

Prof. dr hab. Zdzisław Fedorowicz

Ekspertyza nr 230
(IP-92 G)

Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2001

Opinia została opracowana na podstawie projektu ustawy budżetowej wraz ze Strategią zarządzania długami sektora finansów publicznych i trzyletnim planem limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej, przesłanych Marszałkowi Sejmu RP przez Prezesa Rady Ministrów RP przy piśmie z 15 listopada 2000 r.

1. Uwagi ogólne

1.1 . Podstawowe wielkości projektu ustawy budżetowej na 2001 r. są ujęte w tabeli 1 :

Tabela 1. Podstawowe wielkości projektu budżetu na 2001 r.

Wyszczególnienie	przew. wyk. 2000 r. mld zł	przew. wyk. 2000 r. %%	Projekt ustawy na 2001 r. mld zł	4 :2 nominalnie	4 :2 realnie
1	2	3	4	5	6
Dochody	137,1	97,3	160,5	117,0	109,2
Wydatki	152,5	97,5	182,3	119,5	111,5
Deficyt	15,4	100,0	21,7	141,2	131,7

Dane tabeli wskazują, że przy niepełnym wykonaniu planowanych na 2000 rok dochodów i wydatków budżetu, co należy przypisać gorszym od spodziewanych makroekonomicznym wynikom gospodarki i gorszej od spodziewanej sprawności aparatu administracyjnego państwa, na rok 2001 przewiduje się bardzo znaczny wzrost ogólnych wielkości budżetu (dochodów, wydatków, deficytu budżetowego), tak w ujęciu nominalnym, jak w ujęciu realnym (to znaczy przy wyeliminowaniu wpływu przewidywanego na 2001 rok średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (107,2 %). Ulega zwiększeniu także skala redystrybucji budżetowej : dochody budżetu w projekcie ustawy mają wynosić 20,2 % produktu krajowego brutto, podczas gdy w przewidywanym wykonaniu budżetu na 2000 r. ta relacja wynosi 19,4 %, a więc o 0,8 punktu procentowego mniej. Przewidziane w projekcie ustawy na 2001 r. wydatki budżetu stanowią 23,0 % PKB, podczas gdy ich relacja do PKB w przewidywanym wykonaniu budżetu na 2000 r. wynosi 21,6 %, czyli o 1,4 punktu procentowego mniej. Wzrost skali redystrybucji budżetowej PKB, przewidziany na 2001 r., ma przerwać występującą od kilku lat tendencję spadku tej skali.¹

Ogólne wielkości budżetu, przewidziane w projekcie ustawy na 2001 r. mogą budzić zastrzeżenie nie tylko z uwagi na rosnący ich udział w PKB (co w uzasadnieniu do projektu ustawy nie zostało zaopatrzone w argumentację za zmianą dotychczasowej polityki ograniczania działalności sektora publicznego i zużywanych przezeń zasobów na politykę o odwrotnym nastawieniu) , ale także i z uwagi na zbyt optymistyczne, jak się wydaje, przewidywania co do tempa wzrostu PKB w 2001 roku w porównaniu z rokiem bieżącym

1.2 Tempo wzrostu gospodarczego w 2001 r. w projekcie ustawy budżetowej ustalono

¹ Por. wykres relacji dochodów budżetu do PKB, zamieszczony na s. 45 uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2001 r.

na 5,1 % w stosunku do przewidywanego wykonania w 2000 r., kiedy to w porównaniu z rokiem poprzednim PKB ma zwiększyć się o 5,0 %. Trzeba zwrócić uwagę na to, że roczne wskaźniki wzrostu PKB od 1998 r. wykazują tendencję malejącą i nie widać przekonujących przesłanek dla odwrócenia tej tendencji w roku 2000. W ustawie budżetowej na 2000 r. przewidziano realny wzrost PKB na 5,2 %, obecnie to przewidywanie zredukowano do 5,0 %. Ten wskaźnik jest jednak wyższy od wskaźnika osiągniętego w 1999 r., przy czym „na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego w 2000 r. w porównaniu z 1999 r. złoży się między innymi zwiększenie dynamiki produkcji sprzedanej przemysłu do około 8,1 % (wobec 4,3 % w 1999 r.)². Przy tej ocenie pominięto jednak katastrofalne wyniki produkcji rolnej w bieżącym roku, które nie mogły pozostać bez wpływu na tempo wzrostu PKB. Gdyby poziom wzrostu gospodarczego w 2000 r. był niższy od przewidywanego, osiągnięcie w 2001 r. zakładanego poziomu PKB w cenach bieżących w wysokości 793,7 mld zł byłoby jeszcze trudniejsze, gdyż wymagałoby większego niż 5,1% tempa wzrostu w porównaniu do 2000 r. Wprowadzie minister finansów J. Bauc twierdzi, że „niewielkie różnice w tempie wzrostu PKB mają marginalny wpływ na dochody budżetowe. To, co się naprawdę liczy, to nie dochód narodowy wytworzony, ale wykorzystany w kraju (...) bo od wykorzystanego płaci się podatki, szczególnie pośrednie”³, ale to twierdzenie wymaga weryfikacji. Weryfikacją może być ocena pozycji dochodów w projekcie ustawy budżetowej, a na ich tle także wydatków i deficytu budżetowego.

