

OPINIA ZLECONA

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Kraków, 19 czerwca 2002 r.

O C E N A

Finansowania deficytu budżetu państwa, państwowego długu publicznego, poręczeń i gwarancji oraz należności Skarbu Państwa w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2001 r.

1. Uwagi ogólne

Ocena wybranych elementów gospodarki budżetowej państwa w roku 2001 musi być dokonywana na tle ogólnych warunków gospodarczych, społecznych i politycznych, w których realizowany był budżet państwa. Chodzi tutaj zwłaszcza o załamanie się finansów publicznych w połowie roku 2001. Uwzględnione muszą być także trudności, które pojawiły się przy konstrukcji budżetu państwa na rok 2002. Dotyczyło to zwłaszcza presji na cięcia w wydatkach budżetowych. Dla oceny realizacji budżetu państwa w roku 2001 nie bez znaczenia był też fakt, że rok 2001 był rokiem wyborczym. W ostatnim kwartale roku 2001 budżet państwa realizowany był przez nową ekipę rządzącą, co nie pozostawało bez wpływu na ostateczne wykonanie budżetu państwa. Chodzi w szczególności o odmienne podejście do wydatków budżetowych i tym samym do deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Podejście obecnego rządu różni się od koncepcji preferowanych przez poprzednią ekipę rządzącą. Przejawia się to w bardziej pragmatycznym podejściu

do ograniczonych możliwości cięć w wydatkach budżetowych, wówczas gdy następuje załamanie dochodów państwa. Konsekwencją takiego podejścia była zgoda na powiększenie deficytu budżetowego oraz Państwowego Długu Publicznego (PDP). W ostatnim kwartale roku 2001 nie było tak widocznych i rażących, jak to miało miejsce w roku 2000, praktyk manipulowania wielkością salda budżetowego

i przesuwania deficytu na rok następny. Postępowanie takie oceniam jako rozumne i pragmatyczne, gdyż - nie lekceważąc kwestii dyscypliny fiskalnej - jestem przeciwny traktowaniu wielkości deficytu budżetowego zapisanego w ustawie, jako wielkości nienaruszalnej (przykład: rok 2000). Strategia taka prowadzi bowiem najczęściej do sztucznego zaniżania oraz ukrywania wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego, a konsekwencje tego są w następnym roku fiskalnym bardziej kosztowne niż gdyby dochodziło do normalnego finansowania deficytu budżetowego, przez co rozumiem zaciąganie pożyczek pod groźbą utraty przez rząd płynności finansowej.

Przy ocenie deficytu budżetowego oraz długu publicznego w roku 2001 konieczne jest więc uwzględnienie szczególnie niekorzystnych warunków, w których był wykonywany budżet państwa. Ponadto należy pamiętać, że wykonanie budżetu państwa w roku 2001 było trudne z tego względu, że już w momencie jego uchwalenia przyjęte były zbyt nierealistyczne założenia, i to pomimo tego, że został on uchwalony z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem. Ustawa budżetowa ulegała dwukrotnej nowelizacji (w lipcu i w grudniu 2001 r.), podejmowane były „działania ratunkowe” przez Radę Ministrów itd. Wszystko to świadczyło o wysoce niestabilnej sytuacji finansowej państwa.

2. Finansowanie deficytu budżetowego

Scharakteryzowane powyżej warunki realizacji budżetu państwa skutkowały także istotną różnicą pomiędzy wielkością deficytu budżetowego zapisaną w ustawie budżetowej a rzeczywistą jego wysokością. Przy porównywaniu tych wielkości właśnie zasadnicze znaczenie ma konfrontacja ustawy w pierwotnej wersji do wykonania budżetu. Porównanie deficytów rzeczywistych (podobnie jak i innych wielkości oraz wskaźników) z deficytami ustalonymi w znowelizowanych ustawach ma ograniczony walor poznawczy, chociaż jest ważne z praktycznego punktu widzenia. Stąd też wskazane byłoby, aby w przedstawionych porównaniach

i wyliczanych wskaźnikach uwzględniony był także ten układ: ustawa budżetowa – wykonanie budżetu. W ocenianym dokumencie nie zawsze ma to miejsce, co nie ułatwia prowadzenia analizy, a utrudnia formułowanie wniosków.

