

Dr hab. Maria Kosek-Wojnar

Profesor Akademii Ekonomicznej w Krakowie

Ekspertyza nr 315

(IP-106 G)

Ekspertyza

dotycząca projektu budżetu państwa na rok 2005 w zakresie finansowania deficytu budżetu państwa, obsługi zadłużenia zagranicznego i obsługi długu krajowego (części 98, 78 i 79)

„Planowanie i ustalanie deficytu budżetowego jego finansowanie (...) staje się rodzajem sztuki lub umiejętności, które nie wypływają, nawet z najlepszych programów politycznych (partyjnych, rządowych, parlamentarnych), lecz z głębokiej wiedzy o przyczynach i skutkach deficytu budżetowego, a także o warunkach prowadzenia prawidłowej polityki finansowej w zakresie jego ustalania, finansowania, eliminacji”. (C. Kosikowski, *Finanse publiczne, Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze „Lexis Nexis”, Warszawa, 2003 s. 220).

Analizując projekt budżetu na rok 2005 stwierdzić należy, że rząd znajdował się pod bardzo silną presją finansowania bieżących potrzeb państwa a zatem zaprezentowanie tej „sztuki” lub „umiejętności” nie było łatwe.

Uwagi ogólne

1. Z dużą nadzieją - między innymi ze względu na poprawę zarządzania długiem sektora finansów publicznych - przyjąć należy zapowiadane w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2005 przejście z ujęcia kasowego na ujęcie memoriałowe.

2. W świetle prezentowanych materiałów stwierdzić należy, że rząd kontynuował działania w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływanie na dług sektora finansów publicznych zgodnie z celami nakreślonymi w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych”.

3. Rząd kontynuował działania związane z tzw. pośrednim finansowaniem budżetowym poprzez między innymi udzielanie gwarancji i poręczeń oraz emitowanie obligacji na zwiększenie funduszy własnych BGŻ S.A.

4. Działania rządu skierowane były na wspomaganie pozyskiwania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Uwagi szczegółowe

1. Poziom i struktura potrzeb pożyczkowych budżetu.

W roku 2005 w porównaniu z rokiem 2004 prognozowane jest:

- zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu,
- zmiana struktury potrzeb pożyczkowych budżetu.

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu ogółem wynosić ma ok. 8,5%. Waży na tym głównie spadek poziomu deficytu budżetowego. Deficyt ulegnie zmniejszeniu o ok. 20%. Przewiduje się natomiast wzrost ujemnego salda przychodów z prywatyzacji o 45% oraz wzrost ujemnego salda prefinansowania zadań realizowanych z udziałem

środków pochodzących z Unii Europejskiej aż o 96,4%. Skutkiem tego jest zmiana w zakresie struktury powyżej wskazanych potrzeb.

Udział deficytu budżetowego w potrzebach pożyczkowych budżetu ogółem spada do poziomu 80,0% a zatem o 6,03 pkt. procentowych. Z kolei udział ujemnego salda przychodów z prywatyzacji wzrasta o 5,46 pkt. procentowego a udział ujemnego salda prefinansowania zadań z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej wzrasta o 5,29 pkt. procentowego.

Tak znaczący spadek potrzeb pożyczkowych budżetu musi wywołać pytanie o dotyczące ryzyka „niedoszacowania” tych potrzeb. Deficytu budżetowego, który ma dominującą pozycję wśród potrzeb pożyczkowych państwa nie można rozpatrywać bez analizy strony dochodowej i wydatkowej budżetu. Wysokość deficytu zdeterminowana jest przede wszystkim stopniem realizacji jego dochodów i wydatków budżetu. Obszar niepewności a zatem ryzyko dotyczy głównie wysokości dochodów z danin publicznych, w tym podatków. W roku 2005 istotne zagrożenie pojawić się może w związku z kolejnymi zmianami w systemie podatkowym. Zmiany, które dokonywane są w moim przekonaniu głównie z przesłanek politycznych spowodować mogą trudne w dniu dzisiejszym do oszacowania skutki. Spodziewać się można jednak zmniejszenia dochodów budżetu państwa i dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Dodać do tego należy, że możliwości dokonywania jakichkolwiek cięć budżetowych zostały w znacznym stopniu ograniczone, o ile wręcz nie wyczerpane.

Sadzę, że ujemne saldo z prywatyzacji oraz ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej zaplanowane zostało na poziomie realnym.

