

## Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2004 r.

### I. Wskaźniki makroekonomiczne

1. Projekt ustawy budżetowej na 2004 r. został zbudowany w oparciu o założenia co do rozwoju sytuacji gospodarczej i społecznej kraju, które znalazły wyraz w następujących summarycznych wskaźnikach makroekonomicznych:<sup>1</sup>

- Produkt krajowy brutto: w wyniku przyśpieszenia rozwoju gospodarczego 2003 r. wzrośnie o 3,5% a w 2004 r. ma wzrosnąć o 5% w stosunku do poprzedniego roku.
- Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych: średnioroczna inflacja wyniesie 0,7% w 2003 r. oraz 2,0% w 2004 r..
- Stopa bezrobocia: w 2004 r. będzie niższa o 0,6 punktu procentowego w stosunku do roku 2003 i wyniesie 17,8%, a przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2004 roku będzie o 1% wyższe niż w roku 2003.
- Stopy procentowe – utrzymają się oczekiwania rynkowe dalszej obniżki podstawowych stóp procentowych NBP. Oczekuje się również, że obniżki te nie będą powodować inflacji i jednocześnie będą oznaczać korzystniejsze warunki pieniężne dla sektora niefinansowego.
- Kurs walutowy : szacuje się, że w 2004 roku średnioroczny kurs złotego wzrośnie w porównaniu z rokiem 2003 i ukształtuje się do euro na poziomie 4,25 PLN/EUR (w 2003 r. 4,31 PLN/EUR), a w relacji do dolara na poziomie 3,78 PLN/USD ( w 2003 r. 3,84 PLN/USD).
- Wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej – w roku 2004 przewidywany jest średnio 3% wzrost tych wynagrodzeń.
- Wynagrodzenia w gospodarce narodowej – przewiduje się, że przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2004 roku wyniesie 2.290 zł.

Założenia co do makroekonomicznych proporcji gospodarczych wpływają w istotny sposób na ukształtowanie przewidywanych na 2004 rok dochodów i wydatków budżetowych i z tego względu muszą być poddane ocenie co do ich zasadności.

2. Przyjęty w założeniach wskaźnik realnego wzrostu PKB na poziomie 5% trzeba uznać za zasadny. Odwrócenie tendencji spadkowej wzrostu PKB na przełomie lat 2001 i 2002 wprowadziło nasz kraj na ścieżkę przyśpieszonego wzrostu. Trzeba uznać, że zahamowanie tempa wzrostu PKB było następstwem działań restrykcyjnych po stronie popytowej, prowadzących do niedoboru popytu globalnego w stosunku do potencjału produkcyjnego. Wzrost popytu globalnego, przede wszystkim popytu konsumpcyjnego zagranicznego kraju i popytu zagranicznego, stał się przyczyną przyśpieszenia wzrostu PKB. Korzystny dla eksporterów poziom kursów walutowych zwiększa tempo wzrostu eksportu w latach 2003 i 2004, a w roku 2004 wystąpi dodatkowe pchnięcie popytowe wzrostu gospodarki wynikające z powiększenia deficytu budżetowego i ze wzrostu popytu inwestycyjnego. Jeżeli popyt krajowy w 2004 r. wzrośnie o około 5%,<sup>2</sup> to można spodziewać się wyższego od 5 punktów procentowych wzrostu PKB w 2004 r., gdyż w ostatnim 1 punkt procentowy wzrostu popytu krajowego da-

<sup>1</sup> Ustawa budżetowa na 2004 r. (projekt), Uzasadnienie. Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2003 r. (dalej powoływane jako „Uzasadnienie”) s. 33.

<sup>2</sup> „Uzasadnienie”, s. 17.

wał 1,2 punktu procentowego wzrostu PKB. W tych warunkach można uznać, że założenie o 5-cio procentowym wzroście PKB w 2004 r. jest raczej zbyt niskie, niż zbyt wysokie.

