

Rafał Antczak
Małgorzata Markiewicz
Fundacja CASE

Ekspertyza nr 288 (IP-103G)

Ocena projektu ustawy budżetowej na 2004 rok

W przedstawionym materiale prezentujemy naszą ocenę projektu ustawy budżetowej na rok przyszły. Koncentrujemy się na najważniejszych, w naszej ocenie, cechach tego dokumentu. Podstawowym zastrzeżeniem jest zmniejszenie przejrzystości informacji o finansach publicznych w przypadku, jeśli ustawa zostanie przyjęta w proponowanym kształcie. Odnosimy się do sposobu prezentacji informacji o środkach unijnych oraz oceniamy założenia makroekonomiczne zawarte w projekcie ustawy budżetowej.

1. Pozytywne strony budżetu roku 2004 oraz zagrożenia, jakie są lub mogą być w nim zawarte

Zmiana sposobu prezentacji danych

Przygotowując ustawę budżetową na rok 2004 rząd zdecydował się zmienić klasyfikację wydatku dotyczącego refundacji FUS ubytku dochodów z tytułu wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych (głównie składki do OFE) z wydatku na rozchód (str. 32 Uzasadnienia). Ubytek ten ma być refundowany z wpływów z prywatyzacji lub emisji obligacji. Rząd powołuje się na ustawę z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (str. 55). Takie rozwiązanie w istotny sposób ogranicza przejrzystość ustawy budżetowej. Trudno stwierdzić jaki jest cel takiego działania uwzględniając fakt, że jego skutki mogą być wyłącznie negatywne.

Wydatki sztywne

Istotnym ograniczeniem procesu budżetowego w Polsce jest wysoki, dynamicznie rosnący udział wydatków sztywnych budżetu państwa w wydatkach ogółem. Udział ten wzrósł od 46,9% w 1997 r. do 67,7% w 2003 r. (przewidywane wykonanie). Przyjęty w projekcie ustawy budżetowej spadek tej wielkości wynika wyłącznie ze zmiany sposobu zapisów wydatków. Wydatki sztywne w 2004 r. według uzasadnienia do ustawy budżetowej mają wynieść 122,3 mld zł. W porównaniu z przewidywanym wykonaniem za 2003 r. w wysokości 130,9 mld zł oznacza to spadek o 8,6 mld zł. Gdyby jednak zachować dotychczasowy sposób prezentacji danych i klasyfikować dotację do FUS (w części przekazywanej do OFE) jako wydatek to wydatki sztywne zwiększyłyby się o 11,4 mld zł do poziomu 133,7 mld. Okazałoby się, że zamiast spadku mamy wzrost. Nie jest również jasne, dlaczego składka członkowska do UE nie została potraktowana jako wydatek sztywny – niewątpliwie takim wydatkiem będąc. Stopień sztywności tego wydatku będzie znacznie wyższy od pozostałych pozycji i jest porównywalny wyłącznie z kosztami obsługi długu, ponieważ nie jest możliwa zmiana poziomu tego zobowiązania poprzez zmiany legislacyjne. Powiększenie wydatków sztywnych o składkę członkowską do UE w wysokości 5,8 mld zł oznacza ich wzrost do poziomu 139,5 mld zł. Tak wykonany szacunek oznacza nominalny wzrost wydatków sztywnych o 6,7% oraz dalszy wzrost udziału wydatków sztywnych do 70% wydatków budżetu państwa.

Wykonanie budżetu państwa w 2003 r.

Zawartość rozdziału II uzasadnienia (Przewidywane wykonanie budżetu państwa w 2003 r.) przedstawiono w sposób niezwykle lakoniczny. Dochody budżetowe w 2003 r. będą niższe od zapisanych w ustawie budżetowej na rok 2003 o 3,7 mld zł. Przyczyną jest niższa od zakładanej w ustawie budżetowej inflacja (0,7% wobec zakładanych 2,3%) oraz wyższy niż zakładano wzrost eksportu. Rząd zakłada, że koszty obsługi długu będą niższe od planu o 1,05 mld zł oraz nie zostaną uruchomione rezerwy celowe na kwotę ok. 1 mld zł. Po uwzględnieniu dodatkowych dochodów oznacza to konieczność cięć wydatków na kwotę ok. 0,9 mld zł. Nie przedstawiono informacji, gdzie należy oczekiwać tych cięć.

Również w uzasadnieniach do ustawy budżetowej w latach poprzednich rozdział ten nie był szczególnie rozbudowany. Wykonanie dochodów poniżej planu oznacza mniejszą bazę do rozliczeń na rok przyszły. Równocześnie, konieczność cięć wydatków oznaczać będzie albo wzrost zadłużenia podmiotów, albo ograniczenie bazy dla rozliczeń na rok przyszły. Wskazane byłoby dokładne wyjaśnienie przyczyn powstałych rozbieżności oraz dokładne wyjaśnienie skutków koniecznych cięć wydatków.

Doskonałym przykładem ilustrującym konieczność rozbudowy rozdziału dotyczącego przewidywanego wykonania budżetu w roku bieżącym jest opłata restrukturyzacyjna. W uzasadnieniu do projektu budżetu na 2003 r. jej wielkość zaplanowano na 1.323,8 mln zł, w ustawie budżetowej na rok 2003 r. zredukowano do 623,8 mln zł, a tymczasem przewidywane wykonanie wyniesie 285 mln zł. Można by oczekiwać, że ustawa budżetowa jest doskonałym miejscem rozliczeń działań podjętych w roku poprzednim pod kątem ich efektywności ekonomicznej.

