

ANALIZA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W PROJEKCIE USTAWY NA 1997 R.

1. Analizę przeprowadzono w oparciu o projekt ustawy z dn. 28.X. 1996 r., wraz z uzasadnieniem (dalej powoływanym jako „uzasadnienie”) i załącznikami.

2. Ogólna polityka rządu w odniesieniu do wydatków budżetowych polega na zmniejszaniu ich udziału w wartości produktu krajowego brutto. W porównaniu do 1996 r. w 1997 r. udział wydatków w PKB ma być obniżony o 0,7 punktu procentowego (od 30,4 % do 29,7 %). Jest to dążenie prawidłowe, zgodne z procesem transformacji gospodarki polskiej w kierunku proporcji właściwych dla gospodarki rynkowej. Jednak proces transformacji jest jeszcze daleki do zakończenia : świadczą o tym ciągle jeszcze występujące w budżecie wydatki na restrukturyzację przemysłu, na dotacje dla systemu ubezpieczeń społecznych , tradycyjny układ wydatków na finansowanie ochrony zdrowia i inne.

3. W projekcie budżetu państwa na 1997 r. ustalono następujące priorytety w kształtowaniu wydatków¹:

- dalszy realny wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,
- zagwarantowanie realnego wzrostu emerytur i rent,
- ukształtowanie nakładów na oświatę zapewniających wzrost wynagrodzeń pracowników oraz zwiększenie nakładów rzeczowych,
- zwiększenie nakładów na naukę i szkolnictwo wyższe,
- zwiększenie nakładów na finansowanie inwestycji artystycznych oraz jednostek upowszechniania kultury,
- kontynuację reformy służby zdrowia,
- dalszy wzrost wydatków budżetu na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich,
- racjonalizację wydatków na bezpieczeństwo publiczne,
- wsparcie z budżetu państwa programów rozwoju regionalnego,
- umacnianie systemu kredytowego finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Te jakościowo określone priorytety w dziedzinie wydatków budżetowych można uznać za sformułowane właściwie z punktu widzenia oczekiwań społecznych. Ich ilościowe potwierdzenie powinno znaleźć wyraz w strukturalnych przemianach wydatków budżetowych, co będzie przedmiotem oceny w dalszej części analizy.

3. Ogólny wzrost wydatków budżetowych w 1997 r. w stosunku do 1996 r. w ujęciu realnym (przy zastosowaniu deflatora w postaci przewidywanego średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w wysokości 15 %²) ma wynieść 2,3 %³. Jest to wzrost niezbyt znaczny w porównaniu do przewidywanego wzrostu PKB o 5,5 % . Wolniejsze tempo wzrostu wydatków budżetowych od tempa wzrostu PKB można tłumaczyć dążeniem do ograniczenia skali budżetowej redystrybucji dochodów, o czym wzmiankowano poprzednio i co jest związane z postępowaniem w dziedzinie transformacji gospodarki. Przy wolniejszym wzroście wydatków budżetowych od wzrostu PKB można spodziewać się, że realizacja wydatków zgodnie z projektem ustawy budżetowej na 1997 r. nie będzie napotykać na trudności, gdyż wydatki te mają silniejsze oparcie w rosnącym potencjale ekonomicznym kraju.

1 Uzasadnienie, s. 9-10

² Jak wyżej, s. 45.

³ Jak wyżej, s. 130.

⁴ Jak wyżej, s. 41.

Oczywiście jednak możliwości pełnego wykonania strony wydatkowej budżetu zależą realnego zaplanowania i wyegzekwowania w praktyce dochodów budżetowych. W tej analizie dochodowa strona budżetu nie jest omawiana.

Prognozę wzrostu PKB w 1997 r. o 5,5 % w stosunku do 1996 r. należy uznać za realistyczną. Trwający od ponad 2 lat boom inwestycyjny prowadzi do wzrostu potencjału produkcyjnego, a wzrost popytu krajowego, nawet przy słabnącej dynamice eksportu w 1996 r. (co jednak ma ulec zmianie w 1997 r.⁵) powinien zapewnić możliwość wykorzystania tego potencjału. Tak więc realność wydatków budżetowych od strony proporcji makroekonomicznych nie budzi zastrzeżeń.