3. Przyjęty na rok 2004 w założeniach makroekonomicznych średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie 2,0% (a w ujęciu grudzień do grudnia na poziomie 2,5%) należy ocenić jako wysoki. Nie widać przesłanek dla dość znacznego przyśpieszenia tempa wzrostu cen w 2004 r. w porównaniu do roku bieżącego. Mimo to należy postulować obniżenia tego wskaźnika, gdyż jego względnie wysoki poziom czyni zadość zasadzie ostrożnego planowania. Jednak trzeba mieć na uwadze i to, że niższy od przewidywanego wzrost poziomu cen konsumpcyjnych utrudni uzyskanie przewidywanych przychodów z podatku od towarów i usług.

4. Założenie co do zmniejszenia stopy bezrobocia w 2004 r. do 17,8%, to jest o 0,6 punktu procentowego w stosunku do przewidywanego jej poziomu na koniec 2003 r. (18,4%), jest realne. Uwzględnia ono i przewidywany wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym, i wzrost zatrudnienia, i zmiany liczby osób pracujących na własny rachunek.<sup>3</sup> Być może w tych przewidywaniach nie doszacowano skali przechodzenia osób zatrudnianych w trybie umowy o pracę do wykonywania usług na zlecenie dotychczasowego pracodawcy, ale ewentualna korekta tej wielkości nie wpłynęłaby na założenie co do ogólnej liczby osób pracujących.

5. Przewidywanie co do dalszej obniżki stóp procentowych NBP w 2004 r.<sup>4</sup> może nie sprawdzić się. W 2004 r. dość znacznie wzrosną potrzeby kredytowe sektora publicznego, a co za tym idzie i skala mobilizowania środków pieniężnych na krajowych rynkach finansowych przez skarb państwa (od 36,5 mld zł w 2003 r. do 56 mld zł w 2004 r., to jest o 53,4%). Zwiększony popyt sektora publicznego na kredytowe finansowanie, przy wolniej rosnącej podaży funduszy pożyczkowych na rynkach finansowych, zmusi Ministerstwo Finansów do podwyższenia oprocentowania skarbowych papierów dłużnych na rynku pierwotnym, a w ślad za tym Rada Polityki Pieniężnej NBP będzie musiała podwyższyć referencyjną stopę procentową na rynku wtórnym, to jest w obrotach międzybankowych.

6. Przewidywanie umocnienia się polskiego złotego w 2004 r. tak w stosunku do euro (od 4,31 PLN/EUR średnio w 2003 r. do 4,25 PLN/EUR) jak w stosunku do dolara USA (od 3,87 PLN/USD średnio w 2003 r. do 3,78 PLN/USD)<sup>5</sup> nie zostało przekonująco uargumentowane. Rosnący poziom zadłużania się skarbu państwa oraz rosnący poziom długu publicznego oznaczają dla zagranicznych inwestorów zwiększające się ryzyko lokat w polskich papierach wartościowych, następstwem czego może być spadek popytu na polską walutę narodową i obniżenie jej kursu w stosunku do walut zagranicznych.

7. Założenia co do wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i w gospodarce narodowej nie będą tu oceniane; ich poziom będzie uzgodniony w trójstronnej komisji. Z punktu widzenia równoważenia budżetu byłoby pożądane obniżenie tempa wzrostu wynagrodzeń w stosunku do przewidywań.

## II. Dochody budżetu państwa

1. W projekcie ustawy budżetowej na 2004 r. przyjęto, że w porównaniu do przewidywanego wykonania budżetu w 2003 r. dochody ogółem w ujęciu nominalnym osiągną poziom 100,5%, a w ujęciu realnym 98,5%. W relacji do wartości produktu krajowego brutto dochody budżetu państwa w 2002 r. stanowiły 18,6%, w 2003 r. (przewidywane wykonanie) 18,9%,

<sup>3</sup> Por. „Uzasadnienie”, s. 12-13.

<sup>4</sup> „Uzasadnienie” s. 24.

