

Dr Wojciech Misiąg

Ekspertyza nr 235
(IP-92 G)

Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2001

1. UWAGI WSTĘPNE

Przedłożone mi do zaopiniowania dokumenty zawierają:

- 1) projekt ustawy budżetowej na rok 2001 (druk sejmowy nr 2371),
- 2) .)sporządzoną przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej opinię o zgodności projektu ustawy budżetowej na rok 2001 oraz projektu ustawy o wykonaniu budżetu państwa w roku 2001, zawierającą stwierdzenie, iż oba projekty nie są objęte prawem Unii Europejskiej,
- 3) „Strategię Zarządzania Długiem sektora finansów publicznych w latach 2001 - 2003”,
- 4) „Trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej”,
- 5) uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2001.

Projekt ustawy budżetowej został sporządzony zgodnie z zasadami nowej klasyfikacji dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów, wprowadzoną w 2000 r. Tylko w odniesieniu do niektórych elementów projektu budżetu państwa podano przeliczone na nowy układ klasyfikacyjny wielkości odpowiednich kwot z ustawy budżetowej na rok 2000, co w znaczący sposób utrudnia analizę zaproponowanych rozwiązań.

1.1. Zgodność projektu z ustawą o finansach publicznych

Projekt ustawy budżetowej na rok 2001 nie spełnia wszystkich wymagań wynikających z ustawy o finansach publicznych i innych ustaw. Do najważniejszych uchybień należy zaliczyć:

- 1) niezgodne z art. 61 ust. 3 wyłączenie z budżetu państwa środków ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi i wydatków finansowanych tymi środkami; powoduje to nie tylko zniekształcenie kwot łącznych dochodów i wydatków budżetu państwa, lecz również - co ważniejsze - wyłączenie środków pomocowych spod przepisów o dyscyplinie finansów publicznych odnoszących się do środków budżetowych,
- 2) brak podziału wydatków pozostających w dyspozycji Ministra Finansów na działy „Budżet państwa”, „Finanse publiczne” i „Instytucje finansowe”, co narusza przepis art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- 3) niezgodność projektu ustawy budżetowej z przepisami ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego - moim zdaniem ustalenie przez Radę Ministrów późniejszych terminów sporządzenia projektów narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz programu wsparcia nie może stanowić uzasadnienia dla faktycznego odroczenia wejścia ustawy w życie.

Wątpliwości budzą również niektóre pozycje wykazu rezerw celowych - wydaje się, że nie wszystkie rezerwy celowe spełniają warunki określone w art. 66 ust. 2, który dość wąsko określa przyczyny uzasadniające umieszczenie pewnej kwoty w rezerwach celowych.

Wyjaśnienia wymaga również kwestia, czy w odniesieniu do kwoty dotacji dla jednostek górnictwa węgla kamiennego ma zastosowanie przepis art. 73 ust. 3 zezwalający na umieszczenie w ustawie budżetowej wykazu dotowanych jednostek.

1.2. Konstrukcja projektu i uzasadnienia

Poza wskazanymi powyżej problemami, projekt ustawy budżetowej nie budzi większych zastrzeżeń formalnych. Bardzo krytycznie oceniam natomiast uzasadnienie ustawy budżetowej, które - mimo swych rozmiarów i przeciążenia ogromną ilością opisów drobnych wydatków (dodam - formułowanych często niezbyt precyzyjnie), nie daje pełnego obrazu podstawowych problemów przyszłorocznego budżetu. Dotyczy to zwłaszcza informacji, które pozwoliłyby na pełne porównanie projektu z budżetem na rok 2000. Sporo zamieszania wprowadza też posługiwanie się różnymi wskaźnikami - warto np. zwrócić uwagę, że wskaźniki wzrostu wydatków według działów podane w tabeli na s. 105-106 różnią się od analogicznych wskaźników ujętych w tabelach towarzyszących opisom poszczególnych działów. Mylący jest też sposób prezentacji rezerw celowych - w projekcie budżetu państwa wszystkie rezerwy celowe zaliczono do działu 758 (Różne rozliczenia), w uzasadnieniu jednak znaczna ich część traktowana jest już jako wydatki w innych działach. Nie zdecydowano się jednak na precyzyjne wskazanie które rezerwy zostały w ten sposób przekwalifikowane.

