

# Planowanie dochodów budżetowych a bezpieczeństwo finansowe państwa

## 1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza jakości planowania dochodów budżetowych w Polsce, które mają na celu utrzymanie stabilności finansowej państwa, a w konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa finansowego. W utrzymaniu stabilności finansowej państwa główną rolę odgrywają dwa czynniki: strona dochodowa i wydatkowa budżetu państwa. O ile większa uwaga skupia się na poszukiwaniu wciąż nowych rozwiązań związanych ze stroną wydatkową<sup>2</sup>, to jakość planowania dochodów publicznych wpływa na sytuację finansową państwa, a przede wszystkim na możliwości realizacji przez państwo jego podstawowych funkcji, w tym także „walki” z nadmiernym zadłużeniem.

Na procedurę planowania składają się działania, których celem jest przygotowanie dokumentu będącego finansową podstawą realizacji zadań państwa. Na tej podstawie można zbadać, jakie są kierunki polityki rządu dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych<sup>3</sup>. Przy ocenie jakości planowania budżetowego istnieje wiele trudności związanych z zastosowaniem kryterium oceny tego procesu. Z jednej strony kryterium tym powinna być adekwatność środków budżetu państwa do potrzeb ludzkich zaspokajanych przez wydatki publiczne<sup>4</sup>, z drugiej jednak strony przyjętym kryterium mogłoby być utrzymanie stabilności finansowej państwa i minimalizowanie skutków związanych z wielkością długu publicznego. Podkreślenia wymaga także fakt, iż ocena jakości planowania budżetowego jest trudna lub w zasadzie niemożliwa, jak i samo planowanie budżetowe jest jednym z najtrudniejszych przedsięwzięć o charakterze ekonomiczno-społecznym<sup>5</sup>.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 M.in. zasady i kierunki działań narzuconych przez Unię Europejską ograniczające dług publiczny, ale także zmiany w ustawodawstwie krajowym.

3 S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2002, s. 38.

4 S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008, s. 41.

5 *Ibidem*, s. 30.

## 2. Progностyczny charakter dochodów budżetowych

W świetle postanowień art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup> ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych dochody stanowią prognozy ich wielkości. Dodatkowo art. 110 u.f.p. stanowi, iż budżet państwa określa łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa, w przeciwieństwie do wydatków, które stanowią nieprzekraczalne limity. W związku z tym realizowanie dochodów w wyższej lub niższej, niż zaplanowano, kwocie nie stanowi o nieprawidłowym wykonaniu budżetu. W praktyce jednak należy uznać, że planowanie dochodów jest wtórne do planowania wydatków i najczęściej wynika ze zbyt optymistycznych założeń, których konsekwencją są poważne zmiany w trakcie roku budżetowego, związane z przeszacowaniem wydatków. Planowanie dochodów budżetowych w oparciu o czynnik historyczny, bez wdrożenia planowania wieloletniego powoduje poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego państwa. Planowanie to powinno być także realistyczne i uwzględniać pewne zagrożenia, jak np. „szara strefa” czy różnego rodzaju wyłudzenia i oszustwa podatkowe. To z kolei wymaga przeorganizowania systemu i metod planowania budżetowego i poprawy efektywności administracji podatkowej<sup>7</sup>.

## 3. Źródła dochodów budżetu państwa

Zgodnie z art. 111 u.f.p. na dochody budżetu państwa składają się dwie kategorie: dochody podatkowe i niepodatkowe. Są nimi:

- 1) podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) cła;
- 3) wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;
- 4) wpłaty z tytułu dywidendy;
- 5) wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego;
- 6) wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych;
- 7) dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;

6 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) – dalej powoływana jako: u.f.p.

7 E. Ruśkowski, *Correct planning of budget revenue as an essential condition for secure business transactions*, [w:] K. Raczkowski, F. Schneider (red.), *The Economic Security of Business Transactions: Management in Business*, Oxford 2013, s. 124.

