

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 232
(IP-92 G)

Ekspertyza nt. Państwowego długu publicznego, poręczeń i gwarancji oraz należności Skarbu Państwa w projekcie budżetu państwa na rok 2001 (Rozdział VII)

I. Ocena Państwowego długu publicznego

1. Państwowy dług publiczny w Polsce tworzą:

I. Dług sektora rządowego

1. Dług Skarbu Państwa

- Dług krajowy Skarbu Państwa,
- Dług zagraniczny Skarbu Państwa,

2. Pozostały dług sektora rządowego,

II. Dług jednostek samorządu terytorialnego.

2. W przedstawionym powyżej układzie prezentowane było Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1999 roku (Rada Ministrów, Warszawa 2000, s. 744). Jest to układ czytelny, którego nie zastosowano w przypadku opracowania projektu budżetu państwa na rok 2001. W związku z tym należy zakwestionować taką różną i dowolną prezentację Państwowego długu publicznego. Aby się zabezpieczyć przed krytyką rząd posłużył się wypróbowanym zwrotem „w tym” jeśli chodzi o udział w Państwowym długiem publicznym długu Skarbu Państwa.

2. Zwraca uwagę fakt, że w innym układzie prezentowany jest dług publiczny w Rozdziale VIII Uzasadnienia (s. 383-396), a w innym układzie w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2001-2003” stanowiącej załącznik do Projektu ustawy budżetowej na rok 2001 (druk 2371). *

3. W Uzasadnieniu pominięty został „Pozostały dług sektora rządowego”. Można by zakładać, że pozycja ta zniknęła np. na skutek spłaty długu, ale tak się nie stało, gdyż dług ten występował na dzień 30 czerwca 2000 roku. Nie ma jednak żadnej wzmianki o tym, jaki będzie stan tej pozycji na koniec roku 2000, ani w projekcie budżetu państwa na rok 2001. Ukrywanie, czy pomijanie pozycji zmian w „Pozostałym długiem sektora rządowego” w pierwszym z wymienionych dokumentów jest nie do przyjęcia, gdyż właśnie w tej pozycji sektora rządowego zachodzą istotne i niekorzystne zmiany.

4. W Uzasadnieniu podawany jest tylko dług Skarbu Państwa, w zakres którego nie wchodzi „Pozostały dług sektora rządowego”, a który na koniec 1999 roku wynosił 3.461,6 mln zł (s. 14 Strategii zarządzania, w załącznik do Druku Sejmowego nr 2371). Ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 1999 wynika, że na kwotę tę składał się m.in. dług ZUS w wysokości 2.380,0 mln zł. (Źródło: cytowane Sprawozdanie z wykonania budżetu w roku 1999, s. 744).

5. W Uzasadnieniu do projektu budżetu państwa na rok 2001 operuje się już tylko długiem Skarbu Państwa, który na koniec 1999 r. wynosił 264.370,3 mln zł, tymczasem dług sektora rządowego wynosił 267.831,9 mln zł. Różnicę stanowi właśnie wymieniona kwota 3.461,6 mln zł. Prezentacja taka, poza ujęciem ilościowym ma wymiar jakościowy, który polega na tym, że stanowi próbę uchylania się rządu od bezpośredniej odpowiedzialności za tę pozycję długu sektora rządowego. W wielu miejscach Uzasadnienia oraz Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych rząd ogranicza swoją bezpośrednią odpowiedzialność za dług tylko do długu Skarbu Państwa, co nie jest adekwatne do rzeczywistości,

gdyż - moim zdaniem - odpowiedzialność ta rozciąga się na cały dług sektora rządowego, a pośrednio tylko na dług jednostek samorządu terytorialnego.

6. Nie wiadomo w jakim celu wprowadzona została kategoria „Pozostały dług Skarbu Państwa”. Zaciemnia to obraz analizy, gdyż można odnieść wrażenie, że jest to pozycja identyczna co „Pozostały dług sektora rządowego”.

