

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 71
(IP-56G)

OPINIA O NALEŻNOŚCIACH I ZOBOWIĄZANIACH SKARBU PAŃSTWA W PROJEKCIE BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1996

Analiza kształtowania się należności i zobowiązań Skarbu Państwa odgrywa specjalną rolę, gdyż **ukazuje stan finansów publicznych w dłuższej perspektywie czasowej, tak w ujęciu retrospektywnym, jak i w ujęciu prospektywnym.** Budżet państwa jest ujmowany metodą strumieniową, zaś analiza należności i zobowiązań możliwa jest przy zastosowaniu metody zasobowej (majątkowej).

Należności Skarbu Państwa

Należności Skarbu Państwa są wielkością niejednorodną w tym znaczeniu, że powstają one zarówno jako skutek świadomej polityki Państwa (np. należności z tytułu udzielonych przez Państwo kredytów), jak też są rezultatem niewywiązywania się podmiotów wobec Państwa z tytułu należnych podatków i innych danin publicznych. Niewywiązywanie się podmiotów ze zobowiązań wobec Państwa nie zawsze wynika z przestępstwa, może ono być skutkiem trudności ekonomicznych i płatniczych podatnika. Należności wobec Państwa są wreszcie rezultatem wykrytych przez aparat skarbowy przestępstw podatkowych.

Znaczenie pozycji **należności Skarbu Państwa** wynika stąd, że na ogół (z wyjątkiem np. kredytów udzielanych przez Państwo) **ograniczają one możliwości finansowe Państwa.** Należności powstające np. z niepłacenia podatków wymuszają zaciąganie przez Państwo pożyczek. Z tych właśnie względów **kształtowanie się należności Skarbu Państwa jest ważnym kryterium oceny działalności Rządu w sferze finansów publicznych,** oceny skuteczności aparatu skarbowego, tak w prawidłowym wymierzaniu podatków i innych zobowiązań wobec Skarbu Państwa, jak również w egzekwowaniu należności i wreszcie w wykrywaniu nieprawidłowości i przestępstw.

Na koniec 1995 roku stan należności Skarbu Państwa ma wynieść 16 636,8 mln nowych złotych (166,4 bln starych złotych), co oznacza spadek o 568,9 mln nowych złotych w stosunku do 31.12.1994 r. **Według projektu Ustawy na 1996 rok stan należności na 31 grudnia tego roku ma wynieść 18.451,3 mln nowych złotych (184,5 bln starych złotych).** W roku 1996 przewidywany jest wzrost należności wobec Skarbu Państwa o 1 814,5 mln nowych złotych (18,2 bln starych złotych) czyli o 10,9%. Głównym czynnikiem sprawczym będzie przyrost należności z tytułu wykupu przez Skarb Państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych (wzrost o 33,6%). Do sprawy tej powrócimy.

Ocena stanu należności Skarbu Państwa jest trudna, gdyż prezentowane dane są albo ogólne albo niekompletne. Dotyczy to zwłaszcza zaległości podatkowych i niepodatkowych oraz rezultatów procesów oddłużeniowych (syntetyczne zestawienie należności Skarbu Państwa przedstawione zostało na str. 431 Uzasadnienia do ustawy budżetowej, tom I).

Jeżeli oceniać zmiany stanu należności w ostatnich kilku latach to **trzeba odnotować pozytywny proces zmniejszania się stanu należności Skarbu Państwa, tak w relacji do PKB jak i w odniesieniu do dochodów budżetu państwa.** Przedstawia to poniższe zestawienie:

Rok	Należności Skarbu Państwa	
	jako % PKB	jako % dochodów budżetu
1992	8,4	30,9
1993	9,0	30,5
1994	8,3	27,2
1995	6,0	19,8
1996	5,4	18,1

Wśród należności Skarbu Państwa dominującą pozycję zajmowały i zajmują nadal zaległości podatkowe i niepodatkowe. W roku 1993, a więc w roku przed rozpoczęciem procesem oddłużeniowym na ogólną kwotę 141,1 bilionów starych złotych, zaległości podatkowe i niepodatkowe stanowiły 65,8 bilionów starych złotych. W wyniku procesu oddłużeniowego zaległości podatkowe i niepodatkowe spadły istotnie w roku 1994 do 51,1 bilionów starych złotych. Proces ten połączony był z restrukturyzacją zadłużenia przedsiębiorstw wobec banków. Wprawdzie proces oddłużeniowy nie był przeprowadzany mechanicznie, niemniej w związku z nim powstaje wiele wątpliwości i pytań. Nie jestem zwolennikiem bezwzględnie działających władz skarbowych, absolutyzmu fiskalnego, jednak **zaniechanie poboru przez Skarb Państwa części lub całości należnych podatków i innych płatności quasi-podatkowych oznacza uprzywilejowanie pewnej grupy podatników, ukryte ich subsydiowanie i dodatkową redystrybucję środków publicznych.**