Ustawa budżetowa zakładała tzw. Finansowanie deficytu budżetowego w wysokości **20.538,8 mln zł**, podczas gdy wykonanie wyniosło **32.358,3 mln zł**, co oznaczało wzrost o **75,6%**, zaś w stosunku do roku 2000 wzrost aż o **110,2%**. Rozbieżność ta jest więcej niż rażąca i potwierdza nierealistyczne założenia przyjęte przy konstrukcji budżetu. Sytuacja wygląda jeszcze gorzej jeżeli weźmiemy pod uwagę wielkość „Krajowego finansowania deficytu budżetowego”, które można określić jako „Zapotrzebowanie netto rządu na środki finansowe krajowe”,¹ a więc rzeczywiste obciążenie gospodarki krajowej i rynku finansowego krajowego pożyczkami zaciąganyymi przez rząd. „**Finansowanie krajowe**” zapisane w ustawie wynosiło **22.361,6 mln zł**, podczas gdy rzeczywiste potrzeby finansowe rządu netto wyniosły aż **43.670,8 mln zł**, a więc były wyższe aż o **95,3%**. W porównaniu z rokiem 2000 potrzeby finansowe netto rządu były wyższe o **113,0%** (w tabelicy na s. 291 znajduje się błędnie wyliczony wskaźnik dynamiki dla roku 2001 w stosunku do roku 2000; z kolei w tabelicy na s. 71 w kolumnie 6 powinny być znaki „ – ” za wyjątkiem pozycji „Deficyt”; a w ogóle ta tablica jest raczej dezinformująca niż wyjaśniająca analizowane zjawiska).

O ile w roku 2000 zapotrzebowanie pożyczkowe netto rządu mogło być w całości pokryte przychodami z prywatyzacji, a część przychodów prywatyzacyjnych mogła być przeznaczona na pokrycie ujemnego salda stosunków wierzycielsko-dłużniczych rządu z zagranicą (**- 5.019,8 mln zł**), o tyle w roku 2001 sytuacja wyglądała diametralnie inaczej. Już w ustawie budżetowej przewidziano znacznie mniejszą kwotę przychodów z prywatyzacji (**18.000,0 mln zł**), gdyż faktycznie zrealizowane przychody wyniosły **6.490,1 mln zł**. Również pod tym względem wystąpił więc rażący błąd w prognozie budżetowej. Kolejnym czynnikiem wywołującym presję na krajowe środki publiczne było ujemne saldo stosunków finansowych rządu z zagranicą, które wyniosło w 2001 roku **- 11.312,5 mln zł** (w ustawie planowano **- 1.822,8 mln zł**). Na stan finansów państwa w roku 2001 miało wpływ przede wszystkim załamanie się dochodów budżetowych, które w ustawie zapisano na kwotę **152.465, 3 mln zł**, a wykonano **140,526,9 mln zł** (realizacja w **92,2%**). Przy znacznie mniejszym

¹ W projekcie budżetu państwa na rok 2002 używano pojęcia „Finansowanie niedoboru budżetowego w roku 2001” (Uzasadnienie s. 247). Określenie to było nader trafne, gdyż wyznacza ono poziom zapotrzebowania pożyczkowego rządu, które może być zaspokojone albo ze źródeł krajowych albo ze źródeł zagranicznych. Nie wiem dla czego w sprawozdaniu za rok 2001 zrezygnowano z tej nomenklatury.

stopniu ograniczania wydatków (w ustawie zakładano **185.444,7 mln zł** a zrealizowano **172.885,9 mln zł**, czyli w **93,2%**) także z tego powodu wystąpiła presja na powiększenie deficytu budżetowego i długu publicznego.

