

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 284 (IP-103G)

Ekspertyza dotycząca projektu ustawy budżetowej na rok 2004

Pozytywne strony budżetu

1. Budżet państwa, jako plan roczny, jest odzwierciedleniem, a zarazem i skutkiem, zachodzących przez wiele lat procesów gospodarczych i społecznych. Krótkookresowy charakter tego planu finansowego państwa (funduszu), ograniczającego się do jednego roku kalendarzowego powoduje, że niezależnie od oczekiwań ekonomistów, polityków, publicystów i tzw. opinii publicznej, radykalne zmiany w budżecie z roku na rok są bardzo trudne do przeprowadzenia. Dotyczy to zwłaszcza strony wydatkowej budżetu. Łatwiej jest dokonywać zmian po stronie dochodowej, polegających zwłaszcza na obniżce podatków. Jednak warto też pamiętać, że istotne zmiany w dochodach, przy ograniczonych możliwościach w zakresie ograniczania wydatków, mogą skutkować powiększeniem deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Jeżeli nie uwzględni się wskazanych powyżej cech budżetu, to jego ocena (projektu) odrywana jest od rzeczywistości, a więc jest małowartościowa.

2. Oceniany projekt budżetu skłania do wniosku, że będzie to budżet trudny w realizacji, z czego zdaje sobie sprawę Rząd, zwracając uwagę na szereg zagrożeń. Znowu trzeba przypomnieć, że budżet państwa jest planem, szczególną projekcją przyszłości. Podnoszę tę kwestię dlatego, że przeglądając publicystykę ekonomiczną, śledząc debatę polityczną już to nad projektem, już to nad wykonaniem budżetu, odnosi się wrażenie, że uczestnicy tej debaty oceniają zapisy budżetowe bezwarunkowo, tak jak gdyby budżet realizowany był w warunkach gospodarki nakazowej. Chciano aby budżet, tak po stronie dochodów jak i wydatków miał charakter bezwzględnie dyrektywny. Na tle takiego podejścia do budżetu państwa rodzi się więc wiele nieporozumień.

3. Z punktu widzenia finansów publicznych lepiej byłoby, aby budżet państwa na rok 2004 wykazywał się mniejszym deficytem, aby tempo przyrostu długu publicznego było wolniejsze, aby więcej wydatków można było przeznaczać na szeroko rozumianą infrastrukturę gospodarczą i społeczną. Jednak właśnie fakt, od którego rozpocząłem ekspertyzę, a więc, że budżet państwa jest skutkiem procesów społecznych i gospodarczych, które zachodziły w Polsce po roku 1990, poważnie ogranicza takie zmiany w budżecie. Trzeba więc skonstatować, że administracyjno-socjalny charakter budżetu jest skutkiem dokonanych na niespotykaną skalę zmian ustrojowych społecznych, gospodarczych, politycznych itd. Jeżeli się tego nie dostrzega przy ocenie projektu budżetu, to wnioski prowadzą na manowce. Opinia ta nie zwalnia, rzecz jasna, z poprawy finansów publicznych, ale żadne cudowne, a zwłaszcza szybkie do zastosowania środki na szerszą skalę nie wchodzi, moim zdaniem, w rachubę.

4. Zasadniczą zaletą budżetu na rok 2004 jest więc realistyczne podejście rządu do deficytu budżetowego oraz do długu publicznego. Każde inne oznaczałoby np. odłożenie decyzji Polski o wejściu do UE. Rząd zdecydował się na przedstawieniu projektu budżetu o głębokiej nierównowadze, rosnącym istotnie długu publicznym, bez zauważalnego ograniczenia wydatków. Spotyka się to ze znaczną krytyką. Istota problemu sprowadza się jednak do postawienia pytań o alternatywne rozwiązania.

5. Problem polega na tym, że stan budżetu w roku 2004 (prognoza), w roku bieżącym i w ostatnich latach w ogóle jest rezultatem głębszych procesów, zachodzących w sferze gospodarczej oraz w sferze społecznej. W odniesieniu do gospodarki trzeba przecież zauważyć, że Polska znajduje się w dalszym ciągu w okresie intensywnych i głębokich zmian struktural-

