

## Ekspertyza nr 9

Prof.dr hab. Zdzisław Fedorowicz  
grudzień 1992

### Ocena dochodów budżetu państwa w rządowym projekcie ustawy budżetowej na 1993 r.

Niniejsza ocena ma ogólny charakter z uwagi na również bardzo ogólne ujęcie problematyki dochodów budżetowych w projekcie ustawy budżetowej i w uzasadnieniu do projektu. Należy przyjąć, że Ministerstwo Finansów dysponuje szczegółowymi obliczeniami dla uzasadnienia wielu pozycji dochodowej strony budżetu i że będzie w stanie, na podstawie takich obliczeń, wyjaśnić wiele wątpliwości, które nasuwają się przy lekturze rządowych przedłożeń. Stąd w tej ocenie podnosi się przede wszystkim różne kwestie wątpliwe, które powinny być wyjaśnione w trakcie prac sejmowych nad projektem ustawy. Wątpliwości te są różnego charakteru i rangi, w związku z czym dalsze uwagi podzielono na dwie kategorie: ogólnych i szczegółowych.

#### I. Uwagi ogólne

Jest rzeczą wiadomą, że system budżetowy w Polsce jest w sytuacji kryzysowej, którą wywołuje przede wszystkim względnie niski poziom dochodów budżetowych. Poziom dochodów, mimo bardzo drastycznego redukowania wydatków budżetowych, nie pozwala na ich pokrycie i powoduje powstanie deficytów budżetowych. Co więcej, planowana i zawarta w ustawach budżetowych wielkość dochodów nie jest osiągnięta w trakcie realizacji budżetu, co prowadzi do powstania nie planowanych deficytów (jak w 1991 r.) albo też do przekroczenia planowanej wielkości deficytów (jak w 1992 r.) co pod koniec roku jest sankcjonowane przez ustawy zmieniające pierwotnie uchwalone ustawy budżetowe.

Na tle tego stwierdzenia powstają trzy zasadnicze kwestie:

**1) Czy system dochodów budżetowych, istniejący obecnie, wraz z modyfikacjami, które mają być do niego wprowadzone w 1993 r., jest na tyle wydajny, żeby zapewnić pokrycie wydatków publicznych na przewidywanym, bardzo skromnym poziomie?**

**2) Czy wykonanie dochodowej strony budżetu przez administrację skarbową jest dostatecznie sprawne ażeby zapewnić wymiar i wyegzekwowanie dochodów państwa w kwotach, jakie wynikają z konstrukcji instrumentów gromadzenia dochodów publicznych (podatków, opłat, dochodów niepodatkowych)?**

**3) Czy planowanie dochodów budżetowych jest dostatecznie realistyczne, czy nie prowadzi do ustalenia w ustawach budżetowych dochodów na zbyt wysokim poziomie, czy przy takiej konstrukcji systemu dochodów nawet najbardziej sprawnie funkcjonująca administracja skarbową jest w stanie je zapewnić?**

**Kwestia pierwsza:** Teoretyczną wydajność systemu dochodów budżetowych, zależną od konstrukcji instrumentów gromadzenia dochodów, trudno oddzielić od jego wydajności realizacyjnej, zależnej od sprawności administracji skarbowej, można jednak w pierwszej kwestii wymienionej wyżej sformułować następujące uwagi:

**a) generalnie system dochodów budżetowych w Polsce w ostatnich latach stał się mniej wydajny.** Udział dochodów budżetowych w produkcie krajowym brutto (PKB) od 1990 r. maleje i dopiero w 1993 r. ma nastąpić wzrost tego wskaźnika. Ilustruje to następujące zestawienie:

Rok	1990	1991	1992	1993
Udział dochodów budżetowych w PKB (w %)	32,8	29,8	26,7	27,1 <sup>1</sup>

A. Wernik podaje, że główną przyczyną spadku udziału dochodów budżetowych w PKB był spadek wpływów z podatku obrotowego na skutek nadmiernej liberalizacji obrotu napojami alkoholowymi i wyrobami tytoniowymi. Jest to zmiana konstrukcyjna systemu dochodów publicznych, wynikająca z dążenia do eliminacji monopoli, także skarbowych, w interesie rozwoju konkurencji i gospodarki rynkowej. Dla dochodów budżetowych to działanie przyniosło bardzo negatywne skutki.