Niepowodzenie akcji restrukturyzacji zadłużeń wobec budżetu spowodowało, że wartość zaległości podatkowych i niepodatkowych obniżyła się jedynie o 2,3 mld zł (przy zakładanych 10,1 mld zł). Jednocześnie na 2004 r. przewiduje się dalszy wzrost zadłużeń z tytułu podatków i zaległości niepodatkowych o 1,3 mld zł (wzrost o 10,3%). Tak wysokie tempo wzrostu zaległości podatkowych jest prawdopodobnie w dużej części wynikiem wyboru nieprzejrzystej formy pomocy publicznej wobec nieefektywnych podmiotów. Bardzo wysoka założona dynamika zaległości podatkowych zasługuje na bardziej szczegółową analizę niż przedstawiona w uzasadnieniu do projektu budżetu na 2004 r.

Ukryty deficyt

Powszechną praktyką staje się zaniżanie dotacji do funduszy celowych, które w obliczu konieczności realizacji zagwarantowanych prawem świadczeń, są zmuszone do zaciągania kredytów bankowych. Budżet na 2004 r. stanowi kolejny krok w tym kierunku. W części poświęconej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rząd otwarcie przyznaje: *„Zaplanowane przychody własne oraz planowana kwota dotacji w wysokości 20,9 mld zł nie zapewnią pełnego pokrycia wydatków FUS w 2004 r. W celu zapewnienia w 2004 r. płynności wypłat świadczeń emerytalno-rentowych niezbędne będzie zaciąganie przez FUS dodatkowych kredytów bankowych”* (str. 237). W przypadku Funduszu Pracy zakłada się: *„Na koniec 2004 r. stan zobowiązań wyniesie 5,3 mld zł i będzie o 2,2 mld wyższy niż na początek roku”* (pisownia oryginalna, str. 242).

Mając świadomość zaniżenia dotacji przyjmuje się, że fundusze celowe będą się zadłużać. Takie praktyki oprócz zmniejszenia przejrzystości rachunków fiskalnych mają swoją cenę. Zaciągnięte kredyty i pożyczki są oprocentowane, a koszty ich obsługi stanowią dodatkowy, niepotrzebnie ponoszony wydatek funduszu. W 2004 r. koszty obsługi długu dla FUS mają wynieść 317,3 mln zł, dla FP 200 mln zł.

Nie odnotowano postępu w zakresie informacji o planach finansowych agencji i funduszy załączanych do ustawy budżetowej. Ich liczba nie zmieniła się w porównaniu do roku ubiegłego. Należy jednak podkreślić, że poprawiła się jakość planów agencji – przykładowo, wszystkie z nich zawierają informację o wielkości zobowiązań. Jednak jakość tej informacji budzi nasze wątpliwości. Przykładowo, nie jest jasne w jaki sposób Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pokryje swoją stratę przy nieznacznym tylko przyroście zobowiązań.

Planowanie średniookresowe

Obowiązująca ustawa o finansach publicznych zobowiązuje do załączania do projektu ustawy budżetowej założeń makroekonomicznych na rok budżetowy i kolejne dwa lata. Załączania do ustawy strategia zarządzania długiem również dotyczy roku budżetowego i kolejnych dwóch lat. Te dwa działania praktycznie wyczerpują zasób planowania średniookresowego w budżecie. Biorąc pod uwagę fakt, że środki unijne będą wydatkowane w okresach 3-letnich należałoby się zastanowić nad możliwością zwiększenia zakresu planowania średniookresowego w ustawie budżetowej. Projekt ustawy budżetowej na rok 2004 w żaden sposób nie uwzględnia tej konieczności.

2. Ocena realności przyjętych założeń makroekonomicznych i ich wpływ na stronę dochodową i wydatkową budżetu

Zasadnicza różnica pomiędzy założeniami makroekonomicznymi do ustawy budżetowej na rok 2004 r. a prognozami rynkowymi¹ dla Polski występuje w prognozowanym tempie wzrostu gospodarczego. Rząd zakłada wyższe tempo wzrostu na 2004 r. (5,0% *versus* 4,1%) będące rezultatem dwucyfrowego wzrostu inwestycji, w przeciwieństwie do o połowę niższych prognoz rynkowych (12,2% *versus* 6,9%), gdy wzrost konsumpcji, w tym prywatnej, jest na zbliżonym poziomie (3,8% *versus* 3,9%). Niższe tempo wzrostu gospodarczego o 1 pkt. procentowy oznacza spadek dochodów podatkowych budżetu o co najmniej 2 mld zł. Ocena skutków zmian w tempie wzrostu gospodarczego na dochody budżetowe zależy także od czynników wzrostu (konsumpcja, inwestycje, czy eksport netto).

Eksport

Prognozy eksportu i jego kontrybucji do wzrostu gospodarczego przygotowywane przez rząd i rynek na 2004 r. wykazują się dużym stopniem zbieżności (wzrost eksportu na poziomie od 6% do 8%). Jednak, z punktu widzenia krótkookresowych interesów budżetowych należy pamiętać, że wzrost generowany przez polski eksport nie będzie przysparzał budżetowi dochodów z tytułu podatku VAT (zerowa stawka) i jest osiągany głównie poprzez sprzedaż towarów wysoko przetworzonych (kapitałochłonnych), co nie powoduje też wzrostu liczby zatrudnionych i ich wynagrodzeń, przy niskim wykorzystaniu potencjału produkcyjnego i wysokim poziomie bezrobocia. Natomiast znaczne wciąż możliwości wzrostu wydajności pracy i kapitału w Polsce nie gwarantują w najbliższym roku-dwóch wzrostu popytu na towary inwestycyjne, w tym z zagranicy (brak dochodów podatkowych i z ceł). Wysokie tempo wzrostu eksportu założone w budżecie na 2004 r. (8,7%) będzie więc czynnikiem pro wzrostowym, ale nie spowoduje wzrostu zatrudnienia, czy dochodów podatkowych do budżetu.

