

## Ekspertyza dotycząca państwowego długu publicznego, kosztów obsługi długu publicznego, należności i zobowiązań Skarbu Państwa w projekcie ustawy budżetowej na 2003 r.<sup>1</sup>

Projekt budżetu Państwa zawiera dwie części dotyczące obsługi długu (cz. 78 i cz. 79) oraz cz. 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej. W odpowiednich rozdziałach są one omówione w *Uzasadnieniu do ustawy budżetowej*. Wszystkie podane tam liczby oraz wyjaśnienia są lepiej zrozumiałe, jeśli czyta się je łącznie ze *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2003-2005*, która jest materiałem skrzętnie utajnionym. *Strategia* jest „doczepiona” do *Uzasadnienia*, nie jest wymieniona w spisie treści i aby ją znaleźć trzeba wiedzieć, że tam się powinna znajdować.

### 1. Państwowy dług publiczny

1.1. Państwowy dług publiczny, czyli zadłużenie całego sektora finansów publicznych, wynosił na koniec 2001 r. – 302.088,7 miliona<sup>2</sup>. Zgodnie z prognozą zawartą w *Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2003 r.* państwowy dług publiczny na koniec 2002 r. wyniesie 358.205,9 miliona, a na koniec 2003 r. – 395.372, 6 miliona złotych. Oznacza to przyrost PDP w ciągu 2 lat o prawie 93 miliardy złotych, czyli o blisko 31%.

PDP powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych wynosił (będzie wynosił według prognoz: w końcu 2001 r. - 311.584,8 miliona złotych  
w końcu 2002 r. – 370.075,2 miliona złotych,  
w końcu 2003 r. – 411.703,3 miliona złotych.

PDP powiększony o kwotę wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wzrośnie w ciągu 2 lat o prawie 32%. PDP wynikający z udzielonych poręczeń i gwarancji rośnie szybciej niż dług z pozostałych tytułów.

W *Uzasadnieniu* autorzy podają, że przyrost zadłużenia w 2002 r. i w 2003 r. wynika przede wszystkim z konieczności sfinansowania wysokich deficytów budżetowych oraz z deprecjacji złotówki (w 2002 r.).

Relacja PDP powiększonego o wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wzrośnie z 43,2% w 2001 r. do 49,8% w końcu 2002 r., a w końcu 2003 r. ma wynieść 52,5%, czyli przekroczyć po raz pierwszy pułap, gdy powinny być – zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – wdrożone procedury ostrożnościowe.

Wielkości te są na razie prognozami, a zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art. 12 i art. 45) procedury ostrożnościowe i sanacyjne powinny być wdrażane nie na podstawie prognoz lecz na podstawie zrealizowanych wielkości. Czyli jeśli prognozy się sprawdzą, a będzie o tym wiadomo dopiero w maju 2004 r., to pierwsza procedura ostrożnościowa (utrzymanie odpowiedniej relacji deficytu budżetu Państwa do dochodów oraz odpowiednich relacji w budżetach samorządowych) może być uruchomiona dopiero dla budżetu na 2005 r.

W *Uzasadnieniu* autorzy podają, że w związku z zagrożeniem przekroczenia progu 50% w 2003 r. w projekcie budżetu na 2003 r. już uwzględniono przewidziane w ustawie o finansach

<sup>1</sup> Przygotowana na podstawie projektu budżetu Państwa na 2003 r. i Uzasadnienia do projektu.

<sup>2</sup> Według *Sprawozdania z wykonania budżetu Państwa w 2001 r.* – 302.089,7 miliona.

publicznych ograniczenia na relację deficytu do dochodów. Tę decyzję oceniam niezwykle pozytywnie.

Ponieważ po raz pierwszy mamy do czynienia z możliwością zastosowania procedur ostrożnościowych przy układaniu budżetu, warto się w tym miejscu zastanowić kiedy powinny one być wdrażane. Z jednej strony mamy niepokojącą prognozę i wydawałoby się, że im szybciej wdrożone zostaną środki zaradcze tym lepiej. Z drugiej jednak strony, prognozy nie muszą się sprawdzić. W *Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2002 r.* przewidywane zadłużenie na koniec 2001 r. miało wynieść 314 miliardów złotych, a w końcu 2002 r. – 361 miliardów. A więc, pierwsze prognozy zadłużenia na 2001 r. były bardziej pesymistyczne niż pokazała to rzeczywistość (zadłużenie jest o 12 miliardów złotych mniejsze niż przewidywano). Prognoza zadłużenia na 2002 r. jest dzisiaj bardziej optymistyczna (o 3 miliardy złotych) niż rok wcześniej.