<sup>5</sup> „Uzasadnienie” s. 25.

w projekcie budżetu na 2004 r. 17,7%.<sup>6</sup> Na podstawie ukształtowania się tych wskaźników nie można jednak zmierzyć zmniejszenia się skali redystrybucji budżetowej na korzyść sektora publicznego, gdyż obniżenie udziału budżetu państwa w PKB ma być w części efektem zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków bezpośrednich.<sup>7</sup>

2. W projekcie ustawy budżetowej na 2004 r. przewiduje się zmianę struktury dochodów w porównaniu do przewidywanego wykonania budżetu w 2003 r. Zmiany te ilustruje następująca tabela :

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych<sup>8</sup>

Treść	2003 mld zł	2003 %	2004 mld zł	2004 %
Dochody budżetowe razem	152,0	100,0	152,8	100,0
w tym : podatkowe	134,7	88,6	135,0	88,4
z tego: vat	60,2	39,6	67,6	44,2
Akcyza	31,5	20,7	34,0	22,3
Pod. od gier	0,7	0,5	0,9	0,6
Pod. doch. CIT	13,8	9,1	10,3	6,7
Pod. doch. PIT	26,0	17,1	21,5	14,1
Dochody niepodatkowe	17,1	11,3	15,1	9,9

Zgodnie z danymi tabeli 1, udział dochodów podatkowych w całości dochodów budżetu ma pozostać prawie niezmienny, jednak struktura podatków w 2004 r. ma dość znacznie różnić się od struktury w 2003 r. Znacznie wzrasta udział podatków pośrednich w całości dochodów budżetu: w 2004 r. podatek od towarów i usług – vat, podatek akcyzowy i podatek od gier mają łącznie dostarczyć 67,1% całości dochodów, podczas gdy w 2003 r. z tych podatków ma pochodzić tylko 60,8% wpływów budżetu. Odpowiednio do tego maleje udział podatków bezpośrednich w całości dochodów budżetowych: podatki dochodowe od osób prawnych (CIT) i od osób fizycznych (PIT) razem mają dostarczyć w 2004 r. 20,8% tych dochodów, podczas gdy w przewidywanym wykonaniu budżetu w 2003 r. udział tych podatków w gromadzeniu całości dochodów ma wynosić 26,2%. Ta zmiana struktury dochodów z podatków jest następstwem zwiększenia stawek podatków pośrednich (głównie dla dostosowania zasad opodatkowania do norm obowiązujących w Unii Europejskiej) oraz obniżenia stawek podatków bezpośrednich (dochodowych) dla stymulowania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Trudno w tej chwili przesądzać, czy nadzieje związane z redukcją obciążeń podatkami dochodowymi zostaną w rzeczywistości spełnione. Natomiast już obecnie można uznać za korzystną zmianę struktury opodatkowania polegającą na wzroście udziału podatków pośrednich kosztem udziału podatków bezpośrednich w całości dochodów podatkowych, gdyż możliwości uchylania się od płacenia podatków i dokonywania innych oszustw podatkowych w dziedzinie podatków pośrednich są znacznie mniejsze, niż w dziedzinie podatków dochodowych, a i koszty poboru podatków pośrednich są mniejsze od kosztów wymierzania i egzekwowania podatków bezpośrednich (przede wszystkim dochodowych).

<sup>6</sup> „Uzasadnienie” s. 35.

<sup>7</sup> „Uzasadnienie” s. 37.

<sup>8</sup> Opracowano na podstawie danych z „Uzasadnienia”, s. od 38 do 46. Wspecyfikowane w tabeli dochody podatkowe nie dają pełnej kwoty tych dochodów, jak też sumy dochodów podatkowych i niepodatkowych nie dają pełnych kwot dochodów budżetu, co oznacza, że są rodzaje dochodów nie objęte zawartą w tabeli 1 specyfikacją.

3. Dochody niepodatkowe w projekcie ustawy budżetowej na 2004 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania budżetu w 2003 r. maleją w ujęciu kwotowym o około 2 mld zł, a ich udział w całości dochodów budżetu obniża się o 1,4 punktu procentowego. Największe odchylenie prognozy na 2004 r. poniżej przewidywanego wykonania w 2003 r. występuje w pozycji dochodów jednostek budżetowych (mniej o około 800 mln zł). Dla tej niskiej prognozy brak jest argumentacji, a jej zasadność można podważać stwierdzanym corocznie przekraczaniem planowanych dochodów budżetu w tej pozycji. Tak np. dochody jednostek budżetowych w 2003 r. będą przekraczały poziom planowany o 889,2 mln zł. Pozwala to wnioskować, że dochody jednostek budżetowych w prognozie na 2004 r. zostały niedoszacowane na około 1 mld zł. Obniżenie prognozowanych dochodów z celem o ponad 1,7 mld zł jest konsekwencją włączenia Polski do Unii Europejskiej i jest wobec tego uzasadnione. Nie ma też podstaw do kwestionowania obniżenia prognozowanych na 2004 r. dochodów z wpłat z zysku i dywidend.