1.3 Następnym czynnikiem, który - obok tempa wzrostu produktu krajowego brutto w cenach stałych - wpływa na wielkość bazy gromadzenia dochodów publicznych, na wysokość publicznych wydatków i w konsekwencji także na poziom deficytu budżetowego - jest wskaźnik wzrostu cen. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2001 r. przewidziano, że średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2000 r. powinien wynieść 10 %, a w 2001 r. 7,2 %. Przewidywany na rok bieżący wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych kształtuje się znacznie wyżej, niż ustalono w ustawie budżetowej na ten rok, a jako przyczyn tego niespodziewanie wysokiego wzrostu cen poszukuje się we wzroście cen żywności w następstwie niekorzystnych warunków produkcji rolnej i działań interwencyjnych rządu na rynku produktów rolnych, oraz w bardzo znacznym wzroście cen ropy naftowej i paliw płynnych na rynkach światowych. Ta diagnoza przyczyn wyższego od planowanego wzrostu cen w 2000 r. jest trafna. Na jej tle można tylko dodać, że z uwagi na kosztowy a nie popytowy charakter tych przyczyn, stosowana przez Radę Polityki Pieniężnej antyinflacyjna terapia w postaci podwyższania stóp procentowych nie może przyczynić się do obniżenia inflacji a jedynie może wywołać zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego. Trzeba też uznać za zasadne przewidywanie, że w 2001 r. wpływ wzrostu cen żywności i cen paliw na ogólny wskaźnik wzrostu cen będzie znacznie mniejszy, niż przed rokiem. Mniej przekonujące jest przewidywanie hamującego wpływu na wzrost cen polityki pieniężnej NBP. W sumie jednak obniżenie przewidywań inflacyjnych w 2001 r. o 2,8 punktu procentowego poniżej wzrostu cen w 2000 r. jest uzasadnione.

1.3 Na wskaźnik inflacji oraz na koszty obsługi długu zagranicznego (a także na niektóre inne pozycje wydatków budżetowych) wywiera wpływ poziom kursów walutowych. Wydaje się, że w przewidywanym wykonaniu 2000 r., a także w planie na 2001 r. wartość złotego (i w stosunku do USD, i w stosunku do Euro, gdyż kurs krzyżowy tych dwóch walut na poziomie 0,88 USD za 1 Euro jest realistyczny) została ustalona na zbyt wysokim poziomie. Za bardziej prawdopodobne - w świetle obecnych tendencji na rynku walut - trzeba uznać średnioroczne relacje PLN/USD 4,50 w 2000 r. i 4,80 w 2001 r. oraz PLN/EUR 4,00 w 2000 r. i 4,22 w 2001 r.

Odmienne od przewidywanego ukształtowanie się poziomu kursów walutowych może

² Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2001 r., s. 21

³ Pieniądzy „pod stołem nie będzie”, wywiad z ministrem finansów J. Baucem, „Rzeczpospolita” nr 270 z 20 listopada 2000 r., s. B I.

mieć wpływ także na wielkości importu i eksportu oraz ukształtowanie się salda obrotów bieżących w bilansie płatniczym, którego deficyt mógłby być mniejszy, o ile droższe obce waluty stymulowałyby wzrost eksportu i spadek importu. Jednak - bez znajomości elastyczności eksportu i importu w stosunku do kursów walutowych - zmiany tego deficytu nie można prognozować. Jednak o przydatności ocenianego projektu budżetu w roli instrumentu kierowania finansami publicznymi przesądząją nie omawiane tu podstawowe wielkości tego projektu, a bardziej szczegółowe jego założenia, przede wszystkim co do dochodów budżetowych.

