

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 198

(IP-89G)

Ekspertyza dotycząca należności i zobowiązań Skarbu Państwa na podstawie Uzasadnienia projektu budżetu państwa na rok 2000 (rozdział IX)

1. Przedstawiony projekt ustawy budżetowej na rok 2000 w zakresie należności i zobowiązań Skarbu Państwa jest zaprezentowany w sposób stosowany od wielu lat, co ułatwia ocenę tych zjawisk, ale z drugiej strony powielane są też luki w przedstawianej informacji, a w przypadku prezentacji niektórych szczegółowych zjawiskach nawet zaobserwować można pogorszenie. W omawianiu tego obszaru finansów publicznych pojawiły się też nowe ujęcia interpretacyjne, niektóre z nich są wątpliwe. Do takich zaliczyłbym przede wszystkim nadzbyt formalne podejście do przeniesienia części zaległości z rachunku globalnego zaległości na konta jednostek budżetowych (s. 373). Zabiegowi temu towarzyszy optymistyczna interpretacja, gdyż zaległości te już nie obciążają podatnika, a ponadto zostaną umorzone przez Skarb Państwa. Na tym tle rodzą się następujące pytania:

a) kogo wobec tego obciążają te zaległości, gdyż nie jest mi znany żaden inny podmiot niż podatnik, który wcześniej lub później, bezpośrednio lub pośrednio, poniesie ciężar nie zapłaconych podatków,

b) dlaczego zaległości te nie zostały wyegzekwowane, czy jest to skutkiem np. niedostatecznego zasilania finansowego ze strony budżetu państwa, skoro mowa o jednostkach budżetowych, innymi słowy: kto odpowiada za te zaległości i dlaczego nie można było ich wyegzekwować?

2. Informacje o kształtowaniu się zaległości podatkowych i niepodatkowych przedstawione w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2000 są, moim zdaniem, zdecydowanie niewystarczające. Nie są znane przyczyny wzrostu zaległości podatkowych i niepodatkowych, poza jednym wyjątkiem - wzrost zaległości kopalń węgla. Wprawdzie w roku 1999 przewiduje się utrzymanie zaległości podatkowych i niepodatkowych na poziomie roku 1998, gdyż przyrost (netto) ma wynieść zaledwie 1,1 mln zł (przy ich stanie 9.092,0 mln zł ultimo 1999), to jednak w roku 1999 przyrost zaległości z tych tytułów ma wynieść 574,5 mln zł, (w tym z tytułu podatków pośrednich o 462,2 mln zł). Przyrost ten jest „kompensowany” przez spadek zaległości na kwotę 573,4 mln zł, (w tym przede wszystkim w podatku dochodowym od osób prawnych - na kwotę 381,3 mln zł). Nie jest przy tym jasne, w jakiej części zmniejszenie się tych zaległości jest wynikiem ich ściągalności, a w jakim stopniu decyzji umorzeniowych. Jakość informacji w tej dziedzinie jest niewystarczająca, a nawet powiedziałbym, że uległa pogorszeniu, mimo wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, która zakłada jawność finansów publicznych. Interesujące byłoby np. pokazanie zjawiska nie płacenia podatków w przekroju: sektor publiczny - sektor prywatny. Na podstawie informacji z niektórych izb skarbowych wynika, że dokonywane uogólnienia o wielkiej solidności podatkowej sektora prywatnego mijają się z prawdą. Jeżeli dodamy do tego nadużycia polegające na wyłudzeniu np. zwrotu podatków przez firmy prywatne, to ocena sektora publicznego w zakresie płacenia podatków powinna być bardziej powściągliwa i oparta na pogłębionej analizie. Tworzenie jedynie pozytywnego obrazu działalności podmiotów prywatnych w kwestiach podatkowych nie jest adekwatne do rzeczywistości, potrzebna tutaj jest rzetelna i pogłębiona analiza prowadzona bez żadnych specjalnych ideologicznych preferencji, ale też uprzedzeń.