### III. Wydatki budżetu państwa

1. Relacja wydatków budżetu państwa do wartości produktu krajowego brutto ma wynieść 23%, co w porównaniu do przewidywanego wykonania budżetu w 2003 r. oznacza obniżenie tej relacji o 1 punkt procentowy. Ta zmiana nie może jednak być interpretowana jako zmniejszenie udziału sektora publicznego w PKB, gdyż zachodzą zmiany kompetencyjne w finansowaniu zadań i część wydatków publicznych mają przejść od budżetu państwa jednostki samorządu terytorialnego. W projekcie budżetu na 2004 r. wydatki ustalono na kwotę 198 250 mln zł, co w stosunku do przewidywanego wykonania budżetu na 2003 rok oznacza wzrost o 2,5% w ujęciu nominalnym i o 0,5% w ujęciu realnym.

2. Strukturę wydatków budżetowych w układzie zadań państwa ujmuje tabela 2.

Tabela 2. Struktura wydatków budżetu państwa<sup>9</sup>

Treść	2003 mld zł	2003 %	2004 mld zł	2004 %
Świadczenia socjalne	71,4	36,9	62,7	31,6
Podstawowe zadania państwa	58,8	30,4	62,8	31,7
Nauka, edukacja, zdrowie	40,4	20,9	42,5	21,4
Gospodarka	16,1	8,3	16,9	8,5
Inne	6,7	3,5	13,4	6,8
Razem	193,4	100,0	198,3	100,0

Podane w tabeli 2 liczby i wskaźniki dowodzą, że w wielkości i strukturze wydatków budżetowych planowanych na 2004 rok nie przewiduje się większych zmian w porównaniu do roku 2003.

3. Zmniejszenie kwotowe i zmniejszenie udziału wydatków na świadczenia socjalne jest spowodowane zmianą zasad finansowania refundacji ubytków dochodów FUS z tytułu prze-

<sup>9</sup> Zestawiono w oparciu o dane „Uzasadnienia”, ss. 59-66. Wydatki określone jako świadczenia socjalne obejmują dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych, świadczenia emerytalno-rentowe dla służb mundurowych, sędziów, prokuratorów itp., wydatki na pomoc społeczną i inne podobne. W wydatkach na podstawowe zadania państwa mieszczą się nakłady na wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową, urzędy naczelnych organów państwa, administrację publiczną i obsługę długu publicznego. Wydatki na naukę, edukację i zdrowie obejmują także nakłady na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz kulturę fizyczną i sport. Wydatki na gospodarkę obejmują nakłady na zadania w podstawowych działach gospodarki i na integrację z Unią Europejską. Wreszcie do innych wydatków zaliczono m.in. przeznaczony dla samorządów subwencje, których przeznaczenie określają władze samorządowe, oraz – poczynając od 2004 r. – wpłaty do budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

kazywania części składek do OFE,<sup>10</sup> czyli ma charakter techniczno-rachunkowy a nie merytoryczny.