4. Struktura wydatków budżetowych w podziale na podstawowe grupy wydatków jest ujęta w tabeli 1.⁶

	996 - 1997 .	
	1996	1997
	%%	%%
Ogółem	100,0	100,0
W tym : dotacje i subwencje	37,1	36,7
świadczenia na rzecz osób fizycznych	8,8	9,1
wydatki bież. jednostek budżetowych	32,6	33,3
rozliczenia z bankami	2,3	1,8
obsługa długu publicznego	13,9	14,0
wydatki majątkowe	5,3	5,1

Rosnący udział w całości wydatków w 1997 r. w porównaniu do roku poprzedniego wykazują świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych i obsługa długu publicznego. Malejący udział wydatków majątkowych w 1997 r. jest wyjaśniany włączeniem do tych wydatków w 1996 r. jednorazowo poniesionych nakładów, finansowanych z kredytów zagranicznych na łączną kwotę 396 945 tys. zł⁷. Jeżeli tę kwotę jako nieporównywalną wyeliminować z wydatków w 1996 r., udział wydatków majątkowych w całości wydatków budżetowych w 1996 r. obniży się do 4,9 %, a więc o 0,2 punktu procentowego poniżej wskaźnika udziału tych wydatków w całości wydatków budżetowych w 1997 r.

Przemiany struktury wydatków budżetowych należy jednak analizować w podziale bardziej szczegółowym od przedstawionego w tabeli 1. W tabeli 2 ujęto wskaźniki strukturalne (udziału procentowego w całości), jak też wskaźniki wzrostu wydatków budżetowych w 1997 r. w porównaniu do roku poprzedniego w ujęciu realnym oraz realnym porównywalnym.⁸

Tabela 2. Struktura wydatków budżetowych w podziale na działy.

	Struktura procentowa		Wzrost 1997:1996	
	1996	1997	realnie	porówn.
Ogółem, w tym:	100,00	100,00	102,3	
Przemysł	0,17	0,08		144,1
Budownictwo	0,08	0,08	97,8	97,8
Rolnictwo	1,59	1,59	102,5	102,5
Leśnictwo	0,14	0,11	74,7	113,9

⁵ Uzasadnienie s. 42.

⁶ Obliczono na podstawie zestawienia podanego w uzasadnieniu na s. 130.

⁷ Uzasadnienie s. 130.

⁸ Te ostatnie wskaźniki zaczerpnięto z zestawienia na s. 133 uzasadnienia.

Transport	1,73	1,60	95,7	97,9
Łączność	0,09	0,10	112,3	112,3
Handel wewnętrzny	0,36	0,40	113,8	113,8
Handel zagraniczny	0,03	0,03	114,8	114,8
Różne usługi materialne	0,51	0,52	104,9	104,9
Gospodarka komunalna	0,86	1,00	122,0	122,0
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	0,04	0,32	254,3	100,6
Nauka	1,71	1,71	103,0	103,0
Oświata i wychowanie	4,39	4,59	107,1	107,1
Szkolnictwo wyższe	2,76	2,90	107,5	107,5
Kultura i sztuka	0,75	0,77	105,9	112,3
Ochrona zdrowia	13,54	14,26	108,1	106,3
Opieka społeczna	9,87	9,76	101,2	101,2
Kultura fizyczna i sport	0,15	0,16	107,3	107,3
Turystyka i wypoczynek	0,05	0,05	94,8	100,4
Różna działalność	0,26	0,23	88,7	121,8
Administracja państwowa	3,65	3,87	108,8	108,8
Wymiar sprawiedliwości i prokuratura	2,08	2,09	103,0	103,9
Bezpieczeństwo publiczne	3,97	3,73	97,1	103,8
Finanse	16,88	16,39	99,3	99,3
Ubezpieczenie społeczne	16,04	16,05	102,3	102,3
Dotacje na finansowanie zadań gospod.	2,31	2,08	92,3	120,2
Różne rozliczenia	9,68	9,08	95,9	95,9
Obrona narodowa	5,52	5,67	105,2	105,2
Urzędy naczelnych organów władzy	0,67	0,80	122,1	122,1

Podane w tabeli 2 porównywalne wskaźniki realnego wzrostu wydatków powstały w wyniku eliminowania z przewidywanego wykonania wydatków w 1996 r. pozycji jednorazowych, które nie mogą powtórzyć się w 1997 r. Te korekty są omówione szczegółowo w uzasadnieniu⁹.

