dr hab. Barbara ZBROIŃSKA, prof. UJK
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych
e-mail: barbara.zbroinska@ujk.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1724-0786

DOI: **10.15290/oes.2022.03.109.03**

WRAŻLIWOŚĆ BUDŻETÓW PUBLICZNYCH I PRYWATNYCH NA KRYZYS SPOWODOWANY PANDEMIĄ COVID-19 NA PRZYKŁADZIE POLSKIEJ GOSPODARKI[1]

Streszczenie

Cel – Przedstawienie współzależności i ocena wrażliwości budżetów prywatnych i publicznych na kryzys spowodowany pandemią COVID-19.

Metoda badań – Zastosowano metodę ilościowej i jakościowej analizy danych statystycznych dotyczących budżetów gospodarstw domowych, finansów przedsiębiorstw oraz budżetu państwa i budżetów podsektora samorządowego. Siłę oddziaływania kryzysu oceniono na podstawie różnicy dynamiki zmiennych charakteryzujących budżety po pierwszym roku kryzysu w porównaniu z rokiem poprzedzającym kryzys.

Wnioski – Kryzys spowodowany pandemią w większym stopniu obciążył budżety publiczne. Najbardziej wrażliwe na kryzys są wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Budżety publiczne wykazują większą, ujemną różnicę dynamiki dochodów w okresie kryzysu niż budżety prywatne. Na obciążenie budżetu państwa składają się mniejsze dochody podatkowe i dyskrecjonalna polityka fiskalna w okresie kryzysu. Silnego oddziaływania czynnika behawioralnego dowodzi znaczny wzrost dynamiki oszczędności gospodarstw domowych.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Artykuł prezentuje autorską ocenę rozłożenia ciężaru skutków kryzysu na budżety publiczne i prywatne.

Słowa kluczowe: COVID-19, budżet publiczny, budżet prywatny

SENSITIVITY OF PRIVATE AND PUBLIC BUDGETS TO THE CRISIS CAUSED BY THE PANDEMIC COVID-19, BASED ON THE EXAMPLE OF THE POLISH ECONOMY

Summary

Purpose – To demonstrate the interdependence and assess the sensitivity of private and public budgets to the crisis caused by the COVID-19 pandemic.

Research method – The method of quantitative and qualitative analysis of statistical data on household budgets, corporate finances and state and local government budgets was applied. The strength of

[1] Artykuł uzyskał wsparcie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.
Artykuł wpłynął 22.03.2022, zaakceptowano 12.07.2022.

the impact of the crisis was assessed on the basis of the difference in the dynamics of variables characterising budgets after the first year of the crisis compared to the year before the crisis.

Results – Pandemic crisis has put greater strain on public budgets. Personal income tax revenues are the most sensitive to the crisis. Public budgets show a larger negative difference in revenue dynamics during the crisis than private budgets. The burden on the state budget consists of lower tax revenues and discretionary fiscal policy during the crisis. The strong impact of the behavioural factor is demonstrated by the significant increase in the dynamics of household savings.

Originality/value/implications/recommendations – The article presents the author's assessment of the distribution of the burden of the effects of the crisis between public and private budgets.

Keywords: COVID-19, public budget, private budget

JEL Classification: H72, H31, L25

1. Wstęp

Skutki epidemii zawsze rozprzestrzeniają się na różne płaszczyzny aktywności społecznej. Wirus SARS-CoV-2 wywołał kryzys gospodarczy w poszczególnych krajach i gospodarce globalnej. Nietypowe, bo pozaekonomiczne, przyczyny załamania gospodarek i gwałtowność wstrząsu związanego z zamrożeniem niektórych branż wymagają interwencji państwa, bez której stabilizacja koniunktury w krótkim okresie jest niemożliwa. Kryzys dotknął sferę realną i pieniężną gospodarki, zaważył na stanie finansów prywatnych i publicznych. Niepewność ciągłości działalności gospodarczej i utrzymania miejsc pracy oddziałuje na decyzje konsumpcyjne i inwestycyjne sektora prywatnego, mające wpływ na poziom PKB i dochodów podatkowych budżetów publicznych. Dyskrecjonalna polityka fiskalna skierowana na wsparcie zagrożonych przedsiębiorstw obciąża budżet państwa zwiększonymi wydatkami, co przy jednoczesnym zmniejszeniu dochodów narusza stabilność finansów publicznych przez dynamiczny wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego w relacji do PKB.

Celem artykułu jest przedstawienie współzależności finansów prywatnych i publicznych w warunkach kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 i ich wrażliwości na kryzys. Przez wrażliwość rozumie się reakcję czynników kształtujących budżety na zaburzenia wywołane kryzysem. Przyjętą miarą wrażliwości jest porównanie dynamiki zmiennych charakteryzujących budżety po pierwszym roku pandemii w zestawieniu z rokiem poprzedzającym kryzys. Zastosowano metodę analizy jakościowej i ilościowej danych statystycznych dotyczących budżetów gospodarstw domowych, finansów przedsiębiorstw oraz budżetu państwa i budżetów podsektora samorządowego. W pierwszej części omówiono współzależność budżetów publicznych i prywatnych oraz skutki, jakie wywołują w nich wahania koniunkturalne i wstrząsy gospodarcze, a w drugiej dokonano analizy danych statystycznych za lata 2018–2020.

