

Uwagi do projektu ustawy budżetowej na rok 1994 ze szczególnym uwzględnieni finansowania rolnictwa i gospodarki żywnościowej

© Copyright by Roman Urban, Warszawa 1994

I. Uwagi ogólne

1. Swoboda wyboru w procesie budowy budżetu na 1994 rok jest mała. Znajduje się on pod presją ograniczonych możliwości pozyskania dochodów oraz systematycznie rosnących potrzeb finansowania sfery budżetowej. Napięcia wynikają także z dylematu tworzenia stabilnych warunków finansowych dla podmiotów gospodarczych i równoczesnej potrzeby zwiększenia interwencji państwa w procesy przekształceń. Problemów budżetowych nie łagodzi trwające drugi rok ożywienie gospodarcze i zbliżająca się do końca reforma systemu podatkowego, gdyż równocześnie szybko rosną koszty obsługi długu publicznego oraz koszty finansowania systemu ubezpieczeń społecznych. Ponadto nie został w zasadzie rozpoczęty proces reformy sfery budżetowej, co prowadzi do wysokich kosztów jej finansowania, zwłaszcza oświaty i ochrony zdrowia.

2. Projekt budżetu na rok 1994 opiera się na prognozie wzrostu PKB o 4,5%, co oznacza kontynuację procesów rozwojowych w roku minionym. Dotyczy to również handlu zagranicznego. Wprawdzie przewiduje się wyższy wzrost eksportu niż importu, lecz w dalszym ciągu saldo płatności towarowych będzie ujemne w wysokości 1846 mln USD. Te podstawowe założenia realnie odzwierciedlają obecnie możliwości rozwojowe polskiej gospodarki.

3. Szacunek dochodów budżetowych - 610 bln zł, tj. o 35,2% więcej niż w 1993 roku - wynika z prognozy wzrostu PKB i cen (średnio o 27%) oraz ze zwiększonego opodatkowania dochodów osobistych ludności i zamiarów zwiększenia skuteczności systemu podatkowego w stosunku do szarej gospodarki. Jest to szacunek mający wiele cech realności. Istotną cechą strony dochodowej budżetu jest unikanie rozwiązań, które zwiększyłyby obciążenia podatkowe jednostek gospodarczych. Jeżeli uwzględni się spodziewaną poprawę wyników finansowych przedsiębiorstw oraz likwidację PPPW i reformę tzw. dywidendy, to można nawet oczekiwać wzrostu zdolności własnej akumulacji kapitału w sferze gospodarczej. Proces ten powinien mieć stabilny charakter, gdyż jest on jednym z głównych warunków trwałego ożywienia gospodarczego.

4. Mimo powyższej oceny relacja: dochody budżetu państwa - PKB wykazuje jeszcze tendencje wzrostowe z 29,1 do 30%. Oznacza to wysoki i rosnący udział budżetu państwa w redystrybucji dochodów. Jest to tendencja zagrażająca rozwojowi gospodarki narodowej i nie może być w przyszłości kontynuowana.

5. Projekt budżetu przewiduje szybszy wzrost wydatków niż dochodów (o 2.3%) oraz pogorszenie relacji między wydatkami a PKB z 32,5% w 1993 roku do 34% w 1994 roku. Główny wpływ na tę tendencję ma:

- wzrost kosztów obsługi długu publicznego (z 60,3 bln zł w 1993 roku do 111,7 bln zł w 1994 roku),
- wzrost dopłat do ubezpieczeń społecznych (z 104,2 do 140,9 bln zł).

Udział tych dwóch grup wydatków w budżecie wyniesie ponad 31%, a pozostałe wydatki wzrosną z

339,5 do 441,1 bln zł, tj. o 30%, a więc wolniej niż dochody.

Wynika stąd, że pilną potrzebą jest taka reforma systemu ubezpieczeń, która doprowadzi do stopniowego obniżenia obciążenia budżetu kosztami tego systemu oraz, że poziom deficytu budżetowego trzeba już oceniać przez pryzmat wysokości długu publicznego i kosztów jego obsługi. Z projektu budżetu wynika, że relacja długu publicznego do PKB nieco się obniży (z 0.86 do 0.82), lecz **koszty** jego obsługi stanowią **będą 16%** wydatków i są **głównym czynnikiem blokującym** możliwości wspierania restrukturyzacji gospodarki i finansowania sfery budżetowej. Dlatego też deficyt **budżetowy nie może być wyższy od projektowanego, a ewentualne, dodatkowe dochody budżetowe** powinny być przeznaczone na zmniejszenie deficytu (a nie na wzrost wydatków).

6. Z innych głównych pozycji wydatków budżetowych znaczący (tj. powyżej inflacji) wzrost wydatków przewiduje się tylko w dziale:

opieka społeczna - o 33,7%,

nauka - o 27,8%,

urzędy naczelné organów władzy, kontroli i sądownictwa - o 52,2%.

Natomiast w takich działach jak oświata, szkolnictwo wyższe, ochrona zdrowia, administracja państwowa, bezpieczeństwo publiczne i obrona narodowa przyrost wydatków będzie niższy od stopy inflacji. Tak więc wysokie koszty długu publicznego i finansowania ubezpieczeń społecznych (oraz opieki społecznej) wymuszają redukcję wydatków w tych tradycyjnych sferach budżetowych, prowadząc do nieuchronnej reformy finansowania tych działań.

7. W projekcie budżetu na rok 1994 mały jest udział wydatków służących pobudzaniu gospodarki narodowej. Wcześniej wspomniane napięcia budżetowe powodują, że wydatki na restrukturyzację przemysłu wzrosną wprawdzie trzykrotnie, ale będą one stanowić tylko 0,9% wydatków budżetowych. Będą one przeznaczone głównie na finansowanie restrukturyzacji przemysłu węglowego i siarkowego oraz na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw państwowych z kredytu uzyskanego w Banku Światowym. Z innych wydatków tego typu na podkreślenie zasługuje:

- udział kapitałowy Skarbu Państwa w Funduszu Gwarancji Kredytowych,

- upoważnienie Ministra Finansów do emisji kolejnych serii obligacji restrukturyzacyjnych na zwiększenie funduszy i rezerw banków służących realizacji ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków,

- rozszerzenie zakresu stosowania ulg inwestycyjnych,

- duży wzrost wydatków na promocję eksportu oraz

- relatywny wysoki wzrost dotacji do kredytów rolnych i dla Agencji Rynku Rolnego.

8. Podstawowe proporcje wydatków budżetowych są zdeterminowane obecnym stanem finansów publicznych. Swoboda ich zmian jest więc niezwykle ograniczona, praktycznie uniemożliwiająca poważniejsze zmiany w polityce ekonomicznej państwa. W projekcie budżetu są jednak zmiany sygnalizujące pewną modyfikację celów ekonomicznych państwa. Można do nich zaliczyć:

- konstruowanie budżetu, którego realizacja może spowodować zmniejszenie tempa wzrostu długu publicznego i obniżenie jego poziomu w relacji do PKB,

- relatywnie wysokie tempo wzrostu wydatków na osłonę socjalną reform gospodarczych,

- zwiększenie zakresu i sposobów oddziaływania na efektywność podmiotów gospodarczych.

9. Podobny charakter ma program prywatyzacji. Jest on w zasadzie kontynuacją przekształceń prowadzonych w ostatnich trzech latach. Równocześnie projekt "Kierunków prywatyzacji w 1994 roku" kładzie wyraźny akcent na:

- procesy restrukturyzacji branż i przedsiębiorstw,

- likwidacja pozostałości systemu zarządzania sektorem państwowym z lat osiemdziesiątych,
- rozszerzenie liczby przedsiębiorstw prywatyzowanych w drodze oferty publicznej oraz na zbliżenie cen sprzedaży akcji do cen rynkowych,
- złagodzenie wymagań stawianych spółkom z udziałem pracowników przy prywatyzacji małych przedsiębiorstw,
- dalsze "porządkowanie" warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych,
- rozszerzenie możliwości uczestnictwa w prywatyzacji inwestorów krajowych.

II. Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w projekcie budżetu na 1994 r.

1. Projekt budżetu nie pozwala na ustalenie udziału gospodarki żywnościowej w dochodach Państwa. Natomiast w wydatkach budżetowych udział rolnictwa określają przede wszystkim dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników. W 1994 roku wyniosą one 45,3 mln zł, tj. 6,5% wydatków budżetowych oraz aż 94,1% wydatków tego Funduszu. Jest to niewątpliwie znacząca pozycja dochodów ludności rolniczej, zwłaszcza w rodzinach wielopokoleniowych, prowadzących małe i średnie gospodarstwa rolne.

2. Pozostałe wydatki budżetowe na rolnictwo i gospodarkę żywnościową służyć będą realizacji polityki rolnej Państwa. Można je podzielić na następujące grupy:

- dotacje i subwencje na finansowanie postępu biologicznego, upowszechnianie doradztwa rolniczego, chemizacji rolnictwa, utrzymania urządzeń melioracji podstawowych, dla spółek wodnych, monitoringu produktów spożywczych, zwalczania chorób zakaźnych itp.;
- dotacje do nawozów wapniowych (z produkcji podstawowej i pozysku lokalnego);
- dotacje do Funduszu Oddłużenia i Restrukturyzacji Rolnictwa;
- finansowanie wydatków bieżących jednostek budżetowych takich jak: Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, Inspekcja Nasienna, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Ośrodki Doradztwa Rolniczego, Inspekcje Weterynaryjne, Stacje Kwarantanny i Ochrony Roślin oraz Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych;
- dopłaty do inwestycji w infrastrukturę wsi, głównie w zakresie zaopatrzenia w wodę i budowę urządzeń ściekowych oraz melioracji wodnych (podstawowych i szczegółowych);
- dopłaty do kredytów rolnych;
- dotacje i subwencje do Agencji Rynku Rolnego.

3. Dotacje i subwencje na finansowanie szeroko rozumianego postępu biologicznego w projekcie budżetu 1994 roku proponowane są w kwocie 2727,5 mld zł, w tym:

- 1466 mld zł - postęp biologiczny,
- 572 mld zł - utrzymanie urządzeń melioracyjnych,
- 342 mld zł - usługi geodezyjne,
- 178 mld zł - zwalczanie chorób zakaźnych,
- 61 mld zł - chemizacja rolnictwa,
- 50 mld zł - upowszechnianie doradztwa rolniczego,
- 58 mld zł - inne dotacje i subwencje.

Koncentracja tych dotacji na postępie biologicznym i utrzymaniu urządzeń melioracyjnych jest uzasadniona potrzebami rolnictwa i wpływem tych dwóch czynników na rozwój i efektywność produkcji rolnej.

4. Dotacje do nawozów- wapniowych z produkcji podstawowej i pozysku lokalnego wyniosą 1.100 mld zł. Równocześnie przewiduje się zmianę systemową, polegającą na koncentracji wapnowania w rejonach o najwyższym zakwaszeniu gleb. Planowana kwota dopłat do nawozów wapniowych nie za-

pewnia znaczącego postępu w tej dziedzinie.

5. Dotacje do Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (522,4 mld zł) ukształtują się na poziomie zbliżonym do osiągniętego w roku 1993 (532,4 mld zł). Równocześnie Fundusz ten zostanie zasilony środkami z oprocentowania obowiązkowych rezerw bankowych w kwocie 2025 mld zł. Jednakże dochody Funduszu będą niższe niż w roku poprzednim o ok. 4%. Będą one przeznaczone głównie na pomoc w spłacie długów przejętych przez Fundusz w ramach decyzji oddłużeniowych z 1993 roku oraz na modernizację rolnictwa, jego infrastruktury i przetwórstwa spożywczego. Znaczącą pozycją wydatków jest również pomoc w spłacie kredytów z tytułu suszy i gradobicia. Stałe obciążenia Funduszu nie pozwolą na zwiększenie roli kredytów modernizacyjnych, które w przyszłości powinny być podstawową formą działalności tej instytucji finansowania rolnictwa.

6. Wydatki na finansowanie bieżących kosztów jednostek budżetowych wyniosą 1948 mld zł, w tym na finansowanie ODR-ów 575 - mld zł, zarządów melioracji i urzędzeń wodnych - 179 mld zł, inspekcji weterynaryjnych - 553,5 mld zł, stacji kwarantanny i ochrony roślin - 185,5 mld zł i Inspekcji Nasiennnej - 92,6 mln zł.

7. Na niskim poziomie, zbliżonym do osiągniętego w roku poprzednim, ukształtują się wydatki inwestycyjne. Wyniosą one 1,5 bln zł, co oznacza wzrost jedynie o 170 mld zł, tj. o 12%. Przeznaczone one będą głównie na inwestycje w zakresie zaopatrzenia wsi w wodę i budowę urzędzeń ściekowych (802 mld zł) oraz na melioracje podstawowe i szczegółowe (573 mld zł).

8. Łączne wydatki wymienione w punktach 3-7 wyniosą 7808 mld zł i będą wyższe niż w roku poprzednim o 25%. Jest to jeden z najwyższych wskaźników wzrostu wydatków budżetowych w działach gospodarczych (poza transportem). Równocześnie w dziale rolnictwo najwyższe wskaźniki wzrostu osiągną wydatki na wspieranie postępu biologicznego i technologicznego oraz wapnowanie. W warunkach dużych napięć budżetowych jest to prawidłowy kierunek działań, choć nie zapewni to bardziej aktywnej polityki rolnej w tej dziedzinie.

8. Projekt budżetu przewiduje znaczący wzrost wydatków na dopłaty do kredytów rolnych (z 1,5 do 2,5 bln zł, tj. o 67%) z równoczesnym zobowiązaniem przeznaczenia co najmniej 40% tej kwoty na kredyty o charakterze inwestycyjnym i na postęp biologiczny. Ta część projektu budżetu umożliwi bardziej aktywną politykę rolną w tym zakresie.

9. Realny wzrost wydatków dotyczy także dopłat do Agencji Rynku Rolnego, które zwiększą się o 35,8% (do 2590 mld zł), w tym na skup interwencyjny i gwarancje kredytowe do 1117,4 mld zł. Kwoty te niewątpliwie zwiększą możliwości stabilizowania cen rolnych, ale tylko produktów objętych systemem cen minimalnych. W dalszym ciągu małe będą możliwości ARR w zakresie neutralizacji koniunkturalnych nadwyżek produktów rolnych, np. cukru itp.

Łączne wydatki budżetowe służące polityce rolnej określone zostały na kwotę 12.922,4 mld zł. Są one wyższe niż w roku poprzednim o 33,6%, a więc wzrosną również w wymiarze realnym. Oznacza to, że zwiększą się możliwości polityki rolnej, ale tylko w sferze finansowania postępu, interwencjonizmu i kredytów rolnych. Odbiegają one jednak od potrzeb polityki rolnej i oczekiwań rolnictwa. Nie oznaczają one także wzrostu udziału rolnictwa w wydatkach budżetowych, gdyż odpowiednie wskaźniki kształtują się następująco:

- udział w wydatkach ogółem: 1993 r. - 1,92%, 1994 r. - 1,88%
- udział w wydatkach bez obsługi długu publicznego i ubezpieczeń: 1993 r. - 2,85%, 1994 r. - 2,93%.