

Dr Andrzej Wernik  
Instytut Finansów  
Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości

**Ekspertyza nr 283 (IP-103G)**

## Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2004

Ocena projektu ustawy budżetowej na rok 2004 jest w bardzo poważnym stopniu utrudniona ze względu na liczne zmiany systemowe i prezentacyjne. W szczególności:

1) w projekcie budżetu państwa uwzględniono skutki wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednakże nigdzie nie podano odpowiednich kwot tych skutków i nie podjęto próby ich zbilansowania tak, aby jednoznacznie pokazać ich wpływ na dochody i wydatki budżetu państwa;

2) uwzględniono zmiany w zasadach opodatkowania podatkami dochodowymi jednakże bez podania kwotowych skutków tych zmian;

3) zmieniono zasady agregacji wydatków budżetowych w związku z nowym zarządzeniem Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej;

4) zmieniono zasady rachunku deficytu budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych.

W tej sytuacji można było oczekiwać, że w „Uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej” obok kwot odpowiadających zapisom w projekcie ustawy znajdują się kwoty porównywalne z rokiem 2003 (lub przewidywane wykonanie budżetu w 2003 r. zostanie przeliczone zgodnie z nowymi zasadami). Niestety tego nie ma, w związku z czym możliwości analizy ekonomicznej projektu ustawy budżetowej są nader ograniczone.

### **Założenia makroekonomiczne**

Projekt budżetu państwa na rok 2004 oparty jest na dwóch podstawowych założeniach makroekonomicznych, a mianowicie, że produkt krajowy brutto wzrośnie realnie o 5,0% w porównaniu z rokiem bieżącym, a średnioroczny poziom cen i towarów i usług konsumpcyjnych wzrośnie o 2,0%. W konsekwencji PKB w cenach bieżących ma wynieść w 2004 r. 861,5 mld zł i być wyższy w porównaniu z rokiem bieżącym o 7,0%.

Zakładany przebieg procesów makroekonomicznych jest dość prawdopodobny, ale bynajmniej nie całkowicie pewny. W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej nie można wykluczyć wystąpienia – obserwowanego w przeszłości w krajach nowo wstępujących do Unii – szoku poakcesyjnego związanego z trudnościami firm krajowych w dostosowaniu się do zmienionych warunków gospodarowania. Uwzględniając doświadczenia z dwunastoletniego okresu stowarzyszenia Polski z Unią i wysoki poziom eksportu do krajów Unii (trafia tam 70% polskiego eksportu) dla znacznej części dużych przedsiębiorstw może nie być żadnych trudności z dostosowaniem, jednak dla innych może to stanowić poważny problem. Mogą też powstać zakłócenia w eksporcie do innych krajów wchodzących wraz z Polską do Unii. Trudno całkowicie wykluczyć możliwość przejściowego zahamowania wzrostu gospodarczego w II półroczu 2004 r. Oznaczałoby to nie osiągnięcie w skali roku wzrostu PKB o 5%, lecz może tylko o 3 czy nawet 2%. Miałyby to poważne konsekwencje dla dochodów budżetu państwa.

Pewne nieznaczne przyspieszenie procesów inflacyjnych w 2004 r. z bardzo niskiego poziomu w roku bieżącym (przewiduje się wzrost cen tylko o 0,7%) jest prawie pewne, ale też nie ma pewności, że wyniesie dokładnie 2%. Z równym powodzeniem może być 1,5 albo 2,5%, co nie byłoby obojętne dla budżetu.

W bardzo poważnym stopniu obciążone są niepewnością założenia co do kształtowania się kursów walutowych. Zakłada się, że PLN/USD średnio w roku kształtować się będzie 3,78, a PLN/EUR 4,25, co oznaczałoby wyraźne wzmocnienie złotego. W dniu 6 października PLN/USD wynosił 3,9169, a PLN/EUR 4,5372. Wzmocnienie złotego jest oczywiście możliwe, ale trudno uznać za pewnik. Niewątpliwie wejście Polski do Unii Europejskiej będzie oddziaływało na wzmocnienie złotego, ale z drugiej strony – wiele zależeć będzie od oceny wiarygodności finansowej Polski przez światowe rynki finansowe. Do sprawy wiarygodności finansowej wróć jeszcze, ale tutaj trzeba powiedzieć wyraźnie, że nie ma tutaj podstaw do szczególnego optymizmu.