nych związanych z otwarciem na świat. Produktem tego jest obecne wysokie bezrobocie, upadłość przedsiębiorstw na niespotykaną wcześniej skalę. Są to procesy niewątpliwie potrzebne, ale niestety kosztowne społecznie i silnie rzutujące na stan kasy państwa. Przecież obecna, tak krytycznie oceniana liczba emerytów, rencistów, ludzi korzystających z opieki społecznej, pobierających świadczenia przedemerytalne itd., nie jest działaniem sił nadprzyrodzonych. Nie można nie dostrzegać negatywnych skutków dla finansów państwa i nie próbować ich ograniczać, ale nie można też dystansować się od przyczyn tych zjawisk, gdyż istnieje niebezpieczeństwo wpadnięcia w demagogie i doktrynerstwo. Interesującą kwestią jest np. na ile zmiany strukturalne w naszym kraju miały charakter żywiołowy, niekontrolowany, doktrynalny. Ile przedsiębiorstw zostało doprowadzonych do upadłości, sprzedanych po zaniżonych cenach, w ilu przypadkach inwestor nie dotrzymał zobowiązań co do zaangażowania kapitałowego, zobowiązań socjalnych itd. W jakim stopniu negatywne zjawiska, takie jak: nieudolna prywatyzacja, nadużycia popełniane przy prywatyzacji, niejednokrotnie dominacja prywaty nad interesem państwa itd. przełożyły się na ubytek dochodów budżetowych lub wywołały presję na wydatki publiczne.

Doszła do tego jeszcze luka instytucjonalna dla nowych warunków rynkowych. Zauważalne było (i jest nadal) nieprzygotowanie aparatu państwowego do nowych wyzwań, takich jak np. walka z transferowaniem zysków za granicę, sfingowanie upadłości spółek, fikcyjne przemiany właścicielskie, mające na celu uniknięcie płacenia podatków itd.

6. Wysoki deficyt budżetu państwa, lawinowo narastający dług publiczny, inercja wielkości i struktury wydatków publicznych są ceną jaką płaci społeczeństwo i gospodarka za dokonujące się przemiany w ustroju gospodarczym Polski. Skalę tych przeobrażeń i potrzeby finansowe państwa z nimi związane można jedynie porównać do okresów klęsk żywiołowych czy wojen, kiedy to niemal naturalnym zjawiskiem było gwałtownie wzrastające zadłużenie państwa, a powstałe wówczas długi były spłacane przez następne pokolenia. W takiej sytuacji znajduje się właśnie Polska. Deficyty budżetowe, wzrastające zadłużenie państwa, mają przede wszystkim przyczyny strukturalne, a w pewnym stopniu wynikają z przebiegu cyklu koniunkturalnego. Jeśli chodzi o przyczyny strukturalne to ich przejawem jest stopień niedostosowania struktury gospodarki do potrzeb (popytu krajowego i popytu zewnętrznego), niska efektywność gospodarki, czego wyrazem jest m.in. fakt, że przy wysokim i nie zmieniającym się bezrobociu wzrasta PKB. Rezerwy efektywnościowe w gospodarce są nadal spore, a próg wrażliwości zatrudnienia na wzrost gospodarczy to dopiero 5-6% wzrost PKB.

Ocena zagrożeń i słabe strony budżetu

1. W trudnej sytuacji finansów państwa, Rząd podjął wielce ryzykowane decyzje polegające na obniżeniu podatków. Istnieje oczywiście wiele argumentów za obniżaniem podatków dochodowych od osób prawnych oraz od osób fizycznych. Niemniej jednak powstaje wielkie ryzyko, że krok ten spowoduje dalsze uszczuplenie dochodów budżetu państwa. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w roku 2004 zmniejszą się o około 4 mld zł, zaś dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszą się o około 4,5 mld zł. Rząd podejmuje ogromne ryzyko załamania się finansów państwa właśnie na skutek względnego uszczuplenia dochodów. Można przyjąć, że dochody budżetu państwa utrzymane zostaną na poziomie roku 2003, tj. w kwocie około 152 mld zł. Jeżeli uwzględnimy fakt, że w dochodach tych pojawiła się nowa pozycja „kompensaty do budżetu państwa z Unii Europejskiej” w kwocie około 2,5 mld zł, to oznacza to, że w rzeczywistości dochody budżetu państwa w roku 2004 spadną w kwotach bezwzględnych, a więc nawet w ujęciu nominalnym (bez uwzględnienia inflacji). Fakt ten znajduje także potwierdzenie we wskaźnikach relatywnych, w odniesieniu do PKB, z 18,9% w roku 2003, do 17,7% w roku 2004. Następuje więc utrwalanie się procesu osłabiania siły finansowej państwa, jako skutek realizo-

wanej doktryny obniżania podatków. Należy podkreślić, że efekty pozytywne, o ile w ogóle wystąpią, mogą być odłożone w czasie. Rzecz w tym, co będzie się działo z finansami państwa w tzw. międzyczasie. Architekci polityki podatkowej ignorują negatywne doświadczenia wielu krajów z obniżaniem podatków, a także nawet polskie, gdyż obniżanie stawki CIT z 40% w 1997 roku do 27% obecnie, wcale nie przełożyło się na wzrost skłonności do inwestowania.