4. W wydatkach na realizację podstawowych zadań państwa przewidziano wzrost nakładów na wymiar sprawiedliwości (nominalny o 7,7%, realny o 5,6%), na obronę narodową (nominalny o 12,3%, realny o 10,1%), na urzędy naczelnych organów władzy państwowej (nominalny o 15,7%, realny o 13,5%), na administrację publiczną (nominalny o 17,0%, realny o 14,7%), na obsługę długu publicznego (nominalny o 3,4%, realny o 1,3%). Realny spadek wydatków budżetowych ma nastąpić w pozycji bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej: o 1,3%, przy ich nominalnym wzroście o 0,6%. Wzrost nakładów na wymiar sprawiedliwości trzeba uznać za zasadny, gdyż – jak wiadomo – polskie sądownictwo nie może uporać się z zaległościami w rozpatrywaniu spraw, wynikającymi z braków i zatrudnienia, i materialnych warunków pracy. Wzrost wydatków na obronę narodową także jest uzasadniony, bo wynika ze zobowiązań międzynarodowych. Natomiast budzi zastrzeżenie znaczny wzrost wydatków na urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa i sądownictwa. Preliminarze tych wydatków są włączane przez Ministerstwo Finansów do projektu budżetu bez weryfikacji i wobec tego ocenę ich zasadności podejmuje dopiero Sejm w trakcie dyskusji nad projektem budżetu. Można uznać, że ich wzrost – powtarzający się co-rocennie w podobnej skali – jest nadmierny i powinien być ograniczony. Szczególnie wysoki w porównaniu do 2003 r. ma być poziom wydatków na naczelne organy sądownictwa (135,0%), na Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (172,9%) i współpracę naukowo-techniczną z zagranicą (158,2%).

Budzi wątpliwości projektowany wzrost wydatków na administrację publiczną. Wydatki na utrzymanie ministerstw i innych centralnych urzędów mają osiągnąć 109,4% poziomu z 2003 r., wydatki na urzędy skarbowe i izby skarbowe mają wzrosnąć o ponad 50% w stosunku do roku poprzedniego, wydatki na urzędy kontroli skarbowej o ponad 42%. Chociaż jest zrozumiała konieczność usprawnienia administracji skarbowej dla lepszej egzekucji dochodów publicznych, tak wielki wzrost wydatków na ten cel wydaje się przesadny. Także wzrost wydatków na współpracę naukowo-techniczną z zagranicą o 48,6% można ocenić jako nadmierny.

Ocena wydatków na obsługę długu publicznego będzie podana dalej, przy omawianiu deficytu budżetowego i jego sfinansowania.

5. W wydatkach na naukę, edukację i zdrowie w poszczególnych pozycjach przewidziana jest następująca dynamika wydatków w stosunku do przewidywanego wykonania budżetu na 2003 r. : nakłady na naukę mają być wyższe nominalnie o 2,3%, realnie o 0,3%, na szkolnictwo wyższe nominalnie o 12,9%, realnie o 10,7%, na oświatę i wychowanie (przy uwzględnieniu także subwencji oświatowej, która jest ujmowana w budżecie w dziale różne rozliczenia) nominalnie 100,9%, realnie wyniosą 99,0% nakładów z roku poprzedniego. Nakłady na ochronę zdrowia, przy uwzględnieniu wszystkich źródeł finansowania z wyjątkiem nakładów ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego z własnych funduszy, mają wynieść w 2004 r. 32.703,1 mln zł, co w porównaniu z nakładami ponoszonymi w 2003 r. (31 432,6 mln zł)<sup>11</sup> wynosi w ujęciu nominalnym 104,4%, a w ujęciu realnym ok. 102,5%. Nakłady na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w ujęciu nominalnym mają wzrosnąć do 106,1% nakładów roku poprzedniego (realnie 104,2%), a nakłady na kulturę fizyczną i sport spadną nominalnie do 91,4% (realnie do 89,5%) przewidywanego wykonania nakładów w roku 2003.

<sup>10</sup> „Uzasadnienie” s. 59.

<sup>11</sup> „Uzasadnienie” s. 62.

Podane wskaźniki dynamiki poszczególnych rodzajów wydatków zaliczonych do tej grupy ogólnie mogą być uznane za uzasadnione. Duży wzrost nakładów na szkolnictwo wyższe stanowi wyraz uznania znaczenia inwestycji w człowieka. Nieznaczny spadek realnych nakładów na oświatę i wychowanie jest usprawiedliwiony malejącą z przyczyn demograficznych ilością uczniów wszystkich typów szkół. Byłoby pożądane, żeby wzrost nakładów na ochronę zdrowia był znaczniejszy, ale w aktualnych warunkach chyba to nie jest możliwe. Zastanawia spadek nakładów na kulturę fizyczną i sport; być może przewiduje się finansowanie tej sfery aktywności społecznej z niepublicznych środków.