Rodzaje źródeł zaspokojenia potrzeb pożyczkowych rządu, zarówno z punktu widzenia podmiotów udzielających pożyczek, jak też rodzajów instrumentów, przy pomocy których popyt rządu na środki finansowe pożyczkowe był zaspokajany, w roku 2001 były silnie zdeterminowane przez warunki, na które powoływałem się powyżej. Konieczność zachowania bieżącej płynności finansowej rządu została okupiona istotnym wzrostem emisji skarbowych papierów wartościowych (SPW), wśród których zasadniczy udział miały bony skarbowe. Ich emisja w wysokości **43.482, 4 mln zł** niemal dorównywała emisji wartości obligacji skarbowych. W tej sytuacji nie udało się zrealizować zakładanego w strategii zarządzania długiem publicznym zmniejszenia udziału bonów skarbowych w finansowaniu deficytu budżetowego oraz długu Skarbu Państwa. W roku 2001 nastąpił więc przyrost netto zadłużenia rządu z tytułu wyemitowanych bonów skarbowych **aż o 10.792,6 mln zł** (według kapitału).

W ujęciu podmiotowym zwraca uwagę utrzymujący się wysoki udział sektora pozabankowego w finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto rządu, co jest zjawiskiem korzystnym i osłabia tezę o inflacyjnym oddziaływaniu deficytu budżetowego na gospodarkę. Struktura źródeł „Finansowania krajowego” przedstawiała się następująco:

	mln zł	%%
1. Sektor pozabankowy	23.922,2	54,8
2. Sektor bankowy	10.589,1	24,2
3. Inwestorzy zagraniczni	2.669,4	6,1
4. Przychody z prywatyzacji	6.490,1	14,9
R a z e m	43.670,1	100,0

Wbrew obiegu opinii udział inwestorów zagranicznych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych rządu nie był wysoki. Warto jednak zaznaczyć, że ocena ta dotyczy stanu, a informacje zawarte w sprawozdaniu nie pozwalają stwierdzić, jaka była fluktuacja tego udziału oraz jak to przekłada się na koszty pozyskania pieniądza.

Jeśli chodzi o „Finansowanie zagraniczne”, to należy podkreślić, że rok 2001 był kolejnym rokiem, w którym występowały rażące różnice pomiędzy założeniami przyjętymi do budowy ustawy budżetowej a rzeczywistym przebiegiem zjawisk. Fakt ten tylko do pewnego stopnia tłumaczy np. przedterminowa spłata, na korzystnych

warunkach, zadłużenia wobec Brazylii. Rozbieżności pomiędzy ustawą a jej realizacją w znacznie większym stopniu dotyczą przychodów z zagranicy, które zaplanowano na kwotę **42.052,998 mln zł**, a wykonano w kwocie **7.365,2 mln zł**, czyli w **17,5%**. Rozchody na rzecz zagranicy określono w ustawie w wysokości **43.875,0 mln zł**, podczas gdy ich wykonanie wyniosło **18.677,7 mln zł**, czyli **42,6%**. Rażąca różnica wystąpiła też w przypadku salda przychodów i rozchodów zagranicznych. Ujemne saldo zaplanowano na kwotę **1.822,8 mln zł**, podczas gdy rzeczywiste saldo, również ujemne, osiągnęło wartość **11.312,5 mln zł**.