- 8) dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 9) odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 10) odsetki od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa;
- 11) odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych;
- 12) grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 13) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa;
- 14) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a i b, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 15) inne dochody określone w odrębnych ustawach lub umowach międzynarodowych;
- 16) środki europejskie i środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b, na realizację projektów pomocy technicznej, oraz środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lit. b tiret drugie, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6, po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa;
- 17) odsetki wykupywane przez nabywców obligacji skarbowych lub nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną zbywanych obligacji skarbowych.

Katalog źródeł dochodów budżetu państwa jest wewnętrznie zróżnicowany. Poniższa tabela przedstawia główne źródła dochodów budżetowych w 2013 roku oraz wielkość rozbieżności pomiędzy kwotami zaplanowanymi w ustawie budżetowej a kwotą zrealizowaną.

Tabela 1. Realizacja dochodów budżetu państwa w 2013 roku

| Wyszczególnienie  | Ustawa budżetowa na 2013 r. | Znowelizowana ustawa budżetowa na 2013 r. | Wykonanie          | 4/2          | 4/3          |
|---|-----------------------------|---|--------------------|--------------|--------------|
|   | w tys. zł                   |   |                    | %            |              |
| 1   | 2                           | 3   | 4                  | 5            | 6            |
| <b>Dochody podatkowe i niepodatkowe</b>                                     | <b>297 789 348</b>          | <b>274 128 924</b>                        | <b>277 626 873</b> | <b>93,2</b>  | <b>101,3</b> |
| <b>1. Dochody podatkowe</b>   | <b>266 982 697</b>          | <b>239 150 240</b>                        | <b>241 650 924</b> | <b>90,5</b>  | <b>101,0</b> |
| 1.1. Podatki pośrednie  | 192 208 239                 | 174 050 000                               | 175 368 567        | 91,2         | 100,8        |
| a) podatek od towarów i usług   | 126 414 509                 | 113 000 000                               | 113 411 541        | 89,7         | 100,4        |
| b) podatek akcyzowy   | 64 543 730                  | 59 800 000                                | 60 653 116         | 94,0         | 101,4        |
| c) podatek od gier  | 1 250 000                   | 1 250 000                                 | 1 303 910          | 104,3        | 104,3        |
| 1.2. Podatek CIT  | 29 638 450                  | 22 000 000                                | 23 075 275         | 77,9         | 104,9        |
| 1.3. Podatek PIT  | 42 936 000                  | 40 900 000                                | 41 290 531         | 96,2         | 101,0        |
| 1.4. Podatek tonażowy   | 8                           | 8   | 7                  | 87,7         | 87,2         |
| 1.5. Podatki zniesione  | -                           | 232                                       | 239                | -            | 103,2        |
| 1.6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin                                | 2 200 000                   | 2 200 000                                 | 1 916 304          | 87,1         | 87,1         |
| <b>2. Dochody niepodatkowe</b>  | <b>30 806 651</b>           | <b>34 978 684</b>                         | <b>35 975 949</b>  | <b>116,8</b> | <b>102,9</b> |
| 2.1. Dywidendy  | 5 860 010                   | 6 925 513                                 | 7 052 933          | 120,4        | 101,8        |
| 2.2. Cło  | 2 001 000                   | 2 001 000                                 | 2 022 085          | 101,1        | 101,1        |
| 2.3. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe                   | 20 160 479                  | 18 404 869                                | 19 431 313         | 96,4         | 105,6        |
| 2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego                              | 2 383 262                   | 2 383 262                                 | 2 205 578          | 92,5         | 92,5         |
| 2.5. Wpłaty z zysku NBP   | 401 900                     | 5 264 040                                 | 5 264 040          | 1309,8       | 100,0        |
| <b>Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi</b> | <b>1 595 952</b>            | <b>1 600 516</b>                          | <b>1 524 332</b>   | <b>95,5</b>  | <b>95,2</b>  |
| <b>Dochody ogółem</b>   | <b>299 385 300</b>          | <b>275 729 440</b>                        | <b>279 151 205</b> | <b>93,2</b>  | <b>101,2</b> |

Źródło: opracowanie na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2013 r. i ustawy budżetowej na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz. 169).

