

Prof. zw. dr hab. Natalia Gajl
Katedra Prawa Finansowego UŁ

Ekspertyza nr 114

OCENA
W PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ DOCHODÓW PRELIMINOWANYCH NA ROK 1997

I. Trzeba rozpocząć od stwierdzenia, iż ocena przedstawionego projektu dochodów budżetowych na rok 1997 natrafia na znacznie większe, niż miało to miejsce dotąd trudności. Wywodzi się to przede wszystkim z tego, iż nie zostały do końca ustalone stawki podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, a w związku z tym nie są do końca pewne preliminowane sumy, które z tego tytułu trafią do budżetu w roku 1997. Nie są mi znane obliczenia, jakich dokonało Ministerstwo Finansów, posługując się szacunkiem ewentualnych wpływów, które by miały miejsce do budżetu, przy ustaleniu innej od proponowanej przez Radę Ministrów skali podatkowej, a jest ich aż 6. Nie można nie znając symulacji, posługiwać się w tym zakresie obliczeniami szacunkowymi, przedstawianymi licznie w różnych publikatorach. Można bowiem przypuszczać, iż obliczenia te są bardzo ogólne i oparte na dość dowolnych wyliczeniach. Z tego też względu nie mogą ustosunkować się i ocenić przed ostatecznym uchwaleniem konstrukcji podatków i stawek podatkowych do przedłożonych wielkości preliminowanych dochodów podatkowych. Dalsze uwagi z konieczności oprę więc na ocenie przedłożonej przez Radę Ministrów preliminowanej wielkości dochodów w jej obecnym brzmieniu.

Dla stwierdzenia prawidłowości ujęcia strony dochodowej w budżecie trzeba sięgnąć przede wszystkim do podstawowych artykułów poświęconych problematyce dochodów w prawie budżetowym i na ich tle stwierdzić legalność w zakresie preliminowanych dochodów.

W art. 3 ustawy o prawie budżetowym ustala się *expressis verbis* długą listę dochodów państwa, wśród których znajdują się zarówno dochody z podatków opłat i ceł, jak i inne dochody, a w tym ze sprzedaży, najmu oraz dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, z opłat i poręczeń, odsetek od rachunków bankowych jednostek budżetowych, odsetek od pożyczek, uzyskanych darowizn, spadków i zapisów na rzecz Skarbu Państwa oraz innych wpłat na rzecz budżetu państwa. Są to dochody o różnym charakterze, realizowane przez długi krąg różnych podmiotów. W tym przedmiocie przedłożony projekt jest prawidłowy i nie narusza obowiązujących przepisów.

Znamiennym jest w tym przedmiocie art. 13, który stanowi, iż zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich. Jest to rozwiązanie, które zabezpiecza budżet przed różnymi formami roszczeń. Jest to więc w odróżnieniu od preliminowanych wydatków forma nie powodująca konsekwencji w przypadku niewykonania preliminowanych dochodów.

Należy zwrócić jednakże uwagę na art. 42 ust. 1 p. 2, który generalnie stanowi, iż ustalenie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetowych następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Są to więc wymogi jedynie formalno-prawne, a nie obowiązek pełnego osiągnięcia wielkości preliminowanych, które można dopiero ocenić na tle wykonania budżetu.

Dochody budżetowe określone zostały według załącznika nr 1¹ na sumę 116.436.035 tys. zł. Jest to więcej w porównaniu do dochodów w roku 1997 o 18,2% w stosunku do roku ubiegłego. W roku ubiegłym natomiast wydatki zapreliminowane były w wielkości 109.671.163 tys. zł, zaś na rok 1997 mają wynosić 127.736.035 tys. zł. Relacja jest nieco inna w porównaniu do roku 1996. W sumie jednakże niedobór budżetu państwa ukształtował się w wysokości 11.300.000 tys. zł, tj. nieznacznie niżej niż w roku 1996, kiedy to był preliminowany w wysokości 10.158.865 tys. zł. Planowany deficyt stanowi 2,6% produktu krajowego brutto², wobec 2,8% przewidywanego na rok 1996.

Brak jest niestety wyjaśnienia, podobnie jak i w roku 1996, jakimi kryteriami posłużyło się Ministerstwo Finansów przy ich obliczeniu. Przyjmując jednakże, iż szacunek ten jest prawidłowy i uwzględnia wymogi stosowane przy obliczeniu produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej³ można stwierdzić, iż wielkość deficytu mieści się w zakreślonej ustalonej w krajach Unii 3% granicy zadłużenia.

II. Przechodząc do oceny merytorycznej poszczególnych źródeł dochodów trzeba zacząć od tego, iż podobnie jak w latach ubiegłych największym źródłem dochodów są dochody podatkowe wynoszące 86,3% ogółu dochodów. Są one w roku 1997 większe niż w 1996 r.; preliminowane dochody podatkowe wynosiły bowiem wówczas 84,9% ogółu dochodów. Można więc stwierdzić, iż budżet oparty jest nadal przede wszystkim

0 podatkowe dochody fiskalne. Inne dochody odgrywają marginalne znaczenie.

1 tak dochody niepodatkowe wynoszą 10,7% oraz dochody z prywatyzacji 3%. Jest to pierwsza cecha charakterystyczna budżetu na rok 1997.

