

Ekspertyza zamówiona przez Komisję Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów

Stanisław Owsiak

Ekspertyza nr 36

O P I N I A

na temat należności i zobowiązań Skarbu Państwa

w projekcie ustawy budżetowej na rok 1995

Plan budżetowy cechuje jednoroczność. Ta cecha budżetu ma swoje zalety, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim możliwość kontrolowania przez parlament bieżącej działalności rządu w zakresie finansów publicznych. Kontrola parlamentu nad budżetem państwa i finansami publicznymi w praktyce oznacza kontrolę nad całą działalnością władzy wykonawczej. Jednoroczność budżetu ma także szereg wad. W analizowanej dziedzinie należności i zobowiązań Skarbu Państwa ułomność budżetowania rocznego polega na tym, że sama ustawa budżetowa nie pokazuje z a s z ł o ś c i w sferze finansów publicznych, lecz jedynie skutki tych zaśłości dla bieżących dochodów i wydatków budżetowych, przy czym skutki te z reguły wykraczają poza jeden rok budżetowy.

Z wymienionego powyżej powodu dla prawidłowej oceny s t a n u finansów publicznych i prognozowania dochodów i wydatków budżetowych na rok 1995 konieczne jest rozpoznanie należności i zobowiązań Skarbu Państwa. Analiza ich pozwala uzyskać odpowiedzi na następujące fundamentalne pytania:

po pierwsze, jakie jest rzeczywiste (kasowe) saldo dochodów i wydatków budżetowych na koniec roku fiskalnego i w jakim stopniu różni się ono od salda memoriałowego,

po drugie, jakie skutki dla kształtowania dochodów i wydatków budżetowych w roku fiskalnym, na który opracowywany jest budżet państwa, wywołają należności i zobowiązania Skarbu Państwa powstałe w okresach poprzednich,

po trzecie, jaka jest tendencja w kształtowaniu się wielkości należności i zobowiązań Skarbu Państwa..

po czwarte, jakie są zmiany w strukturze należności i zobowiązań Skarbu Państwa, zarówno w danym roku budżetowym jak i w okresach wieloletnich.

Odpowiedzi na wymienione powyżej pytania, a tym samym kryteria oceny stanu należności i zobowiązań Skarbu Państwa w roku 1995 muszą być formułowane na tle przyczyn (także skutków) powstawania zaszłości, tak po stronie zobowiązań jak i po stronie należności.

Zanim przejdę do opinii na temat roku 1995, zwrócę uwagę na fakt, iż należności i zobowiązania Skarbu Państwa reprezentują poza formalno-rachunkowym ujęciem istotną treść ekonomiczno-społeczną są też wyrazem i skutkiem prowadzonej przez Państwo polityki fiskalnej i - szerzej - polityki gospodarczej. Stąd też przy ocenie ich konieczne jest uwzględnienie dalszych istotnych kryteriów.

Odnośnie do strony należności wobec Skarbu Państwa konieczne zwłaszcza jest stwierdzenie:

- a) w jakim stopniu zaległości wobec Skarbu Państwa naruszają zasadę powszechności podatkowej i równości podatników wobec prawa,
- b) w jakim stopniu zaległości podatkowe oznaczają korektę redystrybucji dochodów w stosunku do redystrybucji określonej przez prawo podatkowe i prawo budżetowe,
- c) jak operatywny jest aparat skarbowy (Izby Skarbowe, Urzędy Skarbowe, Urzędy Kontroli Skarbowej) w ustalaniu i egzekwowaniu należności podatkowych,
- d) czy w egzekwowaniu należności podatkowych stosowany jest bezwzględny fiskalizm, czy też zróżnicowane i racjonalne podejście do każdego przypadku, tak aby z jednej strony zadość uczynić wymogom powszechności podatków, zaś z drugiej strony żeby aparat skarbowy stwarzał szansę wyjścia z długów bez uciekania się, tam gdzie nie jest to konieczne, do doprowadzania podatników do bankructwa.

Odnośnie do strony zobowiązań istotna jest ich ocena z następujących punktów widzenia:

- a) czy możliwe jest zmniejszenie zobowiązań wobec Skarbu Państwa, zwłaszcza jeżeli ich obsługa (odsetki) stanowią istotne obciążenie finansów publicznych,

b) czy możliwa jest zmiana wewnętrznej struktury zobowiązań dokonywana z punktu widzenia minimalizowania ciężarów obsługi zobowiązań,

c) czy rząd nie nadużywa instytucji zobowiązań przyszłych okresów celem obniżenia wydatków w danym roku budżetowym, po aby "poprawić" obraz bieżącego stanu finansów publicznych (zwłaszcza salda budżetu państwa),

d) czy struktura zobowiązań w przekroju : zobowiązania wobec podmiotów krajowych - zobowiązania , nie zagraża pozycji płatniczej państwa wobec zagranicy.

Przedstawione powyżej oprzyrządowanie analityczne odniosę teraz do należności i zobowiązań Skarbu Państwa zawartych w projekcie budżetu na rok 1995.