2. Oprócz zagrożeń, które zostały trafnie uchwycone w *Uzasadnieniu*, mających charakter „normalny” jak np.: ryzyko inflacji, kursu walutowego, ryzyko stóp procentowych, niestabilność rynków finansowych krajowych i zagranicznych itd., wskazać należy jeszcze raz na zagrożenia leżące po stronie dochodowej budżetu. Istnieją podstawy do sformułowania tezy, że rząd przecenia możliwości wydajności ważnych źródeł dochodowych. Jest to moim zdaniem działanie maskujące negatywne skutki obniżania podatków dochodowych. Trzeba jeszcze podkreślić, że obniżanie wpływów z tytułu podatków dochodowych nastąpi w roku budżetowym, w którym praktycznie rzecz biorąc zlikwidowane zostały ulgi w podatkach (CIT, PIT).

3. Wątpliwe jest założenie, że ubytek dochodów budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych zostanie zrekompensowany wzrastającymi dochodami z podatków pośrednich, a zwłaszcza podatku od towarów i usług. Nie bardzo wiadomo dlaczego dochody z podatków pośrednich w roku 2004 miałyby być wyższe niż w roku 2003 aż o około 8,2 mld zł. W bieżącym roku dochody z tytułu podatku od towarów i usług nie będą wykonane w kwocie około 1,4 mld zł, czyli o 2,3%. Również dochody z akcyzy będą niższe o około 0,4 mld zł, czyli o 1,2%. Przyjęcie założenia, że dochody z akcyzy będą na zbliżonym poziomie (34,6 mld zł) jak w roku 2003, jest także wątpliwe, wobec wzrostu stawek w podatku akcyzowym.

4. Nie jest jasne, w jaki sposób zmiany w systemie podatkowym przełożą się na finanse samorządowe. Wbrew deklaracjom rządu, iż w roku 2004 nastąpi decentralizacja finansów publicznych i wzmocnienie finansowych podstaw działalności jednostek samorządowych, w projekcie budżetu państwa na rok 2004 trudno jest dostrzec takie zmiany. W pełni uprawniona jest teza, że sytuacja finansowa JST ulegnie pogorszeniu, gdy zmieni się system zasilania tych jednostek w dochody. W roku 2004 przewiduje się wielkość dochodów JST (wszystkich szczebli) na poziomie 89 mld zł. Nie jest to więc wzrost oczekiwany przez jednostki samorządowe. Wobec potrzeb JST związanych z współfinansowaniem projektów unijnych władze samorządowe będą zmuszone do istotnego powiększenia długu lokalnego, głównie poprzez zaciąganie kredytów bankowych. Na fakt ten trafnie zwrócono uwagę w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów*.

5. Warto też podkreślić znacznie gorszą czytelność dokumentu budżetowego. Wynika ona ze zmian w metodzie liczenia różnych agregatowych pozycji finansów publicznych, takich jak deficyt budżetowy, deficyt sektora finansów publicznych, finansowanie krajowego deficytu budżetowego, dług publiczny, przychody z prywatyzacji, rozliczenia związane z UE itd. Muszę więc stwierdzić, że ocena projektu budżetu państwa na rok 2004 jest znacznie utrudniona nawet dla specjalisty, nie mówiąc już o mającym ogólną wiedzę budżetową parlamentarzysty. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej powinno być napisane bardziej przejrzysto, bardziej przystępnie.

6. W projekcie budżetu państwa (*Uzasadnienie*) mylnie wprowadza się pojęcie wydatków elastycznych (s. 56-58). O ile tzw. wydatki prawnie zdeterminowane nie budzą zastrzeżeń, o tyle przedstawianie pozostałych wydatków, jako wydatków elastycznych, których udział w roku 2004 ma wzrosnąć do około 38%, jest nieprawidłowe. Można odnieść wrażenie, że elastyczność tych wydatków stwarza rządowi szanse na istotną realokację środków publicznych. Rzeczywistość jest jednak inna. Wydatki budżetu państwa w krótkim okresie wykazują silną inercję, tak pod względem wielkości, jak i ich struktury. Świadczy o tym analiza tych wydatków i wielce ograniczone możliwości dokonywania zmian w tym zakresie. Przecież z roku na

rok nie jest możliwe radykalne zmniejszenie wydatków na wojsko, policję, szkolnictwo wyższe itd. Wydatki te generowane są przez liczbę zatrudnionych w sektorze publicznym, płace, pochodne od wynagrodzeń, wydatki materiałowe, wydatki na energię itd. Istnieją pewne możliwości ograniczania tych wydatków w krótkim czasie, ale analiza projektu budżetu państwa i ich struktury na tle przewidywanego wykonania roku 2003 prowadzi do wniosku, że są one naprawdę niewielkie. Wydatkami elastycznymi w największym stopniu są wydatki na inwestycje, gdyż ich redukcja nie wywołuje napięć społecznych, jest najbardziej bezpieczna politycznie. Z ekonomicznego punktu widzenia, użyteczności społecznej zaangażowanych środków w projekty inwestycyjne, jest oczywiście nie do przyjęcia.

