

Teresa Lubińska

Uniwersytet Szczeciński

ZARZĄDZANIE DOCHODAMI PUBLICZNYMI W OKRESIE KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie: Budżet państwa z racji wielu atrybutów jest centralną instytucją sektora finansów publicznych. W okresie kryzysu finansów publicznych ranga budżetu państwa wzrosła. W artykule dokonano dwuetapowej oceny fiskalnej roli budżetu państwa jako instrumentu zarządzania stabilizacją finansów publicznych. Pierwszy etap odnosi się do 2009 r., w którym wystąpił największy w okresie ostatnich 20 lat kryzys finansów publicznych. Drugi etap skoncentrowany jest na latach 2010 i 2011, jako na okresie podejmowania prób wychodzenia z kryzysu w obszarze dochodów fiskalnych.

Słowa kluczowe: kryzys finansów publicznych, kryzys finansowy, planowanie budżetowe.

1. Wstęp

Celem artykułu jest ocena podejścia do zarządzania dochodami budżetu państwa, które traktowane są jako antykryzysowe, kluczowe instrumenty stabilizacji sytuacji fiskalnej w całym sektorze finansów publicznych. Oceny dokonano na podstawie analiz szczegółowych, odnoszących się do wszystkich składowych dochodów budżetu państwa w latach 2008-2011. Na podstawie wyników analitycznych postawiono hipotezę o luce fiskalnej jako ważnej przyczynie pogorszenia parametrów deficytu i długu publicznego.

2. Główne przyczyny i skutki kryzysu finansowego lat 2008-2009

Analizę przyczyn kryzysu finansowego lat 2008-2009 w aspekcie teorii ekonomii oraz w wymiarze funkcjonujących w ostatnich latach instrumentów finansowych i rozwiązań instytucjonalno-regulacyjnych nadzoru nad rynkami finansowymi prezentują następujące prace: S. Owsiaka [2009], A. Ostaleckiej [2009a, b], K. Appelt [2010], H. Zadory [2010], K. Kluzy i R. Cholewińskiego [2010], R. Kałużnego [2010].

Wskazują one na następujące przyczyny kryzysu finansowego 2007/2008, słusznie generalnie określone jako zbyt liberalizm oceny ryzyka finansowego [Brzozowska 2009]:

- brak rzetelnej oceny ryzyka tzw. kredytów hipotecznych typu *subprime*,
- dynamiczny rozwój innowacji finansowych, w tym instrumentów pochodnych, bez odpowiednich reguł nadzorczych,
- brak przejrzystości i nadzoru nad działalnością agencji ratingowych,
- sekurytyzację kredytów hipotecznych,
- autonomizację sfery finansowej.

Wielu ekspertów koncentruje swoje rozważania na ważnym aspekcie przyczyn kryzysu, tzn. na metodach oceny ryzyka przez instytucje finansowe. K. Brzozowska [2009] ujmując ten problem jako: „zbyt liberalne podejście instytucji finansowych do oceny ryzyka finansowego, skutkujące wypracowywaniem coraz wyższych zysków, kosztem bezpieczeństwa inwestowania”.

L. Balcerowicz uwypukla fakt złożoności przyczyn i istoty kryzysów finansowych, co wywołuje według niego „bałamutne lub powierzchowne interpretacje” [Balcerowicz 2010]. Podkreśla dużą rangę błędnych interwencji publicznych jako ważnych, niewystarczająco docenionych przyczyn kryzysu. Wskazuje m.in. na następujące czynniki :

- ulgi podatkowe od kredytów mieszkaniowych,
- presję polityczną w USA na udzielanie kredytów mieszkaniowych osobom o niskiej wiarygodności kredytowej,
- politykę ratowania przez władzę publiczną większych firm finansowych.

A. Wojtyna [2010] jeszcze dobitniej niż L. Balcerowicz podkreśla „skomplikowaną konfigurację przyczyn obecnego kryzysu”. Wskazuje na konieczność naukowej analizy zjawisk negatywnych również w sektorze prywatnym, których nie należy traktować jedynie jako reperkusji błędnych działań państwa. A. Wojtyna wymienia tu takie kategorie, jak motyw zysku oraz mechanizmy nadzoru właścicielskiego.

Globalizacja rynków finansowych rozprzestrzeniła skutki kryzysu finansowego na wiele państw świata. Główne reperkusje kryzysu przejawiały się w następujących zjawiskach na rynku finansowym [Tokajuk 2009]:

- załamaniu płynności na rynku finansowym,
- wzroście należności zagrożonych,
- znacznej dewaluacji waluty,
- skokowym obniżaniu rezerw walutowych,
- wzroście stóp procentowych.

Wymienione zjawiska przerwały stabilność systemu finansowego wielu państw, wywołując ogromne zaburzenia, które w pełni zasługują na miano światowego kryzysu finansowego.