### **Deficyt budżetu państwa**

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2004 zmieniono zasady ustalania deficytu budżetu państwa, mianowicie wyłączono z wydatków budżetowych część dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rekompensującą składki odprowadzane do otwartych funduszy emerytalnych i przeniesiono „pod kreską”, to znaczy do operacji finansujących deficyt budżetu. Podstawą dla takiej zmiany ma być zapis w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji mówiący o przeznaczeniu części przychodów z prywatyzacji na reformę systemu ubezpieczeń społecznych, co praktycznie oznacza właśnie rekompensowanie FUS konieczności odprowadzania części składek do otwartych funduszy. Do tej pory interpretowano ten zapis w ten sposób, że przychody z prywatyzacji stanowiły jedno ze źródeł finansowania deficytu budżetowego powstającego między innymi w wyniku rekompensowania FUS składek odprowadzanych do otwartych funduszy, z tym – co dość istotne – że kwota tej rekompensaty była w ostatnich latach niższa od przychodów z prywatyzacji; to samo zresztą będzie również w 2004 r. Powstaje pytanie dlaczego zdecydowano się na taką zmianę w budżecie na rok 2004. W „Uzasadnieniu...” odpowiedzi nie znajdujemy, jest tylko informacja, że takiej zmiany dokonano.

Osobne zagadnienie to wpływ zmiany sposobu rekompensowania Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek wynikającego z odprowadzania ich części do otwartych funduszy emerytalnych na wielkość deficytu budżetu państwa. Tematu tego w „Uzasadnieniu...” nie podjęto, pisze się natomiast, że deficyt w 2003 r. wyniesie 38,7 mld zł (np. s. 29), a w 2004 r. 45 mld zł (np. s. 31) nie zaznaczając, że są to wielkości całkowicie nieporównywalne. Gdyby dla rachunku deficytu w roku bieżącym zastosować nową metodę, to wynosiłby nie 38,7 mld zł, lecz 28,2 mld zł, a gdyby dla roku 2004 zastosować metodę dotychczasową, to wynosiłby nie 45,5 mld zł, lecz co najmniej 56,9 mld zł. Jak widać różnice są dość znaczne.

Nie byłoby natomiast uzasadnione powiększenie skorygowanego deficytu budżetu państwa o nową pozycję, jaka pojawiła się „pod kreską”, a mianowicie „prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej” w kwocie netto 4,5 mld zł. Jest to swojego rodzaju pożyczka udzielona budżetowi Unii, która zostanie zwrócona w 2005 r. lub w latach następnych i jako taka powinna być właśnie ujmowana w operacjach „pod kreską”. Nie może przeto powiększać deficytu.

Należy w tym ujęciu zwrócić uwagę, że każda metoda liczenia deficytu budżetu państwa ma charakter konwencjonalny, a więc i dyskusyjny. Dlatego też każda wyliczona kwota deficytu ma sens jedynie umowny i nie można do niej przywiązywać nadmiernej wagi.

Natomiast bezdyskusyjny i całkowicie jednoznaczny charakter ma inna kwota, mianowicie wpływy ze sprzedaży wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych netto (tzn. po potrąceniu wykupu papierów, na które zapadły terminy) powiększone o tak zwane saldo finansowania zagranicznego (czyli w pewnym uproszczeniu uzyskane pożyczki zagraniczne netto łącznie ze sprzedażą obligacji nominowanych w USD lub Euro). Kwota ta pokazuje, ile Skarb Państwa musi pożyczyć na krajowym rynku finansowym lub zagranicą, aby zrealizować zaplanowane wydatki i rozchody (w takim ujęciu traci znaczenie sprawa, co nazwiemy wydatkiem, a co rozchodem). I to jest właśnie prawdziwy deficyt budżetu państwa, czyli wielkość wymagająca sfinansowania. Założenia przyjęte w tej sprawie w projekcie ustawy budżetowej na rok 2004 przedstawia poniższa tabela.

	2001	2002	2003	2004
Sprzedaż skarbowych papierów wartościowych netto w mln zł	37.612	36.359	36.312	53.723
Finansowanie zagraniczne w mln zł	-11.312	3.448	4.072	2.259
Razem	26.299	39.807	40.384	55.982
W % PKB	3,50	5,15	5,02	6,50

### **Deficyt sektora finansów publicznych**

Znaczenie makroekonomiczne ma jednak nie sam deficyt budżetu państwa, lecz łączny deficyt całego sektora finansów publicznych, to znaczy uwzględniający także deficyty funduszy celowych i agencji rządowych oraz budżetów samorządowych. Te deficyty także wymagają sfinansowania w drodze zaciągania pożyczek.