2. Planowane dochody budżetowe

2.1 Ogólne proporcje dochodów budżetowych. Projekt ustawy budżetowej przewiduje, że dochody budżetowe w 2001 r. w stosunku do przewidywanego ich wykonania w roku 2000 w ujęciu nominalnym wzrosną o 17,0 %, a w ujęciu realnym o 9,2 %. Najważniejszą pozycją dochodów budżetowych są dochody podatkowe. Ich kwotę ustalono w projekcie ustawy na 144,8 mld zł, co w stosunku do przewidywanego ich wykonania w 2000 r. w wysokości 127,1 mld zł daje nominalny wzrost o 13,9 % i realny wzrost o 6,3 %. Wskaźniki wzrostu dochodów podatkowych są niższe od wskaźników wzrostu dochodów ogółem, co oznacza, że udział dochodów podatkowych w całości dochodów w 2001 roku maleje w porównaniu z rokiem poprzednim. W 2001 r. dochody podatkowe mają stanowić 90,2 % całości dochodów, podczas gdy w bieżącym roku ich udział ma wynieść 92,7 %, a więc 2,5 punktu procentowego więcej niż przewiduje projekt ustawy na 2001 r. Powodem tego spadku znaczenia dochodów jest założenie wyjątkowo wysokiej dynamiki dochodów niepodatkowych w projekcie ustawy : w ujęciu nominalnym mają one wzrosnąć o 42,7 % w porównaniu z przewidywanym wykonaniem w r. 2000, a realnie o 33,1 %. Odpowiednio do tego udział dochodów niepodatkowych w całości dochodów rośnie z 7,2 % w 2000 r. do 8,8 % w projekcie ustawy na 2001 r.

2.2 Dochody podatkowe. Mimo zmniejszenia się udziału dochodów podatkowych w całości dochodów budżetu, przewidzianych w projekcie ustawy na 2001 r., ich wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim, należy uznać za bardzo wysoki. Udział dochodów podatkowych w PKB ma wzrosnąć z 19,4 % do 20,2 %, a ich wzrost nominalny w stosunku do roku poprzedniego (17 %) jest o 4,6 punktu procentowego wyższy niż wzrost produktu krajowego brutto w cenach bieżących (12,4 %). Takie ukształtowanie się tych wskaźników świadczy o znacznym wzroście względnego ciężaru świadczeń podatkowych, pomimo deklarowania tendencji do obniżania podatków. Chodzi tutaj jednak nie tyle o rozbieżność projektu budżetu z deklarowanymi założeniami polityki podatkowej, ile o realność zapisanych w projekcie budżetu dochodów z podatków.

Największy udział w całości dochodów podatkowych mają wpływy z podatku od towarów i usług. W projekcie ustawy na 2001 r. ten udział wynosi 43,0 % całości, w przewidywanym wykonaniu 41,8 %. Nominalny wzrost dochodów z tego podatku w porównaniu do bieżącego roku ma wynieść 17,4 %, realny 9,5 %. Te wskaźniki wzrostu są znacznie wyższe od dynamiki PKB w cenach stałych, wykorzystanego w kraju (4,8 %) i jego wzrostu nominalnego (12,7 %) , co oznacza, że mogą być osiągnięte tylko przez rozszerzenie listy towarów i usług obciążonych podatkiem i zwiększeniem jego stawek. Jak wiadomo, zmiany ustawy o podatku od towarów i usług nie zostały jeszcze uchwalone, co stawia pod znakiem zapytania realność przewidywanego z tego tytułu wzrostu dochodów budżetowych o około 1,1 mld zł.⁴ Ponadto wydaje się wątpliwe uzyskanie wzrostu wpływów z tego podatku o ponad 1,4 mld zł dzięki ściągnięciu części zaległości podatkowych z lat ubiegłych poprawie egzekwowania bieżącego wymiaru podatków. Zaległości podatkowe - jak dotąd - systematycznie rosną, a także

⁴ „Uzasadnienie”, s. 48.