Pod koniec czerwca 2013 roku, czyli w połowie roku budżetowego, Rada Ministrów podjęła decyzję o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013. Zmiana ta podyktowana była mniejszym o 24 mld zł wpływem do budżetu, niż to pierwotnie prognozowano. Dochody budżetu państwa w 2013 roku zrealizowano w kwocie wyższej o 3 421 765 tys. zł od zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżeto-

wej na rok 2013<sup>8</sup>, tj. o 1,2% (w stosunku do ustawy budżetowej z dnia 25 stycznia 2013 roku<sup>9</sup> dochody budżetu państwa zrealizowano w kwocie niższej o 20 234 095 tys. zł). Jak z powyższej tabeli wynika, podatkiem, który generuje najwyższe dochody, jest podatek od towarów i usług. Jednym z powodów niewykonania pierwotnie prognozowanej kwoty z tego tytułu w ustawie budżetowej sprzed nowelizacji była znacząco gorsza, niż pierwotnie zakładano, sytuacja gospodarcza.

Realny wzrost PKB w 2013 roku wyniósł 1,6% wobec 2,2% wzrostu pierwotnie prognozowanego. Przyczyną takich rozbieżności, zdaniem Resortu, było niższe tempo wzrostu gospodarczego, które wyniosło 1% przy oczekiwanych 2,2%. W analizowanym okresie nie zanotowano wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, a inflacja wyniosła 0,9% i była znacznie niższa od założeń przyjętych do ustawy budżetowej (2,7%) i do nowelizacji ustawy budżetowej (1,6%). Zbyt optymistyczne szacunki wzrostu PKB i poziomu dochodów budżetowych w pierwotnym tekście ustawy budżetowej, spowodowały konieczność podniesienia kwoty deficytu budżetowego z 35,6 mld zł do ponad 51 mld zł<sup>10</sup>.

Dokonana zmiana ustawy budżetowej na 2013 rok w efekcie spowodowała powiększenie różnicy między wydatkami i dochodami budżetu państwa, a więc zwiększenie wielkości nierównowagi budżetowej o 15,4 mld zł. Należy także podkreślić, iż takie zwiększenie deficytu było możliwe poprzez czasowe zawieszenie pierwszego prognozy ostrożnościowego uregulowanego w art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. oraz reguły wydatkowej uregulowanej w art. 112a u.f.p. Zawieszenie mocy obowiązywania przepisów umożliwiło zmianę ustawy budżetowej na 2013 rok.

Takie działania Parlamentu niosą poważne ryzyko podobnych posunięć w przyszłości, gdyż jak się okazuje, można łatwo zawiesić obowiązywanie przepisu, z którego wynikało, że jeżeli relacja kwoty państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 50%, a nie będzie większa niż 55%, wówczas Rada Ministrów nie może uchwalić projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, w którym wartość relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów byłaby wyższa niż wartość tej samej relacji wynikającej z ustawy budżetowej obowiązującej w bieżącym roku budżetowym. Wobec czego pierwsza procedura ostrożnościowa miała zastosowanie zarówno przy pracach nad projektem ustawy budżetowej na 2013 rok, jak i jej zmian, i miałyby także zastosowanie do projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, gdyby nie nowelizacja ustawy o finansach publicznych<sup>11</sup>. Dlatego wobec rosnącego zadłużenia kraju i niebezpieczeństw z tym związanych, coraz częściej powinno się podnosić postulaty stworzenia dyrektywnych instrumentów określających walkę z nadmiernym zadłużeniem i racjonalizacją finansów publicznych.

8 Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz.U. poz. 1212).

9 Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz. 169).

10 Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Omówienie, Warszawa 2014, s. 25.

11 Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 938).