7. Niezależnie od tych uwag i konieczności uzupełnienia danych o Państwowym i rządowym długu publicznym, z przedstawionych informacji wynika, że rząd kontroluje, jeśli chodzi o 2000 rok, procesy zachodzące w długu publicznym. Wartość państwowego długu publicznego co prawda wzrosnie w ujęciu nominalnym do **297.246,6 mln zł na koniec roku 2000** (przewidywanie), co oznaczałoby **przyrost długu o 23.227,5 mln zł, czyli o 8,5%**, ale w odniesieniu **do PKB** nastąpi spadek kwoty Państwowego długu publicznego do około **42,1%**, wobec **44,4%** w przypadku końca **roku 1999**. Tendencja spadkowa relacji Państwowego długu publicznego do PKB ma także być utrzymana na koniec roku 2001, gdyż wskaźnik ten ma wynieść około 39,7%, chociaż w ujęciu nominalnym nastąpi dalszy wzrost wartości państwowego długu publicznego do kwoty 314.815, 7 mln zł, co będzie oznaczać jednak wolniejszy przyrost o 17.569,1 mln zł, czyli o 5,9%.

8. W ogólnej analizie kształtowania się państwowego długu publicznego zwraca uwagę stosunkowo szybkie powiększanie się długu jednostek samorządu terytorialnego (JST). Z podanych danych wynika, że na koniec roku 1999 zadłużenie to wynosiło 6.187,2 mln zł, zaś na dzień 30 czerwca 2000 roku wzrosło ono do 6.435,6 mln zł. („Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2001-2003.” s. 14). Nie podano natomiast nie tylko przewidywanego zadłużenia (JST) na koniec roku 2000, ani tym bardziej na koniec roku 2001. Na str. 33 „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych” czytamy, że dynamika wzrostu zadłużenia JST w roku 2000 uległa zahamowaniu. Na tym tle rodzi się jednak pytanie: co daje przyrost Państwowego długu publicznego w części nie będącej długiem Skarbu Państwa na koniec roku 2000 w stosunku do 31 grudnia 1999 r. Z danych przedstawionych na s. 383 Uzasadnienia wynika, że ta „**nieskarbowa**” **część Państwowego długu publicznego** na koniec **roku 2000** wyniesie **16.523,7 mln zł**. Na dzień 31 grudnia 1999 roku analogiczna kwota wynosiła 9.648,8 mln zł. Oznacza to, że **w roku 2000 nastąpi przyrost tej części Państwowego długu publicznego o 6.874,9 mln zł, czyli o 71,3%**. **Na koniec roku 2001 przewiduje się, że „nieskarbowa część” Państwowego długu publicznego wyniesie 24.048,6 mln zł** (s. 391 Uzasadnienia), co będzie oznaczać **przyrost tej części długu o 7.524,9 mln zł, czyli o 45,5% w stosunku do przewidywanego stanu na koniec 2000 r.** Można zakładać, że na przyrost tej części państwowego długu publicznego składa się przyrost zadłużenia JST, FUS oraz Kas Chorych, ale sprawa ta wymaga wyjaśnienia.

9. Jeżeli jednak uwzględnimy nawet podniesione wątpliwości, to podstawowe relacje państwowego długu publicznego powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do PKB powinny ukształtować się na bezpiecznym poziomie, znacznie poniżej wskaźnika 50% określonego przez ustawę o finansach publicznych jako próg, po przekroczeniu którego wszczynana się sanacja finansów publicznych. Tym bardziej nie jest zagrożony wskaźnik poziomu dopuszczalnego zadłużenia sektora finansów publicznych wyznaczony przez Konstytucję RP (60%).

10. W projekcie budżetu państwa na rok 2001 przewiduje się, że sumaryczny wskaźnik (państwowy dług publiczny + przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji) do PKB ma wynieść 41,6%, a więc ma być niższy od przewidywanego wskaźnika w grudniu 2000 roku (43,9%).

II. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa

1. Zadłużenie zagraniczne budżetu państwa **na koniec roku 2000** ma wynieść **28.472,8 mln USD**, co oznacza jego **spadek o 2.791,6 mln USD, czyli o 8,9%** w stosunku do 31 grudnia 1999 roku. Dla oceny spadku tej pozycji długu publicznego konieczne byłyby bardziej szczegółowe informacje niż te, które podane zostały na s. 388 Uzasadnienia. Chodziłoby np. o to, w jakim stopniu spadek ten jest wynikiem aprecjacji dolara amerykańskiego w stosunku do innych walut, w których zaciągnięty jest dług. Ponadto konieczne byłoby wyjaśnienie czy celowa była przedterminowa spłata zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa. Pytanie to jest zasadne wobec istotnych napięć i trudności, które pojawiły się w toku realizacji budżetu państwa w roku 2000. Przydałoby się tutaj zestawienie kosztów i korzyści.

2. Ogólnie można jednak stwierdzić, że w odniesieniu do obsługi zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa nie występowały i w dającej się przewidzieć przyszłości tj. w roku 2001 nie będą występowały zjawiska niekorzystne. Największe zagrożenie dla tej sfery finansów publicznych płynie ze strony ewentualnego załamania się wartości złotego. Ponadto przy ocenie wielkości długu zagranicznego trzeba uwzględnić zjawisko transformacji długu zagranicznego w dług krajowy. Wyrazem tego są koszty obsługi długu zagranicznego, które w roku 2000 mają wynieść 18,5 mld zł, zaś w roku 2001 - 22,7 mld zł („Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2001-2003, s. 29). Są one więc jedną z przyczyn występowania deficytu budżetowego, który z kolei generuje dług krajowy Skarbu Państwa.

3. Rozumiem motywy działalności rządu, które wyeksponowane zostały także w strategii zarządzania długiem publicznym, który pomniejszając dług zagraniczny chce zneutralizować wpływ ewentualnego załamania się wartości złotego dla finansów wewnętrznych (długu krajowego). Konieczne jednak byłoby tutaj przedstawienie dodatkowych wyjaśnień i argumentów za takim postępowaniem rządu, jeśli chodzi o przedterminowy wykup zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa (**obligacje Brady'ego na kwotę 4.418,3 mln zł**).

4. Według projektu budżetu państwa na **rok 2001**, zadłużenie zagraniczne rządu ma ukształtować się na niemal identycznym poziomie, to znaczy **28.525,4 mln USD**, co będzie oznaczać zmianę tylko o 56,2 mln USD, czyli o 0,2%. Jednak w **ujęciu złotowym** zakłada się, że **zagraniczny dług Skarbu Państwa ma w 2001 roku zmniejszyć się z 134.152,6 mln zł na dzień 31.12. 2000 do 132.991,0 mln zł na dzień 31.12. 2001 mln zł**. Oznaczać to będzie spadek długu zagranicznego Skarbu Państwa, nominowanego w złotych. Spadek ten stanowi przede wszystkim rezultat spłaty kredytów zagranicznych wobec Klubu Paryskiego na kwotę **920,3 mln USD**. Jednak w to miejsce zostaną zaciągnięte nowe kredyty w Międzynarodowych Instytucjach Finansowych na kwotę **611,5 mln USD**, w tym w Banku Światowym na kwotę **386,5 mln USD**. Oznacza to, że istotna część długu zaciągniętego w formie kredytów będzie refinansowana także kredytami, jednak **zadłużenie kredytowe Polski na koniec 2001 roku zmniejszy się o 313,3 mln USD**. Nastąpi natomiast wzrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w formie obligacji skarbowych, co będzie wypadkową wykupu obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych w 1996 roku na kwotę **250 mln DEM**, przy jednoczesnym wyemitowaniu nowych obligacji nominowanych w USD na kwotę **500 mln USD**. Przewidywanie kosztów obsługi długu wobec wierzycieli zrzeszonych w Klubie Paryskim jest jednak trudne ze względu na duże wahania kursu walut, w których zaciągnięte są pożyczki w stosunku do dolara amerykańskiego. Cele i narzędzia zarządzania długiem zagranicznym zostały sformułowane w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych 2001-2003”.