w 2001 r. ma nastąpić ich wzrost.⁵

Drugi z podatków pośrednich - podatek akcyzowy - zgodnie z projektem ustawy budżetowej ma przynieść dochody w wysokości 33 656,7 mln zł, wyższe w ujęciu nominalnym od przewidywanego wykonania w 2000 r. o 15,8 %, a realnie o 8 %. Można uznać, że przewidywane wykonanie dochodów z tego podatku w 2000 r. ustalono zbyt wysoko - tylko o 0,1 % poniżej kwoty ustalonej w ustawie budżetowej - jako że w pierwszych trzech kwartałach odchylenie od ustawy było znacznie wyższe: minus 5,5 %⁶. Przesadna ocena dochodów z podatku akcyzowego występuje także w projekcie ustawy na 2001 r. Przy wysokim wzroście stawek podatku założono niewielki spadek popytu na towary objęte podatkiem, a niekiedy nawet wzrost popytu. Wydaje się, że przy wzroście akcyzy na wyroby tytoniowe o 20 % spadek sprzedaży będzie znacznie większy, niż założono, m.in. na skutek wzrostu przemytu wyrobów tytoniowych, który już obecnie według szacunków pokrywa kilkanaście procent zużycia w kraju. Podobnie wzrost akcyzy na paliwa silnikowe, przy bardzo znacznym spadku sprzedaży nowych samochodów, może doprowadzić do stagnacji a nawet do spadku ich sprzedaży. Wreszcie spadek sprzedaży nowych samochodów o 5 %, przy obecnie notowanych wskaźnikach jej spadku o ponad 20 % i braku perspektyw zahamowania tego trendu, został ustalony zbyt nisko. W sumie można szacować, że w projekcie ustawy budżetowej na 2001 r. wpływy z podatku akcyzowego ustalono na około 2 mld zł, to jest na około 6 % za wysoko.

Dochody z podatku od gier nie zostaną poddane ocenie, gdyż ich udział w całości dochodów budżetu jest mało znaczący.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w 2001 r. zgodnie z projektem ustawy budżetowej mają wzrosnąć nominalnie o 6,3 % a realnie zmniejszyć się o 0,8 % w porównaniu z przewidywanym ich poziomem w 2000 r. Jest to jedyna chyba pozycja dochodów budżetowych, ustalona w projekcie ustawy budżetowej na 2001 rok na realistycznym, nie przesadzonym poziomie.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych według projektu ustawy mają być wyższe nominalnie o 11,7 % a realnie o 4,2 % od przewidywanych w 2000 roku. Założenia co do tak wysokiego wzrostu wpływów z tego podatku trzeba uznać za nierealistyczne, zwłaszcza w świetle doświadczeń bieżącego roku, w którym wpływy będą niższe od zaplanowanych o 2,2 mld zł (8,7 %). Zwłaszcza założenie, że w 2001 roku zwroty nadpłat z roku poprzedniego będą niższe, niż w roku bieżącym, jest wątpliwe. Likwidacja ulgi związanej z budową mieszkań na wynajem, o której ogłoszono niedawno, wywoła pod koniec roku lawinowe narastanie lokat w tym budownictwie, a powstałe nadpłaty podatku po odliczeniu tych lokat, będą likwidowane w 2001 r. W tych warunkach należy przewidywać zwiększenie, a nie zmniejszenie tych zwrotów, co wywoła obniżenie a nie powiększenie dochodów z podatku. Wątpliwe jest także uzyskanie wzrostu wpływów z podatku o 270 mln zł z tytułu „zwiększenia wskaźnika bieżącej ściągальności”⁷ W sumie można oceniać, że w projekcie ustawy budżetowej na 2001 r. wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych ustalono zbyt wysoko o około 2 mld zł, to jest o 7,8 %.

Przewidziane w projekcie ustawy dochody z ceł w kwocie 5 mld zł, niższe od dochodów przewidywanych o 3,8 %, nie są przeszacowane. Można by je ustalić nawet nieco wyżej, gdyby - zgodnie z tym, co stwierdzono wyżej - kursy walut obcych ukształtowały się powyżej poziomów prognozowanych w projekcie ustawy.

2.3 Dochody niepodatkowe. Udział dochodów niepodatkowych w całości dochodów budżetu zgodnie z założeniami ustawy na 2001 r. ma znacznie wzrosnąć, za sprawą przede wszystkim wysokich wpłat z zysku NBP. Ta pozycja nie może być kwestionowana, gdyż w 2001 r. NBP dokona wpłaty z zysku osiągniętego w 2000 r., a jego wysokość powinna być

⁵ „Uzasadnienie” s. 399.