Skala uszczupień budżetowych, jako rezultatu procesów oddłużeniowych jest poważna, gdyż w roku 1994 procesowi oddłużeniowemu poddane zostało 1.328,1 mln nowych złotych (13,3 bln starych złotych) z czego umorzono 503,3 mln nowych złotych (5,0 bilionów starych złotych), czyli 37,9%. Do kwoty tej należy dodać kwotę umorzonych lub zaniechanych zaległości podatkowych w wysokości 522,7 mln nowych złotych (5,2 bln starych złotych) w wyniku postępowań ugodowych lub ugód bankowych.

Pozytywnym - z punktu widzenia fiskalnego - rezultatem prowadzonego w 1994 roku intensywnego procesu oddłużeniowego było przejście przez budżet państwa 290,0 mln no-

wych złotych (2,9 bln starych złotych) oraz oczekiwane wpłaty zaległości podatkowych w kolejnych latach. Wpłaty te są już mało znaczące, gdyż w roku 1995 wpłynęły do budżetu 16,0 mln nowych złotych, w ramach procesu oddłużeniowego oraz 8,0 mln nowych złotych, jako rezultat postępowania ugodowego i umów bankowych. Jak już wspomniałem trudno jest jednoznacznie odnieść się do procesu oddłużeniowego, gdyż **brak jest danych dotyczących długofalowych skutków tego procesu dla oddłużonych przedsiębiorstw i gospodarki. W związku z tym należałoby oczekiwać szczegółowego raportu Rządu w tej sprawie.** Chodziłoby o przedstawienie skutków oddłużenia podmiotów i czy cena, jaką zapłacił w ostateczności każdy podatnik, nie jest za wysoka.

Należności podatkowe i niepodatkowe stanowiąc będą - według projektu - istotną pozycję należności w ogóle na 31 grudnia 1996 roku. Przewiduje się mianowicie, że wyniosą one 6 020,0 mln nowych złotych (60,2 bln starych złotych), co jest pozycją znaczną, mimo ich spadku o 359,3 mln nowych złotych (0,3 bln starych złotych). O ile w poprzednich latach Rząd przedstawiał listę największych dłużników (zwykle około 20) Skarbu Państwa, o tyle listy takiej jest brak w obecnym przedłożeniu. Dlatego też **należałoby postulować ujawnienie tych dłużników także i w tym roku.** Zwracam uwagę, że w poprzednich latach na liście tej było kilka spółek węglowych oraz Huta im T. Sendzimira, co jest uderzające wobec malwersacji (defraudacji) finansowych, tak w przemyśle węglowym jak i we wspomnianej hucie. Nasuwa się pytanie - jak to się dzieje, że podatnikom tym brak pieniędzy na zapłacenie Skarbowi Państwa, a jednocześnie u podmiotów tych występują nadużycia.

W tym kontekście **niezbędna jest także informacja Rządu na temat skuteczności aparatu skarbowego a ściślej Urzędów Kontroli Skarbowej w wykrywaniu należności Skarbu Państwa i skuteczności Izb i Urzędów Skarbowych w egzekucji tych należności.** Stwierdzenie Rządu, iż aparat skarbowy działa skuteczniej, nie jest oparte na żadnych danych, a malejące należności podatkowe i niepodatkowe sprawiają wrażenie, że jest to zasługa aparatu skarbowego. W istocie jednak decydującym czynnikiem są zaniechania poboru, umorzenia całkowite lub częściowe prowadzone w ramach procesu oddłużeniowego i ugodowego, o czym wspominałem powyżej.

