

Ekspertyza na zlecenie BSE nr 142

Prof. dr hab. Zdzisław Fedorowicz

Opinia**wydatkach budżetu państwa w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r.**

Opinię opracowano w oparciu o :

- 1) projekt ustawy budżetowej na 1998 r., przesłany przy piśmie z dn. 31 października 1998 r. Prezesa Rady Ministrów (Druk Sejmowy nr 13),
- 2) autopoprawkę do projektu ustawy budżetowej na 1998 r., przesłaną przy piśmie z dn. 26 listopada 1997 r. Prezesa Rady Ministrów (Druk Sejmowy nr 13 - A)

Opinią objęto ogólne proporcje wydatków budżetowych oraz ważniejsze pozycje ich układu działowego; za ważniejsze uznano takie pozycje wydatków, których udział w całości przekracza 1%. Opinię o wydatkach w tzw. jednostkach pozarządowych, o której mowa w zleceniu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, wobec braku szczegółowych materiałów, oparto na tych samych źródłach, co opinię o całości wydatków w projekcie ustawy budżetowej.

1. Ogólna wielkość i proporcje wydatków budżetowych

Wydatki budżetu państwa w 1998 r. mają wynieść 143,4 mld zł, co oznacza ich wzrost w porównaniu do przewidywanego wykonania w 1997 r. o 12,8 % w ujęciu nominalnym i o 1,6 % w ujęciu realnym. Udział wydatków budżetu państwa w produkcie krajowym brutto ma obniżyć się : w 1996 r. wynosił on 29,8 %, w 1997 r. 29,1 %, a w 1998 r. ma wynieść 28,0%.¹ Spadek udziału wydatków budżetowych w PKB świadczy o zmniejszaniu się skali budżetowej redystrybucji dochodów, co jest uważane za czynnik umacniający rynkowy charakter gospodarki. Z drugiej strony jednak trzeba brać pod uwagę i *dochodotwórczy charakter* wydatków budżetowych; wydatki budżetowe jako jeden ze składników popytu globalnego warunkują wzrost gospodarczy. Wzrost PKB w 1998 r. w cenach stałych ma wynieść: PKB wytworzonego 5,6%, PKB wykorzystanego 6,8%, przy czym spożycie prywatne ma wzrosnąć o 5,0%, zbiorowe (będące funkcją przede wszystkim wydatków budżetowych) o 1,3%, akumulacja o 16%.² Otóż takich proporcji wzrostu składników globalnego popytu (rozdysponowania PKB) nie udało się osiągnąć w żadnym z ostatnich lat.

¹ Uzasadnienie do autopoprawki do projektu ustawy budżetowej na 1998 r., s. 11.

² Wszystkie wskaźniki pochodzą z tablicy 1, załączonej do „Uzasadnienia do autopoprawki”.

Przy podobnych wskaźnikach wzrostu PKB, spożycia prywatnego i akumulacji, wzrost spożycia zbiorowego był z reguły znacznie wyższy i oscylował około 3% rocznie. W tych warunkach powstaje obawa, że albo dla założonego na 1998 r. wzrostu PKB zabraknie przesłanek w postaci wzrostu popytu na spożycie zbiorowe i wzrost będzie on niższy od prognozowanego, albo też przy zachowaniu prognozowanego wskaźnika wzrostu PKB dojdzie do przekroczenia spożycia zbiorowego w stosunku do prognozy, na przykład przez dalszy wzrost zadłużenia jednostek budżetowych w oświacie, służbie zdrowia i innych działach.

Strukturę wydatków budżetu według najważniejszych grup w ustawach budżetowych na 1997 r. (po zmianach) i na 1998 r. (projekt po autopoprawce) przedstawiono w tablicy 1, zestawionej na podstawie danych zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 1998 r. s. (147 - budżet na 1997 r. po zmianach) i w uzasadnieniu do autopoprawki do ustawy budżetowej na 1998 r. s. (36 - struktura procentowa wydatków według najważniejszych grup; bezwzględnych kwot wydatków budżetowych w takim ujęciu w materiałach przedstawionych przez Radę Ministrów nie ma).

Tablica 1 **Wydatki budżetowe według najważniejszych grup**

Wyszczególnienie	1997 mld zł	1998 mld zł	3 : 2 % %	1998 mld zł realnie	5 : 2 % %
1	2	3	4	5	6
Wydatki ogółem	127,9	143,4	112,1	129,2	101,0
Dotacje i subwencje	46,3	49,9	107,8	45,0	98,2
Świadczenia dla os. fizycznych	11,6	13,3	114,6	12,0	103,4
Wyd. bieżące jednostek budż.	42,9	48,4	112,8	43,6	101,6
Wydatki majątkowe	7,2	8,3	115,3	7,5	104,2
Rozliczenia z bankami	2,2	2,3	104,5	2,1	95,5
Obsługa długu publicznego	17,7	21,2	119,8	19,1	107,9

