



Rzeczpospolita
Polska



**INFORMACJA O DZIAŁANIACH
PODJĘTYCH PRZEZ POLSKĘ
W CELU REALIZACJI ZALECENIA
RADY W RAMACH PROCEDURY
NADMIERNEGO DEFICYTU**

Warszawa, październik 2025 roku

Spis treści

Wstęp.....	5
1. Ścieżka wydatków netto w latach 2024-2026.....	6
2. Uwarunkowania prowadzenia polityki fiskalnej.....	8
3. Działania EDP	12
Podsumowanie	14
Załącznik 1 : Działania dochodowe oraz uszczelniające system podatkowy w 2026 r.....	15
Załącznik 2: Opis najważniejszych działań zwiększających efektywność i przejrzystość wydatków	40

Spis wykresów

Wykres 1. Wydatki na obronność w Polsce wg COFOG (w % PKB)	7
Wykres 2. Prognozy inflacji na 2024 r.....	9
Wykres 3. Prognozy inflacji na 2025 r.....	10
Wykres 4. Wzrost nominalny wydatków indeksowanych inflacją (r/r)	11

Spis tabel

Tabela 1. Ścieżka wydatków netto w zaleceniu Rady dotyczącym zlikwidowania nadmiernego deficytu.....	6
Tabela 2. Prognoza ścieżki wydatków netto w latach 2024-2026	8
Tabela 3. Szacunkowy wpływ istotnych dyskrejonalnych działań dochodowych (DRM) uwzględnionych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026	12

Wstęp

Od lipca 2024 roku Polska jest, na podstawie decyzji Rady UE¹, objęta procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada UE przyjęła *zalecenie dla Polski w ramach procedury nadmiernego deficytu*², zgodnie z którym dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków netto przedstawionego w „Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028”³ (dalej jako *Plan*), przyjętym przez rząd w październiku ub. r.

Równocześnie, Rada zobowiązała Polskę do przedstawiania co pół roku, począwszy od 30 kwietnia 2025 r. aż do skorygowania nadmiernego deficytu, informacji z postępów we wdrażaniu zalecenia Rady. Pierwsze informacje nt. realizacji zalecenia Rady zostały przedstawione w *Sprawozdaniu z wdrażania „Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028”*⁴ (dalej jako *Sprawozdanie*), przyjętym przez Radę Ministrów 29 kwietnia br.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej *Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* (dalej jako *Informacja*), koncentruje się na sytuacji w roku bieżącym oraz na działaniach planowanych na rok 2026.

¹ Decyzja Rady w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce

² Zalecenie Rady mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce

³ Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028

⁴ Sprawozdanie z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028

1. Ścieżka wydatków netto w latach 2024-2026

Zalecenie Rady dotyczące zlikwidowania nadmiernego deficytu

Zgodnie z *zaleceniem Rady UE* z dnia 21 stycznia 2025 r. dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków netto przedstawionego w *Planie*, przyjętym przez rząd w październiku ub. r.

Tabela 1. Ścieżka wydatków netto w zaleceniu Rady dotyczącym zlikwidowania nadmiernego deficytu

Lata		2025	2026	2027	2028
Tempo wzrostu (%)	roczne	6,3	4,4	4,0	3,5
	skumulowane*	19,6	24,9	29,9	34,4

* skumulowane tempo wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023.

Źródło: *zalecenie Rady mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce*

Wydatki netto są to wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych pomniejszone o: 1) koszty obsługi zadłużenia, 2) poziom wdrożonych przez rząd i mających wpływ w danym roku planu działań trwale zwiększających poziom dochodów sektora (tzw. działania dyskrecyjne w obszarze dochodów), 3) wydatki na programy unijne w pełni finansowane dochodami z funduszy unijnych, 4) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez UE, 5) wydatki cykliczne na bezrobocie oraz 6) wydatki jednorazowe i tymczasowe (mające incydentalny i nietrwały wpływ na wydatki sektora, tzw. one-off).

Ocena postępów we wdrażaniu rekomendacji Rady będzie dokonywana przez Komisję na podstawie danych historycznych. Reforma ram zarządzania gospodarczego z 2024 r. wprowadziła podejście średniookresowe w nadzorze budżetowym, które nie koncentruje się już na konkretnym roku korekty nadmiernego deficytu, lecz ma na celu zapewnienie obniżenia i utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB w średnim okresie. Dlatego Komisja nie będzie oceniać wysokości deficytu sektora w latach 2025-28. Kluczowa jest zgodność z rekomendowanym przez Radę UE tempem wzrostu wydatków netto.

Krajowa klauzula wyjścia (national escape clause – NEC)

W dniu 19 marca 2025 r. Komisja zaproponowała wszystkim państwom członkowskim tymczasowe odejście od ścieżki wydatków wcześniej rekomendowanej przez Radę UE. W opinii Komisji pozwoliłoby to na osiągnięcie przez państwa UE trwale wyższych wydatków obronnych, niezbędnych ze względu na wyjątkowe okoliczności, jakimi są agresja Rosji na Ukrainę i związane z nią zagrożenie dla europejskiego bezpieczeństwa. Komisja zachęciła państwa do składania wniosków o uruchomienie tzw. krajowej klauzuli wyjścia do Rady UE w kwietniu br. Na przełomie kwietnia i maja br. 16 państw⁵, w tym Polska, złożyło wnioski o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia.

W dniu 8 lipca 2025 r. Rada UE przyjęła zalecenia o skoordynowanym uruchomieniu krajowych klauzul wyjścia w 15 państwach członkowskich⁶, w tym w Polsce⁷, co ma umożliwić przejście

⁵ Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Finlandia, Chorwacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Słowacja i Słowenia

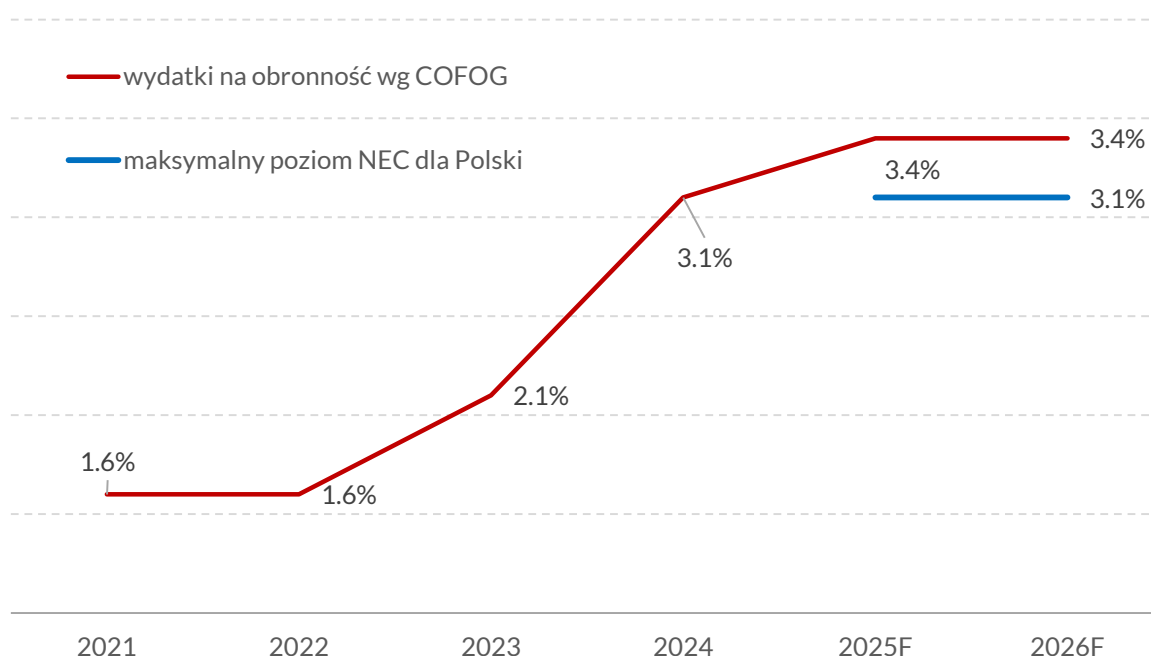
⁶ W przypadku Niemiec zalecenie zostało przyjęte w dniu 10 października br., wraz z zatwierdzeniem średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Niemiec na lata 2025-2029

⁷ Zalecenie Rady zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263

państwom członkowskim do wyższych wydatków na obronność na poziomie krajowym przy zapewnieniu stabilności zadłużenia. Aktywowanie tej klauzuli umożliwi odejście od rekomendowanej przez Radę UE ścieżki wydatków do wysokości przyrostu wydatków na obronność w stosunku do sytuacji przed wojną w Ukrainie (czyli w 2021 r.), jednak nie więcej niż 1,5% PKB rocznie. Należy jednak pamiętać, że pomimo uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia, unijny nadzór budżetowy nadal funkcjonuje a jego zasady obowiązują. W przypadku Polski wydatki na obronność w 2021 r. (według unijnej definicji COFOG, tj. klasyfikacji wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji) wyniosły 1,6% PKB. Oznacza to, że wydatki na obronność wg COFOG przekraczające próg 3,1% PKB będą traktowane zgodnie z zasadami unijnego nadzoru budżetowego, tj. tak jak inne wydatki mieszczące się w definicji wydatków netto.

Na poniższym wykresie zaprezentowano wielkość polskich wydatków na obronność wg COFOG⁸. W porównaniu do 2021 r. wydatki na bezpieczeństwo Polski uległy podwojeniu, a Polska stała się liderem wydatków na obronność (w relacji do PKB) wśród krajów NATO⁹.

Wykres 1. Wydatki na obronność w Polsce wg COFOG (w % PKB)



Źródło: Ministerstwo Finansów

Realizacja zalecenia Rady

Przewiduje się, że w latach 2024–2026 z uwagi na zwiększone wydatki obronne, tempo wzrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu rocznym (za wyjątkiem 2026 r.), jak i skumulowanym, będzie nieznacznie wyższe od tempa zaleconego przez Radę. Jednocześnie, uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach krajowej klauzuli wyjścia, zapewniona zostanie spójność z zaleceniami Rady - brak odchylenia od zaleconego skumulowanego tempa wzrostu wydatków w latach 2024–2026. Szacunki Ministerstwa

⁸ Wydatki obronne w tzw. ujęciu kasowym, stosowanym w polskiej ustawie budżetowej w 2026 r. wyniosą 4,8% PKB.

⁹ Por. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego – Komunikat prasowy: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*.

Finansów wskazują, że Polska do 2026 r. skorzysta na poziomie 0,4% PKB, z elastyczności przyznanej w ramach krajowej klauzuli wyjścia.

Tabela 2. Prognoza ścieżki wydatków netto w latach 2024-2026

	2024	2025	2026
Zalecenie Rady			
1a. Wydatki netto (roczne tempo wzrostu)	12,5	6,3	4,4
2a. Wydatki netto (skumulowane tempo wzrostu)	12,5	19,6	24,9
Wykonanie / prognoza			
1b. Wydatki netto (roczne tempo wzrostu)	13,2	7,0	4,1
2b. Wydatki netto (skumulowane tempo wzrostu)	13,2	21,2	26,2

Źródło: Ministerstwo Finansów, zalecenie Rady w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski.

2. Uwarunkowania prowadzenia polityki fiskalnej

Sytuacja budżetowa w Polsce w latach 2024-2025 to efekt decyzji rządu o koniecznych, znaczących inwestycjach w zwiększenie zdolności obronnych Polski, zgodnie z zaleceniami Rady UE¹⁰, a także konsekwencja trendów w gospodarce, przede wszystkim szybszego od zakładanego spadku inflacji. Szybsza od oczekiwanej dezinflacja w połączeniu z utrzymującymi się wysokimi stopami procentowymi zwiększają skłonność społeczeństwa do oszczędzania, a tym samym ograniczają konsumpcję, a więc także dochody podatkowe. Zgodnie z danymi Eurostatu stopa oszczędności gospodarstw domowych w Polsce, w I kw. br. osiągnęła (poza rokiem covidowym) rekordowe poziomy od blisko 25 lat.

W ustawie budżetowej na rok 2024 prognozowano, że inflacja konsumencka w 2024 r. wyniesie średnio 6,6%, natomiast realny wzrost spożycia prywatnego osiągnie 3,3%. W efekcie prognozowano nominalny wzrost spożycia prywatnego w 2024 r. na poziomie 10,2% r/r.

Prognozy inflacji na 2024 r. okazały się wyższe od faktycznie zrealizowanych, głównie z powodu przeszacowania skali utrzymywania się presji cenowej w gospodarce po szoku cen energii i żywności z lat 2021–2023. Zakładano, że proces dezinflacji będzie przebiegał wolniej ze względu na utrzymujące się podwyższone koszty produkcji, napiętą sytuację na rynku pracy oraz spodziewany znaczny wzrost nominalnych wynagrodzeń.