Drugą cechą systemu dochodów jest rozkład źródeł podatkowych. Największym źródłem dochodów podatkowych pozostają tak jak i w latach ubiegłych podatki pośrednie, a nawet wykazują one tendencje wzrostowe. Na ogół uważa się w literaturze przedmiotu, iż przewaga podatków pośrednich nie stanowi o prawidłowej polityce podatkowej. Powinny w dobrym systemie podatkowym przeważać podatki bezpośrednie, którym przypisuje się więcej zalet. Tymczasem w przedstawionym preliminarzu dochody z podatków pośrednich wykazują dalszy wzrost o 17,3% większy niż w roku 1996. Można przypuszczać, iż gdyby zostały uchwalone proponowane niższe skale podatkowe w podatkach dochodowych, to musiałyby dla zrekompensowania tego niedoboru nastąpić odpowiedni relatywnie dalszy wzrost podatków pośrednich.

Nie jest to sytuacja w pełni bezpieczna. Wzrost podatków pośrednich, jak można przypuszczać, zaowocuje bowiem równoległym wzrostem cen. Przerzucalność podatków jest prawnie dopuszczalna. W tym przypadku wydaje się niezbędnym przyjęcie bardzo wyważonej polityki w zakresie stosowanych stawek, w szczególności podatku od towarów i usług oraz od akcyzy. Powinno by się zmierzać w kierunku niepowiększania co najmniej opodatkowania towarów spożywczych, odbije się to bowiem niekorzystnie na koszyku za-

¹ Por.: Projekt ustawy budżetowej na rok 1997 z dnia..... 199...r. (Druk sejmowy nr 1973).

² Por. Ustawa budżetowa na rok 1997. Uzasadnienie. Warszawa październik 1996, s. 101.

³ Por.: Protocol on the excessive deficit procedure. Official Journal of the European Communities nr C 191/84 oraz Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109 of the Treaty establishing the European Community, Official Journal European Community nr C 191/84.

kupów najmniej zarabiających, niwelując zasady dokonanej równoległej obniżki najniższych stopni w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Tymczasem analizując przewidywany wzrost dochodów płynących z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego (s. 106 i n. Uzasadnienia), propozycje mają inny trend. Przewiduje się mianowicie, iż dochody z podatku od towaru i usług wzrosną w roku 1996 w stosunku do roku 1995 o 33%, zaś w odniesieniu do podatku akcyzowego będą stanowiły wzrost o 29,7%.

Proporcje w tym przedmiocie są więc inne, odwrotne niż proponowane. Natomiast o ile sięgnąć do porównań z rokiem 1997, to nastąpić ma wzrost łącznie podatków pośrednich o 17,3%. Nie jest to mało.

Przy czym wyjaśnia się w tym przedmiocie, iż nastąpi wzrost stawek na nośniki energii z 12 do 17%. Wejdzie w grę stawka na towary zamawiane przez MON 22%, w odniesieniu do których dotąd obowiązywała stawka „0”. Podaje się także, iż spodziewane jest zwiększenie liczby podatników w związku z obniżeniem progu podatkowego, upoważniającego do zwolnień z 800 do 600 mln złotych. Nastąpi również zmniejszenie zwrotu podatków w związku z likwidacją podatku importowego.

Przewiduje się nadto poprawę ściągłości podatku przez organy skarbowe. Te wskazane działania i słuszne w założeniu mogą co prawda sugerować, iż sprawniej będą ściągane podatki, nie gwarantuje to jednakże ich prawidłowego podziału. Trudno ustosunkować się też do tak znacznego podwyższenia stawki na towary dostarczane dla MON, choć może to mieć ujemne znaczenie w zakresie poziomu bezpieczeństwa kraju. Wypowiedzą się na ten temat z pewnością specjaliści.

Nie uspokaja natomiast podniesienie stawki o 5% na nośniki energii. W tym przedmiocie podwyżka energii odbije się nie tylko na przedsiębiorstwach gospodarczych i usługowych, powodując z pewnością relatywny wzrost cen. Wzrost cen energii da się odczuć także dużej rzeszy konsumentów, odbijając się najniekorzystniej na grupie mniej zarabiających.

Można żałować, iż przedstawiając propozycje zmian podatku od towarów i usług Ministerstwo Finansów nie przedstawiło jednocześnie pewnych prognoz i symulowanych rachunków, pokazujących jak wzrost stawek może odbić się na dochodach podatników. Z podanych suchych faktów trudno jest sobie wyrobić w pełni adekwatny pogląd na ten temat.

Dochody w zakresie pobieranego podatku akcyzowego wzrastają, i to od kilku lat. Pomiędzy rokiem 1995 a 1996 nastąpił wzrost o blisko 30%. Obecnie na ten rok przewidziano dochody w wysokości 19.990.0 mln zł, co stanowi dalszy wzrost o 26,9% w stosunku do dochodów z roku 1996. Jest to wzrost pokaźny. Można by było tym niemniej, biorąc pod uwagę, iż obciążenia wzrastają w szczególności w odniesieniu do wyrobów spirytusowych i tytoniowych, nie zgłaszać do tego rodzaju zwiększenia stawek podatków akcyzowych zastrzeżeń. Wśród tych wyrobów znajduje się jednakże także i paliwo. W odniesieniu do tych ostatnich sprawa jest znacznie poważniejsza w swych konsekwencjach. Obciążenie silniejsze paliw będzie z pewnością miało odbicie w równoległym wzroście cen. Przerzucenie podatku odbije się nie tylko na użytkownikach bezpośrednio zużywających paliwa, ale także i na różnych formach transportu. Jedyna uwaga, jaka się w uzasadnieniu znalazła nie dotyczy i nie rozważa relacji do szeregu cen towarów i usług.