**b) Drugą przyczyną konstrukcyjną malejącej wydajności systemu dochodów budżetowych jest tworzenie instrumentów ich gromadzenia, skierowanych tylko do jednego sektora gospodarki,** tj. przedsiębiorstw państwowych, przy czym stosowaniu tych instrumentów przyświeca dodatkowy, pozafiskalny cel, przyśpieszenia nie tylko prywatyzacji sektora państwowego, ale choćby przekształceń "tradycyjnych" przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki skarbu państwa (gdyż już taka przemiana powoduje obniżenie obciążeń fiskalnych). Chodzi tu o takie instrumenty finansowe, jak obligatoryjna dywidenda, obliczana od funduszy założycielskich przedsiębiorstw państwowych, i podatek od wzrostu wynagrodzeń. Dochody budżetowe z tych źródeł w 1992 r. stanowiły 2,2% PKB, w 1993 r. mają stanowić 0,9% PKB, i to nie tylko na skutek pogarszania się sytuacji finansowej przedsiębiorstw państwowych, ale i na skutek zmian prawnej ich formy. Pobieranie dochodów budżetowych z "gasnących" źródeł, dla których nie widać wyraźnych substytutów, osłabia konstrukcyjną wydajność systemu dochodów w całości.

**c) Trzeba też dodać, że podatek od wzrostu wynagrodzeń należy do świadczeń finansowych najtrudniejszych do wyegzekwowania.** Zaległości z tytułu tego podatku stanowiły w dn. 31.12.1991 r. - 46,9%, a w dn. 30.09.1992 r. - 38,7% całości zaległości podatkowych, przy czym spadek tego udziału nastąpił tylko w małym stopniu na skutek wyegzekwowania zaległego podatku od wzrostu wynagrodzeń (wyegzekwowano tylko około 5,8% należnych kwot), a głównie na skutek wzrostu zaległości w innych podatkach.

**d) Zmiana struktury systemu dochodów budżetowych w 1993 r. ma być korzystna dla budżetu** ("Uzasadnienie" s. 59), gdyż ma wzrosnąć udział w całości dochodów ich najbardziej stabilnych źródeł: podatku obrotowego i podatku dochodowego od osób fizycznych, z 56,2% w 1992 r., do 67,7% w 1993 r. Jest to - w zasadzie - słuszna opinia, ale trzeba jednocześnie zauważyć, że są to jednocześnie podatki o najbardziej złożonej konstrukcji i najbardziej kosztownym wymiarze i egzekwowaniu. Podatek dochodowy od osób fizycznych ma te cechy od samego początku, podatek obrotowy, dotąd prosty i mało kosztowny, nabierze tych cech z chwilą przekształcenia go w podatek do towarów i usług, co ma nastąpić w połowie

<sup>1</sup> Źródło: A. Wernik - Budżet państwa a transformacja, Instytut Finansów i Ministerstwo Finansów, referat na konferencję naukową w Wildze, czerwiec 1992 r., oraz uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej, s. 60; na marginesie trzeba zauważyć, że w powołanym uzasadnieniu na s. 58 podano na dla roku 1991 wskaźnik "ok. 25,8%". Tak znaczna rozpiętość między wskaźnikami dla tego roku, podanymi w różnych źródłach, wymaga wyjaśnienia).

1993 r. Skomplikowanie wymiaru i wysokie koszty poboru mogą obniżyć wydajność nawet najbardziej stabilnych źródeł dochodów budżetowych. Do tej sprawy wrócimy jeszcze w dalszych uwagach.