Do tabeli 2 wprowadzono wskaźniki procentowego udziału wydatków w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej w całości wydatków budżetu dla wykazania ich względnej wagi. O priorytetach w polityce gospodarczej i społecznej rządu świadczą nie tylko wysokie wzrosty wydatków w ujęciu realnym, ale także i ich udziały w całości wydatków budżetowych. Jeżeli więc - przykładowo - wydatki w dziale handel zagraniczny w 1997 r. mają realnie wzrosnąć w porównaniu do roku poprzedniego o 14,8 % (podczas gdy ogół wydatków budżetowych realnie wzrasta tylko o 2,3 %), to ten wskaźnik nie oznacza jeszcze, że finansowanie handlu zagranicznego stało się zadaniem priorytetowym, jako że udział tych wydatków w całości wydatków budżetowych i w 1996 r. i w 1997 r. wynosi zaledwie 0,03 %.

Z uwagi na to, że w niniejszej analizie wydatków budżetowych planowanych na 1997 r. nie sposób jest omówić wszystkie działy klasyfikacji budżetowej, zostanie ona ograniczona tylko do tych działów, których udział w całości planowanych wydatków budżetu na 1997 r. przekracza 1 %.

⁹s. 134.

5. Od tej zasady uczyniono odstępstwo dla wydatków w dziale **przemysł**, gdyż -jak podano w uzasadnieniu¹⁰ - wydatki związane z finansowaniem jednostek gospodarczych zaliczonych do działu przemysł obejmują także dotacje związane z restrukturyzacją i modernizacją górnictwa węgla kamiennego, gwarancje i poręczenia budżetu państwa kredytów zaciąganych przez przedsiębiorstwa, dopłaty do oprocentowania kredytów i inne dotacje. Te wydatki są wykazywane w dziale 96 - dotacje na finansowanie zadań gospodarczych i w dziale 94 - finanse. Jeżeli zawarte w tych działach kwoty odnoszące się do przemysłu dodać do wydatków wykazywanych w dziale przemysł, ich udział w całości wydatków budżetowych w 1997 r. wyniesie 1,39 %. Największą pozycją w tych wydatkach są dotacje na restrukturyzację przemysłu, 846 mln zł¹¹, w tym dla górnictwa 818 mln zł¹². Związane z tym zadania są szczegółowo omówione w uzasadnieniu do projektu budżetu, z powołaniem się na program „Górnictwo węgla kamiennego. Polityka państwa i sektora 1996-2000”. Dane zawarte w projekcie ustawy budżetowej nie dają jednak podstawy do oceny, czy przewidziane kwoty wydatków zapewnią pełne i terminowe wykonanie tego programu, jak też innych zamierzeń restrukturyzacyjnych. Z uwagi na wielkie znaczenie społeczne i gospodarcze restrukturyzacji przemysłu Ministerstwo Gospodarki powinno dostarczyć dodatkowych informacji w tej sprawie.

6. Udział wydatków w dziale **rolnictwo** w całości wydatków budżetowych w 1996 r. i w 1997 r. pozostaje na tym samym poziomie 1,59 %, a realny wzrost wydatków w tym dziale (2,5 %) nie wiele przewyższa realny wzrost całości wydatków budżetowych (2,3 %). Stąd nie można stwierdzić, żeby ten obszar gospodarki zyskał jakiś specjalny priorytet finansowania w porównaniu z rokiem poprzednim. Oczywiście ta uwaga nie oznacza wątpliwości co do realizacji przemian na wsi i w rolnictwie, zapowiedzianych na s. 32-33 uzasadnienia. Jednak skala finansowego zaangażowania budżetu w tych przemianach nie pozwala spodziewać się jakiegoś zasadniczego przełomu w tej dziedzinie.