¹ *Eastern Europe Consensus Forecasts* przedstawia średnią z prognoz ekonomicznych dla Polski przygotowywanych przez krajowe i zagraniczne instytucje finansowe oraz krajowe, niezależne ośrodki badawcze.

Inwestycje

Prognozy Rządu dotyczące wzrostu akumulacji w 2004 r., w tym nakładów brutto na środki trwałe (wzrost o 12,2%) są znacznie powyżej prognoz rynkowych (wzrost o 6,9%). Trwałość ożywienia gospodarczego zależy od odbudowy inwestycji, na co też położono nacisk w założeniach do budżetu. Finansowanie inwestycji krajowych historycznie odbywało się w połowie z zakumulowanego zysku, a w połowie z kredytów bankowych. Dostępność kredytów bankowych zależy od ich ceny, na którą wpływ ma wysokość stóp procentowych oraz popyt ze strony rządu na finansowanie deficytu budżetowego. Stopy procentowe NBP spadły z poziomu 19% na początku 2001 r. do poziomu 5,25% we wrześniu 2003 r. obecnie, przy spadku inflacji z ponad 7% do 0,7% w analogicznym okresie. Realne stopy procentowe NBP spadły więc z prawie 12% na początku 2001 r. do 4,5% w III kwartale 2003 r. Skala obniżek oprocentowania kredytów w sektorze bankowym nie była znacząco niższa niż kredytów NBP, gdyż średnie oprocentowanie kredytów złotych spadło z 23% (osoby prywatne) i 21% (firmy) w styczniu 2001 r. do 14% (osoby prywatne) i 11% (firmy) w czerwcu 2003 r. W danym okresie, na niezmiennym poziomie 7-8 pkt. procentowych pozostaje *spread* stóp procentowych (różnica pomiędzy oprocentowaniem kredytów i depozytów). Jednak obniżki oprocentowania w sektorze bankowym dają efekty odmienne od oczekiwanych, gdyż przyrost kredytów netto dla gospodarstw domowych wynikał głównie ze spadku depozytów (o 12,6 mld zł w czerwcu 2003 r. w stosunku rocznym i o 11,8 mld zł w czerwcu 2002 r. w stosunku rocznym). Natomiast spadek kredytów netto dla przedsiębiorstw był rezultatem wzrostu depozytów (o 8,2 mld zł w czerwcu 2003 r. w stosunku rocznym), a nie kredytów brutto. Przy czym rosły głównie depozyty bieżące, a przy ich niskim nominalnie oprocentowaniu świadczy to raczej o niepewności co do sytuacji mikro- i makroekonomicznej i stąd „ucieczki do płynności”.

Z drugiej strony – rośnie zaangażowanie banków w finansowanie sektora rządowego. Udział skarbowych papierów wartościowych (SPW) i obligacji municypalnych w aktywach banków komercyjnych systematycznie wzrasta właśnie od 2001 r. - z poziomu około 12 proc. na początku 2001 r. do 15 proc. na koniec I kwartału 2003 r. i 17 proc. w połowie br. Rośnie również łączny udział obligacji oraz kredytów dla sektora rządowego i samorządowego w aktywach banków komercyjnych – z poziomu około 14 proc. w 2001 r. do 20 proc. na koniec II kwartału 2003 r. W wielkościach nominalnych oznacza to, że łączne finansowanie rządu wzrosło z około 60 mld zł na początku 2001 r. do 102 mld zł w połowie 2003 r., podczas gdy finansowanie sektora przedsiębiorstw i gospodarstw domowych zwiększyło się ze 180 mld zł na początku 2001 r. do 240 mld zł w połowie br. W rezultacie w ciągu zaledwie 2,5 lat zadłużenie sektora rządowego wzrosło o 67 proc., a więc dwa razy szybciej niż przedsiębiorstw i osób prywatnych. W rezultacie poprzez klasyczny efekt wypychania sektora prywatnego przez sektor publiczny ograniczony zostaje potencjał kredytowania inwestycji potrzebnych dla trwałego wzrostu gospodarczego. Banki komercyjne w Polsce stają się w szybkim tempie bankierem rządu i sytuacja ta będzie się tylko pogłębiać wraz ze wzrostem deficytu budżetu centralnego i funduszy pozabudżetowych, ale też i potrzeb pożyczkowych samorządów związanych ze współfinansowaniem projektów unijnych. W 2004 r. rząd zakłada wzrost salda SPW o ponad 33% do 48,7 mld zł i utrzymanie skali zaangażowania banków w finansowanie deficytu budżetowego. W takich warunkach trudno jest spodziewać się boomu inwestycyjnego ciągnącego wzrost gospodarczy w najbliższym roku- dwóch.

Konsumpcja

Prognozy spożycia, w tym prywatnego, rządu i rynków na 2004 r. są zbieżne (3,8% *versus* 3,9%). Jednak u ich podstaw leżą odmienne założenia dotyczące wzrostu dochodów do dys-

pozycji gospodarstw domowych oraz poziomu zatrudnienia. U podstaw indywidualnego popytu konsumpcyjnego znajduje się poziom dochodów gospodarstw domowych, skłonność do oszczędzania oraz dostępność i koszt kredytu konsumpcyjnego. Kwestia dostępności kredytu, w tym dla gospodarstw domowych była analizowana powyżej i można tylko powtórzyć obawy związane z pogłębianiem się efektu wypychania. Spadek transferów socjalnych (po okresach waloryzacji, w tym ostatnio w I połowie 2002 r. za rok 2001) oraz brak podstaw mikroekonomicznych do wzrostu wynagrodzeń z tytułu pracy najemnej (wysokie bezrobocie) powoduje, że rośnie waga pozostałych dochodów gospodarstw (z tytułu własności, dochodów kapitałowych, a także z „szarej sfery”), które są kalkulowane jako zmienna rezydualna (reszta pozostająca po obliczeniu dochodów i wydatków gospodarstw z oficjalnych źródeł). Udział tej ostatniej grupy stanowi już około 40% dochodów gospodarstw domowych i wykazuje najwyższą dynamikę wzrostu w porównaniu z pozostałymi komponentami dochodów. Możliwości opodatkowania obrotu gospodarczego z „szarej sfery” są natomiast bardzo ograniczone i w rezultacie wzrost konsumpcji może nie przekładać się na wzrost dochodów podatkowych.

