire by reducing the retirement age. The Polish government has agreed to respect the ECJ decision, and has already drafted legislation reversing the retirement provision. We take the view that, over the long term, Poland will remain committed to its EU membership, given the compelling economic and security reasons to do so.

11.10.2019

Although the result of the European Parliament election in May and the recent opinion polls point to a likely political continuity after the parliamentary elections scheduled for Oct. 14, Polish society remains polarized, not least along the urban-rural lines. Given Poland's deep integration in the EU institutions and past track record, we believe that macroeconomic policies will remain prudent regardless of a specific political leadership, even if the structural reform outlook remains challenging.

At the same time, we continue to assume that tension between EU authorities and Poland will persist. In July, the European Commission took further steps (by issuing the reasoned opinion on measures taken by the government) in an ongoing infringement procedure regarding Poland's legislation that exposes judges to disciplinary investigations. The commission has not changed its view that this and other legislation aims to constrain the independence of Poland's judiciary. The infringement comes on top of December 2018's order by the ECJ requesting that Polish authorities suspend implementation of a law that would have compelled the Supreme Court justices to retire by reducing the retirement age. The Polish government has agreed to respect the ECJ decision, and has already drafted legislation reversing the retirement provision. We take the view that Poland will remain committed to its EU membership, given the compelling economic and security reasons to do so.

10.04.2020

We continue to assume that tension between EU authorities and Poland will persist. The European Commission has proceeded with an infringement procedure regarding the country's legislation that exposes judges to disciplinary investigations. The commission remains of the view that this and other legislation aims to constrain the judiciary's independence. The infringement comes on top of December 2018's order by the European Court of Justice's (ECJ) requesting that Polish authorities suspend implementation of a law that would have compelled the Supreme Court justices to retire by reducing the retirement age. Notwithstanding these frictions, we however, take the view that Poland will remain committed to its EU membership, given the compelling economic and security reasons to do so.

2.10.2020

We continue to assume that tension between EU authorities and Poland will persist. The European Commission has proceeded with an infringement procedure regarding the country's legislation, which exposes judges to disciplinary investigations. The commission remains of the view that this and other legislation constrain the judiciary's independence. The infringement

comes on top of several rulings of the European Court of Justice's request that Polish authorities suspend some of the judicial reforms. We believe the continuation of these frictions could prompt EU authorities to attach a rule-of-law or similar conditionality to some types of EU funding (including from the Recovery Fund), which would constrain Poland's ability to benefit from EU funding. At the same time, we consider that Poland will remain committed to its EU membership, given the compelling economic and security reasons to do so. Since Poland joined the EU in 2004, its per capita GDP has increased 2.3x, and inbound equity and direct investment have more than tripled to 64% of GDP.

5.04.2021

We view Poland's track-record of prudent macroeconomic policies as strong. Nevertheless, over the last few years unorthodox government measures have gradually weakened checks and balances between institutions, which might make future policies more difficult to predict. Institutional erosion has also triggered disagreements with the EU authorities. The European Commission has proceeded with a number of infringement procedures regarding Poland's legislation, which it believes constrains the judiciary's independence. It has also referred a few cases to the European Court of Justice's (ECJ), which requested that Polish authorities suspend some of the judicial reforms. These frictions in tandem with developments in other EU states, most notably Hungary, prompted the EU authorities to attach a rule-of-law conditionality to EU funding from 2021. This new mechanism remains untested, and Poland and Hungary recently launched a legal challenge against the proposal at ECJ. Nevertheless, in an adverse scenario, some portion of EU funding to Poland could be disrupted or postponed, weighing on its economic growth outlook. One of the underlying reasons for elevated conflict with the EU is the ongoing tensions within Poland's ruling coalition, with junior conservative coalition members taking a harder stance regarding the EU rules. This in turn reflects the significant polarization of the Polish society over several policy issues. Even though tensions with EU authorities will likely persist, we consider that Poland will remain committed to its EU membership, given the compelling economic and security reasons to do so.

4.10.2021

Another risk is the uncertainty over the availability of EU's RRF. We understand that the approval of the Polish national recovery plan by the European authorities--the pre-condition for the fund's disbursement--has not been granted amid the EU's concerns over Poland's respect for the rule of law. Poland is eligible for €23.9 billion (4.3% of 2021 GDP) in grants and at least €12 billion in loans from the RRF.

More broadly, this episode highlights long-standing disagreements between Poland and the EU authorities over a number of unorthodox reforms conducted by the Law and Justice Party (PiS)-led government that have weakened checks and balances between institutions. The European Commission has proceeded with several infringement procedures regarding Poland's legislation, which it believes constrains the judiciary's independence. It has also referred a few cases to the European Court of Justice (ECJ), which requested that Polish authorities suspend the reform. In mid-2021, the Polish authorities in their turn viewed this decision as unconstitutional, with the Polish constitutional court asked by the government to decide on the broader issue of the supremacy of the EU law (the cornerstone of the EU legal framework). Our assumption remains that Poland will comply with the EU rules, given the compelling economic and security benefits of its EU membership. At the same time and despite past strong track-record of prudent macroeconomic policies, we believe that the escalating tensions demonstrate the possible erosion of the predictability of Poland's future policy choices.

1.04.2022

Although tensions between the EU authorities and Poland will likely temporarily soften in the face of external security risks, they have a long history and center around disagreements over a number of unorthodox reforms conducted by the Law and Justice Party (PiS)-led government. The EU perceives these reforms to have weakened checks and balances between institutions, while the European Commission has proceeded with several infringement procedures regarding Poland's legislation, which it thinks constrains the judiciary's independence. It has also referred a few cases to the European Court of Justice (ECJ), which requested that Polish authorities suspend the reform. In mid-2021, the Polish constitutional court in turn viewed this decision as unconstitutional. Our assumption remains that Poland will comply with EU rules, given the compelling economic and security benefits of its EU membership.

30.09.2022

Given the ongoing tensions between Poland and the EU authorities over the revision of past judicial reforms, we now assume that the disbursement of the EU's RRF funding will likely be postponed until after the general elections in autumn next year, when we expect the two parties will likely find a compromise given the compelling economic and geopolitical reasons for doing so. That said, the lack of RRF-related transfers in most of 2023 is unlikely to hurt Poland's short-term economic growth since the government is planning to prefund the related investment projects using its own resources. However, it will add pressure to what already appears to be a challenging fiscal outlook for 2023, given tax cuts to contain inflation, the government's commitment to ramping up defense spending to a substantial 4% of GDP from about 2.2%, costs associated with hosting Ukrainian refugees, and election-driven spending proposals.

We expect tensions between the EU authorities and Poland will soften next year given the external security risks, but we note their long history. The disagreements center around a number of unorthodox reforms conducted by the Law and Justice Party (PiS)-led government. The EU perceives these reforms to have weakened checks and balances between institutions. As a result, the European Commission has proceeded with several infringement procedures regarding Poland's legislation, which it thinks constrains the judiciary's independence. It has also referred a few cases to the European Court of Justice, which requested that Polish authorities suspend the reform. In 2022, the Polish authorities have made efforts to partly meet this request. Our assumption remains that Poland will comply with EU rules, given the economic and security benefits of its EU membership.

17.02.2023

Regardless of the outcomes of the parliamentary election this fall, we expect the longstanding tensions between the EU authorities and Poland will likely soften given the compelling economic and geopolitical reasons for finding a compromise. The disagreements center around a number of unorthodox reforms conducted by the Law and Justice Party (PiS)-led government. The EU believes these reforms weakened checks and balances between institutions. As a result, the European Commission has proceeded with several infringement procedures regarding Poland's legislation that it thinks constrains the judiciary's independence. The European Commission has also referred a few cases to the European Court of Justice (ECJ), which requested that Polish authorities suspend the reform. In 2022 and into 2023, the Polish authorities have made efforts to partly meet this request. Our assumption remains that Poland will comply with EU rules, given the economic and security benefits of its EU membership.

26.06.2023

Regardless of the outcomes of the parliamentary election this fall, we expect the longstanding tensions between the EU authorities and Poland will likely soften given the compelling economic and geopolitical reasons for finding a compromise. The disagreements center around a number of unorthodox reforms conducted by the Law and Justice Party (PiS)-led government. The EU believes these reforms weakened checks and balances between institutions. As a result, the European Commission has proceeded with several infringement procedures regarding Poland's legislation that it thinks constrains the judiciary's independence. The European Commission has also referred a few cases to the European Court of Justice (ECJ), which requested that Polish authorities suspend the reform. Since last year, the Polish authorities have made efforts to partly meet this request. Recently, the EU commission has launched a new infringement procedure regarding the new commission to investigate Russian influence on Polish politics, which external observers have criticized as obstructing potential votes for the opposition. This confrontation underpins our assumption that meaningful progress on resolving the disputes— and the potential unblocking of funds—is likely delayed to after the elections. Our assumption remains that Poland will comply with EU rules, given the economic and security benefits of its EU membership.

1.12.2023

The formation of a KO-led government is likely imminent, probably after the current prime minister attempts to form a Law and Justice Party (PiS)-led government but fails to form a parliamentary majority. If PiS fails, the government will probably comprise the Civic Platform, Third Way, and The Left. This coalition's antagonism vis-à-vis PiS will likely help maintain government cohesion at least until the 2024 local and European and 2025 presidential elections. The latter will be particularly important because the president has significant powers in Poland's mixed presidential-parliamentary system, including a substantial veto over government legislation. This might also mean that there is less structural reform. We expect a near-term focus on delivering on electoral promises at the expense of fiscal consolidation. That said, we think the new government will focus on swiftly unlocking EU funds. A resolution for milestones related to the rule of law could be implemented, not least because we expect political relations between the EU authorities and Poland to improve. Disagreements had centered around a number of contentious reforms conducted by the PiS-led government, which the EU believes have weakened checks and balances between institutions. Rolling back some of these reforms, however, will likely prove legally challenging and complex and might encounter obstacles in the constitutional court.

FITCH

12.07.2016

“During its first eight months in power, the PiS government has implemented unorthodox measures including taxes on banks and some fiscal relaxation despite high GDP growth. Measures that could significantly affect financial and fiscal stability, including a scheme to convert foreign currency mortgages, are under discussion. Changes at the constitutional tribunal have led to a stand-off with the European Commission. These various developments could affect Poland’s attractiveness as a place to do business.”

13.01.2017/20.01.2017

Policy predictability and the political climate have deteriorated, adding to downside risks to Fitch's economic and fiscal forecasts. In 2016, the government implemented unorthodox measures, including a tax on banks, a cut in the retirement age (from 4Q17) and fiscal relaxation, despite high GDP growth. A number of reforms have led to tensions in the country and criticisms from abroad, including by the European Commission. The most recent example of increased political polarisation was the row over the vote of the 2017 budget in December, which opposition has described as illegal and has triggered large demonstrations.

The country exited the EDP in 2015 following sustained fiscal consolidation and reopening it would damage policy credibility and potentially result in financial sanctions via reduced disbursement of EU funds.

The EU Commission launched the "rule of law" procedure against Poland in January 2016, following changes in the functioning of the Constitutional Tribunal. This has affected Poland's standing abroad and diplomatic relationships with key economic partners (eg the EU and Germany). Ultimately, potential sanctions should be passed by the European Council at unanimity. Hungary has indicated it would veto any sanction against Poland.

08.12.2017/14.12.2017

Tensions With the EU: Tensions with the EU have continued, with the EU Parliament voting in November to prepare a formal request to the EU Council to activate Article VII of the Treaty over "a clear risk of a serious breach" in EU values. Tense relationships with other EU countries could increase the risk that EU funds are cut in the next budget cycle (2021-2027) or that additional conditionality is placed on their disbursement. This could affect Poland's economic and public finances given that the country is the largest recipient of EU funds.

