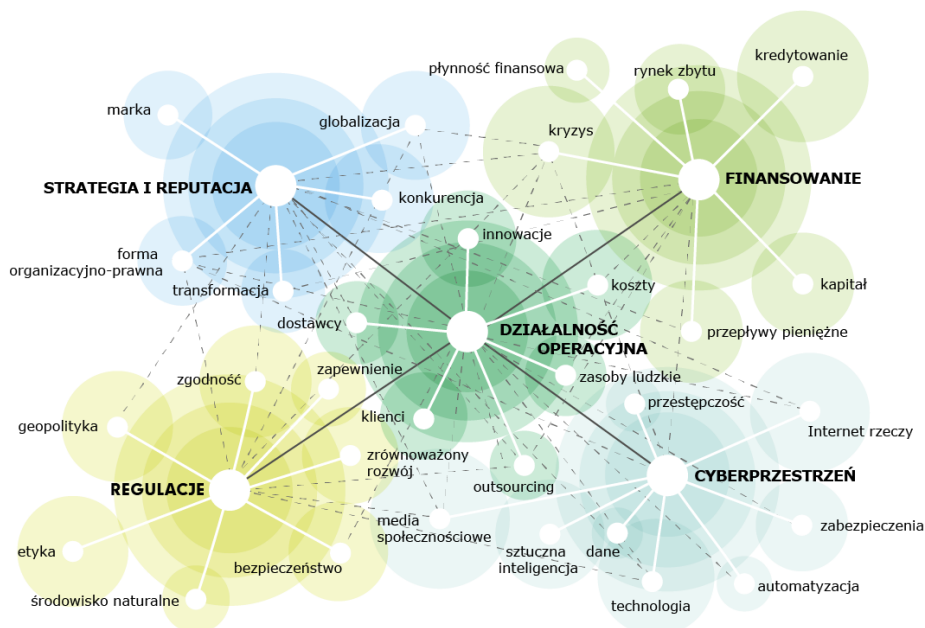


Z kolei Korzeniowski (2004) dzieli ryzyko na dwie kategorie – obiektywne i subiektywne. Z ryzykiem obiektywnym mamy do czynienia wówczas, gdy ocena prawdopodobieństwa wystąpienia danego zdarzenia opiera się na obiektywnych podstawach (np. częstości wystąpienia danego zdarzenia w długim okresie). O ryzyku subiektywnym mówimy wówczas, gdy ocena wynika z przekonania osoby podejmującej decyzję o szansie wystąpienia zdarzenia.

Warto w tym miejscu dodać, że poszczególne kategorie ryzyka bardzo często są ze sobą powiązane, co oznacza, że zmaterializowanie jednego ryzyka może spowodować, że w organizacji pojawi się zagrożenie kolejnymi kategoriami ryzyka (tzw. efekt domina). Jest to związane z tym, że żadna organizacja nie stanowi zamkniętej całości. Znajduje się ona w sieci wzajemnych zależności z innymi podmiotami. Co więcej, cała ta sieć funkcjonuje w pewnym określonym środowisku, stanowiącym otoczenie organizacji, w którym także można zidentyfikować ryzyko. Na środowisko ryzyka składają się takie elementy, jak przepisy i uregulowania, gospodarka krajowa i globalna czy polityka rządu. Potencjalne obszary ryzyka oraz ich wzajemne powiązania przedstawiono na rysunku 1.

Istnieje wiele opracowań, które mają pomóc audytorom wewnętrznym i organizacjom w przeprowadzeniu identyfikacji ryzyka. W raportach tych zwraca się uwagę na najbardziej istotne rodzaje ryzyka, które – zdaniem ekspertów –



**Rysunek 1. Potencjalne obszary ryzyka dla organizacji**

Źródło: (Hatherell i in., 2018).

należy uznać za kluczowe w najbliższym roku. Przykładowo w raporcie opracowanym przez zespół audytorów wewnętrznych jednej z większych firm audytowych zwraca się uwagę, że w 2022 r. za kluczowe obszary ryzyka należy uznać (Astley i in., 2021):

- tzw. „trzecią stronę” i ryzyko związane ze zlecaniem przez organizację coraz szerszego zakresu funkcji na zewnątrz,
- ESG i ryzyko związane z koniecznością wdrożenia w organizacji standardów w tym zakresie,
- przeciwdziałanie oszustwom w organizacji,
- transakcje fuzji i przejęć w gospodarce postpandemicznej,
- bezpieczeństwo psychologiczne pracowników organizacji,
- cyberbezpieczeństwo,
- różnorodność, równość i integracja społeczna,
- mobbing i molestowanie.

Na potrzeby niniejszego rozdziału przyjęto podział ryzyka zewnętrznego według modelu PESTEL. Natomiast w przypadku ryzyka wewnętrznego oparto się na klasyfikacji opracowanej przez angielskie ministerstwo ds. skarbowości. Zdaniem autorki klasyfikacje te obejmują najszersze katalogi ryzyka – odpowiednio zewnętrznego i wewnętrznego – i w związku z tym umożliwiają przeprowadzenie najbardziej kompleksowej analizy ryzyka związanego z wybranym zagadnieniem. Na podstawie tych klasyfikacji zostanie dokonana analiza w kolejnym punkcie rozdziału. Kategorie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego zamieszczono w tabeli 1.

**Tabela 1. Kategorie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego w działalności organizacji**

Kategoria ryzyka	Opis ryzyka
<b>Ryzyko zewnętrzne</b>	
Polityczne	niestabilność rządu, ważne decyzje polityczne, zmiana polityki gospodarczej, polityka międzynarodowa, zmiany w polityce podatkowej, relacje rządu z sektorem samorządowym
Ekonomiczne	sytuacja na rynku pracy, zmiany kursów wymiany walut, wpływ gospodarki globalnej na gospodarkę krajową
Społeczne	zmiany demograficzne wpływające na popyt na konkretne usługi, zmiana oczekiwań interesariuszy
Technologiczne	starzenie się obecnie używanych systemów, koszt zakupu najlepszej z dostępnych technologii, możliwości stwarzane przez rozwój technologiczny
Ekologiczne	konieczność spełnienia w obiektach zmieniających się norm środowiskowych, usuwanie śmieci i nadwyżki wyposażenia, ale również warunki naturalne, w których działa organizacja