Stopa bezrobocia na poziomie 17,6 proc. (3.099 tys. bezrobotnych) w sierpniu 2003 r. była niższa niż w poprzednich miesiącach, ale wyższa niż w analogicznym okresie roku ubiegłego, gdy wynosiła 17,5 proc. Ponadto, „poprawa” w statystykach bezrobocia jest złudna, gdyż w Polsce spada liczba pracujących – o 178 tys. po II kwartale w stosunku rocznym. W sierpniu 2003 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw spadło o 4 tys. pracowników w porównaniu z lipcem i aż o 158 tys. w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego. Spadek aktywności zawodowej ludności wraz z wyrejestrowywaniem bezrobotnych, którzy wychodzą poza rynek pracy poprawia więc na papierze statystyki zatrudnienia. Rząd zakłada spadek stopy bezrobocia do 17,8% na koniec 2004 r. i jest to bardzo prawdopodobne. Jednak znacznie mniej prawdopodobny jest wzrost liczby pracujących. Kolejny więc czynnik statystycznej poprawy popytu konsumpcyjnego może nie mieć przełożenia na poziom dochodów gospodarstw domowych i ich konsumpcję, co obniżyć może dochody podatkowe budżetu.

Stopy procentowe, kurs walutowy i inflacja

Założenia dotyczące stóp procentowych, kursu walutowego i poziomu inflacji wynikają z prowadzenia polityki pieniężnej przez niezależny bank centralny. Rząd przyjmując założenie średniorocznej stopy procentowej operacji otwartego rynku na poziomie 3,7% w 2004 r. wobec średniorocznej stopy na poziomie 5,6% w 2003 r. spodziewa się dalszego luzowania stóp procentowych przez NBP (o około 200 pkt. bazowych) przy obecnych prognozach rynkowych na poziomie około 100 pkt. bazowych. Jest to więc bardzo znacząca różnica. Ponadto, polityka pieniężna będzie poluzowywana poprzez obniżanie rezerw obowiązkowych (ostatnia obniżka miała miejsce we wrześniu 2003 r. z poziomu 5% do 3,5%) i dalsze dostosowywanie ich do poziomu obowiązującego w krajach UE (około 2%). Dodatkowo, od NBP oczekuje się rozluźnienia wymogów tworzenia rezerw na poczet należności zagrożonych. Wszystkie te trzy elementy świadczyć mogą o ryzyku znaczącego rozluźnienia polityki pieniężnej w latach 2004-2005. Sytuacja ta byłaby optymalna dla podtrzymania ożywienia gospodarczego, gdyby w tym samym okresie następowało zaciskanie polityki fiskalnej. Niestety, będzie ona również poluzowywana wraz ze wzrostem potrzeb pożyczkowych państwa do poziomu około 7% PKB (około 60 mld zł). Oficjalny poziom deficytu w wysokości 45,5 mld zł jest więc tylko korzystniejszym ujęciem księgowym, a nie precyzyjnym parametrem ekonomicznym (patrz powyżej). Doprowadzenie do rozluźnienia jednocześnie obu polityk niesie ryzyko wzrostu inflacji i stóp procentowych, po jakich inwestorzy są zainteresowani nabywać papiery skarbowe. Przy obecnych założeniach rządu realna krótkoterminowa stopa procentowa oscylować będzie poniżej 1,5%, co dla inwestorów krajowych stanowić może barierę opłacalności.

W sytuacji prowadzenia luźnej polityki pieniężnej (spadek nominalnych stóp procentowych) i fiskalnej (wzrost deficytu i podaży SPW) na uwagę zasługuje kwestia kursu walutowego. Założenia rządowe i prognozy rynku przewidują nominalną aprecjację kursu złotego w stosunku do dolara i euro o około 1,5% w 2004 r., co jest korzystne z punktu widzenia zagranicznych inwestorów portfelowych nabywających polskie SPW. W założeniach oczekuje się, utrzymania zainteresowania inwestorów zagranicznych polskimi SPW, co ma skutkować zwiększeniem ich udziału w finansowaniu deficytu budżetowego z około 10% obecnie do prawie 14% w 2004 r. Tendencja do deprecjacji kursu złotego w wyniku niekorzystnych czynników fundamentalnych (lub takiej ich percepcji przez inwestorów), czy też czynników czysto spekulacyjnych będzie więc wysoce niekorzystna z punktu widzenia możliwości i kosztów finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych państwa. Nadmienić należy, że już wrześniu br., w okresie perturbacji na rynku walutowym, Ministerstwo Finansów nie zdołało sprzedać obligacji 5-letnich na dwóch sesjach, a na kolejnej udało się to osiągnąć dopiero po wzroście rentowności o ponad 30 pkt. bazowych. W tej sytuacji konieczne było wykorzystanie środków ministerstwa zgromadzonych na lokacie, która zmalała o połowę i wynosiła 5,9 mld zł na koniec sierpnia br.