W przedstawionym uzasadnieniu nie wyjaśnia się niestety tej kwestii, choć można by się było po uzasadnieniu tego właśnie spodziewać. Uwagi sformułowane w tym zakresie dotyczą wyłącznie techniki poboru wskazując, iż powinny być ściśle przestrzegane w praktyce przewidziane terminy zmiany stawek akcyzowych itp. Brak merytorycznego wyjaśnienia i uzasadnienia potrzeby zwiększenia i to dużej dynamiki wzrostu stawek, bo ze

119 do 121%, stanowi istotną wadę prezentowanego materiału.

Lakoniczność i brak merytorycznych uzasadnień występuje niestety także w odniesieniu do innych podatków.

Natomiast w związku ze zniesieniem od 1.1997 roku podatku importowego, wpływów z tego podatku w obecnym roku nie będzie. Dobrze, iż tak się stało, bo fiskalizm w roku 1997 będzie i tak bardzo duży. Także nie będzie w roku 1997 w związku z uchyleciem podatku od transakcji sprzedaży akcji w obrocie publicznym, wpływów z tego tytułu. Obrót akcjami dopiero się w Polsce szerzej rozwija, toteż dobrze się stało, iż wycofano się na tym etapie z jego opodatkowania.

Niestety wbrew krytyce, utrzymany został na rok 1997, a jak można przypuszczać i na lata następne, podatek od gier. Dochody z tego podatku oszacowane są na 380.000 mln zł; mają się one zwiększyć w porównaniu do roku 1996 aż o 26,7%. Można się zastanawiać, czy obciążenie to nie wpłynie zniechęcająco na całość obrotów giełdowych i innych, powodując zamknięcie szeregu z nich. W sumie nie jest to jednakże tak istotne w skutkach jak zwiększenie obciążeń nośników energii, co może wywołać znacznie negatywniejsze skutki.

Ważnym uzupełnieniem wpływów z podatków pośrednich są cła, traktowane zresztą w teorii jako swoista forma podatków. Cła ukształtowane zostały na poziomie w wysokości 7.350.0 mln zł, stanowiąc wzrost nominalny o 13,8% w stosunku do roku 1996. Polityka celna, w moim przekonaniu, powinna być pozbawiona bardzo fiskalnych elementów, które w systemie celnym jak dotąd były, niestety, bardzo silne. Wzrost procentowy pomiędzy rokiem 1994 a 1995 był nieco wyższy niż obecnie i wynosił 18,1%. W sumie cła nadal są wysokie.

Z przedstawionej w uzasadnieniu analizy można jednakże wyczytać, iż w ramach ogólnych stawek celnych zmniejszenie cła, m.in. z realizacji kontyngentów celnych i interwencyjnych nie jest duże, nie przekroczy bowiem 400 mln złotych. Informacji o tych tak ważnych zagadnieniach, mających ogromny wpływ na kształtowanie się importu i eksportu w polityce celnej jest niestety za mało. Dowiadujemy się z nich jedynie, na jakim kursie rynkowym opierają się analizy oraz zamieszczona została też lakoniczna informacja o wzroście dochodów z ocłenia importu. Brak jest jednakże w zamian nawet najmniejszej wzmianki, jak będzie opodatkowany eksport i jaki będzie stosunek importu do eksportu? Są to podstawowe dane, bez których nie można oceniać z punktu widzenia merytorycznego właściwej polityki celnej.

Obecnie trwają prace nad zreformowaniem prawa celnego, które wykazuje szereg wad. Można przypuszczać, iż następna wersja ustawy będzie lepsza i przyczyni się do polepszenia rezultatów prowadzonej polityki celnej. Tym niemniej prace nad tą tak ważną ustawą będą prawdopodobnie jeszcze długo się toczyły, nie oznacza to jednakże, aby już na obecnym etapie zaprzestać starań o osiągnięcie poprzez dobrze zbudowany katalog stawek celnych, a w tym różne rodzaje udzielanych ulg, zwolnień i zwyżek co najmniej równowagi w obrocie zagranicznym. Należałoby i w 1997 r. ustalić określone preferencje ekonomiczne i społeczne. Tego rodzaju działania, w świetle obecnie obowiązującej ustawy, mogą być z powodzeniem podjęte. Niestety, z lakonicznych uzasadnień nie można wyrobić sobie poglądu o kierunkach polityki celnej na rok 1997.

Innym poważnym problemem są podatki dochodowe. Pomimo nieprawidłowych proporcji szczególne znaczenie w całokształcie systemu podatkowego przypada zawsze podatkowi dochodowym.