08.06.2018

Political tensions continue between Poland and the European Commission. Procedures under Article VII of the EU treaty were launched against Poland in December, following concern from the Commission about politicisation of the judiciary. The steps the government has taken to address these concerns have so far been insufficient for the Commission. Draft EU budget proposals for the next funding cycle (2021-2027) suggest a cut to Poland's allocation and a proposal to introduce of conditionality connected to the rule of law has been suggested.

31.10.2018

Poor Relations with EC: Relations with the EU remain tense over the issue of independence of the judiciary. In October, the European Court of Justice sided with the EC, ordering Poland to suspend the implementation of its judicial retirement legislation. Draft EU budget proposals for the next funding cycle suggest a cut to Poland's allocation.

28.03.2019

Political tensions continue between Poland and the European Commission, but have not had material adverse economic fallout.

27.09.2019

In our view, the next government is unlikely to adopt an overly 'confrontational' approach towards the EU over rule of law on the scale seen in the current government's term. However, any return to such an approach could undermine investor perceptions of institutional independence and governance indicators over time.

25.09.2020

Relations with the EU remain uneasy, with the European Parliament overwhelmingly adopting a resolution on 17 September against Poland, criticising the alleged deterioration in judicial independence. An ongoing reform of the Polish judicial disciplinary framework is a major point of contention with the EU, and could result in worsening investor perceptions of institutional independence in Poland over time if not resolved.

19.03.2021

Poland underperforms its rated peers on the World Bank Governance Indicators (WBGI), with the gap particularly large in the rule of law sub-component. This highlights a trend over the past years of perceptions of deteriorating judicial independence, exacerbated by antagonistic relations with the EU. An Article 7 preventive action procedure is currently pending at the European Commission against Poland. Polish relations with the EU will remain tense.

12.04.2021

Tense Relations with EU: Relations with the EU will remain strained over rule of law issues as demonstrated in the disagreements over the Next Generation EU Funds (NGEU) negotiations. An Article 7 preventive action procedure is pending at the European Commission against Poland.

27.08.2021

Poland underperforms its rated peers on the World Bank Governance Indicators (WBGI), with the gap particularly large in the rule of law sub-component. This highlights a trend over the past years of perception of deteriorating judicial independence, which has also complicated relations with the EU. Fitch expects relations with the EU over judicial and media freedom issues to remain tense. However, Poland will likely back down from steps that jeopardise receipt of NGEU or other EU structural funds, given that they are an important source of growth.

16.09.2021

Tensions with EU: Relations with the EU worsened in 1H21 over the issue of independence of the judiciary. These are likely contributing to the delay in the European Commission's approval of Poland's Recovery and Resilience Facility (RRF) plan.

15.10.2021

CAŁY RAPORT ” FITCH WIRE

Poland-EU Constitutional Court Ruling Is Negative for Growth, Governance”

Fitch Ratings-Frankfurt/London -15 October 2021: The Polish Constitutional Court’s ruling affirming the primacy of Polish over EU law poses meaningful risks to growth and governance, Fitch Ratings says. A so-called ‘Polexit’, where Poland leaves the bloc, is very unlikely, but the ruling significantly escalates tensions between Poland’s government and the EU because it is fundamentally incompatible with EU membership.

19.02.2022

Governance Concerns Persist: Poland underperforms its rated peers on the World Bank Governance Indicators (WBGi), with the gap particularly large in the rule of law sub-component. Relations with the EU appear to have worsened since the last review, with the European Court of Justice dismissing a challenge to the rule of law conditionality associated with NGEU Funds on 16 February, and in light of a Polish Constitutional Court ruling in October 2021 that appeared to reject the primacy of EU over Polish law. The outcome of the disputes will to a significant extent be determined by domestic political dynamics in Poland. In Fitch’s view, given the size of the pool of NGEU funds (EUR36 billion in grants and loans) available, Poland will seek to reach a compromise with the EC to resolve the disputes.

01.08.2022

In June the EU approved Poland’s Recovery and Resilience Plan (RRP), but progress with the programme will prove challenging given conditionality mechanisms. The first review of the RRP (set for 4Q22) requires completion of a judicial reform milestone, which has already been partly approved but which the European Commission has deemed insufficient. If no compromise is found on such reform the EU will block disbursement of all RRP funds, delaying the entire process.

30.01.2023

Risk of EU Fund Delays: The delay in the approval of a key judicial reform (scheduled for Autumn 2022 and a prerequisite for obtaining the first tranche of EU Recovery and Resilience Funds; RRF) highlights the limited scope for political compromise, particularly as parties increase their focus on upcoming elections. At present there is no clarity around the timing of approval, with increasing risks that RRF will only get approved after a new government is formed.

Factors that Could, Individually or Collectively, Lead to Negative Rating Action/Downgrade:

- Structural: Sizeable deterioration in governance, potentially further weakening EU relations and/or damaging macro-fiscal policy credibility.

Poland has a solid record of cohesion fund implementation (regardless of which party is in power) and we don’t expect major challenges implementing the next cycle (2021-2027 Multiannual Financial Framework). However, that is not the case for the RRF funds (which amount to around 5% of GDP), as this requires meeting of politically complex milestones, as highlighted by the difficulties of the current governing coalition to pass a key judicial reform (originally expected to be approved in the autumn of 2022).

The European Commission has made the judicial reform the key milestone of the programme, so no RRF funds will be delivered until its approval. Political parties may be less willing to compromise ahead of the October legislative elections, meaning there is a growing risk of long delays and increased tensions with the EU. Although the RRF is less crucial to Poland's macro and investment outlook as cohesion funds, it is still important to finance energy investment and for anchoring reforms (in particular in the context of weakening governance indicators over the past couple of years).

23.06.2023/03.07.2023

RRF Funds at Risk:

There is lingering uncertainty around the timeline of disbursement of Recovery and Resilience Facility (RRF) funds from the EU, given that a key milestone on judicial reforms is awaiting review in the constitutional court. We continue to expect that funds will be unlocked by end of this year (following elections), but risks are clearly rising that the authorities will be unable to tap all the funds if the process is further delayed. Prolonged delays could dent medium-term growth.

Factors that Could, Individually or Collectively, Lead to Negative Rating Action/Downgrade:

- Structural: Sizable deterioration in governance, potentially further weakening EU relations and/or damaging macro-fiscal policy credibility.

Krajowy Plan Odbudowy (KPO)

W związku z niezrealizowanym horyzontalnym kamieniem milowym KPO dot. praworządności Polska nie korzystała w latach 2021-2023 w pełnym wymiarze ze środków unijnych, co skutkowało mniejszym wzrostem gospodarczym. Poniżej wartości szacunkowe tego wpływu.

Metodyka i założenia symulacji

Ocena wpływu reform i inwestycji przewidzianych w KPO została dokonana za pomocą strukturalnego modelu ekonometrycznego Ministerstwa Finansów (*New Econometric Model of Public Finance*, NEMPF) służącego również do prognozowania scenariusza makroekonomicznego na potrzeby Programu konwergencji oraz ustawy budżetowej. Analiza została przeprowadzona jako porównanie scenariusza bazowego, będącego rozwiązaniem dynamicznym modelu od I kwartału 2021 roku (będącego możliwie bliskim przybliżeniem historycznych trajektorii poszczególnych zmiennych modelu), oraz scenariusza kontrfaktycznego, w którym dodatkowo uwzględniono wykorzystanie środków z KPO. Różnice uzyskane między scenariuszami nałożono na dane historyczne dla lat 2021-2023. Symulacja została przeprowadzona do IV kwartału 2023 roku.

W symulacji kontrfaktycznej uwzględniono wykorzystanie środków z unijnego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF) w wysokości 34,6 mld euro (23,9 mld euro w ramach grantów i 10,8 mld euro w ramach części pożyczkowej). Jest to scenariusz przedstawiony w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2021* – zgodny z ówczesnymi planami w zakresie KPO. Fundusze zostały zdezagregowane według wykorzystania, tzn. na inwestycje publiczne i prywatne oraz rozdysponowane po latach zgodnie z ówczesnym planem ich wykorzystania (wielkość środków przewidziana na 2020 rok jest pomijalna). Dokładny rozkład po latach przedstawia tabela 11.

Tabela 11 Rozkład funduszy z KPO w latach 2020-2026 wg przeznaczenia

| mIn PLN | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|----------------------|-------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Inwestycje publiczne | 0,2 | 1 916,1 | 12 915,6 | 20 561,2 | 19 314,1 | 20 888,7 | 11 352,6 |
| Inwestycje prywatne | 702,3 | 2 252,5 | 9 822,0 | 14 633,9 | 14 672,1 | 13 350,0 | 13 416,6 |

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na podstawie doświadczeń z innych krajów UE⁴⁷, oraz analogicznie jak w ostatnich analizach wpływu KPO, założono, że 30% środków ogółem jest wydatkowane na nowe projekty.

Wyniki – produkt krajowy brutto

Wpływ realizacji inwestycji przewidzianych w KPO na dynamikę realną, nominalną i poziom produktu krajowego brutto zaprezentowano w tabelach 12-14.

Polska gospodarka w latach 2021-2022 rozwijała się w szybkim tempie, a popandemiczne odbicie gospodarcze było jednym z najsilniejszych w Unii Europejskiej. W 2021 r. realne tempo wzrostu PKB wyniosło 6,9 % r/r, z kolei w 2022 r. 5,6% r/r. W 2023 r. wzrost PKB wyraźnie spowolnił do 0,2% r/r.

W przypadku rozpoczęcia realizacji dodatkowych inwestycji z KPO popandemiczne odbicie byłoby jeszcze silniejsze, a w 2023 roku ten proces ograniczałby skalę spowolnienia

⁴⁷ EC (2022) - The European added value of the Recovery and Resilience Facility;

CEPS (2022) – The recovery and resilience facility. A springboard for a renaissance of public investment in Europe.

gospodarczego. W scenariuszu kontrfaktycznym realne tempo wzrostu PKB w 2021 roku zwiększa się o 0,1 pp., a w latach 2022-2023 o 0,3 pp. w każdym roku. Łącznie wolumen PKB po trzech latach byłby wyższy o 0,7 pp.

Tabela 12 Wpływ KPO na dynamikę realnego PKB

| PKB - dynamika realna | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Scenariusz bazowy | 106,9 | 105,6 | 100,2 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 107,0 | 105,9 | 100,5 |
| <i>Różnica</i> | 0,1 | 0,3 | 0,3 |

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku nominalnej dynamiki PKB byłaby ona wyższa odpowiednio o 0,1 pp. w 2021 roku oraz o 0,4 pp. corocznie w latach 2022-2023. W efekcie, nominalne PKB w 2023 roku w scenariuszu kontrfaktycznym byłoby wyższe o 26,5 mld PLN.

Tabela 13 Wpływ KPO na dynamikę nominalnego PKB

| PKB - dynamika nominalna | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Scenariusz bazowy | 112,6 | 116,9 | 110,9 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 112,7 | 117,3 | 111,3 |
| <i>Różnica</i> | 0,1 | 0,4 | 0,4 |

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 14 Wpływ KPO na poziom nominalnego PKB

| PKB - poziom (mld PLN) | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|
| Scenariusz bazowy | 2 631,3 | 3 074,8 | 3 410,1 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 2 634,1 | 3 088,1 | 3 436,6 |
| <i>Różnica</i> | 2,8 | 13,3 | 26,5 |

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki – inwestycje

Środki z KPO miały w największym stopniu powiększać inwestycje, zarówno publiczne jak i prywatne, których dynamika w 2021 roku była relatywnie niska, umiarkowana w 2022 roku i wysoka w roku 2023.

Realizacja KPO podniosłaby dynamikę inwestycji ogółem w gospodarce o ok. 0,7 pp. w 2021 roku o 2,3 pp. w 2022 roku oraz 2,2 pp. w 2023 roku (zob. tabele 16-17). W efekcie, stopa inwestycji w 2023 roku w scenariuszu kontrfaktycznym była wyższa o 0,8 pp. i wynosiła 18,5%. Realizacja KPO mogła zwiększyć dynamikę inwestycji, lepiej przeciwdziałając negatywnym efektom dla gospodarki wywołanym przez niepewność wynikającą z wojny w Ukrainie, wysoką inflacją i wynikające z niej zacieśnienie monetarne zwiększające koszt kapitału.

