



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 15 kwietnia 2026 roku

Sprawa: Odpowiedź na interpelację nr 16230
Znak sprawy: PT10.054.1.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr 16230 złożoną przez Posła Pana Janusza Kowalskiego w sprawie ewidencji preferencji podatkowych, proszę przyjąć następujące wyjaśnienia.

1. *Jaką formalną definicję wydatków podatkowych (tax expenditures) stosuje Ministerstwo Finansów? Czy jest to definicja zbliżona do tej przyjmowanej w Stanach Zjednoczonych? Jeśli tak, jaka jest jej treść oraz w jakiej podstawie prawnej albo w jakim dokumencie została przyjęta?*

W polskim prawie podatkowym nie istnieje formalna definicja wydatków podatkowych.

2. *W jaki sposób Ministerstwo Finansów ewidencjonuje wszelkiego rodzaju preferencje podatkowe funkcjonujące w obowiązującym prawie, jeżeli nie stosuje formalnej definicji wydatków podatkowych? Czy i w jaki sposób bada ich skutki fiskalne?*
3. *Czy Ministerstwo Finansów prowadzi po 2011 r. systematyczną, pełną i aktualizowaną ewidencję preferencji podatkowych funkcjonujących w polskim systemie podatkowym? Jeżeli tak, w jakiej formie jest ona prowadzona i od kiedy?*

Dla lat podatkowych 2010-2018 Ministerstwo Finansów opracowało raport „Preferencje podatkowe w Polsce”, który zawiera przegląd i analizę wartości preferencji podatkowych, występujących w najważniejszych z punktu widzenia dochodów budżetu państwa podatkach: podatku od towarów i usług (VAT),

podatku akcyzowym, podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz w najistotniejszych dla budżetów JST podatkach lokalnych, tj. podatku od nieruchomości, podatku rolnym oraz podatku leśnym. Wszystkie do tej pory opracowane raporty są dostępne publicznie na stronie: <https://podatki-arch.mf.gov.pl/abc-podatkow/podatki-w-polsce/preferencje-podatkowe-w-polsce/>. Ostatni taki raport został opracowany dla lat 2016-2018 i udostępniony publicznie w roku 2021. W tym też roku Ministerstwo Finansów zaprzestało opracowywania i publikacji raportu „Preferencje podatkowe w Polsce”.

W roku 2025 w Ministerstwie Finansów wznowione zostały prace nad opracowaniem i publikacją raportu „Preferencje podatkowe w Polsce”. Aktualnie prowadzone są prace nad przygotowaniem raportu dla lat budżetowych 2022-2024. Aby zachować spójność upublicznianych danych i dochować staranności w zakresie przygotowywanych w Ministerstwie Finansów dokumentów, wyniki opracowania dla najnowszego raportu mogą zostać przekazane po zakończeniu przedmiotowych prac. Najnowszy raport, podobnie jak raporty opracowane dotychczas, zostanie udostępniony publicznie po zakończeniu prac.

W zakresie podatków dochodowych należy dodatkowo podkreślić, że Ministerstwo Finansów corocznie, po zakończeniu akcji rozliczenia PIT oraz CIT i analizie danych wykazywanych przez podatników w zeznaniach podatkowych, sporządza i publikuje ogólne informacje, w tym dotyczące preferencji podatkowych. Ostatnia publikacja dotyczy rozliczenia za 2024 r. (za 2025 r. zostanie opracowana po analizie danych z zeznań podatkowych, tj. pod koniec 2026 r.). Link do publikacji dotyczących:

1) PIT : <https://www.podatki.gov.pl/poradniki-i-informatory/informacja-dotyczaca-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-fizycznych/>

2) CIT : <https://www.podatki.gov.pl/poradniki-i-informatory/informacja-dotyczaca-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-prawnych/>

Ministerstwo Finansów publikuje również zestawienie „Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku leśnym”. Najnowsze zestawienie zostało opracowane dla roku budżetowego 2023. Wszystkie zestawienia są dostępne pod adresem: <https://www.podatki.gov.pl/podatki-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/>.