7. Wydatki w dziale **transport** w 1996 r. stanowiły 1,72 %, a w 1997 r. mają stanowić już tylko 1,60 % całości wydatków budżetowych, przy czym w porównywalnym ujęciu realnym mają być niższe o 2,1 % w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki na modernizację i utrzymanie dróg publicznych (45,8 % całości wydatków działu) mają być realnie niższe o 4,6 %, a wydatki inwestycyjne (36,9 % wydatków działu) mają być realnie niższe o 6,9 % w stosunku do 1996 r. Te wskaźniki wydatków na transport muszą niepokoić wobec wzrastającej liczby pojazdów mechanicznych przy ogólnie złym stanie dróg i wobec konieczności modernizacji kolei. Sprawa realnego obniżania wydatków na infrastrukturę transportu wymaga dokładnego wyjaśnienia przez resort i wykazania, że zaniedbania w tej dziedzinie nie wpłyną na pogorszenie stanu bezpieczeństwa i hamowanie rozwoju gospodarczego.

8. Wydatki w dziale **gospodarka komunalna** rosły w ujęciu realnym o 22 % w stosunku do 1996 r., a ich udział w całości wydatków budżetowych w 1997 r. ma wzrosnąć do 1 procenta. Wydatki bieżące w tym dziale mają wzrosnąć tylko o 3,2 %, w tym wydatki na utrzymanie dróg o 2,7 %. Znacznie natomiast rosną wydatki inwestycyjne (30 % w ujęciu realnym), kierowane głównie na infrastrukturę komunikacyjną i oczyszczalnie ścieków¹³. Wzrost wydatków inwestycyjnych w tej dziedzinie należy przywitać z uznaniem, ale trzeba wziąć pod uwagę konkurencyjność robót modernizacyjnych i inwestycyjnych w drogownictwie. W wielu wypadkach remonty i modernizacje istniejącej sieci drogowej są bardziej efektywne od budowy nowych połączeń.

¹⁰ s. 134.

¹¹ Uzasadnienie s. 319.

¹² Jak wyżej, s. 322.

¹³ Uzasadnienie, s. 191-195.

9. Udział planowanych wydatków w dziale **nauka** w 1997 r. w całości wydatków budżetowych nie zmienia się w porównaniu do roku poprzedniego, a ich realny wzrost o 3 % jest niewiele wyższy od realnego wzrostu całości wydatków budżetowych. Z wewnętrznej struktury wydatków w tym dziale¹⁴ wynika, że priorytetowo potraktowano dotacje na działalność statutową jednostek naukowych i badawczych oraz na badania własne szkół wyższych (realny wzrost o 12,1 %), a także wydatki na współpracę naukową i naukowo-techniczną z zagranicą (realny wzrost o 15,1 %). Inne pozycje wydatków bieżących w wyrażeniu realnym ulegają zmniejszeniu w stosunku do 1996 r. Taka zamiana struktury wydatków bieżących jest zasadna, gdyż prowadzi do zwiększenia nakładów na najbardziej efektywną działalność naukową. Może natomiast niepokoić zmniejszenia realnych nakładów inwestycyjnych w tym dziale o 8,6 % w stosunku do poprzedniego roku, jako że chodzi tu o inwestycje w szkołach wyższych. Tę pozycję z punktu widzenia merytorycznego należy oceniać łącznie z wydatkami inwestycyjnymi w dziale szkolnictwo wyższe, które realnie mają wzrosnąć o 21,9 %. W łącznym ujęciu realne nakłady na inwestycje w szkołach wyższych, ujmowane w dwóch działach, wzrosną o 1,5 % w stosunku do przewidywanego wykonania w, 1996 r., co nie jest wzrostem znacznym, zwłaszcza w świetle zadeklarowanego priorytetu dla wydatków na naukę i szkolnictwo wyższe¹⁵

10. Wydatki bieżące w dziale **szkolnictwo wyższe** mają w 1997 r. wzrosnąć realnie o 6,9% w stosunku do 1996 r., w tym w największym stopniu (o 8,8 %) wzrosną wynagrodzenia, z pochodnymi. Takie ukształtowanie wydatków bieżących w tym dziale jest zgodne z powołanym wyżej priorytetem polityki budżetowej, jednak trzeba mieć na uwadze i to, że nikły wzrost wydatków inwestycyjnych nie ułatwi rozwoju szkołom wyższym.