Tabela 15 Wpływ KPO na realną dynamikę inwestycji

| Inwestycje ogółem - dynamika realna | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|
| Scenariusz bazowy | 101,2 | 102,7 | 113,1 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 101,9 | 105,0 | 115,3 |
| Różnica | 0,7 | 2,3 | 2,2 |

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 16 Wpływ KPO na stopę inwestycji

| Stopa inwestycji (% PKB) | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------|------|------|------|
| Scenariusz bazowy | 16,8 | 16,4 | 17,8 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 16,9 | 16,9 | 18,5 |
| Różnica | 0,1 | 0,4 | 0,8 |

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki – deficyt sektora GG

Przyjmując konserwatywne założenie, że realizacja projektów z KPO jest w pełni neutralna dla wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*, GG) wpływ na deficyt w relacji do PKB wynika jedynie z mianownika tego ilorazu (wyższego poziomu PKB).

Przy takim założeniu, w scenariuszu kontrfaktycznym deficyt sektora GG w relacji do PKB poprawia się w latach 2022-2023 nieznacznie – odpowiednio o 0,02% PKB i 0,04% PKB. (tabela 17).

Tabela 17 Wpływ KPO na wynik sektora GG

| Wynik sektora GG (% PKB) | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Scenariusz bazowy | -1,83 | -3,74 | -5,10 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | -1,83 | -3,73 | -5,06 |
| Różnica | 0,00 | 0,02 | 0,04 |

Źródło: Opracowanie własne.

Efekty długookresowe

Krajowy Plan Odbudowy dotyczy przede wszystkim z reform i inwestycji w obszarach zielonej transformacji, transformacji cyfrowej i systemu ochrony zdrowia. **W efekcie, w długim okresie pod wpływem KPO dodatkowymi czynnikami wspierającymi wzrost i potencjał gospodarczy Polski będzie wzrost produktywności oraz korzystne zmiany populacji wynikające z poprawy efektywności, dostępności i jakości systemu ochrony zdrowia oraz wzrostu aktywności na rynku pracy.** Są to procesy możliwe do nadrobienia również przy opóźnionej realizacji KPO, jednak opóźnienie jego realizacji może wpłynąć na ograniczenie tych pozytywnych efektów.

Szczegółowe wyniki zaprezentowano w tabeli 18:

Tabela 18 KPO – efekty makroekonomiczne

| PKB - dynamika realna | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Scenariusz bazowy | 106,9 | 105,6 | 100,2 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 107,0 | 105,9 | 100,5 |
| Różnica | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| | | | |
| PKB - dynamika nominalna | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 112,6 | 116,9 | 110,9 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 112,7 | 117,3 | 111,3 |

| | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <i>Różnica</i> | 0,1 | 0,4 | 0,4 |
| PKB - poziom (mld PLN) | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 2 631,3 | 3 074,8 | 3 410,1 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 2 634,1 | 3 088,1 | 3 436,6 |
| <i>Różnica</i> | 2,8 | 13,3 | 26,5 |
| PKB - deficyt (% PKB) | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | -1,83 | -3,74 | -5,10 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | -1,83 | -3,73 | -5,06 |
| <i>Różnica</i> | 0,00 | 0,02 | 0,04 |
| Inwestycje ogółem - dynamika realna | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 101,2 | 102,7 | 113,1 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 101,9 | 105,0 | 115,3 |
| <i>Różnica</i> | 0,7 | 2,3 | 2,2 |
| Inwestycje publiczne - dynamika realna | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 101,8 | 96,6 | 137,3 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 102,5 | 100,0 | 139,4 |
| <i>Różnica</i> | 0,7 | 3,5 | 2,1 |
| Inwestycje prywatne - dynamika realna | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 101,0 | 104,7 | 105,8 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 101,7 | 106,6 | 108,0 |
| <i>Różnica</i> | 0,7 | 1,9 | 2,2 |
| Stopa inwestycji (% PKB) | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 16,8 | 16,4 | 17,8 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 16,9 | 16,9 | 18,5 |
| <i>Różnica</i> | 0,1 | 0,4 | 0,8 |
| Stopa inwestycji prywatnych (% PKB) | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 12,7 | 12,6 | 12,8 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 12,8 | 12,9 | 13,3 |
| <i>Różnica</i> | 0,1 | 0,3 | 0,5 |
| Stopa inwestycji publicznych (% PKB) | 2021 | 2022 | 2023 |
| Scenariusz bazowy | 4,1 | 3,8 | 5,0 |
| Scenariusz kontrfaktyczny (KPO) | 4,1 | 3,9 | 5,2 |
| <i>Różnica</i> | 0,02 | 0,1 | 0,2 |

Uwaga: W tabelach mogą występować różnice wynikające z zaokrągleń.

Źródło: Opracowanie własne.

Konsekwencje funkcjonowania tej formy rozliczeń

1. Opis zagadnienia

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych jest jedną z czterech podstawowych form rozliczania podatku PIT z tytułu działalności gospodarczej (formularz PIT-28). Pozostałymi są: skala podatkowa (PIT-36), podatek liniowy 19% (PIT-36L) oraz karta podatkowa (PIT-16A) będąca obecnie formą wygaszaną (od 2022 roku nowi podatnicy nie mogą zadeklarować tej formy rozliczania, mogą z niej korzystać jedynie dotychczasowi).

Cechą charakterystyczną ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych jest to, że w celu naliczenia podatku nie wylicza się dochodu, a jedynie wykazuje przychód z poszczególnych kategorii, do których, po odpowiednim uwzględnieniu odliczeń, stosuje się bezpośrednio stawkę podatkową. Oprócz działalności gospodarczej, rozliczanie ryczałtem obejmuje również przychody z wynajmu oraz ze sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych lub zwierzęcych. Obecnie stosowane jest 10 stawek podatkowych (od 2% do 17%), w tym specyficzne zasady dla przychodów z wynajmu, gdzie występuje skala podatkowa ze stawkami 8,5% i 12,5%.

2. Zmiana liczebności podatników na ryczałcie

O ile pierwotnym założeniem funkcjonowania ryczałtowego rozliczania podatku było uproszczenie procedur dla drobnych przedsiębiorców i zmniejszenie kosztów związanych z księgowością, o tyle nie da się nie zauważyć, że stawki opodatkowania są traktowane przez wielu przedsiębiorców jako preferencyjne względem skali podatkowej i coraz chętniej wybierane. W ostatnich latach, w wyniku wprowadzonych zmian atrakcyjność ryczałtu znacznie wzrosła. Przyczyniły się do tego przede wszystkim trzy zmiany prawne:

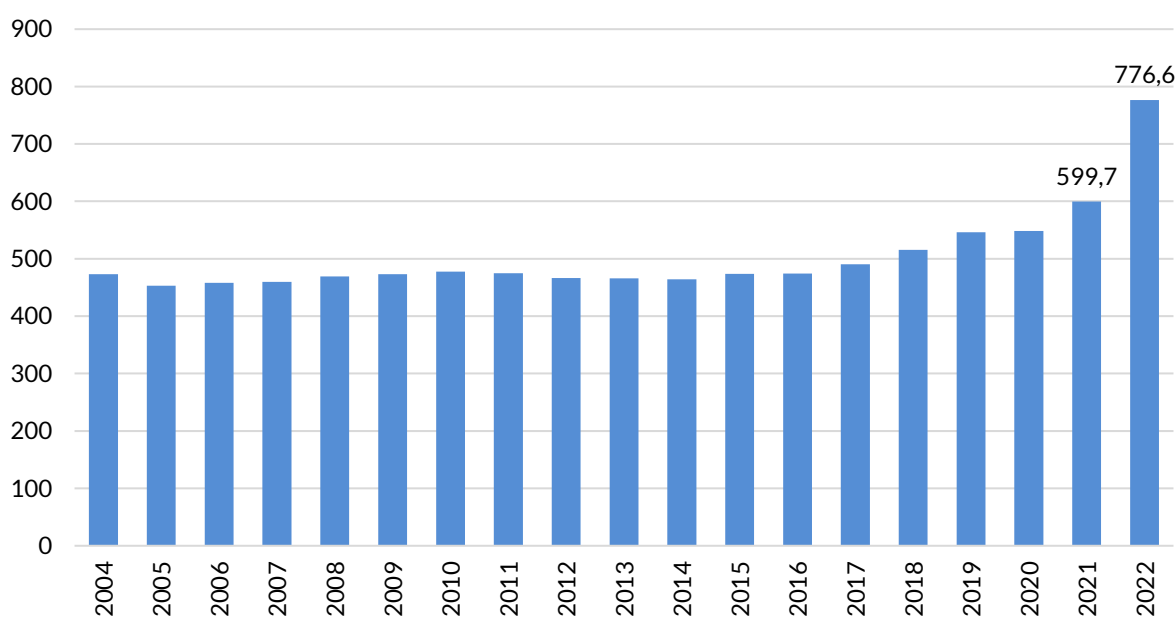
1. Podniesienie limitu przychodów z działalności gospodarczej uprawniającego do korzystania z ryczałtu z 250 tys. do 2 mln euro od 1 stycznia 2021 r.;
2. Wprowadzenie obniżonych stawek ryczałtu dla wybranych źródeł przychodu – 14% m.in. dla usług medycznych i architektonicznych oraz 12% dla informatyków od 1 stycznia 2022 r.;
3. Wprowadzenie preferencyjnego rozliczania składki zdrowotnej na działalności gospodarczej w porównaniu z innymi formami rozliczania w ramach reformy Polskiego Ładu.

Dodatковым czynnikiem, który wpłynę na wzrost korzystania z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, a który jest jednak niezależny od woli podatników, jest likwidacja możliwości rozliczania dochodów z wynajmu na skali podatkowej od 1 stycznia 2023 roku.

a. Działalność gospodarcza

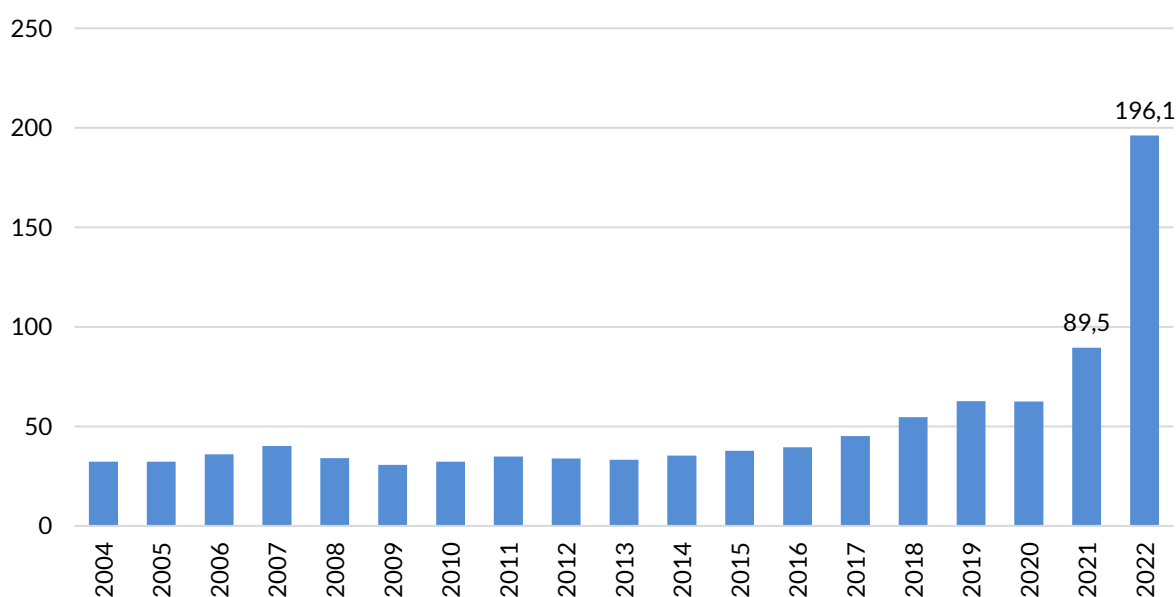
W danych, widoczny jest wzrost liczby podatników rozliczających działalność gospodarczą na formularzu PIT-28. O ile mniej więcej do 2016 roku liczba ryczałtowców była w miarę stała (ok. 450-470 tys. osób), to od 2017 r. zaczęła powoli rosnać, co było związane zapewne z długotrwałym mrożeniem progów podatkowych na skali oraz wprowadzeniem od 2017 roku degresywnej kwoty wolnej. Znaczący wzrost miał miejsce między 2020 a 2021 rokiem (z 548,3 tys. osób do ok. 600 tys. osób), a jeszcze większy w kolejnym roku (do 776,6 tys. osób). Odpowiednio zachowywały się również wykazywane przychody z działalności. Oba zjawiska prezentują poniższe wykresy.