6. Wydatki na gospodarkę obejmują finansowanie bardzo różnych działań w różnych sferach gospodarki. Największe pozycje w tej grupie wydatków, to:

- transport i łączność: w budżecie na 2004 r. 3 808,7 mln zł, w stosunku do 2003 r. wynosi to 88,5% nominalnie i 86,4% realnie;
- gospodarka komunalna i ochrona środowiska: w budżecie na 2004 r. 139,9 mln zł, co w stosunku do 2003 r. wynosi 26,9% nominalnie i 24,9% realnie;
- rolnictwo i łowiectwo: w budżecie na 2004 r. 3.495,3 mln zł, co stanowi nominalnie 77,5% i realnie 75,5% przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r.
- górnictwo i kopalnictwo: w budżecie na 2004 r. 2.215,2 mln zł, co stanowi nominalnie 168,2% i realnie 166,1% przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r.
- gospodarka mieszkaniowa: w budżecie na 2004 r. 1.602,2 mln zł, co stanowi 82,7% nominalnie i 80,7% realnie przewidywanego wykonania wydatków w 2003 r.

Zawarte w projekcie ustawy budżetowej wydatki na infrastrukturę w transporcie i łączności, na ochronę środowiska naturalnego i na rolnictwo trzeba ocenić jako niskie, co może rodzić obawy, że niezbędny postęp w poprawie warunków gospodarowania nie zostanie osiągnięty.

7. Wzrost w 2004 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2003 r. wydatków budżetowych zaliczonych do kategorii „inne” w tabeli 2 jest wywołany przede wszystkim przez wprowadzenie do tej pozycji płatności do budżetu ogólnego Unii Europejskiej w kwocie 5.833,0 mln zł. Po wyeliminowaniu tej pozycji wzrost innych wydatków w budżecie na 2004 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2003 r. wynosi tylko około 13%. Wydatki te obejmują głównie zaplanowane dla samorządów subwencje bez wskazania konkretnego ich przeznaczenia.<sup>12</sup>

8. W strukturze wydatków budżetowych według podstawowych grup ekonomicznych<sup>13</sup> zwraca uwagę zmniejszenie się kwoty dotacji i subwencji ekonomicznych porównaniu do przewidywanego wykonania budżetu w 2003 r. Jest to wywołane przez zmiany zasad finansowania niektórych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego i zasad refundowania ubytku składek ubezpieczeniowych ZUS-owi. Zmniejsza się także kwota rozliczeń z bankami, przede wszystkim na skutek wygasania zobowiązań z tytułu premii do wkładów na książkach mieszkaniowych i wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych. Inne pozycje wydatków w tym układzie strukturalnym wykazują wzrost w porównaniu do poprzedniego roku, przy czym najwyższy wskaźnik wzrostu (16,6%) wykazują bieżące wydatki jednostek budżetowych. Wzrost ten powinien być poddany analizie w przekroju podmiotowym, m.in. w odniesieniu do jednostek administracji państwowej, o czym była mowa w poprzedniej części tej opinii.

<sup>12</sup> „Uzasadnienie” s. 65.

<sup>13</sup> „Uzasadnienie” s. 67.