2. Powiązania budżetów publicznych i prywatnych w systemie finansowym państwa

Budżety publiczne i prywatne są naczyniami połączonymi systemu finansowego państwa, tworzonego przez rynki, instytucje, instrumenty oraz zasady określające ich działanie [Pietrzak, Polański, Woźniak, 2008, s. 20]. Różnego rodzaju operacje dokonywane pomiędzy podmiotami gospodarki narodowej sfery realnej i sektora finansowego mają odzwierciedlenie w przepływie strumieni pieniężnych [Żyżyński, 2009, s. 22].

Dochody gospodarstw domowych otrzymywane za świadczenie pracy przedsiębiorstwom przeznaczone są na konsumpcję dóbr wytworzonych przez przedsiębiorstwa, lecz niewydatkowane, stanowią oszczędności lokowane w sektorze finansowym. Jego rolą jest przekształcanie oszczędności gospodarstw domowych w inwestycje przedsiębiorstw.

Relacje gospodarstw domowych i przedsiębiorstw z państwem są bardziej złożone, kształtowane przez politykę społeczno-gospodarczą i realizowane w jej ramach funkcje państwa: alokacyjną, redystrybucyjną, stabilizacyjną i stymulacyjną. Budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST) i pozostałe fundusze publiczne istnieją pod warunkiem zasilania daninami. Zasobność budżetów publicznych zależy głównie od dochodów podatkowych, których strukturę kształtuje konstrukcja systemu podatkowego, rozkładająca obciążenia na dochody, przychody, majątek i konsumpcję. Zgromadzone środki publiczne wracają do sektora prywatnego w postaci dóbr publicznych, świadczeń społecznych i dochodów gospodarstw domowych pochodzących z pracy w sektorze publicznym oraz przychodów przedsiębiorstw z realizacji kontraktów zawartych z państwem [Żyżyński, 2009, s. 24]. Alokacja zasobów pomiędzy dobra publiczne i prywatne determinuje zakres zaspokajania potrzeb zbiorowych i indywidualnych, które są względem siebie komplementarne i substytucyjne [Bywalec, 2010, s. 64]. Wzrost konsumpcji dóbr publicznych prowadzi zwykle do zwiększenia konsumpcji prywatnej oraz powoduje tendencję do zastępowania konsumpcji dóbr prywatnych dobrami publicznymi. Zgodnie z prawem Wagnera rosnące potrzeby zbiorowe stale zwiększają zapotrzebowanie państwa na środki publiczne [Gaudemet, Molinier, 2000, s. 72]. Nadmierne obciążenia budżetów prywatnych daninami mogą budzić opór społeczny, dlatego granice fiskalizmu państwa powinny być wyznaczone przez ustanowiony zakres dóbr publicznych i cele polityki społecznej oraz zasadę sprawiedliwości podatkowej, określającej rozłożenie ciężaru podatkowego w formule akceptowanej przez wybór publiczny [Kosek-Wojnar, 2012, s. 85].

Podatki są instrumentem finansowym powszechnie stosowanym przez państwo w polityce gospodarczej i społecznej [Owsiak, 2017, s. 98]. Stymulują pożądane działania przedsiębiorców za pomocą przywilejów podatkowych i umożliwiają zamierzoną redystrybucję dochodów w celu zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego obywatelom oraz łagodzenia dysproporcji w przestrzennym zróżnicowaniu poziomu rozwoju gospodarczego kraju.

Państwo powiązane jest z sektorem finansowym w operacjach zaspokajania potrzeb pożyczkowych, finansowania deficytu budżetowego i zaciągania długu publicznego. Operacje związane z przepływem pieniądza we wszystkich wymienionych relacjach wywierają wpływ na stan budżetów publicznych i prywatnych.

3. Wpływ koniunktury gospodarczej na budżety publiczne i prywatne

Koniunktura gospodarcza oceniana jest według trendów zmian obserwowanych w gospodarce w okresie kilkuletnim, pozwalających wyodrębnić fazy ekspansji i recesji. Fluktuacje gospodarcze wyznaczane są na podstawie odchyleń od długookresowego trendu rozwojowego gospodarki podstawowych wielkości makroekonomicznych, oczyszczonych z wahań sezonowych. Badanymi zmiennymi są: PKB, inwestycje, konsumpcja, produkcja sprzedana przemysłu, deflator PKB, HICP (wskaźniki cen konsumpcyjnych ujednolicone w UE), stopa bezrobocia i stopień wykorzystania mocy produkcyjnych w przemyśle przetwórczym [Adamowicz, Dudek, Pachucki, Walczak, 2008, s. 8]. W ocenie tendencji zmian uwzględnia się wyniki testu koniunktury badającego nastroje przedsiębiorców i ich intuicyjne opinie dotyczące obecnej i przyszłej sytuacji firm [www 5]. Przyjmuje się, że kryzys gospodarczy cechuje utrzymujący się co najmniej roczny spadek realnego PKB i innych wielkości odzwierciedlających sytuację przedsiębiorstw i gospodarstw domowych [Dzikowska, Gorynia, Jankowska, 2015, s. 736].

Spadek popytu, produkcji i zatrudnienia w okresie recesji skutkuje zmniejszeniem dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych i przychodów przedsiębiorstw, a w konsekwencji spadkiem dochodów podatkowych budżetu państwa oraz dochodów własnych JST, których największą część stanowi udział w podatkach dochodowych. Mniejsze wydatki gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przekładają się na niższe wpływy z podatków konsumpcyjnych – główne źródło dochodów podatkowych państwa. Zmniejszenie konsumpcji gospodarstw domowych i inwestycji przedsiębiorstw odpowiada za spadek poziomu i dynamiki PKB w części tworzonej przez sektor prywatny.

Złożoność zjawiska cyklu koniunkturalnego, jego ewoluowanie pod wpływem zmian historycznych i zmian dynamiki gospodarczej sprawia, że niemożliwe jest wskazanie jednego mechanizmu przyczynowego wahań cyklicznych [Zarnowitz, 1991, s. 61]. Wymieniane są trzy źródła fluktuacji gospodarczych: decyzje prywatne gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotyczące wydatków, polityka fiskalna i monetarna państwa oraz impulsy koniunkturalne pochodzenia zagranicznego [Hall, Taylor, 2006, s. 35]. Przyczyny wahań cyklicznych są odmiennie interpretowane przez przedstawicieli dwóch głównych nurtów ekonomii. Keynesiści upatrują przyczyn kryzysu w czynnikach endogenicznych, po stronie popytowej gospodarki, natomiast zwolennicy teorii neoklasycznej – w procesach zachodzących po stronie podażowej. Według keynesistów najważniejszą przyczyną kryzysu jest rozbieżność w czasie efektu popytowego i podażowego nowych inwestycji oraz działanie efektu mnożnikowego [Begg, Fischer, Dornbusch, 2007, s. 351]. Zakłócenia po stronie po-

dażowej mogą mieć związek z szokiem cenowym, podażą pieniądza lub gwałtowną zmianą technologii. Współczesne koncepcje cyklu koniunkturalnego koncentrują się na wykazaniu związków występujących w danym systemie gospodarczym między zjawiskami pieniężnymi a sferą realną [Barczyk, 2014, s. 125]. Monetaryści dowodzą, że przyczyny kryzysu leżą po stronie podaży pieniądza i stóp procentowych, za które odpowiedzialne są władze monetarne [Pawęta, 2018, s. 53].

Czynnikami egzogenicznymi wahań koniunkturalnych są także impulsy odbierane z zagranicy oraz zjawiska pozaekonomiczne wywołujące wstrząs gospodarczy, zmiany klimatyczne, konflikty zbrojne lub zdarzenia zachodzące na rynku politycznym.

Na gruncie ekonomii normatywnej najbardziej istotne różnice poglądów w ramach ekonomii głównego nurtu dotyczą sposobu wyjścia z kryzysu. Keynesiści uważają, że w krótkim okresie konieczna jest polityka stabilizacyjna państwa polegająca na użyciu narzędzi fiskalnych i pieniężnych w celu pobudzenia popytu globalnego, produkcji i zatrudnienia. Przedstawiciele szkoły neoklasycznej oceniają procesy gospodarcze w perspektywie długiego okresu i zjawisk realnych. Przekonani są o możliwości samoczynnego wychodzenia gospodarki z kryzysu, zdolności adaptacyjnej przedsiębiorców i powrotu na ścieżkę wzrostu za sprawą mechanizmu rynkowego [Burda, Wyplosz, 2012, s. 501].

Wstrząs spowodowany pandemią ma podłoże egzogeniczne, pozaekonomiczne, ale jego skutki są typowe dla kryzysu gospodarczego, z tą dotkliwszą różnicą, że ma on zasięg globalny, jest rozciągnięty w czasie w związku z kolejnymi, powracającymi falami wirusa [Banaszyk, Gorynia, 2020, s. 70]. Cechą wyróżniającą tego kryzysu jest spowodowanie poważnych przemian strukturalnych po stronie produkcji, zatrudnienia i wzorców konsumpcji, prowadzących do zmian jakościowych na rynku pracy. Kryzys miał silny wpływ na nastroje podmiotów sfery realnej i ich decyzje ekonomiczne, spadek popytu inwestycyjnego przedsiębiorstw, konsumpcyjnego gospodarstw domowych i wzrost oszczędności [Adamowicz i in., 2020, s. 74]. Nieprzewidywalność rozwoju pandemii sprawia, że do łagodzeniu wstrząsu państwa powszechnie wykorzystują ekspansywną politykę fiskalną polegającą na zwiększaniu wydatków z budżetu państwa na ochronę zdrowia, ratowanie przedsiębiorstw i zachowanie miejsc pracy. Zdaniem J.E. Stiglitza im szybciej państwa zastosują antycykliczną politykę stabilizacyjną, tym szybciej zakończy się recesja [Stiglitz, 2020, s. 11].

4. Reakcje budżetów prywatnych na kryzys

Reakcja budżetów prywatnych na kryzys pandemiczny analizowana jest na podstawie porównania sytuacji finansowej przedsiębiorstw i gospodarstw domowych po pierwszym roku pandemii z wynikami okresu bezpośrednio poprzedzającego kryzys. Zmiennymi charakteryzującymi kondycję przedsiębiorstw są dane o liczbie przedsiębiorstw ogółem, w tym podmiotów, które osiągnęły zysk lub poniosły stratę, oraz o przychodach ogółem. Zmiennymi charakteryzującymi sytuację gospodarstw domowych są dochody rozporządzalne, wydatki i oszczędności.

Siłę oddziaływania kryzysu na budżety prywatne oceniono według różnicy dynamiki przychodów przedsiębiorstw oraz dochodów rozporządzalnych, wydatków i oszczędności gospodarstw domowych, w latach 2018/2019 oraz 2020/2019.

Na wyniki finansowe przedsiębiorstw miało wpływ wsparcie udzielone przedsiębiorstwom w ramach tarczy antykryzysowej. Program wsparcia realizowany jest w formie m.in. udzielania pożyczek, gwarancji oraz poręczeń, obejmowania lub nabywania udziałów, akcji, przyznania subwencji i jej umorzenia [Ustawa…, 2019, art. 11]. Porównanie danych za rok poprzedzający kryzys z danymi za 2020 r. obrazuje skalę pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw, mimo pomocy państwa (tabela 1).

TABELA 1

Wybrane wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w latach 2018–2020

Wybrane dane o przedsiębiorstwach	2018	%	2019	%	różnica 2019–2018	2020	%	różnica 2020–2019
Liczba przedsiębiorstw ogółem	48855	100	49243	100	388	48195	100	-1048
w tym zatrudniających 10–49	31144	64	31504	64	360	30505	63	-999
50–249	14139	29	14079	29	-60	13985	29	-94
250 i więcej	3572	7	3660	7	88	3705	8	45
Liczba przedsiębiorstw z zyskiem netto	39297	80	39798	81	501	38041	79	-1757
w tym zatrudniających 10–49	25015	80	25281	80	266	23817	78	-1464
50–249	11418	81	11514	82	96	11247	80	-267
250 i więcej	2864	80	3003	82	139	2977	80	-26
Liczba przedsiębiorstw ze stratą	9430	19	9332	19	-98	10054	21	722
w tym zatrudniających 10–49	6022	19	6133	19	111	6610	22	477
50–249	2703	19	2544	18	-159	2716	19	172
250 i więcej	705	20	655	18	-50	728	20	73

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 1, Tablice w formacie xlsx].

Symptomatyczne dla kryzysu jest zmniejszenie liczby przedsiębiorstw ogółem oraz przedsiębiorstw małych i średnich, w 2020 r. wzrosła jedynie liczba przedsiębiorstw dużych. We wszystkich grupach nastąpiło zmniejszenie liczby przedsiębiorstw, które w 2020 r. osiągnęły zysk, oraz zmniejszenie ich udziału w ogólnej liczbie przedsiębiorstw danej grupy. Spadek przychodów ogółem objął wszystkie grupy przedsiębiorstw (tabela 2). Ogółem przychody wszystkich przedsiębiorstw zmniejszyły się nominalnie o 1,3 pp. (realnie o 4,7 pp) w ciągu jednego roku pandemii, różnica dynamiki w stosunku do roku poprzedzającego kryzys wynosiła średnio 6,7 pp., a najwyższa dotyczyła przedsiębiorstw średnich – 8 pp.

TABELA 2

Przychody ogółem przedsiębiorstw (w mln zł) w latach 2018–2020

Grupy przedsiębiorstw	2018	2019	różnica 2019–2018	2019/2018 w %	2020	różnica 2020–2019	2020/2019 w %	różnica dynamiki
Przychody ogółem	3581485,2	3773436,0	191951	105,4	3724055,2	-49381	98,7	-6,7
10–49	524453,3	537920,4	13467	102,6	517156,8	-20764	96,2	-6,4
50–249	895993,6	944142,6	48149	105,4	920004,7	-24138	97,4	-8,0
250 i więcej	2161038,3	2291373,0	130335	106,0	2286893,6	-4480	99,8	-6,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 1, Tablice w formacie xlsx].

Najsilniej kryzys dotknął przedsiębiorstwa małe, zatrudniające 10–49 pracowników. Przedsiębiorstwa małe cechował najmniejszy udział podmiotów osiągających zysk netto (78%) oraz największy udział przedsiębiorstw ze stratą (22%) i najgłębszy spadek dynamiki przychodów, o 3,8 pp. w stosunku do 2019 r. Z badań przeprowadzonych w mikroprzedsiębiorstwach wynika, że w połowie z nich przychody zmniejszyły się o 50% [*Polski mikro*…, 2020]. Sytuacja mikrofirm jest silnie zróżnicowana w zależności od wrażliwości danej branży na kryzys.

Zmniejszenie przychodów przedsiębiorstw oraz wzrost liczby przedsiębiorstw, które poniosły straty, są czynnikami kształtującymi bezpośrednio dochód i należny podatek dochodowy oraz wpływy z podatków pośrednich: VAT i akcyzowego.

Budżety gospodarstw domowych po pierwszym roku pandemii w porównaniu z 2019 r. charakteryzował wzrost dochodów rozporządzalnych w ujęciu nominalnym, zmniejszenie wydatków i wzrost oszczędności (tabela 3). Wzrost dochodów był konsekwencją polityki społecznej i zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych, wprowadzonych w drugiej połowie 2019 r.

TABELA 3

Miesięczne dochody rozporządzalne i wydatki gospodarstw domowych na osobę w ujęciu nominalnym (w zł) w latach 2018–2020

Dane o dochodach i wydatkach	2018	2019	2020	2019/2018 w %	2020/2019 w %	różnica dynamiki
Dochód rozporządzalny	1693,46	1819,14	1919,21	107,4	105,5	-1,9
Wydatki ogółem, w tym:	1186,86	1251,73	1209,58	105,5	96,6	-8,9
• wydatki na żywność	294,53	314,35	334,80	x	x	x
• saldo (oszczędności)	506,60	567,41	709,63	112,0	125,1	13,1
• % wydatków w doch. rozp.	70,0	69,0	63,0	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 2, Tablice przeglądowe].

Kryzys silnie wpłynął na konsumpcję prywatną wskutek ograniczeń administracyjnych związanych z bezpieczeństwem sanitarnym, wzrostu niepewności i obawy przed utratą pracy, co skłoniło gospodarstwa domowe do zwiększania oszczędności.

Wydatki gospodarstw domowych w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. były niższe nominalnie o 3,4%, ale realnie o 6,5% (inflacja r/r wynosiła 2,3% w 2019 r. i 3,4% w 2020 r.). Dynamika przeciętnych wydatków na osobę zmniejszyła się w ciągu jednego roku o 8,9 pp., co istotnie wpływa na dochody budżetu państwa z tytułu podatków konsumpcyjnych. Silny wpływ czynnika behawioralnego odzwierciedla najwyższa różnica dynamiki oszczędności gospodarstw domowych, wynosząca po pierwszym roku kryzysu 13,1 pp.

5. Skutki kryzysu w budżetach publicznych

Ocenianymi budżetami publicznymi są budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem poziomu podziału administracyjnego kraju. Skutki kryzysu oceniono na podstawie zmian dochodów podatkowych w wyrażeniu bezwzględnym, struktury dochodów podatkowych i zmian dynamiki wpływów podatkowych w latach 2018/2019 oraz 2020/2019.

Dochody podatkowe budżetu państwa nominalnie wzrosły w 2020 r. o 1% w stosunku do roku poprzedniego, realnie zmniejszyły się o 2,5% (tabela 4).

TABELA 4

Dochody podatkowe budżetu państwa (w mln zł) w latach 2018–2020

Źródła dochodów	2018	%	2019	%	2020	%	2019/ 2018 w %	2020/ 2019 w %	różnica dyna-miki
Dochody pod. ogółem	349353,8	100	367290,7	100	370261,8	100	105,1	100,8	-4,3
Podatek od towarów i usług	174947,1	50	180891,8	49	184551,9	50	103,4	102,0	-1,4
Podatek akcyzowy	72108,5	21	72395,9	20	71787,3	20	100,4	99,2	-1,2
Podatek od gier	1901,9	1	2336,6	1	2337,9	1	x	x	X
Podatek dochod. od os. prawnych	34640,9	10	39984,7	11	41293,1	11	115,4	103,3	-12,1
Podatek dochod. od os. fizycznych	59558,7	17	65444,9	18	63797,4	17	109,9	97,5	-12,4
Pozostałe podatki	6196,7	1	6236,9	1	6494,2	1	x	x	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 3, s. 63].

Wpływy z podatku VAT utrzymują tendencję rosnącą w ujęciu nominalnym, w 2020 r. nadal stanowią połowę dochodów podatkowych budżetu państwa. Ograniczenie mobilności społeczeństwa spowodowane lockdownem niektórych gałęzi gospodarki oraz zdalnym trybem pracy skutkowało mniejszymi wpływami z podatku akcyzowego.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych wzrosły w 2020 r. w ujęciu nominalnym o 3,3 pp. w stosunku do roku poprzedniego (realnie o 0,1%), a ich udział w dochodach podatkowych w latach 2019–2020 wynosił niezmiennie 11%.

Podatek dochodowy od osób fizycznych wykazuje największą wrażliwość na kryzys. Jego udział w dochodach podatkowych zmniejszył się w ciągu roku z 18 do 17%. Spadek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, wynoszący w ujęciu realnym 5,7% w ciągu jednego roku, odzwierciedla skutki kryzysu odczuwane zarówno przez pracowników, jak i przedsiębiorców. Na spadek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2020 r. częściowo złożyły się zmiany w przepisach wprowadzone przed pandemią (obniżenie stawki w pierwszym progu podatkowym, podwyższenie kosztów uzyskania pracowników, ulga dla młodych polegająca na zwolnieniu z PIT podatników do 26. roku życia). W okresie pandemii dodatkowo zwolniono z podatku dochodowego świadczenia postojowe, będące formą wsparcia udzielonego przedsiębiorcom, podatnikom PIT [Ustawa…, 2020, art. 52m]. Dynamikę dochodów budżetu państwa ze wszystkich analizowanych podatków w latach 2020/2019 w porównaniu z dynamiką w latach 2019/2018 cechował spadek, a najgłębszy dotyczył podatku dochodowego od osób fizycznych. Ujemna różnica w dynamice dochodów podatkowych z obu podatków dochodowych przekraczała 12 pp. w ujęciu nominalnym, a realnie osiągała 13 pp.

TABELA 5

Dochody gmin ogółem (w mln zł) w latach 2018–2020

Źródła dochodów	2018	%	2019	%	2020	%	2019/ 2018 w %	2020/ 2019 w %	różnica dynamiki
Dochody ogółem	121425,6	100	135161,5	100	149090,5	100	111,3	110,3	-1
Dochody własne	52530,3	43,3	58484,1	43,3	65617,6	44,0	111,3	112,2	0,9
Udział w dochod. własnych	x	x	x	x	x	x	x	x	X
• Podatek doch. od os. prawnych	956,7	1,8	1037,1	1,8	1187,1	1,8	108,4	114,5	6,1
• Podatek doch. od os. fizycznych	20873,4	39,7	23225,5	39,7	22980,3	35,0	111,3	98,9	-12,4
• Podatek od nieruchomości	13800,4	26,3	14275,9	24,4	14989,2	22,8	x	x	X
• Podatek od środków transport.	785,6	1,5	817,3	1,4	821,6	1,3	x	x	X
• Pozostałe dochody	16114,2	30,7	19128,3	32,7	25639,4	39,1	x	x	X
Dotacje ogółem	40536,0	33,4	46257,4	34,2	51861,1	34,8	x	x	X
Subwencja ogólna	28359,3	23,4	30420,1	22,5	31611,7	21,2	x	x	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 4, s. 46].

Głównym źródłem dochodów własnych gmin i powiatów są wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a w województwach – w podatku dochodowym od osób prawnych. Dochody ogółem oraz dochody własne JST w badanym okresie, wyrażone w wartościach nominalnych, miały tendencję rosnącą. Nominalny spadek wpływów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2020 r., w stosunku do roku poprzedniego, spowodował zmniejszenie jego udziału w dochodach własnych gmin z 39,7% w 2018 r. do 35% w 2020 r. (tabela 5).

Systematycznie zmniejsza się udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych z 26,3% w 2018 r. do 22,8% w 2020 r, podobnie jak udział podatku od środków transportowych. Wpływy budżetowe gmin z podatku dochodowego od osób prawnych w wyrażeniu nominalnym rosną, ich udział w dochodach własnych jest stabilny, sytuuje się na poziomie 1,8%.

Poziom dochodów własnych gmin w okresie kryzysu kształtowany był przez politykę władz lokalnych uprawnionych mocą ustawy o COVID-19 do wspierania przedsiębiorców za pomocą przywilejów podatkowych [Ustawa…, 2020, art. 15p]. W 2020 r. nieotrzymane dochody z tytułu udzielonych ulg stanowiły 2,5% dochodów ogółem i 5,7% dochodów własnych gmin ogółem [www 4, zał. 4.2]. W pierwszym roku pandemii ulgi w postaci obniżenia górnych stawek podatkowych stanowiły 74% łącznej kwoty udzielonych ulg w 2020 r. i dotyczyły głównie podatku od nieruchomości.

TABELA 6

Dochody powiatów wg źródeł pochodzenia (w mln zł) w latach 2018–2020

Źródła dochodów	2018	%	2019	%	2020	%	2019/ 2018 w %	2020/ 2019 w %	różnica dynamiki
Dochody ogółem	27959,3	100,0	30696,3	100,0	34568,6	100,0	109,8	112,6	2,8
Dochody własne	10076,3	36,0	12312,5	40,0	13994,5	40,0	122,2	113,7	-8,5
Udział w doch. własnych	x	100,0	x	100,0	x	100,0	x	x	X
Podatek doch. od os. fizycznych	5633,7	56,0	6255,0	51,0	6172,8	44,0	111,0	98,7	-12,3
Podatek doch. od os. prawnych	199,5	2,0	217,3	2,0	241,5	2,0	109,0	111,1	2,1
Dochody z majątku	356,2	4,0	249,0	2,0	364,2	3,0	x	x	X
Pozostałe dochody	3887,0	39,0	5591,2	45,0	7216,0	52,0	x	x	X
Dotacje	7377,4	26,0	6737,4	22,0	7157,0	21,0	x	x	X
Subwencja ogólna	10505,6	38,0	11646,4	38,0	13417,1	39,0	x	x	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 4, s. 85].

Kondycja finansowa i struktura budżetów gmin jest zróżnicowana w zależności od charakteru gminy i zdeterminowana liczbą mieszkańców oraz poziomem przedsiębiorczości.

Udział dochodów własnych powiatów w latach 2019–2020 wynosił 40% dochodów ogółem, lecz zmieniła się ich struktura (tabela 6). Nastąpiło zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i jego udziału w dochodach własnych z 56% w 2018 r., 51% w 2019 r. do 44% w 2020 r.

W badanym okresie zmniejszył się udział dochodów własnych w dochodach ogółem województw z 53% do 50,9% (tabela 7).

TABELA 7

Dochody województw wg źródeł pochodzenia (w mln zł) w latach 2018–2020

Źródła dochodów	2018	%	2019	%	2020	%	2019/ 2018 w %	2020/ 2019 w %	różnica dynamiki
Dochody ogółem	16953,7	100,0	18755,0	100,0	20956,6	100,0	110,6	111,7	1,1
Dochody własne	9024,2	53,0	9911,2	53,0	10669,2	50,9	109,8	107,6	-2,2
Udział w doch. własnych	x	100,0	x	100,0	x	100,0	x	x	X
Podatek doch. od os. prawnych	6257,0	69,0	7032,9	71,0	7291,7	68,0	112,4	103,7	-8,7
Podatek doch. od os. fizycznych	1633,8	18,0	1798,6	18,0	1762,1	17,0	110,1	98,0	-12,1
Dochody z majątku	211,6	2,0	181,0	2,0	244,4	2,0	x	x	X
Pozostałe dochody	921,7	10,0	898,7	9,0	1370,9	13,0	x	x	X
Dotacje	5748,2	34,0	6282,7	33,0	7078,3	33,8	x	x	X
Subwencja ogólna	2181,3	13,0	2561,1	14,0	3209,1	15,3	x	x	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 4, s. 151].

Na stan budżetów województw złożyło się zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego oraz zmniejszenie jego udziału w dochodach własnych z 18% do 17%. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych nominalnie wzrosły, ale ich udział w dochodach własnych zmniejszył się w ciągu jednego roku z 71% w 2019 r. do 68% w 2020 r.

6. Podsumowanie

Ilościowe skutki kryzysu w budżetach publicznych i prywatnych oceniono na podstawie względnej zmiany wielkości charakteryzujących stan budżetów. Porównywanymi zmiennymi były – dla finansów prywatnych: dochody rozporządzalne,

wydatki i oszczędności gospodarstw domowych oraz przychody przedsiębiorstw, a dla finansów publicznych: dochody podatkowe budżetu państwa oraz dochody własne JST.

Budżety publiczne i prywatne powiązane w systemie finansowym państwa reagują w tym samym kierunku na wahania koniunktury. Współzależność budżetów publicznych i prywatnych znajduje odzwierciedlenie w przenoszeniu skutków kryzysu z budżetów prywatnych na budżety publiczne. Finansowe skutki kryzysu, niezależnie od jego źródła, w pierwszej kolejności pojawiają się w sektorze prywatnym. Symptomami kryzysu są: spadek przychodów przedsiębiorstw, pogorszenie sytuacji gospodarstw domowych, wzrost niepewności i ograniczenie wydatków. Konsekwencją zmian w budżetach sektora prywatnego jest zmniejszenie dochodów podatkowych budżetów publicznych. Najbardziej wrażliwe na kryzys są wpływy budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych, obciążającego dochody z pracy i innych źródeł, w tym z działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne. Spadek konsumpcji prywatnej obniża wpływy budżetu państwa z podatków pośrednich. Udział w podatkach dochodowych stanowi dominujące źródło dochodów własnych JST. W okresie kryzysu we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego nastąpił spadek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, adekwatny do zmian w budżecie państwa.

Wyniki analizy prowadzą do wniosku, że kryzys spowodowany pandemią w większym stopniu obciążył budżety publiczne, co było spowodowane zmniejszeniem nominalnych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, o największej ujemnej różnicy dynamiki między okresami 2020/2019 i 2019/2018. Większą różnicę dynamiki – dodatnią – miały oszczędności gospodarstw domowych, świadczące o silnym oddziaływaniu motywu przezornościowego.

Rozłożenie obciążenia skutkami kryzysu na budżety prywatne i publiczne zależy od przyjętej polityki państwa. Gwałtowność i globalna skala kryzysu spowodowanego pandemią oraz nieprzewidywalność jego czasu trwania przesądziły o konieczności interwencji państwa. Dyskrecjonalna polityka fiskalna, skierowana na finansowe wsparcie przedsiębiorstw, wywołuje dalsze budżetowe skutki kryzysu. Jednoczesny wzrost wydatków budżetowych związanych ze zwalczaniem skutków kryzysu i spadek dochodów podatkowych skutkuje gwałtownym zwiększeniem deficytu budżetowego i długu publicznego w relacji do PKB, które są ceną łagodzenia skutków kryzysu w sektorze prywatnym. Według metodyki ESA 2010 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniósł 161,5 mld zł i był wyższy w porównaniu do poprzedniego roku o 145,7 mld zł. [www 3, s. 405]. Na wzrost deficytu – obok innych czynników – złożyły się głównie skutki pandemii: realny spadek dochodów podatkowych budżetu państwa r/r o 2,5% oraz poniesione wydatki ze środków publicznych na wsparcie przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem w wysokości 103,3 mld zł, które stanowiły 64% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r.

Literatura

Adamowicz E. i in., 2020, *Koniunktura gospodarcza w Europie środkowo-wschodniej w dobie epidemii COVID-19*, Raport SGH, Karpacz, https://ssl-www.sgh.waw.pl/pl/Documents/raport_sgh_2020/038_02_Adamowicz_.pdf [data dostępu: 20.02.2022].

Adamowicz E., Dudek S., Pachucki D., Walczyk K., 2008, *Synchronizacja cyklu koniunkturalnego polskiej gospodarki z krajami strefy euro w kontekście struktury tych gospodarek*, IRG SGH, Warszawa, https://www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/irg_sghO.pdf [data dostępu: 20.02.2022].

Banaszyk P., Gorynia M., 2020, *Pandemia COVID-19 a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „ICAN Management Review", sierpień, wrzesień, nr 4(4), s. 68–73.

Barczyk R., 2014, *Pieniądz w modelach cykli koniunkturalnych*, [w:] *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, Stacewicz J. (red.), Prace i Materiały IRG SGH, nr 94, Warszawa.

Begg D., Fischer D., Dornbusch R., 2007, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa.

Burda M., Wyplosz Ch., 2012, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, wyd. II zm., PWE, Warszawa.

Bywalec Cz., 2010, *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Dzikowska M., Gorynia M., Jankowska B., 2015, *Globalny kryzys gospodarczy – próba pomiaru efektów dla poszczególnych krajów*, „Ekonomista", nr 6, s. 733–759.

Gaudemet P.M., Molinier J., 2000, *Finanse publiczne*, PWE S.A., Warszawa.

Hall R.E., Taylor J.B., 2006, *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kosek-Wojnar M., 2012, *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*, PWE, Warszawa.

Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Pawęta B., 2018, *Cykl koniunkturalny gospodarki polski w latach 1996–2017*, „Finanse i Prawo Finansowe", "Journal of Finance and Financial Law", czerwiec/June, vol. 2(18), s. 51–64.

Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., 2008, *System finansowy w Polsce*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Polski mikro, mały i średni biznes w obliczu pandemii COVID-19. Przychody, płynność i reakcja na wstrząs, 2020, PWC, https://www.pwc.pl/pl/pdf/polski-mikro-maly-sredni-biznes-w-obliczu-pandemii.pdf [data dostępu: 15.02.2022].

Stiglitz J.E., 2020, *Recovering from the Pandemic: An Appraisal of Lesson Learned*, "FEPS Covid Response Papers", October, no. 10, s. 2–21.

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568.

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, Dz.U., poz. 1572.

Zarnowitz V., 1991, *What is a Business Cycle?,* "NBER Working Paper", October, no. 3863, National Bureau of Economic Research, s. 1–86.
Żyżyński J., 2009, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

www 1, *Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych I–XII 2020*, GUS, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiebiorstwa-niefinansowe/wyniki-finansowe-przedsiebiorstw-niefinansowych-i-xii-2020,11,24.html [data dostępu: 15.02.2022].
www 2, *Budżety gospodarstw domowych w 2020 r.*, GUS, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2020-roku,9,15.html [data dostępu: 15.02.2022].
www 3, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie*, MF, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok [data dostępu: 15.02.2022].
www 4, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego,* MF, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok [data dostępu: 15.02.2022].
www 5, *Badanie koniunktury gospodarczej. Zeszyt Metodologiczny*, GUS, Warszawa 2018, file:///C:/Users/Admin/Downloads/badanie_koniunktury_gospodarczej_-_zeszyt_metodologiczny_2018.pdf [data dostępu: 20.02.2022].