Istotnym problemem są wzrastające należności Skarbu Państwa z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych. Ich stan na koniec 1996 roku ma wynieść 4 867,0 mln nowych złotych (48,7 bln starych złotych), zaś łączny przyrost w latach 1995 - 1996 ma wynieść - w stosunku do roku 1994 aż 2 053,3 mln nowych złotych (20,5 bln starych złotych). Na nieprawidłowości w tej dziedzinie zwracałem już uwagę w ekspertyzach wykonywanych w poprzednich latach. Wyrażałem m.in. wątpliwość, czy należności te kiedykolwiek zostaną wyegzekwowane wobec minimalnych spłat należności przez kredytobiorców. Ponadto spłaty te nie były powiązane z powierzchnią zajmowanego mieszkania, lecz z osiąganym dochodem, a sama wiarygodność wysokości osiąganego przez kredytobiorców dochodu była trudna do zweryfikowania. Ewentualność nieściągnięcia do budżetu

tu państwa należności z tego tytułu nie może być podstawą jednostronnie negatywnej oceny jeżeli, będzie to wyrazem świadomej polityki mieszkaniowej. Stąd też **należy zauważyć pozytywną ewolucję stanowiska Rządu wobec rozwiązania problemu należności z tytułu kredytów mieszkaniowych**. Wyrażona ona została w deklaracji w tej sprawie, a zawarta jest w Uzasadnieniu projektu budżetu (tom I, s. 434 - 435).

Kolejnym tytułem należności wobec Skarbu Państwa są **splacone przez budżet kredyty wraz z odsetkami, dla których Skarb Państwa udzielił poręczeń**. Należności z tego tytułu **wzrastają stosunkowo szybko, gdyż na koniec 1996 roku mają wynieść 2 574,3 mln nowych złotych (25,7 bln starych złotych), co oznacza, że w latach 1995 -1996 nastąpi niemal podwojenie stanu należności**. Informacje przedstawione przez Rząd na ten temat są lakoniczne i nie pozwalają wyprowadzić wniosków oceniających ten stan rzeczy.

W związku z tym **należałoby oczekiwać pełniejszych informacji o niesolidnych kredytobiorcach, gdyż w istocie mamy do czynienia z ukrytym subsydiowaniem wybranej grupy podmiotów**. Formułując ten pogląd zdaję sobie sprawę, iż większość należności wobec Skarbu Państwa dotyczy inwestycji centralnych oraz że **na początku lat dziewięćdziesiątych prowadzona była nazbyt liberalna, by nie powiedzieć dowolna, polityka w zakresie udzielanych poręczeń i gwarancji kredytowych a obecny stan jest tego rezultatem**. Uważam też, że lepszym instrumentem w ręku Państwa jest poręczenie, nawet gdyby rodziło to w przyszłości konieczność spłaty przez Skarb Państwa poręczonych kredytów, niż bezpośrednie finansowanie inwestycji. Niemniej w tej dziedzinie konieczna jest jawność a **Parlament powinien mieć pełną informację o przyczynach i skutkach udzielanych poręczeń wraz z wykazem kredytobiorców**.

Pozostałe należności Skarbu Państwa nie budzą istotniejszych zastrzeżeń. Podkreślenia są warte zapowiedzi Rządu w sprawie odzyskania części należności od Algierii, Wietnamu i Syrii.

Z o b o w i ą z a n i a S k a r b u P a ń s t w a

Zobowiązania Skarbu Państwa dzielą się na zobowiązania już istniejące i zobowiązania potencjalne. Pierwsze z wymienionych zobowiązań przyjmuje postać długu publicznego, na który składa się dług krajowy i dług zagraniczny, zaś drugi rodzaj zobowiązań wiąże się z udzielanymi przez Skarb Państwa poręczeniami udzielanymi kredytobiorcom, tak przy zaciąganiu kredytów krajowych, jak i zagranicznych. Ocenę kształtowania się długu publicznego przedstawiłem w odrębnej ekspertyzie poświęconej źródłom finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego.

Polityka Rządu w zakresie poręczeń kredytów musi być rozważna, gdyż z jednej strony - istnieje niebezpieczeństwo nadużywania poręczeń i przekształcania się ich w rzeczywiste zobowiązania. Z drugiej jednak strony - **poręczenia mogą być ważnym narzędziem polityki ekonomicznej państwa i mogą sprzyjać realizacji preferowanych celów**.

Oceniając politykę Rządu w latach 1995 - 1996 trzeba zauważyć wyraźną rewizję zasad tej polityki, gdyż lawinowo rosnące potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa mogłyby zagrozić podstawom finansów publicznych. **Na koniec roku 1995 stan potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń Skarbu Państwa ma wynieść 23 793,5 mln nowych złotych (237,9 bln starych złotych), co oznacza przyrost o 2 854,5 mln nowych złotych (28,5 bln starych złotych), przy czym na przyrost ten składać się będzie spadek poręczeń krajowych o 224,2 mln nowych złotych oraz przyrost poręczeń zagranicznych o 3 078,7 mln nowych złotych.** W roku 1995 nie udzielano nowych poręczeń na inwestycje centralne. Również bardzo ostrożna polityka - w zakresie poręczeń krajowych - będzie prowadzona w roku 1996, czego wyrazem jest **przewidywany wzrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa do 11 292,9 mln nowych złotych (112,3 bln starych złotych), co oznacza wzrost o 153,7 mln nowych złotych, czyli o 1,4% w stosunku do roku 1995.**