⁶ „Uzasadnienie”, s. 49

⁷ Jak wyżej, s. 57.

raczej pewna. W tej grupie dochodów można mieć obawy jedynie o to, czy tzw. Pozostałe dochody niepodatkowe, rosnące o 45 % nominalnie i 35,3 % realnie w porównaniu do poziomu z 2000 r., nie zostały ustalone zbyt wysoko. Ich przeszacowanie można oceniać na około 200 mln zł.

3. Planowane wydatki budżetowe

3.1 Ogólny poziom wydatków budżetowych. W projekcie ustawy budżetowej dopuszczalny poziom wydatków budżetu ustalono na 182 257,5 mln zł, co oznacza ich wzrost w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2000 r. o 19,5 % nominalnie i 11,5 % realnie. Ten poziom został ustalony jako wynik dodania do przewidywanych na ten rok dochodów budżetu (160 510,5 mln zł) „możliwego do sfinansowania, a jednocześnie nie powodującego napięcia inflacyjnego w gospodarce”⁸ deficytu budżetowego (21 747,0 mln zł.). W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2001 r, brak jednak argumentów uzasadniających twierdzenie, że deficyt budżetowy w kwocie 21,7 mld zł jest możliwy do sfinansowania i nie wywoła napięcia inflacyjnego. Biorąc pod uwagę zgłoszone wyżej wątpliwości co do osiągnięcia wysokości ustalonych dochodów w wysokości ustalonej w projekcie ustawy, należałoby uznać, że - przy nieprzekraczalnym poziomie deficytu budżetowego - planowane wydatki nie będą zrealizowane, co może wywołać groźne następstwa dla realizacji przez państwo jego podstawowych zadań i dla warunków bytowania ludności. Gdyby zaś wydatki miały być zrealizowane na poziomie ustalonym w projekcie ustawy, mimo braku dochodów w zaplanowanej wysokości, powstałaby konieczność przekroczenia planowanego deficytu i znalezienia dla jego wzrostu źródeł finansowania. Inną jeszcze konsekwencją niedostatecznego finansowania jednostek realizujących wydatki publiczne (ze względu na brak dochodów) może być naruszanie dyscypliny budżetowej przez zadłużanie się tych jednostek w przedsiębiorstwach dostarczających towary, świadczących usługi, w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, a może nawet i u pracowników z tytułu zalegania z wypłatami wynagrodzeń. Wszystko to wskazuje na groźby otwartego kryzysu finansów publicznych w naszym kraju.

3.2 Wydatki według działów przy ogólnym wzroście wydatków budżetowych o 19,5 % (nominalnie) w stosunku do roku bieżącego, w niektórych działach wskaźniki wzrostu wydatków bardzo znacznie odbiegają od przeciętnych bądź w górę, bądź w dół. Z takich bardziej znacznych rozbieżności w przypadkach działów o większej wadze w ogólnej strukturze wydatków budżetowych trzeba wymienić takie pozycje :

- Administracja publiczna - wzrost o 12,4 %, a więc mniejszy od przeciętnego. Stosunkowo wolny wzrost tych wydatków zasługuje na uznanie, chociaż być może oszczędności w tej dziedzinie powinny być większe.
- Obrona narodowa - wzrost wydatków o 12,7 %, mniejszy od przeciętnego, wskazuje na mogące powstać trudności w wykonywaniu wiążących zobowiązań międzynarodowych co do modernizacji naszej armii.
- Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne - wzrost o 37,8 %. Ten dział wydatków w kwocie 51,9 mld zł w 2001 r. wchłonie 28,5 % całości wydatków budżetowych. W bieżącym roku stanowił tylko 24,7 % całości wydatków budżetu, a więc o 3,8 punktu procentowego mniej. Nie ma przy tym pewności, wobec znanych usterek w ewidencji składek, czy dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla sfinansowania ich rozliczeń z otwartymi funduszami emerytalnymi pokryje wszystkie zobowiązania i czy nie pozostaną zaległości obciążone oprocentowaniem. Złe przygotowanie i wdrażanie reformy ubezpieczeń społecznych staje się czynnikiem bardzo osłabiającym cały system finansów publicznych.

⁸ Jak wyżej, s. 69.

- Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa - wzrost o 11,2 % , niższy od przeciętnego, wskazuje na zaniedbywanie tego działu wydatków mimo deklaracji o priorytetowym traktowaniu bezpieczeństwa.
- Wymiar sprawiedliwości - wzrost o 7,7 % oznacza w zasadzie utrzymanie wydatków w tym dziale na dotychczasowym poziomie realnym , co nie pozwala spodziewać się poprawy Sankcjonowania tego działu.
- Obsługa długu publicznego - wzrost o 23,1 % może okazać się niewystarczający, jeżeli nadal będzie uprawiana polityka nadmiernie wysokich stóp procentowych i jeżeli zostanie przekroczony przewidywany poziom kursów walutowych.
- Różne rozliczenia - wzrost o 22,8 % , wyższy od przeciętnego. Jest to zbiorcza pozycja, w której jednak niektóre składniki wykazują niską dynamikę, a zwłaszcza część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego - wzrost tylko o 10, 5 %, co jakoby wynika z założenia zmian w reformie wynagrodzeń dla nauczycieli, wymagających nie uchwalonej dotąd nowelizacji ustawy.
- Opieka społeczna - wzrost o 7,1 % w ujęciu nominalnym oznacza zmniejszenie tych wydatków w ujęciu realnym w porównaniu do roku bieżącego. Największe pozycje w tym dziale, jak np. wydatki na domy opieki społecznej, na zasiłki i pomoc w naturze, na zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze w porównaniu do ustawy (nie przewidywanego wykonania) na rok 2000 mają być zmniejszone w 2001 r. także w ujęciu nominalnym⁹ Przy pogłębiającym się stanie ubóstwa licznych grup społecznych takie ustalenie wydatków w tym dziale trudno jest zaakceptować.

4. Konkluzje

4.1 Założone w projekcie ustawy budżetowej na 2001 rok wskaźniki makroekonomiczne budzą wątpliwości. W szczególności wydaje się, że zbyt wysoko został ustalony prognozowany na ten rok wskaźnik wzrostu PKB i zbyt wysoko ustalono wartość złotego w stosunku do walut obcych (kursy walutowe). Odchylenia od tych założeń mogą spowodować trudności osiągnięcia planowanych dochodów i przekraczanie planowanych wydatków budżetu.

4.2 W dążeniu do uzyskania pomyślnego obrazu finansów publicznych w projekcie budżetu przeszacowano dochody i wydatki publiczne, co doprowadziło do odwrócenia trendu zmniejszania ich udziału w PKB. W rzeczywistości osiągnięcie takiego odwrócenia ugruntowanych tendencji jest trudne i wobec tego, założenia projektu budżetu stają się nierealistyczne.

4.3 W planowaniu dochodów budżetowych - mimo spadku udziału podatków w ich całości - zaznacza się wzrost fiskalizmu, tj. względnego ciężaru świadczeń podatkowych. Realizacja wzmożonego nacisku „śruby podatkowej” może napotkać na trudności wobec wzrostu skłonności do unikania podatków, oszustw podatkowych itp.

4.4 Można ocenić, że w kilku pozycjach przeszacowano wpływy z podatków w projekcie ustawy na około 6,5 mld zł, a dochody niepodatkowe na około 0,2 mld zł.

4.5 Brak uzasadnionego obliczenia dopuszczalnego poziomu wydatków budżetowych w 2001 r., gdyż ich ustalenie jako sumy prognozowanych dochodów i „dającego się sfinansować deficytu”, wobec wątpliwości co do realności dochodów i braku uzasadnienia (poza werbalnym) poziomu deficytu nie przekonuje. Niezależnie od tego poziom wydatków w niektórych działach może budzić zastrzeżenia, czy to z tytułu nie przestrzegania deklarowanych priorytetów (np. wydatki na obronę narodową, na bezpieczeństwo publiczne, na wymiar sprawiedliwości, na opiekę społeczną), czy z tytułu wątpliwości co do prawidłowości

⁹ Jak wyżej, s. 270.

obliczeń (np. obowiązkowe ubezpieczenie społeczne), czy wreszcie ze względu na brak upoważnień ustawowych do obniżenia wydatków (dotacja oświatowa)

4.6 W sumie projekt ustawy budżetowej na 2001 r. wymaga dość zasadniczych poprawek, tak po stronie dochodów, jak po stronie wydatków, co zapewne doprowadzi do powiększenia deficytu budżetowego, przewidzianego w projekcie .

Warszawa, 24 listopada 2000 r.