5. Analiza przedstawionych danych odnośnie do zadłużenia zagranicznego Skarbu

Państwa wskazuje, że rząd posiada inicjatywę w kształtowaniu zadłużenia oraz jego obsługi. Wyraża się to w korzystnej zmianie formy długu z kredytów na rynkowe instrumenty (SPW) oraz na częściowym refinansowaniu długu. To ostatnie doświadczenie może okazać się wielce przydatne wobec wyzwań związanych ze spłatą długu zagranicznego w latach następnych, a zwłaszcza 2004 - 2008, kiedy obciążenie gospodarki spłatami wyniesie około 5 mld USD.

III. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa

1. Dług krajowy Skarbu Państwa na dzień 31.12. 2000 roku wyniesie - jak się przewiduje 146.570,3 mln zł, co oznacza przyrost długu o 11.894,1 mln zł, czyli o 8,85%. Dynamika długu krajowego będzie więc wyższa od dynamiki długu Skarbu Państwa (6,2%) oraz dynamiki długu zagranicznego Skarbu Państwa (3,4%).

2. W strukturze długu zwraca uwagę utrzymująca się tendencja wzrostowa udziału skarbowych papierów wartościowych (SPW) zorientowanych na rynek krajowy, z tym że w roku 2000 wzrosł istotnie udział inwestorów zagranicznych nabywających SPW na rynku krajowym, **z 5,3% na dzień 31.12. 1999 r. do 12,0% na dzień 31.12. 2000 r.** Tendencja ta ma się utrzymywać także **w roku 2001**, w którym przewiduje się dalsze zwiększenie udziału inwestorów zagranicznych do **14,4%** wartości długu krajowego Skarbu Państwa. Na zjawisko to należy zwracać szczególną uwagę wobec możliwości wystąpienia kryzysu walutowego w Polsce.

3. Inną charakterystyczną cechą zmian w strukturze długu krajowego jest nie tylko wzrost udziału rynkowych SPW, ale także wzrost udziału SPW o stałej stopie procentowej do prawie **52% na koniec 2000 roku, wobec około 39% w końcu 1999 roku.** Zakłada się utrzymanie tej tendencji także **w roku 2001**, gdyż przewidywany udział SPW o stałym oprocentowaniu ma zwiększyć się do około 58%. Stosownie do tego procesu występował i występować będzie spadek udziału SPW o zmiennej stopie procentowej, tak że pod koniec **2001 roku** ich udział spadnie do około 13%. Oceniając taką strategię zarządzania długiem krajowym trzeba podzielić argumenty przytaczane na korzyść finansowania długu poprzez wzrost udziału rynkowych SPW, a w tym SPW o stałym oprocentowaniu. Sprzyja to niewątpliwie przewidywalności wydatków na obsługę długu i w ogóle poprawia warunki zarządzania długiem. Nie można jednak ignorować ryzyka stóp procentowych, które ponosi rząd przy stałych stopach oprocentowania SPW.

4. **Spada też udział bonów skarbowych** w finansowaniu krajowego długu publicznego. Ich udział w finansowaniu długu krajowego ma wynieść na koniec **2000 roku** około 9,8%, podczas gdy **w roku 1999** udział ten wynosił **11,3%**. W przypadku bonów skarbowych nie przewiduje się dalszych istotnych zmian, jeśli chodzi o ich udział w finansowaniu długu krajowego Skarbu Państwa.