Niski stopień realizacji przychodów z zagranicy można oceniać w zależności od przyjętych kryteriów. Wyższe ich wykonanie zmniejszyłoby potrzeby pożyczkowe rządu zaspokajane na krajowych rynkach finansowych (pożyczkowych), ale mogłoby prowadzić do wzrostu zadłużenia zagranicznego rządu. Ważnym zjawiskiem, które się powtarza od wielu lat jest niewykorzystywanie środków finansowych stawianych Polsce do dyspozycji przez międzynarodowe instytucje finansowe (EBI, MBOiR BRRE) dla wspierania ważnych zadań gospodarczych i społecznych. Ta część sprawozdania jest napisana lakonicznie (s. 296-298). Informacje przedstawione przez rząd ograniczają się na ogół do konstatacji faktów widocznych w liczbach, co nie pozwala na rzetelną ocenę tej części gospodarki środkami publicznymi. Chodziłoby o wyczerpujące przedstawienie przyczyn i skutków takiego stanu rzeczy. Przecież takie problemy jak aktywizacja obszarów wiejskich, usuwanie skutków powodzi, restrukturyzacja sektora węglowego, rozwój infrastruktury drogowej itp. są przecież newralgicznymi dziedzinami gospodarki. Stąd też „skwitowanie” w sprawozdaniu (Omówienie, t. I., s. 298), że przychody były mniejsze na te cele stanowi istotne uchybienie formalne. Nie podane zostało o ile przychody te były mniejsze, ponadto czy Polska poniosła koszty związane z niewykorzystaniem postawionych do naszej dyspozycji środków, nie mówiąc już o kosztach zaniechania finansowania wymienionych rodzajów działalności, wobec występujących krajowych ograniczeń budżetowych. Proponuję więc, aby rząd przedstawił rzetelną informację o tym obszarze finansów publicznych poszerzoną o analizę efektywności wykorzystania zagranicznych środków finansowych.

Luka informacyjna występuje także w przypadku „Pozostałych przychodów” oraz „Pozostałych rozchodów” krajowych (Omówienie, t. I. s. 293-294). W przypadku tych pozycji ustawa budżetowa zakładała **28.700,0 mln zł** przychodów, a **30.000 mln** rozchodów. Wykonanie w tej pozycji było zerowe. Brak jakichkolwiek wyjaśnień. Jest

to o tyle zastanawiające, że pozycja ta wystąpiła także w „Budżecie po zmianach”: przychody i rozchody w kwotach po **10.000,0 mln zł**.

Ogólnie można stwierdzić, że w roku 2001 nastąpił istotny wzrost relacji deficytu budżetu państwa do PKB. Relacja ta wyniosła 4,5% wobec 2,2% w roku 2000, ale stanowi to cenę właśnie owego pragmatycznego podejścia do budżetu państwa.

3. Państwowy dług publiczny

W roku 2001 nastąpił wzrost państwowego długu publicznego (PDP), zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w ujęciu relatywnym. W wartościach bezwzględnych PDP wyniósł **302.089,2 mln zł** co stanowiło **41,9% PKB**, wobec **40,9% PKB** w roku 2000. Wzrosła też wielkość oraz wskaźnik PDP powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń do **311.585,3 mln zł** i **43,2% PKB**. Ten ostatni wskaźnik jest ważny ze względu na kryteria ostrożnościowe i sanacyjne wyznaczone przez ustawę o finansach publicznych. Wprawdzie więc w roku 2001 nastąpiło odwrócenie spadkowej tendencji wymienionych wskaźników, ale okazało się ono niższe od przewidywanych wielkości wykonania budżetu państwa podawanych w dokumentach rządowych dotyczących projektu ustawy budżetowej na rok 2002. Państwowy dług publiczny na koniec 2001 r. przewidywany był na kwotę **314.583,9 mln zł**. Tak duża rozpiętość pomiędzy przewidywaną a rzeczywistą wielkością PDP powinna być skomentowana, jeżeli ma być zachowana ciągłość w kształtowaniu finansów publicznych. Rozbieżności te tłumaczą, ale tylko do pewnego stopnia, zmiany zakresowe sektora finansów publicznych oraz – konsekwentnie – zmiany w liczeniu PDP (Omówienie, t .I, s. 301). Niewątpliwie jednak na niższy, niż zakładano, poziom PDP miał wpływ niższy deficyt budżetu państwa na skutek blokowania wydatków, które nastąpiło w IV kwartale. Charakterystyczne jednak jest, że wydatki budżetu państwa były niższe o **4.102,4 mln zł** od tych, które zablokowała Rada Ministrów rozporządzeniem z 23 października 2001 roku. W grudniu część tych wydatków została odblokowana. Ocenę tych posunięć pomijam, jako wykraczającą poza ścisły przedmiot opinii.