3. Jeśli chodzi o przewidywane zmiany w stanie należności podatkowych i niepodatkowych Skarbu Państwa w roku 2000, to sytuacja ulegnie pogorszeniu, gdyż zaległości te mają wzrosnąć do kwoty 9.752,0 zł, czyli netto o 660,0 mln zł (7,3%). Na wzrost netto składać się będą m.in. dalszy przyrost zaległości z tytułu podatków pośrednich (o 644,0 mln zł) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 192,0 mln zł). Wzrosty te będą „kompensowane” spadkiem zaległości w podatkach zniesionych oraz pozostałych dochodach. W tych ostatnich przypadkach mamy przede wszystkim do czynienia z procesami umorzeniowymi. W ocenianej dziedzinie zwraca więc uwagę pewna nieudolność w ściąganiu podatku VAT, nieszczelność systemu podatkowego (fiskalnego), nieustające nadużycia w zwrotach podatku VAT, w omijaniu akcyzy, o czym można się przekonać z wyrywkowych informacji pojawiających się w środkach przekazu. Brak jest niestety kompleksowej informacji na ten temat, albo nie jest ona upubliczniana. Z drugiej strony zauważalna jest stała tendencja do umarzania zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych. Jeśli chodzi o rok 2000, to nie są podane przyczyny istotnego wzrostu zaległości podatkowych z tytułu PIT. Nie zrozumiałe to jest tym bardziej, że w Uzasadnieniu (s. 376) już podjęte zostały prace nad usprawnieniem kontroli stanu zaległości oraz nad zaktywizowaniem izb skarbowych w tym zakresie.

4. Absolutnie nie do przyjęcia jest wyjaśnienie, przedstawione na s. 373, że nie jest celowe szacowanie kwot zaległości podatkowych i niepodatkowych jednostek budżetowych, gdyż został już przygotowany projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie umorzenia tych zaległości, gdyż Skarb Państwa występuje tutaj jako wierzyciel i dłużnik. Na tle tego stwierdzenia koniecznie trzeba zapytać o jakość planowania budżetowego, o przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, o akuratność postępowania rządu, który najpierw toleruje długi jednostek budżetowych, a następnie je umarza, albo ponosi koszty większe niż wtedy, gdyby jednostki te były zasilane zgodnie z rzeczywistymi potrzebami.

5. Wśród należności Skarbu Państwa zwraca uwagę wysoki ich przyrost z tytułu gwarantowanych oraz poręczonych i spleconych kredytów. Na koniec roku 1999 należności z tego tytułu mają wynieść 2.073,2 mln zł, co będzie oznaczało wzrost o blisko 25%. Wzrost ten będzie jeszcze silniejszy w 2000 roku, gdyż stan tych należności ma wynieść 2.944,7 mln zł, co daje wzrost o około 42%. Pomimo tak istotnych przewidywanych zmian w tej dziedzinie, w Uzasadnieniu brak jest jakichkolwiek wyjaśnień rządowych. Jest to o tyle nie do przyjęcia, że w roku 2000 prognozowany jest (o czym poniżej) radykalny wzrost wartości udzielanych przez rząd nowych poręczeń i gwarancji. Uważam za niezbędne przedstawienie kompleksowej informacji na ten temat. Jeżeli są to informacje poufne (?), to raport taki powinna przynajmniej otrzymać Sejmowa Komisja Finansów Publicznych.