Łączny deficyt funduszy celowych i agencji – zarówno przewidywany w roku bieżącym, jak i planowany na rok 2004 – można obliczyć na podstawie załączników 5 i 15 do projektu ustawy budżetowej, zawierających projekty ich planów finansowych. O ile w roku bieżącym przewiduje się, że łączny deficyt funduszy i agencji wyniesie 8,4 mld zł, to na rok 2004 zakłada się 6,6 mld zł. Ma więc nastąpić pewne zmniejszenie deficytu, co niewątpliwie jest korzystne, ale wysoce niekorzystne jest utrzymywanie wysokich deficytów dwóch funduszy, a mianowicie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (3,2 mld zł) i Funduszu Pracy (2,2 mld zł). Obydwa fundusze mają niewystarczające dochody własne i mogą funkcjonować jedynie dzięki wysokim dotacjom z budżetu państwa. Deficyty powstają jednak w wyniku zaniżenia dotacji, które ustalone są na poziomie nie zapewniającym pokrycie planowanych wydatków, co z jednej strony „poprawia” deficyt budżetu państwa, z drugiej zmusza fundusze do zaciągania pożyczek w bankach komercyjnych. Z makroekonomicznego punktu widzenia sprawa jest właściwie bez znaczenia, bo naprawdę, liczy się tylko łączny deficyt całego sektora finansów publicznych obejmujący zarówno deficyt budżetu państwa, jak i deficyty funduszy. Jednakże jest jedno „ale”: deficyt budżetu państwa finansowany jest emisją skarbowych papierów wartościowych, natomiast deficyt funduszy – kredytami banków komercyjnych, co stanowi znacznie droższy sposób finansowania deficytu.

O deficycie budżetów samorządowych zarówno w roku bieżącym, jak i w 2004 r. niczego właściwie sensownego powiedzieć nie można. Z uchwał budżetowych podjętych przez właściwe organy samorządowe wynika, że samorzady łącznie zaplanowały na rok 2003 deficyt w wysokości 5,2 mld zł, natomiast w ciągu I półrocza uzyskały nadwyżkę 2,4 mld zł. To nic jednak nie znaczy, bo deficyt w budżetach samorządowych powstaje dopiero w IV kwartale, gdy są rozliczane wydatki inwestycyjne, a przez trzy kwartały występuje nadwyżka. Wiadomo też, że faktyczny deficyt jest zawsze niższy od zaplanowanego: w 2002 r. samorzady za-

planowały deficyt 6,4 mld zł, ale faktycznie wyniósł on tylko 3,1 mld zł. Samorządy zrezygnowały z części zaplanowanych wydatków prawdopodobnie ze względu na trudności w finansowaniu deficytów. W tym roku sytuacja się w pewnym stopniu powtórzy. Natomiast jeśli idzie o rok 2004 to oczywiście nie ma jeszcze uchwał budżetowych, ale można oczekiwać, że samorządy chcąc wykorzystać dostępne środki z funduszy unijnych – a to wymaga współfinansowania ze środków własnych - będą skłonne się zadłużać czy to w bankach, czy w drodze emisji obligacji komunalnych. W konsekwencji deficyt budżetów samorządowych może przekroczyć 4, a nawet 5 mld zł.

Łączny deficyt funduszy, agencji i samorządów może więc w 2004 r. przekroczyć 10 mld zł. Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych można pominąć, gdyż ich łączne saldo będzie bliskie zera. W konsekwencji łączny deficyt całego sektora – przyjmując deficyt budżetu państwa zgodnie z przedstawioną powyżej metodą – wyniesie około 66 mld zł, co odpowiadałoby około 7,7% przewidywanego nominalnego PKB. W porównaniu z rokiem bieżącym deficyt sektora zwiększy się o jakieś 13 – 14 mld zł (dokładnie nie można ustalić ze względu na omówioną poprzednio sytuacją w budżetach samorządowych), a relacja deficytu wzrośnie o około 1,2 punktu procentowego. Jest to niewątpliwie znaczny wzrost – i tak już wysokiej deficytowości polskich finansów publicznych.