Biorąc pod uwagę spadek dochodów podatkowych, w relacji do PKB, jak również próbując wypełnić realizację rekomendacji Rady Ecofin, Ministerstwo Finansów dokonało diagnozy najważniejszych problemów związanych z przestrzeganiem przepisów podatkowych oraz z efektywnością administracji podatkowej, bezpośrednio odpowiedzialnej za pobór należności i opracowało pakiet działań mających na celu poprawę zaistniałej sytuacji<sup>12</sup>. Wśród przyjętych instrumentów najistotniejszą kategorię będą stanowiły te, które usprawnią proces egzekucji należności podatkowych i wpłyną na samego podatnika, dzięki czemu zwiększy się stopień dobrowolnego regulowania należności podatkowych. Do grupy działań, które w największym stopniu przyczynią się do tego stanu, należy zaliczyć: zarządzanie ryzykiem zewnętrznym i kontrolą podatkową, utworzenie Centralnego Rejestru Dłużników, zróżnicowanie stawek odsetek za zwłokę, koordynację działań wykrywczych i kontrolnych w zwalczaniu zorganizowanych oszustw w podatku od towarów i usług, wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Ważnymi instrumentami będą także unowocześnione systemy informatyczne i bazy danych, które posłużą sprawnej identyfikacji zagrożeń. Poprawa jakości obsługi podatnika oraz możliwość większego wykorzystania efektywniejszych elektronicznych form kontaktu z administracją podatkową w dłuższej perspektywie powinna również przynieść wymierne korzyści, w postaci poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i przede wszystkim zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji podatkowej. Poszczególne działania na rzecz poprawy ściągalności podatków i zwiększenia efektywności administracji podatkowej z pewnością będą miały bezpośredni wpływ na zwiększenie dochodów podatkowych, a z dokonanej analizy skutków wdrożenia pakietu działań szacuje się, że spowodują one wzrost dochodów budżetowych w latach 2014-2017 co najmniej o 6,2 mld zł<sup>13</sup>.

#### 4. Zakres rozbieżności w planowaniu dochodów budżetu państwa

Dokładność prognozowania dochodów budżetowych bezpośrednio wpływa na sytuację finansową państwa, a co za tym idzie, jego finansowe bezpieczeństwo. W przypadku wystąpienia błędów ujemnych, wielkość zrealizowanych dochodów budżetu jest większa od wielkości prognozowanych. Z punktu widzenia państwa szczególnie groźne w skutkach są prognozy, przy których konstruowaniu towarzyszył zbyt duży optymizm. Skutki tych oszacowań wymuszają w ustawie budżetowej w trakcie roku budżetowego zmiany po stronie wydatków, polegające na ich dostosowaniu do możliwości dochodowych budżetu państwa<sup>14</sup>. W poniższej tabeli przedstawiono dokładność prognoz dochodów budżetowych w latach 2000-2013.

12 Ministerstwo Finansów, *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017*, Warszawa 2014.

13 Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017*, Warszawa 2014, s. 63-64.

14 S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 147.

Tabela 2. Dokładność prognoz dochodów budżetowych w latach 2000-2013

| Rok budżetowy | Ustawa budżetowa | Wykonanie | Dokładność prognozy |
|---------------|------------------|-----------|---------------------|
|               | w mln zł         |           |                     |
| 2000          | 140 909          | 135 663   | -3,7%               |
| 2001          | 161 065          | 140 526   | -12,8%              |
| 2002          | 145 101          | 143 519   | -1,1%               |
| 2003          | 155 697          | 152 110   | -2,3%               |
| 2004          | 154 552          | 156 281   | +1,1%               |
| 2005          | 174 703          | 179 772   | +2,9%               |
| 2006          | 195 282          | 197 640   | +1,2%               |
| 2007          | 228 952          | 236 367   | +3,2%               |
| 2008          | 281 892          | 253 547   | -10,1%              |
| 2009          | 303 034          | 247 183   | -18,4%              |
| 2010          | 249 006          | 250 302   | +0,5%               |
| 2011          | 273 144          | 277 557   | +1,6%               |
| 2012          | 293 766          | 287 595   | -2,1%               |
| 2013          | 299 385          | 279 151   | -6,7%               |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ustaw budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetów państwa w latach 2000-2013.