Po II kwartale 2003 r. wzrost gospodarczy w Polsce był generowany przez eksport oraz przez spożycie indywidualne, które gwałtownie wzrosło o 3,9 proc. w porównaniu z 1,4 proc. w I kwartale i 2,9 proc. w II kwartale 2002 r., gdy inwestycje nadal spadały (-1,7 proc.), choć był to spadek mniejszy niż w I kwartale (-3,6 proc.) i II kwartale 2002 r. (-7,9 proc.). Wiele wskazuje na to, że silny wzrost konsumpcji gospodarstw domowych w I półroczu br. wynikał ze wzrostu dochodów generowanych w „szarym sektorze”. Dynamikę „szarego sektora” dość dobrze przybliży dynamika sprzedaży detalicznej, która rosła dwucyfrowo w II kwartale. Dane za sierpień nie są jednak optymistyczne dla utrzymania tego trendu, gdyż wzrost sprzedaży wyniósł tylko 5,5 proc. w stosunku rocznym. Czynniki wzrostu gospodarczego w Polsce nie są więc wciąż ugruntowane.

3. Ocena prezentowanego sposobu rozliczeń z UE i sposobu finansowania deficytu budżetu państwa, a także w zakresie kształtowania się państwowego długu publicznego, zobowiązań i należności SP

Ocena prezentowanego sposobu rozliczeń z UE

Przystąpienie do UE będzie mieć istotne skutki dla budżetu państwa. Przyjęta przez rząd konwencja ujmowania płatności sprawia, że skutki finansowe akcesji są odzwierciedlone zarówno „nad kreską” – po stronie dochodów i wydatków budżetu państwa, jak również „pod kreską” – po stronie przychodów i rozchodów. Przejrzystość prezentacji tej informacji pozostawia wiele do życzenia.

Po stronie dochodów ujmowane są środki:

- na dostosowanie granicy zewnętrznej oraz polskich lotnisk międzynarodowych do wymogów traktatu z Schengen (493,2 mln zł);
- kompensaty budżetowe na niwelowanie skutków dla budżetu państwa związanych z niedopasowaniem przepływów kasowych (2.107 mln zł).

Po stronie wydatków wyodrębniono składkę członkowską w pozycji: rozliczenia z budżetem ogólnym UE z tytułu środków własnych (5.833 mln zł).

Pozostałe wydatki związane z akcesją do UE zostały zapisane jako rezerwa celowa. Nie jest jasne, dlaczego rząd zdecydował się na taką formułę. Zapis w formie rezerwy celowej oznacza, że rząd nie określił jeszcze sposobu podziału tej wielkości, co wskazuje na niski

poziom zaangażowania prac. Zapis w formie rezerwy celowej wskazuje również na warunkowy charakter tych wydatków – Minister Finansów może przekazać je w trakcie roku właściwemu dysponentowi, ale nie musi.

Rezerwa celowa związana z wydatkami na integrację z UE obejmuje następujące grupy wydatków:

- dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa (prawdopodobnie chodzi tu o uzupełnienie płatności bezpośrednich do 55% dopłat przysługujących w UE);
- współfinansowanie budowy dróg i autostrad;
- współfinansowanie programu SAPARD i innych programów przedakcesyjnych;
- współfinansowanie PROW (Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich);
- współfinansowanie programów realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- uzupełnienie środków na wpłatę do budżetu UE;
- pokrycie zobowiązań wobec UE z tytułu realizacji projektów.

Podana jest łączna wartość tych wydatków w wysokości 3.602,4 mln zł – nie sposób zatem powiedzieć jakie sumy zaplanowano na poszczególne cele. Wydatki te zaklasyfikowano jako wydatki bieżące jednostek budżetowych. Nie jest jasne, dlaczego środki na współfinansowanie nie mają charakteru wydatków majątkowych.

Z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2004 r. (str. 75) wynika, że część współfinansowania programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z UE ujęta została w budżetach dysponentów części budżetowych w wysokości 515,1 mln zł.

Zgodnie z zapisem w uzasadnieniu (str. 9) wydatki na współfinansowanie programów unijnych zapisane u dysponentów oraz jako rezerwa celowa łącznie mają wartość 4 mld zł. Przyjęta konwencja uniemożliwia zweryfikowanie tej wielkości, głównie z uwagi na wspomniany już brak dezagregacji rezerwy celowej.

Część przepływów związanych z akcesją do UE została ujęta pod kreską.

Po stronie przychodów zapisano:

- wpłatę z UE na rzecz refundacji kosztów związanych z prefinansowaniem programów realizowanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych oraz na świadczenia wynikające z WPR.

Po stronie rozchodów zapisano:

- prefinansowanie zadań WPR.

Z zapisów uzasadnienia (str. 9) wynika, że przychody wyniosą 966 mln zł (tyle refinance UE w 2004 r.), zaś rozchody na prefinansowanie wyniosą 5.463,9 mln zł. Rozchody na prefinansowanie są tu wyższe o ponad 3 mln zł od wielkości zawartej w załączniku 16 do projektu ustawy budżetowej na rok 2004. Przyczyna nie jest znana.

Rozdział VI uzasadnienia poświęcono rozliczeniom z UE. Bilans środków przedstawiono łącząc dochody z przychodami oraz wydatki z rozchodami. Formuła prezentacji danych nie pozwala na powiązanie zawartych w tym rozdziale informacji z danymi z innych części uzasadnienia oraz projektu ustawy budżetowej. Przykładowo: prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków UE (saldo) w wysokości 4.495,4 mln zł jest przedstawione w rozbiciu na poszczególne elementy przychodów i rozchodów w załączniku 16. W załączniku tym po stronie przychodów wliczono refundację środków na WPR w wysokości 553.350 tys. zł. Zatem w rozdziale VI uzasadnienia w tabeli na str. 271 kwota ta jest ujęta

dwukrotnie: jako zadania wynikające ze WPR oraz w kwocie prefinansowania, co podważa poprawność tych wyliczeń.