O ile więc przyjmujemy, że przedstawione dane są wiarygodne (do pewnego stopnia podważa je sam dokument), to na niższy poziom PDP miał też wpływ poziom długu samorządowego, który był prognozowany w wysokości **14.474,1 mln zł** (w projekcie budżetu państwa na rok 2002), a rzeczywista wielkość zadłużenia sektora samorządowego wyniosła **10.768,7 mln zł**. W długu samorządowym zwraca

uwagę względnie wysoki udział „Pozostałego długu sektora samorządowego”. W roku 2001 osiągnął on kwotę **1.759,9 mln zł**. Z przedstawionych materiałów nie wynika jasno co jest treścią tego długu.

Charakteryzując procesy zachodzące w PDP w roku 2001, warto zwrócić uwagę na utrzymujący się nadal spadek długu zagranicznego w długi globalnym Skarbu Państwa. Następuje nadal sukcesywna zamiana długu zagranicznego w dług krajowy. Jest to widoczne z różnych punktów widzenia. W sprawozdaniu zastosowane zostały dwa kryteria a) podmiotowe – rezydenci – nierezydenci, b) kryterium miejsca emisji.

Nie można przedstawić jednoznacznej oceny dla realizacji strategii zarządzania długiem publicznym, gdyż wiele zjawisk i procesów miało charakter wymuszony. Tak jest np. ze wzrostem udziału bonów skarbowych w finansowaniu krajowego długu Skarbu Państwa, który to udział miał się zmniejszać, tymczasem w roku 2001 wzrósł istotnie w kwotach bezwzględnych o **50,2%**. W konsekwencji udział bonów skarbowych w finansowaniu długu krajowego SP wzrósł z **16,1%** w roku 2000 do **19,0%** w roku 2001. Koszty pozyskania pieniądza poprzez emisję bonów skarbowych są, z reguły wyższe, niż przy pomocy innych instrumentów (papierów wartościowych).

W roku 2001 wzrósł też udział obligacji o oprocentowaniu stałym z **52,7%** do **55,5%**. Zjawisko to można byłoby uznać za korzystne, gdyż ułatwia ono zarządzanie długiem, ale z drugiej strony – wobec istotnej rozbieżności pomiędzy zakładanym wskaźnikiem inflacji a wskaźnikiem rzeczywistym - oprocentowanie stałe może okazać się także drogim sposobem pozyskiwania środków finansowych na potrzeby rządu. Sygnałem dla rządu do wnikliwej analizy kształtowania PDP oraz realizowanej strategii zarządzania długiem powinny być rosnące koszty jego obsługi. Koszty te wyniosły w 2001 roku **20.898,6 mln zł**, a więc wzrosły o **15,9%**. Krytyczna analiza tego zjawiska wykracza poza ramy niniejszej opinii.

Występuje nadal zjawisko zmniejszania się zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa liczonego w USD. W roku 2001 dług ten zmniejszył się o **4.352,5 mln USD** i osiągnął stan **24.812,3 mln USD**. Decydującym czynnikiem spadku długu zagranicznego SP była przedterminowa spłata długu wobec Brazylii na kwotę **3.320,0 mln USD**. Pewne znaczenie miało też zjawisko aprecjacji dolara amerykańskiego w stosunku do innych walut, w których nominowany jest dług zagraniczny SP.

Analiza stosunków wierzycielsko-dłużniczych Polski z zagranicą pozwala stwierdzić, że mimo trudności finansowych państwa, które wystąpiły w roku 2001, rząd zachował kontrolę nad tym strategicznym dla kraju obszarem finansów publicznych. Rząd wykazywał inicjatywę w rozwiązywaniu problemów zadłużenia zagranicznego SP.

