

Andrzej Wernik
Profesor w Instytucie Finansów

Uwagi o projekcie budżetu państwa na rok 1994

- I -

Projekt budżetu państwa na rok 1994 przedłożony Sejmowi przez Rząd ocenić trzeba jako wysoce napięty. Napięcie dotyczy zarówno skali przewidywanych wydatków, jak i możliwości ich sfinansowania, a w szczególności sfinansowania założonego deficytu budżetowego.

Wydatki budżetu państwa wynieść mają w 1994 r. - według projektu rządowego - 693 bln zł, co stanowi 34,0% przewidywanego nominalnego produktu krajowego brutto (dalej PKB). Dla przedstawienia skali redystrybucji budżetowej bardziej miarodajna - w szczególności z punktu widzenia porównań w czasie i przestrzeni - jest relacja wydatków nie samego budżetu państwa, lecz całego sektora budżetowego (tzn. łącznie z wydatkami budżetów gmin i funduszy celowych) do PKB. Wyniesie ona w 1994 r. 49,8%, co stawia Polskę w rzędzie krajów o bardzo wysokiej skali redystrybucji. Według danych z początku lat dziewięćdziesiątych relacja dochodów sektora budżetowego do PKB powyżej 50% występowała w nielicznych tylko krajach (Szwecja, Belgia, Holandia, Izrael), natomiast w takich krajach, jak Niemcy, Austria, Francja i Włochy, waha się w przedziale 45-49%, a w Wielkiej Brytanii jest jeszcze niższa. Wszystkie te kraje posiadają PKB na 1 mieszkańca wielokrotnie wyższy niż Polska (Szwecja np. trzynastokrotnie, Włochy prawie dziesięciokrotnie itd.), natomiast w krajach mniej zamożnych, w których PKB na 1 mieszkańca wynosi mniej niż trzykrotny PKB na 1 mieszkańca w Polsce - jak Grecja czy Portugalia - relacja wydatków sektora budżetowego do PKB kształtuje się na poziomie trzydziestu kilku procent. Krajów o tej skali zamożności w warunkach gospodarki rynkowej nie stać na wysoką redystrybucję budżetową.

Oczywiście Polska nie jest z wielu względów porównywalna z Grecją czy Portugalią i mimo dokonywanej transformacji ustrojowej nie byłoby możliwe tak drastyczne obniżenie skali redystrybucji budżetowej. Niemniej problem współzależności pomiędzy poziomem zamożności kraju a skalą redystrybucji budżetowej istnieje, a niebezpieczeństw wynikających z nadmiernej redystrybucji w kraju niezamożnym (jak na przykład negatywnego wpływu na inwestycje prywatne) lekceważyć nie należy. Tymczasem w Polsce skala redystrybucji budżetowej - która malała w ciągu lat osiemdziesiątych - obecnie wzrasta, co obrazuje poniższe zestawienie:

lata	1990	1991	1992	1993	1994
relacja do PKB w %:					
- wydatków budżetu państwa ¹	*	29,5	33,4	32,5	34,0
- wydatki sektora budżetowego	42,7	44,4	50,3	48,4	49,8

Wprawdzie na wzrost skali redystrybucji pewien wpływ wywarło dokonane w 1991 r. "ubruttowanie" wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz emerytur i rent², którego efekt szacuje się na nieco ponad 3% PKB, jednakże nawet po wyeliminowaniu tego wpływu poziom wydatków sektora budżetowego będzie w 1994 r. wyższy o około 4% niż w 1990 r., a o 1,4% wyższy niż w 1993 r. Jest to tendencja niebezpieczna i powinna zostać bezwzględnie wyeliminowana w przyszłości; utrzymanie się tendencji wzrostu skali redystrybucji budżetowej byłoby hamulcem wzrostu gospodarczego.