11. Wydatki ujęte w dziale **oświata i wychowanie** stanowią tylko część środków przeznaczanych na ten cel w budżecie państwa na 1997 r. Dalsze ich części stanowią subwencje oświatowe dla gmin (8 360,7 mln zł) i środki wielkich miast przeznaczane na cele oświatowe i szacowane na 1 mld zł¹⁶. W łącznym ujęciu tych pozycji wydatki budżetu na oświatę i wychowanie w 1997 r. mają wynieść około 15 250 mln zł, co stanowi 11,94 % całości wydatków budżetowych. W ujęciu realnym wydatki te rosą o 5,6 %, a więc znacznie powyżej realnego wzrostu ogółu wydatków budżetowych w 1997 r. Realny wzrost wynagrodzeń z pochodnymi ma być jeszcze wyższy (8,5 %). Można to uznać za potwierdzenie realizacji priorytetowego traktowania wydatków na oświatę i wychowanie w budżecie.

12. Wydatki w dziale **ochrona zdrowia** nie stanowią całości wydatków przewidzianych w budżecie na ten cel. Łącznie z wydatkami przewidzianymi w innych działach mają one wynieść 19 514 mln zł¹⁷, tj. 15,1 % całości planowanych na 1997 r wydatków budżetowych. Zwraca uwagę planowane podniesienie wynagrodzeń pracowników służby zdrowia w ujęciu realnym o 6 %¹⁸, co jest wzrostem znacznym, choć nie sięgającym postulatów zgłaszanych przez reprezentacje tych pracowników. Także realny wzrost wydatków inwestycyjnych w tym dziale jest poważny (19,6 %). Można uznać, że w projektowanych wydatkach budżetowych na 1997 r. rysuje się wyraźne dążenie do poprawy trudnej sytuacji w dziedzinie ochrony zdrowia.

13. W dziale **opieka społeczna** wydatki w ujęciu realnym wznoszą tylko nieznacznie (1,2 %) w stosunku do 1996 r., ale obejmują one przede wszystkim dotacje dla Funduszu Pracy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych i innych funduszy; te dotacje są planowane w zależności od własnych dochodów funduszy i ich przewidywanych wydatków. Natomiast na finansowanie domów pomocy społecznej ma być

¹⁴ Jak wyżej, s. 200

¹⁵ Por. uzasadnienie s. 9.

¹⁶ Jak wyżej, s. 207.

¹⁷ Jak wyżej, s. 234.

¹⁸ Jak wyżej, s. 235.

realnie wydatkowane więcej o 13 %, a na świadczenia pieniężne o 4,5 % mniej niż w 1996 r. Realny spadek tej ostatniej pozycji wydatków wynika - być może - ze zmian zasad przyznawania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej¹⁹

14. Wydatki w dziale **administracja państwowa** w projekcie budżetu na 1997 r. wykazują rosnący udział w całości wydatków budżetowych (z 3,65 % do 3,87 %) i realny wzrost (8,8 %) znacznie przewyższający wskaźnik realnego wzrostu całości wydatków budżetowych. Wzrost wynagrodzeń i pochodnych (4,3 % w ujęciu realnym) wynika ze zobowiązań podwyższenia zarobków w państwowej sferze budżetowej. Może natomiast budzić zastrzeżenia bardzo wysoki wzrost „pozostałych wydatków” (stanowią one 44,7 % całości wydatków bieżących w tym dziale) o 10,1 % w ujęciu realnym. Wyłączenie pewnych kwot nieporównywalnych dotyczy tylko central ministerstw i daje kwotę ok. 61 mln zł²⁰, co zredukowałoby wzrost nominalny tej pozycji do 22,8 %, a realny do 6,8 %. Są to wskaźniki nadal wysokie i wymagałyby bardziej szczegółowego wyjaśnienia. Wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych (30,6 % w ujęciu realnym) uzasadnia się koniecznością budowy przejść granicznych²¹, ale wiele zadań inwestycyjnych wymieniono tylko w sposób ogólnikowy. Dla oceny ich zasadności potrzebna jest bardziej szczegółowa specyfikacja.