Podane w kolumnie 5 tablicy wydatki budżetowe w 1998 r. ujęte „realnie” powstały z przeliczenia nominalnych kwot projektu ustawy budżetowej przez deflator odpowiadający spodziewanemu średniorocznemu wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1998 r. w porównaniu do 1997 r. w wysokości 11 %.³

Dane zawarte w tablicy 1 wskazują, że w ujęciu realnym zmniejszają się projektowane na 1998 r. wydatki budżetowe w dwóch grupach : dotacje i świadczenia (różnica w stosunku do 1997 r. - 1,3 mld zł czyli 1,8 % kwoty przewidzianej w budżecie po zmianach) i

³ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej, s. 56.

rozliczenia z bankami (różnica 0,1 mld zł, tj. 4,5 %). Największy wzrost wykazują wydatki na obsługę długu publicznego (+ 1,4 mld zł, tj. 7,9%), wydatki majątkowe (+ 0,3 mld zł, 4,2 %) i świadczenia na rzecz osób fizycznych (+ 0,4 mld zł, 3,4 %). Te zmiany dynamiki w głównych grupach wydatków budżetowych nie są bardzo znaczne, z wyjątkiem wyraźnego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego. Ciężar obsługi długu staje się coraz bardziej odczuwalny i coraz pilniejsza jest potrzeba starań o jego zmniejszenie.

3. Wydatki budżetowe według działów klasyfikacji budżetowej

Wydatki budżetu według działów (z uwzględnieniem rozdysponowania części rezerw celowych) ujęte są w tablicy 2.

Tablica 2 **Wydatki budżetu państwa według działów**

Wyszczególnienie	1997 mld zł	1997 % całości	1998 mld zł realnie	1998 % całości	4 : 2 % %
1	2	3	4	5	6
Ogółem	127,9	100,0	129,2	100,0	101,0
Rolnictwo	2,2	1,7	1,7	1,3	77,3
Transport	2,1	1,6	2,5	1,9	119,0
Gospodarka komunalna	1,4	1,1	1,3	1,0	92,9
Nauka	2,2	1,7	2,2	1,7	100,0
Oświata i wychowanie	6,4	5,0	6,1	4,7	95,3
Szkolnictwo wyższe	3,7	2,9	3,8	3,0	102,7
Ochrona zdrowia	18,7	14,6	18,6	14,4	99,5
Opieka społeczna	11,7	9,1	10,5	8,1	89,7
Administracja państwowa	4,9	3,8	5,1	4,0	104,1
Wymiar sprawiedliwości i prok.	2,7	2,1	2,7	2,1	100,0
Bezpieczeństwo publiczne	4,8	3,9	5,0	3,9	104,2
Finanse	20,7	16,4	21,9	17,0	105,8
Ubezpieczenia społeczne	20,5	16,2	20,6	16,0	100,5
Dotacje na zadania gospodarcze	2,7	2,1	1,9	1,4	70,4
Różne rozliczenia	11,1	8,6	13,7	10,6	123,4
Obrona narodowa	7,3	5,7	7,5	5,8	101,8
Urzędy naczelnych organów	0,9	0,7	0,98	0,7	108,9

Dane o wydatkach budżetowych w ustawie na 1997 r. po zmianach zaczerpnięto z tablicy 3 „Uzasadnienia do autopoprawki do ustawy budżetowej na 1998 r. Umieszczone w kolumnie 4 dane o wydatkach realnych w 1998 r. pochodzą z wielkości nominalnych podanych w powołanej wyżej tablicy 3 po przeliczeniu przy pomocy deflatora 111% (średnioroczny prognozowany poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1998 r. w porównaniu do 1997 r.). W tablicy pominięto działy budżetu, których wydatki nie sięgają 1% całości wydatków.

Z danych tablicy 2 wynika, że przy realnym wzroście w porównaniu do ustawy na 1997 r. ogółu wydatków w projekcie ustawy na 1998 r. o 1%, w poszczególnych działach wydatków występują dosyć zróżnicowane wskaźniki realnego ich wzrostu bądź spadku. Jeżeli uporządkować działy klasyfikacji budżetowej w kolejności od najwyższego realnego wzrostu wydatków do najwyższego ich spadku w projekcie ustawy (po autopoprawkach) na 1998 r., otrzymamy obraz następujący (w %% wydatków budżetowych z ustawy na 1997 r, realny wzrost +, realny spadek -).

1. Różne rozliczenia	+ 23,4
2. Transport	+ 19,0
3. Finanse	+ 5,8
4. Bezpieczeństwo publiczne	+ 4,2
5. Administracja państwowa	+ 4,1
6. Szkolnictwo wyższe	+ 2,7
7. Obrona narodowa	+ 1,8
8. Ubezpieczenia społeczne	+ 0,5
9. Nauka	0,0
10. Wymiar sprawiedliwości i prokuratura	0,0
11. Ochrona zdrowia	- 0,5
12. Oświata i wychowanie	- 4,7
13. Gospodarka komunalna	- 7,1
14. Opieka społeczna	- 10,3
15. Rolnictwo	- 22,7
16. Dotacje na zadania gospodarcze	- 24,6

Poza wykazem jest dział wydatków „Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa”, którego wydatki w ujęciu realnym w 1998 r. mają wzrosnąć o 8,9% w stosunku do poziomu przewidzianego w ustawie budżetowej na 1997 r. Pominięcie tego działu wynika stąd, że jego wydatki nie sięgają 1 % ogółu wydatków budżetowych (z tego samego powodu analizą nie objęto kilkunastu innych działów wydatków budżetu), a także dlatego, że wydatki tych tzw. jednostek pozarządowych Minister Finansów włącza do projektu budżetu w wysokości podanej przez te jednostki, co oznacza, że w tym obszarze podmiotowym polityki wydatków budżetowych nie realizuje rząd, lecz wyłącznie parlament.