Podstawowym zastrzeżeniem jest zatem sposób prezentacji danych o środkach unijnych, które są rozproszone i niespójne. Przyjęta konwencja prezentacji tych informacji miesza dochody z przychodami oraz wydatki z rozchodami. Zastosowana formuła koncentruje się na prezentacji skutków rozliczeń dla Polski, brakuje jednak bilansu skutków rozliczeń z UE dla budżetu państwa. Ustawa budżetowa niewątpliwie powinna taki bilans zawierać. Umożliwiłoby to odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu wzrost wydatków jest zdeterminowany wydatkami związanymi z akcesją oraz czy wzrost deficytu budżetu państwa wynika z negatywnego bilansu rozliczeń z UE.

Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia związane ze sposobem prezentacji danych spróbujemy dokonać szacunku skutków akcesji dla budżetu państwa prezentowanego w ujęciu kasowym. Efekt netto dla budżetu państwa będzie ujemny i wyniesie co najmniej 7,3 mld zł. (patrz: Tabela). W rachunku tym nie uwzględniamy kosztów dostosowań ujętych w wydatkach bieżących różnych podmiotów. Z drugiej jednak strony nie jest jasne, czy środki na współfinansowanie powiększają dotychczasowe wydatki różnych podmiotów, czy też zastępują część dotychczasowych wydatków.

Tabela. Bilans dochodów i wydatków budżetowych związanych z akcesją do UE

		mln zł
Dochody	Dostosowanie granicy zewnętrznej	493,2
	Kompensaty budżetowe	2107
Wydatki	Składka członkowska	5833
	Rezerwa celowa	3602,4
	Współfinansowanie ujęte w budżetach dysponentów części budżetowych	515,1
Wynik (Dochody-Wydatki)		-7350,3

Przystąpienie do UE oznacza konieczność prezentacji danych w systemie ESA95 w ramach sprawozdawczości przekazywanej stronie unijnej. Sposób ten znacznie odbiega od kasowego podejścia stosowanego przy konstrukcji budżetu w Polsce. Konieczna jest zatem istotna korekta danych. Podejście to przedstawiono w Rozdziale XI: Polska a kryteria zbieżności. Sposób prezentacji tej informacji należy uznać za mało precyzyjny. Należy podkreślić, że nawet coroczne raporty Komisji Europejskiej sporządzane na podstawie danych przekazywanych przez państwa przystępujące do UE charakteryzuje większa precyzja i zawartość informacyjna. Ponadto, sposób prezentacji danych dotyczących wyniku fiskalnego przyjęty w polskim budżecie uniemożliwia weryfikację tych obliczeń. Uwzględniając fakt, że kryteria traktatu z Maastricht odnoszą się do miar policzonych w systemie ESA95 należy oczekiwać, że budżet państwa będzie zawierać pełną informację o sposobie liczenia tych wskaźników (w formie umożliwiającej prześledzenie wpływu i wagi poszczególnych korekt) oraz, że Ministerstwo Finansów zacznie udostępniać pełną informację (dane i metodologia) umożliwiającą ocenę pozycji fiskalnej według standardów ESA95. Sposób prezentacji tych danych przyjęty w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2004 jest niewystarczający.

Prace nad projektem budżetu na 2004 r. odbywają się w warunkach braku nowelizacji ustawy o finansach publicznych umożliwiającej zgodne z prawem uwzględnienie nowych pozycji budżetowych. W tej sytuacji rząd przygotował projekt ustawy: *O zmianie ustawy o finansach publicznych* (druk nr 2025) uzasadniając tryb pilny koniecznością wprowadzenia rozwiązań umożliwiających przejściowe finansowanie zadań związanych z akcesją do UE.

Jest to jedynie proteza wprowadzająca niepełne rozwiązania. Systemowe rozwiązania wprowadzi dopiero pełna nowelizacja ustawy o finansach publicznych. W tej sytuacji można powiedzieć, że proces legislacyjny nie nadąza za zmianami rzeczywistości, co utrudnia ocenę sposobu prezentacji rozliczeń z UE głównie z powodu braku jakichkolwiek regulacji prawnych regulujących tę kwestię.

Dług

Prognoza kształtowania się długu publicznego na lata 2004-2005 przedstawiona w dwóch ostatnich strategiach zarządzania długiem może budzić tylko zdumienie (porównaj Tabele 2 i 4). Przy braku zasadniczych zmian w prognozie wzrostu gospodarczego i poprawie wskaźników inflacji, dochodów z prywatyzacji, stóp procentowych i kursu walutowego (porównaj Tabele 3 i 5) wzrost wskaźnika długu publicznego do PKB wyniósł 5 pkt. procentowych w prognozach przygotowanych w odstępie zaledwie jednego roku (wrzesień 2002 r. *versus* wrzesień 2003 r.). Nadmienić należy, że w tym okresie nie nastąpiły zmiany polityczne, ani zmiany w polityce gospodarczej rządu. W rezultacie już w 2005 r. (według bieżącej prognozy) dług publiczny zbliży się do konstytucyjnej granicy 60%. Czynnikiem, który doprowadzi do takiej sytuacji jest dalsza ekspansja fiskalna i wzrost deficytu budżetowego, który na rok 2004 był prognozowany początkowo na poziomie 3,9-4,5% PKB, a zostanie zrealizowany na poziomie 5,3% PKB (wg metodologii budzącej poważne wątpliwości). Kurs złotego będzie miał poważne znaczenie dla kształtowania się relacji długu do PKB, w sytuacji, gdy ponad 20% długu publicznego jest w posiadaniu nierezydentów. Przekroczenie II progu ostrożnościowego (55%) w 2004 r., powoduje, że każde osłabienie kursu złotego powodować może natychmiastowe przekroczenie progu 60% i wymuszenie działań sanacyjnych budżetu w latach 2005-2006.