15. Wydatki w dziale **wymiar sprawiedliwości i prokuratura** mają wzrosnąć w 1977 r. o 6,7 % w ujęciu realnym, a ich udział w całości wydatków budżetowych ma wzrosnąć z 2,08 % do 2,09 %. W wewnętrznej strukturze wydatków w tym dziale wyższy realny wzrost (o 5,9 %) wykazują wynagrodzenia i pochodne, co łączy się ze wzrostem ilości etatów sędziów i prokuratorów, pracowników cywilnych, oraz - nieznacznym - służby więziennej²²

Wysoki wzrost realny „pozostałych wydatków” (11,8 %) dotyczy wydatków rzeczowych, związanych z bieżącym funkcjonowaniem sądownictwa, prokuratury i więziennictwa. Wzrost ten należy uznać za zasadny w świetle powszechnie znanych bardzo trudnych warunków pracy sądów i prokuratury. Wydatki inwestycyjne w tym dziale w wyrażeniu realnym ulegają obniżeniu o 1,9 % w stosunku do 1996 r., co może budzić niepokój z uwagi na wspomniane trudne warunki funkcjonowania sądownictwa, prokuratury i więziennictwa.

16. Wydatki w dziale **bezpieczeństwo publiczne** w ujęciu realnym mają być niższe o 2,9 %, w tym wydatki bieżące o 5,3 % niż w 1996 r., przy realnym wzroście wydatków inwestycyjnych o 73,3 %. Jednak w wewnętrznej strukturze wydatków w tym dziale, ustalonej wg. głównych służb²³ realne zmniejszenie wydatków bieżących występuje tylko w pozycjach Państwowej Straży Pożarnej (o 0,5 % przy jednoczesnym wzroście realnym wydatków inwestycyjnych aż o 131,6 %) i w „pozostałej działalności” (o 61,1 %), która obejmuje Biuro Ochrony Rządu i Jednostkę Wojskową 2305. Biorąc pod uwagę fakt, że w podstawowych dla bezpieczeństwa publicznego służbach przewidywany jest wzrost bieżących wydatków w ujęciu realnym (w Policji o 1,8 %, w Urzędzie Ochrony Państwa o 6,9 %, w Straży Granicznej o 19,1 % i w Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych o 0,7 %) i że bardzo znacznie rosła realnie wydatki inwestycyjne w tym dziale, można uznać, że sformułowany na wstępie²⁴ priorytet polityki budżetowej „racjonalizacji nakładów na bezpieczeństwo publiczne” znajduje odzwierciedlenie w planowaniu wydatków tym dziale.

17. Wydatki w dziale **finanse** w wyrażeniu realnym mają być w 1997 r. o 0,7 % niższe od przewidywanych wydatków w 1996 r. W wewnętrznej strukturze tych wydatków²⁵ obsługa

¹⁹Por. uzasadnienie s. 254 - 255.

²⁰Jak wyżej, s. 276-277.

²¹Jak wyżej, s. 286.

²²Uzasadnienie s. 287-288.

²³Por. zestawienie na s. 293 uzasadnienia.

²⁴Uzasadnienie s. 10.

²⁵Zestawienie na s. 309 uzasadnienia.

długu krajowego (61,9 % całości wydatków bieżących w tym dziale) ma realnie kosztować o 0,7 % mniej, obsługa długu zagranicznego o 15,8 % więcej, premie gwarancyjne od wkładów mieszkaniowych o 22,1 % mniej, wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych o 25,4 % mniej, dopłaty do oprocentowania kredytów rolnych o 0,8 % więcej i pozostałe wydatki o 14,4 % więcej niż analogiczne pozycje w 1996 r.