6. W latach 1999 - 2000 nastąpić mają istotne zmiany w zakresie należności zagranicznych Skarbu Państwa. Ich stan (*ultimo* 1999) oszacowany został na kwotę 3.961,7 mln zł, co oznaczać będzie przyrost o 388,0 mln zł, czyli o 10,6%. W Uzasadnieniu (s.378-380) nie podaje się przyczyn tego wzrostu, ale z danych liczbowych wynika, że przyrost ten jest wynikiem wzrostu wartości dolara amerykańskiego. Należności w USD na koniec 1999 roku wynieść mają 1.007 mln USD, co oznacza spadek o 6 mln USD w stosunku do roku poprzedniego. Należności z tytułu kredytów zagranicznych na koniec 2000 roku mają istotnie wzrosnąć, gdyż ich stan przewidziany jest na 5.017,2 mln zł, co oznacza wzrost aż o 1.055,5 mln zł, czyli około o 26,6%. W Uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacje na ten temat są więcej niż ubogie. Wzrost ten nie został wyjaśniony i nie wynika ze wzrostu wartości dolara amerykańskiego, gdyż w założeniach przyjęto minimalny spadek wartości złotego (3,9749 zł na koniec 2000 roku wobec zakładanego 3,9279 zł na koniec roku 1999). W roku 2000 ma nastąpić przyrost należności Skarbu Państwa z tytułu kredytów zagranicznych o 260 mln USD. Nie podano żadnych informacji o przyczynach tego przyrostu, wobec tego trudno jest ocenić te procesy. Z materiałów wynika jedynie, że rząd wykazuje inicjatywę w tej dziedzinie, czego wyrazem jest wynegocjowana umowa z Algierią. Należności od Nikaragui, Ango-

li, Sudanu i Syrii, których wielkość nie została wyspecyfikowana, będą podlegać najprawdopodobniej procesom umorzeniowym.

7. W przypadku należności Skarbu Państwa z tytułu:

- spłaty kredytów uzyskanych z Międzynarodowego Banku Inwestycyjnego i od Rosji,
- rozliczeń transakcji clearingowych, barterowych oraz w specjalnych jednostkach rozrachunkowych,
- "collaterali,"
- odpożyczenia środków kredytowych z Banku Światowego,
- innych należności,

w roku 1999 oraz w prognozowanym roku 2000 nie będą zachodzić niepokojące zjawiska. Sytuacja w zakresie wymienionych tytułów jest ustabilizowana, a rząd wypełnia rutynowe obowiązki w zakresie zarządzania tymi należnościami.

8. W zadłużeniu publicznym budżetu państwa w roku 1999 nie zachodziły skokowe zmiany, jeśli chodzi o ujęcie ilościowe. W wartości bezwzględnej przewidywany stan zadłużenia na koniec roku ma wynieść 257.377,6 mld zł, co oznaczałoby wzrost o kwotę 19.997,6 mln zł, czyli wzrost o 8,4% w stosunku do roku poprzedniego. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2000 przewidywane jest dalsze powiększenie zadłużenia do kwoty 269.189,3 mln zł, czyli o 11.811,7 mln zł, a więc o 4,6%. Zadłużenie budżetu państwa od początku lat dziewięćdziesiątych wzrasta wolniej - w ujęciu nominalnym - niż wzrasta PKB w cenach bieżących. Wynikało to przede wszystkim z redukcji polskiego zadłużenia w Klubie Londyńskim i Klubie Paryskim (łącznie korzyści z tego tytułu szacuje się na około 17 mld USD), większej ostrożności i dyscyplinie w zaciąganiu nowych zobowiązań. Niewątpliwie okolicznością sprzyjającą był na ogół korzystny układ kursów walutowych oraz napływ kapitału zagranicznego, zwłaszcza inwestycji bezpośrednich do Polski, co zmniejszało zapotrzebowanie naszej gospodarki na kredyty zagraniczne. W rezultacie wskaźnik relacji długu publicznego z 86% PKB w 1993 roku systematycznie się zmniejszał i w roku 1998 wynosił 43,1%. Przewiduje się, że w roku 1999 wskaźnik ten obniży się do 42,2%, a w 2000 roku do 40%. W dekadzie lat dziewięćdziesiątych zachodziły też istotne zmiany w strukturze długu publicznego, polegające na stałym spadku udziału długu zagranicznego w długi globalnym z około 80% w 1991 roku do około 30% w 1999 roku. W latach 1999 i 2000 przewiduje się kontynuację tego trendu. Inną istotną cechą zmian w strukturze długu był stały wzrost udziału sektora pozabankowego w finansowaniu długu, co ograniczało jego monetyzację oraz sprzyjało walce z inflacją (bardziej szczegółową charakterystykę procesu zarządzania polskim długiem publicznym przedstawiłem w odrębnej ekspertyzie nt. strategii zarządzania długiem publicznym).