Teraz musimy wrócić do sprawy wiarygodności finansowej. Ocena wiarygodności przez rynki finansowe – zarówno światowy, jak i krajowy – jest sprawą ogromnej wagi, bo na rynku musimy nie tylko sfinansować 66 mld zł deficytu, lecz także uzyskać środki na refinansowanie dotychczasowego długu (tzn. uzyskać nowe pożyczki na spłatę dotychczasowych, na które zapadają terminy). Skala niezbędnego refinansowania jest ogromna. W 2004 r. trzeba będzie wykupić skarbowe papiery wartościowe za sumę 97,8 mld zł, w związku z czym trzeba sprzedać nowe papiery – uwzględniając finansowanie deficytu – za 146,5 mld zł (co odpowiada 17,0% przewidywanego PKB). Rozmiary refinansowania długu zagranicznego są oczywiście mniejsze; do spłacenia jest – jak wynika z danych podanych w „Uzasadnieniu...” (s. 289 – 290) 1,5 mld USD i 1,0 mld EUR plus ewentualne spłaty przedterminowe. Gdyby w następstwie utraty wiarygodności finansowej nie udało się refinansować spłat dotychczasowego zadłużenia, oznaczałoby to kryzys na skalę argentyńską. Dlatego też sprawa wiarygodności finansowej ma takie wielkie znaczenie.

Światowy rynek finansowy był dotychczas dla Polski wyrozumiały i nie reagował negatywnie na gwałtowny wzrost deficytu w latach 2001 i 2002, gdy znajdowaliśmy się na krawędzi recesji. Wzrost deficytu w sytuacji recesyjnej to norma i nie podważa wiarygodności finansowej kraju, o ile poprzednio cieszył się nią w pełni. Jednakże dalszy wzrost deficytu w warunkach ożywienia – zapowiadane 5% wzrostu realnego PKB to już nie wychodzenie z recesji, lecz całkiem dobre tempo wzrostu – może być niezrozumiały dla rynków finansowych i może podrywać wiarygodność finansową Polski. Nie poprawia wiarygodności wspomniana zmiana sposobu liczenia oficjalnego deficytu budżetu państwa, bo takie zmiany nie są nigdy dobrze przyjmowane.

Korzystnie na ocenę wiarygodności mogą natomiast wpłynąć rządowe dokumenty „Średniookresowa strategia finansów publicznych” oraz „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”. Deklarują one determinację rządu w dążeniu do zmniejszenia deficytu i to odebrane powinno być pozytywnie. Niestety obydwa dokumenty obciążone są swoim „grzechem pierworodnym”, a mianowicie deklarują ograniczenie deficytu począwszy od roku 2005, natomiast na rok 2004 przewiduje się w projekcie ustawy budżetowej – o czym już była mowa – znaczne zwiększenie deficytu. Byłoby niezmiernie istotne dla sprawy wiarygodności finansowej Polski, gdyby w toku prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej, udało się obniżyć planowany przyrost deficytu.

Według wszelkiego prawdopodobieństwa uda się uniknąć takiego pogorszenia wiarygodności finansowej, które spowodowałyby brak chętnych pożyczkodawców. Niemniej z całą pewnością wzrost deficytu, a w konsekwencji potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa wymusi wzrost oprocentowania zaciąganych pożyczek, a zwłaszcza sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych. Spowoduje to przyspieszony wzrost kosztów obsługi i długu publicznego, może jeszcze nie w 2004 r., ale w latach następnych, co utrudni zmniejszenie deficytu. Już w chwili obecnej obserwuje się niekorzystne zjawiska na rynku papierów skarbowych i tego uniknąć się nie da. Można się obawiać, że przewidywania co do kosztów obsługi długu zawarte w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004 – 2006” mogą okazać się zbyt optymistyczne.

### **Dochody budżetu państwa**

Istotnym zagrożeniem dla każdej ustawy budżetowej jest możliwość nie osiągnięcia zaplanowanego poziomu dochodów. Od 1997 r. dochody budżetowe nigdy nie osiągnęły poziomu założonego w ustawie. Przyczyny były różne, a mianowicie:

- odmienne ukształtowanie się wielkości makroekonomicznych, nie tylko PKB, lecz także np. dynamiki importu (co ma istotny wpływ na dochody z tytułu VAT),
- dopisywanie do przewidywanych wpływów podatkowych pobożnych życzeń pod hasłem „poprawy ściągalności”,
- przecenianie skutków innowacji podatkowych (np. w 2002 r. wpływy z opodatkowania dochodów kapitałowych były o połowę niższe niż zakładano w ustawie),
- zbyt optymistyczne prognozowanie tzw. przewidywanego wykonania stanowiącego bazę dla szacunków dotyczących roku następnego.