**W drugiej** z wyżej wymienionych kwestii, **sprawność aparatu skarbowego w dokonaniu wymiaru i egzekwowaniu należnych dochodów budżetowych**, trzeba wyrazić ogólną opinię, że sprawność ta jest niska i wyraźnie nie idzie w parze z dokonywanymi zmianami konstrukcji systemu dochodów budżetowych, które go czynią coraz bardziej złożonym i pracochłonnym. I tak:

a) wprowadzenie z dniem 1.01.1992 r. podatku dochodowego od osób fizycznych, połączone z "ubruttowaniem" wynagrodzeń, emerytur i innych dochodów oraz ze zniesieniem podatku od płac, było w założeniu operacją neutralną czyli jałową dla całości dochodów budżetowych. Dochody z tego podatku w zasadzie zostały skonsumowane przez utratę innych dochodów (podatek od płac, podatek wyrównawczy, zmniejszenie podatku dochodowego od osób prawnych na skutek wzrostu kosztów płac) albo przez zwiększenie wydatków budżetowych (płace w sferze budżetowej, zwiększona dopłata do ubezpieczeń społecznych i inne). Równocześnie wystąpiły wysokie koszty wymiaru i poboru podatku dochodowego od osób fizycznych, tak u pracodawców (tych kosztów niestety nie bierze się pod uwagę, chociaż one istnieją), jak w aparacie skarbowym. Te ostatnie wystąpią w całej pełni dopiero w 1993 r., gdy po raz pierwszy kilka milionów podatników złoży indywidualne zeznania podatkowe za 1992 r. w urzędach skarbowych, które - jak dotąd - nie dysponują programem dla elektronicznego przetwarzania danych, zawartych w zeznaniach podatkowych, ani też nie mają technicznych i osobowych środków dla opracowania dziesiątków milionów informacji o wypłaconych dochodach i potrąconym podatku, napływających od płatników podatku. Do dziś brak nawet formularzy zeznań podatkowych, które mają być wielostronicowe i których wypełnienie będzie wymagało przeszkolenia pracowników administracji skarbowej, którzy ze swej strony będą instruować podatników. Wszystko to daje podstawę do obawy, że kontrola indywidualnych zeznań, dokonywanie wymiaru podatku i jego egzekwowanie może przeciągnąć się na cały 1993 r., zwłaszcza w wielkich miastach. W tych warunkach kontrola wpłat zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w 1993 r., które dodatkowo komplikują się przez zmianę zasad ich poboru, stanie się iluzoryczna. Może się to negatywnie odbić na gromadzeniu przewidywanych w projekcie ustawy dochodów budżetowych z tego źródła. Ta sytuacja w poborze podatku dochodowego od osób fizycznych jest już jednak nie do naprawienia: podatek stał się faktem i można tylko starać się, ażeby - choć z powstałym już wielkim opóźnieniem - administracja skarbową w pełni opanowała skomplikowaną technikę jego wymiaru, poboru i kontroli. Ażeby to umożliwić należy jednak powstrzymać się od równoczesnego nakładania na aparat skarbowy nowych, trudnych obowiązków, wynikających ze zmian konstrukcyjnych innych podatków.

b) **Zasadnicza zmiana konstrukcyjna ma być dokonana w dziedzinie opodatkowania sprzedaży, przez zastąpienie podatku obrotowego przez podatek od towarów i usług.** Z punktu widzenia dochodów budżetowych - jeśli abstrahować od zmiany stawek, której można dokonać i w dotychczasowym podatku obrotowym - jest to operacja jałowa. Wprowadzenie opodatkowania na wszystkich szczeblach obrotu zamiast na jednym, nie zwiększa wpływów z tego podatku, gdyż na każdym szczeblu odlicza się od należnego podatku jego kwotę, pobraną na szczeblu poprzednim. W rezultacie wzrasta tylko - i to bardzo znacznie - ilość podatników, a cały ciężar podatkowy i tak spada na ostatecznego odbiorcę produktu finalnego. Jed-

nak dla aparatu skarbowego taka zmiana zasad opodatkowania oznacza ogromne zwiększenie pracy z uwagi na:

- konieczność kontrolowania naliczania podatku u znacznie większej niż poprzednio ilości podatników,
- konieczność kontrolowania także odliczeń od podatku, zastosowanych przez każdego z podatników, czego w systemie podatku obrotowego w zasadzie nie ma.