- II -

Projekt budżetu państwa na 1994 r. zakłada, iż zaplanowane wydatki znajdą pokrycie w 88% w przewidywanych dochodach, zaś pozostałe 12% wydatków stanowić będzie deficyt, sfinansowany różnego rodzaju pożyczkami. Oznaczać to będzie obniżenie stopnia pokrycia wydatków dochodami w porównaniu z rokiem 1993, ale pewną poprawę w porównaniu z latami poprzednimi:

lata	1991	1992	1993	1994
stopień pokrycia wydatków budżetu państwa dochodami w %	87,3	81,9	89,5	88,0

Warto nadmienić, iż w 1993 r. stopień pokrycia wydatków dochodami (zbilansowania budżetu) miał być według ustawy budżetowej znacznie niższy (84,3%) i dopiero wysokie przekroczenie założonego w ustawie poziomu dochodów - o 4,5% - spowodowało tak znaczącą poprawę stopnia pokrycia. W pewnym stopniu przyczyniło się do tego także obniżenie, w stosunku do poziomu ustawowego, niektórych wydatków.

Powstaje pytanie, czy w 1994 r. sytuacja taka może się powtórzyć i zbilansowanie budżetu państwa może w toku wykonywania ulec poprawie. Wszystko wskazuje, iż szanse na to są zupełnie znikome, przynajmniej od strony dochodów. Po pierwsze, w 1993 r. dochody zostały zaplanowane z pewną "zakładką", wynikającą z przyjęcia jako podstawy odniesienia dochodów do znowelizowanej ustawy budżetowej z 6 listopada 1992 r., podczas gdy w momencie

¹ Wydatki budżetu państwa od 1991 r., w związku z przeprowadzoną reformą budżetową (wyłączenie i zmiana zakresu wydatków budżetów gmin oraz likwidacja wielu funduszy celowych), nie są porównywalne z wydatkami w latach wcześniejszych, natomiast w pełni porównywalne są dane dotyczące wydatków całego sektora budżetowego.

² W związku z wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych, który obciążył poprzednio wolne od opodatkowania wynagrodzenia w sferze budżetowej, emerytury i renty.

uchwalania budżetu było już wiadome, że faktycznie dochody budżetu państwa w 1992 r. były o 2% wyższe. Po drugie - poziom aktywności gospodarczej okazał się wyższy niż zakładano: oczekiwano przy szacowaniu dochodów budżetu państwa, iż realny PKB wzrośnie o 2%, podczas gdy obecnie ocenia się jego wzrost na 4%. Po trzecie - poszczególne pozycje dochodowe były szacowane bardzo ostrożnie.

Obecnie sytuacja jest odmienna. Po pierwsze - założono bardzo wysoki poziom aktywności gospodarczej i wzrost realnego PKB o 4,5%, co może budzić wątpliwości. Wprawdzie w 1993 r. w wyniku splotu pomyślnych okoliczności (trudno dać dziś jeszcze jednoznaczną odpowiedź na pytanie, jakie to były okoliczności), udało się uzyskać wysoki wzrost realnego PKB, ale czy są rzeczywiście szanse na kontynuowanie takiego tempa wzrostu w 1994 r., a nawet na jego przyspieszenie? Wiele argumentów może przemawiać przeciw: recesja w krajach rozwiniętych, założone na 1994 r. osłabienie tempa wzrostu importu (w 1993 r. wynosił on 16,9%, natomiast na rok 1994 zakłada się wzrost tylko o 2,3%³), nadal wysoki poziom inflacji, faktyczny brak zasilenia kredytowego dla podmiotów gospodarczych⁴, niski stan bezpieczeństwa obrotu gospodarczego - wszystkie te czynniki działają przeciwko utrwaleniu się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, a ponadto trzeba brać pod uwagę, że stopa wzrostu realnego PKB na poziomie 4,5%, to zjawisko nader rzadkie, prawdziwy rekord jak na stosunki europejskie.