Bardzo trudno wypowiedzieć się na temat realności przyjętych w projekcie ustawy budżetowej założeń w zakresie dochodów budżetu państwa. Informacje podane w uzasadnieniu są niezbyt jasne; wiadomo, że dochody liczone bez transferów z budżetu Unii będą niższe w porównaniu z rokiem bieżącym o 1,2%, ale nie wiadomo w jakim stopniu wynika to ze zmian systemowych, a w jakim stopniu z przekazania części dochodów do budżetów samorządowych w wyniku wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli idzie o dochody budżetu państwa, to nieporównywalność dotyczy przede wszystkim podatków dochodowych, natomiast w zakresie podatków pośrednich można mówić o porównywalności z 2003 r. Zawyżony wydaje się szacunek przewidywanych wpływów z podatku od towarów i usług. Mają one wzrosnąć w stosunku do roku bieżącego o 12,4% przy założeniu, że import wzrośnie o 8,5% (w ciągu 7 miesięcy bieżącego roku opodatkowanie importu stanowiło 73,6% całości wpływów z tego podatku). Co więcej szacunek tegorocznych wpływów (60,2 mld zł, co oznacza wzrost o 4,8%) wydaje się zawyżony jeśli uwzględnić, że w ciągu 7 miesięcy wzrosły tylko o 2,8%. Zawyżony też wydaje się – choć to sprawa o niewielkim wymiarze finansowym – wzrost wpływów z podatku od gier o 26,3%.

Ocena realności założonych w projekcie budżetu wpływów z obu podatków dochodowych jest właściwie niemożliwa. Niemniej można przeprowadzić takie dość ryzykowne rozumowanie: łączne wpływy z obu podatków do budżetu państwa i budżetów samorządowych mają wynieść w 2004 r. 49,9 mld zł, co oznacza spadek w stosunku do roku bieżącego o 0,6%, zaś relacja do PKB obniży się z 6,2 do 5,8%. Gdyby nie zmiany systemowe w obu podatkach, to – można założyć – relacja wpływów do PKB utrzymałaby się na poziomie tegorocznym, a wpływy wyniosłyby 53,4 mld zł (a nie, jak się przewiduje 50,0 mld zł) i były wyższe w porównaniu z rokiem bieżącym o 7,0%, czyli w takim samym stopniu jak nominalny PKB. Odpowiada to mniej znanym szacunkom zmian wynikającym z wprowadzonych weryfikacji w obu podatkach dochodowych dla dochodów budżetowych.

### Wydatki budżetu państwa

Trudności w ocenie założonych w projekcie ustawy budżetowej wydatków budżetu państwa wynikają nie tylko z braku informacji o tym, jakie zadania mają zostać przekazane samorządom i o ile w związku z tym zmniejszą się wydatki budżetu państwa, lecz także ze sprzecznych informacji o przewidywanym poziomie wydatków w roku bieżącym. Na s. 29 „Uzasadnienia...” można przeczytać, że przewidywane dochody budżetu państwa wyniosą w roku bieżącym 152,0 mld zł, zaś deficyt zostanie zrealizowany w wysokości 38,7 mld zł czyli zgodnie z pułapem ustalonym w ustawie budżetowej; wynika z tego – choć kwota nie jest podana, że wydatki wyniosą 190,7 mld zł (o 3,7 mld zł poniżej poziomu przyjętego w ustawie budżetowej na rok 2003). Natomiast na s. 67 i 85 podaje się, że wyniosą 193 380 mld zł i na podstawie tej kwoty liczone są wskaźniki wzrostu wydatków w 2004 r. Wydaje się, że na większe zaufanie zasługuje kwota 190,7 mld zł, bo jeśli rzeczywiście deficyt ma być utrzymany w granicach pułapu ustawowego, to wydatki nie mogą być wyższe.