Zapisy dotyczące procedur ostrożnościowych w ustawie o finansach publicznych zostały sformułowane w taki właśnie sposób (odnoszący się ni do prognoz, ale do stanów faktycznych), ponieważ ich twórcy mieli świadomość niepewności prognoz. Być może jednak Parlament i rząd, w obliczu już nie teoretycznej, ale sytuacji bardzo prawdopodobnego zastosowania tych procedur, powinien ponownie zastanowić się nad terminem ich wdrożenia i ewentualnie zmienić odpowiednie zapisy ustawy o finansach publicznych.

1.2. PDP to przede wszystkim dług sektora rządowego. W 2001 r. wynosił on 96,4%, w 2003 r. udział ten ma się zmniejszyć do 95,2%. Pozostały dług to dług sektora samorządowego. Ta zmiana relacji następuje w wyniku niezwykle dynamicznego zadłużania się samorządów (przyrost w 2002 r. o blisko 40%). Autorzy *Uzasadnienia* przewidują, że w 2003 r. przyrost zadłużenia sektora samorządowego będzie niższy, chociaż nadal bardzo duży (25%). Autorzy *Uzasadnienia* podają jako przyczynę tak szybkiego zadłużania się samorządów konieczność sfinansowania deficytów tych jednostek. Trzeba tu zwrócić uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze, jednostki samorządu terytorialnego, jako całość, są bardzo dalekie od osiągnięcia dopuszczalnych ustawą o finansach publicznych (art. 113 i 114) limitów zadłużenia<sup>3</sup>. Po drugie, JST dopiero w ostatnich latach zaczęły w znaczący sposób pozyskiwać środki poprzez emisję obligacji komunalnych<sup>4</sup>. Z kolei emisja obligacji komunalnych dokonywana jest najczęściej na potrzeby inwestycyjne. Według informacji od kierownika podyplomowego Studium Ekonomiki Zdrowia przy Wydziale Nauk ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego ogromną presję na samorządy wywierają pracownicy służby zdrowia. Specjalnie na ich żądanie na Studium zorganizowano wykład o obligacjach komunalnych. Wydaje mi się więc, że założenie spadku tempa zadłużania się samorządów jest zbyt optymistyczne.

1.3. Niewielką, ale jednak istotną, częścią długu sektora rządowego jest „pozostały dług sektora rządowego”, czyli zadłużenie państwowych funduszy celowych, Kas Chorych itp. Niestety, autorzy *Uzasadnienia* nie poświęcili tej części długu ani jednego zdania. Jego wielkość łatwo obliczyć odejmując od długu sektora rządowego dług Skarbu Państwa. Ta część długu wynosiła 8,7 miliarda w końcu 2001 r., ma wynieść 12,6 miliarda złotych w końcu 2002 r. Natomiast według prognozy na koniec 2003 r. dług ten ma się obniżyć do 4 miliardów złotych, czyli trzykrotnie w stosunku do 2002 r. Dlaczego? Jakie miałyby być przyczyny tak wielkiego obniżenia się pozostałego długu sektora rządowego? Jest to o tyle ważne, że o ile minister Finansów ma pełną kontrolę nad długiem Skarbu Państwa, o tyle kontrola Ministra Finansów (i rządu) nad zadłużaniem się funduszy czy Kas Chorych jest niewielka, a właściwie żadna.

---

<sup>3</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa w 2001 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, RM, Warszawa 2002 .

<sup>4</sup> Zob. przypis 2.

Również informacje o zadłużeniu „pozostałego sektora rządowego” zawarte w *Strategii zarządzania długiem...* nie pozwalają na wyjaśnienie przyczyn prognozowanego trzykrotnego spadku tej części długu.

1.4. Koszty obsługi długu mają wynieść w 2003 r. 27 miliardów złotych, czyli o 1,3 miliarda więcej niż w roku 2002 r. Stanowi to 14% całkowitych wydatków budżetu Państwa. Jest to trzecia co do wielkości pozycja wydatkowa budżetu. Większe od wydatków na obsługę długu są tylko subwencje dla samorządu terytorialnego (32 miliardy) oraz dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (28 miliardów). Skalę wydatków na obsługę długu dobrze obrazuje również porównanie w największym wydatkiem resortowym – na obronę narodową, który wynosi 15 miliardów złotych (bez uwzględnienia rezerw), czyli 55% wydatków na obsługę długu.