W kontekście badania skutków preferencji podatkowych należy zauważyć, że § 28 Regulaminu Pracy Rady Ministrów wskazuje na obowiązek zawarcie w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego oceny jego skutków regulacji (OSR), która przedstawia ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych wprowadzanych regulacji. OSR zawiera m.in. wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, analizę wpływu tego projektu na podmioty, wpływ projektu np. na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz źródła danych i przyjęte do obliczeń. W pkt 12 OSR wskazuje się informację – w jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane. W tym punkcie podaje się też informację dotyczącą przygotowania oceny funkcjonowania aktu prawnego (OSR ex-post), jeżeli w odniesieniu do tego projektu przewiduje się przedstawienie wyników ewaluacji w OSR ex-post. Stąd oszacowanie wieloletnich skutków fiskalnych każdej wprowadzanej preferencji jest każdorazowo dokonywane w OSR dołączanej do projektu aktu prawnego wprowadzającego daną preferencję. Projekty aktów

prawnych są dostępne w domenie Rządowego Centrum Legislacji:

<https://rcl.gov.pl/>.

4. *Jaką koncepcję benchmarku stosuje obecnie Ministerstwo Finansów przy identyfikacji preferencji podatkowych? Czy stosowany jest model podatku standardowego? Jeżeli tak, jaki model przyjmowany jest odrębnie dla podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz poszczególnych podatków lokalnych?*
5. *Jakie kryteria materialne, funkcjonalne i techniczne decydują o uznaniu danego rozwiązania za preferencję podatkową? Jakie kryteria przesądzają natomiast o zakwalifikowaniu danego rozwiązania jako elementu konstrukcyjnego podatku, a nie odstępstwa od standardu podatkowego? Czy metodologia identyfikacji preferencji podatkowych stosowana obecnie przez Ministerstwo Finansów jest tożsama z metodologią zastosowaną w raportach „Preferencje podatkowe w Polsce” z lat 2010–2011? Jeżeli nie, jakie zmiany metodologiczne zostały wprowadzone po 2011 r., kiedy zostały wprowadzone i czym były uzasadnione?*

Niezbędne kwestie definicyjne i metodologiczne, takie jak standard (benchmark) podatkowy, kryteria definicyjne oraz metodologia identyfikacji i szacowania preferencji, są dostępne publicznie w treści wszystkich dotychczas opracowanych raportów „Preferencje podatkowe w Polsce” pod adresem podanym w odpowiedzi do pytań 2 i 3.

6. *Jaka jest pełna lista wszystkich preferencji podatkowych obowiązujących w Polsce według stanu na koniec każdego roku w okresie od 2011 r. do 2025 r.? Jaka jest dla każdej z tych preferencji:*
7. *a) podstawa prawna,*
8. *b) data wejścia w życie,*
9. *c) podatek, którego dotyczy,*
10. *d) rodzaj preferencji,*
11. *e) grupa beneficjentów,*
12. *f) cel publiczny lub obszar wsparcia, do którego została przypisana?*
13. *Jak Ministerstwo Finansów klasyfikuje preferencje podatkowe według obszarów wsparcia publicznego? Czy klasyfikacja ta jest analogiczna do tej zastosowanej w raporcie z 2011 r., w którym wyróżniono dziewięć obszarów wsparcia? Jeżeli tak, jaki jest obecnie stosowany katalog obszarów wsparcia, jakie są definicje poszczególnych kategorii i jakie kryteria decydują o przypisaniu danej preferencji do konkretnego obszaru?*

Lista preferencji oraz ich klasyfikacja, dla wszystkich dotychczas opracowanych raportów „Preferencje podatkowe w Polsce”, są dostępne publicznie w treści raportów i w komplementarnych załącznikach pod adresem podanym w odpowiedzi do pytań 2 i 3.