Jeśli przyjmiemy dla roku bieżącego poziom wydatków 190,7 mld zł, to planowanie na rok 2004 wydatki w wysokości 198 250 mld zł byłyby wyższe w porównaniu z rokiem bieżącym o 4,0%, a nie 2,5% jak podano na s. 67 i 85. Nie to jest jednak najważniejsze, lecz znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaki byłby wzrost wydatków w warunkach porównywalnych. Precyzyjny szacunek nie jest możliwy, ale można przyjąć:

- 1) wydatki na zadania przekazane samorządom wynosiły w 2003 r. około 4 mld zł,
- 2) składka do budżetu Unii Europejskiej, której nie było w 2003 r. ma wynieść – to kwota całkowicie pewna – 5,8 mld zł
- 3) wydatki na współfinansowanie projektów finansowych ze środków unijnych wyniosą w 2004 r. 3,6 mld zł (taką kwotę przyjęto w rezerwie celowej na integrację z Unią Europejską, ale nie mam pewności, czy wyczerpuje to sprawę)

Wówczas porównywalne wydatki wynosiłyby w 2003 r. 186,7 mld zł, zaś porównywalne wydatki zaplanowane na rok 2004 – 188,8 mld zł; oznaczałoby to wzrost o 1,1%, zaś relacja wydatków do PKB zmniejszyłaby się z 23,2% w roku bieżącym do 21,8%. Nominalny wzrost 1,1% przy założonej inflacji 2% oznacza realny spadek o 0,9%.

W świetle tych wskaźników nie ma podstaw by mówić o ekspansywnej polityce wydatkowej w projekcie budżetu na rok 2004. Wzrost wydatków o około 6,2% w stosunku do porównywalnego poziomu z roku bieżącego wynika z pojawienia się nowych wydatków związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Jeśli idzie o wydatki „stare”, to można zauważyć kilka przypadków szczególnie wysokiego wzrostu, ale dotyczą one z jednym wyjątkiem wydatków prawnie zdeterminowanych („sztywnych”). I tak:

- dotacja dla FUS (bez części rekompensującej składki odprowadzane do otwartych funduszy emerytalnych) rośnie o 17,7% (3,2 mld zł),
- dotacja dla Funduszu Alimentacyjnego rośnie o 22,9% (300 mln),
- wydatki naczelnich organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa rosną o 15,7% (244 mln zł).

Wspomniany wyjątek to ogromny, bo aż o 123,3% (1,2 mld zł) wzrost wydatków na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego. Wiąże się on z wykorzystaniem kredytu Banku Światowego, który ma przyczynić się do rozwiązywania problemów górnictwa i mając w ten sposób szczególne pokrycie faktycznie nie obciąża budżetu. Natomiast wysoki wzrost wydatków na administrację skarbową i celną wiąże się za zmianami systemowymi.

Z drugiej strony, w bardzo wielu pozycjach „starych” wydatków są one planowane poniżej - niekiedy dość znacznie – poziomu z roku bieżącego. Na uwagę zasługuje zaplanowanie

nież o 11,6% (684 mln zł) zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Stanowiło to niewątpliwie działanie zmierzające do restrukturyzacji transferów socjalnych w budżecie państwa. Jest jeszcze kilka podobnych przypadków, ale o znaczenie mniejszym wymiarze finansowym. Upoważnia to do stwierdzenia, że w projekcie budżetu na rok 2004 rozpoczęto już poszukiwanie oszczędności w wydatkach budżetowych, ale skala efektów tych poszukiwań jest całkowicie niewystarczająca, czego dowodem jest właśnie tak znaczny wzrost deficytu.

Zastrzeżenia budzi natomiast zmniejszenie dotacji dla Funduszu Pracy o 800 mln zł. Tłumaczy się to na s. 243 „Uzasadnienia...” zmniejszeniem liczby bezrobotnych w związku z postępującym ożywieniem gospodarczym. Jednakże jak wynika z planu finansowego Funduszu zamieszczonego w załączniku 5 do ustawy zasiłki dla bezrobotnych mają w 2004 r. zmniejszyć się w porównaniu z rokiem bieżącym o 8 mln zł, za to zasiłki i świadczenia przedemerytalne zwiększą się o 245 mln zł; w sumie wydatki Funduszu nie zmniejszą się, lecz wzrosną, wzrośnie także deficyt Funduszu o 897 mln zł. Trudno to uznać za oszczędność w wydatkach budżetowych, gdyż stanowi przetrzucenie części deficytu budżetowego na Fundusz Pracy.