cd. tabeli 1

Kategoria ryzyka	Opis ryzyka
Legislacyjne	zmiany w przepisach prawnych wynikające z konieczności wdrożenia wymogów Unii Europejskiej, zmiany legislacyjne będące konsekwencją realizowania polityki rządu, akty prawne nakładające wymagania w różnych obszarach (np. legislacja dotycząca ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, w obszarze ochrony środowiska)
<b>Wewnętrzne</b>	
Finansowe	związane z obszarem finansowym organizacji, dotyczą między innymi planowania finansowego, źródeł finansowania, kosztów organizacji, możliwości wystąpienia nadużyć finansowych; cechą ryzyka finansowego jest możliwość wymiernego, wartościowego wyrażenia jego skutków
Prawne	dotyczy ewentualnego naruszenia przepisów prawa – zarówno świadomego, jak i poprzez popełnienie błędów
Podatkowe	wiąże się z nieterminową realizacją zobowiązań podatkowych lub ustaleniem zobowiązań podatkowych w nieprawidłowej wysokości
Fizyczne	dotyczy konieczności zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego zasobom organizacji, zapobiegania wypadkom, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób
Kadrowe	związane z warunkami zatrudnienia i pracy, relacjami ze związkami zawodowymi oraz poszanowaniem prawa wolności do zrzeszania się, zarządzania kapitałem ludzkim, zarządzania ścieżkami kariery i rekrutacją, systemami szkoleń, zdrowiem i bezpieczeństwem pracowników w pracy
Umowne	związane z brakiem realizacji usług lub dostarczenia produktów przez organizację na uzgodnionych wcześniej warunkach
Projektowe	związane z realizowanymi w organizacji projektami, przykładowo niewykonanie projektu w terminie, w ramach przyjętego budżetu, zgodnie ze specyfikacjami
Technologiczne	dotyczące uzależnienia organizacji od technologii wykorzystywanej w jej działalności oraz związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa danych przetwarzanych za pomocą tej technologii; odporność systemów informatycznych na negatywne wpływy i kryzysy (w tym działania wojenne i ataki terrorystyczne); przywrócenie poprawnego działania organizacji po wystąpieniu zdarzenia kryzysowego
Operacyjne	ogólna zdolność i potencjał w zakresie realizowania celów przez organizację – świadczenia usług, dostarczania produktów
Wizerunkowe	dotyczące zagrożeń, które mogą spowodować utratę przez organizację dobrego wizerunku, rozpatrywane w różnych płaszczyznach – mediach tradycyjnych i internetowych, w tym specyficznym w ich zakresie mediom społecznościowym, związane z zaufaniem interesariuszy do organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Edwards i in., 2014).

Model PESTEL<sup>1</sup> jest narzędziem, które wykorzystuje się do porządkowania czynników środowiska oraz do określania, w jaki sposób czynniki te wpływają na organizację. Analiza każdego z sześciu segmentów pozwala na zidentyfikowanie rodzajów ryzyka, a następnie dostosowanie odpowiednich reakcji w stosunku do każdego z nich (Edwards i in., 2014).

Ryzyko polityczne jest przez wielu badaczy uważane za najważniejsze wśród kategorii ryzyk zewnętrznych. Do czynników tego ryzyka zaliczamy przykładowo zmiany polityki rządu wobec inwestycji zagranicznych, strajki pracownicze, na które wpływ mają partie polityczne, prowadzoną politykę międzynarodową, zmiany w polityce podatkowej czy zmiany w ograniczeniach handlowych. Ryzyko polityczne jest uważane za kluczowe, ponieważ wpływa na inne rodzaje ryzyka, takie jak ryzyko ekonomiczne, ryzyko prawne czy ryzyko społeczne (Charoengam i Yeh, 1999; Khattab i in., 2007; Li, 2009).

Ryzyko ekonomiczne jest związane z warunkami ekonomicznymi, w których działają organizacje. Obejmuje ono takie elementy, jak stopy procentowe, stopa inflacji, produkt krajowy brutto, stopa bezrobocia czy zmiany kursów walut. Wpływ na ryzyko społeczne mają dwa czynniki – trendy demograficzne i trendy kulturowe. Do trendów demograficznych zaliczamy między innymi wielkość populacji, wiek i skład etniczny, a do trendów kulturowych – postawy wobec otyłości czy aktywizm konsumencki. Ryzyko technologiczne jest związane z koniecznością ciągłego udoskonalania produktów i usług dostarczanych przez organizacje. Do istotnych czynników ryzyka można zaliczyć coraz szybsze tempo innowacji technologicznych, wzrost automatyzacji procesów, zmianę sposobu świadczenia usług. Ryzyko ekologiczne (środowiskowe) obejmuje warunki fizyczne, w jakich działają organizacje. Do czynników ryzyka zaliczamy przykładowo klęski żywiołowe, poziom zanieczyszczeń i wzorce pogodowe. Natomiast ryzyko legislacyjne (regulacyjne) jest związane z wymogami, jakie są stawiane organizacjom w przepisach prawnych. Przykładami ważnych czynników prawnych są przepisy dotyczące zatrudnienia, zdrowia i bezpieczeństwa, dyskryminacji czy przepisy antymonopolowe (Edwards i in., 2014; Dandage i in., 2018).

Ryzyko wewnętrzne może być różne w zależności od organizacji, której dotyczy. Najczęściej występujące kategorie ryzyka wewnętrznego wraz z przykładowym ich opisem zawiera tabela 1.

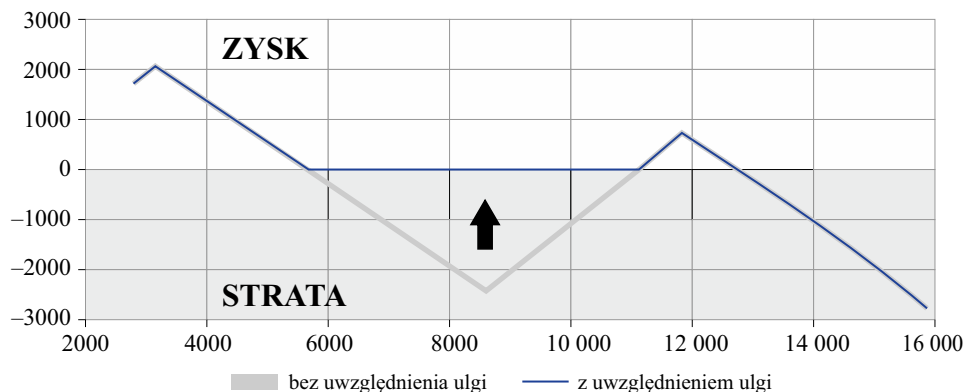
---

<sup>1</sup> PESTEL jest anagramem, który odzwierciedla nazwy sześciu segmentów środowiska: politycznego (*political*), ekonomicznego (*economic*), społecznego (*social*), technologicznego (*technological*), środowiskowego (*environmental*) i prawnego (*legal*).