W grupie podatków dochodowych, choć relatywnie mniejszy nieco niż w podatkach pośrednich, widoczny jest dalszy wzrost dochodów podatkowych. Szacowane dochody mają być wyższe w sumie, pomimo preliminowanego obniżenia skal podatkowych w podatku od osób fizycznych i osób prawnych. Przewiduje się, iż z tytułu podatku

dochodowego od osób prawnych wpłynie 11.350.0 mln zł., zaś od banków i instytucji finansowych 1.640.0 mln zł. Stanowi to wzrost o 25,6% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Stawka podatkowa preliminowana jest w tym podatku na dotychczasowym poziomie 40%. Przewidywane jest utrzymanie ulg inwestycyjnych, co dobrze świadczy o ciągłości opodatkowania.

Natomiast nie została dostatecznie wyjaśniona sprawa „uściślenia zasad postępowania w zakresie określenia dochodów w przypadkach występowania różnego rodzaju związków gospodarczych z podmiotami zagranicznymi, jeżeli związki te są wykorzystywane do transferów dochodów i uniknięcia opodatkowania". Z pewnością celowe jest stosowanie wszelkich środków i instrumentów mających na celu przeciwstawienie się różnego rodzaju malwersacjom i manipulacjom podatkowym. Powinno to jednakże być wymierzone w odniesieniu do wszystkich podatników, a nie jedynie w odniesieniu do podmiotów zagranicznych. Pragnąc przyciągnąć kapitał zagraniczny nie można jednocześnie rezygnować ze stosowania szeregu ulg i przywilejów zachęcających do podejmowania działalności w Polsce, stosując w zamian zaostrenia warunków poboru i kontroli. Polityka podatkowa właśnie w odniesieniu do kapitału zagranicznego powinna opierać się o stabilne i w pewnym stopniu faworyzujące zasady opodatkowania, także w odniesieniu do przedsiębiorstw o powiązaniach holdingowych. Od polityki podatkowej w znacznym stopniu zależy bowiem dalszy rozwój stosunków gospodarczych i dopływ kapitału zagranicznego do Polski. Polityka ta, niestety na tym etapie jest bardzo fiskalna, co budzi uzasadnione obawy w zakresie wpływu, jaki może to wywierać na rozwój gospodarczy kraju.

W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych przewidywana dywidenda ma być w roku 1997 zmniejszona z 20 do 15%. Może to, jak się wydaje, być formą pomocną w finansowaniu tych przedsiębiorstw, w których w większości są niedofinansowane potrzeby rozwojowe, a w tym konieczna modernizacja inwestycji.

Natomiast bardzo korzystnie, z wyjątkiem sytuacji niektórych banków spółdzielczych, znacznie lepiej, bo o 20,6%, niż to miało miejsce w roku ubiegłym, kształtuje się sytuacja nowych banków i instytucji finansowych. Wpływ na to wywarła większa w zakresie tej gospodarki dynamika depozytów i kredytowania. Ta ostatnia uwaga warta jest podkreślenia, stanowi bowiem o pozytywnym trendzie działania banków, które jak dotąd mało były aktywne w realizacji swych podstawowych zresztą czynności bankowych.

Pozytywny obraz w zakresie zwiększonych dochodów podatkowych zostaje skorygowany jednakże in minus, po przeanalizowaniu wypłacanych od banków i pozostałych instytucji dywidend. W tym zakresie ma miejsce duży spadek wypłat dywidend, który szacuje się na 150 mln zł. Jest to spadek w porównaniu z rokiem 1996 o 25%. Jest to w sumie więc znaczna niwelacja uzyskanych lepszych wyników z tytułu opodatkowania. Ogółem wpływy są ujemne.

Wyjaśnienie dla tego rodzaju sytuacji finansowej banków jest, niestety, bardzo lakoniczne i niedostatecznie charakteryzujący sytuację, jak ma miejsce w gospodarce finansowej banków. Jak się wskazuje w uzasadnieniu, ma to być m.in. powodem zaplanowanej prywatyzacji banków. Nie wiadomo jednakże ani ile, ani też o jakie banki w tym przypadku chodzi. Po drugie, wskazuje się też całkiem ogólnie, iż zysk pozostający po podziale powinien - o ile to możliwe zapewnić utrzymanie realnej wartości funduszy własnych banku. I w tym przypadku nie jest wiadomo, niestety, jaka jest naprawdę sytuacja finansowa poszczególnych banków i które są na granicy bankructwa, bowiem wielość ich kapitałów jest niezgodna z obowiązującymi przepisami bankowymi oraz kodeksem handlowym. Jest to problem bardzo istotny, pociągnąć może bowiem przepadek oszczędności wielu podmiotów, a także konieczność poniesienia części ciężaru przez Skarb Państwa.

Nieco więcej wyjaśnień otrzymujemy w odniesieniu do wpłat z zysków NBP. Te

szacowane w wysokości 4.048 mln zł będą więc niższe od zaplanowanych w roku 1996 o 14,3%. Nie zostało jednakże wyjaśnione, z czym to się wiąże. Nie wyjaśniono także, czym wywołany został spadek zysków z tytułu obrotu papierów wartościowych. Czy brano przy szacunku pod uwagę zniesienie podatku od transakcji sprzedaży akcji w obrocie publicznym? Nie wskazano też w przyszłym roku, o ile zmniejszą się obroty bonami skarbowymi, ponieważ zamierza się znieść ulgę w podatku dochodowym, przewidzianą dotąd na ich zakup. Są to wszystko transakcje „wiązane”, toteż nie można przedstawiać analiz wrywkowych, nie nawiązujących do innych obciążeń z tym podmiotem lub przedmiotem związanych. W sumie trudno jest wyrobić sobie z dostarczonych informacji jasny pogląd, jak kształtuje się de facto sytuacja finansowa banków, a w tym, czym zostało spowodowane znaczne zmniejszenie wpłaty dywidendy oraz wpłat z zysku na rzecz Skarbu Państwa.