9. Zadłużenie krajowe budżetu państwa na koniec 1999 roku ma wynieść 132.027,0 mln zł, co oznaczać będzie przyrost o 10.884,7 mln zł, czyli o 8,9% w stosunku do roku poprzedniego. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2000 przewiduje się stan zadłużenia krajowego na kwotę 141.738,3 mln zł, co da przyrost długu krajowego o 9.711,3 mln zł, czyli o 7,4%. Analiza szczegółowych danych dotyczących zarządzania długiem krajowym w roku 1999 oraz w przewidywanym roku 2000 pozwala stwierdzić, że w latach tych są i będą kontynuowane pozytywne procesy, w wyniku których następować będzie racjonalizacja zarządzania długiem. Mam tutaj na myśli w szczególności:

a) wzrost aktywnych (rynkowych) SPW w finansowaniu długu krajowego; w 1998 udział tych instrumentów w zadłużeniu krajowym budżetu państwa wynosił 60,6%, a na koniec roku 1999 przewiduje się dalszy wzrost ich udziału do 74,3%, zaś na koniec projektowanego roku 2000 kolejny wzrost do 84,5%,

b) ograniczanie (za wyjątkiem bonów skarbowych) krótkoterminowych SPW na rzecz papierów średnio- i długookresowych; w roku 2000 przestanie istnieć np. zadłużenie z tytułu obligacji rocznych, zarówno indeksowanych, jak i o stałym oprocentowaniu,

c) ograniczenie instrumentów o zmiennym oprocentowaniu na rzecz instrumentów o stałym oprocentowaniu, w tym wprowadzenie obligacji zerokuponowych; udział instrumentów o stałym oprocentowaniu w długu krajowym wynosił w 1998 roku 22,9%, podczas gdy w roku 1999 ma on wzrosnąć do 28,4%, zaś w roku 2000 już 31,9%,

d) wzrost udziału sektora pozabankowego w finansowaniu długu krajowego; w roku 1998 udział ten wynosił około 33%, w latach 1999-2000 udział ten ma utrzymać się na zbliżonym poziomie,

e) korzystanie z krajowych źródeł pożyczkowych, z tym że w ewidencji jako odrębny podmiot finansowania długu krajowego pojawili się inwestorzy zagraniczni nabywający SPW na rynku krajowym (głównie wtórnym). Ich udział w 1998 wynosił 8,7%, w roku 1999 przewiduje się wzrost tego udziału do 10,8%, a w roku 2000 dalszy wzrost do 12,3%. Zjawisko to ma dobre i złe strony. Te pierwsze polegają na zmniejszeniu presji długu publicznego na krajowe zasoby kapitałowe, co oznacza uwolnienie kapitału i możliwość jego produkcyjnego zastosowania w gospodarce. Z drugiej jednak strony inwestycje portfelowe zagranicznych inwestorów stwarzają ryzyko kryzysu finansowego, w przypadku gwałtownego wycofywania się tych podmiotów z finansowania polskiego długu. Obecna skala zaangażowania inwestorów zagranicznych w finansowanie długu publicznego jest stosunkowo niewielka, nie mniej jednak przy powiększaniu się udziału tej grupy inwestorów, wymieniony rodzaj ryzyka musi być brany pod uwagę,

f) podjęte zostały przedsięwzięcia w celu zachowania płynności finansowej budżetu państwa poprzez bardziej aktywną działalność emisyjną bonów skarbowych krótkoterminowych od tygodnia wzwyż, co jest niewątpliwie droższym sposobem pozyskiwania pieniądza, ale jest wynikiem przymusu. Przeciwdziałaniu większym kosztom pozyskiwania pieniądza służą przetargi odkupu przez budżet państwa bonów skarbowych, a w przyszłości przetargi na odkup także obligacji skarbowych.

W zarządzaniu krajowym długiem budżetu państwa przeważały zdecydowanie tendencje pozytywne. Ich kontynuacja jest zapowiedziana w roku 2000 i w latach następnych (*Strategii zarządzania długiem publicznym sektora finansów publicznych* załączonej do druku nr 1392).