7. Wadą projektu budżetu państwa na rok 2004 jest odrywanie strony dochodowej od wydatkowej, co jest niedopuszczalne, gdyż grozi kryzysem finansów państwa, na co już częściowo zwracałem uwagę.

8. Rząd dotrzymał konstytucyjnego terminu przedłożenia Sejmowi projektu budżetu do 30 września 2003 r. Jednakże analiza tego dokumentu skłania do refleksji, że lepiej byłoby, aby w tym szczególnym okresie (stan finansów publicznych, pospiesznie przygotowywane zmiany w systemie podatkowym, wyzwania dla finansów publicznych związane z akcesją do UE itd.) budżet został lepiej dopracowany. Obecnie nie znamy jeszcze ostatecznego kształtu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, i nie są – moim zdaniem – dobrze rozpoznane skutki proponowanych tam zmian. Już po przyjęciu przez Radę Ministrów projektu budżetu państwa na rok 2004 i przekazaniu go Sejmowi, Rząd przedstawił program oszczędności w wydatkach. Jeżeli uwzględnimy fakt, że te dwa kierunki działań Rządu powinny być skoordynowane w czasie, to brak takiej harmonizacji należy ocenić negatywnie, gdyż stało się to przyczyną destabilizacji na rynku finansowym, huśtawki kursu złotego, wzrostu niepewności inwestorów lokujących w SPW. W wyniku tych zawirowań pieniądź pożyczkowy dla Rządu okazał się droższy, tym bardziej że w tym okresie Rząd rzucił na rynek SPW o wartości około 5 mld zł. Na fakt ten słusznie została zwrócona uwaga w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych* (s. 375 Uzasadnienia).

Ocena strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych

Przedłożona parlamentowi *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, załączona do Uzasadnienia projektu budżetu państwa na rok 2004, została opracowana starannie. Punktem wyjścia analizy *Strategii* jest rok 2002 oraz pierwsza połowa roku 2003. Na tej podstawie zostały wyznaczone cele w zakresie zarządzania długiem na lata 2004–2006. W *Strategii* zostały uwzględnione istotne zmiany warunków, w których będzie ona realizowana. Chodzi tutaj zwłaszcza o narastającą, pod wpływem deficytów budżetowych, wielkość długu publicznego, integrację polskiego rynku papierów skarbowych z rynkami finansowym UE.

Jednym z fundamentalnych celów zarządzania długiem publicznym jest utrzymanie bezpiecznego poziomu długu. W *Strategii* słusznie podkreśla się trudności z ustaleniem takiego bezpiecznego poziomu długu, gdyż zależy to od wielu czynników. Przyjęte w *Strategii* kierunki działań należy ocenić pozytywnie. Chodzi tutaj zwłaszcza o podejmowane kroki w celu zapewnienia płynności finansowej Rządu, przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów refinansowania długu. Cele te mają być osiągnięte przez zmniejszenie udziału bonów skarbowych w finansowaniu długu SP, zwiększenie udziału obligacji skarbowych o dłuższych okresach zapadalności, emitowanie obligacji konwersyjnych, transformację długu zagranicznego w dług krajowy, zmniejszenie kosztów emisji i dystrybucji SPW przez wydłużenie czasu sprzedaży emisji.

Na uwagę zasługuje dobra prezentacja długu pozostałych jednostek należących do sektora finansów publicznych oraz rozważenie możliwości oddziaływania (pośredniego) Ministra Finansów na kształtowanie się tego długu (tabela 4 na s. 381 *Uzasadnienia*). Chodzi tutaj o dług jednostek samorządu terytorialnego, dług ZUS, zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Agencji Rynku Rolnego i innych podmiotów.

W *Strategii* w sposób szczegółowy przedstawione zostały wszystkie ryzyka związane z zarządzaniem długiem sektora finansów publicznych. Zaletą *Strategii* jest także przejrzyste pokazanie skutków przystąpienia Polski do UE, zarówno jeśli chodzi o wpływ tego aktu na wielkość i strukturę długu, jak też na zmianę priorytetów w zarządzaniu długiem. W *Strategii* zwraca się uwagę nie tylko na niebezpieczeństwa związane z powiększaniem Państwowego Długu Publicznego, ale także na konsekwencje rosnących kosztów obsługi długu.