Wykres 45 Liczba podatników rozliczających działalność gospodarczą na PIT-28, tys. osób



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 46 Suma wykazywanych przychodów z działalności gospodarczej na PIT-28, mld zł



Źródło: Opracowanie własne.

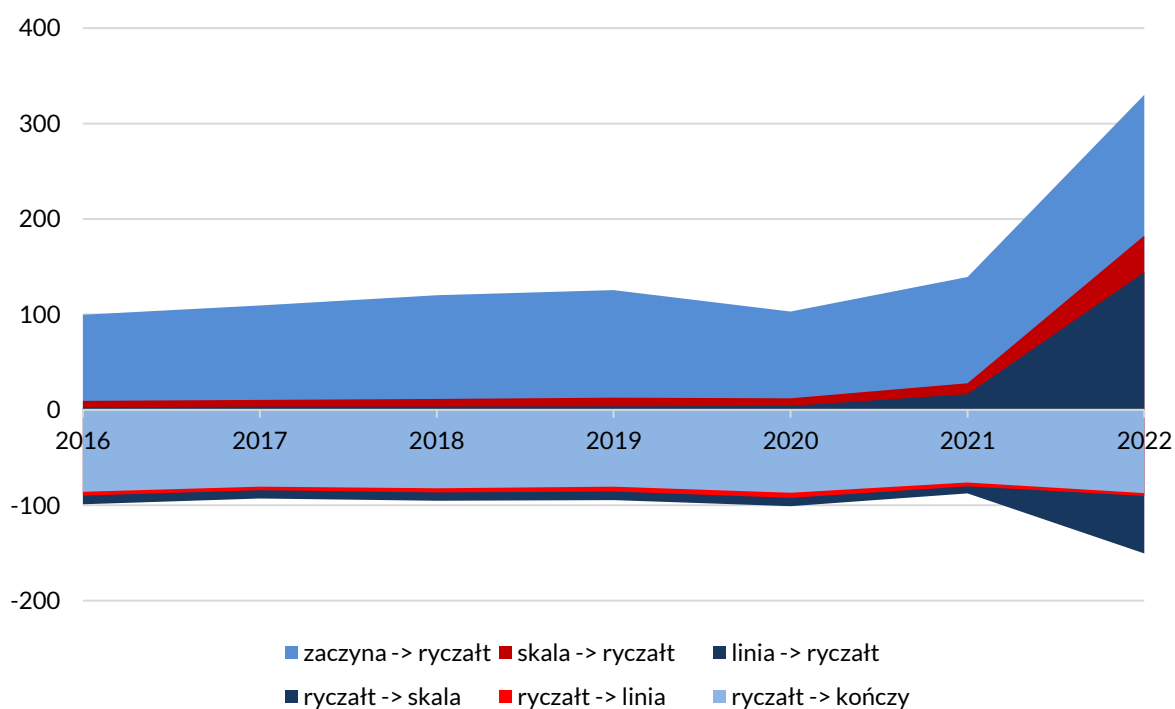
b. Przejścia między formami opodatkowania

Istotnym czynnikiem wpływającym na wzrost zarówno liczby podatników, jak i wykazywanych przychodów z działalności gospodarczej na PIT-28 było wprowadzenie od 1 stycznia 2022 roku reformy Polskiego Ładu. Skutkowało to znaczącą liczbą przejść pomiędzy formami opodatkowania w celu optymalizacji łącznych obciążeń podatkowo-składkowych. W przypadku ryczału obserwowano znaczący napływ przedsiębiorców korzystających wcześniej z podatku liniowego (ok. 141 tys. osób) oraz istotny, lecz mniejszy odpływ w kierunku skali podatkowej. Z podatku liniowego przechodzili przede wszystkim podatnicy o wysokich (lecz mieszczących się

w limicie) dochodach, którzy w wyniku przejścia obniżali swoje zobowiązania z tytułu składki zdrowotnej. Średni dochód przechodzących „liniowców” wyniósł 303 tys. zł w 2021 roku, przy czym średni dochód osób przechodzących na nową stawkę 14% (opieka zdrowotna, projektowanie, 46,5 tys. osób) wyniósł 287 tys. zł. Z kolei na stawkę 12% (informatycy) z podatku liniowego przeszło ok. 40,5 tys. osób o średnich dochodach ok. 215 tys. zł.

Z ryczałtu na skalę przechodzili z kolei podatnicy o niższych dochodach (ok. 55 tys. osób), którzy obniżali płacony podatek korzystając z nowej, wyższej kwoty wolnej. Ich średni dochód z działalności gospodarczej w 2022 roku wyniósł ok. 38 tys. zł. Przepływy pomiędzy ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych i pozostałymi formami prezentuje poniższy wykres.

Wykres 47 Liczba podatników rozliczających dochody z działalności gospodarczej przechodzących w danym roku w obrębie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych



Źródło: Opracowanie własne.

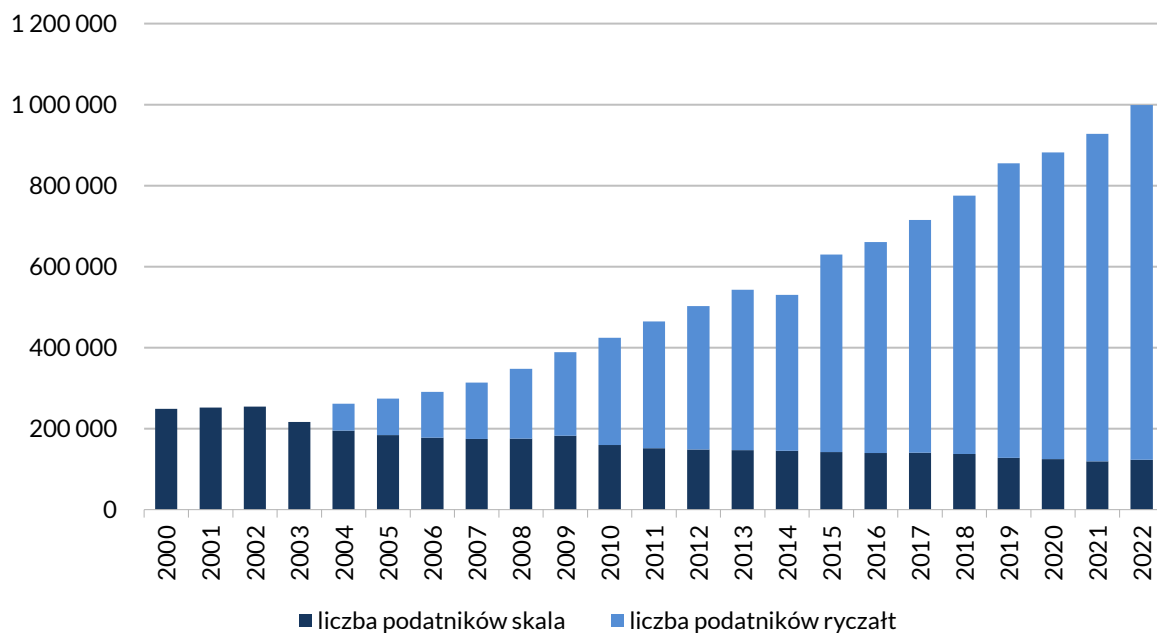
c. Wynajem

Ostatnim elementem wpływającym na wzrost korzystania z ryczałtu jest rosnąca liczba osób rozliczających przychody z wynajmu. Przed 2023 rokiem możliwe było rozliczanie wynajmu albo w formie ryczałtowej od przychodu, albo na skali podatkowej od dochodu. Przy niskiej kwocie wolnej krańcowa stawka opodatkowania na ryczałcie była niższa i korzystanie ze skali podatkowej było opłacalne jedynie przy wykazywaniu kosztów. Od 2023 roku wszyscy osiągający przychody z wynajmu poza prowadzoną działalnością gospodarczą będą musieli wykazać je na formularzu PIT-28 (dane będą dostępne dopiero w 2024 roku po zakończeniu rozliczeń rocznych). Do 2017 roku włącznie najem na ryczałcie był opodatkowany stawką 8,5%, a od 2018 roku obowiązuje w tym zakresie skala, według której przychody z wynajmu do 100 tys. zł są opodatkowane stawką 8,5%, a powyżej stawką 12,5%.

Od wielu lat obserwowany jest ciągły wzrost liczby podatników korzystających z ryczałtu przy rozliczaniu najmu przy jednoczesnym powolnym spadku liczby korzystających ze skali podatkowej. Podobnie szybko rosną przychody z najmu wykazywane na PIT-28 względem tych

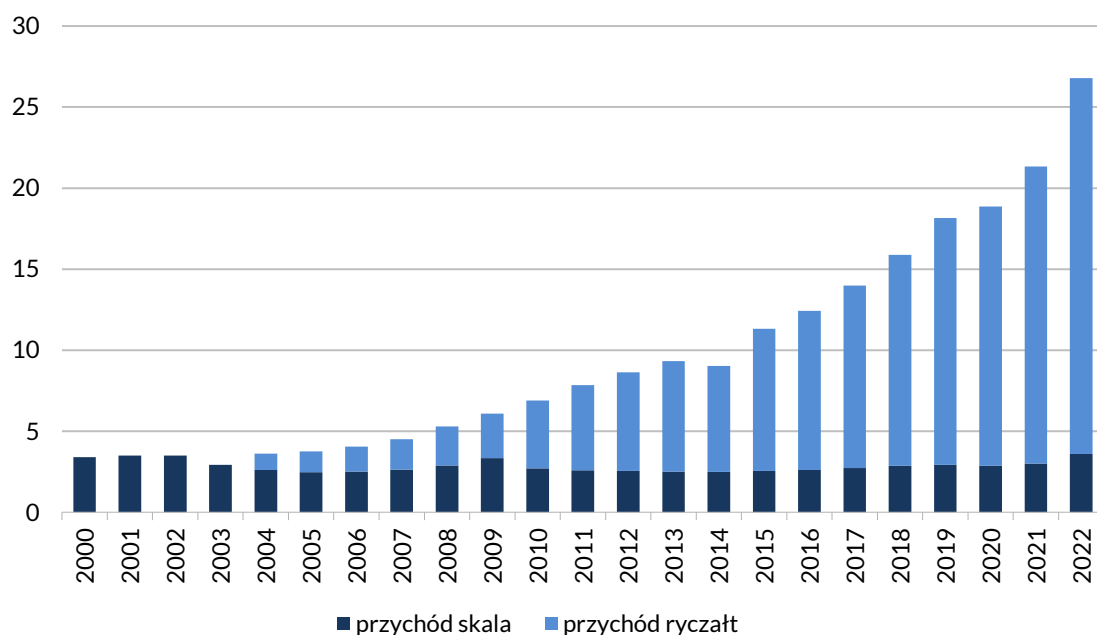
na skali. W przypadku skali obserwowany jest również ciągły spadek średniego poziomu dochodowości najmu. Zjawiska te prezentują poniższe wykresy.