10. W ocenie kształtowania się zadłużenia zagranicznego budżetu państwa w roku 1999, jako podstawy oceny projektu na rok 2000 (s. 392-396), zwraca uwagę z jednej strony zwiększenie się stanu zadłużenia do 125.350,6 mln zł (wzrost o 9.132,9 czyli o 7,9%) oraz spadek tego zadłużenia liczonego w USD do 31.912,9 mln (spadek o 1.254,0 mln USD, czyli o 3,8%). Informacje o przyczynach spadku zadłużenia budżetu państwa w USD są niepełne (świadomie?), gdyż nie podano z jakiej kwoty emisji obligacji nominowanych w EURO zrezygnował Minister Finansów oraz w jakim stopniu i dlaczego nie wykorzystane zostały w stosunku do zakładanego (?) kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych. Jakość informacji w tym zakresie jest zdecydowanie niewystarczająca, stąd też projekcje na rok 2000 są trudniejsze do oceny. W przedstawionych danych zwraca uwagę silny wpływ zmian kursu złotego w stosunku do dolara amerykańskiego (i innych walut), czego wyrazem są rozwierające się nożyce pomiędzy zadłużeniem w walucie krajowej (rośnie) a zadłużeniem budżetu państwa w USD. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2000 zadłużenie zagraniczne budżetu państwa ma wzrosnąć o 2.100,4 mln zł (czyli o 1,7%), zaś zadłużenie w USD ma również wzrosnąć do kwoty 32.064,2 mln USD, a więc o 162 mln USD, czyli o około 0,5%. Prognozę tę można poddać zasadniczej wątpliwości, ze względu na niedoszacowanie kursu złotego wobec USD. Ponadto w strukturze zadłużenia zagranicznego budżetu państwa nie przewiduje się istotnych zmian, co wynika z charakteru tego długu (dominują kredyty wobec wierzycieli zrzeszonych w Klubie Paryskim).

11. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2000 zakłada się istotny przyrost potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Na koniec roku 2000 stan ten wyniesie 37.247,9 mln zł wobec przewidywanego stanu 22.290,1 mln zł na koniec

roku 1999, co daje przyrost aż o 67,1%. Jest więc wzrost bardzo wysoki (w roku 1999 przyrost stanu poręczeń i gwarancji wyniesie około 13%). Znajduje to potwierdzenie także w relacji tej wielkości do PKB. Odpowiedni wskaźnik dla roku 2000 ma wynieść 5,5% wobec 3,7% w 1999 (prognoza). W zakresie wielkości potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa następuje więc radykalna zmiana w stosunku do ostatnich lat, w których występowało zmniejszanie się wskaźnika, a w latach 1998 - 1999 jego stabilizacja. Rząd tłumaczy ten fakt m.in koniecznością udzielania gwarancji podmiotom zagranicznym, co pozostaje w pewnej sprzeczności z ogólnymi ocenami, że Polska jest już wiarygodnym partnerem o nie podwyższonym ryzyku kredytowym. Jeśli przyjąć ten wskaźnik za podstawę tej wiarygodności, to jest akurat odwrotnie. Pomijając jednak ten fakt, niezależnie od regulacji prawnych (Ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne) konieczne jest wnikliwe zbadanie wszystkich aspektów występujących przy udzielaniu poręczeń gwarancji kredytowych, tak aby zminimalizować możliwość ich przekształcenia w dług publiczny. Dotyczy to w szczególności poręczeń krajowych, gdyż to one mają wzrosnąć prawie o 100%. Informacje i przesłanki na temat udzielanych poręczeń i gwarancji (planowanych) są - moim zdaniem - zbyt skromne, aby dokonać głębszej analizy.

* * *

Reasumując stwierdzam, że w ocenianej dziedzinie kształtowania należności i zobowiązań Skarbu Państwa nie występują zjawiska groźne dla finansów publicznych i gospodarki. Ocena ta niestety nie może być pełna, gdyż przedstawione informacje są niewystarczające. Otwarte jest pytanie, na ile wynika to ze świadomego postępowania, a na ile jest rezultatem istniejących procedur planistyczno-sprawozdawczych w zakresie budżetu państwa.