W analizowanym okresie w większości przypadków (w ośmiu spośród 14 badanych lat) osiągnięto niższe dochody, niż prognozowano w ustawie budżetowej. W rezultacie w latach 2000-2003, 2008-2009 i 2012-2013 zaplanowanie dochodów nacechowane było zbyt dużym optymizmem. Największe rozbieżności pomiędzy dochodami zaplanowanymi w ustawie budżetowej a dochodami zrealizowanymi miały miejsce w 2001 roku (-12,8%), 2008 roku (-10,1%), 2009 roku (-18,4%) i w 2013 roku (-6,7%). Na etapie konstrukcji ustawy budżetowej na 2001 rok prognozowano, że tempo wzrostu PKB w 2000 roku wyniesie 5%, a ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosną o 10%. Jednakże odnotowano spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, silny spadek dynamiki i umocnienie złotego. Skutkiem takiej sytuacji było zmniejszenie zrealizowanych w I półroczu i prognozowanych na cały 2001 rok dochodów budżetu państwa. W celu zachowania płynności finansowej budżetu państwa, konieczne było skorygowanie prognozy dochodów i zwiększenie deficytu, a w dalszej kolejności zablokowanie niektórych wydatków<sup>15</sup>. Z ko-

15 Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r. Omówienie, Warszawa 2002, s. 70.

lei na przełomie lat 2008/2009 po gwałtownym zaostrzeniu sytuacji na rynkach finansowych wyraźnie spadła aktywność gospodarcza. Powiększający się kryzys finansowy stał się bezpośrednim powodem niemożliwości realistycznego planowania budżetowego. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza przesądziła o konieczności znowelizowania ustawy budżetowej na 2009 rok. W znowelizowanej ustawie budżetowej zmniejszono prognozę dochodów budżetu państwa o 30,1 mld zł oraz ograniczono wydatki o 21,1 mld zł<sup>16</sup>. W latach 2004, 2006 i 2010 przyjęte w ustawie budżetowej prognozy cechowały się większą ostrożnością i rozważą i wygenerowały na koniec roku nadwyżkę (odpowiednio: 1,1%, 1,2%, 0,5%).

Ocena dokładności prognoz została dokonana na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu bez uwzględnienia danych wielkości po nowelizacji ustaw. Należy podkreślić, iż nowelizacja ustawy budżetowej nie jest standardową procedurą procesu budżetowego, a dokonywanie zmian w ustawie budżetowej jest przejawem wielu trudności związanych z procesem planowania.

## 5. Przyczyny ograniczające możliwości realnego zaplanowania dochodów budżetowych

Przyczyn związanych z trudnościami, a w tym z realnością zaplanowania dochodów budżetu państwa można doszukiwać się wiele. Dokonana analiza pozwoliła na skoncentrowanie się na kilku z nich. Jedną, a zarazem podstawową przyczyną jest charakter prawny dochodów. W świetle obowiązujących przepisów są one jedynie prognozą wielkości wpływów podatkowych i niepodatkowych do budżetu państwa, co w efekcie nie nadaje im dyrektywnego charakteru. Samo zaplanowanie dochodów nie jest więc podstawą prawną do ich realizacji.

Drugą z przyczyn jest ogromna skala zadań realizowanych ze środków publicznych i wpływ czynnika politycznego na kształtowanie się zarówno wielkości, jak i struktury budżetu po stronie dochodowej i wydatkowej. Z jednej strony należy zapewnić realizację funkcji i zadań państwa i spełnienie oczekiwań społeczeństwa, z drugiej strony mamy do czynienia z bezpieczeństwem finansowym państwa i trwającą od 2009 roku procedurą nadmiernego deficytu. A planowanie zbyt optymistycznych dochodów, jak wykazała analiza, zwiększa deficyt budżetowy i utrudnia efektywne zarządzanie długiem publicznym. Utrzymanie deficytu na poziomie 3% PKB i długu publicznego nieprzekraczającego 60% PKB są jednym z najistotniejszych zadań, które stoją przed finansami publicznymi Polski. W związku z tym nie wolno dopuścić do przeszacowania wielkości dochodów budżetowych i powiększania tym samym deficytu, a w konsekwencji długu publicznego. Wzrost wartości

16 Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Omówienie, Warszawa 2010, s. 45.



długu publicznego w Polsce i rosnące koszty jego obsługi są ważnymi problemami sektora finansów publicznych, wysoki poziom długu publicznego, a zwłaszcza jego dalszy wzrost oceniany jest jako zagrożenie dla rozwoju już nie tylko gospodarczego, ale i społecznego. Wobec tego tym bardziej istotne jest racjonalne i realistyczne planowanie dochodów budżetowych, które nie będzie wymuszało wprowadzania w trakcie roku budżetowego zmian po stronie wydatkowej, ale i dochodowej budżetu państwa.