Wykres 48 Liczba podatników rozliczających najem według skali lub ryczałtu (osoby)



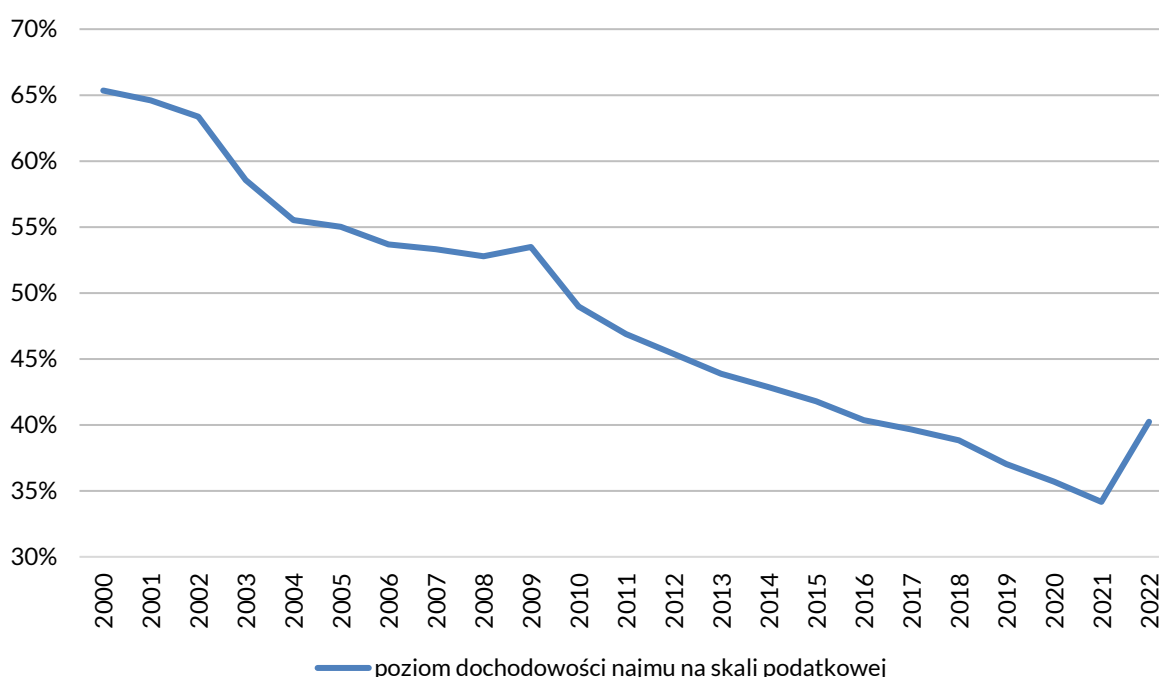
Źródło: Opracowanie własne, informacje o ryczałcie dostępne od 2004 r.

Wykres 49 Suma rozliczanego przychodu z najmu według skali lub ryczałtu (mld zł)



Źródło: Opracowanie własne, informacje o ryczałcie dostępne od 2004 r.

Wykres 50 Dochód z najmu jako procent przychodu na skali podatkowej



Źródło: Opracowanie własne, informacje o ryczałcie dostępne od 2004 r.

3. Inne negatywne systemowe skutki funkcjonowania ryczałtu

Funkcjonowanie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w obecnej formie niesie ze sobą również inne konsekwencje lub wady dla całości systemu podatkowo-składkowego niż jedynie obniżenie efektywnych stawek opodatkowania dla działalności i najmu. Do najważniejszych wad można zaliczyć:

1. Brak jednoznacznie zdefiniowanej kategorii dochodu z ryczałtu

- W konsekwencji nie jest możliwe stosowanie względem ryczałtu kryterium dochodowego tam, gdzie jest to konieczne lub gdzie występuje w innych przypadkach.
- Przykładem mogą być świadczenia rodzinne oparte o kryterium dochodowe, dla których przychód należy przeliczać przy pomocy obwieszczenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej definiującego dochody w zależności od przychodów w poszczególnych stawkach.
- Innym przykładem jest naliczanie składek społecznych ZUS w ramach Małej Działalności Gospodarczej Plus, gdzie za podstawę stosuje się $\frac{1}{4}$ przychodu.
- Również składka zdrowotna dla osób prowadzących działalność gospodarczą w ramach ryczałtu nie jest naliczana w sposób ciągły, lecz „schodkowo” w związku z brakiem zdefiniowanego dochodu, co, jak zostało wspomniane, jest jedną z przyczyn optymalizacji podatkowo-składkowej.

2. Rozdzielenie źródeł dochodu

- Należy zwrócić uwagę, że optymalizacja opodatkowania na ryczałcie względem skali podatkowej nie wynika jedynie z różnic w efektywnych stawkach krańcowych. Fakt, że przychody z ryczałtu nie wchodzi do wspólnej podstawy opodatkowania z innymi źródłami powoduje również obniżenie opodatkowania na skali podatkowej z pozostałych źródeł. Oznacza to, że podatnik rozdzielający źródła dochodu niejako korzysta dwa razy. Przykładowo, osoba łącząca umowę

o pracę z prowadzeniem działalności gospodarczej rozliczanej na PIT-28 obniża również efektywne opodatkowanie pracy względem sytuacji, w której wszystkie dochody mieściłyby się na skali podatkowej.

3. Brak wliczania do podstawy daniny solidarnościowej

- a. Danina solidarnościowa płacona jest od dochodów ponad 1 mln zł rocznie. Praktycznie przy obowiązującym obecnie limicie ryczałtu do 2 mln EUR, na ryczałcie są też osoby osiągające dochody powodujące konieczność opłaty daniny, jednak ze względu na brak informacji o dochodzie na ryczałcie są one zwolnione z daniny. Może to powodować dodatkową zachętę do optymalizacji.

Załącznik VIII PIT

W celu sporządzenia kontrfaktycznych scenariuszy podatku należnego wykorzystuje się model mikrosymulacyjny MF. Model ten oparty jest na indywidualnych, zanonimizowanych danych pochodzących z deklaracji podatkowych, połączonych z danymi ZUS. Na tej podstawie tworzone są scenariusze pozwalające obliczyć zobowiązanie podatkowe wynikające z zaprogramowanych reguł. Model ten jest specyficzny dla formy rozliczenia (deklaracji podatkowej) i obecnie funkcjonuje dla rozliczenia wg skali podatkowej, wg liniowej 19% stawki oraz ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Przedstawione liczby ukazują wpływ statycznych zmian systemowych, czyli hipotetyczne zobowiązanie dla scenariusza, gdyby dochody zadeklarowane na rozliczeniu rocznym za 2022 r. były opodatkowane na zasadach z 2021 r., 1 I 2022 i 1 VII 2022. Skutki przejść pomiędzy formami patrz wykres 47.

Tabela 19 Podatek należny dla 3 form rozliczenia oraz składki NFZ dla działalności gospodarczej w systemie z 2021 r., 1 I 2022 oraz 1 VII 2022 r.

| PIT | | | | | | |
|-----------------------------------|---------------------|--------|----------|--------------------------|----------|-------|
| formularz | PIT należny, mld zł | | | Efekty (różnica), mld zł | | |
| | s2021 | 1 I 22 | 1 VII 22 | 1 I 22 | 1 VII 22 | Razem |
| Skala podatkowa | 96,3 | 78,4 | 61,5 | -17,9 | -16,9 | -34,8 |
| Podatek liniowy | 29,6 | 31,0 | 30,4 | 1,7 | -0,6 | 1,2 |
| Ryczałt od przych. ew. | 16,0 | 17,2 | 17,0 | 1,2 | -0,2 | 1,0 |
| Wszystkie formy: | | | | -14,9 | -17,7 | -32,6 |
| NFZ dla działalności gospodarczej | | | | | | |
| formularz | NFZ, mld zł | | | Efekty (różnica), mld zł | | |
| | s2021 | 1 I 22 | 1 VII 22 | 1 I 22 | 1 VII 22 | Razem |
| Skala podatkowa | 5,6 | 6,5 | 6,5 | 0,9 | 0,0 | 0,9 |
| Podatek liniowy | 2,4 | 8,4 | 8,4 | 6,0 | 0,0 | 6,0 |
| Ryczałt od przych. ew. | 3,2 | 4,0 | 4,0 | 0,8 | 0,0 | 0,8 |
| Wszystkie formy: | | | | 7,7 | 0,0 | 7,7 |
| PIT+NFZ, różnica mld zł | | | | | | |
| formularz | | | | 1 I 22 | 1 VII 22 | Razem |
| Skala podatkowa | | | | -17,0 | -16,9 | -34,0 |
| Podatek liniowy | | | | 7,7 | -0,6 | 7,2 |
| Ryczałt od przych. ew. | | | | 2,0 | -0,2 | 1,8 |
| Wszystkie formy: | | | | -7,3 | -17,7 | -25,0 |

Uwaga: stan na 07.08.23, bez uwzględnienia przychodów z tzw. 13. i 14. emerytury (-1,327 mld zł dla 1 VII 2022).

Źródło: Wyniki modelu mikrosymulacyjnego MF, dane z indywidualnych deklaracji PIT za 2022 r.

Tabela 20 Zmiany dochodów z PIT na skali podatkowej dla 3 systemów w reakcji na wzrost dochodów w czasie

| Rok | Dochód* | | System 2021 | | | System 1 I 22 | | | System 1 VII 22 | | |
|------|---------|--------|-------------|--------|------|---------------|--------|------|-----------------|--------|------|
| | mld zł | r/r | mld zł | r/r | el. | mld zł | r/r | el. | mld zł | r/r | el. |
| 2022 | 1 293 | | 96,2 | | | 78,4 | | | 61,4 | | |
| 2023 | 1 497 | 115,8% | 123,3 | 128,1% | 1,78 | 106,3 | 135,7% | 2,26 | 84,0 | 136,7% | 2,32 |
| 2024 | 1 675 | 111,9% | 146,2 | 118,5% | 1,56 | 134,0 | 126,0% | 2,19 | 106,4 | 126,7% | 2,25 |
| 2025 | 1 799 | 107,4% | 163,9 | 112,1% | 1,64 | 154,9 | 115,6% | 2,11 | 123,7 | 116,3% | 2,20 |
| 2026 | 1 898 | 105,5% | 179,6 | 109,6% | 1,73 | 172,8 | 111,6% | 2,10 | 138,9 | 112,3% | 2,22 |
| 2027 | 1 986 | 104,6% | 193,5 | 107,8% | 1,69 | 189,3 | 109,5% | 2,06 | 153,0 | 110,2% | 2,20 |

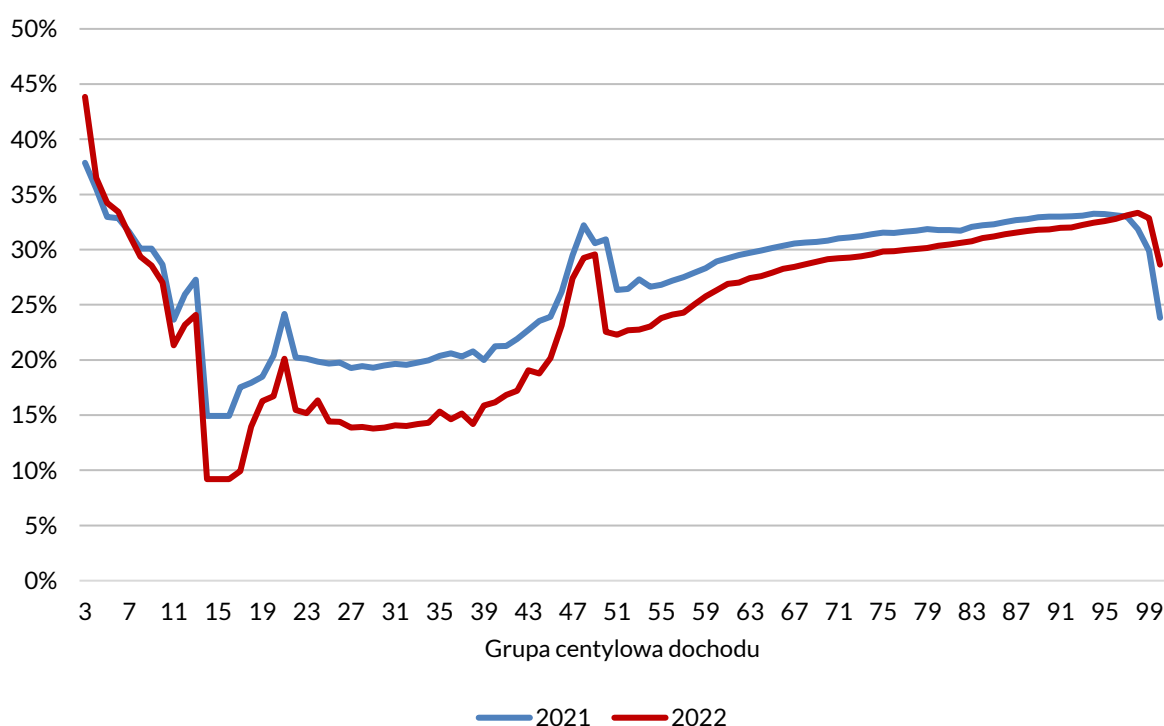
Uwaga: Dochód oznacza dochód używany do analiz dystrybucyjnych i uwzględnia również przychody zwolnione z PIT.