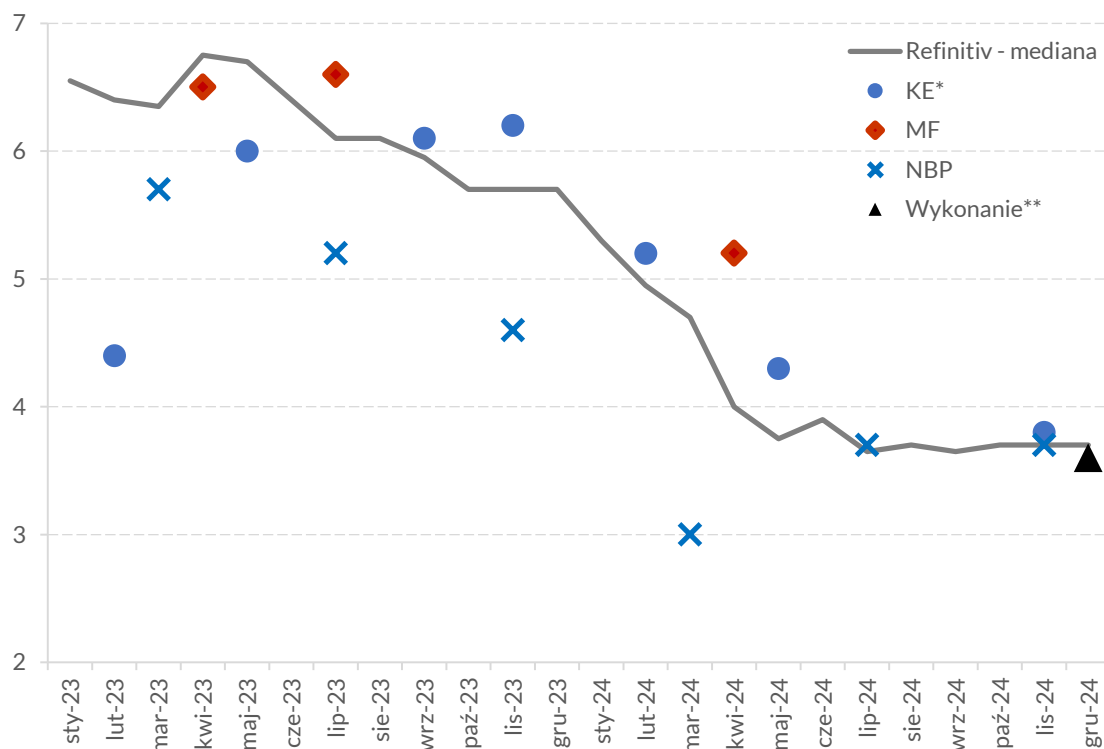
Tymczasem szybki spadek cen surowców energetycznych oraz stabilizacja globalnych łańcuchów dostaw sprawiły, że dynamika cen obniżała się szybciej niż prognozowano. Dodatkowo, przedłużenie działań osłonowych rządu (m.in. zamrożenie cen energii, zerowa stawka VAT na żywność przez część roku) oraz utrzymywanie restrykcyjnej polityki pieniężnej przez NBP (m.in. na tle krajów regionu), ograniczyły presję inflacyjną w większym stopniu, niż pierwotnie zakładano. Do ograniczania presji inflacyjnej, zwłaszcza cen towarów, przyczyniała się także silna deflacja cen produkcji przemysłowej.

W rezultacie średnioroczna inflacja w 2024 r. wyniosła 3,6%, a deflator spożycia prywatnego wyniósł 3,4%. Spożycie prywatne było również niższe od prognoz, ponieważ wysoki wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych przełożył się w ponadprzeciętnym stopniu na zwiększenie oszczędności, a nie na bieżącą konsumpcję. W efekcie nominalny wzrost spożycia prywatnego w 2024 r. wyniósł jedynie 6,5% a tempo wzrostu PKB w ujęciu nominalnym wyniosło 6,6%. Wykonanie inflacji w 2024 r. było również niższe od prognoz

¹⁰ Por. Zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski

formułowanych przez inne ośrodki oraz analityków rynkowych, publikowanych w latach 2023-2024. Na wykresie 2 przedstawiono ewolucję prognoz inflacji na rok 2024 (Refinitiv z kolejnych miesięcy w 2023 i 2024 r.) na tle wykonania.

Wykres 2. Prognozy inflacji na 2024 r.



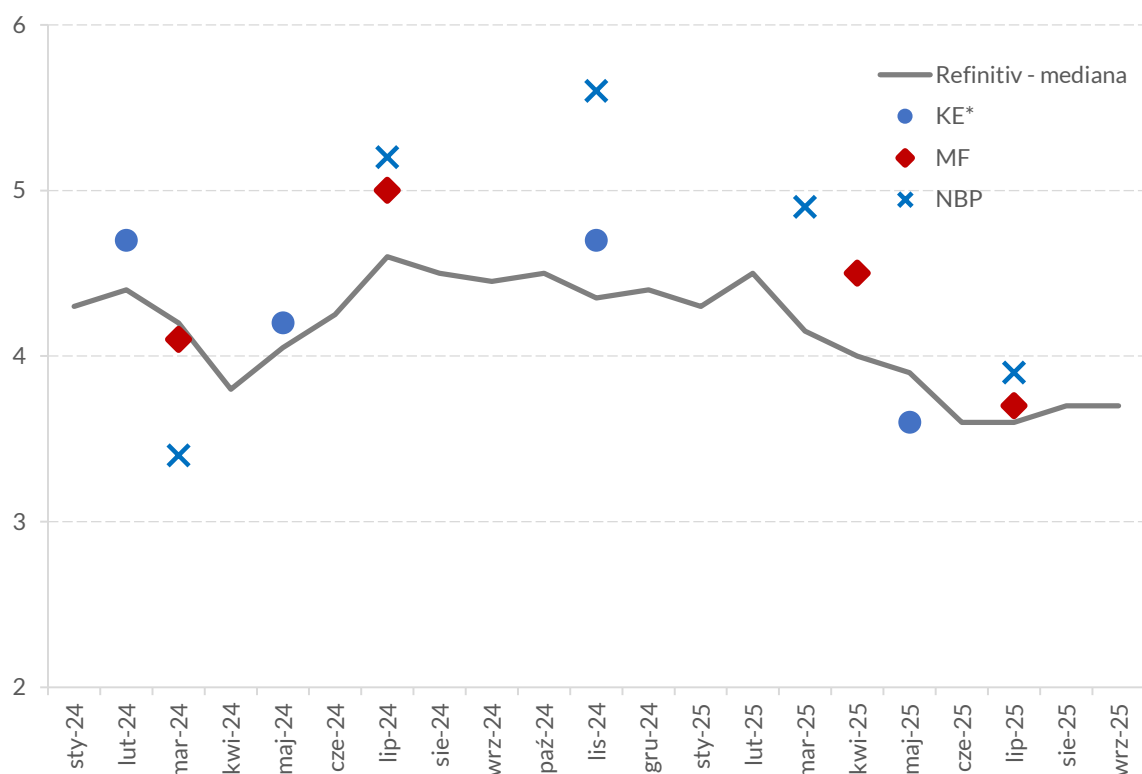
* - KE publikuje wskaźnik HICP – zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych

** - inflacja średnioroczna

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku 2025 r. ustawa budżetowa na ten rok zakładała średnioroczną inflację wynoszącą 5,0%, a prognozowany wzrost spożycia prywatnego na poziomie 4,3% realnie i 9,6% nominalnie. Aktualna prognoza na bieżący rok zawarta w projekcie ustawy budżetowej na 2026 r. przewiduje natomiast średnioroczną inflację na poziomie 3,7% oraz nominalny wzrost spożycia prywatnego wynoszący 7,2%. Również wzrost nominalnego PKB ma być niższy, tj. 7,1% r/r w porównaniu z 9,1% w projekcie ustawy budżetowej na 2025 r. Podobna rewizja prognoz ma miejsce w przypadku analityków rynkowych, którzy pierwotnie oczekiwali szybszego tempa wzrostu cen w 2025 r. niż jest obecnie prognozowany (por. wykres 3).

Wykres 3. Prognozy inflacji na 2025 r.



* - KE publikuje wskaźnik HICP – zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych

** - inflacja średnioroczna

Źródło: Opracowanie własne

Projekt ustawy budżetowej na rok 2026 przewiduje wzrost nominalnego produktu krajowego brutto w 2026 r. o 6,6% (tj. o 0,5 pkt procentowego mniej niż w 2025 r.) oraz dalszy spadek inflacji konsumenckiej w przyszłym roku, średnio do 3,0%. Wzrost spożycia prywatnego prognozowany jest na 3,3% w ujęciu realnym oraz 6,4% w ujęciu nominalnym. Prognoza ta jest zbliżona zarówno do najnowszej Projektacji inflacji i PKB Narodowego Banku Polskiego z lipca br., jak i do oczekiwań rynkowych.

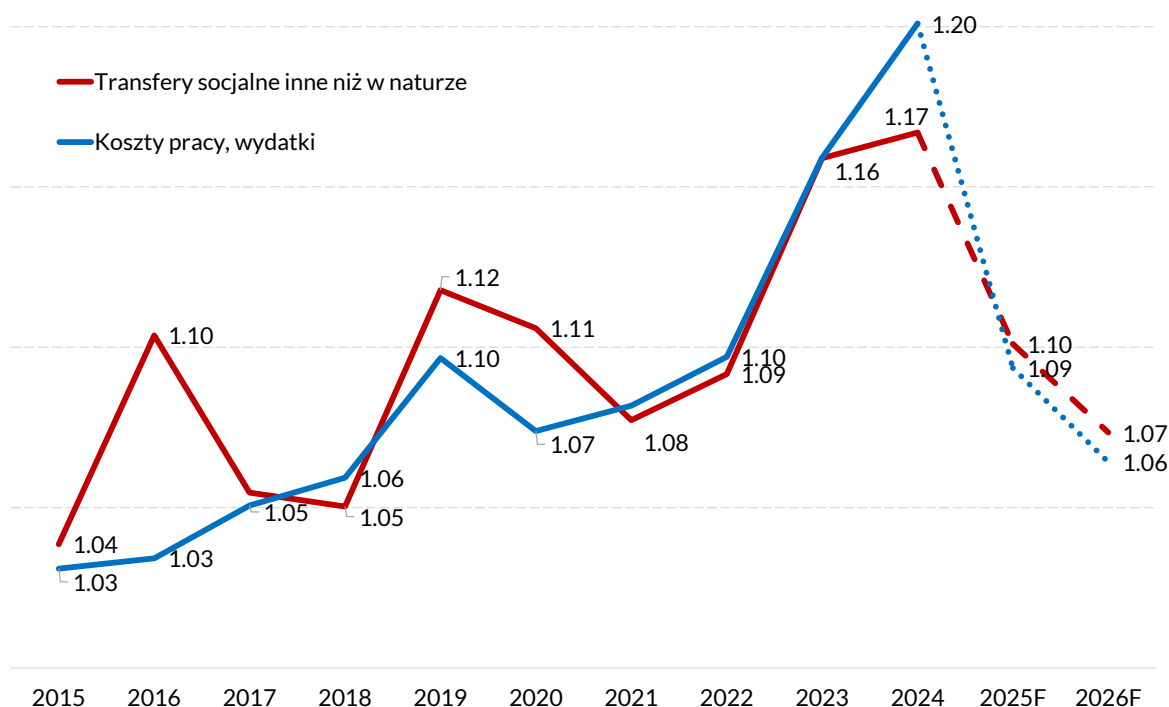
Niższe od prognoz wykonanie inflacji przełożyło się na niższy od prognozowanego wzrost dochodów budżetowych. W ustawie budżetowej na 2024 r. prognozowany wzrost dochodów ogółem budżetu państwa wynosił 14,8% r/r, a dochodów podatkowych 14,9% r/r. Rzeczywiste wykonanie dochodów budżetowych w 2024 r. było niższe od prognoz. Dotyczyło to głównie niższych dochodów z podatku VAT, zważywszy na niespodziewanie ujemną dynamikę sprzedaży detalicznej we wrześniu 2024 r. (-3,0% r/r, c.s.).

Aktualna prognoza na 2025 r., z etapu projektu ustawy budżetowej na 2026 r., zakłada niższą, od projekcji przyjętej w ustawie budżetowej na 2025 r., prognozę wykonania dochodów podatkowych budżetu państwa w 2025 r. o ok. 34,5 mld zł, tj. o 6% w porównaniu z ustawą budżetową na 2025 r. Prognozuje się, że dochody z podatku VAT będą niższe o 7%, akcyzowego o 3,2%, CIT o 6,7%, PIT 11,4%. Wpływ na obniżenie prognozy dochodów ma słabsza projekcja wskaźników makroekonomicznych jak i niższe wykonanie w 2024 r. w stosunku do wartości przyjętych do opracowania prognozy do ustawy budżetowej na 2025 r.

W projekcie ustawy budżetowej na 2026 r. prognozuje się wzrost dochodów budżetu państwa w 2026 r. o 7,3% r/r, dochodów podatkowych o 8,1% r/r, podatku VAT o 5,1% r/r, akcyzowego o 8,7% r/r, CIT o 21,9% r/r, PIT o 13,9% r/r.