Trudności w analizie budżetu sprawia też fakt, iż wiele szczegółowych opisów zredagowanych zostało „w poprzek” opisów wydatków w projekcie ustawy budżetowej. Dobrym przykładem może być np. próba porównania opisu wydatków Funduszu Pracy zamieszczonego w uzasadnieniu z planem finansowym tego funduszu w projekcie ustawy budżetowej.

Za istotną słabość uzasadnienia uważam też brak jakichkolwiek prób uzasadnienia proponowanej wielkości dużych kwot zawartych w projekcie budżetu. Dotyczy to np. niektórych rezerw celowych, przyjętej do kalkulacji dotacji dla FUS kwoty odpisu na rzecz ZUS i wielu innych pozycji, których zasadności nie można ocenić bez zapoznania się z przesłankami ustalenia ich na konkretnym poziomie.

1.3. Makroekonomiczne parametry projektu

Projekt budżetu państwa na rok 2001 zbudowany został przy założeniu, że:

- produkt krajowy brutto (mierzony w cenach stałych) będzie w 2001 r. o 5,1% większy niż w roku 2000,
- średnioroczny poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych będzie w 200 r. o 7,2% wyższy niż w roku 2000,
- realne wynagrodzenie (brutto) będzie w 2001 r. o 2% wyższe niż w roku 2000,
- w sferze budżetowej realny wzrost wynagrodzeń wyniesie 0,4%,
- średnioroczny kurs złotego do dolara wyniesie 4,66 zł/USD, a złotego do euro - 4,10 zł/euro.

Założenia te uznać należy za dość optymistyczne. Szczególnie trudne wydaje się osiągnięcie zakładanej dynamiki PKB, wątpliwe jest też osiągnięcie w 2001 r. tak znaczącego obniżenia inflacji, i to tym bardziej, że w 2001 r. na poziom inflacji nadal będą wpływały czynniki o charakterze interwencji administracyjnej, związane z przewidywanymi zmianami podatkowymi.

Za trudne do osiągnięcia uważam też relatywne obniżenie salda obrotów bieżących połączone z wyraźną aprecjacją złotego w stosunku do dolara i euro.

Należy się więc liczyć z tym, iż makroekonomiczne wyniki gospodarki będą w 2001 roku gorsze niż to przyjęto w uzasadnieniu budżetu. Ewentualne odchylenia nie będą miały decydującego wpływu na dochody i wydatki przyszłorocznego budżetu (np. gdyby tempo wzrostu PKB wyniosło nie 5,1%, a np. 4,5%, należałoby się spodziewać zmniejszenia dochodów budżetowych o ok. 1 mld zł), szczególnie jeśli inflacja okaże się wyższa od zakładanej. Gorsze wyniki makroekonomiczne byłyby jednak wyraźnym sygnałem, że trudna sytuacja sektora finansów publicznych staje się w coraz większym stopniu czynnikiem hamującym

wzrost gospodarczy.

2. DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA

Dochody budżetu państwa zaplanowano w projekcie na kwotę ok. 160,1 mld zł, czyli o 13,9% więcej niż w ustawie budżetowej na rok 2000 i o 17,0% więcej niż wynoszą aktualne przewidywania co do realizacji dochodów budżetowych w tym roku. Planowana dynamika dochodów budżetu państwa przewyższa zakładaną dynamikę PKB w cenach bieżących, a w efekcie relacja dochodów budżetu państwa do PKB ma być w roku 2001 wyższa niż w roku bieżącym.