14. *Czy Ministerstwo Finansów prowadzi ewidencję preferencji podatkowych również w odniesieniu do podatków lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego? Jeżeli tak, w jaki sposób pozyskiwane są dane niezbędne do oszacowania skutków fiskalnych tych preferencji dla dochodów jednostek samorządu terytorialnego?*

Ministerstwo Finansów prowadzi ewidencję preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku leśnym. Wartość preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku leśnym jest nieprzerwanie szacowana od 2010 r. Dane za lata 2010 -2018 dostępne są w zbiorczych raportach *Preferencje podatkowe w Polsce*, natomiast dane za lata 2019-2023 na stronie www.podatki.gov.pl w części dedykowanej podatkom i opłatom lokalnym (zakładka Ewidencja i sprawozdawczość podatkowa): <https://www.podatki.gov.pl/podatki-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/>. Ostatnia publikacja zestawień wartości preferencji za 2023 r. miała miejsce w grudniu 2025 r.

Wartość preferencji w ww. podatkach szacowana jest – w zależności od konkretnego zwolnienia lub ulgi – na podstawie danych z:

- ewidencji podatkowej nieruchomości prowadzonej przez gminy, przekazywanej do Ministerstwa Finansów w ramach badań ankietowych (ostatnie badanie ankietowe dotyczyło ulg i zwolnień za 2019 r.),
- sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego,
- sprawozdawczości podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (sprawozdania SP-1),
- pozyskiwanych od beneficjentów zwolnień w drodze zapytań bezpośrednich lub za pośrednictwem właściwych ministerstw,
- statystyki publicznej.

W szacowaniu skutków preferencji podatkowych w podatku od nieruchomości, rolnym oraz leśnym stosowana jest metoda utraconych przez gminy dochodów.

15. *Jaką metodę szacowania skutków fiskalnych preferencji podatkowych stosuje obecnie Ministerstwo Finansów? Czy jest to metoda utraconych dochodów, metoda przyrostu dochodów po likwidacji preferencji, metoda uwzględniająca reakcje behawioralne podatników, czy też inna metoda albo zestaw metod?*
16. *Jaka była łączna roczna wartość wszystkich preferencji podatkowych w Polsce dla każdego roku od 2012 r. do 2025 r.? Jaką wartość miały one:*
 17. *a) nominalnie, w złotych,*
 18. *b) jako odsetek PKB,*
 19. *c) jako odsetek łącznych dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych,*
 20. *d) jako odsetek dochodów z danego podatku, którego dana preferencja dotyczy?*
21. *Jaka była dla każdego roku od 2012 r. do 2025 r. łączna wartość preferencji podatkowych w podziale na poszczególne podatki?*
22. *Jakie dwadzieścia preferencji podatkowych miało najwyższy koszt fiskalny w każdym roku od 2012 r. do 2025 r.? Jaka była w odniesieniu do każdej z nich:*
 23. *a) nazwa lub krótki opis,*
 24. *b) podstawa prawna,*
 25. *c) szacunkowa wartość roczna,*
 26. *d) podatek, którego dotyczy,*
 27. *e) grupa beneficjentów,*
 28. *f) obszar wsparcia publicznego, do którego została zakwalifikowana?*
29. *Które preferencje podatkowe od 2012 r. do 2025 r. nie mogły zostać oszacowane ilościowo z uwagi na brak danych albo ograniczenia*

metodologiczne? Jaka była przyczyna braku oszacowania w każdym przypadku? Jak wyglądała w latach późniejszych sytuacja w zakresie pozycji, które w raporcie z 2011 r. oznaczano jako „BD – brak danych”?

Metody szacowania preferencji w poszczególnych podatkach, ich klasyfikacja oraz wysokość w formie statystyk indywidualnych i zbiorczych oraz lista preferencji dla, których nie oszacowano wartości, dla wszystkich dotychczas opracowanych raportów „Preferencje podatkowe w Polsce”, są dostępne publicznie w treści raportów i w komplementarnych załącznikach pod adresem podanym w odpowiedzi do pytań 2 i 3. Powodem braku wartości preferencji, dla których nie dokonano szacunku w rzeczonym raporcie był brak dostępności odpowiednich danych w momencie dokonywania szacunku.