5. Następują dalsze zmiany w strukturze podmiotowej źródeł finansowania długu krajowego go Skarbu Państwa. Systematycznie maleje udział NBP w finansowaniu długu krajowego Skarbu Państwa. Przewiduje się, że na koniec roku **2001 roku** udział ten spadnie do 6,8%, wobec **12,0% na koniec roku 2000**. W istotnym stopniu maleje też udział banków komercyjnych w finansowaniu długu krajowego Skarbu Państwa. Na koniec 1999 roku udział ten wynosił **42,7%**, na koniec **2000 roku** przewiduje się, że ich udział wyniesie **36,4%**, a na koniec roku **2001** dalszy spadek do **34,4%**. Tę zmianę jakościową należy ocenić pozytywnie, gdyż odpowiednio do zmniejszania się sektora bankowego w finansowaniu długu krajowego Skarbu Państwa następuje wzrost sektora pozabankowego w finansowaniu długu, tak że na **koniec roku 2001** udział krajowego sektora pozabankowego w finansowaniu długu ma wynieść już **44,5%**. Z przedstawionego materiału nie można ocenić różnicy w kosztach pozyskiwania pieniądza na potrzeby pożyczkowe rządu w przypadku banków komercyjnych oraz w przypadku podmiotów spoza sektora bankowego, ale tendencja ta nie-

wątpliwie łagodzi presję inflacyjną ze strony długu, a także zwalnia środki (kapitał) banków komercyjnych na potrzeby gospodarki. W informacji o źródłach finansowania długu krajowego Skarbu Państwa przydałaby się dezagregacja pozycji „Krajowy sektor pozabankowy” chociażby według podstawowych podmiotów, takich jak towarzystwa ubezpieczeniowe, towarzystwa zarządzające funduszami inwestycyjnymi, towarzystwa zarządzające funduszami emerytalnymi, gospodarstwa domowe za pośrednictwem biur maklerskich.

Dokonując od wielu lat merytorycznej oceny długu krajowego Skarbu Państwa, stwierdzam, że w projekcie budżetu państwa na rok 2001 nie dostrzegam zagrożeń dla finansów publicznych płynących ze strony tego rodzaju zadłużenia. Wyjątek w tym zakresie stanowi powiększający się udział zagranicznych inwestorów nabywających SPW. Niewiadomą jest też, czy rządowi uda się utrzymać poziom zadłużenia krajowego ze względu na wątpliwą prognozę inflacyjną oraz wrastającą presję na środki publiczne, co może powiększyć deficyt sektora finansów publicznych, w tym deficyt budżetu państwa.

IV. Potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń spłaty kredytów bankowych

W roku 2000 rząd prowadził aktywną politykę w zakresie udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa. Podobne zamiary występują w projekcie budżetu państwa na rok 2001. W wyniku takiej polityki nastąpi - jak szacuje rząd - wzrost wartości udzielonych gwarancji na spłatę kredytów zagranicznych oraz poręczeń na spłatę kredytów zagranicznych do łącznej kwoty **27.545,0 mln zł na koniec roku 2000, co oznacza wzrost o 8.979,9 mln zł, czyli 48,4% w stosunku do 31 grudnia 1999 r.**

Struktura kwoty 27.545,0 mln zł będzie następująca:

1. Stan potencjalnych zobowiązań z tytułu gwarancji kredytów zagranicznych 14.453,2 mln zł, czyli 52,5 %,
2. Stan potencjalnych zobowiązań z tytułu gwarancji kredytów zagranicznych 13.091,8 mln zł czyli 47,5%.

Na koniec roku 2001 przewiduje się mniejszy wzrost gwarancji i poręczeń do kwoty 32.984,4 mln zł, co będzie oznaczać przyrost o 5.439,5 mln zł, czyli o 19,7% w stosunku do 31.12. 2000 r. Jest to więc przyrost umiarkowany, z tym że w **roku 2001 nastąpią istotne zmiany strukturalne**, gdyż udział potencjalnych zobowiązań z tytułu gwarancji kredytów zagranicznych wzrośnie do 20.165,4 mln zł, czyli do 61,1%.