Drugim istotnym ogromnie z punktu widzenia polityki tak społecznej jak i gospodarczej oraz wielkości i wagi dochodów przekazywanych na rzecz budżetu jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Jest to podatek bardzo powszechnie pobierany. Stąd duże jest jego znaczenie, zarówno jako instrumentu polityki podatkowej, jak i jako dochodu zasilającego budżet.

Przewiduje się wpływy z tego podatku w wysokości 32.838.2 mln zł, tj. 23,3% więcej niż w roku 1996. Prognoza wpływów podatkowych została w tym podatku oparta na proponowanej przez Ministerstwo Finansów skali obniżonej, która dotąd obowiązywała, tj. 21%, 33% i 45%, z utrzymaniem jednoczesnym zasady waloryzacji.

Jednocześnie wskazuje się na inne zmodyfikowane formy odliczenia wydatków poniesionych na potrzeby mieszkaniowe, wydatków na kształcenie i dojazdy dzieci oraz zakup przyrządów i pomocy naukowych, komputerów itp., a także wyeliminowanie odliczeń i ulg podatkowych z tytułu nabycia akcji, bonów skarbowych, obligacji itp., odpłatnego kształcenia i doskonalenia zawodowego oraz inne formy potrąceń kosztów uzyskania przychodów, a także potrącania darowizn.

Z kolei proponuje się wprowadzenie nowych ulg podatkowych związanych z przekształceniem spółdzielczego wkładu na wkład własnościowy, potrącenie wydatków na remont wspólnot mieszkaniowych, a także wydatków na odpłatne świadczenia zdrowotne.

W ramach innowacji przewiduje się również ulgi z tytułu gromadzenia wkładów w kasach mieszkaniowych. Natomiast przewidywana jest i inna zmiana, ponieważ podatek zryczałtowany od wartości zewidencjonowanej będą płacić podatnicy, których przychody w roku 1996 nie przekroczyły 60 tys. zł. Brak jest, niestety, wyjaśnienia, jak ta zmiana odbije się na działalności różnych grup podatników. Nie wskazano również, jakie grupy podatników w nowych warunkach podatkiem objęte nie zostaną. W tym stanie rzeczy nie można ocenić znaczenia ulg nowo wprowadzanych i uchylanych, jak również oszacować zmiany w zakresie wielkości ryczałtu. Nasuwa się jedynie krytyczna uwaga, iż znów wprowadzone zostaną różnego rodzaju zmiany w opodatkowaniu, a jest ich wiele, niezrozumiałych w dużym stopniu dla podatników. Narusza to stabilność podatków, a więc tzw. zasadę „pewności”, o ogromnym znaczeniu dla zbudowania dobrego systemu podatkowego.

Najbardziej krytyczna uwaga dotyczy jednakże braku podania danych szacunkowych w zakresie tego, jakie byłyby przewidywane wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, gdyby zastosować inne niż dotąd obowiązujące stawki. Jak powszechnie wiadomo, są to ogromnie gorąco dyskutowane obecnie problemy, wywołujące wiele sporów tak społecznych jak i politycznych. Ze względu na istotę i pilność takiej analizy nie należało więc tych tak ważnych problemów pomijać. Powinny były być podane obliczenia szacunkowe, dokonane w określonej symulacji do wszystkich zgłoszonych obecnie przez różne partie i gremia propozycji. Pozwoliłoby to na dokonanie oceny możliwo-

ści finansowania preliminowanych wydatków i dokonania, przy zastosowaniu różnych wariantów, obliczeń. Istotna w tym przedmiocie jest bowiem łączna ocena możliwości dochodowych w stosunku do potrzeb w zakresie preliminowanych wydatków oraz zadań na rok 1997. Takiej oceny i swoistej przymiarki w tym stanie rzeczy przeprowadzić się nie da. Ostateczne uchwalenie stawek podatkowych, ze względu na wymagane procedury potrwa jeszcze, jak można przypuszczać, dłuższy czas. Gdyby były już obecnie prowadzone odpowiednie obliczenia wariantowe szacunku dochodów przy przyjęciu każdej z zaproponowanych skal, to można byłoby bez niepotrzebnej zwłoki oceniać preliminarz zaproponowanych wydatków. Z kolei wszechstronna analiza i ocena możliwości finansowych w zakresie wydatkowania mogłaby być, jak można sądzić, dobrą przesłanką determinującą i skłaniającą do wyboru odpowiednich skal podatkowych. Ten konkretny przypadek potwierdza dawno stawianą przeze mnie sugestię, aby podawać w preliminarzach szereg dochodów, a w szczególności zadań w ujęciu funkcjonalnym i wariantowym. Tego rodzaju prezentacje, znane w wielu ustawodawstwach budżetowych, pomóc mogą komisji w dokonaniu lepszego wyboru, korzystnego ekonomicznie i społecznie zadania, biorąc pod uwagę również koszt ich realizacji.