### **Przychody z prywatyzacji**

Przychody z prywatyzacji odgrywają istotną rolę w finansowaniu potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, gdyż pozwalają ograniczyć skalę pożyczek zaciąganych na rynku finansowym. Im wyższe przychody z prywatyzacji, tym mniejszy jest przyrost długu publicznego i związane z nim płatności odsetkowe w następnych latach. Niestety w ostatnich latach przychody z prywatyzacji były niewielkie – znacznie niższe niż zakładane w kolejnych ustawach – co przekładało się na silny wzrost długu publicznego.

Biorąc pod uwagę doświadczenia z przeszłości, z pewnym sceptycyzmem trzeba podchodzić do kwoty zapisanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2004 (załącznik 3). Sceptycznie też traktować trzeba przewidywane przychody z prywatyzacji w roku bieżącym w wysokości 4,5 mld zł. Przed rokiem w "Uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2003" podano, że przewidywane przychody z prywatyzacji w 2002 r. wyniosą 3,7 mld zł, ale faktycznie wyniosły niespełna 2 mld zł. Nie chcę dociekać przyczyn, tylko pragnę zwrócić uwagę na konsekwencje dla dynamiki długu publicznego, która staje się coraz bardziej niepokojąca.

Dlatego też przestrzegalbym przed rozpatrywaniem opłacalności poszczególnych operacji prywatyzacyjnych w izolacji. Potrzebny jest rachunek alternatywny: porównanie potencjalnych korzyści z prywatyzacji z niekorzyściami wynikającymi z konieczności - w przypadku rezygnacji z prywatyzacji - zaciągnięcia przez Skarb Państwa dodatkowych pożyczek.

Trudno wypowiadać się na temat kierunków prywatyzacji. Trzeba sprzedawać wszystko – oczywiście z puli przedsiębiorstw przewidzianych do prywatyzacji – na co znajdą się poważni i wiarygodni nabywcy oferujący opłacalną (w sensie przedstawionego powyżej rachunku alternatywnego) cenę. Można zwlekać z prywatyzacją, jeśli są realne możliwości uzyskania w bliskiej przyszłości lepszej ceny, ale równocześnie trzeba brać pod uwagę co to oznacza dla długu publicznego.

Wątpliwości budzi zmieniony w ustawie budżetowej sposób rozliczenia przychodów z prywatyzacji. Ustawa o prywatyzacji i komercjalizacji z 1996 r. w zakresie rozdysponowania przychodów z prywatyzacji jest całkowicie anachroniczna w warunkach ich malejącej skali, zwłaszcza anachroniczny jest zapis o finansowaniu reformy ubezpieczeń społecznych w sytuacji, gdy koszty reformy w postaci składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych są dużo wyższe od przychodów z prywatyzacji, które mają być także przeznaczone na finansowanie wielu innych zadań. Prowadzi to do powstania takiej przedziwnej konstrukcji

jak „ujemne saldo przychodów z prywatyzacji” wymagające finansowania przez Skarb Państwa – bez pośrednictwa budżetu państwa – drogą emisji skarbowych papierów wartościowych. Powstaje też wątpliwość natury prawnej: zgodnie z art. 40 obowiązującej ustawy o finansach publicznych Minister Finansów jest upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, zaś zdefiniowane w art. 8 potrzeby pożyczkowe budżetu państwa nie uwzględniają czegoś takiego jak „ujemne saldo przychodów i prywatyzacji”.

Reasumując trzeba podkreślić, że projekt ustawy budżetowej na rok 2004 budzi zarówno wiele zastrzeżeń natury formalnej, jak i obaw o przyszłość finansów publicznych. Niemniej uwzględniając, iż Rada Ministrów przyjęła równocześnie dwa bardzo ważne dokumenty „Średniookresową strategię finansów publicznych” oraz „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” zapowiadające energiczne działania w celu wydatnego zmniejszenia deficytu budżetowego w następnych latach, można potraktować ogromny jego wzrost w 2004 r. – stanowiący główny mankament projektu ustawy budżetowej – jako zjawisko przejściowe, wynik niefortunnego zbiegu okoliczności: wejścia Polski do Unii Europejskiej (co spowodowało nagły wzrost wydatków budżetowych o ponad 7 mld zł) i niezbędnych dla podtrzymania wzrostu gospodarczego zmian w podatkach dochodowych (co spowodowało spadek dochodów o ponad 4 mld zł).