Uważam, że dochody budżetu państwa zaplanowano zbyt optymistycznie, co może być źródłem istotnych napięć przy realizacji przyszłorocznego budżetu. Zwrócić warto uwagę na fakt, że jednym z głównych czynników, które mają uzasadnić wysoką dynamikę dochodów jest wysoki (42,7%) wzrost dochodów niepodatkowych, stanowiących niezbyt dużą, lecz trudną do prognozowania i niestabilną pozycję w dochodach budżetu państwa. Jeśli dodamy do tego dość wysoko zaplanowany wzrost dochodów z PIT (przy jego kalkulacji nie uwzględniono jeszcze skutków zmiany stawki na ubezpieczenie zdrowotne) i podatków pośrednich, to dojdziemy do wniosku, że założony poziom dochodów budżetu państwa jest dość ryzykowny.

2.1. Podatki pośrednie

Podatki pośrednie mają w 2001 r. przynieść budżetowi państwa 97,0 mld zł, czyli o 17,1% więcej niż w roku 2000, przy czym najszybciej mają w 2001 r. rosnąć dochody z podatku od gier, stanowiącego jednak mało znaczącą pozycję w dochodach. Wpływy z VAT zaplanowano w kwocie o 17,4% wyższej od przewidywanej do uzyskania w roku 2000. Przy wzroście PKB planowanym na 5,1% i wzroście cen planowanym na 7,2%, taki wzrost VAT może być osiągnięty tylko dzięki zmianom (podwyżkom) stawek tego podatku, co w uzasadnieniu wyraźnie zaznaczono. Oznacza to wzrost obciążeń fiskalnych w 2001 r., gdyż zakładana obniżka stawki podatku dochodowego od osób prawnych nie zrekompensuje sektorowi przedsiębiorstw podwyżki stawek VAT i akcyzy. Przyjęcie takiej strategii podatkowej jest jedną z przyczyn, dla których uważam za wątpliwe, by w 2001 r. wzrost PKB przekroczył poziom 4,5%, co oczywiście niemal automatycznie przełoży się na niższe dochody z VAT.

Uwagi te dotyczą również akcyzy, z której dochody również mają realnie wzrosnąć i to w tempie przekraczającym tempo wzrostu PKB.

1.2. Podatki bezpośrednie

Dochody z podatków bezpośrednich zaplanowano na kwotę 42,7 mld zł, z czego na podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) przypada 17 mld zł (o 6,3% więcej niż przewidywane dochody z tego tytułu w 2000 r.), a na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) - 25,7 mld zł, czyli o 11,7% więcej niż w roku 2000.

Założenia te należy uznać za napięte, lecz realne. W przypadku CIT należy zwrócić uwagę na istotny wpływ następującego w 2001 r. obniżenia nominalnej stawki tego podatku, obniżającego wpływy budżetowe z CIT o ok. 7%. Przyjęte w projekcie założenia o dochodach z CIT wymagają więc wzrostu zysku podlegającego opodatkowaniu o prawie 14%.

Trudne do zrealizowania będą również założenia dotyczące dochodów z PIT, co wynika z faktu, iż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce ma pomiędzy rokiem 2000 i 2001

wzrosnąć o ok. 9,2%, co przy waloryzacji progów o 13,1% przekłada się na wzrost wpływów niższy niż 9%. Uważam również, iż zaniżone są skutki dla budżetu państwa podniesienia składki na ubezpieczenie zdrowotne - przyjęcie iż zmiana składki z 7,5% na 7,75% oznacza utratę 552 mln zł odpowiada założeniu, iż wpływy kas chorych ze składek wyniosą w 2001 r. tylko 17,1 mld zł, co jest niewątpliwie szacunkiem zaniżonym.

1.3. Dochody nieopodatkowane i zagraniczne

Dochody nieopodatkowe i zagraniczne mają być w 2001 r. najszybciej rosnącymi składnikami dochodów budżetowych.

Projekt budżetu zakłada, że dochody nieopodatkowe wyniosą w 2001 r. 14,1 mld zł i będą o 42,7% wyższe niż w roku bieżącym. Najszybciej mają przy tym rosnąć dochody z wpłat zysku NBP (wzrost o 133,5%) i tzw. pozostałe dochody nieopodatkowe, rosnące o 45,0%.