Od dawna uważałem, że gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa powinny być ważnym instrumentem polityki państwa nie wiążącej tak silnie, jak np. wydatki, środków budżetowych. Rozumiem powody, dla których rząd nie może dokładnie określić jakim dużym podmiotom gospodarczym udzieli gwarancji i poręczeń, gdyż niektóre decyzje uwarunkowane są uchwaleniem odpowiednich ustaw. Z wymienionych podmiotów niektóre poręczenia wydają się wątpliwe jeśli chodzi o spłatę tych potencjalnych zobowiązań. Do takich zaliczyłbym przewidywane udzielenie poręczeń emisji obligacji dla PKP. W tym przypadku będzie to, jak wolno sądzić, wzmocnienie kapitałowe PKP. Wybranie metody poręczenia emisji obligacji, a nie innej formy dofinansowania, może mieć racjonalne uzasadnienie w obecnym stanie finansów publicznych.

Na podstawie informacji przedstawionych w Uzasadnieniu nie można przedstawić jednoznacznej opinii w sprawie polityki udzielania przez rząd gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa. Nie do przyjęcia jest zwłaszcza tak ogólnikowe stwierdzenie, że wzrost kwoty poręczeń „...jest wynikiem przewidywanego udzielenia do końca br. kolejnych poręczeń Skarbu Państwa, a także **spłaty poręczonych kredytów przez kredytobiorców i budżet państwa**” (podkreślenie - S.O.). Identyczną formułę zastosowano w odniesieniu do kredytów zagranicznych. Taki sposób informowania Parlamentu o tej ważnej sferze finansów publicznych i polityce gospodarczej rządu uważam za niestosowny. W informacji powinny być chociażby ogólne kwoty spłat poręczonych i zapłaconych przez budżet oraz spłaty kredytów przez

podmioty, które uzyskały poręczenia i gwarancje. Krytyki tej nie łagodzi fakt, że przyrost należności z tytułu gwarantowanych, poręczonych i spłaconych przez budżet państwa kredytów, znaleźć można w tablicy na stronie 399 Uzasadnienia, gdyż są tam podane pozycje w ujęciu saldowym, tak więc dalej nie wiemy, co się na to saldo składa.

V. Ocena należności Skarbu Państwa

1. Należności Skarbu Państwa, których treść jest podana na stronach 398 i 399 Uzasadnienia, na koniec roku 2000 mają wynieść **38.366,9 mln zł**, co będzie oznaczać **wzrost o 7.884,5 mln zł**, co oznacza wzrost o 25,9% w stosunku do roku 1999. Jest to więc wzrost poważny, który może do pewnego stopnia tłumaczyć trudności budżetowe w roku obecnym.

2. Ze struktury należności Skarbu Państwa wynika, że w ujęciu nominalnym wszystkie podstawowe pozycje należności wzrastały w roku 2000 w stosunku do roku 1999, z wyjątkiem należności z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz mniejszych pozycji (Należności z tytułu spłaty kredytów MBI i od Rosji, Należności z tytułu jednostek rozrachunkowych).

3. Newralgicznym rodzajem należności Skarbu Państwa są **Zaległości podatkowe i niepodatkowe**. Przewiduje się, że ich stan na koniec 2000 roku wyniesie **11.833,0 mln zł**, co oznacza **przyrost o 1.610,4 mln zł, czyli 15,7%**. Na koniec roku 2001 Zaległości podatkowe i niepodatkowe będą - jak przewiduje rząd - **wzrastać nadal** i osiągną kwotę 12.796,0 mln zł, czyli że w stosunku do przewidywanego wykonania w roku 2000 wzrosną **o 963,0 mln zł, czyli o 8,1%**. Trudność w ocenie aktywności rządu w zakresie efektywniejszego ściągania należności polega na tym, że informacje zawarte w Uzasadnieniu są niepełne. Nie jest jasne czy podane stany należności jako saldo wzrostu i spadku zaległości podatkowych i niepodatkowych jest skutkiem - jeśli chodzi o zmniejszenie zaległości - wyegzekwowania tych należności, czy też ich umorzenia. W roku 2000 **spadek zaległości ma wynieść 341,9 mln zł, zaś w 2001 roku 157,0 mln zł**. Niezbędna byłaby tutaj dodatkowa informacja rządu. Ponadto uważam, że prognoza rządu na rok 2001 w tej pozycji jest nazbyt optymistyczna. Przypomnę, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2000, **zaległości podatkowe i niepodatkowe miały wynieść 9.752,0 zł i miały wzrosnąć o 1,1 mln zł** (Ustawa budżetowa na rok 2000, Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 1999, s. 371). W ocenianym projekcie budżetu na rok 2001 przewiduje się, że stan zaległości podatkowych i niepodatkowych wyniesie **11.833,0 mln zł**.