Proces dezinflacji będzie miał równocześnie pozytywny wpływ na stronę wydatkową budżetu państwa, gdyż przyczyni się do zmniejszenia presji na tempo wzrostu wydatków indeksowanych wskaźnikami makroekonomicznymi. Wskutek spadku inflacji, wysokie wzrosty wydatków indeksowanych bieżącą inflacją lub inflacją w poprzednich latach, będą istotnie małe. Po rekordowym wzroście w 2024 r., w kolejnych latach nominalne tempo wzrostu wydatków indeksowanych inflacją na świadczenia społeczne, jak i koszty pracy w sektorze instytucji rządowych i samorządowych powinno spaść do wielkości notowanych przez pandemię oraz agresją Rosji na Ukrainę (por. wykres 4). Równocześnie, dzięki zawartemu w stabilizującej regule wydatkowej (SRW) mechanizmowi korekty błędów prognoz makroekonomicznych¹¹, błędy te nie tworzą dodatkowej przestrzeni wydatkowej, co zapewnia odpowiednie dostosowywanie ścieżki wydatków SRW do faktycznego kształtowania się tych wskaźników.

Wykres 4. Wzrost nominalny wydatków indeksowanych inflacją (r/r)



Źródło: Ministerstwo Finansów

¹¹ Kwota wydatków za rok poprzedzający rok budżetowy korygowana jest zgodnie z aktualizacją prognoz/wykonania deflatora produktu krajowego brutto oraz wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych.

3. Działania EDP

Działania w zakresie dochodów

Poniżej przedstawiono działania Rządu w zakresie dochodów służące realizacji zaleconej przez Radę UE ścieżki wydatków netto, obejmujące zarówno te przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026, jak i dodatkowe działania nieuwzględnione w projekcie, stanowiące pozytywny czynnik ryzyka dla prognozy przedstawionej w *projekcie ustawy budżetowej na 2026* i w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*.

Tabela 3. Szacunkowy wpływ istotnych dyskrejonalnych działań dochodowych (DRM) uwzględnionych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026

	2025	2026
	% PKB	% PKB
I. VAT	0.12	0.07
1. Czasowe obniżenie stawek VAT w 2024 r.	0.07	
2. Wprowadzenie obowiązku wystawiania e-faktur (system KSeF)		0.05
3. Efekt wycofania rozwiązań kompensujących ceny energii dla sektora energetycznego wdrożonych w 2023 (wpływ na 2025 r.)	0.04	
4. Objęcie systemem SENT przewozu betonu gotowego do wylania	0.01	0.02
II. AKCYZA	0.15	0.20
1. Mapa drogowa akcyzy na lata 2022-2027	0.06	0.07
2. Indeksacja stawek akcyzy - aktualizacja Mapy drogowej akcyzy (produkty tytoniowe)	0.09	0.09
3. Indeksacja stawek akcyzy - aktualizacja Mapy drogowej akcyzy (napoje alkoholowe)		0.04
III. CIT	0.00	0.16
1. Podwyższenie stawki CIT dla banków i zmniejszenie stawki podatku od niektórych instytucji finansowych		0.16
IV. PIT	0.32	0.28
1. Utrzymanie parametrów skali podatkowej w PIT	0.32	0.28
V. INNE	-0.41	0.13
1. Dochody z tytułu energii w 2024 r. (odpis energetyczny i gazowy)	-0.39	
2. Opłata mocowa (ograniczenie poboru w okresie 1.01 -30.06)	-0.04	0.04
3. Rozszerzenie sieci dróg płatnych SPOE KAS oraz zmiana wysokości stawek opłaty elektronicznej	0.03	0.07
4. Zmiany w opłacie cukrowej		0.03
SUMA	0.19	0.84

Źródło: Ministerstwo Finansów

Jednocześnie, podejmowane są dodatkowe działania ukierunkowane na poprawę ściągальności należności publicznoprawnych, uszczelnienie systemu podatkowego oraz zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnych, obejmujące:

- Wzmocnienie egzekucji w urzędach skarbowych,
- Centralne działania analityczne dotyczące uszczelnienia systemu podatkowego,
- Przeciwdziałanie agresywnemu opodatkowaniu (m. in. powołanie Centrum Kompetencyjnego),
- Poprawę prawidłowości ewidencjonowania obrotu na kasach rejestrujących,
- Zmniejszanie zaległości podatkowych w obszarze akcyzy,
- Ukierunkowaną kontrolę wyrobów akcyzowych zwolnionych od akcyzy na podstawie art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym,

- Weryfikację prawidłowości stosowania stawek podatku VAT, dla których matryca przewiduje zróżnicowane stawki podatkowe oraz weryfikacja stosowania zwolnienia VAT dla wybranych towarów.

Działania te, o łącznym skutku 3,9 mld zł, ze względu na swój charakter (brak automatyzmu) nie są *ex ante* klasyfikowane jako działania dyskrecjonalne w regułach unijnych i krajowych (brak wpływu na przestrzeń wydatkową), jednak pozytywnie oddziałują na dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ponadto, w niniejszym dokumencie zostały przedstawione działania, które z uwagi na trwające prace nad docelowym kształtem rozwiązań nie zostały uwzględnione w prognozie fiskalnej do projektu ustawy budżetowej na rok 2026, obejmujące:

- Powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. przeciwdziałania szarej strefie,
- Podwyższenie stawki VAT do 23% na bezalkoholowe odpowiedniki napojów alkoholowych oraz napoje energetyzujące zawierające w swoim składzie min. 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego,
- Przyznanie nowych uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy.

Szczegółowa informacja o działaniach ukierunkowanych na zwiększenie dochodów sektora została zaprezentowana w załączniku nr 1.

Działania po stronie wydatków

W kolejnych latach konsolidację budżetową wymusza zestaw krajowych, jak i unijnych reguł budżetowych, w tym przestrzeganie zaleconej, w ramach procedury nadmiernego deficytu, ścieżki wydatków netto, uwzględniając dodatkową elastyczność wynikającą z uruchomienia przez Radę UE krajowej klauzuli wyjścia m.in. dla Polski.

Stabilizująca reguła wydatkowa, zawarta w art. 112aa *ustawy o finansach publicznych*, poprzez automatyczny mechanizm korygujący zapewnia spójności *ex ante* tempa wzrostu wydatków SRW netto (bez kosztów obsługi długu i działań dyskrecjonalnych z tytułu podatków lub składek), a tym samym ustawy budżetowej, z rekomendowanym przez Radę UE maksymalnym tempem wzrostu wydatków netto, z uwzględnieniem NEC.

W związku z prognozowanym wzrostem wydatków obronnych w porównaniu z rokiem referencyjnym (rok 2021) przekraczającym 1,5 % PKB, korekta kwoty wydatków SRW na rok 2026 r. uwzględnia maksymalną elastyczność wynikającą z krajowej klauzuli wyjścia. W kolejnych latach nie przewiduje się dodatkowej elastyczności w SRW z tego tytułu.

W zależności od kształtowania się sytuacji budżetowej, wzrostu gospodarczego i faktycznych skutków już zaplanowanych działań odpowiednie działania zapewniające realizację wymogów SRW będą przedstawiane w sprawozdaniach z wdrażania *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* oraz projektach ustaw budżetowych na kolejne lata.

W celu realizacji ścieżki ograniczania deficytu obok działań wzmacniających stronę dochodową, w tym tych zaprezentowanych w załączniku nr 1, będą także podejmowane działania racjonalizujące wydatki państwa oraz działania zwiększające przejrzystość i efektywność wydatków. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- Utworzenie Rady Fiskalnej, która od 2026 r. będzie pełnić rolę niezależnej instytucji fiskalnej;
- Zinstytucjonalizowanie przeglądów wydatków, w tym wzmocnienie roli Rady Ministrów.

Szerzej opisane w załączniku nr 2.

Podsumowanie

Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu przedstawia planowane działania konsolidacyjne, które zapewniają, że mimo zwiększonych wydatków obronnych, tempo wzrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu rocznym (za wyjątkiem 2026 r.), jak i skumulowanym, będzie tylko nieznacznie wyższe od tempa zaleconego przez Radę. Jednocześnie, uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach krajowej klauzuli wyjścia, zapewniona zostanie spójność z zaleceniami Rady.

Jednocześnie należy pamiętać, że obecna sytuacja fiskalna jest z jednej strony konsekwencją szybszego od zakładanego spadku inflacji, z drugiej strony koniecznych, wysokich nakładów na obronę narodową. Szybsza od oczekiwanej dezinflacja powoduje niższe od pierwotnie oczekiwanych dochody podatkowe. Utrzymujące się również wysokie stopy procentowe zwiększają skłonność do oszczędzania, a tym samym ograniczają konsumpcję, a więc także wpływy z podatków.

Równocześnie, pomimo znaczących nakładów na bezpieczeństwo Polski, które są priorytetem rządu, cały czas będzie realizowana zalecona przez Radę UE ścieżka wydatków netto, co zapewniają krajowe ramy budżetowe, w szczególności określona w ustawie o finansach publicznych stabilizująca reguła wydatkowa. Realizacja ścieżki pozwoli w średnim okresie zredukować nadmierny deficyt i ustabilizować dług sektora na bezpiecznym poziomie.

Załącznik 1: Działania dochodowe oraz uszczelniające system podatkowy w 2026 r.

Wstęp

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych są determinowane sytuacją gospodarczą, zmianami systemowymi i działaniami uszczelniającymi system podatkowy. W celu zwiększenia dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektor GG) w roku 2026 zaproponowano dodatkowe działania systemowe, w tym m.in.: zmiany w ustawie o podatku akcyzowym oraz ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, rozszerzenie opłat drogowych, dodatkowe efekty wprowadzenia obowiązkowego e-fakturowania (KSeF) czy też zmiany stawki podatku CIT dla banków oraz podatku od niektórych instytucji finansowych. Ponadto, przeprowadzono analizę najważniejszych wyzwań w obszarze ściągalności podatków oraz skuteczności działań egzekucyjnych. Najistotniejsze z realizowanych i planowanych działań prezentuje poniższe zestawienie. Dokument zawiera opis celów, planowanych narzędzi, a także przewidywanych efektów finansowych, które mają przyczynić się do poprawy stabilności i wzrostu dochodów sektora GG.

Przedstawione w nim rozwiązania koncentrują się na dwóch kluczowych kierunkach. Po pierwsze, na usprawnieniu procesów egzekucji administracyjnej poprzez skrócenie czasu reakcji organów po uzyskaniu informacji o majątku zobowiązanych oraz zwiększeniu liczby stosowanych środków egzekucyjnych. Po drugie, na wprowadzeniu zmian mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego w wybranych sektorach gospodarki, w szczególności w branży budowlanej, gdzie spodziewane jest uzyskanie dodatkowych wpływów budżetowych.

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na skuteczność działań organów podatkowych jest także struktura organizacyjna, która musi nadążać za zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą. Prowadzimy w związku z tym prace zmierzające do konsolidacji procesów pomocniczych realizowanych w jednostkach administracji skarbowej i poprawy efektywności działań analitycznych prowadzonych przez te instytucje.

Duży nacisk położono na szersze wykorzystanie nowoczesnych narzędzi informatycznych i baz danych, które umożliwią automatyzację wielu czynności i szybszą identyfikację majątku zobowiązanych. Planowane usprawnienia mają nie tylko zwiększyć skuteczność egzekucji, lecz także obniżyć koszty prowadzenia postępowań i poprawić przejrzystość działań administracji skarbowej. Przykładem takich rozwiązań jest m.in. plan automatyzacji zajęć praw majątkowych w biurach maklerskich oraz wykorzystanie danych z Krajowego Systemu e-Faktur do poszukiwania majątku dłużników.

Ważnym elementem planowanych działań są również rozwiązania dedykowane wybranym branżom, w tym branży budowlanej, czy sektorowi handlu napojami bezalkoholowymi i napojami energetyzującymi, który charakteryzuje się wysokim potencjałem wzrostu dochodów podatkowych. Szacuje się, że zmiany obejmujące m.in. ograniczenie nielegalnego zatrudnienia, czy podwyższenie stawki VAT na bezalkoholowe odpowiedniki napojów alkoholowych oraz napoje energetyzujące zawierające w swoim składzie min. 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego przyniosą w 2026 r. znaczące dodatkowe dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Podwyższenie stawki VAT na wskazane napoje energetyzujące i bezalkoholowe odpowiedniki napojów alkoholowych wpisuje się w cele odpowiedzialnej polityki społecznej i zdrowotnej państwa – ograniczenie niekorzystnego wpływu spożywania energetyków na samopoczucie

i zdrowie młodych ludzi oraz negatywnych nawyków i przyzwyczajęń wywołujących szkoda z piciem alkoholu w przypadku bezalkoholowych odpowiedników napojów alkoholowych.

Wszystkie te działania, zarówno krótko-, jak i długoterminowe, mają na celu poprawę efektywności egzekucji należności podatkowych, zwiększenie poziomu dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych oraz ograniczenie nielegalnych praktyk w obrocie gospodarczym. Efektem wdrożenia zaplanowanych rozwiązań będzie bardziej skuteczny i nowoczesny system poboru należności, który przyczyni się do wzrostu dochodów sektora GG, wzmocnienia stabilności finansów publicznych oraz poprawy równości i przejrzystości warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Nowe działania systemowe w obszarze dochodów państwa

W celu realizacji zadań strategicznych opracowany został przedstawiony poniżej plan działań, jakie zostaną podjęte. Szczegółowy ich opis znajduje się w części B.

- Zmiana stawki podatku CIT dla banków oraz podatku od niektórych instytucji finansowych
- Rozszerzenie sieci dróg płatnych SPOE KAS
- Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym oraz ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych
- Wdrożenie systemu JSP_Egzekucja w komórkach egzekucyjnych urzędów skarbowych
- Zmiany w opłacie od środków spożywczych tzn. „opłata cukrowa”
- Podwyższenie stawki VAT do 23% na bezalkoholowe odpowiedniki napojów alkoholowych oraz napoje energetyzujące zawierające w swoim składzie min. 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego VAT Energetyki
- Zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej poprzez aktywne poszukiwanie majątku - KSeF
- Ograniczenie nieprawidłowości w rozliczaniu VAT i usprawnienie ściągalności (poboru) podatku VAT - KSeF
- Nowe uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy (PIP)
- Projekt ustawy o CIT dla fundacji rodzinnych – uszczelnienie przepisów w zakresie opodatkowania tej formy działalności

Działania zmierzające do poprawy przestrzegania przepisów podatkowych oraz zwiększenia efektywności administracji podatkowej

- Międzyresortowy Zespół ds. przeciwdziałania szarej strefie
- Centralne działania analityczne dotyczące uszczelniania systemu podatkowego
- Ukierunkowanie działań w urzędach celno-skarbowych na przeciwdziałanie agresywnemu planowaniu podatkowemu
- Poprawa prawidłowości ewidencjonowania obrotu na kasach rejestrujących
- Zmniejszanie zaległości podatkowych w obszarze akcyzy
- Ukierunkowana kontrola wyrobów akcyzowych zwolnionych od akcyzy na podstawie art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym
- Weryfikacja prawidłowości stosowania stawek podatku VAT wybranych towarów, dla których matryca VAT przewiduje zróżnicowane stawki podatkowe oraz weryfikacja stosowania zwolnienia VAT dla wybranych towarów

Skutki finansowe

Skutki finansowe działań wskazanych w dokumencie wynoszą w 2026 r. (w ujęciu skumulowanym) ok. **18,7 mld zł**¹².

Opis działań systemowych w obszarze dochodów, zmierzających do poprawy przestrzegania przepisów podatkowych oraz zwiększenia efektywności administracji podatkowej

1. Zmiana stawki podatku CIT dla banków oraz podatku od niektórych instytucji finansowych

I. Szczegółowy opis

Agresja Rosji na Ukrainę oraz wywołana nią destabilizacja sytuacji politycznej na Wschodzie Europy skutkuje niespotykaną dotąd koniecznością pozyskiwania dodatkowych środków w celu finansowania zwiększenia modernizacji i rozbudowy polskiej armii.

Osiągnięcie powyższych celów oznacza konieczność zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania. Realizacja przyjętych założeń będzie skutkować możliwością dalszego podtrzymania podwyższonych wydatków na ww. cele.

Obecnie banki płacą 19% podatek od osób prawnych. Jednocześnie, w ostatnich latach uzyskują one bezprecedensowe zyski.

II. Cele

W związku z zagrożeniem ze strony Rosji, konieczne jest zapewnienie finansowania zwiększonych wydatków na obronność.

III. Narzędzia

Działanie legislacyjne - projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych.

Zmiana stawki w podatku CIT dla banków oraz innych podatników podatku od niektórych instytucji finansowych do:

- 30% podstawy opodatkowania w 2026 r.,
- 26% podstawy opodatkowania w 2027 r.,
- 23% podstawy opodatkowania w 2028 r. i latach kolejnych.

Dla podatników, którzy obecnie stosują stawkę określoną w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o CIT – odpowiednio do 20%, 16% i 13%.

W odniesieniu do podatników zobowiązanych obliczać podatek według stawek 30%, 26% i 23% projekt ustawy zakłada dostosowanie wysokości płaconych przez nich zaliczek miesięcznych w formie uproszczonej do obowiązujących w danym roku stawek podatkowych.

¹² Przy założeniu 10% umów B2B przekształconych przez Państwową Inspekcję Pracy w umowy o pracę (szerzej działanie 16).

Przewiduje się również obniżenie - w odniesieniu do wskazanych w projekcie podatników podatku od niektórych instytucji finansowych - obecnie obowiązującej stawki tego podatku, tj. z poziomu 0,0366% podstawy opodatkowania do:

- 0,0329% podstawy opodatkowania w 2027 r.,
- 0,0293% podstawy opodatkowania od 2028 r. i latach kolejnych.

IV. Adresaci

Banki oraz inni podatnicy podatku od niektórych instytucji finansowych.

V. Organ odpowiedzialny

Minister Finansów

VI. Termin

1 stycznia 2026 r.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Szacunkowy skutek finansowy na 2026 rok wynosi 6 600 mln zł.

Podstawę do określenia skutków finansowych stanowiły dane publikowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w materiale Sytuacja Finansowa w sektorze bankowym wg stanu na 31 grudnia 2024 r. dotyczące rachunku zysków i strat (wg stanu na 12.2024 wynik przed opodatkowaniem wynosił 53 mld zł, a po opodatkowaniu 40,6 mld zł).

Dane zostały skonfrontowane z danymi podatkowymi dotyczącymi największych podmiotów sektora bankowego. I tak podatek należny CIT za 2024 tych podmiotów wyniósł około 11 mld zł (za 2023 r. - 11,3 mld zł). Wpływy od tych podmiotów w 2024 r. wyniosły 13,6 mld zł.

Dokonując oszacowania przyjęto też założenie, że skutki projektowanych zmian będą dotyczyć już wpłat realizowanych w 2026 r. (przepis przejściowy).

Skutki finansowe dla poszczególnych lat zostały oszacowane w odniesieniu do stanu prawnego z roku bazowego (2025).

Podstawą do szacowania skutków w podatku od niektórych instytucji finansowych były dane dotyczące planowanych wpływów z tytułu tego podatku płaconego przez banki.

Szacując skutki budżetowe uwzględniono wskaźniki makroekonomiczne określone w Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą szacowania skutków finansowych projektowanych ustaw (Aktualizacja – lipiec 2025 r.).

2. Rozszerzenie sieci dróg płatnych SPOE KAS oraz zmiana wysokości stawek opłaty elektronicznej

I. Szczegółowy opis

Przewiduje się, że w grudniu 2025 r. nastąpi rozszerzenie sieci dróg krajowych objętych elektronicznym systemem poboru opłat funkcjonującym na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889). W Polsce docelowo wszystkie odcinki dróg klasy A i S, zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, są przeznaczone do objęcia opłatą elektroniczną. W ramach najbliższego rozszerzenia sieci dróg płatnych, planowane jest objęcie odpłatnością tylko wytypowanych odcinków dróg. Typowanie nastąpiło po przeprowadzeniu prac geodezyjnych przez KAS w celu optymalizacji lokalizacji dla wirtualnych bramownic systemu poboru opłat działającego w technologii GNSS.

Rozszerzenie elektronicznego systemu poboru opłat o kolejne odcinki dąży do ujednolicenia sieci dróg płatnych oraz zachowania szczelności wybranych ciągów komunikacyjnych. Planowane rozszerzenie jest kontynuacją polityki obejmowania nowo wybudowanych dróg najwyższej klasy opłatą za przejazd pojazdów o masie powyżej 3,5 t. Aktualnie opłata elektroniczna jest pobierana na ok. 5225 km dróg krajowych, zaś po planowanym rozszerzeniu opłata będzie pobierana na ok. 5869 km (rozszerzenie o ok. 645 km). Zmianie ulegnie również bazowa stawka opłaty elektronicznej, która nie była aktualizowana w okresie od 2011 r. do 2021 r., a tylko waloryzowana co roku o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Wyżej wymienione działania wymagają zmian legislacyjnych.

II. Cele

Proponowana zmiana wysokości stawek opłaty elektronicznej oraz rozszerzenia siatki dróg ma na celu pozyskanie dodatkowych środków na rozwój infrastruktury (środki z wpływów z tytułu poboru opłat za przejazdy pojazdów poruszających się po sieci dróg płatnych zwiększą przychody KFD), walkę z zanieczyszczeniem środowiska (pojazdy najbardziej zanieczyszczające ponoszą najwyższy koszt z korzystania z infrastruktury), wzrost równowagi międzygałęziowej w transporcie (zmiana ma na celu optymalizację zadań przewozowych i zwiększenie równowagi międzygałęziowej pomiędzy transportem drogowym a transportem kolejowym/żeglugi śródlądowej).

Dodatkowo zmiana ma na celu ograniczenie szkód tranzytowych. Nowy taryfikator będzie narzędziem oddziaływania na obcokrajowców, którzy wjeżdżają na terytorium RP głównie spoza UE. Ci z nich, którzy poruszają się pojazdami odpowiadającymi za najbardziej szkodliwą emisję spalin będą zmuszeni do wymiany floty na bardziej ekologiczną, bądź zrekompensują szkody środowiskowe poprzez odpowiednio wyższe opłaty.

III. Narzędzia

Narzędziem wykorzystywanym do poboru opłaty od użytkowników dróg płatnych w Polsce jest System Poboru Opłaty Elektronicznej Krajowej Administracji Skarbowej (SPOE KAS). Jest to system informatyczny służący do elektronicznego poboru opłat za przejazd po wybranych odcinkach autostrad, dróg ekspresowych i krajowych w Polsce, wykorzystujący pozycjonowanie satelitarne, technologię GNSS (GPS) do pozycjonowania lokalizacji pojazdu. System ten wykorzystuje dane z urządzeń lokalizacyjnych w pojazdach (OBE), aplikację

rządową e-TOLL PL lub systemy operatorów, aby naliczać opłaty na podstawie geolokalizacji pojazdów.

IV. Adresaci

1. Szef KAS
2. Główny Inspektorat Transportu Drogowego
3. Minister właściwy ds. transportu
4. Naczelnicy urzędów celno-skarbowych
5. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
6. użytkownicy systemu e-TOLL

V. Organ odpowiedzialny

Ministerstwo Infrastruktury

VI. Termin

Planowany termin wdrożenia działania 1 grudnia 2025 r.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Szacunkowy skutek działania w 2026 r. wyniesie 2 771 mln zł. Prognozowane dochody przedstawiają wzrost wpływów do KFD po rozszerzeniu sieci dróg płatnych i zmianie wysokości stawek opłat. W celu obliczenia planowanego wpływu na dochody KFD przyjęto następujące założenia:

- planowane wpływy w 2026 r. zostały oparte o dane i wyliczenia z Planu KFD na 2026 r. z uwzględnieniem podwyższenia stawki opłaty elektronicznej o ok 42%,
- dla planu 10-letniego przyjęto wartość bazową dla każdego kolejnego roku, która została podwyższona o średnioroczny wskaźnik dla 10 letniej prognozy ze wskaźników strony GUS (za lata 2015-2024, wartość 4,13%).
- planowane wpływy na 2026 r. zostały oparte o dane i wyliczenia z Planu KFD na 2026 r. z uwzględnieniem inflacji jako wskaźnika 1,4%, zgodnie z informacją ze strony GUS z kwietnia 2025 r. „Wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”,
- rozszerzenie w łącznej liczbie ok. 645 km, co stanowi przyrost sieci docelowej o ok. 12,34% wszystkich kategorii dróg płatnych. Biorąc pod uwagę faktyczny ruch pojazdów zwiększony o 26,67 % wynikający z rozszerzenia sieci z 1 listopada 2024 r., doliczono analogiczny poziom wzrostu ruchu, co przy takim zwiększeniu siatki dróg płatnych przekłada się na wartość wzrostu wpływów o ok. 7,29 %.

3. Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym oraz ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych

I. Szczegółowy opis

Siła nabywczą konsumentów rośnie, a wraz z nią dostępność cenowa alkoholu – za przeciętne wynagrodzenie można dziś kupić znacznie więcej napojów alkoholowych niż w 2020 r. Utrzymanie niezmiennych stawek akcyzy przy rosnących płacach i inflacji zdezaktualizowało „akcyzową mapę drogową”, dlatego proponuje się ich podwyższenie, by ograniczyć spożycie i skutki nadużywania alkoholu.

Druga zmiana to podwyższenie stawki zryczałtowanego podatku od wygranych z 10% do 15% ze względu na obecny niski poziom tej stawki wobec obciążeń innych dochodów. Z uwagi na incydentalny charakter tego podatku podwyżka nie obciąży istotnie gospodarstw domowych.

II. Cele

1. Ograniczenie spożycia napojów alkoholowych, a w konsekwencji redukcja negatywnych skutków wynikających z nadużywania alkoholu
2. Zbliżenie stawek podatku dochodowego - obecna stawka zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premiową (10%) jest relatywnie niska na tle obciążeń dochodów/przychodów z innych tytułów

III. Narzędzia

1. Aktualizacja obecnej mapy drogowej poprzez podwyżkę stawek akcyzy na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane i wyroby pośrednie:
 - w 2026 r. o 15% w stosunku do stawek z 2025 r.
 - w 2027 r. o 10% r/r
2. Podwyższenie stawki zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premiową z 10% do 15%.

IV. Adresaci

1. Podatnicy podatku akcyzowego od napojów alkoholowych;
2. Osoby uzyskujące dochody (przychody) z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premiową, uzyskanych w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
3. Podmioty odprowadzające podatek dochodowy od osób fizycznych z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premiową (płatnicy).

V. Organ odpowiedzialny

Ministerstwo Finansów

VI. Termin

Projektowane zmiany wejdą w życie w dniu 1 stycznia 2026 r.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

W 2026 r. łączny szacowany skutek obu działań wyniesie ok. 1 961 mln zł. W przypadku podwyżki akcyzy wpływy oszacowano jako sumę dodatkowych dochodów z akcyzy i VAT od napojów alkoholowych, przy czym prognoza uwzględnia ryzyko niższych wpływów m. in. wskutek wzrostu szarej strefy czy spadku sprzedaży. Dla podwyżki stawki podatku od wygranych obliczenia oparto na danych za 2024 r. – przy dochodach 279 mln zł z obecnej stawki 10%, wzrost do 15% oznacza ok. 50% wyższe wpływy, przy założeniu niezmienionych zachowań graczy i warunków rynkowych.

4. Utworzenie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie

I. Szczegółowy opis

Na podstawie Zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie (M. P. 2025 poz. 263) utworzony został Międzyresortowy Zespół ds. Przeciwdziałania Szarej Strefie. W jego skład wchodzi wysocy rangą przedstawiciele kilkunastu ministerstw i instytucji publicznych, w tym obecnie podsekretarz stanu w MF i zastępca Szefa KAS, odpowiednio jako przewodniczący i zastępca przewodniczącego tego Zespołu.

Efektywna realizacja zadania, jakim jest ograniczanie szarej strefy, wymaga współdziałania różnych organów administracji rządowej, tak jak ma to miejsce w innych państwach Unii Europejskiej (m.in. we Francji, Irlandii czy Finlandii). Zespół ma za zadanie koordynację działań administracji rządowej w walce z szarą strefą, a jego powołanie to efekt realizacji rekomendacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Zespół jest organem pomocniczym Rady Ministrów. Do zadań Zespołu należy:

- przygotowanie projektu strategii i planu działania dla administracji rządowej mających na celu przeciwdziałanie takiej aktywności gospodarczej, która jest, w szczególności dla celów nakładania danin publicznych lub korzystania ze środków publicznych, celowo lub nieumyślnie, ukrywana przed pomiarem, zwanej dalej „szarą strefą”;
- monitorowanie działań wynikających z realizacji strategii oraz planu działania
- wypracowanie metodyki szacowania szarej strefy;
- opracowanie i monitorowanie realizacji rekomendacji dotyczących działań mających na celu przeciwdziałanie szarej strefie, w tym zawierających propozycje zmian prawnych;
- przegląd rozwiązań wdrożonych przez inne państwa mających na celu przeciwdziałanie szarej strefie i analiza możliwości adaptacji tych rozwiązań do warunków polskich.

Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się 14.04.2025 roku. Tego dnia powołano także członków stałej grupy roboczej, w skład której weszli przedstawiciele instytucji reprezentowanych

w Zespole. Gremium to ma charakter pomocniczy i wspiera realizację zadań Zespołu.

Dodatkowo Stały Zespół Roboczy powołał dotąd dwie grupy zadaniowe, które zajmują się konkretnymi zagadnieniami dotyczącymi ograniczenia szarej strefy w Polsce. W planach jest powołanie kolejnych grup zadaniowych w zależności od potrzeb i wyników dotychczasowych prac.

II. Cele

Centralizacja działań poprzez międzyresortową współpracę w ramach Zespołu zwiększy potencjał polskich organów administracyjnych w zakresie ograniczania szarej strefy.

III. Narzędzia

Zgodnie z Zarządzeniem powołana została, w ramach polskiej administracji, trójstopniowa struktura (Międzyresortowy Zespół, stały zespół roboczy oraz grupy zadaniowe) odpowiedzialna za skoordynowanie działań przeciwdziałających szarej strefie. Zespół tworzą przedstawiciele kluczowych resortów, instytucji kontrolnych i analitycznych. Organy administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez te organy lub im podległe są obowiązane do współdziałania z Zespołem oraz udzielania Zespołowi pomocy przy realizacji zadań.

IV. Adresaci

Podmioty, do których adresowane będą działania przeciwdziałające szarej strefie; każdorazowo grupa podmiotów/sektory działalności mogą się różnić

V. Organ odpowiedzialny

Minister Finansów

VI. Termin

Zarządzenie powołujące Zespół weszło w życie 22 marca 2025 r.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Planowane ograniczenie liczby osób pracujących nielegalnie w branży budowlanej (zmniejszenie o 30% liczby osób pracujących bez umowy w sektorze budowlanym) ma w 2026 r. przynieść skutek wysokości 1175 mln zł.

5. Wdrożenie systemu JSP_Egzekucja w komórkach egzekucyjnych urzędów

I. Szczegółowy opis

Egzekucja administracyjna prowadzona jest w 366 urzędach skarbowych, przy czym najwyższe kwoty odzyskiwane są w dużych aglomeracjach. Wdrożenie systemu JSP_Egzekucja, umożliwiającego pełną elektronizację procesów oraz zwiększenie zatrudnienia w wybranych urzędach, zwiększy efektywność egzekucji i pozwoli obniżyć koszty postępowań. System JSP_Egzekucja zapewni szybki dostęp do informacji o majątku zobowiązanych, zautomatyzuje zajęcia egzekucyjne, skróci czas trwania postępowań i zwiększy liczbę stosowanych środków egzekucyjnych. Częścią systemu JSP_Egzekucja będzie też portal eLicytacje KAS, który umożliwi sprzedaż majątku zobowiązanych w drodze licytacji elektronicznych. Portal umożliwi organom egzekucyjnym KAS prowadzenie w jednym miejscu wszystkich licytacji i zapewni powszechny dostęp dla bardzo szerokiej grupy potencjalnych klientów. Większa liczba potencjalnych klientów z kolei powinna przełożyć się, z jednej strony na zmniejszenie liczby licytacji, które nie dochodzą do skutku z powodu braku licytanta, z drugiej zaś na wyższe kwoty uzyskiwane ze sprzedaży. Rozwiązania te przełożą się na wyższe wpływy do budżetu oraz większą elastyczność struktur służb egzekucyjnych KAS.

II. Cele

Celem jest zwiększenie efektywności egzekucji poprzez zintensyfikowanie działań, w tym skrócenie czasu od pozyskania informacji o majątku zobowiązanego do zastosowania środka egzekucyjnego oraz zwiększenie liczby stosowanych środków egzekucyjnych.

III. Narzędzia

1. Wdrożenie systemu JSP_Egzekucja.
2. Zwiększenie zatrudnienia w komórkach egzekucyjnych wybranych urzędów skarbowych w Warszawie, Katowicach i Poznaniu o 60 etatów.

IV. Adresaci

Dyrektorzy izb administracji skarbowej

V. Organ odpowiedzialny

Szef KAS

VI. Termin

1 stycznia 2026 r. Działania mają charakter pozalegisłacyjny (wyjątek stanowi Portal eLicytacji KAS, do wdrożenia którego niezbędna jest nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

W celu oszacowania skutku finansowego wytypowano 10 urzędów skarbowych uzyskujących najwyższy wynik w zakresie egzekucji należności i obliczono średnią kwotę uzyskiwaną przez 1 pracownika organu egzekucyjnego. Zakładając, że w każdym z tych urzędów zwiększymy zatrudnienie o 6 pracowników szacujemy skutek finansowy na poziomie 350 mln zł.

W perspektywie czterech kwartałów 2026 roku powinien zostać osiągnięty cel zwiększenia wpływów o ok. 1 200 – 1 400 mln zł.

6. Zmiany w opłacie od środków spożywczych tzn. „opłata cukrowa”

I. Szczegółowy opis

W trakcie obowiązywania ww. opłaty zidentyfikowano ograniczenia związane ze stosowaniem obowiązujących przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1670, z późn. zm.).

Stosowanie przepisów ustawy w praktyce przez KAS oraz tematyka wniosków o interpretację przepisów składanych przez przedsiębiorców, jak i rozstrzygnięcia sądów administracyjnych pozwoliły zidentyfikować kwestie, które budzą wątpliwości interpretacyjne i wymagają doprecyzowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym w zakresie opłaty od środków spożywczych.

Doświadczenia zebrane w państwach, które stosują podatki od niezdrowej żywności wykazały, że ich skuteczność uzależniona jest w szczególności od wysokości stawek podatkowych. Stawki podatkowe nie powinny być bardzo niskie, ponieważ wynikająca z tego zmiana w zachowaniach konsumentów i związane z nią korzyści zdrowotne mogą być zbyt małe, aby je zidentyfikować. W przypadku niskich poziomów opodatkowania dodatkowe koszty przestrzegania przepisów dla firm i organów podatkowych są trudne do uzasadnienia.

II. Cele

Uproszczenie systemu opłaty cukrowej, wyeliminowanie zidentyfikowanych wątpliwości interpretacyjnych w obszarze opłaty oraz ograniczenie dostępności ekonomicznej napojów słodzonych poprzez podwyższenie opłat (stałej, zmiennej, za zawartość kofeiny lub tauryny, maksymalnej).

III. Narzędzia

1. Działanie legislacyjne - projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (UD290):

- Przeniesienie obowiązku zapłaty opłaty cukrowej z detalistów na producentów, importerów i nabywców wewnątrzwspólnotowych.
- Doprecyzowanie sposobu obliczania opłaty na podstawie łącznej ilości cukrów dodanych i naturalnych podanej na opakowaniu.
- Objęcie wszystkich koncentratów (płynnych, stałych, syropów) opłatą z odrębną, wyższą stawką.
- Rozszerzenie zakresu opłaty na suplementy diety w formie napojów lub syropów (z wyłączeniem opakowań ≤ 200 ml) oraz napoje zawierające $\geq 20\%$ soku i ≤ 5 g cukrów, które jednocześnie mają kofeinę, taurynę lub słodziki.
- Wprowadzenie wyłączeń dla mieszanin wody i soku (owocowego lub warzywnego) bez dodatku cukrów, słodzików, kofeiny lub tauryny oraz dla niektórych nektarów (np. z aronii) o zawartości cukrów ≤ 13 g/100 ml i bez dodatków.
- Możliwość zwrotu opłaty w przypadku eksportu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy napojów objętych opłatą.

2. Działanie legislacyjne - projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (UD318):

- Aktualizacja stawek opłaty cukrowej za 1 l napoju:
- Stała (za cukier ≤ 5 g/100 ml lub słodziki): wzrost z 0,50 zł do 0,70 zł.
- Zmienna (za każdy gram cukru > 5 g/100 ml): wzrost z 0,05 zł do 0,10 zł.
- Za dodatek kofeiny lub tauryny: wzrost z 0,10 zł do 1,00 zł.
- Maksymalna opłata: wzrost z 1,20 zł do 1,80 zł.

IV. Adresaci

1. Producenci napojów, importerzy napojów, podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego napojów, podmioty zamawiające
2. NFZ
3. Naczelnicy urzędów skarbowych, naczelnicy urzędów celno-skarbowych i dyrektorzy izb administracji skarbowej

V. Organ odpowiedzialny

Minister Finansów

VI. Termin

Projekt UD290: pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Projekt UD318: 1 stycznia 2026 r.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Szacunkowy skutek finansowy tego działania wynosi 1 133,2 mln zł w 2026 r.

7. Centralne działania analityczne dotyczące uszczelniania systemu podatkowego

I. Szczegółowy opis

Prowadzone są cykliczne analizy w obszarach zagrożonych uszczupleniami w podatkach CIT, PIT i VAT. Realizacja działań analitycznych ukierunkowana jest na identyfikację podmiotów, które mogą nieprawidłowo realizować obowiązki podatkowe. Wyniki tych analiz udostępniane są następnie jednostkom KAS w celu podjęcia czynności weryfikacyjnych, sprawdzających lub kontroli podatkowych i celno-skarbowych.

II. Cele

Uszczelnienie systemu podatkowego poprzez ograniczenie skali oszustw i nadużyć w podatku VAT, PIT i CIT oraz zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych.

III. Narzędzia

Wprowadzenie obligatoryjnego systemu e-fakturowania KSeF oraz obowiązku składania struktur logicznych JPK_KR_PD umożliwią szybszy dostęp do danych, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności analiz oraz dać podstawę do identyfikowania nowych mechanizmów oszustw.

Analizy przeprowadzane w obszarach już zidentyfikowanych, w których występują nieprawidłowości będą kontynuowane, przy jednoczesnym monitorowaniu nowych mogących pojawić się obszarów związanych z uchylaniem się od opodatkowania przez poszczególne grupy podatników.

IV. Adresaci

1. podmioty prowadzące działalność gospodarczą
2. służby podległe KAS

V. Organ odpowiedzialny

Szef KAS

VI. Termin

Od stycznia 2026 r. Działania nie wymagają zmian legislacyjnych.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Szacowana kwota wpływów do osiągnięcia w 2026 r. wynosi 1 070 mln. Ten szacunek opiera się na kwotach uszczupień wypracowanych odpowiednio w 2024 r. i proporcjonalnie w trakcie 2025 r. Jednocześnie, przy szacowaniu brano pod uwagę skalę i wysokość wpływów z bieżącego roku, ale z uwzględnieniem wyeliminowania pewnych ryzyk z lat ubiegłych. Oznacza to, że kwota nie jest sumą stałego przyrostu z poprzednich lat. Szacunek ten koncentruje się na nowych zidentyfikowanych obszarach do analiz oraz na kontynuacji działań analitycznych w miejscach, gdzie istnieje ryzyko powtórzenia się nieprawidłowości w roku następnym.

8. Przeciwdziałanie nieprawidłowościom podatkowym w tym agresywnemu planowaniu podatkowemu

I. Szczegółowy opis

Ukierunkowanie działań organów Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) na zwalczanie nieprawidłowości w obszarach szczególnie narażonych na uszczuplenia podatkowe w tym w zakresie agresywnego planowania podatkowego.

Zmiana podejścia do weryfikacji rozliczeń podatników, weryfikacja prostych spraw w ramach najmniej kosztownej procedury (czynności sprawdzających), realizacja kontroli jedynie w stosunku do obszarów wysokiego ryzyka.

II. Cele

1. Zwiększenie poboru podatku od dochodów w związku z zwiększeniem czynności weryfikacyjnych w zakresie agresywnego planowania podatkowego
2. Ukierunkowanie działań organów KAS na przeciwdziałanie obchodzeniu przepisów prawa podatkowego gdzie występuje stwierdzone wysokie ryzyko takich działań podatników

III. Narzędzia

Przy Małopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Krakowie utworzono centrum kompetencyjne wspierające nadzór nad kontrolami w zakresie zwalczania agresywnego planowania podatkowego w CIT, aby osiągnąć zakładane wpływy już w 2026 r. Nadzór i monitoring poprzez wyznaczenie celów do zrealizowania połączone z nowoczesnymi narzędziami.

IV. Adresaci

Organy KAS

V. Organ odpowiedzialny

Szef KAS

VI. Termin

Działania są już wdrażane, mają charakter ciągły. Działania te mają charakter pozalegisłacyjny (organizacyjny).

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

W 2026 r. prognozowany jest szacunkowy dodatkowy wzrost wpływów do budżetu państwa z działalności weryfikacyjnej na poziomie 540 mln zł. Poniższe szacunki mają charakter konserwatywny.

9. Podwyższenie stawki VAT do 23% na bezalkoholowe odpowiedniki napojów alkoholowych oraz napoje energetyzujące zawierające w swoim składzie min. 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego¹³.

I. Szczegółowy opis

Stawką podatku w wysokości 5% opodatkowane są m.in. sklasyfikowane wg Nomenklatury scalonej CN 2202 napoje bezalkoholowe, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego, w tym m.in.:

- bezalkoholowe (do 0,5% alk.) odpowiedniki napojów alkoholowych, w tym m.in.: piwo bezalkoholowe, napoje bezalkoholowe na bazie piwa bezalkoholowego, wino bezalkoholowe, cydr bezalkoholowy, drinki bezalkoholowe,
- napoje energetyzujące – napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny.

W przypadku, gdy ww. napoje oferowane są przez placówki gastronomiczne w ramach tzw. usługi gastronomicznej opodatkowane są stawką VAT w wysokości 8%.

Projekt przewiduje podwyższenie stawki VAT z 5% i 8% do 23% na wskazane napoje bezalkoholowe.

II. Cele

Zmiana wpisuje się w cele odpowiedzialnej polityki społecznej i zdrowotnej państwa – ograniczenie niekorzystnego wpływu spożywania energetyków na samopoczucie i zdrowie młodych ludzi oraz negatywnych nawyków i przyzwyczajęń wywołujących skojarzenia z piciem alkoholu.

III. Narzędzia

Zmiany zostaną wprowadzone do ustawy o VAT.

IV. Adresaci

Konsumenci, podmioty prowadzące działalność w zakresie sprzedaży napojów objętych podwyżką (placówki handlowe oraz placówki gastronomiczne), a także producenci tych napojów.

V. Organ odpowiedzialny

Minister Finansów i Gospodarki

VI. Termin

Działanie zostanie wdrożone od 1 lipca 2026 r.

¹³ Zmiana brzmienia pkt 2) w poz. 17 załącznika nr 10 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm.)

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Łączny skutek podwyższenia stawki VAT z 5% do 23% w handlu oraz z 8% do 23% w gastronomii w 2026 r. został oszacowany, przy założeniu, że przepisy wchodzi w życie od 1 lipca 2026 r. (skutek dla 5 miesięcy 2026 r.) w wysokości 435,4 mln zł.

Skutek został oszacowany na podstawie grup dla bezalkoholowych odpowiedników napojów alkoholowych oraz napojów energetyzujących, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego.

10. Poprawa prawidłowości ewidencjonowania obrotu na kasach rejestrujących

I. Szczegółowy opis

W ramach tego obszaru prowadzone są zintensyfikowane działania z wykorzystaniem nabycia sprawdzającego, kontroli celno-skarbowej i czynności mandatowych w obszarach ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej oraz wydawania nabywcy paragonu fiskalnego.

Kontynuacja takich operacji ponadregionalnych jak „LATO” czy „Cash online” oraz realizacja dodatkowych operacji ponadregionalnych w turystycznym sezonie zimowym przyczynią się do zwiększenia przestrzegania przepisów podatkowych.

Mając na uwadze wyniki OP LATO, w latach 2023-2025 zanotowano wzrost skuteczności oraz wyników prowadzonych działań, w każdym kolejnym roku. Przeprowadzenie analogicznych działań w sezonie zimowym, powinno również mieć wpływ na uszczelnienie systemu podatkowego poprzez zwiększenie prawidłowości wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych w obszarze ewidencjonowania sprzedaży z zastosowaniem kasy rejestrującej.

W przypadku operacji ponadregionalnej Cash online, działania mają głównie charakter prewencyjny, polegający na weryfikacji obowiązku ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących on-line, umożliwiających połączenie i przesyłanie danych między kasą fiskalną a Centralnym Repozytorium KAS przez podatników działających w branżach do tego zobowiązanych.

Niezależnie od rutynowych działań bieżących, planowana jest konsolidacja procesów wewnętrznych i poprawa efektywności analiz ukierunkowanych na branże i obszary charakteryzujące się potencjalnym wysokim ryzykiem nieprawidłowości (m. in. wyroby akcyzowe oferowane przez Internet, branża „beauty”, odbiór nieczystości płynnych)

II. Cele

Zwiększenie stopnia świadomości podatników, a w konsekwencji uszczelnienie systemu podatkowego poprzez poprawę wypełniania przez nich obowiązków podatkowych w obszarze ewidencjonowania sprzedaży z zastosowaniem kasy rejestrującej.

III. Narzędzia

1. Zintensyfikowanie działań prowadzonych z wykorzystaniem nabycia sprawdzającego, kontroli celno-skarbowej oraz czynności mandatowych w obszarze ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej oraz wydawania nabywcy paragonu fiskalnego.

2. Dodanie nowego wskaźnika dla kontroli celno-skarbowych prowadzonych w obszarze kas rejestrujących oraz zwiększenie wartości wskaźnika dla nabycia sprawdzającego, określonych w zarządzeniu Szefa KAS w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS w kolejnych latach.
3. Rozszerzenie zakresu analiz mających na celu identyfikację podmiotów o wysokim ryzyku występowania nieprawidłowości dzięki automatyzacji i konsolidacji procesów analitycznych.

IV. Adresaci

1. podatnicy zobowiązani do ewidencjonowania sprzedaży z zastosowaniem kasy rejestrującej
2. jednostki organizacyjne KAS

V. Organ odpowiedzialny

1. dyrektorzy Izby Administracji Skarbowej (IAS) w ramach nadzoru sprawowanego nad naczelnikami urzędów skarbowych oraz naczelnikami urzędów celno-skarbowych
2. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w ramach sprawowanego nadzoru nad dyrektorami IAS

VI. Termin

W 2025 r. w wymienionych obszarach zintensyfikowane będą działania bieżące, analityczne oraz legislacyjne (zmiana zarządzenia Ministra Finansów w sprawie funduszu nabycia sprawdzającego polegająca na zwiększeniu maksymalnej kwoty nabycia sprawdzającego). W roku 2026, działania zostaną rozszerzone w branżach, w których przeprowadzone analizy wykazały wysokie ryzyko nieprawidłowości.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Skutek działania oszacowano na 400 mln w 2026 r. przy poniższych założeniach:

1. Branża „beauty”: Szacuje się, że ponad 60% podatników działa w szarej strefie, w dużej mierze nie ewidencjonując sprzedaży usług na kasie rejestrującej, a także prowadząc działalność pomimo jej zawieszenia/zakończenia.
2. Sprzęt elektroniczny (VAT-marża): Zidentyfikowano nieprawidłowości na znaczną skalę w ewidencjonowaniu sprzedaży nowego sprzętu elektronicznego jako używanego, w celu nieprawidłowego stosowania procedury opodatkowania jedynie marży.
3. Wywozu nieczystości płynnych: Od 1 lipca 2025 r. wszyscy z ok. 22 tys. podatników oferujących te usługi muszą stosować kasy rejestrujące. Wartość tego rynku, korzystającego z usług ok. 2 mln gospodarstw domowych, szacowana jest na ok. 2 mld zł (przy 8% VAT).
4. Pozostałe branże: Skutek finansowy nie obejmuje na razie innych branż, dla których przyszłe analizy mogą wykazać wysokie ryzyko nieprawidłowości.

11. Zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej poprzez aktywne poszukiwanie majątku

I. Szczegółowy opis

Naczelnicy urzędów skarbowych prowadząc postępowania egzekucyjne, poszukują majątku celem zajęcia, a następnie uregulowania zaległości zobowiązanego, obejmującego m.in.

wierzytelności od kontrahentów, środki na rachunkach inwestycyjnych czy papiery wartościowe. Biura maklerskie nie są uczestnikiem systemu OGNIVO, co oznacza, że organy egzekucyjne nie mają możliwości pozyskania informacji niezbędnych do egzekucji w tak prosty i szybki sposób jak ma to miejsce w przypadku informacji o rachunkach bankowych zobowiązanego. Egzekucja z praw z instrumentów finansowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku oraz wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków jest rzadko stosowana. W związku z powyższym, dostrzegając potencjał finansowy ww. środka egzekucyjnego planowane jest jego zautomatyzowanie dla należności powyżej 100 tys. zł, co usprawni typowanie spraw, rejestrowanie zajęć i ich wysyłkę bez udziału użytkownika, zwiększając skuteczność egzekucji i wpływy budżetowe. Także proces pozyskiwania danych z JPK jest obecnie ręczny i mało efektywny. W związku z tym planowane jest również zautomatyzowanie procesu poszukiwania kontrahentów z KSeF, co powinno przełożyć się na większą liczbę zajęć wierzytelności, a w konsekwencji i na wzrost wpływów z tego tytułu.

II. Cele

1. Zwiększenie efektywności egzekucji poprzez zintensyfikowanie poszukiwania majątku i w konsekwencji zwiększenie liczby zajęć wierzytelności.
2. Zwiększenie efektywności egzekucji poprzez zwiększenie liczby zajęć praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz wierzytelności z rachunku pieniężnego w biurach maklerskich spowoduje wzrost skuteczności egzekucji do wytypowanych spraw i zobowiązanych.

III. Narzędzia

1. Zautomatyzowanie procesu poszukiwania majątku – źródło KSeF
2. Zautomatyzowanie zajęć praw majątkowych kierowanych do biur maklerskich

IV. Adresaci

Pracownicy komórek egzekucyjnych w urzędach skarbowych

V. Organ odpowiedzialny

Szef KAS

VI. Termin

30 czerwca 2026 r. Działania mają charakter pozalegisłacyjny.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Szacuje się, że automatyzacja poszukiwania majątku w systemie KSeF, która zwiększy liczbę zajęć o ok. 5% rocznie (ok. 10 tys. czynności), przyniesie 30 mln zł z tytułu egzekucji. Dodatkowo, automatyzacja zajęć do biur maklerskich dla zaległości powyżej 100 tys. zł, przy założeniu wyegzekwowania 10% z nich, ma przynieść dodatkowe 300 mln zł.

12. Zmniejszanie zaległości podatkowych w obszarze akcyzy

I. Szczegółowy opis

Obecnie, zadania w obszarze akcyzy są rozproszone. Zadania wierzycielskie podzielone są pomiędzy różne organy i w konsekwencji, decyzje w tym zakresie nie są wydawane tak często, jak mogłyby być wydawane. Jednocześnie w oparciu o art. 118 § 1 Ordynacji podatkowej nie jest możliwe wydanie decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej, jeżeli od końca roku kalendarzowego, w którym powstała zaległość podatkowa, upłynęło 5 lat. Z kolei przedawnienie zobowiązania wynikającego z takiej decyzji następuje po upływie 3 lat od końca roku kalendarzowego, w którym została doręczona decyzja o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej. Tym samym istotne jest podejmowanie działań w terminach uniemożliwiających dopuszczenie do przedawnienia prawa do wydania decyzji w sprawie przeniesienia odpowiedzialności podatkowej na osoby trzecie lub przedawnienia zobowiązania wynikającego z takiej decyzji.

II. Cele

Celem działania jest zwiększenie skuteczności poboru należności akcyzowych.

III. Narzędzia

1. Po pozyskaniu raportu o wszystkich zaległościach w podatku akcyzowym możliwych do objęcia przeniesieniem odpowiedzialności na osoby trzecie i jego analizie, do urzędów skarbowych przekazane zostaną listy spraw do szczegółowej weryfikacji pod kątem wszczęcia postępowań..
2. Wydane zostaną szczegółowe wytyczne dla komórek wierzycielskich i egzekucyjnych dotyczące terminów i sposobu postępowania w zakresie przenoszenia odpowiedzialności na osoby trzecie, co powinno zwiększyć liczbę decyzji i wpływ z podatku akcyzowego.

W wyniku podjętych działań postępowania dotyczące odpowiedzialności osób trzecich powinny dotyczyć zarówno zaległości dawnych, jak i w większym niż dotychczas stopniu zaległości nowych (2-3 rok kalendarzowy biegu terminu przedawnienia).

IV. Adresaci

Adresatem będą służby podległe Szefowi KAS

V. Organ odpowiedzialny

Szef KAS

VI. Termin

Działania zostaną wdrożone do 31 grudnia 2025 r. Wdrożenie działań nie wymaga zmiany legislacyjnej.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zakłada się wytypowanie spraw o potencjale odzysku minimum 500 mln zł, co pozwoli zrealizować planowany poziom 200 mln zł wpływów przy uwzględnieniu realnej skuteczności egzekucji (ok. 40%).

13. Ukierunkowana kontrola wyrobów akcyzowych zwolnionych od akcyzy na podstawie art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym

I. Szczegółowy opis

Jednym z elementów szarej strefy w alkoholu etylowym jest nielegalne wprowadzanie na rynek wyrobów zawierających skażony alkohol etylowy, który korzysta ze zwolnienia od akcyzy z art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym. Szacunki szarej strefy w tym obszarze wskazują, że obecnie dotyczy ona ok. 3 mln l alkoholu etylowego, co przy stawce akcyzy wynoszącej 7991,00 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol., daje uszczuplenie w akcyzie na kwotę ok. 240 mln zł. W 2026 r. wzrost stawki akcyzy do 8391,00 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol., hipotetycznie zwiększy straty budżetowe do ok. 251 mln zł.

W zakresie zwalczania szarej strefy w tym obszarze planuje się wykorzystać zmiany warunków zwolnienia, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki zmieniającym rozporządzenie w sprawie środków skażających alkohol etylowy, do celów przeprowadzenia kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli drogowych środków przewozowych, które transportują te wyroby. Rozporządzeniem ograniczono od 21 lutego 2026 r. maksymalną pojemność opakowań (do 5000 ml), do których mogą być rozlewane produkty wyprodukowane na bazie skażonego alkoholu etylowego. Kontrole będą ukierunkowane przede wszystkim na podmioty produkujące te produkty, w szczególności składy podatkowe i podmioty zużywające, które będą zobowiązane do stosowania opakowań do 5000 ml.

Działania obejmą również część analityczną, skupioną na współpracy wewnętrznej i z innymi organami w zakresie:

- analiz danych z systemów KAS i OSINT,
- koordynowanych operacji ponadregionalnych w zakresie kontroli celno-skarbowych, w tym kontroli drogowych przewozu towarów w opakowaniach 5 l,
- weryfikacji przygotowania laboratoriów celno-skarbowych do przeprowadzania kierunkowych badań,
- weryfikacji interpretacji indywidualnych wydanych przez KIS,
- zwiększenia potencjału organów ścigania w tym obszarze, w szczególności przy wykonywaniu kontroli drogowych i zwalczania przestępczości ekonomicznej,
- kwartalnych ewaluacji działań CK ds. Alkoholu.

Działania będą prowadzone do czasu ograniczenia ryzyka związanego z nielegalnym wprowadzaniem tych produktów do konsumpcji.

II. Cele

Głównym celem działań jest uszczelnienie systemu podatkowego poprzez ujednolicenie wykładni przepisów prawa i ścisłe przestrzeganie warunków zwolnienia od akcyzy. Realizacja tego celu umożliwi ograniczenie skali oszustw podatkowych i szarej strefy w alkoholu etylowym. Spowoduje to zwiększenie skuteczności poboru należnego podatku akcyzowego i w perspektywie zwiększenie konkurencyjności krajowych producentów napojów alkoholowych.

III. Narzędzia

W działaniach zostaną wykorzystane systemy będące w dyspozycji KAS do identyfikacji przypadków i podmiotów związanych z produkcją, przemieszczaniem i sprzedażą detaliczną produktów zwolnionych od akcyzy. Dane pozyskane z systemów informatycznych pozwolą na

wytypowanie podmiotów, w których zostaną wykonane kontrole celno-skarbowe w obszarze spełnienia warunków zwolnienia, o których mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym.

Działania będą również wykonywane doraźnie, tj. bez analizy ryzyka. Obejmą one głównie obszar doraźnych kontroli drogowych oraz doraźnych kontroli w podmiotach oferujących do sprzedaży te produkty.

Wdrożenie działań w krótkookresowym przedziale nie wymaga zmian legislacyjnych. W ogólnym założeniu działania będą miały wymiar zmierzający do ścisłej interpretacji obecnie obowiązujących przepisów prawa.

IV. Adresaci

1. Kontrole będą wykonywane na terytorium kraju przez naczelników UCS
2. Działaniami objęte będą składy podatkowe i podmioty zużywające oraz inne podmioty biorące udział w redystrybucji tych zwolnionych od akcyzy produktów na terytorium kraju, w tym przewoźników, hurtownie i podmioty detaliczne

V. Organ odpowiedzialny

Dyrektorzy IAS w ramach nadzoru nad Naczelnikami UCS oraz Szef KAS w ramach sprawowanego nadzoru nad Dyrektorami IAS

VI. Termin

Wdrożenie działań od 1 stycznia 2026 roku.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

200 mln zł w 2026 r. przy uwzględnieniu szacowanej ilości alkoholu trafiającego do szarej strefy i obowiązującej stawki akcyzy w danym roku podatkowym.

14. Ograniczenie nieprawidłowości w rozliczaniu VAT i usprawnienie ściągalności (poboru) podatku VAT - KSeF

I. Szczegółowy opis

Wprowadzenie obligatoryjnego systemu e-fakturowania KSeF umożliwia szybszy dostęp do danych poprawiających skuteczność organów wierzycielskich oraz egzekucji. Usprawnienie działań w obszarze egzekucji administracyjnej z wykorzystaniem KSeF powinno przynieść dodatkowe wpływy do budżetu.

II. Cele

Bieżące dane o kontrahentach w KSeF umożliwiają szybsze wyszukiwanie faktur sprzedaży wystawionych przez podmioty posiadające zaległości podatkowe. Obecnie dane te są dostępne w plikach JPK_VAT (nawet po upływie prawie dwóch miesięcy) składanych w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu. Po wprowadzeniu KSeF funkcjonalność będzie pozwalała na wyszukiwanie faktur sprzedaży wystawionych przez podatników posiadających zaległości we wczesnej fazie rozliczeń pomiędzy kontrahentami, tj. w czasie zbliżonym do rzeczywistego, co zwiększy skuteczność poboru podatków.

III. Narzędzia

Charakter uszczelniający obligatoryjnego e-fakturowania będzie związany m.in. ze skróceniem czasu dostępu do danych oraz możliwością bieżącego monitorowania transakcji do egzekwowania należności budżetowych, których wierzycielem jest Skarb Państwa.

IV. Adresaci

1. przedsiębiorcy
2. służby podległe KAS

V. Organ odpowiedzialny

Szef KAS

VI. Termin

Obligatoryjny system e-fakturowania KSeF wchodzi od 1 lutego 2026 r. dla przedsiębiorców, których wartość sprzedaży przekracza 200 mln zł, a od 1 kwietnia 2026 r. dla pozostałych przedsiębiorców. Działania nie wymagają dalszych zmian legislacyjnych.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Szacunków dokonano na podstawie dotychczasowych danych w zakresie kwot i liczby zajęć z raportów JPK_VAT moduł Wierzytelności WRO-Systemu. Z uwagi na etapowe wejście w życie systemu KSeF oszacowano kwotę dodatkowych wpływów w 2026 r. w wysokości 170 mln zł.

15. Weryfikacja prawidłowości stosowania stawek podatku VAT wybranych towarów, dla których matryca VAT przewiduje zróżnicowane stawki podatkowe oraz weryfikacja stosowania zwolnienia VAT dla wybranych towarów

I. Szczegółowy opis

Ustalenie podmiotów, stosujących nieprawidłowe stawki podatku VAT, w przypadku sprzedaży towarów, dla których ustawodawca określił różne stawki podatkowe w zależności od rodzaju sprzedaży.

W tym celu, podjęto działania zmierzające do rozszerzenia analiz opartych na procesach i narzędziach przetwarzających dane pozyskane z kas rejestrujących on-line. Dzięki automatyzacji, digitalizacji i konsolidacji procesów analitycznych, przygotowane analizy pozwolą na dokładniejsze typowanie obszarów o potencjalnie wysokim ryzyku nieprawidłowości. Działania będą miały charakter okresowy, a w przypadku potwierdzonego ryzyka nieprawidłowości w ww. obszarach, działania będą kontynuowane. Dodatkowo w przypadku ujawnienia nieprawidłowości wobec podmiotów naruszających przepisy podatkowe stosowane będą adekwatnie do okoliczności czynności sprawdzające, kontrole podatkowe albo kontrole celno-skarbowe.

II. Cele

Zwiększenie stopnia świadomości podatników, a w konsekwencji uszczelnienie systemu podatkowego poprzez zwiększenie prawidłowości wypełniania przez nich obowiązków

podatkowych, zmniejszenie luki podatkowej, zapewnienie uczciwej konkurencji, wspieranie rzetelnych podatników, zaś w dłuższej perspektywie - prewencja.

III. Narzędzia

1. zlecanie analiz danych w obszarach, branżach lub u podatników, u których przeprowadzone działania wykazały duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.
2. w przypadkach potwierdzonych nieprawidłowości, kierowanie do dalszych czynności kontrolnych lub komórek orzeczniczych;
3. przeprowadzenie skoordynowanych operacji ponadregionalnych z wykorzystaniem kontroli celno-skarbowej we wskazanych obszarach;
4. współpraca wewnętrzna w celu zwiększenia potencjału merytorycznego organów KAS;
5. wzmocnienie przepływu informacji zwrotnych o stosowaniu niewłaściwych stawek podatku VAT;
6. koordynacja działań w zakresie czynności sprawdzających wobec podatników, u których ujawniono nieprawidłowości.

IV. Adresaci

1. podatnicy prowadzący działalność gospodarczą w analizowanych obszarach i branżach
2. jednostki organizacyjne KAS

V. Organ odpowiedzialny

1. dyrektorzy IAS w ramach nadzoru sprawowanego nad naczelnikami urzędów skarbowych, oraz naczelnikami urzędów celno-skarbowych
2. Szef KAS w ramach sprawowanego nadzoru nad dyrektorami IAS

VI. Termin

Lata 2025-2026 - działania analityczne oraz działania kontrolne w obszarach, w których przeprowadzone analizy wykazały wysokie ryzyko nieprawidłowości. Działania nie wymagają zmian legislacyjnych.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

100 mln zł w 2026 r. przy uwzględnieniu szacowanych nieprawidłowości w stosowaniu zaniżonych stawek podatku VAT niektórych towarów skutkujących uszczupleniem tego podatku.

16. Nowe uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy

I. Szczegółowy opis

Wprowadzenie rozwiązań prawnych zmierzających do wzmocnienia Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) w celu bardziej efektywnego i skutecznego egzekwowania przestrzegania przepisów prawa pracy, co ma doprowadzić do poprawy sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową.

Działanie to stanowi realizację kamieni milowych A71G „Wejście w życie reformy Państwowej Inspekcji Pracy i reformy Kodeksu pracy” oraz A72G „Działania na rzecz budowania zdolności

Państwowej Inspekcji Pracy” w ramach reformy A.4.7 „Ograniczenie segmentacji rynku pracy”, zawartej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności.

II. Cele

Wprowadzenie rozwiązań prawnych zmierzających do wzmocnienia PIP w celu bardziej efektywnego i skutecznego egzekwowania przestrzegania przepisów prawa pracy i w konsekwencji poprawy sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową.

III. Narzędzia

- wprowadzenie mechanizmu przeciwdziałania nieuprawnionemu zastępowaniu umów pracę umowami cywilnoprawnymi - przyznanie PIP (okręgowi inspektorzy pracy) kompetencji do stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy powinna być zawarta umowa o pracę (decyzja administracyjna);
- wymiana informacji i danych między ZUS, PIP i KAS na potrzeby kontroli i analizy ryzyka;
- wprowadzenie kontroli zdalnych i wykorzystania urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie czynności kontrolnych na odległość, wprowadzenie postaci elektronicznej dokumentacji sporządzanej podczas kontroli, w szczególności protokołów kontroli;
- sporządzanie przez Głównego Inspektora Pracy rocznych i wieloletnich programów kontroli opartych na analizie ryzyka;
- rozwiązania w zakresie wysokości kar grzywny za wykroczenia przeciwko prawom pracownika mające na celu zapewnienie skuteczniejszej ochrony pracowników i mające pełnić funkcję odstraszącą dla pracodawców nieprzestrzegających przepisów prawa pracy;
- wprowadzenie procedur odwoławczych od decyzji PIP.

IV. Adresaci

1. osoby pracujące na podstawie umowy zlecenia, umowy agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia,
2. pracujący na własny rachunek niezatrudniający pracowników,
3. osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,
4. pracodawcy – podmioty prywatne,
5. przedsiębiorcy niebędący pracodawcami i inne jednostki organizacyjne – podmioty prywatne,
6. podmioty sektora publicznego.

V. Organ odpowiedzialny

Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej

VI. Termin

1 stycznia 2026 r.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zakładając skalę tzw. fikcyjnego samozatrudnienia na poziomie 160 tys. podmiotów, każde 10% umów B2B przekształconych w umowy o pracę skutkowałoby dodatkowymi dochodami sektora na poziomie 212 mln zł w ujęciu rocznym.

Skalę tzw. fikcyjnego samozatrudnienia przyjęto na podstawie szacunków zaprezentowanych przez PIE w *Tygodniku Gospodarczym PIE 3/2022* oraz na podstawie szacunków Ministerstwa Finansów zawartych w opracowaniu *Wybrane aspekty działalności gospodarczej za 2019 r.* Obie te analizy definiują fikcyjne samozatrudnienie jako jednoosobowe działalności gospodarcze świadczące usługi wyłącznie wobec jednego podmiotu oraz niezatrudniające żadnych pracowników.

17. Projekt ustawy o CIT dla fundacji rodzinnych – uszczelnienie przepisów w zakresie opodatkowania tej formy działalności.

I. Szczegółowy opis

Projektowane zmiany stanowią odpowiedź na zidentyfikowane mechanizmy wykorzystywania instytucji fundacji rodzinnej niezgodnie z celem ustawy o fundacji rodzinnej i są ukierunkowane na doprecyzowanie oraz uszczelnienie przepisów podatkowych w tym zakresie.

II. Cele

Ograniczenie wykorzystywania fundacji rodzinnej jako narzędzia do agresywnego unikania opodatkowania, a tym samym zwiększenie transparentności i efektywności systemu podatkowego.

Zabezpieczenie wykorzystywania fundacji rodzinnych w zgodzie z ich pierwotnym celem, jakim jest zarządzanie majątkiem i planowanie sukcesji, a nie realizacja agresywnych strategii podatkowych.

III. Narzędzia

1. uzależnienie stosowania preferencyjnego sposobu opodatkowania od utrzymania własności składników majątku przez określony czas, tj. 36 miesięcy,
2. wyeliminowanie możliwości unikania opodatkowania przez fundację rodzinną poprzez prowadzenie działalności za pośrednictwem podmiotów transparentnych podatkowo,
3. włączenie fundacji rodzinnej w reżim przepisów o zagranicznej jednostce kontrolowanej (CFC) oraz w reżim przepisów o opodatkowaniu dochodów z niezrealizowanych zysków (exit tax),
4. doprecyzowanie zasad opodatkowania osiąganych przez fundację rodzinną przychodów ze wskazanych umów, których przedmiotem jest oddanie nieruchomości do odpłatnego korzystania (najem krótkoterminowy),
5. doprecyzowanie regulacji w obszarze tzw. ukrytych zysków fundacji rodzinnej, w zakresie pożyczek udzielanych przez fundację rodzinną.

IV. Adresaci

Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych - fundacje rodzinne

V. Organ odpowiedzialny

Minister Finansów

VI. Termin

1 stycznia 2026 r.

VII. Szacowany skutek finansowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych

Szacunkowy skutek finansowy tego działania wynosi 196 mln zł w 2026 r.

Załącznik 2: Opis najważniejszych działań zwiększających efektywność i przejrzystość wydatków

Utworzenie Rady Fiskalnej

Od 1 stycznia 2026 r. powołana zostanie nowa, niezależna instytucja o charakterze eksperckim, której utworzenie stanowi realne wzmocnienie efektywności i przejrzystości ram fiskalnych w Polsce. Rada została zaprojektowana w oparciu o rekomendacje przedstawione we wspólnym raporcie Banku Światowego i Ministerstwa Finansów¹⁴, który bazował na analizie praktyk w innych krajach członkowskich UE, formułując wnioski na podstawie sprawdzonych rozwiązań z uwzględnieniem polskiej specyfiki. Rekomendacje te znalazły odzwierciedlenie w *ustawie z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej*, która weszła w życie w dniu 15 lutego 2025 r.

Mandat Rady Fiskalnej został zaprojektowany z myślą o stworzeniu efektywnej i sprawczej instytucji, wykraczając poza minimalne wymogi określone w znowelizowanej dyrektywie 2011/85/EU w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, jednocześnie zapewniając swobodę niezbędną do osiągnięcia pełnej efektywności bez nadmiernego obciążenia na początkowym etapie. Zadania Rady Fiskalnej dzielą się na zadania objęte mechanizmem „*dostosuj się lub wyjaśnij*”, zgodnie z którym Minister Finansów musi zastosować się do opinii Rady lub w ciągu 2 miesięcy wyjaśnić powód ich niezastosowania oraz zadania wykraczające poza mandat z dyrektywy, wobec których opinie Rady Fiskalnej są wiążące dla rządu¹⁵.

Do podstawowych zadań Rady należeć będzie:

- opiniowanie prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej, średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, sprawozdania z wdrożenia planu średniookresowego, w tym w szczególności prognozy i założenia makroekonomiczne leżące u podstaw ścieżki wydatków netto;

Opinia Rady dotycząca prognoz makroekonomicznych, objęta mechanizmem „*dostosuj się lub wyjaśnij*” zostanie wydana na długo przed przyjęciem projektu budżetu przez Sejm. Biorąc pod uwagę, że znaczącym źródłem błędów prognoz dochodów są prognozy makroekonomiczne (w szczególności błędy prognoz inflacji powiązane ze skalą i trwałością szoków podażowych spowodowanych wojną na Ukrainie), opinie Rady przełożą się na poprawę jakości prognoz budżetowych.
- opiniowanie projektu ustawy budżetowej pod kątem przestrzegania limitu państwowego długu publicznego, stabilizującej reguły wydatkowej określonej w art.112aa-112db ustawy o *finansach publicznych* oraz ścieżki wydatków netto;
- ocenianie ram budżetowych pod kątem zgodności, spójności i skuteczności;
- na wniosek Rady Ministrów – sporządzanie ocen i sprawozdań związanych z procedurą nadmiernego deficytu lub unijnym nadzorem budżetowym.

Oprócz podstawowego zakresu zadań, ustawa przewiduje również rozszerzony zakres kompetencji Rady Fiskalnej, wzmacniając jej kompetencje w kwestii kontroli polityki budżetowej:

- na wniosek Ministra Finansów - opiniowanie dokumentów rządowych w zakresie ich oddziaływania na stabilność finansów publicznych i sytuację makroekonomiczną kraju;

¹⁴ Designing an independent Fiscal Institution for Poland

¹⁵ Wyjątkiem będzie wykonywane na wniosek Ministra Finansów opiniowanie dokumentów rządowych w zakresie ich oddziaływania na stabilność finansów publicznych i sytuację makroekonomiczną kraju.

— wyznaczanie wybranych parametrów stabilizującej reguły wydatkowej, w tym:

- wielkości korekty kwoty wydatków w SRW innej od automatycznie obliczanej kwoty korekty;
- zatwierdzenie czasowego odchylenia od limitu wydatków w przypadku zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności będących poza kontrolą Rady Ministrów, mających znaczące skutki gospodarcze, ekonomiczne lub społeczne;
- ocena zasadności zastosowania klauzuli wyjścia;
- ocena długoterminowych efektów zastosowania klauzuli wyjścia.

Opinie Rady wydawane w ramach wyznaczania wybranych parametrów SRW mają charakter wiążący. W efekcie Rada uzyskała kompetencje wykraczające poza mechanizm „dostosuj się lub wyjaśnij”. W połączeniu z faktem, że SRW pokrywa ponad 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także z kompetencjami w zakresie reguł fiskalnych oraz prognoz makroekonomicznych, będących podstawą dla prognoz budżetowych, Rada Fiskalna stanowi realne wzmocnienie efektywności i przejrzystości przestrzegania reguł fiskalnych w Polsce.

Oprócz zadań wymienionych w ustawie, Rada Fiskalna będzie również miała swobodę przygotowywania analiz i raportów z własnej inicjatywy. Wszystkie dodatkowe analizy i raporty przygotowane przez Radę muszą zostać opublikowane oraz znajdą się w corocznym sprawozdaniu, które Rada będzie musiała przedłożyć Sejmowi i Senatowi. Sprawozdanie również zostanie opublikowane.

Zgodnie z ustawą, Rada Fiskalna będzie jednostką budżetową, celem zapewnienia jej stabilnego dostępu do zasobów. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi we wspólnym raporcie Banku Światowego i Ministerstwa Finansów, w skład Rady wejdzie przewodniczący oraz 6 członków, wskazanych przez różne środowiska m.in. akademickie, samorządy czy partnerów społecznych. Natomiast Biuro Rady zostało zaplanowane z myślą o 15 pracownikach, w tym dyrektorskim Biurze. Uwzględniając fakt, że mandat członka Rady ma charakter pełnoetatowy, Rada Fiskalna ma ustawowo zapewnione środki niezbędne do realizacji swoich zadań oraz odpowiednią przestrzeń do przeprowadzania dodatkowych analiz z własnej inicjatywy.

Rada rozpocznie swoją działalność 1 stycznia 2026 r. Obecnie kandydaci na członków Rady oczekują na publiczne wysłuchania przed komisją sejmową, po których nastąpi głosowanie w Sejmie oraz w Senacie. Równocześnie, Biuro Rady Fiskalnej jest tworzone przez jego pierwszego dyrektora.

Zinstytucjonalizowanie przeglądów wydatków

Ministerstwo Finansów przygotowało zmiany w *ustawie o finansach publicznych*, obejmujące zinstytucjonalizowanie przeglądów wydatków w sposób umożliwiający ich powiązanie z procesem przygotowywania budżetu państwa. Zmiany weszły w życie w 2024 r. *Ustawa o finansach publicznych*, określa główne elementy procesu, którymi są planowanie, realizacja i monitorowanie. Szczegółowe zasady dotyczące trybu współpracy Ministra Finansów z dysponentami budżetu w zakresie realizacji przeglądu wydatków oraz monitorowania wyników określa *Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przeglądu wydatków*.

Równocześnie, w związku z aktualizacją kamienia milowego A2G z *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności*, w Ministerstwie Finansów trwają prace nad wzmocnieniem roli Rady Ministrów w procesie przeglądu wydatków, gdyż w obecnym stanie prawnym Rada Ministrów nie jest bezpośrednio zaangażowana w ten proces, co stanowi jego słabość. Utrudnia to rozwijanie współpracy między uczestnikami przeglądu wydatków, identyfikowanie problemów i opracowywanie strategicznych propozycji zmian (*policy options*).

W odpowiedzi na te słabości, Ministerstwo Finansów przygotowuje nowelizację ww. rozporządzenia, która wzmocni rolę Rady Ministrów w przeglądzie wydatków, co zwiększy przejrzystość procesu i usprawni monitorowanie jego wyników. Równolegle, trwają prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie środków, trybu i terminów sporządzania materiałów do projektu ustawy budżetowej poprzez wprowadzenie obowiązku uwzględniania w tych materiałach wyników przeglądu wydatków przez dysponentów budżetu. W przypadku propozycji zmian dotyczących poziomu lub struktury wydatków dysponenti zostaną zobowiązani do ich wykorzystania przy opracowaniu materiałów do projektu ustawy budżetowej. Rozwiązanie to wzmocni powiązanie wyników przeglądu wydatków z budżetem państwa.