Osiągnięcie takich dochodów jest możliwe, planowanie wysokich wzrostów dochodów nie-podatkowych jest jednak bardzo ryzykowne, gdyż dochody te ulegają z roku na rok dużym wahaniom i są trudne do prognozowania. Dlatego równie prawdopodobne jak osiągnięcie dochodów wynoszących 14,1 mld zł jest realizacja tych dochodów na poziomie 1-2 mld zł niższym. Powinno to skłaniać do ostrożności w ich planowaniu.

Wątpliwości - opisane dalej, w części opinii dotyczącej deficytu budżetowego, budzą również dochody zagraniczne, które zgodnie z projektem budżetu państwa mają być w 2001 r. 14 razy większe niż w roku bieżącym.

3. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA

Wydatki budżetu państwa mają wynieść w 2001 r. ok. 182,3 mld zł, co jest kwotą o 19,5% większą od wydatków budżetu państwa, jakie będą mogły być zrealizowane w roku 2000. Tak wysoka dynamika wydatków osiągnięta została z jednej strony dzięki dość optymistycznemu oszacowaniu dochodów budżetowych, z drugiej zaś - dzięki przyjęciu dość ryzykownego założenia o wysokim wzroście deficytu budżetowego, zaplanowanego w wysokości o ponad 40% wyższej niż w roku 2000. Taki obraz budżetu wydaje się wymuszony potrzebami wydatkowymi, a przede wszystkim szybkim wzrostem niektórych, dużych i szybko rosnących pozycji planu wydatków, z których największe znaczenie ma rosnąca o ponad 67% dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W efekcie mimo dużego wzrostu globalnej kwoty wydatków, dla niektórych działów budżet na rok 2001 proponuje kwoty realnie niższe niż na rok 2000. W warunkach poważnych napięć budżetowych sposób podziału ogólnej kwoty wydatków na działy powinien być przedmiotem bardzo szczegółowej analizy - i to tym bardziej, że widoczna w projekcie próba poszukiwania oszczędności (w skali budżetu niezbyt dużych) w takich dziedzinach jak wymiar sprawiedliwości, kultura, czy ochrona przyrody, przy równoczesnym znacznie większym wzroście wydatków administracyjnych i przy planowaniu wyraźnych „zakładek” w innych pozycjach (min. w kosztach obsługi długu) budzi zasadnicze zastrzeżenia.

3.1. Dotacje i subwencje

Dotacje i subwencje zaplanowano w budżecie na rok 2001 w kwocie 102,4 mld zł, o 20,2% większej niż w roku 2000. Wskaźnik ten jest jednak mylący, gdyż o tak dużym wzroście w znacznej mierze decyduje jedna tylko pozycja - dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zaplanowana na 26,7 mld zł, o 67,5% więcej niż w roku 2000. Wyłączenie tej pozycji z ogólnej kwoty dotacji i subwencji zmniejsza dynamikę całej pozycji do 9,2%. Jeśli

dodamy do tego również bardzo wysoki wzrost dotacji dla Funduszu Pracy (ponad 100%) oraz dla Agencji Restrukturyzacji Modernizacji Rolnictwa (56%) i odliczymy dotacje dla innych jednostek państwowych, to okaże się, że zaplanowane w budżecie na rok 2001 dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego nie zapewniają nawet pełnego pokrycia planowanych wzrostów cen i wynagrodzeń. Uważam, że w trakcie dalszych prac nad projektem budżetu niezbędne będzie dokonanie szczegółowych wyliczeń i analiz pozwalających na stwierdzenie w jakim stopniu Skarb Państwa wywiązuje się ze swoich zobowiązań wobec jednostek samorządu terytorialnego.

3.2. Świadczenia dla osób fizycznych

Wydatki na świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych zaplanowano w kwocie ponad 14,6 mld zł, o 9,7% większej niż w 2000 r. Płatności zaliczane do tej grupy wydatków mają w większości charakter sztywnych obciążeń budżetu, a pobieżna analiza sposobu ich kalkulacji w projekcie ustawy budżetowej nie daje powodów do zgłaszania zastrzeżeń.

3.3. Wydatki jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych mają wynieść w 2001 r. 31,8 mld zł, co oznaczałoby wzrost w relacji do roku 2000 o 11,4%, a więc realne ich zwiększenie w granicach 4%. Przy trudnościach ze zrównoważeniem budżetu wydaje się to wzrostem zaskakująco dużym.