Źródło: Wyniki modelu mikrosymulacyjnego MF, dane z indywidualnych deklaracji PIT za 2022 r.

Załącznik IX Redystrybucja dochodów

Wykres poniżej pokazuje średnie obciążenie podatkowo-składkowe w grupach centylowych dochodu podatników deklarujących dochody w ramach rozliczenia podatku PIT. Zmiany podatkowe w 2022 r. zwiększyły progresję systemu podatkowo-składkowego, zmniejszając obciążenie podatkowo-składkowe osobom o niższych dochodach, w szczególności czerpiącym dochody z umów o pracę, umów cywilnoprawnych oraz emerytur/rent. Jednocześnie zwiększono obciążenie podatkowo-składkowe osobom o najwyższych dochodach, prowadzących głównie działalność gospodarczą. Na ogólny charakter progresji podatkowej wpływają dwa czynniki: (1) różnice w obciążeniu poszczególnych źródeł dochodu oraz ich umiejscowienie w rozkładzie dochodu, (2) progresja podatkowa w ramach poszczególnych źródeł dochodu. Wysokie średnie obciążenie dla niskich grup centylowych dochodu na wykresie poniżej wynika z procentowego wysokiego obciążenia działalności gospodarczych, co jest bezpośrednim skutkiem ryczałtowych składek ZUS. Przy bardzo niskich dochodach obciążenie o stałej kwocie mocno wpływa na średnie procentowe obciążenie. Obciążenie podatkowo-składkowe między ok. 20 a 45 grupą centylową wynika z dużej koncentracji emerytów i rencistów, którzy nie płacą składek ZUS. Natomiast szczyt w okolicach 50. grupy centylowej jest spowodowany koncentracją osób na płacy minimalnej. W dalszej części rozkładu wzrost przeciętnego obciążenia wynika ze wzrostu udziału osób na umowie o pracę oraz progresji na skali podatkowej. Obciążenie w najwyższych grupach centylowych zdeterminowane jest przez obecność podatników osiągających dochody głównie z działalności gospodarczej i obciążenia tego źródła dochodu.

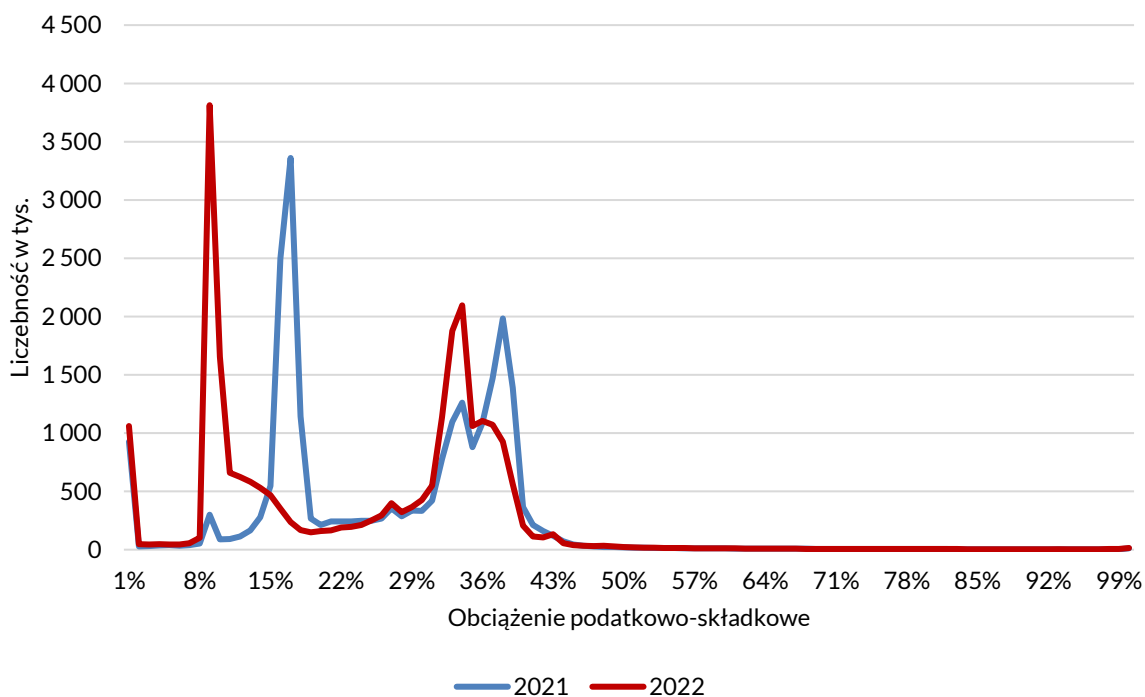
Wykres 51 Obciążenie podatkowo-składkowe według dochodu



Źródło: opracowanie własne

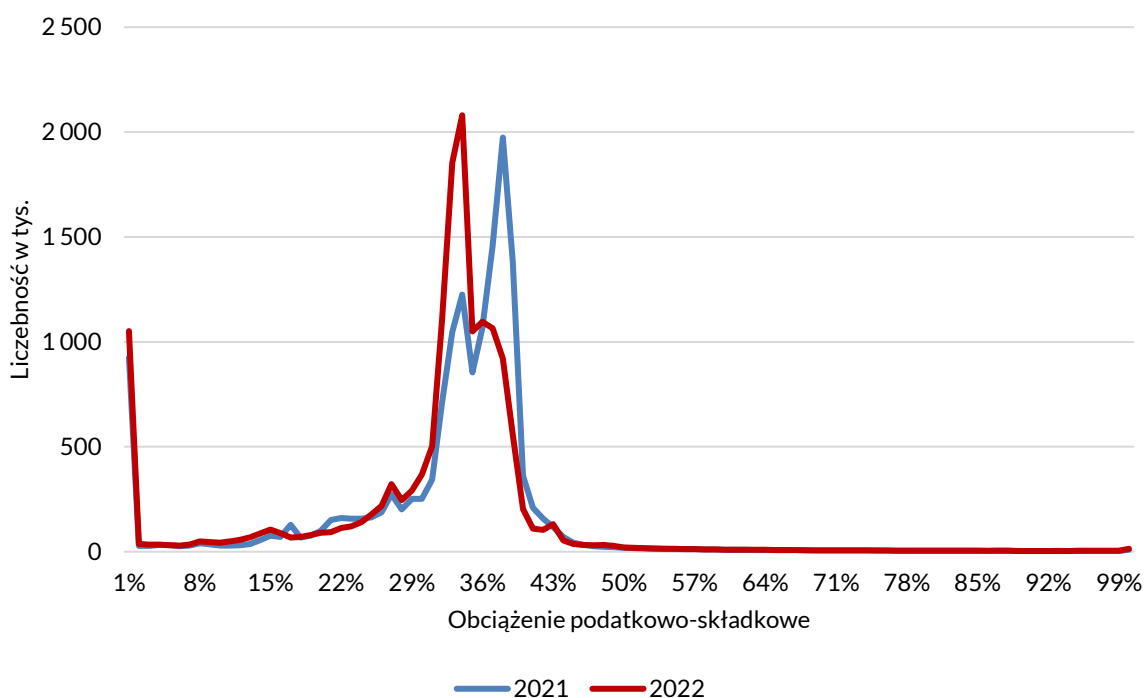
Rozkład obciążenia podatkowo-składkowego został pokazany na wykresie poniżej. Pierwszy ze szczytów rozkładu wynika z wysokości obciążenia dla emerytów i rencistów. Drugi ze szczytów rozkładu jest zdominowany przez osoby osiągające dochody z pracy. Oba szczyty z rokiem 2022 przesunęły się w lewo, co oznacza przeciętny spadek obciążenia dla tych dwóch grup podatników. Na kolejnym wykresie przedstawiony został rozkład obciążenia podatkowo-składkowego bez emerytów i rencistów w latach 2021-2022. W porównaniu do roku 2021 w roku 2022 doszło do przesunięcia szczytu rozkładu z 38% na 34%. Mediana obciążenia podatkowo-składkowego z wyłączeniem emerytów i rencistów spadła w roku 2022 z 34,6% do 33,0%.

Wykres 52 Rozkład obciążenia podatkowo-składkowego (w tys.)



Źródło: opracowanie własne.

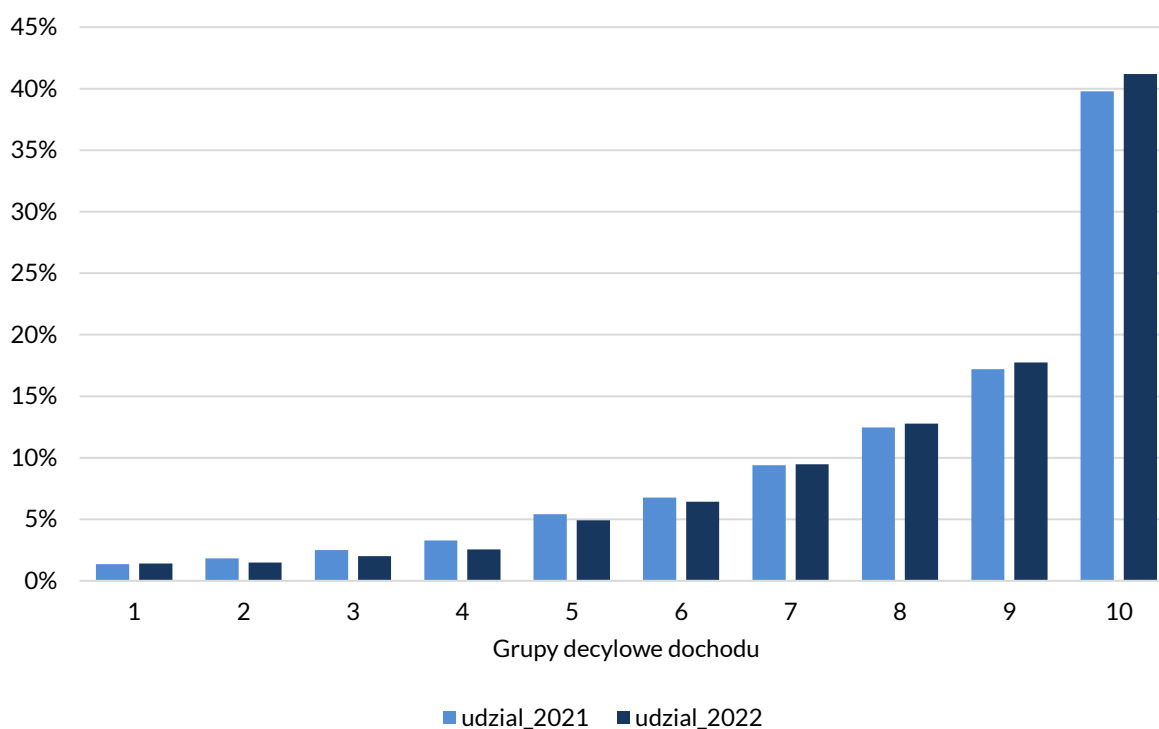
Wykres 53 Rozkład obciążenia podatkowo-składkowego bez emerytów i rencistów (w tys.)