tw. ulgi dla klasy średniej, najpierw dla podatników uzyskujących przychody z pracy, a potem także dla prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według skali podatkowej, oraz obniżenie wysokości składki zdrowotnej z 9 do 4,9% dla podatników prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według stawki 19%. Pierwszy, niepublikowany projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym nie zawierał tzw. ulgi dla klasy średniej, czyli odliczenia od dochodu kwoty, która była ustalana indywidualnie w zależności od wysokości uzyskanych przychodów. Stawka składki zdrowotnej była też równa dla wszystkich przedsiębiorców i wynosiła 9% podstawy wymiaru uzależnionej od dochodu lub przychodu w przypadku ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Na bilans zmian w klinie podatkowo-składkowym wpłynęły przeciwnie działające skutki dla sektora finansów publicznych poszczególnych elementów reformy. Zwiększenie kwoty wolnej do 30 000 zł i podniesienie progu podatkowego do 120 000 zł to zmiany korzystne dla podatników, które samodzielnie kosztowałyby sektor finansów publicznych aż 87,6 mld zł. Efekt ten został jednak zrównoważony przez likwidację możliwości odliczenia od podatku części zapłaconej składki zdrowotnej, co przynosi dodatkowe 65,7 mld zł wpływów dla sektora finansów publicznych. Uszczerbek we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 17,918 mld zł był równoważony przez zmianę sposobu obliczania składki zdrowotnej dla przedsiębiorców, która zgodnie z pierwszym projektem miała przynieść 14,18 mld zł dodatkowych wpływów ze składki. Ujemny bilans tych zmian w wysokości 3,9 mld zł to projektowany pierwotnie koszt dla sektora finansów publicznych w związku ze zmianami w klinie podatkowo-składkowym. Jest to aż o 12 595 mln zł mniej uszczerbku dla sektora finansów publicznych niż w propozycji przesłanej ostatecznie do sejmu (Projekt, 2021), a zawierającej już m.in. ulgę dla klasy średniej dla pracowników i obniżoną składkę zdrowotną dla podatników rozliczających się według stawki 19%. Ulga dla klasy średniej wpłynęła więc na pogłębienie ujemnych skutków w PIT do 23 498 mln zł, a zmiany w wysokości składki zdrowotnej zredukowały projektowane dodatkowe wpływy do NFZ do 7003 mln zł.

Przeciwnie działające skutki elementów reformy klina podatkowo-składkowego przyniosły inny efekt w zależności od uzyskiwanych przychodów i formy rozliczeń podatkowych. W przypadku przychodów z pracy efekt zmian na poziomie podatnika zaprezentowano na rysunku 1. Dla podatników osiągających średniomiesięczne przychody z pracy pomiędzy 5701 a 11 141 zł dominował negatywny efekt braku możliwości odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od podatku, przez co podatnicy ci byli na reformie klina stratni. Wąska grupa podatników osiągających przychody z pracy pomiędzy 11 141 zł a około 12 800 zł zyskiwała na reformie, ponieważ przeważały korzyści z podniesienia progu podatkowego do 120 000 zł. Podatnicy zarabiający więcej byli także

stratni na reformie. Taki stan rzeczy był nie do zaakceptowania politycznie, stąd konieczne okazało się dodanie rozwiązania, które zagwarantowałoby brak strat na reformie dla pracowników w średniomiesięcznym przedziale przychodowym 5701–11 141 zł. Proponowane były różne rozwiązania, w tym przede wszystkim stosowne podniesienie pracowniczych kosztów uzyskania przychodów lub obniżenie stawki podatku, natomiast o decyzji przeważały skutki budżetowe. Najtańszym rozwiązaniem było skonstruowanie skomplikowanego odliczenia uzależnionego od przychodów pracownika, tak aby „co do złotówki” korygowało ono potencjalne straty na reformie klina (rysunek 1). Konsekwencje wynikające z tej decyzji były jednym z kluczowych obszarów krytyki reformy. Ostatecznie, jak wskazano w dalszej części rozdziału, zdecydowano o usunięciu tzw. ulgi dla klasy średniej i zastąpiono to rozwiązaniem niższą stawką podatku. Oznaczało to oczywiście drastyczne zwiększenie skutków budżetowych reformy.



**Rysunek 1. Efekt Polskiego Ładu w zależności od przychodów z tytułu stosunku pracy a ulga dla klasy średniej**

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

Istotne w skutkach budżetowych było także wprowadzenie specyficznego, zryczałtowanego sposobu rozliczania składki zdrowotnej dla podatników, którzy wybrali ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Duże znaczenie miało także zawężenie ulgi na powrót poprzez wykluczenie obywateli określonych państw z możliwości skorzystania z tej preferencji podatkowej, przede wszystkim obywateli Ukrainy, a także dodanie tzw. PIT-0 dla seniorów.

Następnie, w połowie 2022 r., przyjęto ustawę, która zmieniała wiele rozwiązań przyjętych w ramach Polskiego Ładu (Ustawa, 2022). Korekta Polskiego Ładu miała równie istotne skutki w zakresie finansów publicznych co pierwsze działania legislacyjne. W ramach korekty Polskiego Ładu przyjęto obniżenie stawki podatkowej w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12%, wprowadzono częściowe odliczenie zapłaconej składki na ubezpie-

czenie zdrowotne od podstawy opodatkowania (do limitu 8700 zł) dla podatników rozliczających się podatkiem liniowym, 50% zapłaconych składek dla podatników rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz odliczenie dla podatników rozliczających się kartą podatkową, przywrócono wspólne rozliczenie samotnych rodziców z dzieckiem zastępujące ulgę kwotową wprowadzoną Polskim Ładem oraz zlikwidowano opisaną wcześniej tzw. ulgę dla klasy średniej. Zmiany te miały negatywny wpływ na dochody z tytułu PIT, które po korekcie Polskiego Ładu zmniejszyły się o kolejne 14,45 mld zł (Projekt, 2022). W konsekwencji korekta Polskiego Ładu niemal podwoiła negatywny skutek dla sektora finansów publicznych. Biorąc pod uwagę beneficjentów korekty Polskiego Ładu, czyli tzw. klasę średnią, i małą istotność *per capita* tych zmian na tle ogromnych skutków budżetowych w dobie rosnącej inflacji i pogarszającej się sytuacji gospodarczej, kierunek zmian w systemie podatkowym jest trudny do racjonalnego uzasadnienia. Podsumowanie skutków dla sektora finansów publicznych w ujęciu chronologicznym zaprezentowano w tabeli 1.