Szczegółowa analiza wydatków bieżących jest utrudniona ze względu na duże rozproszenie tych wydatków w budżecie (ciekawostką jest np. „schowanie” 9,6 mln zł na monitorowanie wykorzystania środków budżetowych w dotacjach dla górnictwa) i brak danych porównywalnych. Zwrócić jednak trzeba uwagę na szybszy niż dla całej omawianej grupy wzrost wydatków przewidzianych dla administracji specjalnych (ich wydatki mają być prawie o 20% większe niż w roku 2000), a także na bardzo wysoki wzrost wydatków organów władzy i sądownictwa samodzielnie opracowujących swoje projekty budżetów.

3.4. Rozliczenia z bankami

Na rozliczenia z bankami przewidziano w projekcie budżetu państwa ponad 1,7 mld zł. Dla kwot składających się na tę wielkość nie przedstawiono w uzasadnieniu żadnych wyjaśnień ani kalkulacji, lecz porównanie planowanych wydatków z budżetem państwa na rok 2000 wskazuje, że pozycja ta została zaplanowana bez rezerw. Byłoby jednak celowe, by w toku dalszych prac nad budżetem uzyskać informacje o sposobie kalkulacji poszczególnych pozycji, a także o przewidywanych efektach rzeczowych dotacji dla Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i o aktualnym stanie środków tego Funduszu.

3.5. Obsługa długu publicznego

Wydatki na obsługę długu publicznego mają wynieść w 2001 r. 22,8 mld zł, co jest kwotą o ok. 20,2% od kwoty zaplanowanej w budżecie państwa na rok 2000 i o 23,1% wyższą od aktualnych ocen kosztów obsługi długu publicznego w roku 2000.

Wydatki te zostały zaplanowane z bardzo dużą rezerwą. Fakt ten ujawniono zresztą w uzasadnieniu, wskazując jak parametry przyjęte do kalkulacji wydatków na obsługę długu różnią się od wartości tych samych parametrów przedstawionych w części uzasadnienia poświęconej omówieniu prognoz najważniejszych zmiennych makroekonomicznych. Uważam, że przy tak napiętym budżecie rezerwy te są nadmierne i że obniżenie planowanej kwoty o co najmniej 1 -1,5 mld zł nie spowoduje zagrożenia dla budżetu państwa. Zawyżanie wydatków

na obsługę długu publicznego jest zresztą w ostatnich latach zjawiskiem trwałym.

Zwróćę też uwagę na fakt, iż uzasadnienie wysokiego wzrostu wydatków na obsługę długu publicznego zawiera istotną sprzeczność logiczną - oto z jednej strony wysoki wzrost wydatków na obsługę długu krajowego wyjaśnia się przesunięciem części płatności (dyskonta) z roku 2000 na 2001, by stroną dalej sygnalizować zamiar zmiany struktury sprzedawanych papierów wartościowych, by w ten sposób przenieść wypłatę odsetek na kolejne lata.

3.6. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe zaplanowano w projekcie budżetu państwa na rok 2001 na kwotę ok. 8,9 mld zł, zaledwie o 7,8% większą od kwoty zaplanowanej na rok 2000. Oznacza to wprawdzie realny wzrost planowanych nakładów na inwestycje, lecz jednocześnie powoduje spadek udziału inwestycji w wydatkach budżetowych do poziomu ok. 4,9% (najniższego od wielu lat), a co jeszcze ważniejsze - dalsze narastanie rozpiętości między poziomem wydatków niezbędnych dla utrzymania normalnego rytmu już rozpoczętych inwestycji, a wydatkami przeznaczanymi na ten cel w budżecie. Skutkiem istnienia tej luki jest przesuwanie terminów kończenia poszczególnych inwestycji, a także znaczne zmniejszenie w stosunku do kwot ujętych w budżecie na rok 2000 wydatków zaplanowanych na kontynuację wielu zadań inwestycyjnych. Przykładami mogą być następujące inwestycje wieloletnie ujęte w załączniku nr 7:

- budowa centralnego zakładu wzbogacania i odsiarczania miałów w Nadwiślańskiej Spółce Węglowej - w budżecie na rok 2000 zakładano, że w 2001 r. nakłady wyniosą 70.745 tys. zł; w projekcie budżetu na rok 2001 przyznano na ten cel 12.500 tys. zł;

- stopień wodny Smolice - termin zakończenia przesunięto na rok 2002;

- zbiornik wodny Wióry - w budżecie na rok 2000 wydatki w 2001r. miary wynosić 35.000 tys. zł; kwotę tę zredukowano do 8.000 tys. zł;

- stopień wodny Malczyce - analogiczna redukcja z 40.000 zł na 6.000 tys. zł;

- budowa Collegium Polonicum w Słubicach - przesunięcie terminu zakończenia na rok 2002;

- szpital MSWiA w Białymstoku - jak wyżej,

- Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie - redukcja nakładów z 60.000 tys. zł do 270 tys. zł (!).

Przypomnę też, że zgodnie z ustawą budżetową na rok 2000 w roku 2001 wydatki budżetu państwa na dotowane inwestycje własne samorządów miały wynieść 1.698.520 tys. zł. W projekcie budżetu na rok 2001 dotację (ujęta w rezerwach celowych) zaplanowano na kwotę znacznie mniejszą, bo wynoszącą 1.000.000 tys. zł

4. DEFICYT BUDŻETOWY I JEGO FINANSOWANIE

Deficyt budżetowy zaplanowano w wysokości ponad 21,7 mld zł, co odpowiada 11,9% planowanych wydatków i 2,7% produktu krajowego brutto. Oznacza to istotne pogorszenie relacji budżetowych w stosunku do ubiegłego roku, choć jednocześnie należy wskazać na fakt, iż wyraźne zwiększenie w 2001 r. dotacji dla FUS pomoże w utrzymaniu lepszego wyniku pozostałych segmentów sektora finansów publicznych.

W strukturze finansowania deficytu dominują źródła krajowe (23,5 mld zł), przychody z których mają zapewnić kwotę odpowiadającą 108,3% planowanego deficytu - saldo finansowania zagranicznego ma być ujemne i ma wynieść ok. -1,8 mld zł.

Największe przychody planuje się uzyskać dzięki prywatyzacji. Przychody z tego tytułu stanowią mają w 2001 r. 82,9% pokrycia deficytu budżetowego. Z jednej strony jest to fakt pozytywny, gdyż wysoki deficyt budżetowy nie pociąga za sobą dużego wzrostu długu publicznego. Jednocześnie musimy jednak pamiętać o tym, że w krótkiej perspektywie wpływy

te zaczną znacząco maleć i jeśli w tym okresie nie dokonają się niezbędne dostosowania po stronie wydatków budżetowych, deficyt budżetu państwa będzie musiał być w coraz większym stopniu finansowany w drodze zaciągania długu publicznego - ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami tego faktu.

Wyjaśnienia wymaga też charakter przychodów ujętych w załączniku nr 4 jako „Inne źródła finansowania zagranicznego” (poz. 43). Wątpliwości budzi to, iż wśród tych przychodów wymieniono w uzasadnieniu przychody ze sprzedaży „collaterali” (obligacji zabezpieczających), która to pozycja została również wymieniona na s. 67 uzasadnienia jako element składowy dochodów zagranicznych. Jeśli więc nawet ta sama kwota nie została policzona podwójnie (a takiej możliwości nie można, moim zdaniem, wykluczyć), to należałoby wyjaśnić dlaczego tak samo nazywana pozycja raz traktowana jest jako dochód budżetu państwa, a raz - jako element rozliczenia wyniku budżetu.

Nie jest też jasne dlaczego „Rozchody związane z zarządzaniem długiem” (poz. 40) nie zostały zaliczone do wydatków budżetu państwa. Powołane w uzasadnieniu artykuły 40 i 41 ustawy o finansach publicznych nic tu nie wyjaśniają.