Wydatki na obsługę długu krajowego mają być w 1997 r. w ujęciu realnym niższe o 0,7 % niż w roku poprzednim mimo że dług krajowy rośnie w ujęciu nominalnym o 18,3 %, a w ujęciu realnym o 2,9 %²⁶. Koszt obsługi długu krajowego w stosunku do jego średniej wielkości w 1997 r. wyniesie 15,7 % . Zgodnie z przewidywanym wykonaniem budżetu wskaźnik kosztów obsługi długu krajowego w relacji do jego średniorocznej kwoty w 1996 r. wyniesie 17 %, a więc koszty obsługi długu krajowego w 1997 r. mają być niższe o 1,3 punktu procentowego niż w 1996 r. Ma to być efektem obniżania się stóp procentowych w związku z obniżaniem się stopy inflacji. Trzeba jednak zauważyć, że średnioroczna stopa inflacji ma się obniżyć z 19,7 % w 1996 r. do 15 % w 1997 r.²⁷, a więc o 4,7 punktu procentowego. W zestawieniu z obniżką stopy kosztów obsługi długu krajowego oznacza to, że w ujęciu realnym stopa obsługi długu krajowego wzrośnie o ponad 3 punkty procentowe. Wynika to m.inn. z deklarowanej przez NBP na 1997 r. polityki podnoszenia realnego poziomu stóp procentowych dla hamowania inflacji. Z tego względu koszty obsługi długu krajowego w ujęciu realnym nie obniżają się znacznie mimo starań Ministerstwa Finansów o przeniesienie części kosztów obsługi bonów skarbowych na 1998 r.²⁸ i mimo planowanego obniżenia premii od jednorocznych indeksowanych obligacji z 5 % do 3 %²⁹. Ta ostatnia zmiana, w połączeniu z przewidywanym zniesieniem ulgi w podatku dochodowym, od osób fizycznych, może utrudnić plasowanie tych obligacji w sektorze nie-finansowym.

Koszty obsługi długu zagranicznego w 1997 r. wyniosą 4,1 % jego średniorocznej kwoty. W 1996 r. relacja ta wynosi 3,9 %. Te koszty obsługi wynikają z oprocentowania długów zgodnie ze stosunkowo niskimi stopami procentowymi na zagranicznych rynkach finansowych. Wzrost długu zagranicznego, wynikający z deprecjacji złotego (różnicy kursów walutowych na początek i koniec roku) nie stanowi kosztu czy wydatku budżetowego. Od różnica to w istotny sposób te koszty od kosztów obsługi długu krajowego, które są powiększone o deprecjację złotego (stopę inflacji), uwzględnioną w formule „dodatniej stopy procentowej”.

Koszt premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych i wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych spadają na skutek zmniejszania się zobowiązań z tych tytułów w wyniku zmieniających się form finansowania i trwającego kryzysu spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego. Dopłaty do oprocentowania kredytów rolnych nieznacznie rosną w wyrażeniu realnym, „pozostałe wydatki”³⁰ wzrastają dość znacznie, ale ich waga w całości wydatków bieżących działu finanse jest znikoma (0,28 %).

18. Wydatki dziale **ubezpieczenie społeczne** wzrastają realnie o 2,3 % w stosunku do 1996 r., a więc w tym samym stosunku, co całość wydatków budżetowych. Dofinansowanie ZUS w 1997 r. ma w ujęciu realnym obniżyć się o 12,11 % w stosunku do roku poprzedniego, ale jeżeli do kwoty dofinansowania dodać finansowanie zaległej waloryzacji rent i emerytur za IV kwartał 1995 r., to w ujęciu realnym dopłaty z budżetu do ZUS wzrosną o 5,6 % w stosunku do roku poprzedniego. Dopłaty do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w ujęciu realnym nieznacznie maleją (o 0,5 %). Wydatki na zaopatrzenie emerytalno-rentowe służb

²⁶ Obliczono na podstawie zestawienia na s. 400 uzasadnienia.

²⁷ Por uzasadnienie s. 43 i 45.

²⁸ Uzasadnienie s. 305.

²⁹ Jak wyżej, s. 306.

³⁰ Szczegółowe ich-wyliczenie jest podane na s. 314 uzasadnienia.

mundurowych mają realnie wzrosnąć o 2,4 %, a więc w podobnej skali do realnego wzrostu świadczeń w powszechnym systemie emerytalnym.

19. Wydatki w dziale **dotacje na finansowanie zadań gospodarczych** mają realnie, w ujęciu porównywalnym, wzrosnąć o 20,2 %. Najwyższy wzrost w tym dziale wykazują dotacje przedmiotowe, przede wszystkim do przewozów pasażerskich kolejowych i autobusowych. Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych mają zmniejszyć się w wyrażeniu realnym o 12,4 %, co wiąże się z planowaną podwyżką opłat za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę w 1997 r. Dotacje na restrukturyzację przemysłu i utrzymanie mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym były omówione przy prezentacji wydatków dziale przemysł.