Wydatki na obsługę długu systematycznie rosną. Opracowywana od kilku lat *Strategia zarządzania długiem* (materiał bardzo wszechstronnie i dobrze przygotowany), jest dokumentem autonomicznym w tym sensie, że zajmuje się zarządzaniem już istniejącym długiem z punktu widzenia kilku celów (minimalizowania kosztów obsługi, optymalizacji zarządzania płynnością budżetu, ograniczaniem ryzyka stopy procentowej, ograniczaniem ryzyka refinansowania w walucie krajowej). Cele te nazwałabym celami technicznymi. *Strategia* nie zajmuje się natomiast samym zagadnieniem powiększającego się zadłużenia, które wynika przede wszystkim z konieczności finansowania deficytów budżetowych. A wielkość deficytu to już nie jest zagadnienie techniczne, ale polityczne.

## **2. Poręczenia i gwarancje skarbu państwa**

2.1. Udzielanie poręczeń i gwarancji reguluje ustawa z 1997 r. o udzielaniu poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne. Ustawa ta miała uporządkować tryb i zasady udzielania poręczeń i gwarancji i wprowadzić kontrolę Ministra Finansów nad udzielanymi poręczeniami, które mogą przecież skutkować wypłatami z budżetu. Ustawa z 1997 r. była wielokrotnie nowelizowana, ostatni raz w lipcu 2002 r.

Udzielanie poręczeń i gwarancji może się odbywać nie tylko na podstawie ustawy o udzielaniu poręczeń i gwarancji, ale również na podstawie wielu innych ustaw, które zostały uchwalone po 1997 r. Można tu wymienić np. ustawy: o restrukturyzacji PKP, o autostradach płatnych, o restrukturyzacji hutnictwa, o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Ustawy te często wprowadzały inne uregulowania niż zawiera ustawa z 1997 r. Podstawowy cel ustawy z 1997 r. nie został więc osiągnięty. Rząd i Parlament chcąc zmienić zasady udzielania poręczeń mogą zawsze znowelizować ustawę z 1997 r. Praktyka, polegająca na umieszczaniu trybu i zasad udzielania poręczeń jest równie zła jak praktyka (na szczęście już zaniechana) wpisywania przepisów podatkowych do ustaw innych niż podatkowe.

2.2. Przyrost potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji był niewielki i wyniósł w 2002 r. 1,3 miliarda złotych, przy stanie udzielonych poręczeń w końcu roku wynoszącym 28,5 miliarda złotych. W 2003 r. przewiduje się wzrost potencjalnych zobowiązań o 12,5 miliarda złotych, do stanu 41 miliardów na koniec 2003 r.

Art. 8 projektu ustawy budżetowej na 2003 r. ustala limit udzielonych poręczeń i gwarancji na 23 miliardy (w 2002 r. było to 29 miliardów). W ubiegłych latach limity udzielanych poręczeń nie były wykorzystywane. Trudno przewidzieć, czy powtórzy się to w 2003 r. W każdym razie, potencjalne możliwości udzielania poręczeń są bardzo duże i wynikają, jak wcześniej pisałam, nie tylko z samej ustawy z 1997 r., ale również z wielu innych ustaw.

Zarówno w *Uzasadnieniu*, w rozdziale o zobowiązaniach, jak i w objaśnieniach do art. 8, cele, na jakie mają być udzielane poręczenia, są wymienione dość ogólnikowo. Posłom należą się bardziej szczegółowe informacje na ten temat.

2.3. W *Uzasadnieniu* znajduje się informacja, że zaostrzona zostanie polityka w zakresie udzielania nowych poręczeń i gwarancji. Moim zdaniem dotychczasowa polityka w tej dziedzinie nie była taka zła. Według stanu na koniec 2001 r. tylko 1,2% udzielonych poręczeń miało wysokie ryzyko, a 16,1% ryzyko podwyższone; współczynnik ryzyka dla całego portfela wyniósł 34% i był znacznie niższy niż na koniec 2000 r.<sup>5</sup>

### **3. Należności skarbu państwa**

3.1. Zawsze największy udział w należnościach Skarbu Państwa miały zobowiązania podatkowe (35% w 2001 r. i 42% w 2002 r.). Przez kilka lat utrzymywała się tendencja wzrostu należności SP, a szczególnie wzrostu zaległości podatkowych. Według informacji zawartych w *Uzasadnieniu*... dane dotyczące zobowiązań podatkowych za 2001 r. są nieporównywalne z danymi za 2002 r. i 2003 r. z uwagi na inną metodologię szacowania danych. Już ten fakt utrudnia, jeśli nie uniemożliwia, ocenę prognoz na 2003 r. Sprawę oceny dodatkowo komplikuje uchwalenie ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych (czyli możliwość umorzenia części podatków).