W *Strategii* w sposób prawidłowy zostały przedstawione możliwe do przewidzenia scenariusze, gdy chodzi o bezpieczeństwo finansów publicznych, określonych w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawie zasadniczej. Trafnie zwraca się uwagę na fakt, że w przypadku niższego wzrostu gospodarczego, niezrealizowania przewidywanych przychodów z prywatyzacji, załamania się kursu złotego, popadnięcia w długi tych podmiotów sektora publicznego, na które Minister Finansów nie ma bezpośredniego wpływu, pogorszenie się relacji PDP/PKB może ulec gwałtownemu przyspieszeniu.

Ocena sposobu finansowania deficytu budżetu państwa

Ocena sposobu finansowania deficytu budżetowego w projekcie budżetu państwa na rok 2004 powinna być dokonywana na tle przewidywanego wykonania na rok 2003. Kryteriami oceny powinny być:

- źródła finansowania,
- koszty pozyskania pieniądza pożyczkowego,
- zapewnienie płynności finansowej rządu.

Według informacji przedstawionych w *Uzasadnieniu*, w roku 2003 wystąpi dodatnie saldo przychodów i rozchodów zagranicznych. Przy potrzebach pożyczkowych Rządu, związanych z finansowaniem deficytu w roku 2003 w kwocie 38,7 mld zł, środki pochodzące z zagranicy wyniosą około 4,1 mld zł. Nie jest to więc udział poważny (10,5%), ale warto podkreślić, że w poprzednich latach występowały sytuacje przeciwne, tzn. że finanse krajowe były obciążone ujemnym saldem stosunków finansowych Rządu z zagranicą. Podobną sytuację Rząd prognozuje w finansowaniu deficytu budżetowego w roku 2004, chociaż znaczenie tego źródła finansowania deficytu jest istotnie mniejsze. Na prognozowaną kwotę potrzeb finansowych Rządu, wynoszącą około 56,0 mld zł, ze źródeł zagranicznych pochodzić będzie tylko około 2,3 mld zł (4,0%).

Jeśli chodzi o ocenę źródeł finansowania deficytu budżetowego to należy zauważyć, że w roku 2004 nie przewiduje się radykalnych zmian. Chodzi tutaj zarówno o ujęcie podmiotowe, w którym dominującym dostawcą pieniądza pożyczkowego dla Rządu będą inwestorzy pozabankowi. Nie przewiduje się istotnej zmiany udziału inwestorów zagranicznych nabywających SPW na rynku wtórnym.

Finansowanie deficytu budżetowego wywołuje jednak wiele pytań i wątpliwości. Chodzi zwłaszcza o to, czy przedstawiona wielkość deficytu budżetowego jest wiarygodna w stosunku do przewidywanego kształtowania się dochodów i wydatków. Oficjalnie ogłoszone zostało, że deficyt ma wynieść 45,5 mld zł. Jednocześnie niemal jednym tchem wymienia się, że „Dodatkowo w 2004 roku na rynku krajowym i zagranicznym trzeba pozyskać środki na finansowanie:

- a) ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania w kwocie 5.987, 1 mln zł (0,7% PKB),
- b) ujemnego salda prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 4.495,4 mln zł (0,5% PKB – *Uzasadnienie* s. 284).

Widać więc wyraźnie, że kwota deficytu budżetowego jest poważnie zaniżona, gdyż w ujemnym saldzie przychodów z prywatyzacji ukryty jest transfer do OFE, albo inaczej dodatkowy deficyt ZUS na skutek ubytku składki zbieranej na potrzeby emerytalno-rentowe. W roku 2004 dotacja dla FUS, wymuszona przez ubytek składki dla OFE ma wynieść 11,4 mld zł. W części ma ona być sfinansowana przychodami z prywatyzacji. Jeżeli przychody te w rzeczywistości okażą się niższe niż prognoza, to oznaczać to będzie dalsze zwiększenie potrzeb pożyczkowych Rządu.

Na fakt, że dla oceny sytuacji finansowej państwa w danym roku wpływ ma wielkość potrzeb pożyczkowych rządu, nazywana enigmatycznie „Finansowanie deficytu budżetowego”, zwracałem wielokrotnie uwagę w poprzednich latach. W projekcie budżetu na rok 2004 dodane zostały jeszcze terminy: „ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania”, „prefinansowanie”. Pozycje te muszą być potraktowane jako deficyt środków publicznych w roku 2004. Finansowanie tych pozycji łącznie wyniesie prawie 56,0 mld zł, wobec 38,7 mld zł w roku 2003. W tej pozycji (obok przyrostu długu publicznego) widać dramatyczne pogorszenie się sytuacji finansowej państwa w roku 2003. Finansowanie tych potrzeb pożyczkowych ma odbywać się – o czym już wspomniałem – ze źródeł krajowych.