30. Jakie raporty, opracowania, zestawienia lub analizy o charakterze analogicznym albo zbliżonym do raportów „Preferencje podatkowe w Polsce” zostały sporządzone przez Ministerstwo Finansów po 2011 r.? Jaka była data sporządzenia każdego z tych dokumentów, jaki był ich zakres przedmiotowy i czy zostały opublikowane?

Odpowiedź na pytanie nr 30 została udzielona w ramach odpowiedzi na pytania 2 i 3.

31. Czy obowiązek okresowego sporządzania przez Ministerstwo Finansów kompleksowego przeglądu preferencji podatkowych istnieje obecnie? Jeżeli taki obowiązek istnieje, z jakiej podstawy prawnej albo z jakiego dokumentu wewnętrznego wynika?

Obecnie nie ma obowiązku okresowego sporządzania kompleksowego przeglądu preferencji podatkowych przez Ministerstwo Finansów.

32. W jaki sposób informacje o kosztach fiskalnych preferencji podatkowych są przekazywane Sejmowi w ramach procedury budżetowej? Czy są one przekazywane wraz z projektem ustawy budżetowej, uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej, Wieloletnim Planem Finansowym Państwa albo innymi dokumentami towarzyszącymi planowaniu fiskalnemu?

33. Czy i w jaki sposób Ministerstwo Finansów ujmuje łączne koszty preferencji podatkowych w wewnętrznych dokumentach rządowych dotyczących polityki fiskalnej i średniookresowego planowania budżetowego?

34. Skutki fiskalne których preferencji podatkowych były dotychczas uwzględniane przy stosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej? Szczególnie w kontekście działań dyskrecjonalnych.

Procedura budżetowa nie przewiduje odrębnego dokumentu poświęconego wyłącznie kosztom preferencji podatkowych. Nie oznacza to jednak, że koszty wprowadzanych preferencji nie są brane pod uwagę w procesach planowania budżetowego.

Kwota wydatków stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), obliczana zgodnie ze wzorem zawartym w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹, zawiera działania dyskrecjonalne (DRM), mające wpływ na dochody organów i jednostek

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.).

objętych SRW z tytułu podatków lub składek, jeżeli wartość każdego z tych działań przekracza 0,03% PKB. Wszystkie działania dyskrecjonalne, zgodne z powyższą definicją, również będące preferencjami podatkowymi, są wyszczególnione w uzasadnieniach do projektów ustaw budżetowych.

Definiując preferencje podatkowe zgodnie z treścią interpelacji, należy zauważyć, że w projektach ustaw budżetowych na lata 2025 -2026 nie uwzględniono działań dyskrecjonalnych o takim charakterze.

Jednocześnie należy wskazać, że w projektach ustaw budżetowych na lata wcześniejsze w kwocie wydatków SRW uwzględniono następujące działania dyskrecjonalne z obszaru preferencji podatkowych:

1. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024:
 - a. obniżenie w roku 2023 stawki podatku od towarów i usług na podstawowe produkty żywnościowe – w zakresie wpływu na dochody podatkowe w styczniu 2024 r., w kwocie -890.000 tys. zł;
 - b. zmianę ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, podwyższającą limity uprawniające do zaliczenia wydatków do kosztów uzyskania przychodów, w kwocie -1.248.500 tys. zł;
 - c. obniżenie w roku 2024 stawki podatku od towarów i usług na podstawowe produkty żywnościowe, określone produkty lecznicze i określone produkty wykorzystywane w produkcji rolnej w kwocie - 2.918.000 tys. zł.
2. W projekcie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023:
 - a. skutki wprowadzenia działań w zakresie reformy systemu podatkowego, w wysokości łącznie -26.812.089 tys. zł, na które składały się następujące czynności:
 - i. skutki działań wprowadzonych ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw²,
 - ii. skutki wprowadzenia działań związanych z programem Niskie Podatki, wprowadzonym ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw³;
 - b. skutki tarcz antyinflacyjnych wprowadzonych ustawą z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁴ i przedłużonych ustawą z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług⁵, ustawą z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw⁶, ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościami dla przedsiębiorstw gospodarczych i pomocy kredytobiorcom⁷ oraz ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku

² Dz. U. poz. 2105, z późn. zm.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1265.

⁴ Dz. U. poz. 2349

⁵ Dz. U. poz. 196

⁶ Dz. U. poz. 1137

⁷ Dz. U. poz. 1488

dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw⁸, w kwocie -13.437.041 tys. zł;

- c. skutki umożliwienia bankom komercyjnym działającym w formie spółek akcyjnych tworzenie instytucjonalnych systemów ochrony wprowadzonego ustawą z dnia 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych oraz niektórych innych ustaw⁹, obejmujące włączenie składek na system ochrony do kosztów uzyskania przychodów (ubytek we wpływach z CIT) wraz ze zwolnieniem ze składek na fundusz gwarancyjny banków w 2022 r., zindeksowany do warunków 2023 r., w kwocie - 1.191.616 tys. zł.

3. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2022:

- a. skutek wynikający z ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁰ z uwzględnieniem zwrotów w wyniku korekt dokonanych związku z art. 15e ust. 15 i 16 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w wysokości -1.263.168 tys. zł;
- b. skutki wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 16 lipca 2021 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od dochodów (przychodów) z tytułu umorzenia subwencji finansowej lub finansowania preferencyjnego udzielonych przez Polski Fundusz Rozwoju¹¹, w wysokości -2.370.475 tys. zł (skutek łączny za lata 2021 i 2022);
- c. skutek działań wynikających z ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu prac Rady Ministrów UD 260), w łącznej wysokości -10.969.900 tys. zł.

4. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2021:

- a. skutki rozwiązań wspierających małych i średnich przedsiębiorców w zakresie podatku dochodowego, w wysokości łącznie -1.228.333 tys. zł,
- b. skutek wynikający z rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 16 lipca 2021 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od dochodów (przychodów) z tytułu umorzenia subwencji finansowej lub finansowania preferencyjnego udzielonych przez Polski Fundusz Rozwoju¹¹, w wysokości -5.623.834 tys. zł.

5. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2019:

- a. skutki ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹² szacowane na - 1.030.000 tys. zł.

⁸ Dz. U. poz. 2180

⁹ Dz. U. poz. 872

¹⁰ Dz. U. poz. 2175

¹¹ Dz. U. poz. 1316

¹² Dz. U. poz. 1162

6. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 brak działań z obszaru preferencji podatkowych.

Zgodnie z unijnymi ramami zarządzania gospodarczego w UE¹³ najważniejszym narzędziem w prowadzeniu polityki fiskalnej przez państwa UE są średniookresowe plany budżetowo-strukturalne¹⁴. Prezentują one kluczowe założenia makroekonomiczne i planowane działania budżetowo-strukturalne w średnim okresie w celu zapewnienia zgodności z regułami fiskalnymi UE. Najważniejszy element Planu stanowi ścieżka wydatków netto¹⁵ do 2028 roku, której przestrzeganie powinno zapewnić w średnim okresie zgodność deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z przepisami UE oraz zaleceniami Rady UE wydanymi w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP). W przypadku Polski, kraju objętego EDP, stopień przestrzegania ww. ścieżki jest monitorowany co pół roku przez Komisję Europejską (KE) w ramach przedkładanych do KE i Rady:

- corocznych sprawozdań z wdrażania Planu (do końca kwietnia) oraz
- informacji o działaniach podjętych w celu realizacji zalecenia Rady w ramach EDP (2 razy w roku – koniec kwietnia¹⁶ i października).