Nie są to wszystkie wątpliwości powstające przy analizie załącznika nr 4 - z ważniejszych wymienię tylko niejasne pochodzenie kwoty 8 mld zł opisanych na s. 379 jako przychody przeznaczane na sfinansowanie przedterminowej spłaty zadłużenia zagranicznego. Przyznam że nie rozumiem w jaki sposób pozyskując (jak sądzę - czasowo, bo tylko w tym przypadku operację należało zaliczyć do przychodów) kwotę 8 mld zł i przeznaczając ją na spłatę innych zobowiązań (*nota bene* niewyspecyfikowanych ani w załączniku nr 4, ani w uzasadnieniu) można osiągnąć redukcję zadłużenia zagranicznego.

5. GOSPODARKA POZABUDŻETOWA

Zamieszczone w projekcie budżetu na rok 2001 zbiorcze zestawienia przychodów i wydatków jednostek tzw. gospodarki pozabudżetowej wskazują na utrzymywanie się w tym sektorze najważniejszych tendencji obserwowanych w poprzednich latach, a więc:

uniezależnianie się gospodarki pozabudżetowej od budżetu państwa, mające swój wyraz przede wszystkim w malejącym udziale dotacji w przychodach, zanikanie zakładu budżetowego jako formy prowadzenia gospodarki środkami publicznymi, dominująca rola środków specjalnych utworzonych na mocy ustaw w całym segmencie jednostek pozabudżetowych.

Łączne przychody jednostek pozabudżetowych mają wynieść w roku 2001 ok. 4,8 mld zł, czyli o ok. 7,1% więcej niż w roku bieżącym, przy czym przychody zakładów budżetowych mają być mniejsze niż w roku bieżącym, natomiast planowane przychody środków specjalnych rosą aż o 12,6%. Fakt, iż tworzone na podstawie ustaw środki specjalne są dziś jednostkami o charakterze zbliżonym bardziej do nie posiadających osobowości prawnej funduszy celowych niż do tradycyjnych środków specjalnych - rachunków do gromadzenia drobnych przychodów z ubocznej działalności jednostek budżetowych, nakazywałby poddanie gospodarki finansowej tych środków specjalnych dokładnej analizie.

Zwrócić warto uwagę, że przychody środków specjalnych działających tylko w czterech resortach - Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Skarbu Państwa, Urzędzie Kultury Fizycznej i Sportu oraz w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej (2.708 mln zł) stanowią ok. 56% wszystkich przychodów pozabudżetowych, a w przypadku Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu i Ministerstwa Skarbu Państwa zdecydowanie przewyższają wydatki budżetowe preliminowane dla tych urzędów.

6. PAŃSTWOWE FUNDUSZE CELOWE

Analiza planów funduszy celowych wymaga odrębnej, szczegółowej opinii. W tym miejscu pragnę jedynie zwrócić uwagę na trzy fakty, które powinny być koniecznie wyjaśnione w toku prac budżetowych.

Pierwsze dwie dotyczą Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wydaje się, że wbrew wcześniejszym zapowiedziom w budżecie państwa nie przewidziano spłaty w 2001 r. zobowiązań FUS wobec otwartych funduszy emerytalnych - świadczy o tym fakt, iż kwota zobowiązań FUS na koniec 2001 r. jest w planie finansowym tego funduszu prawie taka sama jak przewidywana na koniec roku 2000. Ponadto uważam, że nie można rzetelnie zaplanować dotacji dla FUS bez dokładnego rozpatrzenia potrzeb finansowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i weryfikacji na tej podstawie proponowanej kwoty odpisu na rzecz ZUS.

Zaplanowanie dla Państwowego Funduszu Kombatantów dotacji pokrywającej zaledwie 2/3 planowanych wydatków tego funduszu i przyjęcie założenia, że deficyt funduszu zostanie pokryty wzrostem jego zobowiązań jest jawnym zapisaniem w budżecie informacji, że Skarb Państwa nie zamierza wywiązać się w 2001 r. z ciężących na nim obowiązków, co jest bezpośrednim naruszeniem zasad gospodarki finansowej ujętych w ustawie o finansach publicznych.