4. Podsumowanie

Podstawowym mankamentem założeń makroekonomicznych na rok 2004 jest przyjęcie najbardziej optymistycznych z możliwych wariantów rozwoju sytuacji, tak na rynku krajowym jak i zagranicznym. W sytuacji wystąpienia negatywnych tendencji nie istnieje żadna rezerwa, czy „zakładka” makroekonomiczna w budżecie. Ponadto, ocena rynkowa czynników leżących u podstaw obecnej sytuacji ekonomicznej jest znacząco odmienna od stanowiska wyrażonego w strategii. Interpretacja ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania się strony dochodowej budżetu. Prawdopodobieństwo przeszacowania dochodów budżetowych na rok 2004 jest więc wysokie. Ponadto, informacja o przewidywanym wykonaniu budżetu państwa w 2003 r. wskazuje na konieczność cięć wydatków na kwotę ok. 0,9 mld zł, choć nie przedstawiono informacji, gdzie należy oczekiwać tych cięć, a wykonanie dochodów poniżej planu oznacza mniejszą bazę do rozliczeń na rok przyszły. W 2004 r. kontynuowana będzie praktyka zaniżania dotacji do funduszy celowych, które w obliczu konieczności realizacji zagwarantowanych prawem świadczeń, są zmuszone do zaciągania kredytów bankowych.

Zmiana sposobu klasyfikacji pozycji budżetowych (powyżej i poniżej kreski) ma głównie na celu ukazanie niższego poziomu deficytu budżetowego. Podstawowym zastrzeżeniem jest zatem sposób prezentacji danych o środkach unijnych, które są rozproszone i niespójne. Przyjęta konwencja prezentacji tych informacji miesza dochody z przychodami oraz wydatki z rozchodami. Zastosowana formuła koncentruje się na prezentacji skutków rozliczeń dla Polski, brakuje jednak bilansu skutków rozliczeń z UE dla budżetu państwa. Ustawa budżetowa niewątpliwie powinna taki bilans zawierać. Umożliwiłoby to odpowiedź na pytanie, w

jakim stopniu wzrost wydatków jest zdeterminowany wydatkami związanymi z akcesją oraz czy wzrost deficytu budżetu państwa wynika z negatywnego bilansu rozliczeń z UE.

Jedną z najpoważniejszych wad budżetu na 2004 r. jest przekroczenie II progu ostrożnościowego przez dług publiczny (55%) w końcu 2004 r., po przekroczeniu I progu (50% PKB) w końcu 2003 r. Sytuacja ta miała miejsce pomimo braku zasadniczych zmian w prognozach wzrostu gospodarczego przygotowywanych w połowie 2002 r. i poprawie od tego czasu wskaźników inflacji, dochodów z prywatyzacji, stóp procentowych i kursu walutowego. Wzrost wskaźnika dług publiczny do PKB wyniesie więc około 5 pkt. procentowych. Nadmienić należy, że w tym okresie nie nastąpiły zmiany polityczne, ani w polityce ekonomicznej rządu. W rezultacie już w 2005 r. (według bieżącej prognozy) dług publiczny zbliży się do konstytucyjnej granicy 60%, co wymusi podjęcie działań sanacyjnych budżetu w latach 2005-2006. W tej sytuacji na specjalną uwagę zasługuje kwestia kursu walutowego. Założenia rządowe przewidują nominalną aprecjację kursu złotego w stosunku do dolara i euro w 2004 r., co jest korzystne z punktu widzenia zagranicznych inwestorów portfelowych nabywających polskie SPW. Oczekuje się również utrzymania zainteresowania inwestorów zagranicznych polskimi SPW, co ma skutkować zwiększeniem ich udziału w finansowaniu deficytu budżetowego. Zakładana równocześnie kontynuacja poluzowywania polityki pieniężnej (spadek nominalnych stóp procentowych) i fiskalnej (wzrost deficytu budżetowego) powodować może tendencję do deprecjacji kursu złotego w wyniku niekorzystnych czynników fundamentalnych (lub takiej ich percepcji przez inwestorów), czy też czynników czysto spekulacyjnych, co będzie wysoce niekorzystne z punktu widzenia możliwości i kosztów finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych państwa.

Tabela 1: Wybrane wskaźniki makroekonomiczne, 2003-2004

	Założenia budżetowe		Consensus (średnia)		CASE	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Procesy realne						
PKB	103.5	105.0	103.1	104.1	102.9	103.5
Eksport netto						
Eksport	108.5	108.7			105.6	105.7
Import	106.4	108.5			104.0	106.5
Popyt krajowy	102.9	105			102.4	103.8
Spożycie	102.7	103.3				
Prywatne	103.0	103.8	103.0	103.9	102.3	103.5
Zbiorowe	101.8	101.6			100.4	101.2
Akumulacja	104.1	112.0				
Nakłady brutto na środki trwałe	102.5	112.2	102.3	106.9	101.9	107.2
PKB w cenach bieżących	805.1	861.5			807.1	856.8
Ceny						
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (średnioroczna)	100.7	102.0	100.9	102.0	100.8	101.4
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu (średnioroczna)	102.0	101.7			102.1	101.6
Wynagrodzenia						
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	2201	2290				
W sektorze przedsiębiorstw	2331	2416	2343	2444	2321	2381
Rynek pracy						
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej, tys.	8643	8733				
Stopa bezrobocia, %	18.4	17.8			18.1	17.6
Kurs walutowy						
PLN/USD (średnio w okresie)	3.84	3.78			3.88	3.81
PLN/EUR (średnio w okresie)	4.31	4.25			4.36	4.16
USD/EUR (średnio w okresie)	1.12	1.12			1.12	1.09
Stopy procentowe						
Operacje otwartego rynku (średnio w okresie), %	5.6	3.7			5.3	4.0
Bilans płatniczy						
Rachunek obrotów bieżących, mln USD	-6500	-8400	-5800	-6900	-6500	-8800
Obroty towarowe: saldo, mln USD	-11400	-11900	-10300	-11200	-10800	-11300
Wpływy z eksportu, mln USD	40100	43900	40300	43900	41200	41300
Wypłaty za import, mln USD	51500	55800	50600	55100	52000	52600
Niesklasyfikowane obroty bieżące: saldo, mln USD	5500	4700			5900	5200
Rachunek obrotów kapitałowych i finansowych, mln USD	7500	8900			6700	8400
Inwestycje bezpośrednie, mln USD	4300	5150			3000	5600

Źródło: Projekt ustawy budżetowej na rok 2004, wrzesień 2003 r.; Eastern Europe Consensus Forecasts, wrzesień 2003 r.; Polska Gospodarka – Tendencje, Oceny, Prognozy 3/2003, wrzesień 2003 r.