Nie czuję się dostatecznie kompetentna, aby ocenić czy szacowane przez rząd skutki działania ustawy restrukturyzacyjnej (umorzenie zaległości podatkowych na kwotę przeszło 10 miliardów złotych) są realistyczne.

3.2. Natomiast, jak co roku, *Uzasadnienie* zawiera cały zestaw działań, jakie mają być podjęte, aby poprawić ściągalność podatków. Być może wreszcie osiągną one zamierzony skutek.

W *Uzasadnieniu* znajduje się informacja o planowanym w 2003 r. uruchomieniu Systemu Informacji Podatkowej, który ma m.in. „służyć ujednoczeniu stanowiska Ministra Finansów i organów podatkowych”. Warto w tym miejscu przypomnieć art. 14 ust. 2 Ordynacji podatkowej z 1997 r., który mówi, że Minister Finansów „dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, dokonując w szczególności jego urzędowej interpretacji, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego.” Przepis ten obowiązuje już prawie 5 lat. Czy przepis ten był do tej pory martwy?

3.3. W odniesieniu do pożyczek udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (łącznie 6 miliardów złotych należności głównej) planuje się ich umorzenie. Jest to chyba sensowne rozwiązanie, ponieważ FUS nie byłby w stanie spłacić tej pożyczki. Już w momencie udzielania pożyczek dla FUS wiele osób uważało, że budżet nigdy tych pieniędzy nie odzyska. Czy jest wobec tego sens utrzymywania art. 53 ustawy z 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, dopuszczającego udzielanie FUS pożyczek z budżetu państwa?

W projekcie budżetu przyjmuje się natomiast, że Kasy Chorych spłacą połowę (410 milionów złotych) zaciągniętej pożyczki. Mam co do tego poważne wątpliwości.

3.4. Jak co roku istotną pozycją należności Skarbu Państwa są należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek kredytów mieszkaniowych (od kilku lat ok. 7,5 miliarda złotych). Kilkakrotnie podejmowane były próby uregulowania tej sprawy, niestety bezskuteczne. Odzyskanie tych należności jest więcej niż problematyczne.

### **4. Finansowanie deficytu budżetu państwa**

Mówiąc o finansowaniu deficytu budżetu Państwa w 2002 r., a także w latach następnych, trzeba zwrócić uwagę na dwie sprawy: zmniejszające się przychody z prywatyzacji oraz

---

<sup>5</sup> Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2001 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz bank Gospodarstwa Krajowego (Druk Sejmowy nr 526).

zwiększająca się niepewność (po części wiążąca się z malejącymi przychodami z prywatyzacji).

W ustawie budżetowej na 2002 r. zakładano, że przychody z prywatyzacji przeznaczone na finansowanie deficytu wyniosą 6,6 miliarda złotych. Prawdopodobnie obawa co do realności tych założeń była jedną z przyczyn umieszczenia w przychodach i rozchodach związanych z finansowaniem deficytu (cz. 98) swojego rodzaju rezerwy: pozostałych przychodów i rozchodów w wysokości 50 miliardów złotych (z zerowym saldem). W *Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2002 r.* podawano, że decyzja o realizacji tych rozchodów zależeć będzie od sytuacji budżetu Państwa i sytuacji na rynku finansowym.

Zrealizowane przychody z prywatyzacji przeznaczone na sfinansowanie deficytu były niższe i wyniosły 3,7 miliarda złotych, co przy niezmienionej wielkości deficytu musiało spowodować większą skalę zaciągania pożyczek. W *Uzasadnieniu do ustawy na 2003 r.* podaje się, że w operacjach „pozostałych przychodów i rozchodów” uzyskano dodatnie saldo 2,3 miliona złotych, ale nie podaje się skali tych operacji.

W projekcie budżetu na 2003 r. zakłada się, że przychody z prywatyzacji przeznaczone na sfinansowanie deficytu wyniosą 7,4 miliarda złotych i również tworzy się rezerwę „pozostałych przychodów i rozchodów” w wysokości 35 miliardów złotych (z zerowym saldem). Uzasadnienie tej pozycji jest identyczne jak rok wcześniej (niepewna sytuacja budżetu Państwa i niepewna sytuacja na rynku finansowym).

## **5. Konkluzja**

Problemy związane z państwowym długiem publicznym oraz z finansowaniem deficytu są w *Uzasadnieniu* przedstawione dobrze (zwłaszcza, jeśli uda się znaleźć *Strategię zarządzania długiem*). Pokazują w dostateczny sposób zagrożenia, jakie istnieją w tym obszarze. A wnioski z tych zagrożeń musi wyciągnąć rząd i Parlament.