

Ekspertyza zamówiona przez Komisję Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów

Prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak

Ekspertyza nr 38

OPINIA NA TEMAT BILANSU FINANSÓW SEKTORA PUBLICZNEGO W PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ NA 1995 R.

Bilans finansów sektora publicznego jest syntezą elementów wzajemnie ze sobą powiązanych, w których zasadniczą rolę odgrywa budżet państwa. Z tego tytułu ocena tego dokumentu nie może być ogólna, ale musi sięgać do szczegółów stanowiących o specyfice gospodarki finansowej w każdym z obszarów składających się na finanse publiczne.

Przyjęte w programie "Strategia dla Polski" założenia są drogowskazem dla uzasadnień do ustawy budżetowej na 1995 r. Z tego powodu oba opracowania ściśle ze sobą korespondują i są bezpośrednio ze sobą powiązane.

Punktem wyjścia dla obu dokumentów są dążenia do: wzrostu produktu krajowego brutto, stabilizacji warunków gospodarowania, stymulowania wzrostu gospodarczego i przyspieszenia procesów inwestycyjnych.

Ocena wymienionych, działań powinna dać odpowiedź na kwestię zasadniczą: Jakim kosztem zostanie to osiągnięte? Odpowiedź na to pytanie wymaga powiązania z głównymi cechami finansów sektora publicznego.

Finanse sektora publicznego znajdujące wyraz w bilansie cechują dążenia prodochodowe. Generalnie przewiduje się wzrost dochodów ogółem = 998,4 bln. zł w 1994 r. do 1 322,5 bln. zł w 1995 r. czyli o 32,5%.

Przewidywane wpływy opierają się głównie na dochodach podatkowych, które mają osiągnąć kwotę 754,4 bln. zł i stanowić łącznie 57% wpływów sektora publicznego.

W ustawie budżetowej na 1995 r. przyjmuje się głównie wzrost podatków pośrednich, powstałych wskutek przeciętnego wzrostu cen. Oznacza to większe niż w poprzednim okresie obciążenie społeczeństwa.

Generalnie szacuje się wzrost cen umownych towarów i usług konsumpcyjnych w 1995 r. o 16,9% w stosunku do roku poprzedniego. Co oznacza 1,3% przyrost cen w skali miesiąca. Średnio ceny towarów i usług w 1995 r. wzrosną o 22,7%. Dodatkowym elementem w omawianym obszarze jest dyspozycja o ograniczeniu wyrobów i usług objętych stawką podatku VAT na poziomie 7%. Co należy odczytać, że nastąpi zwiększenie stawki VAT dla wielu wyrobów. Konsument zatem zapłaci więcej.

Przewiduje się także wzrost cen urzędowych (energia elektryczna 18,8%, gaz 23,2%, woda 18,8%, leki 16,3%). Szczególnie dramatyczny jest wzrost cen leków,

gdyż dotyka najuboższych, a zarazem najbardziej potrzebujących kategorii ludności tj. rencistów i emerytów - ludzi starych i chorych.

W sumie planowane podwyżki cen oznaczają dalszy proces pauperyzacji społeczeństwa i postępujące jego rozwarstwienie pod względem dochodowym.

Ponadto zakłada się wzrost planowanych dochodów budżetowych z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych, a w uzasadnieniu podaje się, iż wynika to z dynamiki wzrostu wynagrodzeń. W sumie zatem działa tu prosta zasada: większe wynagrodzenie i większe podatki, a korzyści dla społeczeństwa ograniczone. Wprowadzie stawki podatku zostają takie same jak w 1994 r., ale zmieniają się granice przedziałów podatkowych (do 124 min.; 124 - 248 min.; ponad 248 min.) co powoduje, że przewidywany jest wzrost w stosunku do 1994 r. podatków dochodowych od osób fizycznych w następującej kolejności grup podatników:

- od emerytur i rent wzrost o 133,9%,
- od zasiłków dla bezrobotnych o 130,8%,
- od wynagrodzeń o 124,7%.