Tabela 2: Prognoza zadłużenia i kosztów obsługi długu w Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2003-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Dług Skarbu Państwa					
W mld zł	283.9	332.5	374.6	403.7-416.0	421.1-446.1
W relacji do PKB, %	39.3	44.8	47.8	47.9-49.4	46.4-49.2
Państwowy dług publiczny					
W mld zł	302.1	358.2	395.4	427.5-439.8	447.6-472.6
W relacji do PKB, %	41.9	48.2	50.4	50.7-52.2	49.4-52.1
Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji					
W mld zł	311.6	370.1	411.7	444.1-456.4	464.2-489.3
W relacji do PKB, %	43.2	49.8	52.5	52.7-54.2	51.2-54.0
Koszty obsługi długu Skarbu Państwa					
W mld zł	20.9	25.7	27.3	28.2-28.5	29.2-30.2
W relacji do PKB, %	2.9	3.46	3.48	3.34-3.38	3.22-3.33
W tym,					
Długu krajowego	2.37	2.87	2.79	2.60-2.62	2.47-2.55
Długu zagranicznego	0.53	0.59	0.69	0.74-0.76	0.75-0.78
Dług sektora <i>general government</i>					
Wg metodologii UE w relacji do PKB, %	38.7	43.8	44.7	44.6-46.0	42.7-45.4

Źródło: Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2003-2005, 28 września 2002 r.

Tabela 3: Założenia ekonomiczne Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2003-2005

	2002	2003	2004	2005
PKB, wzrost realny, %	1.2	3.5	4.9	5.2
PKB, mld zł	742.5	784.1	842.8	906.7
Deficyt budżetu państwa, %_PKB	5.4	4.9	3.9-4.5	2.9-3.9
Deficyt budżetu państwa, mld zł	40.0	38.7	32.7-37.6	26.8-35.8
Deficyt/dochody,% PKB		25	20-23	15-21
Wpływy z prywatyzacji, mld zł	3.7	7.4	5.0-6.6	5.0-6.6
CPI średnioroczny	2.1	2.3	2.8	2.5
Stopa operacji otwartego rynku				
Średnio w okresie	9.0	7.2	6.0-6.4	4.9-5.7
Na koniec okresu	7.5	6.5	5.3-6.3	4.5-5.3
PLN/USD, średni	4.13	4.16	4.18-4.28	4.23-4.38
PLN/USD, na koniec okresu	4.20	4.12	4.23-4.38	4.23-4.38
PLN/EUR, średni	3.91	4.16	4.18-4.28	4.23-4.38
PLN/EUR, na koniec okresu	4.20	4.12	4.23-4.38	4.23-4.38
USD/EUR (założenie)	0.95	1.00	1.00	1.00

Źródło: Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2003-2005, 28 września 2002 r.

Tabela 4: Prognoza zadłużenia i kosztów obsługi długu w Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2004-2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Dług Skarbu Państwa					
W mld zł	327.9	371.4	425.7	492	534.9
W relacji do PKB, %	42.5	46.1	49.4	53.1	53.3
Państwowy dług publiczny					
W mld zł	352.6	400.7	456.5	530.1	576
W relacji do PKB, %	45.7	49.8	53	57.2	57.4
Państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji					
W mld zł	364.7	414.7	472.5	549	596.2
W relacji do PKB, %	47.2	51.5	54.8	59.3	59.5
Koszty obsługi długu Skarbu Państwa					
W mld zł	24.21	26.11	26.99	29.12-29.62	30.12-30.72
W relacji do PKB, %	3.14	3.24	3.13	3.14-3.20	3.3-3.06
W tym,					
Długu krajowego	2.65	2.67	2.44	2.35-2.40	2.25-2.31
Długu zagranicznego	0.48	0.57	0.69	0.8	0.75
Dług sektora <i>general government</i>					
Wg metodologii UE w relacji do PKB,%	41.6	44.8	47.6	51.4	51.3

Źródło: Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2004-2006, wrzesień 2003 r.

Tabela 5: Założenia ekonomiczne Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2004-2006

	2003	2004	2005	2006
PKB, wzrost realny, %	3.5	5.0	5.0	5.6
PKB, mld zł	805.1	861.5	926.1	1002.8
Deficyt budżetu państwa, % PKB	4.8	5.3	4.2	3.3
Deficyt budżetu państwa, mld zł	38.7	45.5	38.8	33
Deficyt/dochody, % PKB				
Wpływy z prywatyzacji, mld zł	4.5	7.0	7.0	7.0
CPI średnioroczny	0.8	2.2	2.8	2.9
Stopa operacji otwartego rynku	4.8	3.5	4.0	4.0
Średnio w okresie	3.84	3.78	4.0	4.2
Na koniec okresu	4.8	3.5	4.0	4.0
PLN/USD, średni	3.84	3.78	4.0	4.2
PLN/USD, na koniec okresu	3.74	3.82	4.0	4.2
PLN/EUR, średni	4.32	4.25	4.2	4.2
PLN/EUR, na koniec okresu	4.3	4.2	4.2	4.2
USD/EUR (założenie)	1.13	1.12	1.05	1.00

Źródło: Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2004-2006, wrzesień 2003 r.