#### IV. Deficyt budżetowy i dług publiczny

1. Deficyt w projekcie ustawy budżetowej na 2004 r. został ustalony w kwocie 45 500,0 mln zł. Przewidywane wykonanie budżetu w 2003 r. zamyka się kwota 38.734,0 mln zł. Planowany na 2004 r. deficyt budżetowy wynosi 134,3% przewidywanej wielkości deficytu w roku poprzednim. Deficyt budżetowy 2003 r. stanowi 4,8% PKB, deficyt planowany na 2004 r. wynosi 5,3% PKB. Zapotrzebowanie skarbu państwa na kredytowe finansowanie w 2004 r. obejmuje – poza deficytem budżetowym – ujemne saldo przychodów z prywatyzacji oraz ich rozdysponowania w wysokości 5.987,1 mln zł oraz ujemne saldo refinansowania zadań realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 4 495,4 mln zł. Łącznie potrzeby pożyczkowe skarbu państwa w planie na 2004 r. wynosi 55 982,4 mln zł (6,2% PKB) 14 Relacja deficytu budżetowego (tym bardziej łącznej wielkości potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na 2004 r.) do produktu krajowego brutto przekracza wskaźnik, ustalony dla krajów członkowskich UE w traktacie z Maastricht (3%), ale trzeba zauważyć, że w ostatnich latach takie kraje, jak Francja i Niemcy przekraczają dopuszczalny wskaźnik deficytu budżetowego, bez negatywnych konsekwencji, poza ostrzeżeniami ze strony Komisji Europejskiej. Formulowane niekiedy obawy, że poziom deficytu budżetowego założony w projekcie budżetu naszego kraju na 2004 r. grozi kryzysem finansowym, są bardzo przesadzane, jeżeli nie wręcz bezpodstawne. Deficyt budżetowy łącznie z innymi potrzebami pożyczkowymi skarbu państwa może zagrażać równowadze finansowej państwa wtedy, gdy jego skala przekracza możliwości finansowania potrzeb skarbu państwa na krajowym i zagranicznych rynkach finansowych, tymczasem i na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych popyt na dłużne papiery wartościowe skarbu państwa przekracza znacznie ich ofertę. Przy ocenie skali deficytu budżetowego pomija się przy tym z reguły kwestię jego stymulującego oddziaływania na wzrost gospodarczy. Wydatki budżetu państwa są dochodami gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, instytucji finansowych i innych jednostek gospodarujących i tym samym są źródłem dodatkowego popytu na rynku towarów i usług. Polska gospodarka, która przechodziła okres znacznego zwolnienia tempa rozwoju wywołany głównie przez niedobór globalnego popytu, nadal potrzebuje pchnięcia popytowego dla utrwalenia przyspieszenia tempa wzrostu i z tego punktu widzenia skala deficytu budżetowego przewidzianego w projekcie ustawy budżetowej na 2004 r. nie jest nadmierna.

2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych skarbu państwa w 2004 r. ma się opierać na środkach pochodzących z krajowego rynku finansowego (netto 53 723,1 mln zł, 96% całości potrzeb pożyczkowych) i rynków zagranicznych (netto 2 259,3 mln zł, 4,0% całości potrzeb). Udział zagranicznego finansowania potrzeb pożyczkowych skarbu państwa można ocenić jako nieznaczny, co zmniejsza ryzyko kursowe i inne zagrożenia dla stabilności finansów. Z drugiej strony jednak – koszt obsługi zadłużenia zagranicznego jest niższy od kosztów obsługi zadłużenia krajowego, głównie ze względu na znacznie wyższy poziom stóp procentowych i stóp dyskontowych na rynku krajowym niż na rynkach zagranicznych. Gdyby nie doszło do obniżki stóp procentowych NBP w 2004 roku, przewidywanej w założeniach do ustawy budżetowej na 2004 r., koszt obsługi zadłużenia krajowego mógłby ukształtować się na jeszcze wyższym poziomie.

3. Państwowy dług publiczny, jako suma długu sektora rządowego (w tym długu skarbu państwa) i długu sektora samorządowego, na koniec 2003 r. ma osiągnąć kwotę 400,7 mld zł (49,8% PKB), a po zwiększeniu o przewidywane wypłaty tytułu poręczeń i gwarancji 414,7 mld zł (51,5% PKB). Zgodnie z zapisami projektu ustawy budżetowej na 2004 r. na koniec tego roku państwowy dług publiczny zwiększy się do 456,5 mld zł (53,0% PKB), a po dodaniu wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji do 472,5 mld zł (54,8% PKB). Jak wskazano w

opracowaniu „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004-2006”,<sup>15</sup> przekroczenie przez dług państwowy powiększony o wypłaty poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora państwowego (ale bez zadłużenia jednostek samorządowych) relacji 50% w stosunku do PKB powoduje ograniczenia planowania deficytu budżetowego i wielkości długu publicznego w ustawach budżetowych na następne lata. Z tego punktu widzenia poziom długu publicznego Polski, chociaż nie nadmiernie wysoki w porównaniu do niektórych innych krajów członkowskich Unii Europejskiej i kandydujących do Unii, osiąga poziom wymagający ograniczania dalszego wzrostu deficytów budżetowych i zadłużenia. Powołane wyżej opracowanie na temat strategii zarządzania długiem publicznym do 2006 r. zawiera ustalenia, zgodnie z którymi poziom długu publicznego w 2006 r. ma niebezpiecznie zbliżyć się do konstytucyjnej granicy (59,5% wobec zapisanego w Konstytucji maksymalnego poziomu zadłużenia 60% w stosunku do PKB). Wspomniana strategia nie jest przedmiotem oceny w tym opracowaniu, w tym miejscu trzeba jednak wskazać na zagrożenia jakie niesie ze sobą dalszy wzrost długu publicznego.