2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu

➤ Podstawową rolę w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu odgrywały źródła krajowe. W strukturze źródeł finansowania tych potrzeb w roku 2004 udział finansowania zagranicznego nie był zbyt wysoki (6,3%). W roku 2005 udział ten nieznacznie wzrósł. W porównaniu do roku 2004 o 1,4 pkt. procentowego.

➤ Wśród źródeł krajowych dominującą pozycję stanowiły źródła pozabankowe. W roku 2005 odnotować należy ich wzrost. W strukturze finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu jest to wzrost o ok. 5 pkt. procentowych.

Stwierdzić jednak należy, że analiza struktury nie jest w tym przypadku zbyt miarodajna ze względu na pozycję salda środków przechodzących. Badając tempo wzrostu poszczególnych źródeł finansowania stwierdzić należy, że jest ono wysokie w odniesieniu do źródeł bankowych (przyrost o 12,6%) oraz zagranicznych (przyrost o 11,2%) . W odniesieniu natomiast do źródeł pozabankowych nie jest już tak znaczne (przyrost o 2,14%).

Konkludując możemy jednak stwierdzić, że kontynuowana jest strategia transformacji długu zagranicznego na dług krajowy.

Śledząc kierunki udzielanych pożyczek stwierdzić należy, że rząd jak stwierdzono wyżej znajdował się pod silną presją bieżących potrzeb finansowych państwa. Na rok 2005 projektowane jest między innymi udzielenie pożyczki zakładom opieki zdrowotnej w ramach restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, JST w ramach postępowania naprawczego oraz pożyczki dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczenia kontraktów eksportowych. W tym ostatnim przypadku projektowany jest ponad trzykrotny wzrost w stosunku do roku 2004 i jak należy sądzić poziom pożyczek oszacowano realnie. Zważywszy na

pogarszający się stan finansów JST projektowana kwota pożyczek udzielanych JST w ramach postępowania naprawczego może się okazać jednak zaniżona.

W projekcie ustawy przyjęto słuszne jak się wydaje założenie, że w roku 2005 proces podwyżek stóp banku centralnego powinien być zakończony. Stąd też uzasadniony jest kierunek działania polegający na preferowaniu emisji obligacji średnio i długoterminowych o stałym oprocentowaniu.

3. Państwowy dług publiczny

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej prezentując poziom długu publicznego zastosowano dwie metody. Pierwszy związany z dostosowaniem do wskaźników konwergencji ustalonych w traktacie w Maastricht, drugi, zgodny z ustawą o finansach publicznych. Różnica polega na sposobie traktowania potencjalnych wypłat z tytułu udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych gwarancji i poręczeń oraz wymagalnych zobowiązań jednostek tego sektora. W pierwszym przypadku chodzi o wskazanie czy i w jaki zakresie kryteria te są lub będą spełnione, natomiast w drugim chodzi o to czy zachodzi konieczność stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

Łączna kwota państwowego długu publicznego powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora publicznego do PKB systematycznie rośnie; w roku 2004 w stosunku do roku 2003 o 2 punkty procentowe, w roku 2005 prognozowany jest wzrost w stosunku do roku 2004 o 2,5 pkt. procentowego. Wskaźniki liczone według metodologii UE wynoszą odpowiednio 1,5 oraz 1,6.

Poziom długu powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji przekroczył 50% w PKB; w roku 2003 o 1,6%, w roku 2004 o 3,6% co oznacza konieczność zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych przewidzianych dla ww. poziomu relacji w granicach od 50% do 55%. Skutkiem tego deficytu budżetowego do dochodów w uchwalonych na rok 2005 w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego (JST) nie może być wyższa niż 29,3%. Wskazana powyżej relacja prognozowana na rok 2005 jest wyższa (o 6,1%). Spowoduje konieczność zastosowania w roku 2006 - przy innych warunkach niezmiennych - znacznie bardziej rygorystycznych procedur (przewidzianych dla poziomu relacji 55% do 60%). Skutki tego obok budżetu państwa będą szczególnie dotkliwe dla jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowane wydatki na obsługę długu zagranicznego wzrastają. W porównaniu z rokiem 2004 jest to wzrost o 4,6%. W rzeczywistości okazać się mogą jednak niższe ponieważ przyjęte w założeniach do szacunków kosztów obsługi długu parametry ustalone zostały na wysokim poziomie. Ten kierunek działania jest prawidłowy zważywszy na inny stopień dyrektywności dochodów (prognoza) i wydatków (dyrektywa) budżetu.

Kraków 25 października 2004 r.