Istotnie wzrosną natomiast poręczenia zagraniczne. Ich stan na koniec 1995 roku ma wynieść 12 654,3 mln nowych złotych (126,5 bln starych złotych), co oznacza przyrost o 3 078,7 mln nowych złotych (30, 8 bln starych złotych), zaś **stan na 31 grudnia 1996 r. ma wynieść 15.648,3 mln nowych złotych (156,5 bln starych złotych), co daje przyrost o 2 994,0 mln nowych złotych (29,9 bln starych złotych), czyli przyrost o 23,7%.** Trzeba zauważyć, że wzrost poręczeń zagranicznych jest w tym sensie racjonalnie uzasadniony, że kredytodawcy zagraniczni w wielu przypadkach żądają poręczeń przez Skarb Państwa, warunkując tym udzielenie kredytu. Z tych właśnie względów poręczenia stanowią potężny instrument polityki ekonomicznej Państwa. W związku z tym **postuluję aby w dokumentach rządowych przedstawianych Parlamentowi w ramach uchwalania budżetu państwa podawany był wykaz udzielonych w bieżącym roku poręczeń a także przewidywanych poręczeń zagranicznych Skarbu Państwa w roku następnym. Dawaloby to podstawę orientacji Parlamentu co do kierunków polityki Rządu realizowanej przy pomocy poręczeń.**

W sferze poręczeń udzielanych przez Skarb Państwa nie dostrzegam istotnych zagrożeń dla finansów publicznych. Wyrazem tego jest m.in. spadek łącznej kwoty poręczeń w relacji do PKB od 10,1% w 1994 r., do 8,6% w 1995 roku i wreszcie 7,8% w projekcie na rok 1996.

Uwagi formalne: Rząd przedstawia coraz lepiej przygotowane "Uzasadnienia" ustawy budżetowej. Wiąże się to jednak z coraz bardziej obszernymi materiałami, co nie ułatwia oceny kierunków polityki budżetowej Państwa. Materiały te jednakże nadal wykazują wiele luk, a na konieczność ich uzupełnienia, w kontekście chociażby analizy stanu należności i zobowiązań Skarbu Państwa, zwracam uwagę powyżej. W związku z tym można podnieść zarzut, iż proponuję dalsze zaciemnienie obrazu gospodarki budżetowej. W istocie jednak chciałbym zgłosić zastrzeżenia co do formy prezentacji budżetu państwa i niepotrzebnego, moim zdaniem, "pęcznienia" materiałów budżetowych. Uwaga ta dotyczy w szczególności "Uzasadnienia".

Zupełnie niezrozumiałe i niepotrzebne jest nagminne powtarzanie informacji liczbowych prezentowanych w tablicach. Obowiązuje przecież zasada, że tego co widać w tablicach nie opisuje się w tekście, natomiast w analizie słownej podaje się interpretację prezentowanych w tablicach danych, przyczyn zmian itd. Tymczasem w wielu miejscach właśnie brakuje wyjaśnienia istotnych zjawisk i procesów zachodzących w obszarze budżetu państwa.

Zupełnym nieporozumieniem jest, moim zdaniem, włączenie do "Uzasadnienia" informacji o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych, co zabrało 51 stron (s. 342 - 392), w tym wiadomość, że np. Kolegium w Zielonej Górze ma zakupić samochód i kserokopiarkę. Rozumiem, że takie ujęcie jest potrzebne w ustawie budżetowej, ale nie w "Uzasadnieniu".

Tak szczegółowa informacja jest wyrazem źle rozłożonych akcentów (mam nadzieję, że nieświadomie). Podawana jest informacja dotycząca kilkuset tysięcy nowych złotych, a jednocześnie brak jest w ogóle informacji lub informacja ta jest niedostateczna w przypadku dziesiątek miliardów nowych złotych. Przykładem tego jest choćby brak danych o największych dłużnikach Skarbu Państwa, czy brak informacji o podmiotach, którym Skarb Państwa udzielił i zamierza udzielić poręczeń. **W projekcie budżetu państwa na przyszłe lata te niedostatki w metodzie prezentacji budżetu powinny zostać wyeliminowane.**

Kraków, 15 listopada 1995 r.