**Tabela 1. Zmiany w klinie podatkowo-składkowym (w mld zł)**

Wyszczególnienie	Wartość skutków dla sektora finansów publicznych
Pierwotny projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym	-3,9
Projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym na etapie rządowego procesu legislacyjnego po uwzględnieniu uzgodnień politycznych (skutek Polskiego Ładu)	-12,595
Korekta klina podatkowo-składkowego po przyjęciu Polskiego Ładu (program Niskie Podatki)	-14,45
<b>Skutek dla sektora finansów publicznych zmian w klinie podatkowo-składkowym razem</b>	<b>-30,945</b>

Źródło: Opracowanie własne.

## 2. Skutki dla sektora finansów publicznych wybranych rozwiązań przyjętych w ramach Polskiego Ładu

Poszczególne zmiany w systemie podatkowo-składkowym zrealizowane w ramach Polskiego Ładu mają różną istotność z punktu widzenia wpływu na sektor finansów publicznych. Polski Ład wprowadził także wiele zmian, które spowodowały istotne skutki dla rozkładu wpływów poszczególnych podmiotów sektora finansów publicznych oraz źródeł ich finansowania.

Ocena skutków regulacji przedstawia wpływ Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych (Projekt, 2021). Całkowity bilans zmian został oszacowany na minus 11,281 mld zł dla sektora finansów publicznych. Korekta Polskiego Ładu to dodatkowe uszczuplenie dochodów sektora finansów publicznych o 14,45 mld zł, a więc całościowy skutek Polskiego Ładu po korekcie to 30,945 mld zł. Skutek ten, zgodnie z prognozą przedstawioną w projekcie, ma być mniej odczuwalny w kolejnych latach. W perspektywie 10-letniej skutkiem Polskiego Ładu ma być uszczuplenie wpływów łącznie w wysokości 82,446 mld zł, a po korekcie – 259,329 mld zł. Skutek ten jest jednak różny dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Należy zwrócić uwagę na budżet państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Prognozowane skutki budżetowe wynikające z oceny skutków regulacji zostały zaprezentowane w tabelach 2–5.

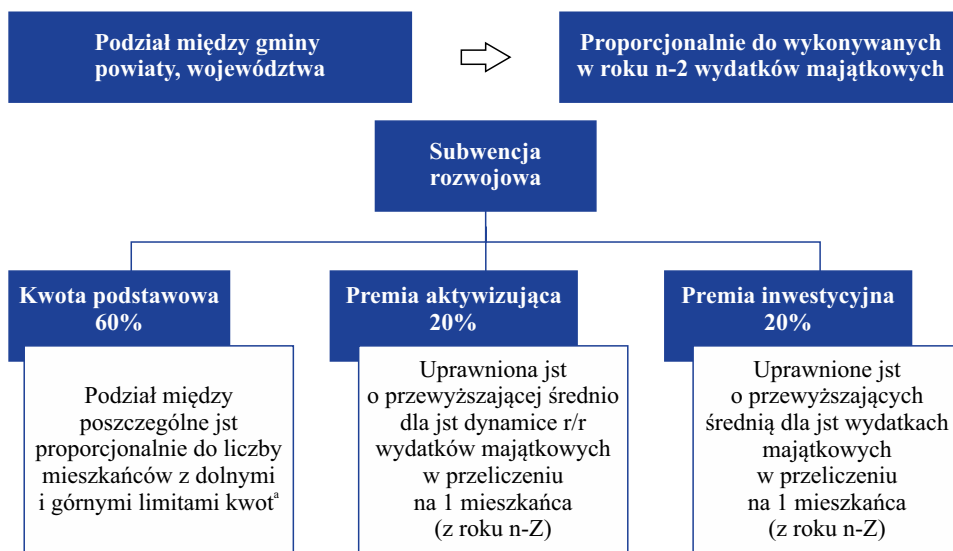
Polski Ład okazał się bardzo korzystny dla Narodowego Funduszu Zdrowia, który na zmianach w rozliczaniu składki zdrowotnej, w szczególności przez przedsiębiorców, miał zyskać około 7 mld zł rocznie, a w ujęciu 10-letnim ponad 70 mld zł. Szacunki odnośnie do wpływu ze składek zdrowotnych zasadniczo nie zmieniły się po korekcie Polskiego Ładu, ponieważ zmiany w tym zakresie były symboliczne. Szacunek co do długoterminowych wpływów ze składki zdrowotnej może być jednak znacznie zawyżony, należy bowiem zwrócić uwagę na istotny czynnik behawioralny, który nie został uwzględniony w mikrosymulacjach Ministerstwa Finansów, a mianowicie sporą zachętę dla jednoosobowych działalności gospodarczych o wyższych dochodach do przechodzenia na korporacyjne formy prowadzenia działalności, a więc także na opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej CIT zamiast PIT. Powoduje to, że długoterminowy szacunek wpływów ze składki zdrowotnej może być znacznie zawyżony, ponieważ podatnicy CIT nie płacą składki zdrowotnej. Składka zdrowotna nie jest także należna od wspólników wieloosobowych spółek kapitałowych. W przypadku jednoosobowych spółek kapitałowych, spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych wspólnik nie płaci składki zdrowotnej od dochodów spółki, lecz w formie zryczałtowanej, zależnej od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. W konsekwencji należy się spodziewać, że w długim terminie Polski Ład nie wpłynie znacznie na zwiększenie wpływów ze składki zdrowotnej. Warto zwrócić także uwagę na zwiększoną niepewność wpływów ze składki zdrowotnej po wprowadzeniu Polskiego Ładu. Podstawa uzależniona od przeciętnego wynagrodzenia gwarantowała stabilne wpływy ze składki zdrowotnej, nawet jeśli przedsiębiorca uzyskiwał mniejsze dochody lub ponosił stratę. Obecnie minimalna składka zdrowotna jest powiązana z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce.

Co ważne, ewentualne wyższe wpływy ze składki zdrowotnej mogą się jednak nie przełożyć wprost na finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zgodnie



wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących. W wyjątkowych okolicznościach, uzasadnionych potrzebą wykonania zadań ważnych z punktu widzenia rozwoju państwa, kwota tej części może być wyższa niż wynikająca ze wspomnianej waloryzacji. Sposób wyodrębnienia rozpatrywanej części subwencji jest niekorzystny z punktu widzenia samodzielności jst, ale sposób waloryzacji zapewnia obiektywność wyznaczania kwoty dzielonej pomiędzy jst.

Rozpatrywana część subwencji będzie dzielona na podstawie trzech kryteriów (rysunek 4), które – na pozór – mają charakter względnie zobiektywizowany. Konsekwencją jest podział części rozwojowej na trzy elementy: kwotę podstawową (60% części), premię aktywizującą (20% części) oraz premię inwestycyjną stanowiącą (20% części).



<sup>a</sup> Limity ustanowione jako odsetek ogólnej kwoty przypadającej poszczególnym typom jst, mianowicie:

- gminy: co najmniej 0,01% i nie więcej niż 3% ogólnej kwoty dla gmin
- powiaty: co najmniej 0,1% i nie więcej niż 0,55% ogólnej kwoty dla powiatów
- województwa: co najmniej 3% i nie więcej niż 10% ogólnej kwoty dla województw

#### Rysunek 4. Zasady podziału części rozwojowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: (Czekaj i Wiktorzak, 2022).

Kwotę podstawową będą otrzymywać wszystkie jst proporcjonalnie do liczby mieszkańców, z tym, że określono minimalne (co jest korzystne dla gmin ubogich) oraz maksymalne kwoty dla poszczególnych rodzajów jst, co oznacza, że kwoty tej nie można traktować jako instrumentu rekompensaty ubytku dochodów, jest ona raczej instrumentem zmniejszającym ten ubytek.

Środki pieniężne ujęte w kwocie premii aktywizującej są dzielone pomiędzy te jst, w których dynamika wydatków majątkowych (pomniejszonych o wydatki finansowane z dotacji z budżetów innych jst) w roku poprzedzającym rok bazowy w stosunku do roku go poprzedzającego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca jst, przekracza obliczoną w ten sam sposób dynamikę tych wydatków dla wszystkich jst danego typu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju.

Trzeci element tej części – premia inwestycyjna – przysługuje tej jst, w której wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca jst w roku poprzedzającym rok bazowy są wyższe od wydatków majątkowych wszystkich jst danego szczebla w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju.

Sposób wyodrębnienia części rozwojowej subwencji z budżetu państwa (poza wyznaczeniem kwoty na rok 2022) uniezależnia jst od corocznych przetargów politycznych mających na celu wywalczenie jak największych środków dla realizacji własnych zadań.

Odnosząc się do kryteriów podziału części rozwojowej subwencji, trzeba zwrócić uwagę na to, jaką funkcję przypisał jej ustawodawca. Jeżeli jego intencją było wyrównanie lub zmniejszenie ubytku dochodów na skutek zmian wywołanych programem Polski Ład, to rozwiązania te (z przyjętego punktu widzenia) należy ocenić negatywnie<sup>16</sup>. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- Podział kwoty podstawowej nawiązuje do liczby mieszkańców, a nie do wysokości utraconych dochodów, a dodatkowo wysokość przyznanej kwoty jest limitowana. Nie ma więc związku między ubytkiem a rekompensatą. Zgadza się z tym Nelicki (2022), który dodaje, że 12 największych polskich miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich gromadzi łącznie 27% samorządowych wpływów z PIT, podczas gdy ich mieszkańcy stanowią 17% mieszkańców Polski. Na przyjętym rozwiązaniu skorzystają gminy, które mają niskie dochody z tytułu udziału w PIT, ponieważ one – przy podziale tej kwoty według liczby mieszkańców – otrzymają proporcjonalnie więcej środków finansowych niż gdyby kluczem podziału były utracone dochody (Żółciak i Osiecki, 2022).
- Podział środków według wysokości wydatków majątkowych sugeruje, że celem tej części ma być także (obok wyrównania ubytku w dochodach podatkowych) zwiększenie potencjału inwestycyjnego jst. Oznacza to brak spójności funkcji części rozwojowej subwencji.

---

<sup>16</sup> Jeżeli zamiarem państwa jest wykorzystanie części rozwojowej do zmniejszenia różnic w wysokości dochodów na jednego mieszkańca, co zdaje się sugerować podział tej części na podstawie liczby mieszkańców, a nie wysokości utraconych dochodów, to mamy tu do czynienia z utworzeniem nowego instrumentu (mechanizmu) wyrównawczego, co niepotrzebnie komplikuje istniejący system niwelowania różnic w potencjale dochodowym jst.

- Wątpliwy jest też podział środków na podstawie wydatków majątkowych w przeliczeniu na mieszkańca. Pozornie jest to kryterium zobiektywizowane, ale wydatki te podlegają dużym wahaniom, a poza tym niektóre jst mogły ponosić wyższe wydatki w związku z otrzymaniem dofinansowania z funduszy celowych. Eksperti przekonują, że nie zawsze reguły dofinansowywania zadań inwestycyjnych są przejrzyste (Flis i Swianiewicz, 2021).

Ostatnim instrumentem wymienionym na rysunku 3 jest Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Program ten zaliczany jest do instrumentów wspierających jst w związku z programem Polski Ład (co sugeruje jego nazwa), ale nie nawiązuje się w nim do ubytku dochodów jst w związku ze zmianami w podatkach dochodowych. Poza tym program ten zaczął obowiązywać, zanim uchwalono zmiany w podatkach państwowych, a środki z tego programu mają formę prawną „dofinansowania”, co oznacza, że nie są dotacją z budżetu państwa ani z państwowego funduszu celowego. Ponadto dofinansowanie to jest pokrywane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co sugeruje, że jest to raczej instrument wsparcia jst w związku z pandemią. Poza tym środki funduszu mają szansę otrzymać tylko te jst, które ponoszą wydatki inwestycyjne, złożą wnioski i spełnią – bliżej nieokreślone – kryteria otrzymania środków. Fundusz może być więc źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych. Być może powiększy on lub – jak sugeruje Czudec (2021), który przyglądał się wykorzystaniu środków z programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych finansowego także z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – zastąpi wcześniej planowane dochody majątkowe, a przecież zmiany pod hasłem Polski Ład wpłynęły na spadek dochodów bieżących. W związku z brakiem przejrzystości w odniesieniu do charakteru tego programu wątek ten nie będzie rozwijany.

## Wnioski

Rozwiązania, które zaproponowano jst jako rekompensatę ubytku dochodów, nie sprzyjają samodzielności dochodowej jst. Biorąc pod uwagę rodzaje przekazanych dochodów, należy zauważyć, że w dalszym ciągu, wbrew postulatam naukowców i praktyków, udziały w podatkach państwowych są traktowane jako dochody własne jst. Nawet jeśli zgodzimy się z tą klasyfikacją, wyraźny sprzeciw powinno budzić to, że ubytek w dochodach własnych ma być zrekompensowany (lub zmniejszony) poprzez przekazanie jst dochodów obcych (dwóch części subwencji, dotacji celowych z funduszu celowego). Konsekwencje finansowe dla poszczególnych jst będą różne. Z pewnością w największym stopniu – ze

względu na wysoki wskaźnik udziału w PIT oraz przyjęte limity maksymalnej rekompensaty ubytku dochodów – negatywnie odczuwają je miasta na prawach powiatu. Jednocześnie na modyfikacji dochodów jst zyskują prawdopodobnie gminy o dużej liczbie mieszkańców, w których udziały w PIT były niskie z uwagi na rolniczy charakter gminy, oraz gminy, które otrzymały dotację z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (Wyszkowska i in., 2022).

Według autorki konstrukcja dochodów obcych może sprzyjać samodzielności jst wtedy, gdy są wyodrębniane z dochodów budżetu państwa i przyznawane jst według zobiektywizowanych kryteriów. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że system dochodów obcych jst będący pokłosiem konsekwencji zmian podatkowych ustanowionych w programie rządowym Polski Ład zawiera wiele rozwiązań ograniczających samodzielność dochodową jst. Być może okaże się on jednak korzystny z punktu widzenia zmniejszenia rozpiętości w dochodach między gminami różnych typów administracyjnych (Wyszkowska i in., 2022).

Rozdział ten powstał w momencie, gdy nie jest jeszcze znana ostateczna postać zmian podatkowych oraz przed opublikowaniem informacji na temat dochodów jst w 2021 roku, trudno jest więc się odnieść do skali ubytku dochodów. Zdaniem samorządowców oraz ekspertów NBP uchwalone instrumenty zmniejszenia ubytku dochodów jst nie są adekwatne do skali zmniejszenia dochodów. Brak pełnej rekompensaty ubytku dochodów będzie oznaczać konieczność sięgania do zwrotnych źródeł finansowania jst, co będzie równoznaczne ze wzrostem kwoty państwowego długu publicznego lub – w warunkach rosnących stóp procentowych – spadek tempa inwestycji samorządowych. Nie można się zgodzić ze słowami Skuzy, sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, wypowiedzianymi podczas konferencji naukowej pt. Samorząd terytorialny w dobie turbulentnych zmian otoczenia<sup>17</sup>, w świetle których samorząd terytorialny powinien wziąć na siebie część ryzyka spadku dochodów podatkowych (z tytułu udziałów w podatkach państwowych) w związku ze zmiennym przebiegiem zjawisk gospodarczych. W „normalnych” czasach, tzn. wtedy, gdy organy władzy państwowej nie przeprowadzają reform podatkowych, stanowisko to jest uzasadnione, ale ubytek dochodów jst, który następuje po 2021 r., nie jest konsekwencją cyklu koniunkturalnego, więc nie ma uzasadnienia to, aby konsekwencje polityki społeczno-gospodarczej państwa obarczyły jst.

Zastępowanie dochodów podatkowych jst (nawet tak niedoskonałych jak pochodzące z udziałów w podatkach państwowych i o małym znaczeniu fiskalnym jak karta podatkowa) różnymi formami rekompensat (uzupełnieniem subwencji, nową częścią subwencji, dotacjami z programów rządowych<sup>18</sup>) jest „krokiem

<sup>17</sup> Konferencja odbyła się 8 kwietnia 2022 r. na platformie ZOOM.

<sup>18</sup> Chodzi tu o Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, który nie był przedmiotem rozważań.

w tył” w rozwoju samorządności lokalnej. Oznacza to zastąpienie dochodów podatkowych nowymi formami dochodów obcych, które są wyodrębniane z dochodów budżetu państwa w wątpliwy sposób i dzielone między jst na podstawie mało przejrzystych, niemających wiele wspólnego z samodzielnością finansową reguł. Bardzo trafnie dylematy związane z finansowaniem jst po wejściu w życie przepisów Polskiego Ładu spuentowała Piotrowska-Marczak, która podczas tej samej konferencji postawiła pytanie, czy jednostki te mają być wykonawcami zadań publicznych, czy też inicjatorami, kreatorami życia społeczno-gospodarczego w kraju.

W tym miejscu rodzi się pytanie, w jaki sposób zrekompensować jst ubytki dochodów, aby nie ograniczać ich samodzielności finansowej. Nie ma na to prostej odpowiedzi. Poniżej zestawiono kilka propozycji<sup>19</sup>. Pierwszą z nich jest urealnienie bazowej kwoty referencyjnej, tzn. wyznaczenie jej na podstawie danych o wykonanych dochodach jst z udziałów w PIT oraz CIT za 2021 r. przy zachowaniu proponowanego wskaźnika indeksacji (wzrost PKB) i uwzględnieniu inflacji. Należałoby też przyznać jst udziały w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych (włączyć dochody z tego podatku do łącznej kwoty dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych)<sup>20</sup>. Jest to to o tyle ważne, że dokonując zmian w podatkach dochodowych, ustawodawca zdaje się preferować tę formę opodatkowania przychodów z niektórych rodzajów działalności. Następnym postulatem jest rezygnacja z podziału części rozwojowej subwencji ogólnej na podstawie premii aktywizującej i inwestycyjnej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać „premię”, ale nie za dofinansowanie z rządowych funduszy celowych inwestycji samorządowych (ponieważ przejrzystość kryteriów podziału tych środków kwestionowana jest przez samorządowców i ekspertów), ale za własny wysiłek inwestycyjny. Poza tym stosunkowo prostym sposobem zrekompensowania jst ubytku dochodów na skutek zmian w konstrukcji obu podatków dochodowych byłoby – postulowane przez Unię Metropolii Polskich – podwyższenie wskaźników procentowych udziału w PIT<sup>21</sup> kosztem rezygnacji z części rozwojowej subwencji. Zmiana taka spowodowałaby jednak dalsze pogłębienie rozbieżności w poziomie dochodów pomiędzy typowymi gminami wiejskimi (rolniczymi) a resztą gmin. W tej sytuacji pewnym kompromisem byłoby urealnienie wysokości części oświatowej sub-

<sup>19</sup> Warto też postulować określenie jasnych i trwałych zasad ubiegania się o środki z funduszu Program Inwestycji Strategicznych, w tym terminów naboru wniosków, kryteriów przyznawania środków.

<sup>20</sup> W maju 2022 r. przedstawiciel Ministerstwa Finansów zapowiedział, że rząd rozważy przyznanie jst udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych płaconym w formie ryczałtu (Cyrankiewicz-Gortyński, 2022).

<sup>21</sup> Dla gmin udział miałby wzrosnąć do 64,86%, dla powiatów do 16,81%, dla miast na prawach powiatu do 79,67%, a dla województw do 2,62% (ZMP, 2022).

wencji ogólnej w taki sposób, aby gminy te nie musiały dofinansowywać zadań oświatowych z dochodów własnych oraz przyznawanie dotacji na zadania zlecone w wysokości adekwatnej do ponoszonych wydatków. Warto też podjąć dyskusję nad propozycjami zmiany zakresu zadań oraz systemu finansowania jst (przekazaniu jst niektórych przychodów państwowych funduszy celowych), które padły już na łamach literatury (Malinowska-Misiąg i Misiąg, 2021). W dalszym ciągu jest też postulowane zastąpienie niektórych transferów z budżetu państwa udziałami we wpływach z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, ale specyfika rozkładu dochodów z tych podatków wymagałaby ich podziału z pominięciem kryterium miejsca płatności podatku i zastosowania innego klucza podziału, co zbliżyłoby te dochody do subwencji ogólnej (Malinowska-Misiąg, 2019; Pest, 2016).

Samorządowcy nie powinni jednak tylko czekać na zmiany w systemie dochodów, należy spróbować oddziaływać na wysokość dochodów otrzymywanych z tytułu udziałów w podatkach państwowych. Mogą to czynić tylko pośrednio, wykorzystując władztwo, które posiadają w odniesieniu do dochodów własnych innych niż udziały w podatkach państwowych. Działania te powinny być nakierowane na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w gminie oraz poprawę warunków życia. Mogłoby się to przełożyć na wzrost liczby podmiotów gospodarczych i mieszkańców, choć w realiach gospodarczych drugiej połowy 2022 r. postulat ten jest raczej utopijny. Niezależnie do tej sytuacji organy gminy mogłyby zintensyfikować starania o to, aby osoby fizyczne będące podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczały ten podatek we właściwym urzędzie skarbowym, a tym samym, aby udział w tym podatku otrzymywała faktycznie ta gmina, na której terenie te osoby mieszkają. Stawką jest samodzielność działania jst będąca istotą samorządu terytorialnego, rozwój wspólnot samorządowych, a tym samym lepsze zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców.

## Bibliografia

- Babczuk, A. i Bednik, K. (2022). Propozycje zmian w zakresie podatku od nieruchomości. Jak poprawić sytuację finansową gmin i utrudnić spekulację na rynku nieruchomości?. W: S. Franek (red.), *Finanse – wielowymiarowość procesów i perspektywy rozwoju* (s. 215–233). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Banaszewska, M. (2022). *Dochody własne w systemie finansowania gmin. Determinanty i implikacje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-089-0>

**Tabela 4. Porównanie miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne i efektywne obciążenia z tego tytułu dla podatników opodatkowanych w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w 2022 roku**

Wyszczególnienie	Przedział przychodów	Podstawa naliczania	Stawka	Odliczenie	Kwota	Efektywne obciążenie <sup>a</sup>
„Stare” zasady	nie dotyczy	75% przeciętnego wynagrodzenia	9%	7,75% podstawy wymiaru składki odliczane od podatku	419,92 zł	58,32 zł + max {0 zł; 361,60 zł – ryczałt}
Polski Ład w pierwotnej wersji	do 60 000 zł	60% przeciętnego wynagrodzenia		brak	335,94 zł	335,94 zł
	od 60 000 zł do 300 000 zł	100% przeciętnego wynagrodzenia		brak	559,89 zł	559,89 zł
	powyżej 300 000 zł	180% przeciętnego wynagrodzenia		brak	1007,81 zł	1007,81 zł
Polski Ład w zmodyfikowanej wersji	do 60 000 zł	60% przeciętnego wynagrodzenia		50% składki odliczane od przychodu	335,94 zł	326,70 zł + max {0 zł; 9,24 zł – ryczałt}
	od 60 000 zł do 300 000 zł	100% przeciętnego wynagrodzenia			559,89 zł	554,49 zł + max {0 zł; 15,40 zł – ryczałt}
	powyżej 300 000 zł	180% przeciętnego wynagrodzenia			1007,81 zł	980,10 zł + max {0 zł; 27,71 zł – ryczałt}

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2021 r., według GUS: 6221,04 zł. Minimalne wynagrodzenie w 2022 r.: 3010 zł.

<sup>a</sup> Po uwzględnieniu odliczenia od podatku lub przychodu. W przypadku odliczenia od przychodu przyjęto 5,5-procentową stawkę ryczałtu. W 2020 r. miała ona zastosowanie do blisko połowy (47,5%) przychodów opodatkowanych ryczałtowo (MF, 2021, s. 9).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2004, 2021; RM, 2022).

przychodów osiągniętych w poprzednim roku podatkowym. Ewentualne wyrównanie kwoty składek (dopłata lub zwrot) nastąpi dopiero po zakończeniu roku podatkowego (Ustawa, 2004, art. 81 ust. 2f, 2h, 2i, 2j). Rozwiązanie to powinno zainteresować podatników, którzy przewidują zwiększenie skali działalności, gdyż dzięki niemu unikną wzrostu składki zdrowotnej już w trakcie roku podatkowego.

Jak wynika z tabeli 4, po wprowadzeniu w życie zapisów Polskiego Ładu kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne spadła jedynie dla podatników o rocznych przychodach nieprzekraczających 60 tys. zł. Uwzględnwszy jednak zasady odliczania składki okazuje się, że po zmianie przepisów efektywne obciążenie wzrosło dla wszystkich podatników. Sytuacji tej, z pewnymi wyjątkami dla podatników o bardzo niskich obrotach, nie zmieniło wprowadzenie możliwości odliczenia połowy składki na ubezpieczenie zdrowotne w ramach modyfikacji Polskiego Ładu.

#### 4. Opodatkowanie w formie karty podatkowej

Na mocy Polskiego Ładu, począwszy od 1 stycznia 2022 r., opodatkowanie w formie karty podatkowej pozostało dostępne jedynie dla podatników, którzy 31 grudnia 2021 r. byli opodatkowani w ten sposób. Możliwość wyboru tej formy opodatkowania utracili nowi podatnicy oraz podatnicy, którzy 31 grudnia 2021 r. byli opodatkowani w inny sposób. Nie przewidziano również możliwości powrotu do rozliczenia w formie karty podatkowej w razie wyboru innej formy opodatkowania po 1 stycznia 2022 r. Jeżeli przepisy w tym zakresie zostaną utrzymane, to liczba podatników rozliczających się w formie karty podatkowej będzie sukcesywnie maleć. Część podatników zakończy prowadzenie działalności gospodarczej, część wybierze w późniejszym okresie inną formę opodatkowania, a część zostanie zmuszona do zmiany formy opodatkowania ze względu na przekroczenie limitów zatrudnienia lub podjęcie działalności w obszarach wykluczających możliwość zastosowania karty podatkowej. Zmniejszanie się grona podatników opodatkowanych w formie karty podatkowej może w przyszłości stać się przesłanką do całkowitej likwidacji tej formy opodatkowania z racji tego, że koszty poboru dla administracji podatkowej staną się niewspółmiernie wysokie w zestawieniu z dochodami budżetowymi.

Wraz z początkiem 2022 r. pozbawiono prawa do opodatkowania w formie karty podatkowej podatników świadczących usługi w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego lub usługi weterynaryjne na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej. Uprawnienie to przysługuje nadal w przypadku świadczenia wzmiankowanych usług na rzecz ludności (Ustawa, 1998, załącznik nr 3, część VIII i IX). Jak wskazuje projektodawca, za pozbawieniem dostępu do karty podatkowej dla części osób wykonujących wolne zawody przemawia to, że skala działalności tej grupy podatników jest zwykle niewielka. Podkreśla się jednocześnie,



że zmiana ta jest przywróceniem stanu prawnego sprzed 2021 r. (RM, 2021, s. 135, 136). Nie przedstawiono zaś argumentów za istotnym ograniczeniem dostępności najprostszej formy opodatkowania dochodów osób fizycznych w pozostałym zakresie, które może budzić uzasadnione zastrzeżenia. Koszty pieniężne i czasowe ewidencji przychodów (i kosztów podatkowych) są szczególnie dotkliwe dla przedsiębiorców mikro i małych. Ponadto karta podatkowa należy do podatków neutralnych, które nie zniekształcają decyzji przedsiębiorców, a więc – z punktu widzenia kryterium efektywności – dostęp do tej formy opodatkowania powinien być rozszerzany, a nie ograniczany. Należy również wspomnieć, że wpływy z omawianej formy opodatkowania zasilają w całości budżety gmin, więc będzie się to wiązać z ograniczeniem ich dochodów z tego tytułu. W większości jednak przypadków uszczuplenie dochodów będzie niezauważalne dla wspólnot samorządowych, gdyż opodatkowanie w formie karty podatkowej przyniosło w 2020 r. zaledwie 0,05% dochodów własnych (0,02% dochodów ogółem) gmin (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu) w Polsce (MF, b.d. a).

W tabeli 5 przedstawiono zasady naliczania i odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne, a także wynikające z nich efektywne obciążenie dla przedsiębiorców w 2022 r. Jako punkt odniesienia dla Polskiego Ładu w pierwotnej i zmodyfikowanej wersji przyjęto „stare” zasady (tj. sprzed 2022 r.).

Jak wynika z tabeli 5, na mocy Polskiego Ładu obniżono podstawę naliczania składki na rozpatrywane ubezpieczenie z 75% przeciętnego wynagrodzenia do minimalnego wynagrodzenia. Warto zauważyć, że w latach 2000–2022 minimalne

**Tabela 5. Porównanie miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne i efektywnego obciążenia z tego tytułu dla podatników opodatkowanych w formie karty podatkowej w 2022 roku**

Wyszczególnienie	Podstawa naliczania	Stawka	Odliczenie od podatku	Kwota	Efektywne obciążenie <sup>a</sup>
„Stare” zasady	75% przeciętnego wynagrodzenia	9%	7,75% podstawy wymiaru składki	419,92 zł	58,32 zł + max {0 zł; 361,60 zł – stawka karty podatkowej}
Polski Ład w pierwotnej wersji	minimalne wynagrodzenie		brak	270,90 zł	270,90 zł
Polski Ład w zmodyfikowanej wersji			19% składki		219,43 zł + max {0 zł; 51,47 zł – stawka karty podatkowej}

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2021 r. według GUS: 6221,04 zł. Minimalne wynagrodzenie w 2022 r.: 3010 zł.

<sup>a</sup> Po uwzględnieniu odliczenia od podatku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2004, 2021; RM, 2022).

wynagrodzenie na dany rok nie przekraczało 50% procent przeciętnego wynagrodzenia w IV kwartale roku poprzedniego. Zachowanie 9-procentowej stawki mogłoby wskazywać zatem na spadek obciążenia z tytułu tej składki. Tak się jednak nie stało, gdyż jednocześnie pozbawiono podatników prawa do odliczenia tej składki od podatku, w rezultacie czego stała się ona w całości dodatkowym obciążeniem fiskalnym. Przed 2022 r. efektywne obciążenie z tego tytułu mogło wynosić zaledwie 1,25% podstawy wymiaru składki pod warunkiem, że stawka karty podatkowej była co najmniej równa 7,75% podstawy wymiaru tej składki. Modyfikacja Polskiego Ładu zmniejszyła nieznacznie ten ciężar, przyznając podatnikom prawo do odliczenia od podatku 19% składki na ubezpieczenie zdrowotne, o ile została zapłacona w danym roku podatkowym w związku z działalnością gospodarczą opodatkowaną w formie karty podatkowej (RM, 2022, s. 25). Przykładowo w 2022 r. efektywne obciążenie składką zdrowotną zostało zredukowane o 51,47 zł miesięcznie (617,64 zł rocznie) w porównaniu z pierwotną wersją Polskiego Ładu. Pozostawało jednak, z pewnymi wyjątkami dla bardzo niskich stawek karty podatkowej, wyższe niż ustalone według zasad obowiązujących w 2021 r.

## 5. Wybrane kwestie szczegółowe

Przedstawienie zasadniczych zmian konstrukcji czterech podstawowych form opodatkowania nie wyczerpuje zagadnienia zmian w odniesieniu do opodatkowania i oskładkowania dochodów (przychodów) osób fizycznych w Polsce od 2022 r. Pewne zmiany dotyczą bowiem jednocześnie podatników opodatkowanych w różny sposób. W niniejszym punkcie skupiono się na trzech zmianach o szerokim zasięgu oddziaływania w ujęciu podmiotowym, mianowicie: wprowadzeniu zwolnienia podatkowego dla osób w wieku emerytalnym i zwolnienia podatkowego dla osób osiedlających się w Polsce oraz modyfikacji zasad opodatkowania najmu i dzierżawy<sup>3</sup>.

**Zwolnienie podatkowe dla osób w wieku emerytalnym.** Jedną z bolączek rynku pracy w Polsce jest niska aktywność zawodowa osób powyżej 50. roku życia. Dość odnotować, że w Polsce aktywnych zawodowo (pracujących lub bezrobotnych) jest około 34% tych osób, podczas gdy średnia dla państw Unii Europejskiej wynosi blisko 39% (Eurostat, b.d.). Zasadne jest zatem stwarzanie zachęt do kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Od

<sup>3</sup> Zagadnienia dotyczące nowo wprowadzonych rozwiązań podatkowych o charakterze prorodzinnym i proinnowacyjnym zostały opisane w rozdziałach Małeckiej-Ziemińskiej i Cieślukowskiego.