20. W wydatkach działu **różne rozliczenia** są ujęte subwencje ogólne dla gmin (81,8 % wydatków tego działu), które mają wzrosnąć w 1997 r. w ujęciu realnym o 4,8 % w stosunku do roku poprzedniego. Są to przede wszystkim subwencje oświatowe, omówione już w dziale wydatków oświata i wychowanie. Ponadto w tym dziale ujęto wydatki na prywatyzację (realny wzrost o 23,6%) oraz rezerwę ogólną i rezerwy celowe na wydatki budżetowe. Rezerwa ogólna została zaplanowana na poziomie 0,3 % wydatków, a więc jest nieznaczna (prawo budżetowe zezwala na tworzenie rezerwy na nieprzewidziane wydatki w wielkości do 1% planowanych wydatków budżetu). Rezerwy celowe, jako wydatki nie przypisane do działów klasyfikacji budżetowej, zostały szczegółowo wyspecyfikowane³¹.

20. Wydatki w dziale **obrona narodowa** mają w 1997 r. w ujęciu realnym wzrosnąć o 5,2 % w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki osobowe w tym dziale (wynagrodzenia i pochodne, uposażenia i świadczenia łącznie) mają realnie wzrosnąć o 1,3 %, a więc raczej nieznacznie. Pozostałe wydatki bieżące (głównie na materiały i wyposażenie, żywność, uzbrojenie i sprzęt techniczny)³² rosną realnie o 8,7 %, co powinno przyczynić się do poprawy materialnych warunków funkcjonowania sił zbrojnych. Wydatki majątkowe w tym dziale (realny wzrost o 36,9 %) dotyczą jednak głównie budownictwa mieszkaniowego, a tylko w małym stopniu (18,8 % całości wydatków majątkowych tego działu) obiektów ogólnie wojskowych i specjalistycznych.

21. W **podsumowaniu** podanych wyżej uwag należy stwierdzić, że :

- a) Wzrost produktu krajowego brutto, przewidziany w założeniach do projektu ustawy budżetowej, opiera się na realnych przesłankach i powinien być osiągnięty;
- b) Wzrost PKB stanowi materialne zabezpieczenie wzrostu wydatków budżetowych, pod warunkiem właściwego zaplanowania i wyegzekwowania dochodów budżetowych;
- c) Niższe tempo wzrostu wydatków budżetowych od tempa wzrostu PKB jest wyrazem prawidłowego dążenia do zmniejszenia skali redystrybucji budżetowej dochodów; ta tendencja powinna nasilać się w miarę postępu transformacji gospodarki polskiej w formy właściwe gospodarce w pełni rynkowej.
- d) Priorytety polityki budżetowej w obszarze wydatków można uznać za odpowiadające oczekiwaniom społecznym. Ich jakościowe określenie na wstępie do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej znajduje na ogół właściwe odzwierciedlenie w strukturze wydatków budżetowych w podziale na działy i w zróżnicowaniu wskaźników wzrostu różnych wydatków w ujęciu realnym w porównaniu do roku poprzedniego.
- e) do tego ogólnego stwierdzenia w punkcie d) można wnieść jednak pewne szczegółowe zastrzeżenia, z których ważniejsze dotyczą:
 - braku stwierdzenia, że wydatki na restrukturyzację przemysłu węgla kamiennego zapewniają terminową realizację przyjętego przez rząd programu restrukturyzacji;

³¹Uzasadnienie s. 331.

³²Uzasadnienie s. 334 -335.

- niskiego stosunkowo realnego wzrostu wydatków na rolnictwo, mimo uznania za priorytetowe zadanie wzrostu wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich;
- wysoki wzrost „pozostałych wydatków” w dziale administracja państwowa, nie wyjaśniony w sposób przekonujący;
- zmniejszenie w ujęciu realnym wydatków inwestycyjnych w dziale wymiar sprawiedliwości i prokuratura.

Wymienione zastrzeżenia nie dotyczą zasadniczych proporcji wydatków budżetowych, i priorytetów ich kształtowania., które - zdaniem opiniodawcy - zasługują na poparcie.