Wobec wspomnianych powyżej wątpliwości, co do realności prognozy dochodów budżetowych, zwłaszcza z podatków pośrednich i prywatyzacji, istnieje uzasadniona obawa, że wspomniane finansowanie potrzeb pożyczkowych Rządu może być większe o 5-7 miliardów złotych. W związku z tym należałoby zadać fundamentalne pytanie, czy krajowy rynek pożyczkowy będzie w stanie udźwignąć finansowanie potrzeb pożyczkowych, a jeżeli odpowiedź będzie negatywna, to czy nie należałoby – w tym szczególnie trudnym roku – sięgnąć w większym stopniu do zagranicznych pożyczek. Pogląd taki nie przystaje do realizowanej, generalnie słusznej strategii transformacji długu zagranicznego w dług krajowy, w wyniku której ograniczane jest ryzyko kursowe i ryzyko refinansowania długu zagranicznego w ogóle. Rząd powinien być wyposażony w szereg instrumentów rezerwowych, w tym w większym stopniu w możliwości emitowania SPW i plasowania na rynkach zagranicznych.

Ocena kształtowania się Państwowego Długu Publicznego (PDP)

Przystępując do oceny Państwowego Długu Publicznego warto zaznaczyć, że wielkość ta jest w najmniejszym stopniu podatna na manipulację. Przede wszystkim ukazuje rzeczywiste zobowiązania państwa (sektora finansów publicznych) wobec wierzycieli krajowych i zagranicznych. Stąd też przyrost PDP jest ważnym kryterium oceny sytuacji finansowej państwa. Nieprzypadkowo kwota przyrostu PDP w roku 2004, wynosząca 55,9 mld zł jest zbliżona właśnie do kwoty „Finansowych potrzeb pożyczkowych rządu (deficyt + ujemne saldo przychodów z prywatyzacji + prefinansowanie), która to kwota wynosi 56,0 mld zł. Wielkość długu publicznego może być arbitralnie kształtowana w zależności od zdefiniowania sektora finansów publicznych (w Polsce do sektora nie zalicza się OFE).

Państwowy dług publiczny wzrastał w ostatnich latach, zarówno w ujęciu bezwzględnym jak i relatywnym, tj. w stosunku do PKB. Jeszcze w roku 2000 PDP wynosił około 280 mld zł, podczas gdy na koniec roku 2004 przewiduje się, iż wielkość wzrośnie do około 456 mld zł. Jest to więc wzrost radykalny. W odniesieniu do PKB wskaźnik w roku 2000 wynosił około 40%, zaś w roku 2004 wyniesie on około 53%.

W *Uzasadnieniu* przedstawione zostało w sposób wszechstronny zagadnienie PDP. Rozumiem przez to wskazanie przyczyn narastania długu, wyzwań, które niesie ten proces, konkretyzacji środków zmierzających do minimalizacji negatywnych skutków narastania długu, zwłaszcza takich jak oddalanie niebezpieczeństwa utraty przez rząd zdolności do obsługi długu publicznego (utrata zdolności do refinansowania długu, co jest możliwe wówczas, gdyby np. pojawiły się trwałe trudności ze sprzedażą skarbowych papierów wartościowych).

W analizie strukturalnej PDP zwraca uwagę intensywny wzrost długu JST, przy czym w rzeczywistości może on być jeszcze większy, wobec niejasnej sytuacji dochodowej JST po ewentualnym wprowadzeniu nowej ustawy o dochodach JST, zmienionych stawkach w podatkach dochodowych. Rozstrzygnięcia te muszą przełożyć się na finanse gmin, powiatów i województw, tylko tyle, że dokładnie nie wiadomo w jakim stopniu. Pojawi się też presja na wydatki związane z realizacją przez jednostki samorządowe projektów z zaangażowaniem środków unijnych. Dynamika długu JST w roku 2003 (125,8%) wyprzedzać będzie dynamikę całego PDP (113,6%), jak i dynamikę długu SP (113,0%). Podobna sytuacja ma zaistnieć w roku 2004. Dynamika długu JST wyniesie 116,5%, wobec 113,0% dla PDP, i 114,6% dla długu SP.

Zwraca też uwagę fakt powiększającego się zadłużenia pozostałych podmiotów należących do sektora finansów publicznych.

