

Ekspertyza nr 6

Prof. dr hab. Witold Bień
29 listopada 1992 r.

Deficyt budżetu państwa projektowany na 1993 r.

Projekt budżetu państwa na 1993 r. przewiduje deficyt 81,0 bln zł. Oznacza to, że co szósta złotówka wydatków budżetowych, które mają wynosić 514,5 bln zł, nie znajdzie pokrycia w dochodach. Pokrycia deficytu trzeba będzie zatem poszukiwać w zasobach kapitałowych na rynku, co musi odbić się ujemnie na możliwościach przewyższania występującej, długotrwałej recesji.

Wysoki stopień napięcia w sytuacji budżetowej potwierdzają przyjęte przy próbach zmniejszenia deficytu założenia, a zwłaszcza:

- przewiduje się realny wzrost dochodów budżetowych, gdyż ich nominalny wzrost miałyby wynosić w stosunku do 1992 r. 41,4% przy zakładanej inflacji - 39,0%; jednak głównym źródłem tego zwiększenia dochodów, jest znacznie wyprzedzająca wzrost inflacji maksymalizacja obciążeń podatkowych (łącznie o 49,8%) i to w warunkach minimalnego tylko przewidywanego wzrostu produktu krajowego brutto;

- zasadniczy ciężar realnego obniżenia wydatków budżetowych w stosunku do ich poziomu z 1992 r. miałyby dotyczyć sfery budżetowej w zakresie wydatków bieżących, jeśli uwzględnić, że w ujęciu nominalnym ulegają one zwiększeniu jedynie o 27,7%, tj. znacznie mniej od przewidywanej inflacji.

Przy prezentowaniu i uzasadnianiu założeń projektu budżetu na 1993 r. podkreśla się szczególnie potrzebę minimalizacji deficytu przez obniżenie realnego poziomu wydatków, zgodnie ze szkolną maksymą, że nie można więcej dzielić, aniżeli zostanie wygoszparowane. Natomiast na plan drugi odsuwana jest sprawa, jakie zamierzenia przewidują projektodawcy budżetu, aby zwiększyć wydajność systemu dochodów budżetowych w ujęciu realnym i to nie przez zwiększanie skali podatków, ale drogą rzeczywistego pobudzenia koniunktury gospodarczej. Decydujące znaczenie bowiem dla uzdrowienia finansów publicznych oraz wydatnego zmniejszenia deficytu budżetowego ma zapoczątkowanie realnego procesu przewyższania recesji gospodarczej. Jednocześnie budżet państwa nie może być interpretowany jedynie jako zestawienie dochodów i wydatków. We współczesnych państwach, zwłaszcza o gospodarce wolnorynkowej, przy okazji prezentowania budżetu przedstawiane są także założenia polityki gospodarczej z wyraźnym zarysem tych założeń, które mają być wspierane przez budżet.

W uzasadnieniu do projektu budżetu na 1993 r. składa się wprawdzie deklarację dotyczącą wspierania ożywienia koniunktury gospodarczej. Uwzględniono również szereg projektowanych rozwiązań od dawna oczekiwanych, które powinny złagodzić dotkliwość niektórych rozwiązań fiskalnych przyczyniających się do utrwalenia recesji gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza zmniejszania ciężaru - dyskryminujących sektor publicznych w stosunku do sektora prywatnego - obciążeń z tytułu tzw. dywidendy oraz opodatkowania wzrostu płac. Jednak - mimo tych rozwiązań - projektowana sytuacja finansowa przedsiębiorstw ma w 1993 r. ulec dalszemu wydatnemu pogorszeniu, zgodnie z przedstawionymi przez autorów projektu budżetu w uzasadnieniu kalkulacjami (tablica 6 stanowiąca załącznik do uzasadnienia).

Uwzględniając dane tych kalkulacji, łączne przychody przedsiębiorstw miałyby być w 1993 r. wyższe o 37,3% w stosunku do poprzedniego roku, a koszt ich uzyskania wzrósłby o

38,3%. W kosztach uzyskania przychodów figuruje jednak m.in. podatek obrotowy, który zostałby zwiększony o 71,5%. Jeżeli to obciążenie wyeliminować, to koszty uzyskania przychodów wzrosłyby nie o 38,3% - a o 36,6% w stosunku do poprzedniego roku. Tylko częściowo ten wzrost podatku obrotowego kompensowany jest zmniejszeniem obciążeń podatkowych zysku. Zgodnie z tablicą 6 obciążenia obowiązkowe wyniku finansowego w 1992 r. mają wynieść 64,7 bln zł. Jeżeli nie uwzględniono by ograniczeń dywidendy i podatku od wzrostu wynagrodzeń, a także niewielkiego zmniejszenia przeciętnej skali podatku dochodowego, obciążenia wyniku finansowego w 1993 r., liczone proporcjonalnie do wzrostu przychodów, mogłyby wynosić w 1993 r. 88,8 bln zł, a więc więcej od przyjętych założeń (60,5 bln zł) o 28,3 bln zł. Tymczasem obciążenie podatkiem obrotowym, które pomniejsza przychody przedsiębiorstw, miałyby wynosić w 1993 r. więcej o 61,3 bln zł.

W konsekwencji przyjęta w założeniach budżetu kalkulacja dowodzi, że:

- zysk brutto przedsiębiorstw zyskownych zwiększyłby się w 1993 r. jedynie o 18,4%, co oznacza zmniejszenie jego wielkości w ujęciu realnym w stosunku do poprzedniego roku o około 14%,

- straty brutto przedsiębiorstw deficytowych wzrosłyby o 30,5% - tj. tylko nieco mniej w ujęciu porównywalnym w stosunku do poprzedniego roku.

Nadal zostałaby utrzymana polityka, iż łączne obciążenia wyniku finansowego przedsiębiorstw przekraczałyby łączny wynik brutto, tj. byłyby wyższe od zysku brutto pomniejszonego o straty aż o 9,4 bln zł.

Jeżeli do tego dodać, że pokrycie wysokiego deficytu budżetowego będzie wymagało wzrostu zadłużenia, co oznacza co najmniej ograniczenie udzielania kredytów na cele gospodarcze, to powstaje zasadniczo pytanie, jak kompleksowo rozpatrywane rozwiązania systemowe i finansowe ujęte w budżecie mają w praktyce wpłynąć na pobudzenie koniunktury gospodarczej, jeśli mają one doprowadzić do dalszego znacznego pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw? Bez pobudzenia zaś koniunktury gospodarczej maksymalizowanie dochodów budżetowych może prowadzić jedynie do dalszego przewlekłego utrzymywania stagflacji z wszystkimi płynącymi stąd ujemnymi skutkami.

Kolejnym tematem, który powinien być rozważony w toku rozpatrywania projektu budżetu jest stopień zmniejszających się jego przychodów od przedsiębiorstw prywatnych. Wprawdzie uzasadnienie do projektu budżetu nie zawiera podziału podatków płaconych przez przedsiębiorstwa z podziałem na sektory własnościowe, ale sytuację dostatecznie jasno charakteryzuje wynikająca z danych statystycznych rentowność przedsiębiorstw za pierwsze trzy kwartały 1993 r. w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku, liczona jako stosunek wyniku finansowego brutto do kosztów uzyskania przychodów:

	Stan na dzień 30 września 1991 r.		Stan na dzień 30 września 1992 r.	
	ogółem	w tym przemysł	ogółem	w tym przemysł
ogółem kraj	4,8%	4,8%	3,0%	2,9%
w tym:				
-sektor publ.	6,0%	5,1%	4,3%	3,0%
-sektor pryw.	0,6%	1,1%	0,2%	2,0%

Przedstawione dane uzasadniają twierdzenie, że jak na razie, rolę głównej podpory podtrzymującą wpływy budżetowe jest sektor publiczny, w którym również skrupulatnie liczone

są podatki od dochodów osobistych. Natomiast sektor prywatny staje się coraz bardziej wstrzemięźliwy w ponoszeniu obciążeń podatkowych. Jeżeli nie zostaną w tej dziedzinie podjęte skuteczne działania, nie ograniczające się nadal do deklaracji, to w miarę postępu prywatyzacji trzeba się liczyć z poważnym ograniczeniem wpływów podatkowych, tym bardziej, jeśli decyzje prywatyzacyjne miałyby łączyć się z przyznawaniem wakacji podatkowych lub innych ulg fiskalnych.

Z punktu widzenia pobudzania koniunktury gospodarczej niezbędne jest zdecydowane ograniczenie skali zatorów płatniczych w gospodarce, powodujących załamanie wielu przedsiębiorstw. Jest to problem, wykraczający poza budżet, ale nie można go przy rozpatrywaniu budżetu pomijać. W szczególności nie można ograniczać się jedynie do przytaczania w uzasadnieniu skali zaległości i odroczeń podatkowych udzielonych przedsiębiorstwom, ale konieczne jest zarysowanie konkretnego sposobu, jak ta sprawa ma być rozwiązana. Trzeba uwzględnić bowiem, że zaległości te są w znacznej mierze mało realne z punktu widzenia możliwości ich inkasa, przy czym w wielu przypadkach są rezultatem opodatkowania wyniku finansowego przedsiębiorstw zyskownych w skali znacznie zyski przekraczającej. Jednocześnie jednym z zasadniczych źródeł powstania i utrzymywania się zatorów płatniczych w przedsiębiorstwach była polityka "ręcznego" sterowania wydatkami budżetowymi, która doprowadziła do eskalacji i przenoszenia się zatorów na całą gospodarkę. Należałoby zatem przedstawić program szybkiej likwidacji zobowiązań jednostek budżetowych i całkowitej rezygnacji z zaciągania zobowiązań, których budżet nie może regulować w terminie (ustawowe ograniczenia w tej dziedzinie stosowane są np. w USA).

Przytoczone uwagi wskazują na konieczność świadomego przyjęcia stagflacyjnych założeń budżetu lub - jeśli ma on wspomagać ożywienie koniunktury - konieczne jest uwzględnienie gruntownych jego zmian w kierunku wspomagającym aktywizację gospodarki.