Aparat skarbowy, który ledwie zaczyna przystępować do rozwiązywania trudności związanych z poborem podatku dochodowego od osób fizycznych, nie powinien być obciążany w połowie 1993 r. nowymi, bardzo trudnymi zadaniami, wynikającymi z wprowadzenia podatku od towarów i usług co skomplikuje też bardzo dokumentację i ewidencję sprzedaży u podatników (oddzielne fakturowanie ceny sprzedanego towaru i naliczonego podatku), co również podnosi w skali społecznej koszty poboru tego podatku.

**Wypływa stąd wniosek czy postulat, ażeby wprowadzenie podatku od towarów i usług odroczyć o rok lub nawet dwa, ażeby administracja skarbowa miała czas opanować trudności związane z podatkiem dochodowym od osób fizycznych i przygotować się pod względem technicznym i osobowym do nowych zadań, związanych ze zmianą zasad opodatkowania obrotu.** Zwiększenie dochodów budżetowych, przewidywane w projekcie ustawy w tej pozycji, można osiągnąć także przez zmianę stawek w dotychczasowym podatku obrotowym, unikając i zwiększenia zaburzeń w działaniu administracji skarbowej, i zwiększonego impulsu inflacyjnego, jaki powoduje podatek od towarów i usług.

**Trzecia kwestia** z wymienionych na wstępie, **trafność planowania dochodów budżetowych** w projektach budżetu, ma w naszych warunkach dość duże znaczenie, gdyż przekraczanie planowanych wielkości deficytów budżetowych wynika przede wszystkim ze zbyt optymistycznego planowania dochodów. W 1992 r. dochody budżetowe mają osiągnąć tylko 90,8% planowanych wielkości, co - mimo okrojenia wydatków budżetowych do 96,3% pierwotnego planu, co powoduje przekroczenie planowanego deficytu o 24,9% (por. "Uzasadnienie" s. 13).

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (s. 14) nie wykonanie planowanych dochodów budżetowych w 1992 r. tylko w 1/3 wynika z opóźnienia działań organów państwa w dziedzinie podwyżek cen urzędowych, stawek podatku obrotowego i rozszerzenia jego zakresu. Natomiast 2/3 ujemnych odchyłeń od planu wynikało z nierealistycznego ich planowania w oparciu o zbyt optymistyczną ocenę rentowności przedsiębiorstw, wzrostu przeciętnych płac czy efektów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Stąd może powstać pytanie, czy w planowaniu dochodów budżetowych na 1993 r. nie popełniono podobnych błędów, co doprowadziłoby do przekroczenia planowanej wielkości deficytu budżetowego.

Ogólnie na takie pytanie nie można odpowiedzieć. Można jedynie ocenić realność planowania poszczególnych pozycji dochodów i to w zakresie, jaki umożliwia projekt ustawy i jego uzasadnienie. Uwagi do poszczególnych pozycji dochodów są podane w II części opinii. W tym miejscu można tylko stwierdzić, że - jak się wydaje - ogólnie dochody budżetu na 1993 r. były planowane z większą dozą ostrożności, niż w poprzednim roku.

## II Uwagi szczegółowe

### 1. Podatki od sprzedaży ("Uzasadnienie" pkt. 6.1.1, s. 60 - 61)

Ogólny wzrost dochodów budżetowych z tego tytułu w porównaniu do 1992 r. ma wynieść 78,9%. Jednak w poszczególnych grupach towarów wzrosty wpływów z opodatkowania są bardzo zróżnicowane. Relatywnie niewiele mają wzrosnąć wpływy ze sprzedaży napojów alkoholowych (o 38,1% przy wzroście ich cen o 36%) i ze sprzedaży wyrobów tytoniowych (o 36%, wzrostu cen nie podano). Oznacza to, że nie przewiduje się niemal żadnego realnego wzrostu spożycia jednych i drugich towarów i realnego wzrostu obciążenia konsumentów tymi podatkami, jako że wzrost wpływów podatkowych kształtuje się w przybliżeniu na poziomie nominalnego wzrostu dochodów. Takie przesłanki kalkulacji wzrostu wpływów podatkowych ze sprzedaży tych dwóch grup towarów wymagają szczegółowego uzasadnienia, z podaniem oceny elastyczności cenowej i dochodowej popytu na te artykuły.

**Uderza planowany wzrost wpływów z opodatkowania paliw płynnych** aż o 93,6 % przy planowanym wzroście ich cen o ok. 34%. W tej pozycji stawki podatkowe muszą wzrosnąć bardzo znacznie, przy czym nie wiadomo, czy zmieszczą się one w cenach podwyższonych tylko o 34%, skoro koszty produkcji paliw muszą też wzrosnąć z tytułu wzrostu kursu walutowego i innych pozycji. Nie wiadomo też, jak planowano popyt na paliwa płynne i jego reakcję na wzrost cen. W sumie planowany wzrost dochodów z opodatkowania sprzedaży paliw płynnych wymaga wyjaśnienia opartego na szczegółowej kalkulacji.

Podobnie ma się sprawa z **dochodami z opodatkowania importu**. Przy wzroście wolumenu importu o ok. 4,7%, przy wzroście kursu dolara o 25%, wzrost wpływów z opodatkowania importu ma wynieść aż 94,7%, co musi oznaczać poważne podwyższenie stawek opodatkowania. Wobec dość dużej elastyczności cenowej popytu na towary importowane powstaje wątpliwość, czy tak znaczne obciążenie podatkowe importu nie pociągnie za sobą jego spadku zamiast planowanego wzrostu. Taka sytuacja miała już miejsce w 1992 r. po podniesieniu opodatkowania importowanych samochodów. Ta pozycja wymaga więc szczegółowego wyjaśnienia, zwłaszcza na tle planowanego wzrostu dochodów z cel tylko o 27,7% ("Uzasadnienie" s. 67).

Dalsze wątpliwości budzi wzrost wpływów z **opodatkowania pozostałych towarów** aż o 105,7%. Przy utrzymaniu realnych dochodów ludności na poziomie z 1992 r., przy wzroście obciążeń tych dochodów podatkiem dochodowym (utrzymaniu progów progresji na poziomie z 1992 r. przy inflacyjnym wzroście dochodów nominalnych oznacza wzrost realnego obciążenia podatkowego), silnym wzroście stałych wydatków gospodarstw domowych na czynsze, energię, ogrzewanie itp., trzeba spodziewać się realnego spadku popytu konsumpcyjnego na "pozostałe towary". W tych warunkach tak znaczny wzrost wpływów z opodatkowania sprzedaży w tej pozycji wymaga szczegółowego wyjaśnienia.

**2. Podatek dochodowy od osób prawnych** ("Uzasadnienie" pkt. 6.1.2, s. 61) został obliczony

m.in. na podstawie prognozy rachunku wyników przedsiębiorstw. W tej prognozie niejasne jest kilka pozycji:

**a) podatek obrotowy**; przewidywane obciążenie przedsiębiorstw z tego tytułu - 147,1 bln zł, jest mniejsze od całości przewidywanych wpływów z tego podatku o 37,9 bln zł, co oznacza, że tę kwotę muszą wpłacić inni podatnicy, nie przedsiębiorstwa (osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą?). Różnica między tymi kwotami w 1992 r. wynosi tylko 17,6 bln zł. Rozkład obciążeń podatkiem obrotowym tych dwóch grup podatników ma więc zmie-

nić się w istotny sposób: w 1992 r. na przedsiębiorstwa przypadało 83% tego podatku, na innych podatników 17%, a w 1993 r. przedsiębiorstwa ma obciążyć już tylko 79,5% podatku, a pozostałych podatników 20,5%. Nie widać uzasadnienia takiej zmiany rozłożenia ciężaru podatkowego i stąd powstaje wątpliwość, czy nie zbyt nisko zaplanowano obciążenie przedsiębiorstw podatkami od obrotu (przyjmując, że całość wpływów z tych podatków zaplanowano prawidłowo) i czy wobec tego nie zbyt wysoko ustalono wyniki finansowe brutto i w konsekwencji także wpływy z podatku dochodowego.

**b) Amortyzacja.** Na s. 27 "Uzasadnienia" podano, że wartość majątku trwałego wprowadzonego do eksploatacji po 31.12.1989 r. zostanie przeszacowana o 43%. Czy to oznacza, że wartość starszych obiektów, użytkowanych ponad 3 lata, nie będzie przeszacowana? Ta sprawa wymaga wyjaśnienia i uzasadnienia, gdyż z tej decyzji wynika także wzrost amortyzacji tylko o 10%, co ma wpływ na obliczenie wyników finansowych i wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Dla obliczenia pozycji dochodów z podatku dochodowego banków komercyjnych nie podano jakichkolwiek kalkulacji, a przecież stanowią one 2,6% całości dochodów budżetowych. Uzasadnienie tej pozycji jest niezbędne, zwłaszcza w powiązaniu z projektowaną restrukturyzacją finansów przedsiębiorstw, kredytów bankowych i kapitałów własnych banków.

### **3. Podatek dochodowy od osób fizycznych**

Ta pozycja dochodowa oparta jest o dość szczegółową kalkulację, uwzględniającą tak naliczanie podatku, jak i jego realizację pod względem kasowym. Może tylko powstać wątpliwość, omawiana już poprzednio, czy administracja skarbowa będzie w stanie uporać się z egzekwowaniem tego podatku.

### **4. Podatek od wzrostu wynagrodzeń** ("Uzasadnienie" pkt. 6.1.4, s. 64)

Dochody budżetowe z tego podatku są rzeczywiście trudne do oszacowania, jak podano w uzasadnieniu do ustawy, wobec dokonujących się zmian przepisów regulujących wymiar i pobór tego podatku. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że zaległości z tytułu tego podatku 30.09.1992 r. wynosiły 11,3 bln zł.

Ustalenie planowanych wpływów z tego podatku na 8,5 bln zł oznacza, że przewiduje się wyegzekwowanie około 75% zaległości, a nowego wymiaru podatku w ogóle nie będzie. Wymaga wobec tego wyjaśnienia, czy wskazane zaległości w tym podatku mają być umorzone i w jakiej skali, i jaki przewiduje się wymiar tego podatku oraz wpływy z tytułu nowego wymiaru w 1993 r.

### **5. Dywidendy** ("Uzasadnienie" pkt. 6.2.1, s. 65-67)

Zaplanowanie dochodów budżetu z tego źródła na poziomie o 12,2% niższym niż dochody zrealizowane w 1992 r. wymaga wyjaśnienia. Są do wyegzekwowania zaległości z tego tytułu w kwocie 6,5 bln zł. Jeśli przewiduje się ich umorzenie w całości lub w części, powinno to być wyraźnie wskazane. Jeśli kwota 7,2 bln zł jako planowane dochody z tego źródła obejmuje i wpływy z zaległościami, i z nowego wymiaru, to wydaje się nadmiernie niska. Przyjmując, że będzie zrealizowana sformułowana na s. 67 "Uzasadnienia" zasada, że "...zmiana systemu opłat za użytkowanie kapitału Skarbu Państwa (dywidenda, oprocentowanie kapitału w spółkach) nie może przynieść zmniejszenia globalnych rozmiarów wpłat do budżetu", należałoby tę pozycję planować w kwocie przewidywanego wykonania w 1992 r. (8,2 bln zł), powiększonej o zamierzenia wyegzekwowania przynajmniej części zaległości z 1992 r. Można rozumieć troskę o ostrożne planowanie dochodów budżetowych, ale nie jest ona równomiernie rozłożona przy ustalaniu różnych ich pozycji: w pewnych z nich (np. wpływy z opodatkowania sprzedaży) przejawia się tendencja do bardzo optymistycznego planowania, w in-

nych, jak np. przy omawianych tu dywidendach, planowanie wydaje się nazbyt pesymistyczne.

#### **6. Cła - nie ma uwag.**

**7. Wpłaty NBP** - uwagi można by sprecyzować tylko na tle całości materiałów, przedłożonych przez Narodowy Bank Polski, których jednak w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej nie ma. Chodzi tu o dość znaczną pozycję dochodów budżetowych i dla jej uzasadnienia samo powołanie się na przewidywania NBP nie wystarczy.

#### **8. Dochody jednostek budżetowych** ("Uzasadnienie" pkt. 6.2.4, s. 68-69)

Dochody te wykazują niską dynamikę. Zważywszy, że dochody te powstają głównie z opłat za czynności urzędowe i usługi jednostek budżetowych, których zakres powinien wzrastać i których stawki powinny rosnać, choćby tylko w ujęciu nominalnym w miarę inflacyjnej deprecjacji siły nabywczej złotego, bardzo niski wzrost tych dochodów (4,2% w porównaniu z przewidywanym wykonaniem w 1992 r.), przy przewidywanym średniorocznym wskaźniku inflacji 39%, wymaga głębszego uzasadnienia niż to, które podano na s. 69.

#### **9. Dochody z prywatyzacji** ("Uzasadnienie" s. 70).

Planowany poziom tych dochodów może być oceniany tylko na tle szczegółowego programu prywatyzacji. W przeszłości faktycznie realizowane dochody budżetowe w tej pozycji daleko odbiegały od przewidywań, a stąd wprowadzenie do projektu budżetu tych dochodów w oparciu o globalne przewidywania efektów prywatyzacji kapitałowej i prywatyzacji likwidacyjnej trzeba uznać za niewystarczające dla oceny ich realności.

### **III. Konkluzja**

Przeprowadzona powyżej ocena dochodów budżetowych dotyczy przede wszystkim (jeżeli nie wyłącznie) ich realności, możliwości ich nagromadzenia w toku realizacji budżetu, w kwotach przewidzianych w projekcie ustawy budżetowej. Nie formułowano tu ocen dotyczących np. społecznych efektów polityki dochodów budżetowych, w której występuje wyraźna do przesuwania ciężaru obciążeń fiskalnych na konsumentów (znacznym wzrostem udziału podatku dochodowego od osób fizycznych i podatków od sprzedaży w całości dochodów budżetowych), chociaż tego zagadnienia nie należy lekceważyć. W projekcie ustawy budżetowej te zagadnienia nie zostały jednak podniesione, a zakres oceny z założenia musiał być ograniczony do treści dokumentów rządowych.

Główne zagrożenia realności przewidywań co do dochodów budżetowych należy widzieć nie w brakach pełnych wyjaśnień co do przesłanek kalkulacji niektórych pozycji dochodowych (te braki zapewne będą wyjaśnione w toku prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej). Główne zagrożenia leżą w niskiej sprawności aparatu skarbowego, który wyraźnie nie jest przygotowany do wykonywania trudnych zadań, jakie już wynikły z przemian konstrukcyjnych systemu dochodów budżetowych (wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych) i jakie wynikną z dalszych jego zmian w połowie 1993 r. (wprowadzenie w życie ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym). Między tendencją do unowocześniania systemu dochodów publicznych na drodze ustawowej a możliwościami technicznej realizacji postanowień tych ustaw istnieje obecnie olbrzymia rozpiętość i należy wyrazić obawę, że w ciągu 1993 r. ta rozpiętość nie zmaleje, a wzrośnie.