Przewiduje się dalszy spadek udziału długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa ogółem. Jednakże sytuacja w tym zakresie przedstawia się istotnie różnie, jeżeli zastosowane zostaną: kryterium miejsca emisji, kryterium rezydenta. Udział długu zagranicznego w długu SP ogółem według kryterium emisji był znacznie niższy niż udział według kryterium rezydenta. Według pierwszego kryterium udział ten wyniósł w roku 2002 – 33,1%, 2003 – 31,6%, 2004 – 28,9%. Według kryterium rezydenta wskaźnik ten wynosił lub wyniesie: w 2002 – 41,9%, w 2003 – 40,4%, w 2004 – 38,8%. Udział ten wykazuje więc tendencję malejącą, ale może ona zostać odwrócona, gdyby pojawiły się trudności z finansowaniem potrzeb pożyczkowych rządu na rynku krajowym.

Utrzymuje się korzystna tendencja ograniczania NBP w finansowaniu krajowego długu Skarbu Państwa, zwiększa się udział rynkowych papierów wartościowych w finansowaniu krajowego długu Skarbu Państwa, nie ulega istotnym zmianom udział bonów skarbowych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych Rządu, wydłuża się średni okres zapadalności SPW. Wobec niskiej inflacji, korzystnym zjawiskiem jest wzrost udziału SPW o stałym oprocentowaniu.

Ogólnie można stwierdzić, że obszar długu publicznego znajduje się pod kontrolą. Fakt, że dług się powiększa nie wynika z „przyczyn wewnętrznych” leżących w obszarze np. wadliwego zarządzania długiem. Przeciwnie, Rząd podejmuje szereg przedsięwzięć – na ogół udanych - które mają na celu minimalizowanie kosztów obsługi długu. Możliwości w tym względzie są ograniczone przez warunki panujące na rynkach pożyczkowych, podlegającym różnym wstrząsom. Istotne znaczenie ma też pozycja gospodarcza kraju, pozycja finansowa kraju itd.

Ocena należności Skarbu Państwa

Przewidywany stan należności na koniec roku 2003 ma wynieść około 30,5 mld zł, co oznaczać będzie ich spadek w stosunku do 31 grudnia 2002 r. o około 7,7 mld zł. Spadek ten jest związany z umorzeniem pożyczki udzielonej ZUS w kwocie 6 mld zł. Takiego rozwiązania nie trudno było przewidzieć, co znalazło wyraz we wcześniejszych moich ekspertyzach. Podobnie wątpliwe jest, aby budżet odzyskał należności z tytułu pożyczki udzielonej kasom chorych. Należności te na koniec roku 2003 wyniosą około 0,8 mld zł.

Krytyczne uwagi zgłaszane przeze mnie w poprzednich ekspertyzach odnoszących się do tego obszaru finansów publicznych przynoszą pewną poprawę, gdyż w przedłożeniu rządowym (*Uzasadnieniu*) znacznie lepiej zaprezentowana została problematyka zaległości podatkowych. Przedstawiona samoocena Rządu jest bardziej realistyczna, wskazano w niej obiektywne przyczyny powstawania zaległości i piętrzące się trudności w poprawie tego stanu rzeczy (zagrożone sektory gospodarki: górnictwo węgla kamiennego, przemysł obronny, przemysł lekki).

W roku 2003 nastąpi prawdopodobnie spadek zaległości podatkowych o około 2,4 mld zł. Główną przyczyną tego spadku są procesy oddłużeniowe. Dążąc do poprawy sposobu prezentacji zaległości podatkowych, przecież chyba nic nie stoi na przeszkodzie, aby podać parlamentarzystom i zainteresowanym, na jaką kwotę zostały umorzone zaległości podatkowe, w jakiej kwocie zostały wyegzekwowane, w jakim stopniu nastąpił przyrost zaległości. Taka metoda byłaby bardziej przejrzysta niż posługiwanie się „wypadkowymi”, w których nie wiadomo jakie są przyczyny wzrostu i przyczyny spadku (umorzenie, egzekucja). Jest więc dobra okazja, aby finansom publicznym nadać cech przejrzystości i jawności, w wymiarze konkretnym, a nie tylko deklaratywnym. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby przedstawić Parlamentowi listę największych dłużników, a przynajmniej listę dłużników, którym organy skarbowe umorzyły znaczące kwoty zaległości podatkowe, zamiast odsyłać posłów i senatorów do Monitora Polskiego.