Po drugie - powstają obawy co do realności przyjętych szacunków, zarówno łącznej kwoty dochodów budżetowych, jak i pozycji szczegółowych, gdy porównamy je z szacunkami zawartymi w sierpniowych "Założeniach do projektu budżetu państwa na 1994 r.". Nie chodzi tu o różnice w kwotach, bo te są oczywiste, skoro jako punkt wyjścia przyjęto nie zapisy ustawy budżetowej na 1993 r. (jak w "Założeniach"), lecz realistycznie przewidywane wykonanie budżetu. Niepokoi fakt, że obecnie przyjęto znacznie wyższe wskaźniki wzrostu, niezupełnie uzasadnione zakładanymi zmianami w stawkach i zasadach opodatkowania. W "Założeniach" szacowano wzrost dochodów - uwzględniając dziesięciobilionową rezerwę "na efekty wdrożenia nowych rozwiązań" (czyli podwyżki podatków) - na 30,8%, natomiast w obecnym projekcie budżetu przyjmuje się wzrost o 35,2%. Zmiana poglądu na możliwe do osiągnięcia tempo wzrostu jest więc ogromna, zwłaszcza że - jak się wydaje - efekty zmian w stawkach i zasadach opodatkowania nie są znów tak dużo większe niż owa rezerwa. Bardziej szczegółowa ocena realności przewidywanych dochodów budżetowych wymaga odrębnego rozpatrzenia poszczególnych pozycji składających się na te dochody.

- III -

W odniesieniu do poszczególnych pozycji dochodowych w projekcie budżetu państwa na rok 1994 nasuwają się następujące uwagi:

1) **podatki pośrednie i cła** (obydwie pozycje ze względu na niemal identyczny charakter wymagają rozpatrywania łącznie): zakłada się, iż wpływy wzrosną w porównaniu z 1993 r. o

³ W ujęciu bilansu płatniczego.

⁴ NBP w przedłożonych Sejmowi równoległe z projektem budżetu państwa "Założeniach polityki pieniężnej na 1994 rok" zakłada, że kredyt dla podmiotów gospodarczych i ludności wzrośnie realnie o 1,6%, ale, jak wykazują doświadczenia 1993 r., wzrost kredytów dla gospodarstw domowych na cele konsumpcyjne jest znacznie szybszy od wzrostu na cele produkcyjne.

42,1%, co oznacza, że ich tempo wzrostu będzie wyższe o 11 punktów procentowych niż tempo wzrostu nominalnego PKB. Przyspieszenie ma wynikać - jak można zrozumieć z dość skąpych informacji podanych w "Uzasadnieniu" (s. 13-14 i s. 40-42) - z rozszerzenia zakresu podmiotów objętych obowiązkiem podatkowym (w podatku od towarów i usług) oraz z wprowadzenia obowiązku banderolowania wyrobów spirytusowych i tytoniowych; kwotowy efekt przyspieszenia w stosunku do tempa wzrostu PKB wynosi około 23 bln zł. Wydaje się, że wobec założonego na rok 1994 znacznego zmniejszenia tempa wzrostu importu (z 16,9% w 1993 r. do 2,3%) założenia co do wzrostu podatków pośrednich i ceł w części dotyczącej importu są nieco wygórowane, co oczywiście rzutuje na ogólną sumę wpływów. W sierpniowych "Założeniach" oceniano wzrost wpływów z podatków pośrednich i ceł na 30,4%, co oznaczało przyspieszenie w stosunku do tempa wzrostu nominalnego PKB o niecałe 2 punkty procentowe, przy czym zakładano podwyższenie z 7% na 22% stopy podatku od towarów i usług od nośników energii (z czego obecnie zrezygnowano), oraz prawie dwukrotnie wyższe tempo wzrostu importu. Uwzględniając to wszystko, można wyrazić obawę, że wpływy są zawyżone w granicach 5 do 10 bln zł;

2) **podatek dochodowy od osób fizycznych**: wpływy - jak się wydaje - oszacowane są dość ostrożnie; wzrost o 31,2% jest całkiem realny, choć wątpliwości wzbudza tutaj bardzo wysokie tempo wzrostu naliczonego (to znaczy bez salda rozliczeń za rok poprzedni) podatku od pozostałych dochodów, tzn. dochodów z działalności gospodarczej i wykonywania wolnych zawodów, szacowane aż na 53,5%. Z drugiej strony, zbyt wysokie wydaje się ujemne saldo rozliczeń dotyczących roku poprzedniego (wzrasta z 9,6 bln zł w 1993 r. do 24,0 bln zł). Wprawdzie rzeczywiście - jak się uzasadnia - trzeba będzie dokonać dużych zwrotów nadpłat osobom, które w 1993 r. opłacały zaliczki według stawki wyższej niż 20%, a które będą dokonywały rozliczenia wspólnie ze współmałżonkiem osiągającym niższe dochody, albo uzyskały prawo do innych odliczeń, ale - z drugiej strony - liczba osób, którym potrącono podwyższone zaliczki nie jest wielka, zaś wielu podatników osiągających wyższe dochody kumuluje je z różnych źródeł i dlatego płaciło zaliczki w wysokości tylko 20%;

3) **podatek dochodowy od osób prawnych**: wpływy mają tu wzrosnąć w porównaniu z 1993 r. o 29,2%, co wydaje się szacunkiem zbyt wysokim. Podstawą dla tak wysokiego szacunku przewidywanych wpływów w odniesieniu do wpłat przedsiębiorstw, mających w 1994 r. stanowić 83% całości wpływów, są założenia co do kształtowania się relacji zysku brutto do sprzedaży wyrobów i usług, która w 1993 r. ma wynieść 10,0%, a w 1994 r. ma wzrosnąć do 10,7%. Głównym argumentem, jaki przytoczono, jest okoliczność, że w III kwartale relacja ta osiągnęła właśnie 10,7%, wiadomo jednak, iż IV kwartał przynosi zawsze znaczne pogorszenie relacji; wiąże się to nie tyle z jakimiś szczególnymi cechami gospodarowania w tym okresie, ile ze sporządzaniem bilansu rocznego i szczegółowym w związku z tym rozliczeniem gospodarki finansowej przedsiębiorstw. Dlatego też trudno uwierzyć w tak znaczną poprawę wyników finansowych w skali całego roku 1993, a w konsekwencji w 1994 r. Obawy co do realności szacunku wpływów zwiększa trudny do przewidzenia efekt wprowadzenia ulg inwestycyjnych;

4) **podatek od wzrostu wynagrodzeń**: podatek ma ulec dość szybkiej likwidacji i nie wydaje się, by wpłaty zaległe i za I kwartał mogły zapewnić wpływy w skali roku na poziomie 44,4% wpływów z 1993 r.;

5) **dywidenda od przedsiębiorstw państwowych**: wpływy mają wzrosnąć w 1994 r. o 12,7% mimo zmian systemowych, które powinny spowodować spadek (przejście od arbitralnej dywidendy typu podatku majątkowego do "dywidendy o charakterze ekonomicznym, któ-

rej wysokość będzie uzależniona od wypracowanego zysku", s. 16 "Uzasadnienia"). W sierpniowych "Założeniach" przy takich samych zmianach systemowych oczekiwano spadku wpływu z dywidendy o 7%;

6) **dochody z prywatyzacji**: zakłada się, że w 1994 r. wzrosną o 64% w porównaniu z 1993 r. Jest to zadanie bardzo ambitne, jednakże dotychczasowa praktyka skłania do sceptycyzmu: dotychczas w każdym budżecie, począwszy od 1991 r., przyjmowano w tej dziedzinie ambitne zadania i nigdy nie udało się ich zrealizować. W budżecie na 1993 r. przewidywano, iż wpływy wyniosą 8,8 bln zł, a dziś szacuje się je tylko na 7,5 bln zł.

Powyższe uwagi nie zmierzają do podważenia realności strony dochodowej projektu budżetu na rok 1994, lecz raczej do wykazania, jak bardzo napięte są założenia co do wpływów z poszczególnych źródeł. W sprzyjających okolicznościach dochody budżetowe mogą osiągnąć założony poziom 610 bln zł, ale okoliczności nie zawsze bywają sprzyjające.

- IV -

O ile założenia co do dochodów budżetowych ocenić należy jako napięte, to o przyjętym deficycie w wysokości 83 bln zł powiedzieć trzeba, że jest on zdecydowanie za wysoki. Nie jest istotne, że stanowi on "tylko" 4,1% nominalnego PKB, a w budżetach na lata 1992 i 1993 przyjmowano deficyty na poziomie 5% PKB. O tym, czy wielkość deficytu można uznać za dopuszczalną, czy też nie, decydują nie wskaźniki statystyczne tego rodzaju, lecz możliwości sfinansowania. Wszystko wskazuje, iż deficytu w przyjętej w projekcie budżetu wysokości nie uda się sfinansować.

Sfinansowania oprócz deficytu państwa wymaga ujemne saldo kredytów zagranicznych wynoszące - według przewidywań - 19 bln zł oraz spłata zobowiązań długoterminowych budżetu państwa w wysokości 26 bln zł. Łącznie do sfinansowania w ciągu 1994 r. pozostaje 128 bln zł i na taką sumę trzeba uzyskać wpływy ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, bo jest to praktycznie jedyne dostępne źródło finansowania.

W świetle niezbyt przejrzyście sformułowanych (na s. 233-236 "Uzasadnienia") wyjaśnień, zamierza się uzyskać drogą sprzedaży bonów skarbowych 113 bln zł netto oraz obligacji skarbowych 13,2 bln zł⁵. NBP według "Uzasadnienia" ma nabyć bony na sumę netto 35 bln zł (w "Założeniach polityki pieniężnej na 1994 rok" NBP deklaruje tylko 30 bln zł), zaś resztę, tzn. 78 bln zł mają zapewnić banki komercyjne i nabywcy pozabankowi. Tak przynajmniej wynika z liczb podanych na s. 235 "Uzasadnienia". Liczby na s. 234 "Uzasadnienia" zamieszczone w tabelce są zupełnie inne, ale - jak się wydaje, bo niestety tego nie podano, choć należałoby - dotyczą sald rozrachunków z bankami komercyjnymi (wpływy ze sprzedaży bonów pomniejszone o spłaty różnych kredytów). Bez względu na to, które dane przyjmujemy, wynika z nich, iż oczekuje się, że banki komercyjne zakupią bony skarbowe na sumę netto dwukrotnie wyższą niż w 1993 r. i to właśnie wydaje się nieprawdopodobne, o ile nie wręcz nierealne.

Do końca listopada 1993 r. banki komercyjne zakupiły bony skarbowe za kwotę netto 30,3 bln zł, choć oczekiwano, że zakupią znacznie więcej. Od końca czerwca zainteresowanie banków komercyjnych zmniejszyło się poważnie. Wydaje się, że okres ucieczki banków od kre-

⁵ Netto przy wpływach ze sprzedaży bonów oznacza, że potrącono - po pierwsze - wykup bonów, na które zapadły terminy wykupu oraz - po drugie - dyskonto; jest to więc swoiste podwójne netto. Wpływy ze sprzedaży obligacji podane są brutto, gdyż wykup ich zawarty jest w kwocie spłaty zobowiązań długoterminowych, a odsetki płatne są z dołu.

dytowania podmiotów gospodarczych zakończył się i nie można oczekiwać powrotu do sytuacji z 1992 r., gdy nastawiały się one przede wszystkim na zakup bonów. Gdyby nie pozaplanowane dochody budżetowe, to nie udałoby się w 1993 r. zrealizować zaplanowanych wydatków, gdyż możliwości finansowania deficytu zablokowały się na poziomie z końca czerwca. Nie dysponujemy na razie danymi za grudzień (w "Uzasadnieniu projektu budżetu państwa na rok 1994" nie podano, w jaki sposób sfinansowano deficyt grudniowy wynoszący - jak można domniemywać z podanych danych - ponad 21 bln zł), ale wątpliwe by nastąpił jakiś zasadniczy zwrot w zachowaniu banków komercyjnych.

Nie można także liczyć na zwrot w nastawieniu banków komercyjnych w 1994 r. Z całą pewnością nie spowoduje tego zapis w ustawie budżetowej. Istotny wpływ wywiera tutaj jeden tylko czynnik, a mianowicie wysokość oprocentowania (czyli - w przypadku bonów - dyskonto). Wydaje się, iż założone średnie oprocentowanie na poziomie 31% (jak podano na s. 177 "Uzasadnienia") nie będzie pod tym względem wystarczające. Dlatego też w konkluzji uważam, że przewidywana kwota zakupu bonów skarbowych przez banki komercyjne jest o jakieś 20 bln zł (licząc netto) za wysoka. Tym samym o taką mniej więcej kwotę za wysoki jest deficyt budżetu państwa przyjęty w projekcie budżetu na 1994 r.

Warszawa, 3 stycznia 1994 r.