Po trzecie na kształtowanie się dochodów budżetowych wpływ mają czynniki makroekonomiczne, takie jak PKB, inflacja, rentowność przedsiębiorstw, jak również sam administracyjny mechanizm planowania i alokowania środków budżetowych i związane z tym ograniczone możliwości skutecznego zarządzania finansami publicznymi<sup>17</sup>. Jak wykazała podjęta analiza, prognozowanie dochodów budżetowych jest dokładniejsze w warunkach stabilności finansowej, natomiast w okresie kryzysu i niestabilnej sytuacji finansowej, konieczne były nowelizacje ustaw budżetowych. Do trudności związanych z planowaniem dochodów budżetowych należy dodać także niestabilność i ciągle zmiany zachodzące w prawie podatkowym oraz nieefektywność poboru należności budżetowych przez administrację podatkową.

## 6. Podsumowanie

Analiza jakości planowania dochodów budżetowych wykazała znaczne rozbieżności pomiędzy zaplanowanymi a zrealizowanymi dochodami budżetowymi. W badanym okresie, aż w ośmiu latach, w sposób nierealny i zbyt optymistyczny zostały zaplanowane dochody. Naturalną tego konsekwencją był wzrost deficytu budżetowego, zagrażający bezpieczeństwu finansowemu państwa w danym roku budżetowym. Słaba jakość planowania dochodów budżetowych wymuszała także konieczność wprowadzenia nowelizacji do ustaw budżetowych, czego najczęstszą konsekwencją były zmiany w zakresie kwot przeznaczonych na wydatki budżetowe i niespójność w zaplanowanym realizowaniu świadczeń publicznych.

Poprawę systemu planowania budżetowego poprzez zwiększenie dokładności prognoz, w oparciu o które konstruuje się i planuje dochody, należy potraktować priorytetowo. Należy także przyjąć, że rozwiązania prawne, które dotyczą obciążeń podatkowych powinny wynikać z rzetelnej i dogłębnej analizy ekonomicznej, społecznej i finansowej uwzględniającej kondycję finansową społeczeństwa, gospodarstw domowych i przedsiębiorców. Poprawa planowania dochodów budżetowych wymaga również dodatkowych działań organizacyjnych i koncepcyjnych<sup>18</sup>, w tym wzmocnienia nadzoru nad gospodarką finansową jednostek sektora finan-

17 S. Owsiak (red.), *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1565.pdf> (10.09.2014).

18 E. Ruśkowski, op. cit., s. 132.

sów publicznych, przebudowy systemu planowania finansowego opartego na planowaniu wieloletnim i wzmocnieniu pozycji Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi<sup>19</sup>. Natomiast sam system gromadzenia dochodów publicznych powinien być sprawny, czyli umożliwiać pełne i terminowe osiągnięcie dochodów w przewidzianej wysokości. Ustalenie wielkości dochodów na dany rok budżetowy ma charakter prognostyczny; to stanowi punkt wyjścia do dyrektywnie określonych wielkości wydatków publicznych i deficytu budżetowego. Dlatego też waga poprawnego i racjonalnego szacowania wielkości prognozowanych dochodów publicznych, jak i faktycznego osiągnięcia tych wielkości jest bezdyskusyjna<sup>20</sup>.

### Literatura

- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2002.
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008.
- Ruśkowski E., *Correct planning of budget revenue as an essential condition for secure business transactions*, [w:] K. Raczkowski, F. Schneider (red.), *The Economic Security of Business Transactions: Management in Business*, Oxford 2013.

### Źródła internetowe

- Owsiak S. (red.), *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1565.pdf>

---

19 C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011, s. 31-32.

20 Ibidem, s. 334.