Specjalną, o innym charakterze, grupę dochodów stanowią wpłaty jednostek budżetowych. W odróżnieniu od roku poprzedniego, kiedy to dochody były wyższe o 8,2% w stosunku do roku 1995, a aż o 28,3% w stosunku do roku 1994, dochody na rok 1997 kształtują się na poziomie 89,4% w stosunku do zapreliminowanych na rok 1996. Tego rodzaju jednostki nie są nastawione na zysk. Tym niemniej zmniejszone wpłaty do budżetu wymagają analizy. Wzrost dochodów miał miejsce jedynie w 2 ministerstwach; największy w wymiarze sprawiedliwości, a następnie nieco mniejszy w gospodarce mieszkaniowej oraz niematerialnych usługach komunalnych. Na dochody uzyskiwane z wymiaru sprawiedliwości składają się głównie niemałe opłaty z tytułu prowadzonych procesów oraz grzywny i kary.

Natomiast bardziej ekonomiczny charakter mają dochody z gospodarki mieszkaniowej i niematerialnych usług komunalnych. Płyną one głównie z opłat za dzierżawę, najem lokali i gruntów, z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, a także ze sprzedaży nieruchomości. Nie znając jednakże informacji na temat sprzedaży nieruchomości trudno jest ocenić, jak układają się proporcje między różnymi wpływami ze sprzedaży a kosztami. Tylko taki podział pozwoliłby na wyrobienie sobie jednoznacznego poglądu, jak kształtuje się sytuacja w zakresie realnych dochodów osiągniętych w tym dziale.

Na marginesie tych rozważań nasuwa się uwaga, iż powinno się zabiegać o uekonomicznienie działalności jednostek budżetowych, a w tym rządzie o rozwijanie różnego rodzaju form środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych. Podobne formy, mobilizujące do ekonomicznego działania, poprzez możliwość wykorzystania środków finansowych na własne potrzeby, stosowane są z powodzeniem w wielu państwach. Należałoby i u nas o te formy zadbać, mogą one bowiem przynieść spodziewane efekty ekonomiczne i finansowe. Niestety ostatnio daje się słyszeć negatywne głosy na temat m.in. działania środków specjalnych. Moim zdaniem są to formy pożyteczne, unowocześniające sztywne formy gospodarki budżetowej. Należałoby, dbając o ich rozwój i prawidłowe działanie, co najwyżej wprowadzić odpowiednie korekty do form ich działania, a nie, jak to sugerują niektóre propozycje, ich zniesienia w ogóle. Pogorszy to, jak można przypuszczać, znacznie przyszłe efektywne formy działania jednostek budżetowych, skoro nie będą one mogły korzystać z wygospodarowanych z ich własnych inwencji dochodów.

Do innych dochodów o charakterze zresztą marginalnym należą dochody z uchylonych podatków, wynoszące 180.0 mln zł oraz dochody niepodatkowe w wysokości 615.0 mln zł. Te ostatnie przewiduje się, iż ukształtują się na poziomie o 16% wyższym niż w roku 1996. Są to jednakże przewidywania bardzo niepewne, ponieważ gros tych dochodów

plynie z kar, zaległych odsetek itp. Gdyby sumy te były w rzeczywistości mniejsze, to można byłoby stwierdzić z zadowoleniem, iż stan zaległości i nieprawidłowości w naszej gospodarce ulega poprawie.

Do innych dochodów o szczególnym znaczeniu, wobec prowadzonej decentralizacji metod zarządzania i podnoszenia samodzielności samorządów należą wpłaty gmin. Przyjęty model finansowania gmin przyjmuje w założeniu zasadę, wobec za małych dochodów własnych, dofinansowywanie gmin poprzez udzielane dotacje celowe, a w szczególności poprzez obiektywne subwencje i udziały w podatkach państwa. Jest to linia zgodna z ogólną Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, przyjętą przez Polskę.

Wpływy gmin z tytułu przekroczenia określonych limitów (150% na jednego mieszkańca) zostają odprowadzane na rzecz budżetu państwa. Przewiduje się, iż wpłaty z tego tytułu wyniosą 78,1 mln zł.

Sama instytucja przekazywania nadwyżek budzi wiele kontrowersji wśród tak teoretyków jak i praktyków. Art. 15a i 15b ustawy o finansowaniu gmin zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego. Trudno jest obecnie przesądzić, jakie będą losy, a co za tym idzie konstrukcja tych artykułów w przyszłości. Są to bowiem wyraźne pozostałości dawnego systemu redystrybucji i zasilania, nie zsynchronizowanego z obecnymi tendencjami do ustalenia samodzielnego i samofinansującego się modelu gospodarki lokalnej. Można postulować, aby reformując gospodarkę samorządu terytorialnego i na te kwestie zwrócić uwagę.

Ostatnią grupę dochodów stanowią dochody z prywatyzacji. Zostały one rozbite na kilka grup tematycznych. Pierwsza dotyczy dochodów ze świadectw udziałowych piętnastu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Szacuje się te dochody na 300.0 mln zł. Jest to suma netto, po odliczeniu kosztów administrowania, dystrybucji, marketingu itp. Sumy nie są duże, choć nie wiadomo, a byłoby dobrze wiedzieć, jaką część zajęły ogółem koszty administracji. Natomiast budzi większe zastrzeżenie, iż nie podano informacji o ewentualnych kosztach realizacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie uprawnień do korzystania z możliwości wykupienia świadectw udziałowych przez około 200 tys; osób, nie posiadających stałego zamieszkania w Polsce. Będzie to stanowiło pokaźną sumę.