4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

W zakresie poręczeń i gwarancji SP rząd wykazywał się większą aktywnością niż w latach ubiegłych, czego wyrazem jest wykorzystanie aż w **74,7%** limitu zapisanego w ustawie budżetowej. (W roku 2000 ustalony na poziomie **18.000,0 mln zł** limit poręczeń i gwarancji kredytowych został wykorzystany przez rząd w zaledwie **22,4%**). Oceniając ten obszar finansów publicznych można stwierdzić, że rok 2001 nie przyniósł widocznych zagrożeń w postaci zwiększających się należności Skarbu Państwa z tytułu gwarantowanych i poręczonych kredytów. Przeciwnie należności te zmniejszyły się w stosunku do roku ubiegłego o **493,9 mln zł** na skutek windykacji i redukcji należności. Szkoda, że w sprawozdaniu nie podano w jakich proporcjach. Ogólnie można jednak stwierdzić, że w obszarze poręczeń i gwarancji SP nie zachodziły istotne zmiany, które skutkowałyby dalszym pogorszeniem się stanu finansów publicznych. Ich relacja (stanu) do PKB wyniosła **3,8%** i była niższa niż w poprzednich latach, kiedy to oscylowała wokół **5% PKB**

5. Należności Skarbu Państwa

Należności Skarbu Państwa stanowią pozycję różnorodną. Jakkolwiek ich treścią są - co wynika z nazwy - środki finansowe, które powinny wpłynąć do budżetu państwa, to jednak występują zasadnicze różnice pomiędzy zaległościami podatkowymi i niepodatkowymi a resztą należności. Istota różnicy sprowadza się sposobu powstawania należności. Należności z tytułu zaległości podatkowych i niepodatkowych są skutkiem zobowiązań publicznoprawnych, powstających w oparciu o przymus. Inne należności Skarbu Państwa są zaś skutkiem prowadzonej przez państwo (rząd) polityki.

Inna uwaga jest związana ze zmianą metody ewidencji zaległości podatkowych i niepodatkowych, co zostało wyjaśnione na s. 312 Omówienia. Zmiana polega na tym, że od roku 2001 ewidencjonowane i sprawozdawane są wielkości zaległości podatkowych i niepodatkowych, których termin płatności już minął. Jest to logiczne, natomiast powstaje pytanie, dlaczego do roku 2000 ujmowano zaległości w części, których termin nie minął. Motywy takiego postępowania nie są jasne. Czy są one wynikiem niedbalstwa, czy też obecne zmiany są kolejnym przykładem manipulacji informacjami i przedstawiania na korzystniejszych dla rządu danych liczbowych. W wyniku tej zmiany w roku 2001 stan zaległości zmniejszył się z **37.940,7 mln zł** do **36.407,4 mln zł**. Faktem też jest, że w sprawozdaniu podane zostały należności Skarbu Państwa w starym i nowym ujęciu, co umożliwia ich porównywalność. Wszelkie tego typu zmiany utrudniają jednak ocenę analizowanych zjawisk w czasie. Nie jest pewne, czy w kolejnych dokumentach budżetowych nadal będą pokazywane stare i nowe ujęcia.

W warunkach porównywalnych, którym to układem będę się posługiwał dalej, stan należności Skarbu Państwa na 31.12. 2001 r. wynosił **38. 424,4 mln zł**, co oznacza ich **wzrost o 483,7 mln zł**. Wzrost taki można by ocenić jako umiarkowany, gdyby nie rozpoznanie zmian w strukturze należności Skarbu Państwa. Z analizy tej wynika, że wzrost jest wypadkową wielu czynników pomniejszających i powiększających należności Skarbu Państwa. O ile za naturalne należy uznać zmniejszenie się należności Skarbu Państwa z tytułu sprzedaży obligacji typu Brady „collateral” o **1.894,7 mln zł** w związku ze spłatą zadłużenia zagranicznego, o tyle niepokojący był wzrost zaległości podatkowych i niepodatkowych o **2.338,5 mln zł**.