## V. Konkluzje

1. Założenia co do wielkości makroekonomicznych, charakteryzujących polską gospodarkę, przyjęte jako podstawa dla opracowania projektu ustawy budżetowej, w większości należy uznać za uzasadnione. Wątpliwości może jednak budzić:

- Założenie wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie 2,0% średniorocznie i 2,5% w relacji grudzień do grudnia. W Polsce nie odczuwa się obecnie napięć inflacyjnych, występują wolne zdolności produkcyjne i zasoby zatrudnienia, co daje możliwość pokrycia oczekiwanego wzrostu popytu realną podażą, bez wzrostu cen. Stąd i stan oczekiwań inflacyjnych jest niski. W tych warunkach nie widać podstawy do zakładania trzykrotnego wzrostu stopy inflacji (od 0,7% w 2003 roku do 2,0% w 2004 roku).
- Założenie dość znacznego umocnienia się złotego relacji do euro i dolara USA stosunku do aktualnego poziomu kursów walutowych nie wydaje się zasadne. Zagraniczny popyt na polską walutę, powodujący umocnienie złotego, wiąże się głównie z inwestycjami w polskie papiery skarbowe. Podaż tych ostatnich będzie w 2003 r. rosła, co może zniechęcać ostrożnych inwestorów i obniżyć popyt na polską walutę narodową.
- Oczekiwania obniżenia przez NBP podstawowych stóp procentowych mogą nie ziścić się jeżeli w następstwie zwiększonej emisji papierów skarbowych ich lokowanie na rynkach będzie uwarunkowane przez zwiększenie ich rentowności.

2. W planowanych dochodach budżetowych zachodzi korzystna zmiana struktury w postaci zwiększenia udziału dochodów z podatków pośrednich (podatek od towarów i usług i podatek akcyzowy), kosztem zmniejszenia udziału podatków bezpośrednich (podatki dochodowe, od osób prawnych i od osób fizycznych) w całości dochodów podatkowych, jako że wydajność fiskalna (stosunek wpływów z podatków do kosztów ich wymiaru i pobrania) podatków pośrednich jest znacznie wyższa, niż podatków bezpośrednich. Można oceniać, że występują jednak pewne zagrożenia uzyskania dochodów budżetowych w wysokości założonej w projekcie budżetu. I tak:

- niższy od przewidywanego wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych może spowodować obniżenie wpływów z podatku od towarów i usług,
- może natomiast nastąpić przekroczenie zaplanowanych niepodatkowych dochodów jednostek budżetowych. Nie widać podstaw planowania tych dochodów poniżej przewidywa-

<sup>15</sup> „Uzasadnienie” s. 382 i następne.



nego ich wykonania w 2003 r., tym bardziej że corocznie obserwuje się przekraczanie planowanego poziomu tych dochodów.

3. Wielkość i struktura planowanych wydatków budżetowych nasuwają następujące ważniejsze uwagi:

- wydatki na utrzymanie urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa wykazują nadmierny wzrost w stosunku do roku poprzedniego; ich zasadność powinna być dokładnie przeanalizowana, gdyż oszczędne dysponowanie środkami publicznymi powinno być powszechnie obowiązujące.

- Podobnie powinny być dokładnie przeanalizowane wydatki na administrację publiczną, gdyż ich wzrost w 2004 r. w stosunku do przewidywanego wykonania w 2003 r. można oceniać jako nadmierny.

wydatki na obsługę długu publicznego mogą przekroczyć poziom przewidywany w budżecie na 2004 r. jeżeli nie dojdzie do zakładanego obniżenia stóp procentowych.