

## Ekspertyza nr 7

Prof. dr hab. Mirosław Pietrewicz  
grudzień 1992

**Uwagi do projektu ustawy budżetowej na 1993 r.**

I. Analiza treści projektu ustawy budżetowej na 1993 rok pozwala stwierdzić, iż rząd nie zamierza kontynuować polityki społeczno-gospodarczej realizowanej w 1992 roku, lecz przewiduje dokonanie istotnej jej korekty. Obrazuje to zróżnicowane tempo wzrostu podstawowych grup wydatków budżetowych, skutkujące zmianami w strukturze tych wydatków.

Najbardziej istotne wyznaczniki tej skorygowanej polityki to:

a. istotne zmniejszenie realnych wydatków na utrzymanie sfery budżetowej (o ok. 8%) w stosunku do 1992 roku, co powoduje, iż ich udział w strukturze wydatków spadł o 1,6 punkta; wewnątrz tej sfery nastąpić ma również przesunięcie na rzecz służb wspierających funkcje państwa (bezpieczeństwo publiczne, służby podatkowe i celne),

b. zmniejszenie realnej wielkości deficytu budżetowego w stosunku do roku bieżącego, co wiąże się ze znacznym osłabieniem tempa realnego wzrostu podaży pieniądza (przewiduje się, że podaż pieniądza wzrośnie o 3,6%, podczas gdy w 1992 roku miała się zwiększyć o ponad 6%),

c. zmiany w strukturze dochodów podatkowych polegające na obniżeniu obciążeń przedsiębiorstw państwowych, a jednocześnie - podniesienie podatków od drobnych firm będących w posiadaniu osób fizycznych oraz - dochodów pracowniczych,

d. poważne zmniejszenie realnego poziomu dotacji przedmiotowych (o około 1/3) i wydatków majątkowych.

Korekta struktury wydatków wydaje się pozostawać w kolizji z głównymi celami polityki społeczno-gospodarczej sformułowanymi na stronie 18 "Uzasadnienia do ustawy budżetowej", które brzmią:

- 1) rozwój sektora prywatnego w gospodarce,
- 2) pobudzenie koniunktury gospodarczej,
- 3) obrona stabilizacji pieniądza.

Podwyższenie opodatkowania dochodów osób fizycznych bez wprowadzenia rozwiązań sprzyjających oszczędzaniu i inwestowaniu, nie sprzyja bowiem rozwojowi sektora prywatnego (drobnego i średniego), a realne zmniejszenie wydatków inwestycyjnych i związanych z zakupami rzeczowymi jednostek sfery budżetowej nie sprzyja pobudzeniu koniunktury gospodarczej.

Można więc sądzić, że rząd zbyt duży nacisk położył na kwestię deficytu budżetowego starając się go zmniejszyć bez względu na konsekwencje dla gospodarki i społeczeństwa dotkniętego degradacją usług społecznych.

II. Rząd deklaruje podjęcie od 1993 roku pięciu zasadniczych programów, wśród których widnieje "uzdrowienie finansów publicznych". Wśród zamierzonych działań na tym obszarze widnieją głównie takie, które mają zapewnić "zdecydowane unowocześnienie i uproszczenie systemu podatkowego" (str. 32 "Uzasadnienia").

W tym kontekście powstaje pytanie; na czym polega kryzys finansów publicznych, jeśli ich uzdrowienie ma być wynikiem unowocześnienia i uproszczenia systemu podatkowego?

Kryzys finansów publicznych polega na rosnących trudnościach w finansowaniu przyjętych przez państwo i samorządy terytorialne zadań. Przejawia się to w zmniejszaniu realnego poziomu wydatków na utrzymanie instytucji świadczących ważne dla społeczeństwa i państwa usługi (mimo zmniejszenia zakresu i poziomu dotacji przedmiotowych) oraz na rosnącym, mimo tych ograniczeń, deficycie budżetowym. Dochody zwyczajne budżetu państwa spadają bowiem szybciej niż wydatki. To właśnie gwałtowny spadek dochodów oraz pojawienie się takich wydatków, jak zasiłki dla bezrobotnych, wymuszają zmniejszanie wydatków i korekty w polityce społecznej państwa. Szybki spadek dochodów jest natomiast skutkiem załamania produkcji i rentowności przedsiębiorstw.

Uzdrowienie finansów publicznych, zwłaszcza budżetu państwowego, wymaga więc usuwania przyczyn ich kryzysu, tzn. tworzenia warunków do rozwoju i poprawy efektywności gospodarowania.

**III.** Uzdrowianiu finansów publicznych nie służy, moim zdaniem, podnoszenie opodatkowania, w tym podatków obciążających osoby fizyczne. Dodatkowo - wywołuje ono niekorzystne skutki psychospołeczne i polityczne.

#### **Zamierzone przez rząd:**

- wprowadzenie w podatku dochodowym od osób fizycznych czwartej, pięćdziesięcioprocentowej stawki podatkowej, obciążającej dochody wysokie,
- zmiana w zasadach zaliczkowego poboru tego podatku, dostosowująca ten pobór do wysokości uzyskanego dochodu,

**są w swoich założeniach zasadne.**

Stawka podatkowa w wysokości 50% może i powinna być zastosowana w odniesieniu do dochodów wysokich, ale **rzeczywiście wysokich**. Rząd chce ją zastosować do dochodów pięciokrotnie przewyższających przeciętne płace w trzecim kwartale 1992 roku, co może być traktowane w kategoriach nieporozumienia (znaczenie fiskalne tej propozycji jest nieznaczące). Dochody zaliczane do tego przedziału, nie są na ogół dochodami pracowników najemnych; charakteryzują głównie drobnych właścicieli prowadzących działalność gospodarczą.

Sądzę, iż przesłanki społeczne i ekonomiczne wymagają, aby wysoko opodatkowywać dochody rzeczywiście wysokie, do których można zaliczyć na przykład te, które dziesięciokrotnie przekraczają przeciętne płace. Należałoby jednak i wówczas rozważyć kwestię wprowadzenia ulg inwestycyjnych obejmujących bezpośrednie nakłady inwestycyjne. Trudno znaleźć uzasadnienie dla projektów ogólnego podniesienia ciężaru podatkowego, co ma nastąpić w wyniku nie zastosowania korekty przedziałów i kwot tabeli podatkowej o wskaźniki wzrostu płac z trzech kwartałów bieżącego roku.

To powoduje, że przy wzroście nominalnych dochodów rośnie ciężar podatkowy we wszystkich przedziałach (a nie - jak napisano w punkcie 3 na stronie 62 "Uzasadnienia", że wzrost obciążeń dotyczyć będzie dochodów przekraczających w 1992 roku 5400 tys. zł. miesięcznie), co oczywiście najmocniej odczuwają ludzie legitymujący się dochodami niskimi i zbliżonymi do średnich.

Przykładowy wzrost realnego obciążenia w 1993 roku: w przypadku wzrostu dochodów z 3 mln do 4,4 mln zł miesięcznie - podatek zwiększy się z 16,5% do 17,6%, a więc o 1,15 pkt. procentowych, tzn. o 7%.

Dodatkowo, propozycja rządu spowoduje jeszcze większy spadek zaufania do stabilności systemu podatkowego, tym razem już nowego.

**IV.** Uzdrowienie finansów publicznych w obecnej ich sytuacji nie jest możliwe bez racjonalizacji wydatków budżetowych. Rząd podejmuje działania w tym kierunku. Proponuje między innymi korekty świadczeń emerytalnych oraz innych wydatków na sferę budżetową. Jednocześnie jednak proponuje wprowadzenie nowej pozycji wydatków: dotacji dla rolników z tytułu kompensaty wzrostu cen oleju napędowego. Kwota tej dotacji (1,5 bln zł) w odniesieniu do przeciętnego gospodarstwa rolnego nie ma większego znaczenia (w gospodarstwie o powierzchni 5 ha wyniesie około 460 tys. zł., co przy wypłatach kwartalnych oznacza 153 tys. zł). Mogłaby ona być wykorzystana z większym pożytkiem dla rolnictwa, gdyby powiększyła środki przeznaczone na dopłaty do kredytów służących utrzymaniu produkcji w rejonach objętych suszą, czy też, do kredytów służących modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa i jego otoczenia. W obecnej postaci dotacja ta łamie ogólną linię polityki gospodarczej zmierzającej do racjonalizacji subwencji budżetowych.