Poważną pozycję stanowią dochody z prywatyzacji. Szacuje się je na sumę ok. 3.000.0 mln zł, co stanowi wzrost o 25,5% w stosunku do roku 1996. Prywatyzacja kapitałowa wystąpi w wielu różnych dziedzinach. Zostaną nią objęte także przedsiębiorstwa i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, będące w dobrej sytuacji ekonomicznej.

Zgodnie z nową ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, niektóre transakcje w kraju będą mogły być dokonywane w dogodnych transzach ratalnych, a także w formie dzierżawy i leasingu. Dochody te, zgodnie z nową ustawą o urzędzie Ministra Skarbu będą gromadzone na specjalnym rachunku wyodrębnionym, służąc kosztom likwidacji i postępowania upadłościowego i jak można przypuszczać, choć o tym w uzasadnieniu się nie mówi, również kosztom restrukturyzacji, która w wielu przypadkach jest bardzo potrzebna i powinno się ją przeprowadzić.

Należałoby jednocześnie postawić pytanie, czy prawidłowa jest polityka prywatyzacyjna? W uzasadnieniu wskazuje się (s. 124), iż prywatyzacją zostanie objętych około 120 przedsiębiorstw, jak także nadto będzie miała miejsce sprzedaż akcji z około 50 spółek, w których Skarb Państwa ma udziały częściowe

Jest to zamierzenie bardzo duże i można byłoby mu przyklasnąć, biorąc pod uwagę zwiększenie ogólne tempa prywatyzacji. Jednocześnie podnosi się, iż prywatyzacją objęte będą przede wszystkim przedsiębiorstwa i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa o relatywnie dużej wartości, będące w dobrej sytuacji ekonomicznej. Należałoby się, moim zda-

niem, zastanowić, choć nie jest to pogląd popularny, czy nie należałoby właśnie w tego rodzaju dobrych kondycyjnie przedsiębiorstwach i spółkach utrzymać częściowo udział Skarbu Państwa. Dałoby to możliwość otrzymywania dywidendy, co w warunkach dużych potrzeb finansowych budżetu ma swe znaczenie. W tym przypadku właśnie motyw lepszej organizacji nie jest najważniejszym motorem prywatyzacji, ponieważ w dotychczasowym kształcie przedsiębiorstwa te dobrze działają. Można by więc, moim zdaniem, sugerować pozostanie pewnej puli udziałów, opierając się i bazując na korzyściach finansowych z tego tytułu płynących.

Podobna polityka stosowana jest zresztą w wielu państwach, a w tym m.in. we Włoszech, kraju o gospodarce rynkowej, w którym udziały państwa są liczne w wielu dziedzinach gospodarki. Prowadzona tam polityka w zakresie posiadanych udziałów jest bardzo elastyczna i wielokierunkowa. Niekiedy sprzedaje się udziały, innym razem nabywa nowe chcąc doinwestować niektóre działy gospodarki, a jeszcze w innych przypadkach utrzymuje się pewien pakiet udziałów dla osiągnięcia zysku. Wydaje się, iż byłoby celowym, aby podobną politykę prywatyzacyjną, opartą o kalkulacje ekonomiczne i handlowe, prowadzić również w Polsce.

Z kolei w puli prywatyzacji przewiduje się, iż wpływy z prywatyzacji banków ukształtują się w roku 1997 w kwocie około 500.0 mln zł, tj. niżej niż to miało miejsce w roku 1996, kiedy to osiągnięto około 830.0 mln zł. W tym prywatyzacją mają być objęte cztery głównie banki: Bank Śląski SA w Katowicach, Wielkopolski Bank Kredytowy SA w Poznaniu, Bank Gdański SA, a także Bank Przemysłowo-Handlowy SA w Krakowie. W ramach tych dochodów przewidziane są też dochody z: dokonanej w roku 1995 prywatyzacji Banku Przemysłowo-Handlowego SA oraz Powszechnego Banku Kredytowego SA w Warszawie. Wpływy te łącznie, biorąc pod uwagę potencjał banków, nie wydają się duże. Trudno to jednoznacznie ocenić. Nie podane są bowiem bliższe szczegóły. Można więc na podstawie bardzo lakonicznej informacji stwierdzić jedynie, co chyba nie jest najważniejsze w tym zakresie, iż terytorialnie nastąpił odpowiedni rozrzut prywatyzacji w obrębie Polski.

Samą wielkość dochodów płynącą z prywatyzacji banków dla dobrej oceny należałoby porównać z korzyściami, jakie z tego tytułu wpłyną. Do tych analiz brak jest jednakże dostatecznych danych.

W końcu ostatnią pozycję dochodów stanowią dochody zagraniczne. Dochody te oszacowane zostały w wysokości 37,5 mln zł, co oznacza wzrost nominalny w porównaniu do 1996 r. o 27,6%. Jednak dochody z 1996 r. były z kolei niższe o 26,8% w porównaniu do roku 1995. Pozwala to na stwierdzenie, iż dochody z tego tytułu powróciły zaledwie do poziomu uzyskanego przed dwu laty.