Skutki kryzysu finansowego dla polskiej gospodarki miały dużo łagodniejszy charakter niż w przypadku wiodących gospodarek. Niski wskaźnik monetyzacji polskiej gospodarki [Lubińska 2010a, s. 81] oraz przewaga tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji za pomocą kredytów bankowych ograniczyły skalę zaburzeń na rynku finansowym. Szczególne trudności finansowe odnotowano w Polsce w przypadku banków i przedsiębiorstw z nimi powiązanych, które posiadały opcje wal-

Tabela 1. PKB, wskaźnik inflacji oraz stopa bezrobocia w Polsce w latach 2006-2011

Wyszczególnienie	2006	2007	Wykonanie 2008	Wykonanie 2009	Prognoza 2010	Prognoza 2011
Wskaźnik tempa wzrostu PKB	6,2%	6,7%	5,1%	1,7%	3,0%	3,5%
PKB w mld zł	1060,0	1176,7	1272,8	1344	1412	1496,3
Wskaźnik inflacji – CPI	1,1%	2,5%	4,2%	3,5%	2,0%	2,3%
Stopa bezrobocia	14,9%	11,4%	9,9%	11,9%	12,3%	9,9%

Źródło: sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej z lat 2006, 2007, 2008, 2009 oraz uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011 (www.mf.gov.pl).

towe. Gwałtowny spadek wartości złotego¹ wywołały w kraju niekorzystne zmiany w umowach transakcji opcyjnych. Zaburzenia na światowych, w tym europejskich, rynkach finansowych wywołały w wymiarze makroekonomicznym znaczne osłabienie tempa wzrostu PKB oraz wzrost wskaźnika inflacji – por. tab. 1.

3. Rola nowelizacji ustawy budżetowej w 2009 r. jako głównego narzędzia zarządzania kryzysem finansów publicznych w 2009 r.

Bardzo wyraźne osłabienie dynamiki wzrostu PKB nastąpiło w 2009 r. Kryzys finansowy wywołał w Polsce, podobnie jak w wielu krajach, kryzys finansów publicznych, którego reperkusje odnoszą się do wszystkich podsektorów, tzn. rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych.

Skutki kryzysu finansowego w postaci załamania płynności na rynku finansowym w sposób bezpośredni odbijają się na sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora przedsiębiorstw oraz sektora instytucji finansowych, wywołując gwałtowne zaburzenia w sektorze finansów publicznych. Zaburzenia te skoncentrowane są na dochodach publicznych, stanowiących klasyczne daniny publiczne, tzn. na podatkach i paropodatkach (składki na ubezpieczenia społeczne). Pomijając zmiany systemowe w polityce fiskalnej oraz zmiany w efektywności i skuteczności gromadzenia dochodów, poziom dochodów podatkowych i paropodatkowych jest ściśle skorelowany z tempem wzrostu PKB, wskaźnikiem inflacji i skalą wzrostu wynagrodzeń, emerytur i rent. Dodać należy, że podejście metodyczne Ministerstwa Finansów do prognoz dochodów publicznych oparte jest na regule ostrożności i konserwatyźmu, co często, w wyniku uzyskiwanych wyższych niż planowano dochodów, skutkuje wykonaniem kwoty deficytu na poziomie niższym od planowanego, przy pełnym wykonaniu planowanego limitu wydatków. Mając to wszystko na uwadze, kryzys finansów publicznych należy określić jako zaburzenia w sektorze finansów publicz-

¹ Silne osłabienie złotego nastąpiło w drugiej połowie 2008 r. i na początku 2009 r.

nych, charakteryzujące się tym, że następuje gwałtowny spadek klasycznych dochodów fiskalnych (podatków i paropodatków) w stosunku do prognozy dochodów zawartej w ustawie budżetowej, skutkujący wzrostem deficytu i długu publicznego. Zjawisko załamania dochodów fiskalnych klasycznych występuje naturalnie również w podsektorze samorządowym w okresie kryzysu finansów publicznych.

S. Owsiak [2002, s. 436] podkreśla, że kryzys finansów publicznych występuje wówczas, gdy „władze publiczne nie mogą skutecznie posługiwać się instrumentami fiskalnymi, funduszami publicznymi, wydatkami publicznymi itd. [...] w wypełnianiu funkcji finansów publicznych”. Kryzys finansów publicznych lat 2008-2009 z pewnością załamał priorytetowe cele władz publicznych, jakimi były kryteria konwergencji fiskalnej, ukierunkowane na spełnienie wymogów traktatu z Maastricht w latach 2011-2012. Zaburzenia w skutecznej konsolidacji fiskalnej zostały dodatkowo wzmocnione zmianami systemowymi w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w składce rentowej.

Ze względu na swoistość wydatków publicznych, wyrażającą się w tzw. inercji budżetowej, nowelizacja ustawy budżetowej staje się kluczowym narzędziem krótkoterminowego zarządzania kryzysem finansów publicznych w całym sektorze. Po pierwsze dlatego, że budżet państwa ma dodatkowe tzw. źródła pozapodatkowe dochodów, którymi nie dysponują podsektory samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Po drugie, podsektor rządowy ma większe możliwości zaciągania zobowiązań finansowych niż podsektory samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Po trzecie, budżet państwa poprzez mechanizm dotacji, subwencji i wpłat do budżetu jest integralnie powiązany z budżetami jednostek samorządu terytorialnego oraz planami finansowymi innych jednostek sektora finansów publicznych. Lwia część deficytu i długu sektora finansów publicznych generowana jest w budżecie państwa. Tym samym budżet państwa staje się buforem dla pozostałych podsektorów, w stabilizacji ich gospodarki finansowej. Najistotniejszymi dla pomiaru kryzysu kategoriami makroekonomicznymi odnoszącymi się do finansów publicznych są:

- deficyt budżetu państwa,
- deficyt sektora finansów publicznych,
- dług publiczny.

W wyniku kryzysu finansów publicznych wskaźniki opisujące te kategorie ulegają gwałtownemu pogorszeniu, co skutkuje wspomnianą nowelizacją ustawy budżetowej, uchwał budżetowych jednostek samorządowych czy wprowadzeniem zmian w innych planach finansowych.

W dalszej części artykułu zostanie omówiona rola nowelizacji ustawy budżetowej w 2009 r. jako narzędzia zarządzania dochodami w kryzysie. Następnie dokonana zostanie ocena polityki zarządzania dochodami budżetu państwa w latach 2010-2011.

Kryzys finansów publicznych to zjawisko, które wymaga nowelizacji ustawy budżetowej oraz uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego [Lubińska 2010b, s. 51-61, 2010c, s. 311-323] obejmującej rewizję nie tylko dochodów,

lecz także wydatków deficytu i długu publicznego. W artykule skoncentrowano uwagę na dochodach budżetu państwa, poruszono jednak niezbędne wybrane elementy dochodów z tytułu ubezpieczeń społecznych.

Rok 2009 był rokiem ewidentnego kryzysu finansów publicznych w Polsce. Nastąpiło wówczas gwałtowne załamanie we wpływach podatkowych i paropodatkowych. Interesujące jest porównanie sytuacji załamania dochodów publicznych w 2009 r. z sytuacją w 2001 r., w którym nastąpiła również nowelizacja ustawy budżetowej, zmieniająca poziom deficytu budżetowego. W obu latach odnotowano spadek tempa wzrostu PKB o 3% (z 4,0% w 2000 r. do 1,0% w 2001 r. oraz z 4,8% w 2008 r. do 1,8% w 2009 r.). W obu latach odnotowano zbliżone skutki kryzysowe w dochodach podatkowych z wyjątkiem podatku dochodowego PIT (por. tab. 2). W 2009 r. skutkowały dodatkowo ograniczenia wynikające ze zmian ustawowych z 2007 r. i wprowadzenia od 2009 r. stawek 18 i 32% w podatku dochodowym PIT, w miejsce 19, 30 i 40%, oraz ograniczenia wynikające z ustawienia na dość wysokim poziomie progu podatkowego (85 528 zł). Skutkowało to luką dochodową w 2009 r. W tabeli 2 przedstawiono dla obu lat skalę zmian w dochodach podatkowych i niepodatkowych, biorąc pod uwagę wykonanie wpływów na tle ustaw budżetowych, z pominięciem ustaw po nowelizacji. Dane z wykonania odnoszą się bowiem do ustaw po nowelizacji w latach 2001 i 2009. Wykonanie tych dochodów było nieznacznie wyższe od prognoz zawartych w ustawach po nowelizacji. Nowelizacje pokazują rolę budżetu państwa jako narzędzia stabilizacji sytuacji finansowej nie tylko budżetu państwa, lecz całego sektora finansów publicznych.

Tabela 2. Kwoty i dynamika dochodów budżetu państwa w latach nowelizacji ustaw budżetowych w latach 2001 i 2009 r. (w mld zł)

Wyszczególnienie	Ustawa 2001	Wykonanie 2001	Zmiana w %	Ustawa 2009	Wykonanie 2009	Zmiana w %
1	2	3	4 (3/2)	5	6	7 (6/5)
I. Dochody podatkowe	137,7	119,1	-13,5	251,4	214,9	-14,5
1. Podatki pośrednie	94,5	82,4	-12,8	178,1	154,9	-13,0
2. Podatek dochodowy CIT	17,6	13,3	-24,4	33,1	24,2	-26,9
3. Podatek dochodowy PIT	25,6	23,4	-8,6	40,3	35,8	-11,2
II. Dochody niepodatkowe	21,9	20,3	-7,3	17,9	27,4	53,1
III. Inne (w tym środki UE)	1,5	1,1	-26,7	33,6	31,9	-5,1
IV. Ogółem dochody	161,1	140,5	-12,8	303,0	274,2	-9,5

Źródło: sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za 2001 i 2009 r. oraz ustawy budżetowe 2001 i 2009 r.

Nowelizacja w obszarze dochodów niepodatkowych w 2009 r. znacznie różniła się od tej z 2001 r. [Lubińska 2010d]. W 2009 r. zastosowano bardzo aktywną politykę dyskrecyjną w obszarze dochodów niepodatkowych (dywidendy i wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP, dochody ze zbycia praw majątkowych PKO BP SA oraz inne). Znaczne różnice stanowiły również dodatkowe wpływy w 2009 r., w kwocie 1,8 mld zł, uzyskane z tytułu dodatnich różnic kursowych w związku z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej. O ile w 2001 r. nastąpił spadek dochodów niepodatkowych o 1,6 mld zł, o tyle w 2009 r. uzyskano o 9,5 mld zł wyższy poziom wpływów niepodatkowych.

Biorąc pod uwagę znaczne pogorszenie makroekonomicznych parametrów fiskalnych w 2009 r., na tle 2001 r., poszukiwanie jednorazowych, niepodatkowych źródeł dochodów w okresie kryzysu 2009 r., było w pełni uzasadnione. Relacja długu do PKB w 2009 r. oraz prognoza na 2010 r. wskazywały wyraźnie na dużo wyższe napięcie kryzysowe w 2009 r. niż w 2001 r. Relacje długu do PKB w pełni to potwierdzają i są następujące: 2000 r. – 38,7%, 2001 r. – 40,2%, 2002 r. – 45,1%, 2008 r. – 46,9%, 2009 r. – 49,8%, 2010 r. – 54,7% (prognoza). Wprawdzie w 2001 r. nowelizacja samego deficytu budżetowego była głębsza niż w 2009 r., ale generalnie zawirowania w całym sektorze finansów publicznych były dużo silniejsze w 2009 r. Spadek dochodów podatkowych i niepodatkowych w 2001 r. o 20,6 mld zł, przy ograniczeniu wydatków o 8,8 mld zł, skutkowało wzrostem deficytu o 11,8 mld zł (z –20,5 mld zł do –31,3 mld zł). W 2009 r., w wyniku nowelizacji, nastąpił wzrost dochodów niepodatkowych o 9,5 mld zł, co przy ograniczeniu wydatków o 23,2 mld zł (w tym o 10,6 mld zł z rezerw celowych), skutkowało wzrostem deficytu jedynie o kwotę 5,6 mld zł (z –18,2 mld do –23,8 mld). Dodać należy, że poziom deficytu z 2009 r. nie uwzględnia środków budżetu państwa przekazywanych z FUS do OFE. Od 2004 r. stanowią one składową rozchodów. W 2008 r. były to środki w wysokości 19,9 mld, w 2009 r. – 21,1 mld, co daje rzeczywisty poziom deficytu budżetu państwa w 2009 r. w wysokości 44,9 mld zł.

Kryzys finansów publicznych w 2009 r. odzwierciedlił nie tylko spadek trwałych dochodów podatkowych, lecz także spadek trwałych dochodów parapodatkowych. Nastąpiło znaczne zwiększenie w 2009 r. zobowiązań w podsektorze ubezpieczeń społecznych. Poziom zobowiązań to kwota 11,8 mld zł (5,5 mld zł pożyczki z budżetu państwa, kredyt bankowy na kwotę 3,9 mld zł i nieodprowadzone składki do OFE w wysokości 2,4 mld zł). Już w 2008 r., gdy tempo wzrostu PKB było wysokie i wynosiło 4,8%, ujawniła się luka rentowa, jako efekt spadku składki rentowej z 13 do 6%. Wpływy do funduszu rentowego spadły z 32,9 mld w 2007 r. do 22,0 mld w 2008 r. Wypłata podstawowych świadczeń z funduszu rentowego w 2008 r. to kwota 30,7 mld zł. Poziom bieżącego deficytu całego podsektora ubezpieczeniowego za 2009 r., wyniósł –11,8 mld zł. Biorąc pod uwagę nadwyżkę całego podsektora ubezpieczeń społecznych, która w 2007 r. wynosiła 9,3 mld zł, sama obniżka obciążeń parapodatkowych była uzasadniona. Inną kwestią jest ocena skali i rodzaju zmian w obciążeniach z tytułu ubezpieczeń społecznych. Z pewnością skala obniżki była zbyt duża.

4. Zarządzanie kryzysem finansów publicznych w latach 2010-2011

Kryzys finansów publicznych zmusił rząd do rewizji polityki w zakresie obciążeń fiskalnych celem zapewnienia stabilnej realizacji zadań publicznych, w tym ogromu zadań, które są współfinansowane ze środków UE oraz celem zapewnienia konsolidacji fiskalnej, w związku z kolejnym etapem modernizacji Polski, jakim winno być przyjęcie waluty euro.

Poniżej podjęto próbę oceny polityki w zakresie stabilizacji fiskalnej lat 2010-2011. W tabelach 3-5 przedstawiono szczegółowe zmiany kwotowe i procentowe w dochodach podatkowych i niepodatkowych w latach 2010-2011 na tle lat 2008 i 2009. Analiza ta obejmuje dane za rok 2009 na tle 2008, jako dane za okres najgłębszego kryzysu finansów publicznych w okresie ostatnich 20 lat, oraz analizę danych z prognoz z lat pokryzysowych 2010 i 2011 (zawartych w dokumentach towarzyszących procesom opracowywania i uchwalania ustaw budżetowych).

Tabela 3. Dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa w latach 2008-2011 (w mld zł)*

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	Wykonanie 2009	Prognoza na 2010 r. wg ustawy 2010	Prognoza na 2010 wg uzasadnienia 2011	Prognoza na 2011 wg projektu ustawy 2011
1. Dochody podatkowe i niepodatkowe	238,8	242,3	245,6	246,2	270,9
1.1. Dochody podatkowe	219,5	214,9	223,2	223,1	242,7
1.1.1. Podatki pośrednie	153,7	155,0	160,8	165,2	179,7
z tego: podatek od towarów i usług	101,8	99,5	106,2	107,3	119,3
podatek akcyzowy	50,5	54,8	53,1	56,2	58,7
podatek od gier	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7
1.1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	27,2	24,2	26,3	21,9	24,8
1.1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	38,7	35,8	36,1	36,0	38,2
1.1.4. Podatek tonażowy	0,00009	0,00007	0,00001	0,00001	0,00001
1.2. Dochody niepodatkowe	19,3	27,4	22,4	23,2	28,2
1.2.1. Dywidendy	3,3	8,3	4,2	4,2	3,6
1.2.2. Wpłata z zysku NBP	0,0	0,0	0,0	3,9	1,7
1.2.3. Cło	1,7	1,6	1,8	1,7	1,8
1.2.3. Inne dochody niepodatkowe, w tym opłaty, grzywny, odsetki	12,1	14,8	13,7	10,6	18,7
1.2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2,2	2,7	2,7	2,7	2,4

* Dochody budżetu nie obejmują środków z UE i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi.

Źródło: sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych 2008, 2009 MF. Ustawa budżetowa 2010 r. MF, Projekt ustawy budżetowej i Uzasadnienie do projektu ustawy na 2011 r., MF (www.mf.gov.pl).

Tabela 4. Kwotowe zmiany w dochodach podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa w latach 2008-2011* (w mld zł, rok do roku)

Wyszczególnienie	Dochody Wykonanie 2009/2008	Dochody 2010 z ustawy 2010/ wykonanie 2009	Dochody 2010 z uzasadnienia 2011/wykonanie 2009	Dochody 2011 z projektu ustawy 2011/ dochody 2010
1. Dochody podatkowe i niepodatkowe	3,5	3,3	3,9	24,7
1.1. Dochody podatkowe	-4,6	8,3	8,2	19,6
1.1.1. Podatki pośrednie	1,3	5,8	10,2	14,5
z tego: podatek od towarów i usług	-2,3	6,8	7,9	12,0
podatek akcyzowy	3,4	-0,8	2,3	2,5
podatek od gier	0,2	0,0	0,1	0,0
1.1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	-3,0	2,1	-2,3	2,9
1.1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	-2,9	0,3	0,2	2,2
1.1.4. Podatek tonażowy	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2. Dochody niepodatkowe	8,1	-5,0	-4,3	5,1
1.2.1. Dywidendy	5,0	-4,1	-4,1	-0,6
1.2.2. Wpłata z zysku NBP	-	-	3,9	-2,2
1.2.3. Cło	-0,1	0,2	0,1	0,1
1.2.3. Inne dochody niepodatkowe, tym opłaty, grzywny, odsetki	2,7	-1,1	-4,2	8,1
1.2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,5	0,0	0,0	-0,3

* Dochody budżetu nie obejmują środków z UE i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi.

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 5. Procentowe zmiany w dochodach podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa w latach 2008-2011* (dynamika rok do roku)

Wyszczególnienie	Dochody 2009/2008	Dochody 2010 z ustawy 2010/ wykonanie 2009	Dochody 2010 z uzasadnienia 2011/wykonanie 2009	Dochody 2011 z projektu ustawy 2011/ dochody 2010
1. Dochody podatkowe i niepodatkowe	1,5%	1,4%	1,6%	10,0%
1.1. Dochody podatkowe	-2,1%	3,9%	3,8%	8,8%
1.1.1. Podatki pośrednie	0,8%	3,7%	6,5%	8,8%
z tego: podatek od towarów i usług	-2,1%	6,8%	7,9%	11,2%
podatek akcyzowy	6,8%	-1,5%	4,3%	4,4%
podatek od gier	12,2%	6,3%	0,0%	0,0%
1.1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	-11,1%	8,7%	-9,5%	12,2%
1.1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	-7,5%	0,8%	0,6%	6,0%
1.1.4. Podatek tonażowy	0,0%	0%	0%	0,0%
1.2. Dochody niepodatkowe	42,1%	-15,7%	-15,7%	22,0%
1.2.1. Dywidendy	150,8%	-49,4%	-49,4%	-14,3%
1.2.2. Wpłata z zysku NBP	- (brak wpłaty)	- (brak wpłaty)	- (wpłata 3,9 mld zł)	-56,4%
1.2.3. Cło	-5,9%	12,5%	6,3%	5,9%
1.2.3. Inne dochody niepodatkowe, w tym opłaty, grzywny, odsetki	22,3%	-7,4%	28,4%	76,4%
1.2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	24,8%	0,0%	0,0%	-11,1%

* Dochody budżetu nie obejmują środków z UE i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi.

Źródło: obliczenia własne.

Pełny cykl analizy zmian dochodów wykonanych i prognozowanych powinien objąć za lata 2009-2011 następujące prace:

1) prognozę dochodów na 2010 r., zawartą w ustawie budżetowej na 2010 r. w stosunku do dochodów uzyskanych w poprzednim 2009 r. (do wykonania 2009),

2) prognozę dochodów na 2010 r., zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. w stosunku do dochodów uzyskanych w 2009 r. (do wykonania 2009),

3) prognozę dochodów na 2010 r., zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011, na tle prognozy zawartej w ustawie budżetowej 2010 r.,

4) wykonanie dochodów 2010 r., na tle wykonania 2009 r.,

5) prognozę dochodów ustawy budżetowej 2011 r., w stosunku do dochodów uzyskanych w roku poprzednim (do wykonania 2010 r.),

6) prognozę dochodów na 2011 r., zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2012 r.

Głównym źródłem innych dochodów niepodatkowych są: wpłaty o charakterze sankcyjnym (np. mandaty), odsetki od zaległości podatkowych, dochody uzyskiwane z nieruchomości Skarbu Państwa, dochody z koncesji udzielonych przez państwo, wpływy z tytułu opłat za usługi jednostek budżetowych (np. opłaty sądowe) oraz odsetki od udzielonych kredytów, pożyczek, gwarancji i poręczeń. Dochody z tytułu dywidendy i wpłat z zysku obejmują dywidendy od udziałów Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

Dodać należy, że prognozy dochodów z podatków PIT i CIT na 2010 r. i 2011 r. zawierają skutki nieznacznego wzrostu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tych podatków (odpowiednio PIT dla gmin wzrost w 2010 r. z 36,72 do 36,94 i do 37,12% w 2011 r., odpowiednio CIT do województw wzrost w 2011 r., z 14,00 do 14,75%).

Wymienione wcześniej etapy analizy pozwalają na szczegółową ocenę procesu planowania i wykonywania dochodów oraz ocenę czynników wpływających na odchylenia od prognoz realnie uzyskiwanych dochodów. Przykładem bardzo dużego odchylenia od prognozy w dochodach podatkowych są wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych oraz wpływy z podatku akcyzowego w 2010 r. W pierwszym przypadku prognoza zawarta w ustawie budżetowej na 2010 r. wyniosła 16,3 mld zł, a prognoza z uzasadnienia do projektu ustawy na 2011 r. to kwota 21,9 mld zł. Różnica wynosi 4,4 mld zł. W przypadku podatku akcyzowego jest to kwota 3,1 mld zł. Wskazuje to na poważne trudności w skutecznym planowaniu dochodów publicznych w latach pokryzysowych.

Poniżej opisano zmiany w strukturze oraz dynamice wykonanych i prognozowanych dochodów podatkowych i niepodatkowych w latach 2009-2011, odnosząc się do zasadniczych źródeł poprawy kryzysowej sytuacji budżetu państwa. Należy wskazać na następujące zjawiska.

1. Znaczną poprawę sytuacji dochodowej budżetu w latach 2010 i w 2011 uzyskano z wpłat z zysku NBP. W 2010 r. była to kwota 3,9 mld zł. Planowana wpłata z zysku

w dochodach na 2011 r. to kwota 1,7 mld zł. W budżetach w latach 2008 i w 2009 r. nie było wpłat z zysku NBP (odpowiednio za 2007 r. i za 2008 r.). W latach poprzednich kwoty wpłat z zysku NBP wynosiły następująco : budżet 2005 – 4,2 mld zł za 2004 r.; budżet 2006 r. – 1,2 mld zł za 2005 r.; budżet 2007 – 2,5 mld zł za 2006 r.

2. Kluczowe znaczenie dla poprawy sytuacji dochodowej budżetu w 2011 r. będzie miał przyrost dochodów z tytułu podatku od towaru i usług. Podwyżka stawek VAT z 22 do 23%, z 7 do 8% oraz z 3 do 5% powinna przynieść w 2011 r. dodatkowe 5 mld zł dochodów do budżetu. W uzupełnieniu należy dodać, iż wzrost stawek z 3 do 5% wynika z umów przyjętych w umowie akcesyjnej Polski z UE. W 2010 r. wygasła zgoda na stosowanie stawki 3% jako stawki najniższej. Stawką standardową najniższą w UE jest stawka 5%.

3. W 2011 r. następuje stabilizacja dochodów z tytułu podatku dochodowego PIT. Po dwóch latach spadku wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, tzn. w latach 2009 i 2010, wpływy z podatku dochodowego PIT prognozowane na 2011 r. w wysokości 38,2 z mld zł są o 0,5 mld zł mniejsze od poziomu dochodów sprzed trzech lat, tzn. z 2008 r., w którym wynosiły 38,7 mld zł. Trudności z uzyskaniem dynamicznego wzrostu dochodów z podatku PIT wskazują na istnienie luki dochodowej z tego źródła.

4. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, podobnie jak w przypadku podatku PIT, odnotowują spadek w ostatnich dwóch latach. W przypadku wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych prognoza na 2011 r. dochodów jest niska, wynosi 24,8 mld zł. Jest to jednak kwota o 2,9 mld wyższa od wpływów z 2010 r. Sytuacja finansowa przedsiębiorstw, w tym banków, ulega bardzo powolnej poprawie. Jednym z czynników ograniczenia dochodów z podatku CIT w 2010 r. było zwiększenie kosztów w bankach z tytułu tworzenia rezerw na zagrożone kredyty. Wysokie tempo wzrostu PKB w 2008 r. skutkowało dochodami z podatku CIT na poziomie 27,2 mld zł. Dochody na poziomie zbliżonym do 2008 r. należy przewidywać dopiero w 2012 r.

5. Systematyczny, znaczący wzrost dochodów odnotowują wpływy z akcyzy, w tym w szczególności z akcyzy na wyroby tytoniowe. Podwyżka stawki podatku akcyzowego w 2011 r. wynosi 4%, w 2010 r. podwyżka wynosiła 2,57%. Podwyżki stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe wynikają z konieczności dostosowania obowiązującej stawki na papierosy do minimalnej stawki obowiązującej w UE.

6. W 2011 r. zakończona została dyskrejonalna polityka w stosunku do dochodów niepodatkowych. W latach 2010 i 2011 nastąpił powrót do rozmiaru środków uzyskiwanych z tytułu dywidendy w okresie przed kryzysem. W 2008 r. wpływy z dywidend wynosiły 3,3 mld, a prognoza na 2011 r., wynosi 3,6 mld zł.

5. Luka fiskalna w Polsce

W uzupełnieniu do powyższych analiz należy uwypuklić paralelne działanie kryzysu finansowego i spadku poziomu fiskalizmu, obejmującego nie tylko wymienione

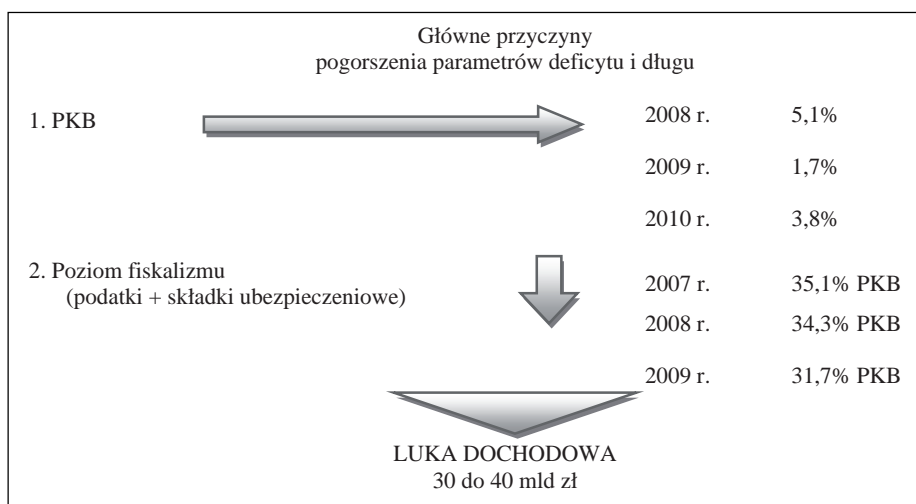
dochody z tytułu podatku dochodowego PIT, lecz także dochody z tytułu spadku składki rentowej. Te dwa czynniki spowodowały gwałtowny wzrost długu publicznego z poziomu 565,9 mld zł w 2008 r. do 669,5 mld zł w 2009 r. oraz 750,8 mld w 2010 r. (PW) i 911,4 mld w 2011 r. (PW).

Badania autorki dotyczące skali zmniejszenia dochodów publicznych pozwalają postawić tezę o dwóch głównych przyczynach gwałtownego wzrostu długu do poziomu 54,2% PKB w 2011 r. (PW) [Lubińska 2010d]. Są to:

- 1) spadek poziomu fiskalizmu,
- 2) niskie tempo wzrostu PKB.

Ważnym obiektywnym czynnikiem wzrostu długu są też fundusze unijne, którym towarzyszy współfinansowanie ze środków publicznych.

Wskaźnik fiskalizmu obejmuje klasyczne dochody podatkowe oraz dochody ze składek ubezpieczeniowych. Wymienione czynniki wywołały lukę fiskalną w wymiarze od 30 do 40 mld zł (por. rys. 1).



Rys. 1. Główne przyczyny pogorszenia parametrów deficytu

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku wskaźnika fiskalizmu w latach 2008 i 2009 odnotowany został stopniowy znaczący ubytek bazy podatkowej. Plasuje to Polskę wśród państw UE o najniższym wskaźniku fiskalizmu.

6. Podsumowanie

1. Nowelizacja ustawy budżetowej w zakresie dochodów skoncentrowana na dyskrecjonalnej polityce w stosunku do dochodów niepodatkowych, ze względu na incydentalność tej grupy dochodów, nie jest w stanie zapewnić trwałej stabilizacji

dochodowej. Dochody niepodatkowe są jednak bardzo istotnym narzędziem krótko-terminowego zarządzania kryzysem finansów publicznych.

2. Ograniczenie skali fiskalizmu w Polsce w wyniku zmian systemowych w Polsce w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w składce rentowej wywołały lukę fiskalną trwale utrudniającą stabilizację finansów publicznych.

3. Podwyżkę stawek VAT należy widzieć jako próbę powrotu do skali fiskalizmu, który był niezbędny do stabilnej realizacji zadań publicznych, w tym zadań współfinansowanych ze składek UE. Nie należy przewidywać powrotu do stawki 22% VAT.

4. Należy brać pod uwagę konieczność zwiększenia składki rentowej.

Literatura

- Appelt K., *The glass-steel act z 1933 r.*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 144, UE, Poznań 2010.
- Balcerowicz L., *Kryzys finansowy czy kryzys myślenia*, „Rzeczpospolita” 2010, 21 września.
- Brzozowska K., *Reperkusje kryzysu finansowego w USA w polskim systemie bankowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 546, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Kałużny R., *Skutki kryzysu. Nowe spojrzenie na rolę banków*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 140, UE, Poznań 2010.
- Kluza K., Cholewiński R., *Wnioski z kryzysu w kontekście hipotezy niestabilności finansowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 143, UE, Poznań 2010.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010a.
- Lubińska T., *Ocena wpływu kryzysu finansowego na dochody budżetu państwa oraz na wynik sektora finansów publicznych*, [w:] M. Urbaniec (red.), *Finanse publiczne: uwarunkowania i współczesne trendy rozwoju społeczno-gospodarczego*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej Educator, Częstochowa 2010b.
- Lubińska T., *Wpływ kryzysu finansowego na dochody budżetu państwa i jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej nr 321, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2010c.
- Lubińska T., *Zarządzanie finansami w kryzysie*, „Rzeczpospolita” 2010d, 3 września.
- Ostalecka A., *Kryzysy bankowe i metody ich przezwyciężania*, Difin, Warszawa 2009a.
- Ostalecka A., *Geneza kryzysu na rynku kredytów subprime*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 548, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009b.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Owsiak S., *O dylematach związanych z alokacją publicznych pieniędzy w warunkach kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 546, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Tokajuk E., *Przyczyny i zapobieganie kryzysom finansowym na przykładzie polskiego sektora bankowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 548, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Wojtyna A., *Zbyt kategoryczne sądy Balcerowicza*, „Rzeczpospolita” 2010, 29 października.
- Zadora K., *O systemowej przyczynie kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 143, UE, Poznań 2010.

MANAGEMENT OF PUBLIC REVENUE DURING THE PERIOD OF PUBLIC FINANCE CRISIS

Summary: National budget is the central institution of public finance. Its significance increased in the period of public finance crisis. The article makes an assessment of two-step fiscal role of national budget as an instrument of management of public finances stability. The first step concerns 2009 when there was the largest crisis of the last 20 years. The second step is focused on 2010 and 2011, on the period of making attempts to get out of the fiscal revenue crisis.