Niewiele się zmienia w przypadku należności odsetek od kredytów mieszkaniowych, a także w przypadku należności zagranicznych (udzielonych kredytów zagranicznych). Zauważalne zmiany występują natomiast w odniesieniu do należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przez SP. Pojawia się tutaj szereg dylematów: do jakiego stopnia można ryzykować pieniądze podatników, czy preferowane przez państwo (SP) kierunki udzielanych poręczeń i gwarancji są optymalne, jakie są rzeczywiste powody udzielanych poręczeń i gwarancji, jak należy postępować z niesolidnymi pożyczkobiorcami itd.

Ocena sektora finansów publicznych

Należy odnotować pogorszenie metody prezentacji rachunku sektora finansów publicznych. Brak jest zwłaszcza syntetycznego obrazu transferów wewnątrz sektora finansów publicznych. Nie wiadomo dlaczego Ministerstwo Finansów odstąpiło od tej dobrej praktyki. W prezentowanym materiale (*Uzasadnienie* rozdział X) główny nacisk jest położony na liczenie wyniku sektora finansów publicznych. Na tym tle rodzi się zresztą potrzeba przejścia na jedną metodę prezentacji zarówno wyniku sektora finansów publicznych, jak też czynników go kształtujących. Jest to postulat pod adresem nowej ustawy o finansach publicznych, aby zawierała ona definicje kategorii (np. „saldo pierwotne”, „deficyt ekonomiczny”), którymi posługuje się Rząd przy prezentacji parlamentowi i społeczeństwu kwestii budżetowych.

Ocena kryteriów zbieżności

Przedstawiona w projekcie budżetu (*uzasadnieniu*) ocena kryteriów zbieżności ma charakter ogólnikowy. Należy traktować ją jako wstępną informację, a właściwie intencję Rządu, co do kryteriów konwergencji i zakładanej wizji przystąpienia polski do unii gospodarczo-walutowej. Za taką oceną przemawia fakt, że rząd nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania na poziom inflacji, średniookresowych stóp procentowych, stabilność kursu walutowego. Narzędzia te leżą w obszarze władz monetarnych. Rząd tylko pośrednio wpływa na te kryteria, głównie poprzez kształtowanie poziomu deficytu budżetowego oraz poziomu długu publicznego. Jeśli zaś chodzi o ocenę kryteriów fiskalnych, to przede wszystkim nie ma

podstaw do zakwestionowania ich (prognoza), ale nie ma też podstaw do stwierdzenia, że Polska będzie w stanie sprostać tym kryteriom w określonym w *uzasadnieniu* horyzoncie czasowym. Obecny stan finansów publicznych skłania raczej do dużego sceptycyzmu. Wystarczy tylko, że ambitne założenia co do wzrostu gospodarczego w rzeczywistości okażą się niższe, że możliwości ograniczania wydatków budżetowych okażą się niewielkie, że nie będzie pozytywnej transmisji efektu obniżania podatków na wzrost gospodarczy, że ubytek dochodów budżetowych na skutek obniżki podatków będzie trwalszy, a nie przejściowy, że absorpcja środków unijnych będzie słabsza, co przy obciążeniu budżetu państwa w postaci obowiązkowej składki do budżetu UE będzie negatywnie wpływać na nierównowagę budżetową, aby przyjęte założenia co do kryteriów konwergencji pozostały tylko deklaracją Rządu. Tak zresztą należałoby ją odczytywać.

W kontekście ocenianego materiału należy zwrócić uwagę na następujące fakty:

Po pierwsze, w największych krajach UE (Niemcy, Francja) podejmowane są próby złagodzenia kryteriów fiskalnych. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że po Traktacie z Maastricht był Układ Amsterdamski, który nakłada sankcje na kraje naruszające kryteria fiskalne, zwłaszcza kryterium deficytu budżetowego. Nie jest więc pewne, czy Traktat nie zostanie zmodyfikowany, zwłaszcza co do deficytu budżetowego.

Po drugie, dołączenie Polski do strefy euro nie może być traktowane jako przedsięwzięcie, które kraj nasz ma zrealizować za każdą cenę, w nadmiernym pośpiechu. W podejściu do akcesji Polski do obszaru UGW potrzebny jest pragmatyzm i dokonanie rzetelnej analizy kosztów i korzyści. Cóż z tego, że kraj nasz będzie spełniał kryteria konwergencji, jeżeli pozycja gospodarcza Polski będzie słaba, jeżeli kraj będzie targany konfliktami społecznymi, jeżeli będą napięcia polityczne itd. Można zresztą poddać wątpliwość, czy w takim stanie Polska byłaby zaakceptowana, jako uczestnik UGW. Stąd też zbyt forsowne tempo wchodzenia do UGW jest wątpliwe przy obecnym stanie gospodarki i finansów.