Źródło: opracowanie własne.

Na wykresie poniżej pokazano udział poszczególnych grup decylowych dochodu w sumie obciążenia podatkowo-składkowego dla lat 2021 oraz 2022. Porównanie obu lat wskazuje na względne przesunięcie obciążeń w kierunku grup o wyższych dochodach.

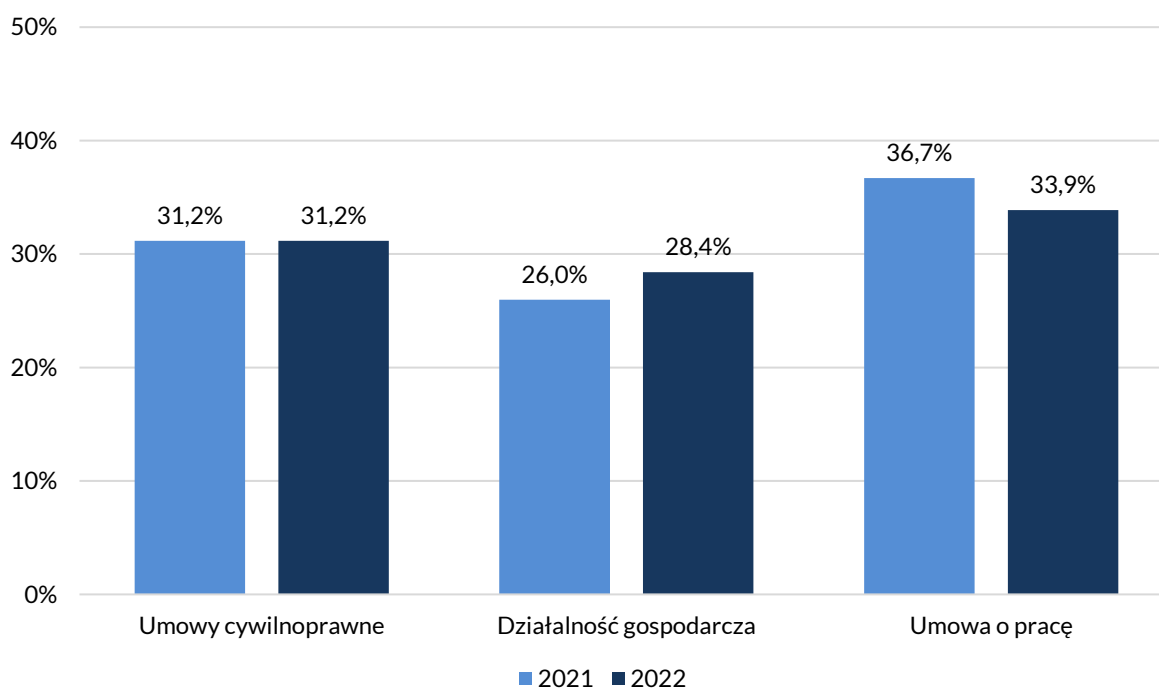
Wykres 54 Udział w całkowitym obciążeniu podatkowo-składkowym według dochodu



Źródło: opracowanie własne.

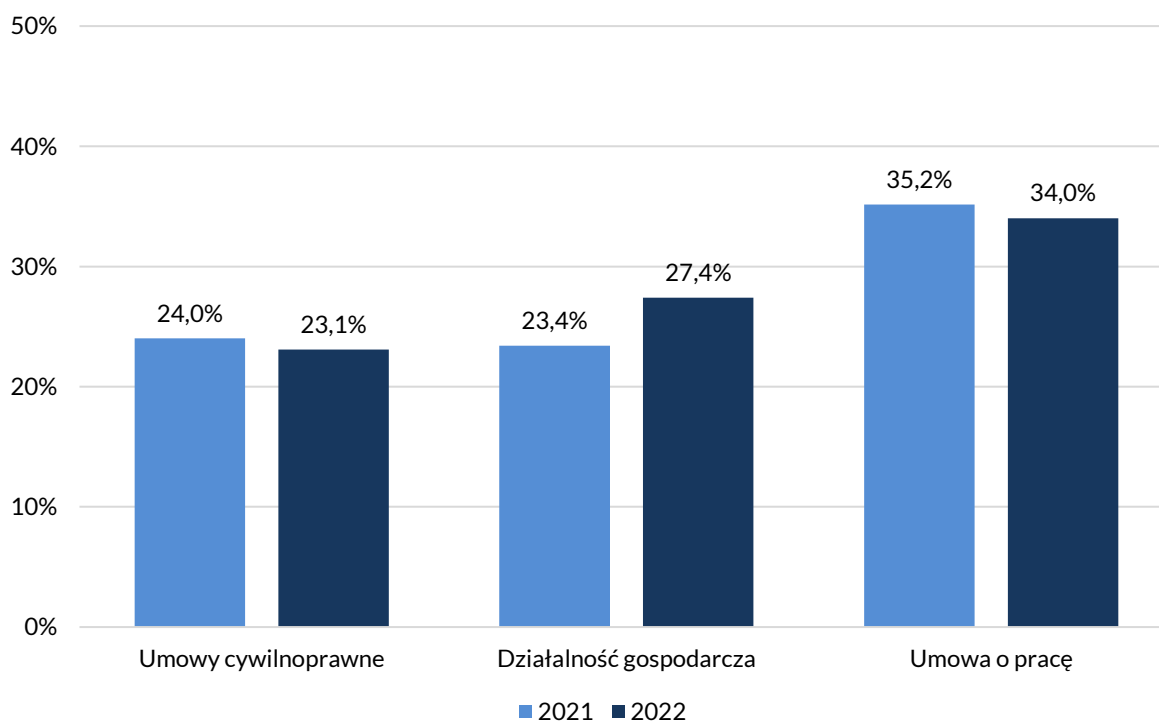
Zmiany w systemie podatkowo-składkowym zmniejszyły również różnicę w obciążeniu pomiędzy dochodami z pracy i działalności gospodarczej, tym samym zmniejszając bodźce do przechodzenia na działalność gospodarczą tylko ze względu na preferencje podatkowe i składkowe (optymalizację podatkową). Pokazują to poniższe wykresy.

Wykres 55 Mediana obciążenia podatkowo-składkowego według źródła dochodu



Źródło: opracowanie własne.

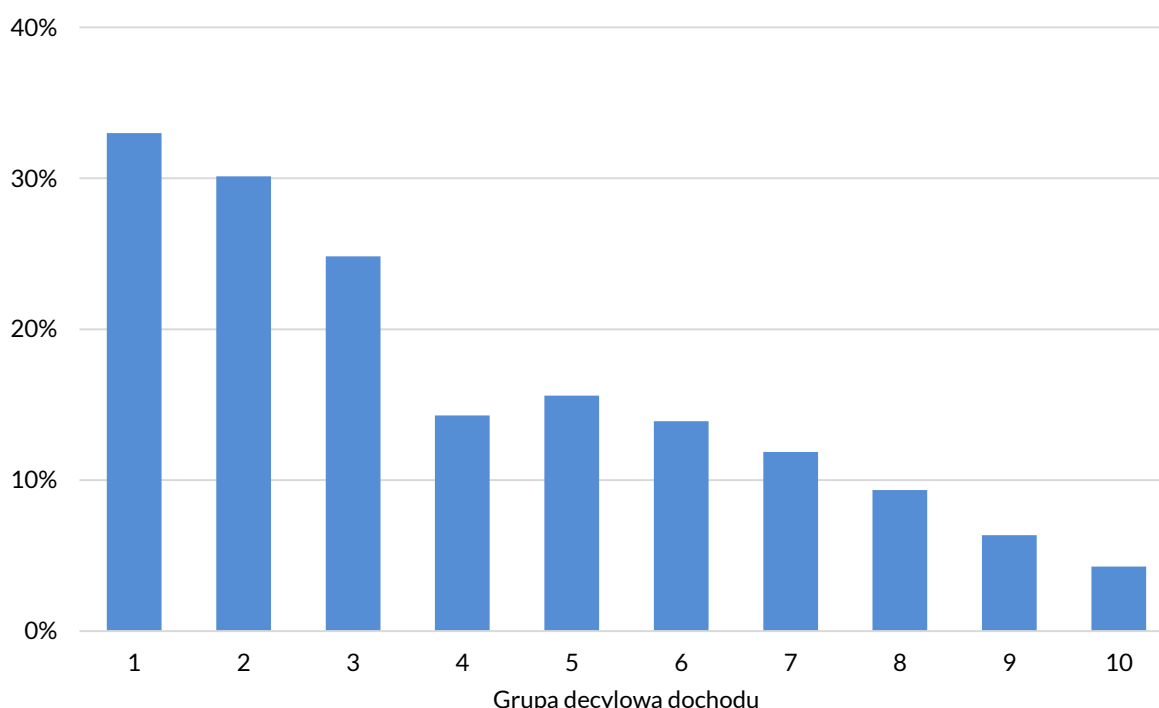
Wykres 56 Średnie obciążenia podatkowo-składkowe ważone dochodem, według źródła dochodu



Źródło: opracowanie własne.

W roku 2019 wprowadzono tzw. ulgę dla młodych, która zwalniała z opodatkowania przychód z wybranych źródeł osób poniżej 26 lat do limitu 85 528 zł. W ramach zmian w systemie podatkowym w roku 2022 wprowadzono także ulgę na powrót, ulgę dla pracujących seniorów oraz ulgę dla rodzin 4+. Dla wszystkich tych czterech ulg ustalony jest wspólny limit w wysokości 85 528 zł. Ze względu na limit zastosowany w ulgach większa część dochodu osób o niższych dochodach jest zwolniona z podatku. Zależność pomiędzy odsetkiem osób korzystających z wyżej wymienionych ulg a dochodem pokazuje wykres poniżej. Ulgi zwalniające przychód z opodatkowania częściej są wykorzystywane przez osoby o niższych dochodach. Dochód uwzględniony na poniższym wykresie uwzględnia dochody zwolnione z opodatkowania w ramach wspomnianych ulg.