4. Rząd przyznaje, że poprawa ściągальności zaległości podatkowych i niepodatkowych jest zadaniem trudnym i „Nie może obejmować znacznych kwot zaległości:

- a) płatnych w ratach i odroczonych,
- b) pobór których został zawieszony,
- c) znajdujących się w postępowaniu ugodowym, układowym i upadłościowym" (s. 404). Argumenty te przekonują, ale tylko do pewnego stopnia, gdyż przyrastają nowe zaległości, a ponadto brak jest informacji przedstawionej chociażby o zaległościach zaprezentowanych według kryteriów określonych powyżej.

5. Na s. 402 Uzasadnienia przedstawiona została interesująca koncepcja mierzenia i oceny zaległości podatkowych jako relacja zaległości podatkowych do należności wymagalnych. Z koncepcją tą można polemizować, gdyż według mnie pozostaje ona w sprzeczności z kasową zasadą wykonania budżetu, ale pomijając już ten fakt, należy żałować jednak, że jeżeli „Z przyjętych szacunków wynika, że wskaźnik ten będzie wykazywał tendencję malejącą" (s. 402), to interesujące byłoby pokazanie wartości wskaźnika oraz przewidywany jego spadek.

6. Zauważyć należy, że co roku rząd zapowiada pracę nad poprawą ściągальności zaległości podatkowych i niepodatkowych, z dość mizernym rezultatem. W projekcie budżetu

na rok 2001 przedstawione zostały bardziej radykalne środki poprawy sytuacji w tym zakresie. Chodzi o wprowadzenie nowych kryteriów oceny pracy aparatu skarbowego (s. 404 - 405).

7. Na podkreślenie zasługuje szczególnie **wysoki wzrost pozycji „pozostałe należności”, która wzrosła aż o 5.045,3 mln zł, czyli 77,6%**. W pozycji tej są ukryte pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz dla Kas Chorych. Nie widzę żadnych powodów, aby pozycję tę nie dezagregować, wymaga tego zwykła rzetelność zaprezentowania danych, zgodnie z budżetową zasadą szczegółowości, co jest warunkiem oceny przez Parlament.

8. Za lakoniczną należy uznać informację o kształtowaniu się **„Innych należności” Skarbu Państwa** (s. 411 Uzasadnienia). Podane są tylko ogólne kwoty: przewidywana na koniec **roku 2000 - 11.550,2 mln zł, oraz 9.438,9 mln zł na koniec projektowanego roku 2001**. Wymienione są tytuły tych należności bez podania ich struktury kwotowej lub procentowej. Nie wiadomo o ile w poszczególnych pozycjach nastąpi spadek (a może wzrost) „Innych należności”, oraz jakie będą tego przyczyny, a w szczególności, ile z tych należności zostanie przekazane na rachunki rządowe, a ile należności zostanie umorzonych. Tak powierzchowne informacje o „Innych należnościach” Skarbu Państwa kolidują z ich wielkością. Udział Innych należności Skarbu Państwa w należnościach Skarbu Państwa ogółem na koniec **roku 2000** ma wynieść **30,1%**, zaś na koniec roku **2001 - 24,6%**. Tak wysoki udział tej pozycji w należnościach ogółem wymagałby dokładniejszego omówienia.

Kraków, dn. 24 listopada 2000 r.