Dokumenty te przedstawiają również podejmowane przez rząd działania trwale wpływające na dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych tzn. DRM, które wpływają na stopień przestrzegania ścieżki wydatków netto. W myśl podejścia KE DRM stanowi interwencję rządu¹⁷ (przyjętą lub wiarygodnie ogłoszoną) powodującą bezpośredni wpływ budżetowy na ten sektor. DRM obejmują również działania pomniejszające dochody sektora, w tym o charakterze preferencji, ulg, zmniejszenia poziomu danin publicznych. Wielkość wpływu takich działań na sektor oraz ścieżkę wydatków netto uwzględnia wyłącznie skutki bezpośrednie, czyli:

- bezpośredni skutek na dochody bez uwzględnienia zachowań podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym oraz
- bezpośredni skutek na pozycje dochodów przy uwzględnieniu zachowań podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym reagujących na wdrożone działanie.

¹³ 3 akty prawne: 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, 2) rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, 3) dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

¹⁴ W przypadku Polski jest to „Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 października 2024 r. (dalej jako Plan).

¹⁵ 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 dyskrecjonalne 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).

¹⁶ W odniesieniu do Polski informacja taka jest zawarta w sprawozdaniu z wdrażania Planu jako jego część (rozdział).

¹⁷ Elementy niezbędne: 1) podmiot odpowiedzialny za wdrożenie i szczegóły operacyjne wdrożenia, 2) możliwość przypisania skutków działania do kategorii dochodów wg Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA2010), 3) określenie wielkości i momentu wpływu działania na sektor instytucji rządowych i samorządowych.

Podejście dotyczące sposobu szacowania wpływu DRM jest spójne dla wszystkich państw członkowskich w ramach unijnego nadzoru budżetowego i określone przez KE. Szczegółowe informacje na ten temat zostały przedstawione w dokumencie pn. *Report on Public Finances in EMU 2024, European Economy, Institutional Paper 325, September 2025*¹⁸.

35. *W jaki sposób Ministerstwo Finansów określa przy projektowaniu nowych preferencji podatkowych mierzalny cel publiczny danej preferencji, grupę docelowych beneficjentów, przewidywany horyzont czasowy jej obowiązywania oraz mierniki służące ocenie skuteczności i efektywności tego instrumentu? Czy takie elementy są określane każdorazowo?*
36. *Czy i w jaki sposób dla nowo wprowadzanych preferencji podatkowych przeprowadza się analizę alternatywną polegającą na porównaniu skuteczności i kosztów zastosowania preferencji podatkowej z ewentualnym zastosowaniem bezpośredniego wydatku budżetowego realizującego ten sam cel publiczny?*
37. *Jak Ministerstwo Finansów prowadzi systematyczną ewaluację skuteczności i efektywności już obowiązujących preferencji podatkowych? Jeżeli taka ewaluacja jest prowadzona, jakie ewaluacje zostały przeprowadzone po 2011 r.?*
38. *Jakie przypadki od 2012 r. dotyczyły sytuacji, w których preferencja podatkowa została zlikwidowana, ograniczona, zmodyfikowana albo utrzymana pomimo negatywnej oceny jej efektywności? Jakie były przyczyny takich decyzji w każdym z tych przypadków?*

Powyższe działania stanowią element analiz prowadzonych w ramach oceny skutków regulacji (OSR). Jak już wskazano w odpowiedzi na pytania 2 i 3, § 28 Regulaminu Pracy Rady Ministrów wymienia obowiązki zawarcia w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego oceny jego skutków regulacji (OSR), która przedstawia ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. OSR zawiera m.in. wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, analizę wpływu tego projektu na podmioty, wpływ projektu np. na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz źródła danych i przyjęte do obliczeń. W pkt 12 OSR wskazuje się informację o sposobie i terminie ewaluacji efektów projektu oraz mierników, które zostaną zastosowane. W tym punkcie podaje się też informację dotyczącą przygotowania oceny funkcjonowania aktu prawnego (OSR ex-post), jeżeli w odniesieniu do tego projektu przewiduje się przedstawienie wyników ewaluacji w OSR ex-post. Stąd oszacowanie wieloletnich skutków fiskalnych każdej wprowadzanej preferencji jest każdorazowo dokonywane w OSR dołączanym do projektu aktu prawnego wprowadzającego daną preferencję. Projekty aktów prawnych są dostępne w domenie Rządowego Centrum Legislacji: <https://rcl.gov.pl/>.