Wśród zaległości podatkowych i niepodatkowych, na kwotę **14.947,4 mln zł**, dominują zaległości w podatkach pośrednich, gdyż wyniosły one **8.988,4 mln zł**, czyli około **60%**. Zaległości z tytułu podatków pośrednich w roku 2001 wzrosły o **2.373,6 mln zł**, czyli o **35,9%** w stosunku do roku ubiegłego.

W dziedzinie tej nie widać więc żadnej poprawy, mimo że była ona zapowiadana od wielu lat przez kolejne rządy. W sprawozdaniu zwraca się uwagę na fakt, że zaległości te powstają w czterech sektorach gospodarki narodowej: górnictwie węgla kamiennego, przemyśle obronnym, hutnictwie, przemyśle lekkim. W Sprawozdaniu nie ma natomiast bliższych informacji o strukturze tych zaległości chociażby w takim sektorowym przekroju. Zwraca uwagę fakt, że do tradycyjnie trudnych pod względem regulowania należności wobec Skarbu Państwa sektorów

ciężkich, dochodzi sektor przemysłu lekkiego oraz PKP. Sektor przemysłu lekkiego jest przecież sektorem pojemnym, stąd należałoby oczekiwać precyzyjnych informacji na jego temat. W Sprawozdaniu brakuje także wykazu największych dłużników. Ponadto konieczne jest wskazanie, jakie środki zamierza podjąć rząd w celu ograniczania negatywnych zjawisk, takich jak np: brak zabezpieczenia majątkowego interesu Skarbu Państwa w przypadku upadłości podatnika, powstawania zaległości firm, których udziałowcami były osoby zagraniczne obecnie przebywające poza granicami kraju. Chodzi także o inne przyczyny wymienione w sprawozdaniu, które poddają w wątpliwość fundamentalną zasadę podatkową – równości podatników wobec prawa. Zaległości podatkowe oznaczają bowiem dodatkową redystrybucję dochodów, niekorzystną dla podatników regulujących swoje zobowiązania wobec państwa. W omawianej dziedzinie nie można więc poprzestać na skonstatowaniu przyczyn. Powinny być przedstawione środki przeciwdziałające tym negatywnym zjawiskom.

Z innych należności Skarbu Państwa podkreślić należy znaczną kwotę **6.000,0 mln zł**, którą winien jest budżetowi państwa Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Wobec pogłębiającego się deficytu FUS odzyskanie tych należności jest wielce wątpliwe. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do należności Skarbu Państwa od Kas Chorych, jakkolwiek kwota tych należności jest znacznie mniejsza i wynosi **821,7 mln zł**. W odniesieniu do Kas Chorych wątpliwość jest tym większa, że coraz bardziej prawdopodobna jest ich likwidacja.

X X X

Podsumowując można stwierdzić, że pomimo wyraźnych trudności i napięć w finansach publicznych, które wystąpiły w roku 2001, rząd utrzymał kontrolę nad tym strategicznym obszarem działalności państwa. Podjętych zostało szereg kroków (nowelizacja ustawy budżetowej, blokada środków budżetowych), aby nie dopuścić do utraty płynności finansowej. Wymagało to jednak wzmożonej aktywności pożyczkowej państwa. W podejściu do deficytu (równowagi) budżetu państwa dostrzegam pragmatyzm. Wyraża się on m.in. w wiązaniu realizacji rocznego budżetu, w tym jego rocznej nierównowagi, z przebiegiem cyklu koniunkturalnego, którego okres wykracza poza rok fiskalny. Wobec zmniejszających się dochodów, rząd ograniczył wydatki, jednak w mniejszym stopniu, co można interpretować jako wyraz przyjęcia przez państwo minimum materialnej odpowiedzialności za wybrane dziedziny życia publicznego, społecznego i gospodarczego.