Z przytoczonych danych wynika, że najwięcej dochodów dostarczają kategorie najuboższych. Osobną kwestią jest utrzymywanie opodatkowania od zasiłków dla bezrobotnych. Jest to bowiem świadczenie a nie dochód i tak powinno być traktowane czyli wyłączone z podatku dochodowego.

W sumie główną pozycją wśród dochodów podatkowych zajmują dochody z tytułu podatków pośrednich, których wzrost w stosunku do 1994 r. nastąpi o 31,3%. Drugie miejsce zajmują dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, a dopiero trzecie dochody z podatku dochodowego od osób prawnych.

Przedstawiony stan świadczy o tendencji przerzucania podatków na konsumenta. Jest to działanie doraźne i uproszczone, które nie może być rozwiązaniem utrzymanym w przyszłości.

Generalnie można przyjąć dwa odniesienia dla rozmiarów obciążeń podatkowych:

- podatki są funkcją korzyści jakie społeczeństwo z ich płacenia uzyskuje,
- podatki są funkcją zdolności podatkowej podatnika.

W projekcie budżetu przyjęto zasadę drugą, co oczywiście powoduje niekorzystne skutki społeczne.

Następną cechą bilansu sektora publicznego jest preferencja dla funduszy celowych.

O ile w 1994 r. wynik finansowy funduszy celowych charakteryzowała wartość ujemna -8,1 bln. zł to w 1995 r. przewiduje się, że będzie to wartość dodatnia 1,5 bln. zł. Ten pozytywny obraz zaciemnia fakt, że ten wynik dodatni występuje tylko ze względu na transfery dokonywane wewnątrz sektora publicznego. Inaczej mówiąc, fundusze celowe są finansowane w znacznej części z budżetu państwa. Dochody własne funduszy celowych wyniosą w 1995 r. 306,9 bln. zł w stosunku do 576,3 bln. zł dochodów ogółem. Taka sytuacja powoduje, że segment - fundusze celowe partycypuje w 40,8% ogółu wydatków budżetowych i 21,8% PKB.

W moim przekonaniu, akceptacja dla gospodarki funduszowej może być w sytuacji, kiedy opiera się ona głównie na środkach własnych angażując środki budżetowe w niewielkiej części. Wtedy nie przeczy to idei funduszków. W obecnej sytuacji tworzy się parabudżety, które żyją własnym życiem i których kontrola jest znacznie bardziej utrudniona niż to ma miejsce w stosunku do budżetu właściwego.

Osobny problem stanowi obciążenie wydatków budżetowych dotacjami na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (97 624 mld. zł). Następuje tu wzrost w stosunku do 1994 r. o 17%. Przy wyodrębnieniu Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników wzrost dotacji planuje się na poziomie 40%. Świadczy to o niewydolności systemu ubezpieczeń. Powinien on opierać się na składkach jako zasadniczym źródle dochodów. Składka zaś musi być skalkulowana na poziomie pokrywającym koszty, czyli w tym przypadku, świadczenie. Natomiast dochody Funduszu Emerytalno-Rentowego dają tylko pokrycie dla 6,1% wydatków.

Te trudności dodatkowo pogłębia fakt, że część pracodawców uchyla się od obowiązku ubezpieczenia zatrudniając na "czarno".

Nie rozwiąże tego problemu proponowana ustawa o ubezpieczeniu społecznym nakładająca obowiązek ubezpieczenia także na umowy zlecenia zawarte na okres co najmniej 15 dni lub okresy krótsze, ale odnawiane z tym samym pracodawcą.

W tych warunkach dokonanie reformy ubezpieczeń społecznych i wydzielenie ich różnych rodzajów jest koniecznością bieżącą. W tej sytuacji dziwi fakt, że w pakiecie ustaw koniecznych do uchwalenia w najbliższej przyszłości, przedstawionych w uzasadnieniu projektu budżetu nie ma ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych. Reforma w tym zakresie "zdejłaby" z wydatków budżetowych znaczną część przypadającą obecnie do dyspozycji MZiOS.

Kolejną cechą bilansu finansów sektora publicznego jest selektywny sposób traktowania wydatków.

Przewiduje się powiększenie wydatków na cele socjalne. W stosunku do roku 1994 mają one wzrosnąć o 34%, co w porównaniu do wzrostu wydatków na obsługę długu krajowego na poziomie 45,1% wydaje się sukcesem umiarkowanym. Taką ocenę wzmacnia stwierdzenie, że wydatki na obsługę długu w stosunku do 1994 r. wzrosną z 7,6% ogólnej kwoty wydatków do 8,4%.

W ustawie budżetowej przyjmuje się założenie o spadku realnym wydatków budżetowych nie związanych z obsługą zadłużenia do poziomu 28% PKB. Nakłada to na współczesne pokolenia obciążenie przeszłe i przyszłe.

Dla pełnego obrazu trzeba dodać, że wydatki socjalne o których mowa, to głównie świadczenia pieniężne. Natomiast usługi w dziedzinie oświaty, ochrony zdrowia czy kultury pozostają w cieniu. Przewidziane w budżecie środki w wymienione działy wynoszą: kultura i sztuka - 4 725,4 mld zł; edukacja narodowa - 87 786,9 mld zł; ochrona zdrowia - 23 351,7 mld zł. Przy niskim poziomie dochodów społeczeństwa taki poziom wydatków na usługi społeczne prowadzi do ograniczenia możliwości zaspokojenia potrzeb ludności.

W kontekście wydatków publicznych niepokoi fakt, że gminy partycypują w nich

jedynie w 9,6%, a jeśli włączyć gminną gospodarkę pozabudżetową to zwiększy się omawiana wielkość zaledwie o 4,6%. Jest to sprzeczne z tendencją światową zgodnie z którą zakres finansów lokalnych w stosunku do finansów państwa zwiększa się systematycznie.

W sumie finanse publiczne cechuje dążenie do oddłużenia, działanie proinwestycyjne, wiodąca rola w dochodach podatków pośrednich, ograniczenie wydatków, realizacja zobowiązań socjalnych, ale przede wszystkim w formie świadczeń pieniężnych.

Podstawą dla takich finansów publicznych jest budżet, w którym przewagę mają działania rachunkowo-finansowe nad ekonomiczno-społecznymi. Jego wymiary mają charakter przedmiotowy, a nie podmiotowy.

Finanse publiczne w tym ujęciu są kreatorem rozwoju gospodarczego a nie społecznego, który usunięty jest na plan dalszy.

Należy zatem w dyskusji nad ostatecznym kształtem finansów publicznych wziąć pod uwagę następujące propozycje:

1. Ograniczenie partycypacji w wydatkach sektora publicznego segmentu - fundusze celowe. Wymaga to przede wszystkim przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych, wyodrębnienia ubezpieczeń zdrowotnych i rozbicia monopolu ZUS w tym zakresie. Powołanie w to miejsce kas ubezpieczeń zdrowotnych i kas ubezpieczeń rentowo-emerytalnych, będących instytucjami nonprofit.

Do tego celu można wykorzystać doświadczenia RFN.

2. Zmienić strukturę wydatków przywracając właściwe proporcje między świadczeniami pieniężnymi i świadczeniami w postaci usług. Oznacza to zwiększenie środków dla resortu oświaty, ochrony zdrowia i kultury. Środki na ten cel mają pochodzić w części z ograniczenia finansowania funduszy celowych ze środków budżetu państwa.

3. Zwiększyć rolę podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach budżetu państwa, co wynika z polityki proinwestycyjnej rządu.

4. Zwiększyć efektywność ściągłości należności podatkowych (zaległości z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych z poprzednich lat wynoszą 4,7 bln zł) równocześnie usprawniając kontrolę skarbową jednostek gospodarczych. Ponadto zawęzić "szarą strefę".

5. Zmienić rangę wydatków publicznych przeznaczonych dla gmin, powiększając ich udział w wydatkach ogółem. Jeśli przyjmie się, że to samorządy lokalne mają spełnić rolę gospodarza, to trzeba zwiększać zakres ich działań i wspomagać środkami z budżetu państwa. Przejęcie zadań w dziedzinie oświaty i ochrony zdrowia, w szczególności jest pożądane i wymaga podwyższenia dotacji na ten cel.