39. *Jakie przeglądy, kontrole, audyty lub analizy dotyczące preferencji podatkowych jako całości albo wybranych ich kategorii przeprowadzały po 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, Rada Ministrów, Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Stały Komitet Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji albo inne organy administracji publicznej? Jakie były wyniki tych działań?*

¹⁸ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/report-public-finances-emu-2024_en

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie pozostaje poza zakresem właściwości resortu finansów.

40. Jakie prognozy łącznych kosztów preferencji podatkowych na lata 2026–2030 posiada obecnie Ministerstwo Finansów? Jak przedstawiają się te prognozy:

41. a) łącznie,

42. b) według podatków,

43. c) według głównych obszarów wsparcia publicznego,

44. d) według największych pozycji kosztowych?

Na etapie przygotowywania prognoz dochodów do ustaw budżetowych oraz ich nowelizacji uwzględniane są wyłącznie skutki nowych działań dyskrejonalnych, mających wpływ na dochody sektora instytucji rządowych oraz samorządowych (DRM), oraz tych działań, których szacunkowy skutek fiskalny ulega zmianie względem lat poprzednich. Wśród tych działań zawierają się wprowadzane preferencje podatkowe, jednak preferencje wprowadzone w latach poprzednich uwzględnione są już w prognozach poprzez ich wpływ na wykonanie dochodów podatkowych w tych latach i ich skutki nie są oddzielnie prognozowane. Preferencje podatkowe obecnie istniejące w systemie podatkowym są elementem scenariusza bazowego, który Ministerstwo Finansów stara się odzwierciedlić w procesie prognozowania dochodów podatkowych budżetu państwa. W efekcie nie dokonuje się osobnych prognoz wpływu poszczególnych już obowiązujących preferencji podatkowych na dochody podatkowe w poszczególnych latach. Działanie takie byłoby błędne ze względu na nieuwzględnienie lub też uwzględnienie w sposób sztuczny i niepełny efektów behawioralnych, które są obecne na skutek aktualnie funkcjonujących preferencji podatkowych. Działanie takie prowadziłoby jedynie do zwiększania błędu prognoz dochodów.

45. Jakie zagraniczne modele raportowania, klasyfikacji i oceny preferencji podatkowych analizowało Ministerstwo Finansów po 2011 r., w szczególności spośród rozwiązań stosowanych w państwach OECD? Które rozwiązania były analizowane i czy którekolwiek z nich są planowane do wdrożenia w Polsce?

Tego typu analizy nie były prowadzone w Ministerstwie Finansów (poza analizą metodologiczną będącą częścią opracowania raportu „Preferencje podatkowe w Polsce, której wyniki są dostępne publicznie w ramach raportów „Preferencje podatkowe w Polsce” pod adresem wskazanym w odpowiedzi na pytania 2 i 3).

46. Jakie analizy, raporty, zestawienia, notatki, opracowania metodologiczne, instrukcje wewnętrzne i materiały robocze sporządzone po 2011 r. w Ministerstwie Finansów lub na jego zlecenie dotyczą identyfikacji, ewidencji, wyceny, raportowania, klasyfikacji lub ewaluacji preferencji podatkowych? Które z tych materiałów mogą zostać udostępnione?

Odpowiedź na pytanie nr 46 została udzielona w ramach odpowiedzi na pytania 2 i 3.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów