

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Ocena

*rządowego projektu ustawy budżetowej
na rok 1992 wraz z uzasadnieniem*

Kwiecień 1992

Prof. zw. dr hab. Roman Domaszewicz

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak

Ekspertyza

Nr 1

O c e n a

rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 1992

wraz z uzasadnieniem

1. Uwagi wstępne

Ocena rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 1992 wraz z uzasadnieniem została dokonana z uwzględnieniem założeń polityki społeczno-gospodarczej oraz projektów t.zw. ustaw okołobudżetowych w ich podstawowej wersji. Autorzy oceny nie znają ewentualnych najnowszych zmian w tych ustawach. Informacje dotyczące założeń polityki pieniężno-kredytowej opierają się na materiałach stanowiących uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej nie zaś na materiałach opracowanych przez Narodowy Bank Polski.

Autorzy podkreślają ten fakt dlatego, iż tylko przyjęcie przez Parlament ustaw okołobudżetowych nadaje projektowi budżetu cech realności. Gdyby ustawy te nie zostały przyjęte, to wówczas należałoby właściwie nie tyle poprawiać obecny projekt, ale sporządzić nowy. Tę ostatnią ewentualność wzmocnia niejasna sytuacja w zakresie stosunku Sejmu do dwóch werdyktów Trybunału Konstytucyjnego: w sprawie wynagrodzeń /waloryzacji/ płac w sferze budżetowej oraz w sprawie rent i emerytur. Finansowe skutki decyzji Trybunału zmieniłyby radykalnie sytuację finansową państwa, co musiałyby znaleźć wyraz w budżecie.

2. Ocena formalna projektu budżetu

Zwraca uwagę znaczny postęp w przygotowaniu projektu budże-

tu państwa oraz jego uzasadnienia. Postęp ten wyraża się zwłaszcza w:

- określeniu metody sporządzania budżetu,
- opracowaniu /po raz pierwszy/ skonsolidowanego rachunku systemu budżetowego,
- zaprezentowaniu nie tylko strumieni dochodów i wydatków budżetowych, ale także stanów /ujęcie zasobowe/ na początek i na koniec roku budżetowego; pozwala to ustosunkować się do zmian w długu publicznym,
- przedstawieniu rachunku charakteryzującego mechanizm powstawania wewnętrznego zadłużenia państwa,
- wyeksponowaniu zależności pomiędzy zadłużeniem zagranicznym a stanem finansów państwa oraz jego wpływem na globalny dług -publiczny,
- przedstawienie szacunkowego /przynajmniej/ stanu zaległych zobowiązań i należności budżetowych na koniec 1991 roku i zapowiedź wprowadzenia -od 1 stycznia b.r. systemu ewidencji tych zaległości /okazało się, że na 31 XII 1991 r. zaległości podatkowe wynosiły 25,6 bln zł, czyli około 12% dochodów budżetu państwa/.

3. Ocena metody opracowania /budowy/ budżetu

Budżet państwa w społeczeństwach demokratycznych realizujących rynkowy model gospodarki jest, co naturalne, zdominowany przez przyjętą doktrynę ekonomiczną i społeczną. Budżet państwa jest też instytucją par excellence polityczną. Jako taki, stanowi przedmiot gry interesów różnych sił politycznych, grup społecznych, różnych grup nacisku, np. branżowych, regionalnych, organizacji biznesu itp. W przypadku obecnej sytuacji politycznej

w Polsce, oceny budżetu, prezentowane przez różne orientacje polityczne są niejednokrotnie podyktowane doraźnymi celami. Autorzy starali się dystansować od tych podtekstów politycznych. Nasze spojrzenie na budżet koncentruje się na jego funkcjach ekonomicznych i społecznych.

Zasadnicze znaczenie dla oceny rządowego projektu budżetu ma ocena metody jego budowy. Wszystkie inne zagadnienia, to znaczy wielkość dochodów i wydatków budżetowych, ich struktura, źródła itd. są odzwierciedleniem metody budowy budżetu. Na metodę budowy budżetu silnie rzutuje realizowana doktryna ekonomiczna.

Przy budowie budżetu możliwe jest zastosowanie dwóch podstawowych metod: 1/ punktem wyjścia opracowania budżetu są wydatki /potrzeby/ publiczne, uznane za niezbędne dla funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i państwa. Przy tej metodzie dochody budżetowe są dostosowywane do niezbędnych wydatków, 2/ punktem - wyjścia do opracowania budżetu są możliwe do zrealizowania dochody, do których dostosowuje się wydatki. To teoretycznie klarowne rozróżnienie dwóch odmiennych podejść do budowy budżetu jest nieco zamazywane przez praktykę budżetową, gdyż w toku żmudnych prac nad budżetem na ogół dokonuje się dostosowania wydatków i dochodów budżetowych w celu albo ich zrównoważenia albo ustalenia możliwego do przyjęcia deficytu /nadwyżki/ budżetowej. Ten proces dostosowawczy nie zmienia jednak faktu, że istnieją dwie różne metody podejścia do budowy budżetu oraz, że mają one zupełnie podstawowe znaczenie dla roli tej instytucji we współczesnej gospodarce i państwie. W związku z tym należy zauważyć, że w roku 1991 w Polsce, kiedy załamały się finanse publiczne na skutek gasnących docho-

dów budżetowych, rząd przyjął zarówno w trakcie wykonywania budżetu jak i w trakcie nowelizacji ustawy budżetowej, właśnie tę drugą metodę, to znaczy metodę dostosowania wydatków budżetowych do zdecydowanie mniejszych niż zakładała ustawa z lutego 1991 r. wydatków. Redukcja wydatków w roku 1991 była co prawda mniejsza niż wynikałoby to z malejących wpływów budżetowych, ale stan taki ukształtował się na skutek nieprzygotowania rządu na ewentualne załamanie się budżetu. Poza tym przypadek roku 1991 był egzemplifikacją sytuacji, w której niemożliwe było radykalne zmniejszenie wydatków budżetowych, gdyż mają one w znacznym stopniu charakter sztywny.

Przypadek roku 1991 w Polsce jest typowym przykładem opisywanym w nauce skarbowości, to znaczy, że gospodarka narodowa i funkcjonujące na jej rzecz państwo nie może być traktowane identycznie jak gospodarstwo domowe. Gospodarka narodowa i państwo nie mogą zbankrutować, co oznacza, że pewne wydatki budżetowe o charakterze publicznym, socjalnym i gospodarczym muszą być po-niesione niezależnie od stopnia realizacji dochodów. Państwo może i musi uciekać się do zaciągania niekiedy znacznych /przejściowych/ pożyczek. Gdyby państwo tego nie uczyniło, to groziłoby to załamaniem się samej instytucji państwa, życia publicznego i krachu gospodarki.

Metoda dostosowania wydatków budżetowych do dochodów, tak charakterystyczna dla roku 1991, została zastosowana przy opracowywaniu budżetu na rok 1992. W uzasadnieniu stwierdza się wprost, że podstawą prognozy wydatków budżetowych były następujące założenia:

1. przewidywany wzrost produkcji oraz zerowy wzrost produktu krajowego brutto /w ujęciu realnym/,

2. wzrost cen /stopa inflacji/,
3. możliwy do zaakceptowania przez międzynarodowe instytucje finansowe poziom deficytu budżetowego /maksymalnie 5% PKB/,

Metoda dostosowania wydatków do dochodów jest w istocie niebezpieczna, ze względu na to, że istnieje wspomniany już powyżej znaczny zakres t.zw. wydatków sztywnych, czyli wydatków niezbędnych dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Nie można od nich abstrahować, gdyż w przeciwnym razie stopień realności budżetu jest *ex ante* znacznie ograniczony. Konsekwencją zaś tego może być wymknięcie się wydatków publicznych spod kontroli rządu w trakcie wykonywania budżetu i załamania się sfery publicznej, co obserwowaliśmy w roku 1991. Sprzyjać temu może przewidywane wprowadzenie zasady jednorazowego otwarcia środków budżetowych w ciągu roku. Pod presją bieżących potrzeb dysponentom środków budżetowych może zabraknąć funduszy pod koniec roku.

Przy pełnym zrozumieniu argumentów zgłaszanych przez ekspertów zewnętrznych jak i specjalistów krajowych, nie można abstrahować od sytuacji, w której znalazła się Polska w okresie transformacji. Właściwie należy postawić całkiem zasadnicze pytanie, skąd się bierze ów standard 5% deficytu budżetowego do wartości PKB, jako nieprzekraczalnej granicy deficytu budżetowego. Na drodze poszukiwań empirycznych standard taki jest nie do udowodnienia, jako uniwersalny dla każdego kraju i w każdym okresie. Istotne przecież jest np. w jaki sposób deficyt budżetowy jest sfinansowany. Dlaczego ta granica ma wynosić 5% a nie np. 47% czy 6%. Są to pytania w pewnym sensie retoryczne, ale magiczna bariera 5% deficytu w relacji do PKB niewątpliwie ma dla Polski obecnie

znaczenie całkiem praktyczne. Jest o tyle ważne, że gospodarka polska znajduje się w sytuacji, która w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej może występować w okresach wojen lub wielkich przesilen gospodarczych. Szersza argumentacja tej tezy jest naszym zdaniem zbędna, gdyż zabiera się ona we właściwym zrozumieniu skali i zakresu przedsięwzięcia określanego nazwą transformacji systemowej.

Jeżeli nawet uznać, że ten 5% standard relacji deficytu budżetowego do PK3 jest trafny, to trzeba również pamiętać o tym, że w okresie transformacji systemowej w Polsce istnieje wcale niemały obszar t.zw. szarej gospodarki /określanej też gospodarką w cieniu, drugim obiegiem, ukrytą gospodarką itp./. Szacunki skali tej gospodarki są trudne, ale na ogół przyjmuje się, że w przypadku Polski gospodarka ta stanowi co najmniej 10% PKB, chociaż niektórzy specjaliści uważają, że sięga ona nawet 20% PKB. Jest to zresztą w pełni zrozumiałe, gdyż wobec nieprzygotowania legislacyjnego, instytucjonalnego, organizacyjnego itp., niezbędnego dla gospodarki rynkowej, przy dynamicznie rozwijającym się sektorze prywatnym, zorientowanym zwłaszcza na handel i usługi, w tym prywatny import, istnieją nader sprzyjające warunki do nadużyć, zaniżania obrotów, ucieczki przed cłami, ucieczki przed podatkami itd.

Wynika stąd, że wartość PK3 jest zaniżona, stąd też przy wyznaczaniu granicy deficytu budżetowego w oparciu o wielkość PKB, fakt ten powinien być uwzględniony.

4. Ocena prognozy dochodów budżetowych

Prognoza dochodów budżetowych oparta jest na zakładanym wzroście produkcji, wzroście dochodów w gospodarce narodowej, w tym zwłaszcza dochodów przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, ale także banków. Kluczową sprawą dla oszacowania dochodów budżetowych jest założona stopa inflacji w gospodarce.

Wymienione wielkości ekonomiczne odgrywają podstawową rolę w prognozowaniu dochodów budżetowych oraz w planowaniu budżetowym w ogóle. W przypadku Polski, w jej obecnej sytuacji, znaczenie tych wyjściowych wielkości dla określenia przewidywanych dochodów budżetowych jest szczególnie istotne. Wiąże się to zwłaszcza z tym, że istnieje jednak znaczny stopień niepewności co do stopy inflacji. Drugą istotną przyczyną niepewności tkwi w skutkach przewidywanej radykalnej zmiany struktury dochodów budżetowych z tytułu podatków. Zmiany po stronie dochodów budżetowych polegają na: 1/ wyraźnym wzroście udziału podatku obrotowego w dochodach budżetu państwa, 2/ wzroście udziału podatków od dochodów osób fizycznych, 3/ spadku udziału dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, w tym zwłaszcza od przedsiębiorstw państwowych.

Zmiany w strukturze podatkowych źródeł dochodów budżetowych są wywołane przez:

po pierwsze, czynniki natury systemowej; są one wyrazem tendencji do gruntownej rekonstrukcji systemu podatkowego w Polsce.

po drugie, przyczyny pragmatyczne.

Jeśli chodzi o przyczyny pierwsze, to długofalowym celem zmian w systemie podatkowym jest: 1/ wzrost udziału podatków bezpośrednich od dochodów osób fizycznych /efektywnie stopa

opodatkowania dochodów ludności ma
wynieść w roku 1992 - 17,4%/ 2/ spadek udziału podatków bezpośrednich
/zwłaszcza dochodowych/ od osób prawnych, ściślej od podmiotów
gospodarczych, 3/ wzrost udziału podatków pośrednich /podatek obrotowy,
podatek od wartości dodanej, akcyza/ w dochodach budżetowych.

Przyczyny natury pragmatycznej związane są z konkretną sytuacją
gospodarczą i finansową kraju. Wśród przyczyn załamania się budżetu w
roku 1991 jedną z najważniejszych było zmniejszenie się wpływów z tytułu
podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Jeżeli nawet przyjąć, że
przeważały tutaj przyczyny obiektywne, takie jak: spadek produkcji,
wzrost kosztów wytwarzania niezależny od przedsiębiorstw, to jednak
niewątpliwie wpływ na wysokość uzyskanych dochodów budżetowych z tytułu
podatku dochodowego miało manipulowanie rentownością przedsiębiorstw.
Jej następstwem było zmniejszanie podstawy opodatkowania /zysku brutto/
na skutek zawyżania kosztów uzyskania przychodów. Zjawisko to
występowało, zresztą nie tylko w sektorze państwowym ale również w
sektorze prywatnym, gdzie możliwości szerokiej interpretacji kategorii
kosztów uzyskania przychodów były znaczne a sprawność kontroli aparatu
fiskalnego zbyt mała aby uchwycić znaczne nieprawidłowości w tym
zakresie.

Wzmocnienie zatem udziału podatku obrotowego poprzez podniesienie
przeciętnej stawki podatku obrotowego z 5,4% w 1991 r. do 7,5% w roku
1992, niewątpliwie poprawia strukturę wewnętrzną dochodów budżetowych.
Podatek obrotowy jest, jako podatek typu przychodowego, uznawany za jedno
z najpewniejszych źródeł dochodów budżetowych. Ta cecha podatku jest
zagwarantowana przez sposób jego poboru. Zaletą dochodów podatkowych z
tego tytułu

jest to, że są one pobierane bez względu na sytuację dochodową podatnika. Tezę tę potwierdza także fakt, że wśród podatkowych zaległości budżetu udział podatku obrotowego w analizowanym 1991 roku był niski.

Nie oznacza to jednak, że podatek obrotowy może być używany w sposób dowolny. Podwyższanie stawek podatku obrotowego może być inflacjogenne, stąd też istnieje niejako naturalna sprzeczność pomiędzy celem maksymalizacji dochodów budżetowych poprzez wzrost stawek podatku obrotowego a celem walki z inflacją. Wiązanie nadziej na wzrost dochodów z podatku obrotowego musi być zredukowane właśnie przez charakter tego podatku. Pobierany on jest od towarów i usług, głównie o charakterze konsumpcyjnym. Stąd też wzrost wydajności źródeł dochodów z tego podatku na skutek podniesienia stawek jest uzależniony od sytuacji jaka panuje na rynku oraz reakcji nabywców towarów i usług obciążonych wyższym podatkiem. Odpowiedź na to pytanie jest możliwa tylko na podstawie "badania" cenowej "elastyczności popytu, - stopnia - zmonopolizowania rynku danego dobra, znaczenia danego dobra dla zaspokojenia potrzeb itd.

Negatywny inflacjogeny charakter podatku obrotowego jest częściowo neutralizowany przez fakt, że jeżeli wydatki budżetowe rosną na skutek wzrostu cen opodatkowanych dóbr i usług, nabywanych przez sektor budżetowy, to znajduje to pokrycie w dochodach osiąganych z tego tytułu.

Oczekiwania na radykalny wzrost dochodów z tytułu podatku obrotowego nie mogą jednak lekceważyć sytuacji dochodowej ludności /gospodarstw domowych/. Wiadomo przecież, że obecny popyt jest zdławiony przez niskie dochody tych podmiotów. Skoro nie przewi-

duże się "odblokowania" zagregowanych dochodów ludności na skutek:

- wstrzymania waloryzacji płac w sferze budżetowej,
- ograniczenia i osłabienia tempa waloryzacji rent i emerytur.
- wzrostu bezrobotnych, przy jednoczesnym ograniczeniu liczby osób pobierających zasiłki,
- zmniejszenia liczby rencistów III grupy inwalidzkiej, na skutek zaostrzenia kryteriów ich przyznawania,
- zmniejszenia zakresu uprawnionych do pobierania zasiłków rodzinnych itd.

Jednocześnie należy pamiętać o przewidywanym jawnym lub ukrytym postępującym procesie komercjalizacji usług socjalno-bytowych, które były rozdzielane dotychczas bezpłatnie. W konsekwencji oznaczać to będzie, że fundusz nabywczy ludności kierowany na zakup dóbr i usług opodatkowanych podatkiem obrotowym, musi być - z natury rzeczy - ograniczony, a zatem dochody budżetowe z tytułu podatku obrotowego mogą okazać się znacznie mniejsze.

Kwestię tę podnosimy ze względu na to, że o ile można przyjąć, iż dalsze zmniejszenie wydatków budżetowych jest raczej wykluczone, o tyle nawet te stosunkowo niewysokie dochody budżetowe obarczone są znacznym stopniem niepewności. Niepewność tę tylko do pewnego stopnia może zmniejszyć poprawa struktury podatków. W tym kontekście owa bariera 5% deficytu budżetowego w stosunku do PK3 musi być traktowana w sposób elastyczny. Rząd powinien natomiast przewidzieć możliwość sfinansowania ewentualnie wyższego deficytu budżetowego, gdyby prognozy odnośnie dochodów okazały się nazbyt optymistyczne. Byłoby - naszym zdaniem - błędem powtarzanie metody pasywnego dostosowywania wydatków do dochodów budżetowych w trakcie roku budżetowego.

5. Struktura wydatków budżetowych

Projekt budżetu państwa na rok 1992 wykazuje cechy zbliżone do budżetu z roku 1991, przy czym występujące od kilku lat tendencje w strukturze ekonomicznej wydatków budżetowych w bieżącym roku pogłębiły się. Chodzi zwłaszcza o dalsze ograniczenie wydatków na przedsiębiorstwa państwowe, w tym likwidacja dotacji dla kopalń węgla oraz ograniczenie wydatków dla PKP. Wydatki te mają już rozmiary szczątkowe. Stąd też budżet państwa ma obecnie charakter administracyjny /publiczny/ i socjalny, co ogranicza możliwość oddziaływania państwa na gospodarkę. Polska należy obecnie do grupy krajów o niskiej stopie redystrybucji budżetowej PKB. Należy więc zaznaczyć, że w przypadku niezbędnych cięć w wydatkach budżetowych, muszą one dotyczyć albo wydatków w oświacie, ochronie zdrowia, opiece społecznej itp., lub w bezpieczeństwie publicznym, obronie narodowej, służbach dyplomatycznych itp. Są to jednak dziedziny niezwykle czułe na dalsze oszczędności budżetowe. VI konkretnym przypadku Polski cięcia te są szczególnie niebezpieczne w sferze socjalnej. Niebezpieczeństwo to wynika głównie stąd, że kraj nasz nie ma instytucjonalnie rozwiniętych podstaw prywatnego sektora ochrony zdrowia, opieki społecznej, oświaty. Podstawowe obowiązki w tym zakresie ciążyą na państwie, stąd też jakiegokolwiek radykalne cięcia budżetowe dotyczące tej sfery naruszają jej podstawy. Fakt ten musi być brany pod uwagę przy kształtowaniu struktury wydatków budżetowych. Trzeba niestety uznać, że większość tych wydatków państwa, to wydatki sztywne, zwłaszcza w krótkim okresie czasu.

Wydatki budżetowe w roku 1992 mają wzrosnąć w ujęciu nominalnym o 0,2,2)«. Jest to więc wzrost znaczny, nawet jeżeli przy-

mie się, że wskaźnik inflacji wyniesie 37,4%. Charakterystyczne jednak jest, że poważna część wzrostu wydatków jest "skonsumowana" przez wydatki na obsługę długu krajowego oraz rozliczenia z bankami. O ile w roku 1991 udział tej pozycji wydatków w wydatkach ogółem wynosił 4,6%, o tyle w roku 1992 przewiduje się że udział ten wyniesie 10,8% /s. 53 Uzasadnienia ustawy budżetowej/. Wydatki te poważnie obciążają budżet i ograniczają możliwości alokacji zasobów budżetowych na finansowanie bezpośrednich celów społecznie i gospodarczo użytecznych. Najlepszym tego przykładem jest fakt, że przy ogólnym wskaźniku wzrostu wydatków budżetowych 62,2% wydatki na cele socjalno-kulturalne /oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, kultura i sztuka, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura fizyczna i sport, turystyka i wypoczynek/ wznoszą tylko /nominalnie/ o 33,3%. Praktycznie oznacza to spadek wydatków na te cele w ujęciu realnym.

W strukturze wewnętrznej tych wydatków zwraca uwagę spadek udziału wydatków na oświatę i wychowanie z 30,2% w 1991 r. do 26,8%; ochrony zdrowia analogicznie z 42,5% do 41,9% , szkolnictwa wyższego: z 7,6% do 6,3%. Nastąpił zaś wyraźny wzrost wydatków na opiekę społeczną, gdyż ich udział w roku 1991 wynosił 16,1% podczas gdy w roku 1992 udział ten ma wynieść już 22,2% /na podstawie informacji na s. 75 Uzasadnienia/. Przyczyną tak radykalnego wzrostu udziału wydatków na opiekę społeczną jest finansowanie przez budżet /via Fundusz Pracy/ 84,6% wszystkich zasiłków dla bezrobotnych.

Pole manewru budżetowego państwa, ogranicza też zarówno niski poziom dochodu narodowego /produktu krajowego brutto/ v. porównaniu z krajami zachodniej Europy, jak i gwałtowny spadek dochodu narodowego w ostatnich dwóch latach. Wydatki na ochronę

zdrowia, opiekę społeczną, oświatę, są więc na tak niskim - w ujęciu bezwzględnym - poziomie, że możliwości dalszych cięć w wydatkach naruszają podstawy egzystencji społeczeństwa.

Przedmiotem cięć w wydatkach budżetowych w roku 1991 były w znacznym stopniu inwestycje finansowane przez rząd. W projekcie budżetu na rok 1992 ta niekorzystna tendencja pogłębiła się, co jest szczególnie niebezpieczne dla gospodarki i stanu infrastruktury społecznej oraz obiektów użyteczności publicznej, wydaje się, że podejście do wydatków inwestycyjnych i ich radykalne ograniczanie jest nazbyt drastyczne. W polityce budżetowej nie można ignorować mnożnikowego efektu wydatków inwestycyjnych nawet wówczas, gdy większość tych wydatków ma charakter nieprodukcyjny.

W finansowaniu wydatków inwestycyjnych powinna być przestrzegana kardynalna zasada, że wszelkie wpływy państwa o charakterze niepodatkowym /pożyczki, kredyty, wpływy z emitowanych obligacji i innych papierów wartościowych/ powinny być w całości przeznaczane na finansowanie inwestycji. W przypadku Polski w pełni uzasadnione jest również powiązanie dochodów z prywatyzacji z finansowaniem inwestycji rządowych a także częściowe reinwestowanie dochodów pochodzących z prywatyzacji przedsiębiorstw, które znajdują się w obszarze polityki przemysłowej państwa, popierającej restrukturyzację gospodarki, ochronę środowiska, promocję polskich towarów na rynkach światowych itp.

W przewidywanych wydatkach budżetowych zwraca uwagę realny wzrost wydatków na wzmocnienie kadrowe aparatu skarbowego /"policji podatkowej"/ służb celnych i aparatu ścigania. Dziedziny te uznawane były za newralgiczne w okresie ostrego kryzysu finansów publicznych w roku 1991. Nieprzygotowanie tych właśnie służb do nowych warunków rynkowych, a zwłaszcza do obsługi

/kontroli/ dynamicznie rozwijającego się sektora prywatnego stanowiło jedną z przyczyn słabej skuteczności aparatu skarbowego.

W budżecie na rok 1992 razi wyraźny wzrost wydatków dla instytucji pozarządowych, w tym zwłaszcza kancelarii Prezydenta. W warunkach oszczędzania w całej sferze budżetowej, należałoby wyjaśnić jakie są podstawy takiego wzrostu wydatków.

Widoczną przyczyną trudności w zrównoważeniu budżetu państwa jest kryzys systemu ubezpieczeń społecznych. Jest to szczególnie widoczne na tle bilansu sektora budżetowego oraz transferów pomiędzy budżetem a funduszami ubezpieczeniowymi. Stąd też poprawa stanu finansów publicznych w Polsce nie będzie możliwa bez radykalnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, w tym zwłaszcza systemu emerytalno-rentowego. Publiczne fundusze emerytalne powinny gwarantować świadczenia pieniężne na poziomie minimum socjalnego. Bez zmiany systemu ubezpieczeń społecznych zrównoważenie budżetu będzie niezwykle trudne w dającej się przewidzieć perspektywie.

Drugą podstawową przyczyną uniemożliwiającą zrównoważenie budżetu w następnych latach będą rosące koszty obsługi wewnętrznego i zewnętrznego zadłużenia państwa. Ze względu na szczególnie okres transformacji systemowej, która jest przyczyną załamania się i kryzysu finansów publicznych należałoby rozważyć wprowadzenie nieoprocentowanego kredytu technicznego udzielanego przez bank centralny dla obsługi budżetu w ciągu roku budżetowego. Niespłacony kredyt na koniec roku przekształciłby się w normalny kredyt ekonomiczny, oprocentowany na poziomie rynkowej stopy oprocentowania kredytów handlowych.

Wydaje się konieczne wydłużenie okresu planowania budżetowego. Polska znajduje się w sytuacji kolejnego roku, w którym

obowiązuje prowizorium budżetowe, co skraca horyzont rzeczywistego kształtowania budżetu a także ogranicza pole manewru w trakcie realizacji dochodów i wydatków budżetowych. Wydłużenie okresu planowania budżetowego mogłoby w pierwszym rzędzie dotyczyć wydatków majątkowych państwa, obejmujących kilka lat, np. odpowiednio do programu ekonomicznego /3 lata/ i powinno być powiązane z programem restrukturyzacji gospodarki, programem uruchomienia robót publicznych na szerszą skalę oraz programem walki z bezrobociem. Część majątkowa budżetu wraz z określeniem źródeł dochodów na finansowanie wydatków majątkowych przy założeniu, że dochody z prywatyzacji przeznaczone są właśnie na finansowanie wydatków majątkowych oraz, że zaciągane pożyczki przez skarb państwa w formie średnio- i długoterminowych obligacji rządowych finansują konkretne cele, np. rozwój dróg, infrastruktury transportu lotniczego, dróg transportu wodnego itp. wpływałyby stabilizująco na budżet oraz bieżącą politykę fiskalną państwa.

Dla urzeczywistnienia skutecznej polityki ekonomicznej państwa, konieczne jest wyraźne rozgraniczenie kompetencji ministerstwa finansów i innych resortów gospodarczych. Dwa ostatnie lata wykazują, że nadmierna koncentracja uprawnień instrumentalnych w Ministerstwie Finansów powoduje niebezpieczeństwo nadmiernego fiskalizmu. W trakcie budowy budżetu powinna więc występować ścisła Koordynacja dochodów i wydatków budżetowych z instrumentami, które zamierzają wykorzystywać w polityce ekonomicznej resorty gospodarcze, w tym zwłaszcza resort przemysłu, resort współpracy z zagranicą oraz Narodowy Bank Polski. Zmiany instrumentalne powinny być analizowane i projektowane przez Centralny Urząd Planowania, który - nota bene - obecnie te zadania spełnia.

Ministerstwo Finansów powinno więc odpowiadać za budżet, mniej natomiast zajmować się bieżącą polityką gospodarczą.

6. Deficyt budżetowy i jego powiązanie z bilansem płatniczym i sektorem bankowym

Pozytywnym aspektem przedkładanego przez rząd projektu budżetu państwa jest podjęcie próby przedstawienia go w sposób kompleksowy, to znaczy w powiązaniu z bilansem płatniczym oraz z prognozą monetarną, określającą przyrosty podaży pieniądza oraz kredytu przez sektor bankowy. Realizuje to tylko częściowo wysuwany przez nas już w 1981 r. postulat ujmowania całości procesów finansowych zachodzących w gospodarce w ramach zintegrowanego systemu rachunkowości narodowej, w którym występuje pięć podstawowych grup podmiotów gospodarczych, a mianowicie: przedsiębiorstwo, ludność, państwo, zagranica oraz instytucje finansowe. System ten jest w krajach zachodnich ważnym instrumentem analizy sytuacji gospodarczej kraju i opartej na tej analizie polityce ekonomicznej państwa.

Przystępując do analizy powiązań budżetu z bilansem płatniczym w 1992 r. należy stwierdzić, że w sposób bardzo zawikłany /a więc niejasny/ przedstawione /w punkcie 5 na s. 43 Uzasadnienia/ możliwość wykorzystania zagranicznych kredytów długo- i średnio-terminowych. Według tego wyliczenia będzie to kwota 1.430 mln USD, a w zestawieniu bilansu płatniczego /na s. 44/ saldo tych kredytów otrzymanych i udzielonych wynosi 641 mln USD /631-40/.

Duża różnica wynosząca 339 mln USD może wpłynąć na inne wyliczenie zmiany rezerw oficjalnych netto, których przyrost powinien kształtować się wobec tego na poziomie około 1500 mln USD, a więc znacznie wyższy, niż podana /na s. 44/ kwota 666 mln USD.

Przyrost oficjalnych rezerw oddziałuje na wielkość długów zagranicznych netto sektora bankowego, które na koniec 1991 r. wynosiły 71,2 bln zł czyli około 5500 mln USD, przy kursie 1 USD = 11,100 zł. Kalkulowana w powiązaniu z przyrostem aktywów zagranicznych ekspansja podaży pieniądza i kredytów, przedstawiona na s. 46 Uzasadnienia wydaje się błędna, ponieważ planowany przyrost aktywów zagranicznych w kwocie 34,5 bln złotych jest znacznie niższy niż wynikałoby to z pomnożenia 666 mln USD przez kurs 13,500 zł, co daje kwotę 9 bln zł. Przy takim przyroście aktywów zagranicznych, które na koniec roku 1992 osiągnęły by kwotę 80 bln zł, podaż pieniądza ogółem mogłaby się kształtować na poziomie 320 bln zł, natomiast aktywa krajowe /kredyty/ na poziomie 240 bln zł. Odpowiednie zmiany musiałyby nastąpić przy ostatecznym wyliczeniu możliwości sfinansowania niedoboru budżetowego /przedstawionego na s. 47/. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy nie należałoby dla roku 1992 przeprowadzić podobnego rozliczenia jakie przedstawiono dla roku 1991 -/na s. 2-0 Uzasadnienia/, w którym deficyt sektora publicznego w wysokości 125 bln zł, został pokryty przez system bankowy w kwocie 47 bln zł, spoza systemu bankowego w kwocie 9 bln zł, a resztę aż 63 bln zł kredytem zagranicznym.

7. Projekt budżetu a założenia programu gospodarczego rządu

Oceniając budżet państwa z punktu widzenia jego zgodności z założeniami programowymi rządu należy pamiętać o różnym horyzoncie czasowym tych dwóch dokumentów. Nie mniej jednak można dostrzec wyraźny związek i znaczny stopień koherentności budżetu i programu ekonomicznego. Z drugiej jednak strony stosunkowo łatwo

jest też zauważyć charakterystyczną ostrożną postawę, rządu posługującego się instrumentami budżetowymi w przekształcaniu polskiej gospodarki.

Jeżeli chodzi o najważniejsze skutki programu ekonomicznego rządu dla budowy budżetu państwa na rok 1992, to należy wymienić w szczególności następujące:

1. zmianę w nastawieniu do przedsiębiorstw państwowych er., co wyraża się m.in. w przewidywanym złagodzeniu efektywnej stopy opodatkowania przedsiębiorstw podatkiem dochodowym, złagodzeniu stopnia obciążenia dywidendą oraz podatkiem od wzrostu wynagrodzeń; dochody budżetowe z wymienionych tytułów w ujęciu relatywnym maleją,
2. dalszej redukcji dotacji dla przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza dla kopalni węgla, przedsiębiorstw transportowych,
3. założonymi wpływami z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w wysokości 10 bln zł, co potwierdzałoby konsekwencję w realizacji programu prywatyzacji gospodarki, jakkolwiek realność tej kwoty dochodów może być kwestionowana wobec niewielkich wpływów z tego tytułu w roku 1991; pewną szansą dla poprawy sytuacji jest założenie, że część akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw nabędą inwestorzy zagraniczni,
4. w wydatkach budżetowych zawarte są pewne, raczej niewielkie kwoty na uruchomienie robót publicznych, mają one wspomagać środki przeznaczone na ten cel z budżetów lokalnych,
5. program ekonomiczny rządu zakładał przyspieszoną amortyzację w niektórych branżach i regionach gospodarki. Nie jest jasne, czy koncepcja ta znalazła swoje odzwierciedlenie w prognozie dochodów budżetowych z podatku dochodowego wobec ewentualnego wzrostu kosztów materialnych,

6. w budżecie nadal zauważalne jest przestrzenne podejście do gospodarki. Tymczasem wiadomo, że problem bezrobocia ma również wymiar regionalny. Podobnie jest ze sprawą restrukturyzacji niektórych starych ośrodków przemysłowych oraz przemysłów schyłkowych. Ze względu na skalę problemów, które występują w tych rejonach, nie wydaje się możliwa do zaakceptowania sytuacja pasywnej postawy centrum wobec tych regionów /rejonów/. Konieczne jest tutaj działanie wyprzedzające ze strony rządu i przewidywanie pewnych środków także w budżecie państwa na te cele. Niejasny jest do uchwycenia natomiast wpływ na dochody budżetu państwa program oddłużenia przedsiębiorstw państwowych. Program taki jest w przygotowywaniu przez Ministerstwo Finansów i wobec tego finansowe skutki tego programu powinny znaleźć wyraz w budżecie dla roku 1992. Skutki te niekoniecznie muszą wywierać negatywny wpływ na pogłębienie nierównowagi budżetowej; wręcz przeciwnie - można oczekiwać ożywienia gospodarczego przedsiębiorstw państwowych i wzrostu dochodów budżetowych.

W budżecie państwa brak więc jest, na co już zwracaliśmy uwagę, kreatywnych instrumentów polityki fiskalnej. Dotyczy to zwłaszcza strony wydatkowej budżetu, gdzie wydatki na sferę gospodarczą praktycznie nie istnieją. Dotyczy to także wydatków na inwestycje sfery budżetowej oraz inwestycje infrastrukturalne. Z oceny tej nie wynika, że optujemy za bezpośrednim finansowaniem z budżetu państwa inwestycji stricte gospodarczych. Niemniej jednak budżet państwa powinien być wciągnięty w przemiany strukturalne gospodarki i w politykę przemysłową państwa. Chodzi tutaj zwłaszcza o konieczność stosowania dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej, jak np. przygotowywanie programu rozbudowy infrastruktury gospodarczej oraz wygospodarowanie środków na jego realizację.

Wprowadzie w uzasadnieniu do projektu budżetu pojawia się koncepcja uruchomienia państwowego kredytu którego źródłem mają być także środki budżetowe, ale ze względu na ich szczupłość nie można oczekiwać jakichś znaczących rezultatów.

* * *

Oceniając projekt budżetu państwa wraz z jego uzasadnieniem w kategoriach ogólnych możemy stwierdzić, że projekt ten jest dobrze przygotowany jeżeli popatrzymy na niego z punktu widzenia "technologii budżetowej". Prognoza dochodów budżetowych obciążona jest elementem niepewności, nieuniknionym jednak w tych warunkach w jakich sporządzane są plany jego dochodów. Struktura wewnętrzna dochodów uległa znacznej poprawie w porównaniu z rokiem poprzednim, co stwarza większe szanse spełnienia się prognozy. Struktura globalnych wydatków jest zmieniona głównie przez wzrost wydatków na obsługę długu publicznego oraz wydatki na opiekę społeczną. Jeżeli chodzi o wydatki bieżące socjalno-kulturalne, to występuje ich realny spadek.

Niepokoi zjawisko pomniejszania wydatków /w ujęciu realnym/ na inwestycje. Jest to tym bardziej groźne, że wydatki inwestycyjne budżetu w roku ubiegłym zostały zmniejszone niemal o połowę w stosunku do ustawy z lutego 1991 r.

Zmniejszają się też udziały gmin w dochodach budżetu państwa. Propozycja ta jest w dokumentach uzasadniona - z punktu widzenia finansowego - w sposób przekonujący. Do argumentów za takim rozstrzygnięciem można dodać i taki, że gminy w roku 1992 będą dysponować znacznymi dochodami z tytułu wyprzedaży mieszkań komunalnych.

Wyłania się tutaj kwestia, czy dochody te powinny być przeznaczane na finansowanie wydatków bieżących czy też powinny być związane z finansowaniem zadań inwestycyjnych gmin, np. z tworzenie infrastruktury dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego. Należy oczekiwać, że propozycja zmniejszenia udziału gmin w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych spotka się z ostrą reakcją ze strony części parlamentu oraz instytucji samorządu lokalnego, co podważa realność zmian w proporcjach podziału dochodów pomiędzy budżet państwa a budżety lokalne. Planowany deficyt budżetowy w wysokości 65,5 bln zł znajduje odpowiednie pokrycie. Należałoby jednak wyraźnie wiązać formy jego finansowania /obligacje/ z konkretnymi wydatkami majątkowymi państwa. Wydaje się natomiast, że rezerwa Rady Ministrów tworzona w budżecie jest zdecydowanie za małą i ogranicza możliwości interwencyjnej polityki ekonomicznej rządu w kolejnym trudnym roku.