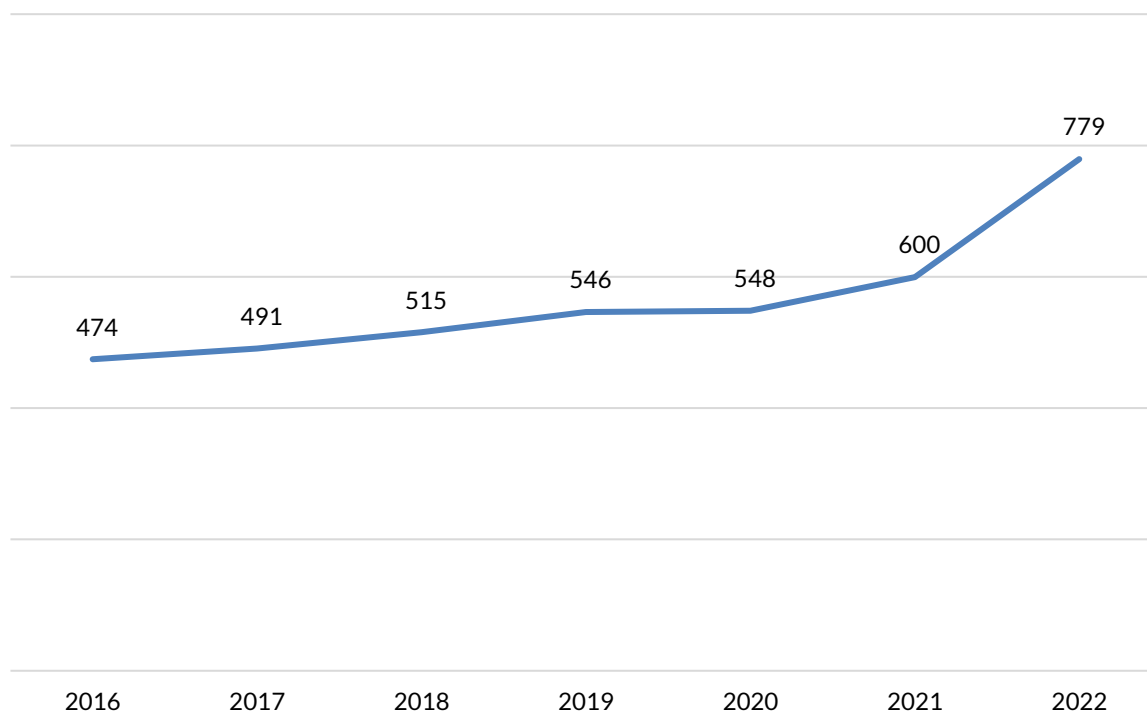
Wykres 57 Udział podatników na skali podatkowej z ulgą: dla młodych, na powrót, dla rodzin 4+ lub dla pracujących seniorów w 2022 r.



Źródło: opracowanie własne.

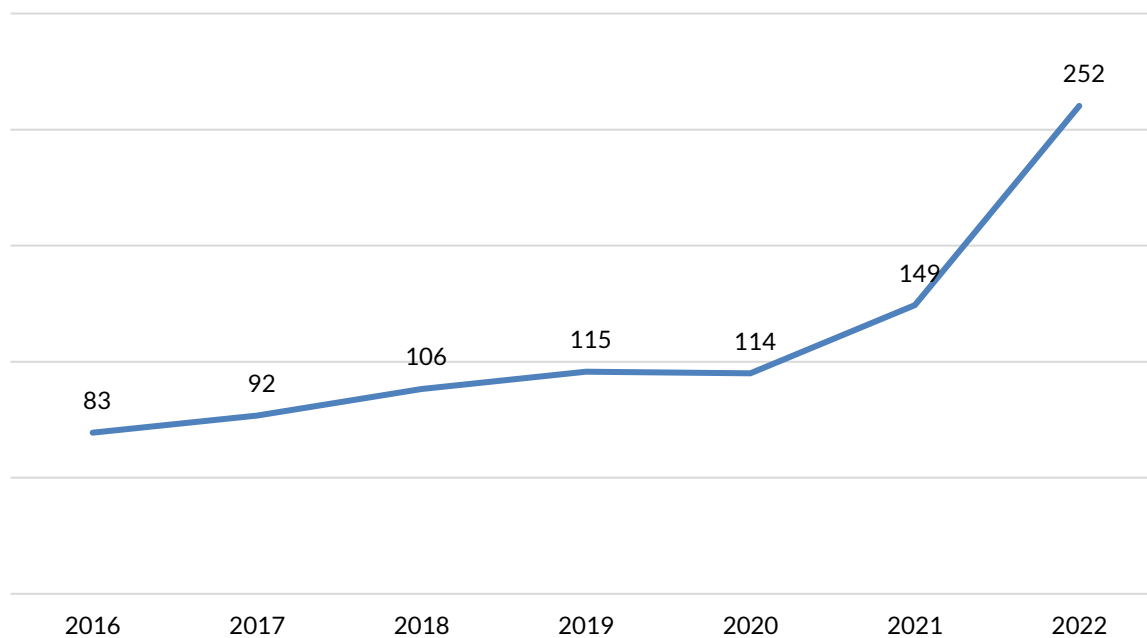
W 2021 roku podniesiony został z 250 tys. euro do 2 mln euro limit przychodów, do którego można stosować rozliczenie w postaci ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Usunięto również ograniczenia co do branż, które wcześniej nie mogły lub mogły pod pewnymi warunkami korzystać z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, dotyczy to m.in. usług z zakresu edukacji, kultury, rozrywki, ochrony zdrowia oraz finansów. Dodatkowo obniżono oraz wprowadzono nowe stawki opodatkowania ryczałtem. W 2022 roku wraz z wprowadzeniem zmian w składce zdrowotnej wzrosła dla niektórych działalności gospodarczych relatywna atrakcyjność ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych względem pozostałych form opodatkowania. Wykres poniżej przedstawia wzrost liczby działalności gospodarczych rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych od roku 2016, przy czym większość wzrostu skumulowana jest w latach 2021-2022. Na kolejnym wykresie zawarta jest informacja o średnim przychodzie z działalności gospodarczych rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. W latach 2021-2022 obserwowany jest znaczący wzrost średnich przychodów.

Wykres 58 Liczba osób prowadzących działalność gospodarczą na ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych (w tys.)



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 59 Średni przychód z działalności gospodarczej na ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych (w tys. zł)

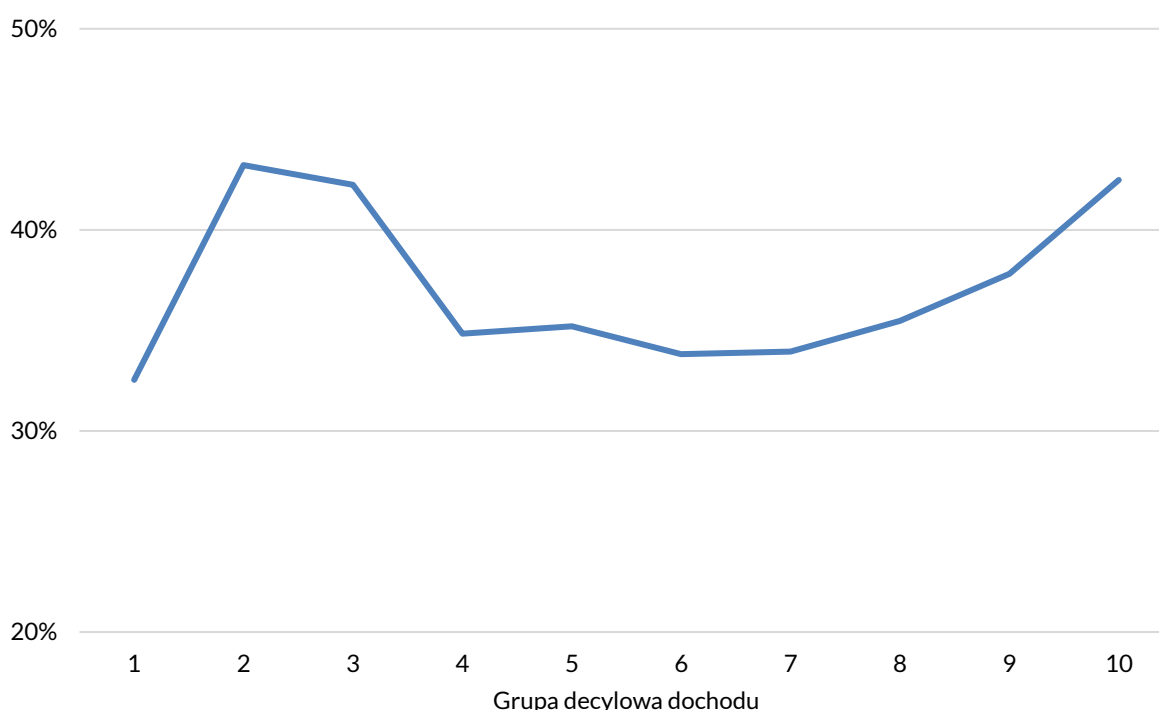


Źródło: opracowanie własne.

Do najważniejszej zmiany w systemie świadczeniowym należy zaliczyć wprowadzenie, a następnie rozszerzenie programu 500+ oraz wprowadzenie tzw. 13. i 14. emerytury.

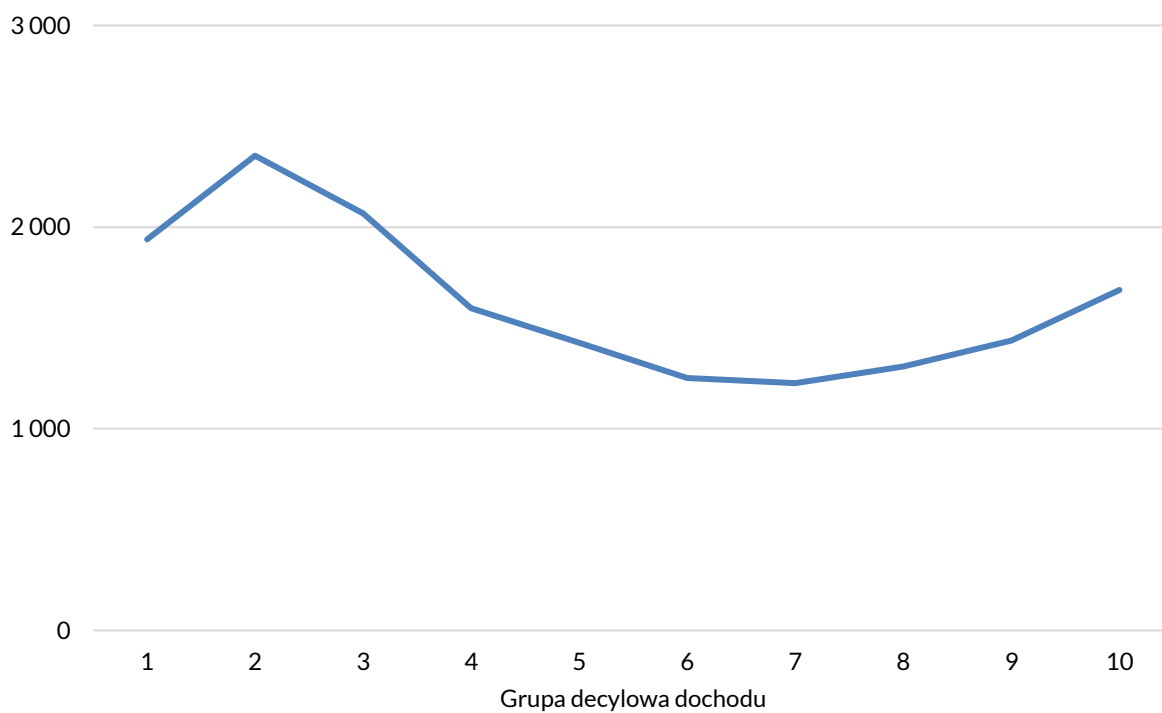
Program 500+ ze względu na swoją powszechność pokrywa populację pod względem dochodu w sposób relatywnie równomierny. Jest to również program stanowiący ok. 82% sumy wydatków na świadczenia społeczne - definiowanych jako suma świadczeń wychowawczych, rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego. Poniższy wykres pokazuje pokrycie świadczeniami społecznymi na poziomie ok. 35% badanej populacji i nie wykazuje zależności z dochodem. Jako badaną populację w tym przypadku przyjęto osoby, które tworzą rodziny i żaden członek rodziny nie ma przychodu z tytułu emerytury lub renty. Rodziny identyfikowane są głównie na podstawie małżeństw i relacji rodzicielskiej z dziećmi. Następny wykres przedstawia relatywnie stabilną wysokość kwot świadczeń społecznych według dochodu.

Wykres 60 Udział osób dorosłych z rodzin bez emerytów/rencistów pobierających świadczenia społeczne w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 61 Średnia wysokość świadczeń społecznych przypisana osobom dorosłym z rodzin bez emerytów/rencistów w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne.