

TERESA LUBIŃSKA

Uniwersytet Szczeciński

**ROLA NOWELIZACJI USTAWY BUDŻETOWEJ
W 2009 ROKU W ANTYKRYZYSOWEJ STABILIZACJI
DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA**

Wprowadzenie

Rok 2009 to rok gwałtownego spadku tempa wzrostu PKB oraz rok, w którym zaczęły obowiązywać znaczące zmiany systemowe w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Skutkowało to znaczącymi ograniczeniami w dochodach publicznych. Celem artykułu jest ocena roli nowelizacji budżetu państwa jako głównego instrumentu stabilizacji fiskalnej w 2009 roku, dotyczącej nie tylko samego budżetu państwa, ale całego sektora finansów publicznych. Wyniki analizy sytuacji fiskalnej sektora finansów publicznych w okresie kryzysu lat 2008–2009 stanowią w artykule bazę dla wskazania wyzwań polityki fiskalnej.

1. Zasadnicze przyczyny i skutki kryzysu finansowego

Jak wskazuje B. Brzozowska¹, „zbyt liberalne podejście instytucji finansowych do oceny ryzyka finansowego, skutkujące wypracowywaniem coraz wyższych zysków kosztem bezpieczeństwa inwestowania”, stało się przyczyną

¹ Por. K. Brzozowska, *Reperkusje kryzysu finansowego w USA w polskim systemie bankowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 548, Szczecin 2009.

kryzysu finansowego 2007/2008. Bliższą analizę przyczyn kryzysu finansowego w aspekcie teorii ekonomii oraz w wymiarze funkcjonujących w ostatnich latach instrumentów finansowych i rozwiązań instytucjonalno-regulacyjnych nadzoru nad rynkami finansowymi prezentują prace: S. Owsiaka², A. Ostaleckiej³, K. Appelt⁴, H. Zadory⁵, K. Kluzy i R. Cholewińskiego⁶ oraz R. Kałużnego⁷.

Wskazują one na następujące przyczyny kryzysu finansowego 2007/2008, słusznie określone jako zbyt liberalizm mający miejsce w ocenie ryzyka finansowego⁸:

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

Globalizacja rynków finansowych rozprzestrzeniła skutki kryzysu finansowego na wiele państw świata. Główne reperkusje kryzysu przejawiały się w zjawiskach, takich jak⁹:

- załamanie płynności na rynku finansowym,
- wzrost należności zagrożonych,
- znaczna dewaluacja waluty,
- skokowe obniżanie rezerw walutowych,
- wzrost stóp procentowych.

² Por. S. Owsiak, *O dylematach związanych z alokacją publicznych pieniędzy w warunkach kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 546, Szczecin 2009.

³ Por. A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe i metody ich przewycięzania*, Difin, Warszawa 2009; też, *Geneza kryzysu na rynku kredytów subprime*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 548, Szczecin 2009.

⁴ Por. K. Appelt, *The glass-steallact z 1933 r.*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 144, Poznań 2010.

⁵ Por. K. Zadora, *O systemowej przyczynie kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 143, Poznań 2010.

⁶ K. Kluza, R. Cholewiński, *Wnioski z kryzysu w kontekście hipotezy niestabilności finansowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 143, Poznań 2010.

⁷ R. Kałużny, *Skutki kryzysu. Nowe spojrzenie na rolę banków*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 140, Poznań 2010.

⁸ K. Brzozowska, *op.cit.*

⁹ Por. E. Tokajuk, *Przyczyny i zapobieganie kryzysom finansowym na przykładzie polskiego sektora bankowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 548, Szczecin 2009.

Wymienione zjawiska przerwały stabilność systemu finansowego wielu państw, wywołując ogromne zaburzenia, które w pełni zasługują na miano światowego kryzysu finansowego. Interesujący aspekt kryzysu finansowego, rzadko opisywany w literaturze ekonomicznej, zawiera praca J. Węclawskiego¹⁰. Autor analizuje i ocenia ekonomiczne i społeczne skutki kryzysu finansowego.

Skutki kryzysu finansowego dla polskiej gospodarki przybrały dużo łagodniejszy charakter niż w przypadku głównych gospodarek. Niski wskaźnik monetyzacji polskiej gospodarki¹¹ oraz przewaga tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji za pomocą kredytów bankowych ograniczały skalę zaburzeń na rynku finansowym. Szczególne trudności finansowe odnotowano w przypadku banków i przedsiębiorstw z nimi powiązanych, które posiadały opcje walutowe. Gwałtowny spadek wartości złotego¹² skutkowało niekorzystnymi zmianami w umowach transakcji opcyjnych. Zaburzenia na światowych rynkach finansowych, w tym europejskich, wywołały w wymiarze makroekonomicznym znaczne osłabienie tempa wzrostu PKB oraz wzrost wskaźnika inflacji (por. tabela 1). Osłabienie dynamiki wzrostu PKB w znaczący sposób miało miejsce w 2009 roku. Prognozy wzrostu PKB na 2010 rok kształtują się na poziomie zbliżonym do tempa uzyskanego w 2009 roku.

Tabela 1

Tempo wzrostu PKB oraz wskaźnik inflacji w Polsce w latach 2006–2009

Lp.	Wyszczególnienie	2006 rok	2007 rok	Wykonanie 2008	Prognoza* 2009	Wykonanie 2009
1.	Wskaźnik tempa wzrostu PKB (%)	6,2	6,7	5,1	0,2	1,8
2.	PKB w mld zł	1 060,0	1 176,7	1 272,8	1 305,5	1 344,0
3.	Wskaźnik inflacji – CPI (%)	1,1	2,5	4,2	3,6	3,5

* Prognoza na 2009 rok podana jest według znowelizowanej Ustawy budżetowej na 2009 rok z dnia 17 lipca 2009 roku. W projekcie ustawy budżetowej założono 3,7% wzrostu PKB.

Źródło: Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej z lat 2006, 2007, 2008, 2009, Ministerstwo Finansów.

¹⁰ Por. J. Węclawski, *Etyczne i społeczne aspekty kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 10, Poznań 2010.

¹¹ Por. T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 81.

¹² Silne osłabienie złotego miało miejsce w drugiej połowie 2008 r. i na początku 2009 r.

2. Nowelizacja ustawy budżetowej jako narzędzie zarządzania kryzysem finansów publicznych

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, to znaczy na podatkach i paropodatkach (składki na ubezpieczenia społeczne). Pomijając zmiany systemowe w polityce fiskalnej oraz efektywność i skuteczność gromadzenia dochodów, poziom dochodów podatkowych i paropodatkowych jest ściśle skorelowany z tempem wzrostu PKB i wskaźnikiem inflacji. **Gwałtowny spadek dochodów podatkowych w stosunku do prognozy dochodów zawartej w ustawie budżetowej, w uchwałach budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz w planach finansowych pozostałych instytucji sektora finansów publicznych jest zjawiskiem, które z pewnością należy określić jako kryzys finansów publicznych.**

S. Owsiak wskazuje, że kryzys finansów publicznych ma miejsce wówczas, gdy „władze publiczne nie mogą skutecznie posługiwać się instrumentami fiskalnymi, funduszami publicznymi, wydatkami publicznymi itd. w wypełnianiu (...) funkcji finansów publicznych”¹³. Funkcje finansów publicznych, w tym w szczególności funkcja alokacyjna, narażone są na destruktywne i destabilizujące działania kryzysu. Funkcja alokacyjna skutkuje dostarczaniem społeczeństwu dóbr i usług publicznych finansowanych ze środków publicznych. Gwałtowny spadek wpływów w dochodach publicznych wymaga rewizji wydatków publicznych oraz rewizji deficytu i długu publicznego. Kluczowym narzędziem zarządzania kryzysem finansów publicznych jest więc nowelizacja ustawy budżetowej, w tym nowelizacja budżetu państwa.

Budżet państwa uznać należy za najważniejszą część ustawy budżetowej. Przemawia za tym ranga zadań publicznych sprawowanych przez podmioty, będące dysponentami środków ujętych w budżecie państwa. Są to instytucje, które kreują politykę gospodarczą, społeczną i fiskalną w państwie. Ustanawiają reguły oraz rozwiązania instytucjonalne procesów kontroli i ochrony państwa. Ustanawiają instytucje władzy sądowniczej i trybunałów. Zgodnie z przyjętymi

¹³ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 436.

celami polityki społeczno-gospodarczej i fiskalnej podmioty objęte budżetem państwa realizują określony katalog centralnych zadań publicznych. Ważne jest również uwzględnienie faktu silnego powiązania budżetu państwa z planami finansowymi podmiotów ujętych w ustawie budżetowej oraz jednostkami samorządowymi i jednostkami podsektora ubezpieczeń społecznych. Budżet państwa poprzez mechanizm dotacji i subwencji, wpłat do budżetu jest integralnie powiązany z budżetami jednostek samorządu terytorialnego oraz planami finansowymi innych jednostek sektora finansów publicznych. Lwia część deficytu i długu publicznego sektora finansów publicznych generowana jest w budżecie państwa.

Kategoriemi makroekonomicznymi, odnoszącymi się do finansów publicznych, które są kluczowe dla pomiaru kryzysu, są następujące kategorie:

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

W wyniku kryzysu finansów publicznych wskaźniki opisujące wyżej wymienione kategorie ulegają gwałtownemu pogorszeniu, co skutkuje wspomnianą nowelizacją ustawy budżetowej, uchwał budżetowych jednostek samorządowych czy wprowadzeniem zmian w innych planach finansowych. Spadek dochodów publicznych w stosunku do prognozy dochodów ustawy budżetowej skutkującej koniecznością nowelizacji ustawy budżetowej w pełni uzasadnia tezę o istnieniu kryzysu finansów publicznych. Proces planowania budżetowego oparty jest bowiem na regule konserwatywnego podejścia do prognozy dochodów. Na ogół wykonanie dochodów jest wyższe od ich prognozy, w wyniku czego zmniejszeniu ulega deficyt budżetu państwa. Przyczyny kryzysu finansów publicznych mogą być różne. Podobnie jest w przypadku nowelizacji ustawy budżetowej – może mieć ona różne podłoże¹⁴. Przykładem szczególnego typu kryzysu finansów publicznych były lata 1991–1992. Okres transformacji z gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową skutkował w tych latach gwałtownym załamaniem dochodów publicznych w latach i określony był mianem kryzysu finansów publicznych w Polsce¹⁵. Sytuacja ustabilizowała się w 1993 roku, gdy tempo wzrostu PKB wyniosło 3,8% na tle realnego spadku PKB w 1990 roku i wzrostu na poziomie 2,6% w 1992 roku. W roku 1993 deficyt budżetu państwa

¹⁴ Powódź w 2010 r. skłoniła niektórych polityków do rozważenia nowelizacji ustawy budżetowej.

¹⁵ Por. S. Owsiak, *op.cit.*, s. 436 i n.

spadł o 31% w stosunku do 1992 roku i wyniósł 5,1 mld zł wobec 7,4 mld zł w 1992 roku. Kryzys finansów publicznych z lat 1991–1992 można określić jako kryzys transformacyjny.

Sytuację finansów publicznych lat 2008–2009 należy widzieć w zupełnie odmiennym świetle. Kryzys ten należy jednoznacznie oceniać jako kryzys równoległy do kryzysu finansowego na rynkach finansowych. Spadek dochodów podatkowych do budżetu państwa w pierwszych miesiącach 2009 roku był bardzo gwałtowny. Wskazywał jednoznacznie na konieczność nowelizacji ustawy budżetowej, w tym rewizji dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego.

3. Ocena polityki antykryzysowej w odniesieniu do dochodów budżetu państwa w 2009 roku według nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 17.07.2009 roku

Gromadzenie dochodów do budżetu państwa w 2009 roku realizowane było w warunkach skokowego kryzysowego spowolnienia gospodarczego. Projekt ustawy budżetowej na 2009 rok w założeniach makroekonomicznych zakładał 4,8-procentowy wskaźnik wzrostu PKB na 2009 rok. Dane te były opracowywane w sierpniu 2008 roku, gdy niejednoznaczne były prognozy dotyczące tendencji depresyjnych w gospodarce światowej i ich wpływu na polską gospodarkę.

W styczniu 2009 roku prognozę tempa wzrostu PKB zmniejszono do 3,7%. W dniu 17 lipca 2009 roku dokonano nowelizacji ustawy budżetowej. Negatywne skutki kryzysu okazały się bardzo znaczące. Z uwagi na przyjęcie prognozy wskaźnika wzrostu PKB na poziomie 0,2% dokonano wielu zmian w prognozie dochodów do budżetu państwa. Ustawa budżetowa na 2009 rok zakładała dochody budżetu w wysokości **303 034 805 tys. zł**. Ustawa po nowelizacji zmniejszyła o 30,1 mld zł prognozę dochodów. Prognoza na 2009 rok według znowelizowanej ustawy wynosiła **272 911 504 tys. zł**. Politykę antykryzysową w odniesieniu do dochodów należy określić jako bardzo aktywną politykę dyskrecjonalną w odniesieniu do dochodów niepodatkowych. Polityką tą objęte zostały dochody z dywidendy i wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz dochody spółek ze zbycia praw majątkowych PKO BP SA (1,4 mld zł) i z tytułu wpłaty przez UniCredito Italiano S.P.A. rekompensaty za odstąpienie od opcji zakupu akcji Banku PeKaO SA (300 mln zł).

Uzyskano dodatkowe wpływy w grupie pozostałych dochodów niepodatkowych z tytułu dodatnich różnic kursowych w kwocie 1,8 mld zł w związku z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej. Założono również wyższą refundację wydatków z programów Unii Europejskiej.

W tabeli 2 przedstawiono źródła i kwoty wzrostu dochodów przyjęte w znowelizowanej ustawie. Przyrost dochodów według prognozy znowelizowanej ustawy wyniósł 15,8 mld zł, co stanowiło 5,7% dochodów ogółem.

Tabela 2

Źródła i kwoty wzrostu dochodów budżetu państwa według znowelizowanej ustawy budżetowej z dnia 17.07.2009 roku oraz ich wykonanie (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ustawa 2009 rok	Przyrost dochodów według znowelizowanej ustawy	Wykonanie nowelizacji	Różnica
1	2	3	4	4 - 3
Dywidendy	3 351 100	4 300 466	4 973 395	672 929
Dochody jednostek budżetowych	9 022 517	545 806	730 978	185 172
Pozostałe dochody niepodatkowe	785 000	2 511 794	3 982 351	1 470 557
Podatek od gier	1 364 000	198 000	212 073	14 073
Dochody zagraniczne	106 487	93 513	149 978	56 465
Środki Unii Europejskiej i inne bezzwrotne	33 602 644	8 162 014	0	-9 892 172
Ogółem	48 230 568	15 811 593	10 048 775	-5 762 818

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r., Ministerstwo Finansów.

W tabeli 3 przedstawiono procentowe przyrosty dochodów zaproponowane w ustawie po nowelizacji. Skokowy wzrost o 319% odnosił się do wspomnianych wyżej dochodów z praw majątkowych i rekompensaty UniCredito Italiano S.P.A. Wśród dochodów niepodatkowych przyjęto wzrost o 128% wpływów z dywidendy i wpłat z zysku. Biorąc pod uwagę bazę przyrostu na poziomie 3,4 mld zł, wzrost o 128% należy uznać za rekordowo wysoki. Podobna uwaga odnosi się do dochodów ze środków z Unii Europejskiej i innych ze źródeł bezzwrotnych. Wzrost wyniósł zaledwie 24,3%, co przy bazie 33,6 mld zł skutkowało prognozą przyrostu na poziomie 15,3 mld zł.

Tabela 3

Skala wzrostu dochodów niepodatkowych i dochodów z podatku od gier oraz środków Unii Europejskiej i innych bezzwrotnych środków według znowelizowanej ustawy z 17.07.2009 roku

Wyszczególnienie	Procentowy wzrost dochodów
Podatek od gier	14,5
Dywidenda	128,0
Dochody jednostek budżetowych	6,0
Dochody zagraniczne	87,0
Pozostałe dochody niepodatkowe	319,0
Środki z Unii Europejskiej i inne bezzwrotne	24,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r., Ministerstwo Finansów.

Odpowiednio do przyjętej prognozy wzrostu PKB ograniczono w projekcji dochody podatkowe do budżetu o 45,9 mld zł, co stanowiło 15,1% dochodów ogółem ustawy budżetowej, a 22,3% dochodów podatkowych ustawy budżetowej. W tabeli 4 przedstawiono źródła i kwoty spadku dochodów do budżetu państwa według znowelizowanej ustawy budżetowej.

Tabela 4

Źródła i kwoty spadku dochodów budżetu państwa według znowelizowanej ustawy budżetowej z dnia 17.07.2009 roku oraz ich wykonanie (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ustawa 2009 rok	Spadek dochodów wg znowelizowanej ustawy	Wykonanie	Różnica
1	2	3	4	4 – 3
Podatek od towarów i usług	118 590 000	-24 590 000	-19 135 279	5 454 721
Podatek akcyzowy	58 110 000	-6 210 000	-4 183 113	2 026 887
Podatek dochodowy CIT	33 120 000	-9 119 700	-8 963 403	156 297
Podatek dochodowy PIT	40 250 000	-5 900 000	-4 486 272	1 413 728
Cło	2 032 000	-115 000	-404 496	-289 496
Ogółem	252 102 000	-45 934 700	-37 172 563	8 762 137

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na 2009 r., Ministerstwo Finansów.

W tabeli 5 zawarto informacje o prognozowanej skali ograniczeń dochodów podatkowych w odniesieniu do prognozy z ustawy budżetowej. Największą dynamikę spadku dochodów przewidywano w dochodach z podatku od osób prawnych oraz z podatku VAT. Dużo mniejszą dynamikę spadku przewidywano w przypadku podatku akcyzowego, co wynikało między innymi z podwyższenia o 18,1% akcyzy na wyroby tytoniowe.

Tabela 5

Skala spadku dochodów podatkowych i dochodów z ceł
według znowelizowanej ustawy z dnia 17.07.2009 roku (w procentach)

Wyszczególnienie	Procentowy spadek dochodów
Podatek od towarów i usług	-20,7
Podatek akcyzowy	-10,7
Podatek dochodowy CIT	-27,5
Podatek dochodowy PIT	-14,8
Cło	-5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r., Ministerstwo Finansów.

W tabeli 6 zawarto informacje o kwocie dochodów z wpłat jednostek samorządu terytorialnego według ustawy i ustawy po nowelizacji. Jest to jedyne źródło dochodów budżetu państwa, z którego wolumen wpływu nie uległ zmianie po nowelizacji.

Tabela 6

Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego jako jedyne źródło dochodów
budżetu państwa niepodlegające nowelizacji w 2009 roku (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ustawa 2009 rok	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie 2009 rok
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 702 037	2 702 037	2 702 049

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r., Ministerstwo Finansów.

Nowelizacja ustawy budżetowej ograniczyła również wydatki budżetu państwa o 21,1 mld zł. Wzrost dochodów budżetowych oraz ograniczenie wydatków pozwoliły przyjąć deficyt budżetu państwa na poziomie 27,2 mld zł, co stanowiło kwotę o 9 mld wyższą od kwoty deficytu ustawy budżetowej. Przedstawione w tabeli 2 oraz tabeli 4 wykonanie dochodów za 2009 rok wskazuje na następujące odchylenia od prognozy zawartej w ustawie po nowelizacji:

- wzrost dochodów ze źródeł pozapodatkowych okazał się wyższy o 2,4 mld zł,
- wpływy ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnych okazały się znacząco niższe od przyjętych w ustawie po nowelizacji. Spadek dochodów był o 9,9 mld niższy od prognozy,
- skala spadków większości dochodów podatkowych była niższa od przyjętych w prognozie ustawy po nowelizacji. Tempo wzrostu PKB było bowiem wyższe o 1,6% od wskaźnika przyjętego w prognozie,
- wpływy z ceł były o 298 mln zł niższe od planowanych.

4. Deficyt i dług publiczny w okresie kryzysu finansowego 2008–2009

W tabeli 7 zawarto dynamikę dochodów budżetu państwa w roku 2009 na tle 2008. Dane te potwierdzają wcześniej opisane tendencje dochodowe w 2009 roku.

Wprawdzie dochody ogółem były o 8,1% wyższe od dochodów z 2008 roku, podczas gdy dochody fiskalne, czyli podatkowe, spadły o 2,1% mimo wzrostu gospodarczego na poziomie 1,8%. Wzrost dochodów podatkowych dotyczył wpływów z akcyzy, co wynikało głównie z podwyżki stawek podatku akcyzowego oraz wzrostu konsumpcji oleju opałowego. Wpływy ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnych były o 17,1 mld wyższe niż w 2008 roku, co odpowiadało dynamice wzrostu o 116,2%. Środki z Unii Europejskiej stały się bardzo ważnym narzędziem działań antykryzysowych, gdyż stanowiły aż 83,2% przyrostu dochodów do budżetu państwa w 2009 roku w stosunku do 2008 roku. Za korzystne narzędzie antykryzysowe należy uznać utrzymanie zaproponowanych w okresie przedkryzysowym zmian w stawkach podatkowych. Zmiany te wprowadziły nową skalę podatkową, o stawkach 18 i 32% z progiem 85 528 zł, w miejsce trzech stawek podatkowych obowiązujących do 2008 roku, to znaczy 19, 30 i 40%. W sytuacji znacznego spadku dynamiki spożycia ze 106,3% w 2008 roku do 102,1% w 2009 roku zmniejszenie opodatkowania

dochodów osób fizycznych mogło sprzyjać wzrostowi spożycia, a tym samym wzrostowi dochodów z VAT i akcyzy. Według S. Owsiaka¹⁶ decyzje podatkowe obniżające stawki oraz obniżki składek rentowych mogą przynieść negatywne skutki wynikające z ograniczenia źródeł finansowania zadań publicznych.

Tabela 7

Kwotowe i procentowe zmiany dochodów budżetu państwa w 2009 roku na tle 2008 roku

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	Wykonanie 2009	Różnica dochodów 2009/2008	Dynamika dochodów 2009/2008 (%)
Dochody ogółem	253 547 262	274 183 500	20 636 238	8,1
Dochody podatkowe i niepodatkowe	238 808 296	242 312 194	3 503 898	1,5
1. Dochody podatkowe	219 499 381	214 878 835	-4 620 546	-2,1
1.1. Podatki pośrednie	153 677 716	154 957 681	1 279 965	0,8
a) podatek od towarów i usług	101 782 739	99 454 721	-2 328 018	-2,1
b) podatek akcyzowy	50 490 116	53 926 887	3 436 771	6,8
c) podatek od gier	1 404 861	1 576 073	171 212	12,2
1.2. Podatek CIT	27 159 663	24 156 597	-3 003 066	-11,1
1.3. Podatek PIT	38 658 537	35 763 728	-2 894 809	-7,5
1.4. Podatek tonażowy	9	7	-2	-22,2
1.5. Podatki zniesione	3 456	822	-2 634	-74,2
2. Dochody niepodatkowe	19 308 915	27 433 359	8 124 444	42,1
2.1. Dywidenda	3 319 843	8 326 495	5 006 652	150,8
2.2. Cło	1 728 780	1 627 504	-101 276	-5,9
2.3. Dochody jednostek budżetowych	11 091 921	9 753 495	-1 338 426	-12,1
2.4. Pozostałe dochody niepodatkowe	704 842	4 767 351	4 062 509	576,4
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 164 825	2 702 049	537 224	24,8
2.6. Dochody zagraniczne	298 704	256 465	-42 239	-14,1
Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi	14 738 966	31 871 306	17 132 340	116,2

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r., Ministerstwo Finansów 2010.

¹⁶ Por. S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009.

O ponad 50% spadły zaś w stosunku do 2008 roku dochody z podatku od osób fizycznych z tytułu zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych. Zaburzenia na światowym rynku finansowym niekorzystnie odbiły się na obrotach giełdy warszawskiej.

Wydatki budżetu państwa w ustawie po nowelizacji wynosiły 300 097 811 tys. i były o 21 123 301 tys. niższe od przyjętych w ustawie na 2009 rok. Wykonanie wydatków za 2009 rok było dodatkowo niższe o 2 069 333 tys.

Wzrost wykonania dochodów o 1,3 mld zł oraz spadek wykonania wydatków o 2,1 mld zł przyczyniły się do spadku deficytu o 3,3 mld zł. Deficyt budżetowy za 2009 rok wyniósł 23,8 mld zł. Odpowiednie dane za lata 2008 i 2009 zaprezentowano w tabeli 8.

Tabela 8

Deficyt budżetu państwa w okresie kryzysu finansowego 2008–2009

Wyszczególnienie	Kwota w tys. zł
Deficyt według ustawy budżetowej na 2008 rok	-27 090 641
Deficyt według wykonania za 2008 rok	-24 346 216
Deficyt według ustawy budżetowej na 2009 rok	-18 186 307
Deficyt według ustawy po nowelizacji na 2009 rok	-27 186 307
Deficyt według wykonania ustawy po nowelizacji na 2009 rok	-23 844 978
Różnica: nowelizacja/wykonanie	-3 341 328
Różnica: 2008 rok/2009 rok	-501 238

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r., Ministerstwo Finansów 2010.

Spowolnienie gospodarcze, zmiany w polityce fiskalnej, ograniczające stawki w podatku od osób fizycznych, oraz obniżka składki rentowej zaowocowały skokowym wzrostem długu publicznego. Deficyt sektora finansów publicznych za rok 2009 wyniósł 51,1 mld zł, co stanowiło 3,7% PKB. Odpowiednie podsektory zanotowały następujące poziomy deficytu¹⁷:

- podsektor rządowy – 25,7 mld zł (w tym budżet państwa – 23, 8 mld zł),
- podsektor samorządowy – 13,6 mld zł (w tym budżety jednostek samorządów terytorialnych – 13,0 mld zł),

¹⁷ Por. Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r. Omówienie, s. 408, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

- podsektor ubezpieczeń społecznych – 11,8 mld zł (w tym FUS, zaś pozostałe jednostki tego podsektora zanotowały nadwyżkę 1,3 mld zł).

Kwota długu publicznego¹⁸ za 2009 rok była o 61 mld wyższa od kwoty długu za 2008 rok. Dług za rok 2008 wyniósł 597,8 mld zł, za rok 2009 – 658,8 mld zł. Relacja długu sektora finansów publicznych do PKB w 2008 roku wynosiła 47,0%, w 2009 roku – 49,9% PKB.

Zgodnie z klasyfikacją ESA 95, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2009 roku 7,1% PKB, a dług publiczny w 2009 roku wyniósł 50,7% PKB. Prognoza deficytu sektora finansów publicznych na 2010 rok określiła go na 80,0 mld zł, co stanowi 5,9% PKB (6,9% PKB według ESA '95). Prognoza długu na 2010 rok oszacowała go na 739,1 mld zł, co stanowi 54,7% PKB (53,1% PKB według ESA). Dane¹⁹ na temat deficytu sektora finansów publicznych oraz deficytu tak zwanego sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji ESA'95 różnią się dość znacznie.

5. Kluczowe wyzwania dla polityki fiskalnej

Nowelizacja ustawy budżetowej w odniesieniu do dochodów skoncentrowana była na dyskrejonalnej polityce antykryzysowej w dochodach niepodatkowych. Polityką tą zostały objęte dochody z dywidendy i wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz inne dochody z praw majątkowych. Bardzo istotne znaczenie miały dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnych. Ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa wynosił 11,6%, a w przyroście dochodów w 2009 roku, na tle 2008 roku, wynosił aż 83,2%.

Za korzystne narzędzie antykryzysowe należy uznać utrzymanie zmian obniżających stawki podatkowe oraz składki rentowe, aczkolwiek brak jest jednoznacznych danych, które potwierdzają tę tezę. Należy brać bowiem pod uwagę ubytki dochodów do jednostek samorządowych, NFZ oraz ZUS.

¹⁸ Por. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. Uzasadnienie, t. I, s. 136, Rada Ministrów, Warszawa 2009.

¹⁹ Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych jest odmienny od zakresu sektora finansów publicznych, wg ustawy o finansach publicznych. Ponadto dane przyjmowane są na bazie memoriałowej, a nie kasowej, jak to ma miejsce w przypadku gromadzenia danych sprawozdawczych sektora finansów publicznych. Por. Program Konwergencji, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2010.

Ustawa budżetowa na 2010 rok przewiduje wzrost dochodów podatkowych o 8,3 mld zł oraz spadek dochodów niepodatkowych o 5,0 mld na tle 2009 roku. Trudno obecnie dokonywać jednoznacznych porównań deficytu budżetu państwa na 2010 roku na tle 2009 roku, z uwagi na wydzielenie deficytu środków Unii Europejskiej jako kategorii niezaliczanej do deficytu budżetowego zgodnie z nowelizacją Ustawy o finansach publicznych z dnia 17.07.2009 roku²⁰. Deficyt budżetu państwa planowany jest na poziomie 52,2 mld. Jest o 28,4 mld wyższy od deficytu z 2009 roku. Deficyt budżetu środków Unii Europejskiej planowany jest na poziomie 14,3 mld zł.

Z pewnością rząd i parlament stoją przed ważnymi decyzjami odnośnie do poszukiwania źródeł wzrostu dochodów do budżetu państw, w tym w szczególności stabilnych, fiskalnych dochodów. Niezbędne jest przygotowanie rozwiązań w zakresie prokonsolidacyjnej polityki społeczno-gospodarczej, której odzwierciedleniem są wydatki publiczne. Decyzje fiskalne i wydatkowe na najbliższe lata są niezwykle złożone w świetle dążenia naszego kraju do realizacji wymogów procedury nadmiernego deficytu, która 13 maja 2009 roku została podjęta w stosunku do Polski jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Do roku 2012 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien wynieść 3% PKB. Korekta nadmiernego deficytu jest ogromnym wyzwaniem prorozwojowym dla polskiej polityki fiskalnej, społecznej, gospodarczej oraz monetarnej.

Literatura

- Appelt K., *The glass-steallact z 1933 r.*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 144, Poznań 2010.
- Brzozowska K., *Reperkusje kryzysu finansowego w USA w polskim systemie bankowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 548, Szczecin 2009.
- Kałużny R., *Skutki kryzysu. Nowe spojrzenie na rolę banków*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 140, Poznań 2010.
- Kluza K., Cholewiński R., *Wnioski z kryzysu w kontekście hipotezy niestabilności finansowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 143, Poznań 2010.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 81.
- Ostalecka A., *Kryzysy bankowe i metody ich przezwyciężania*, Difin, Warszawa 2009.
- Ostalecka A., *Geneza kryzysu na rynku kredytów subprime*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 548, Szczecin 2009.

²⁰ Ustawa o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240, art. 18.

- Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 436.
- Owsiak S., *O dylematach związanych z alokacją publicznych pieniędzy w warunkach kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 546, Szczecin 2009.
- Owsiak S., *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Szczecin 2009.
- Tokajuk E., *Przyczyny i zapobieganie kryzysom finansowym na przykładzie polskiego sektora bankowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 548, Szczecin 2009.
- Węclawski J., *Etyczne i społeczne aspekty kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 10, Poznań 2010.
- Zadora K., *O systemowej przyczynie kryzysu finansowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 143, Poznań 2010.

Akty prawne

- Ustawa o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240, art. 18, Warszawa 2009.
- Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. Uzasadnienie, Tom I, s. 136, Rada Ministrów, Warszawa 2009.
- Program Konwergencji, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2010 r.
- Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r. Omówienie, s. 408, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

THE ROLE OF ACT AMENDMENT IN 2009 YEAR FOR ANTY-CRISIS STABILIZATION OF BUDGET REVENUE

Summary

Analysis of the role of act amendment as on major instrument of fiscal stability in year 2009 was performed. Influence of financial crisis and of changes in structure of personal income tax on budget revenue was also studied.

Translated by Teresa Lubińska