Należności Skarbu Państwa na koniec 1994 roku mają wynieść 162,4 bln zł. Oznacza to ich wzrost o 21,3 bln zł, czyli o 11,5% w stosunku do roku ubiegłego. Wzrost należności Skarbu Państwa będzie więc znacznie niższy niż przewidywany wzrost dochodów budżetowych ogółem, które według prognoz będą wyższe o około 37% w stosunku do roku 1993. Nie jest natomiast jasne, w jakim stopniu ten relatywnie dobry rezultat został osiągnięty w wyniku skuteczniejszej egzekucji długów a w jakim stopniu wynika z umorzenia długów wobec Skarbu Państwa. Jest to więc pierwsze pytanie do autorów dokumentów budżetowych.

W roku 1995 przewiduje się bezwzględny spadek stanu (na 31 grudnia) należności do 155,1 bln zł. Oznacza to utrwalenie pozytywnej tendencji ograniczania zjawiska długów wobec Skarbu Państwa. Jeżeli przyjmujemy, że założenia te są realistyczne, to jednak ocena zjawiska należności wobec Skarbu Państwa musi uwzględnić przewidywane zmiany w strukturze należności. Istnieją dwie główne przyczyny przewidywanego spadku stanu należności:

- zmniejszenie się zaległości podatkowych i niepodatkowych ,

głównie wobec przedsiębiorstw państwowych,

- zmniejszenie należności z tytułu jednostek rozrachunkowych Skarbu Państwa od podmiotów zagranicznych (Rosja, Bułgaria, Brazylia, Chiny, Egipt, Mongolia i Rumunia).

Zmniejszenie się zaległości podatkowych i niepodatkowych od przedsiębiorstw państwowych będzie - jak przewiduje projekt - rezultatem dalszego umarzania długów tych przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza podatku od wzrostu wynagrodzeń, podatku dochodowego od osób prawnych i dywidendy. Nie negując polityki oddłużania przedsiębiorstw państwowych konieczne jest jednak bezwzględne łączenie umarzania należności Skarbu Państwa z restrukturyzacją finansową, organizacyjną, technologiczną ekologiczną i inną. Chodzi więc o to aby umarzanie długów wobec Skarbu Państwa stanowiło mocny instrument oddziaływania ich właściciela na dalszą działalność tych podmiotów. Na marginesie można podnieść uwagę, że nie jest jasne, jaki będzie związek polityki umarzania długów z koncepcją komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Jest to pytanie drugie.

Jeżeli pominąć drugą przyczynę zmniejszenia stanu należności z tytułu jednostek rozliczeniowych, czyli ze wszech miar słuszną próbę radykalnego rozwiązania tego problemu w 1995 r, to w przypadku pozostałych należności zakładany jest ich wzrost (por. tablica na s. 303 Uzasadnienia). Zwraca uwagę stosunkowo wysoki wzrost należności z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych. W dwóch kolejnych latach : 1994, 1995 należności te mają wzrosnąć łącznie o 17,4 bln zł, czyli o 77,7 % w odniesieniu do roku 1993. Ocena tego zjawiska jest trudna, gdyż nie jest jasne, czy przyrost ten jest wymuszony, czy też stanowi element polityki społecznej (mieszkaniowej) państwa. Sprawę tę należy wyjaśnić, tym bardziej, że nie wiadomo jak rząd planuje rozwiązać ten problem w przyszłości. Jest to pytanie trzecie.

Wzrastają także istotnie należności Skarbu Państwa z tytułu poręczonych i spłaconych kredytów. Na koniec 1995 roku ich stan ma wynieść 23,3 bln zł, co oznacza, że w latach 1994 -1995 stan ich wzrośnie o 115,7 %. Bierze się on przede wszystkim ze wzrostu należności z tytułu poręczeń kredytów i odsetek udzielonych na inwestycje centralne. Nie jest jasne, czy Rząd zamierza umarzać w przyszłości te długi, czy też je egzekwować. Jest to pytanie czwarte.

Zobowiązania Skarbu Państwa dzielą się na dwie grupy:

- zobowiązania realne stanowiące dług publiczny,
- zobowiązania potencjalne z tytułu udzielonych poręczeń spłat kredytów i odsetek. Zobowiązania te przekształcają się w realne wówczas gdy Skarb Państwa musi ponieść wydatki na rzecz banków w przypadku niesolidnych podmiotów, którym udzielane są poręczenia rządowe. Wprawdzie istnieje możliwość egzekucji należności Skarbu Państwa, jednak nie jest to łatwy proces, o czym można się przekonać na podstawie wzrostu należności Skarbu Państwa z tego tytułu w latach 1994-1995 (projekt).

W latach 1994 -1995 zajdą dynamiczne zmiany w długu publicznym. Chodzi tu zarówno o zmiany w poziomie długu publicznego jak i zmiany w jego strukturze. Na ultimo 1994 r. dług publiczny wyniesie 1.486,9 bln zł, co oznacza wzrost o 147,1 bln zł, czyli o 11,0%, w stosunku do roku 1993. Na koniec roku 1995 przewidywana wartość długu publicznego wyniesie 1.679,2 bln zł co daje wzrost o 12,9 % w stosunku do roku 1994. W ujęciu **realnym** jednak poziom długu publicznego zmniejszy się, tak w roku 1994 jak i w 1995. W wymienionych latach poprawi się też wyraźnie relacja długu publicznego do Produktu Krajowego Brutto. Główną przyczyną tej pozytywnej tendencji jest istotna redukcja zadłużenia zagranicznego (drugi etap redukcji długu wobec wierzycieli zrzeszonych w Klubie Paryskim, redukcja zadłużenia wobec banków komercyjnych zgrupowanych w Klubie Londyńskim oraz przewidywaną normalizacją stosunków finansowych z Rosją).

Ocena zobowiązań Skarbu Państwa w formie długu publicznego nie może być jednoznaczna. Z jednej strony bowiem zarysowały się wyraźnie pozytywne tendencje w zakresie zagranicznego długu publicznego, z drugiej jednak strony wystąpiły niepokojące zjawiska w zakresie długu publicznego krajowego. Jeżeli chodzi o dług krajowy to w coraz większym stopniu staje się on nadmiernym obciążeniem finansów publicznych. Wprawdzie należy zauważyć, że powiększenie się długu krajowego jest także skutkiem redukcji zadłużenia zagranicznego oraz konieczności zaciągania przez Skarb Państwa pożyczek u podmiotów krajowych w celu pokrycia kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego, ale jednak rozstrzygające o poziomie krajowego długu publicznego są deficyty budżetowe. Sposób finansowania deficytów budżetowych okazał się wysoce

kosztowny i w dłuższej perspektywie nie do utrzymania. W związku z tym trzeba postawić dalsze następujące pytania:

jakie są zamiary rządu co do obniżenia kosztów obsługi długu krajowego (pytanie piąte);

czy przewidywana jest restrukturyzacja zadłużenia wewnętrznego połączona np. z przekształceniami własnościowymi (pytanie szóste).

W przedkładanych dokumentach nie znalazłem informacji na temat zobowiązań jednostek budżetowych (sektor zdrowia, sektor edukacji itd). Z tego co wiem resort finansów podjął wysiłek oddłużenia tych jednostek. Nie jest on jednak wystarczający i na koniec roku 1994 jednostki te nadal wykazywać będą kilkunastomilionowe (?) zadłużenie. Dla oceny stanu finansów publicznych konieczne byłoby uzupełnienie tej luki informacyjnej (pytanie siódme).

Jeżeli chodzi o **zobowiązania z tytułu poręczeń spłat kredytów, to** wypada podkreślić, że w roku 1994 wystąpi radykalny wzrost tych potencjalnych zobowiązań, bo aż o 86,3 bln zł. Wprawdzie ten skokowy wzrost jest wynikiem zaszłości powstałych w latach 1990 -1993, to jednak nie można nie dostrzegać niebezpieczeństwa ewentualnego nadużywania poręczeń, które mogłoby pogubić nierównowagę finansów publicznych. Zwraca uwagę radykalna zmiana w proporcjach przyrostu zobowiązań w roku 1995 na korzyść zobowiązań z tytułu poręczeń kredytów zagranicznych.

* * *

Oceniając ogólnie zjawisko kształtowania należności i zobowiązań Skarbu Państwa mogę stwierdzić, że tak w roku 1994 jak i w projektowanym budżecie na rok 1995 rząd panuje nad sytuacją. *Wyraża się to zarówno w wysokiej randze tych zagadnień w bieżącej polityce fiskalnej jak i w perspektywnym podejściu do deficytów budżetowych oraz długu publicznego.*

W kwestiach szczegółowych pojawia się jednak szereg pytań i wątpliwości.

Oprócz podniesionych powyżej potrzebna byłaby także informacja o działalności Urzędów Kontroli Skarbowych i ich wpływie na powiększanie dochodów budżetowych lub (i) należności Skarbu Państwa jak również skuteczności Izb Skarbowych w egzekwowaniu ujawnionych przez UKS należności. Interesujące byłoby także poznanie aktualnej listy największych dłużników Skarbu Państwa (pytanie ósme).

Analizie powinien zostać poddany mechanizm umarzania długów względem Skarbu Państwa. Analiza ta powinna być prowadzona z punktu widzenia wykorzystania tego instrumentu do restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Z kolei poręczenia przez Skarb Państwa kredytów powinny stać się ważnymi narzędziem pośredniego oddziaływania na gospodarkę. W posługiwaniu się tym instrumentem nie można wykluczyć ryzyka, że te potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa przekształcą się w zobowiązania realne. Tym niemniej stanowią one znacznie lepszy sposób kształtowania preferowanych przez państwo dziedzin społeczno-gospodarczych niż bezpośrednio wydatki (dotacje) budżetowe.