Dochody zagraniczne obejmują odsetki od udzielonych pożyczek zagranicznych oraz prowizje z gwarantowanych kredytów. Niestety, i tu informacja jest ogromnie lakoniczna. Nie zostali podani m.in. choćby liczebnie i przedmiotowo odbiorcy pożyczek i kredytów. Dopiero to mogłoby bowiem pozwolić ocenić, na jakie cele i według jakich warunków udziela się pożyczek i kredytów zagranicznych. Przy trudnej sytuacji finansowej nie jest to problem bagatelny. Wydaje się, iż należałoby się zwrócić do rządu o podanie szczegółowszych wyjaśnień na ten temat.

Reasumując można stwierdzić, iż brak jest, co wydaje się wielką wadą przedstawionego Uzasadnienia, jakiegokolwiek podsumowania i oceny ze strony rządu łącznie wielkości preliminowanych dochodów, płynących z poszczególnych źródeł. Takie podsumowanie byłoby bardzo przydatne dla oceny całokształtu dochodów.

Można jedynie na podstawie preliminowanych sum, przeanalizowanych wyżej ustalić, iż ogólna suma 116.463.0 mln zł jest wyższa o 18,2% od przewidywanych dochodów roku 1996. Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto obni-

za się w niewielkim stopniu w porównaniu do 1996 roku z 27,6% do 27,1%, w tym zaś udział dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto ukształtował się na tym samym poziomie 23,4%.

Trudno jest jednoznacznie na etapie preliminowania przyjąć określone proporcje i sumy dochodów jako pewne, w szczególności dopóki nie zostaną w pełni przesądzone i uchwalone nowe skale podatków dochodowych na rok 1997. Jak dotychczas z natury rzeczy są to tylko mało precyzyjne przewidywania mogące mieć swe realne odbicie w przedstawionym preliminarzu tylko w przypadku, gdyby uchwalone zostały skale przewidziane przez rząd według tych szacunków, liczone bowiem były wielkości preliminowanych dochodów. W innym przypadku wszelkie szacunki i preliminarze są nieprzydatne i nie mogą stanowić podstawy decydowania i uchwalania także w zakresie wydatków.

III. Konkludując z punktu widzenia formalno-prawnego można stwierdzić, iż ogółem dochody budżetowe na rok 1997 są preliminowane na poziomie zadowalającym. Są one zapreliminowane zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawa budżetowego i innymi normami prawnymi. Budżet nie został „obładowany” i nie wynikają z niego nowe obciążenia, co było swego czasu przedmiotem krytyki Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast nie można do końca stwierdzić, jak ułożą się proporcje dochodów w stosunku do wydatków do czasu uchwalenia jednego z proponowanych 6 wariantów skal podatkowych. Można jedynie żałować, iż w tej tak ważnej i jakże dyskusyjnej kwestii, rząd nie dał, choć należałoby się tego spodziewać, symulacyjnych szczegółowszych wyliczeń, nie podając tych szacunków w uzasadnieniu. Pozwoliłoby to uniknąć przedłużania się w Sejmie analiz wydatków i dyskusji w zakresie uchwalanych wydatków i ich podziału na różne zadania.

Nasuwają się w tym przedmiocie nadto uwagi krytyczne, dotyczące w ogóle szczegółowości i treści merytorycznej przedkładanej w uzasadnieniu. Na podstawie treści uzasadnienia można stwierdzić, iż w obecnej redakcji zawarto w nim w większości same suche fakty i cyfry, bez szerszych komentarzy i wyjaśnień. Utrudnia to analizę i ocenę realności preliminowanych dochodów. W uzasadnieniu dochodów jest niestety znacznie mniej ocen, niż to ma miejsce po stronie wydatków. Nie wydaje się to właściwym, bowiem wielkość dochodów nie powinna stanowić jedynie statystycznej informacji, co do źródeł i wielkości planowanych dochodów, ale również wskazywać na przyczyny i realne możliwości ich realizacji. Należałoby to bezsprzecznie w przyszłości zmienić. Pozwoliłoby to Sejmowi przeprowadzić odpowiednio rozwiniętą i wszechstronną analizę merytoryczną i oceną wysokości preliminowanych dochodów oraz realności ich osiągnięcia. Problem jest bardzo ważny i ma znaczenie dla prawidłowości całej gospodarki budżetowej.

Bez odpowiednio rozwiniętej i wszechstronnej analizy źródeł i wielkości preliminowanych dochodów, także analiza i ocena zasadności proponowanych kierunków i wielkości wydatków i zadań bez równoległej oceny możliwości finansowych ich wykonania nie będzie ani pełna ani realna. W gospodarce budżetowej bowiem obydwie strony budżetu mają jednakowe znaczenie. Toteż nie powinno się przykładać innej wagi do, dochodów, a innej do wydatków. Stąd płynie postulat, aby w przyszłym roku zobowiązać rząd do przedstawienia szerszych analiz i wyjaśnień w zakresie nie tylko wydatków, ale i preliminowanych dochodów, czyniąc z uzasadnienia, zgodnie z ich nazwą, podstawowy dokument dla analizy budżetu.