Podane ugrupowanie wydatków budżetowych - z pewnymi zastrzeżeniami - mogłoby uchodzić za odbicie priorytetów nadawanych przez rząd poszczególnym działom wydatków. Zastrzeżenia o których mowa wynikają z niepełnej porównywalności grupowania wydatków w budżetach na lata 1997 i 1998 oraz z innych powodów, o których będzie mowa w dalszych wyjaśnieniach. Omówienie wydatków nastąpi w kolejności wynikającej z podanego wyżej zestawienia.

1. Różne rozliczenia

Do tego działu wydatków są zaliczane subwencje dla gmin, wydatki na prywatyzacje i rezerwy: celowe i ogólna, które przy prezentacji projektu ustawy budżetowej nie zostały przypisane do odpowiednich działów klasyfikacji budżetowej. W projekcie ustawy na 1998 r., po autopoprawce, wydatki na te cele są wyższe niż w ustawie na 1997 r. o 4 172 mln zł, czyli o 37,7 % w ujęciu nominalnym. Na ten wzrost złożyły się głównie :

- subwencje ogólne dla gmin	+ 1 222 mln zł
- subwencje drogowe	+ 960 „
- nowe rezerwy celowe (z autopoprawki)	+ 1 870 „

Subwencje ogólną ustala się jako sumę 0,9% dochodów budżetu państwa i nie mniej niż 6,6% dochodów budżetu jako subwencję oświatową (co trzeba brać pod uwagę gdy ocenia się wydatki w dziale „oświata i wychowanie); na 1998 r. subwencję oświatową ustalono na poziomie 7,5% dochodów budżetu⁴. Subwencja drogowa dla gmin pojawiła się po raz pierwszy w wydatkach budżetu państwa jako rekompensata za utracone przez gminy dochody z podatku od środków transportowych. Nowo wprowadzone rezerwy celowe obejmują, jako główne pozycje, następujące kwoty:⁵

- wyrównanie ulg w podatku rolnym oraz dotacje na zadania własne gmin na terenach dotkniętych powodzią - 284 mln zł;
- likwidacja skutków powodzi (kredyty Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego) - 753 mln zł;
- rezerwa na zmiany systemowe (ubezpieczenia zdrowotne, administracja, restrukturyzacja górnictwa) - 273 mln zł;
- uzupełnienie środków dla „dużych miast” - 120 mln zł;
- uzupełnienie środków na wprowadzenie systemu umów o świadczenie usług zdrowotnych z personelem medycznym - 150 mln zł;
- dofinansowanie inwestycji centralnych w służbie zdrowia - 104 mln zł;

Jak wynika z tego - niepełnego - wykazu, najpoważniejsze kwoty z rezerw centralnych będą przeznaczone na likwidację skutków powodzi, na finansowanie ochrony zdrowia i na finansowanie zmian systemowych w organizacji państwa.

⁴ Jak wyżej, s. 358 - 359.

⁵ Uzasadnienie do autopoprawki do ustawy budżetowej na 1998 r. s. 32 -33

2. Transport

Wydatki na transport w 1998 r. w porównaniu do kwot przewidzianych w ustawie budżetowej na 1997 r. mają wzrosnąć o 698 mln zł, to jest o 33,7% w ujęciu nominalnym. Większość tych wydatków jest związana z utrzymaniem dróg publicznych, krajowych i wojewódzkich. Wzrost wydatków na te cele jest związany ze zmianą systemu finansowania drogownictwa: zniesieniem podatku od środków transportowych i zwiększeniem podatku akcyzowego od paliw płynnych; środki ze zwiększonej akcyzy zgodnie z ustawą muszą być przeznaczane na finansowanie dróg. Wzrost wydatków w dziale transport dotyczy wydatków bieżących. Wydatki inwestycyjne w tym dziale w 1998 r. mają nieznacznie zmniejszyć się w porównaniu do 1997 r. Inwestycje te dotyczą nie tylko dróg lądowych, ale i kolejnictwa. Trzeba zauważyć, że inwestycje centralne w dziale „transport” są realizowane bardzo opieszale, a zmniejszenie przewidzianych wydatków w 1998 r. w stosunku do planu na 1997 r. może oznaczać ich wzrost w stosunku do wydatków zrealizowanych w 1997 r.

3. Finanse

Wydatki bieżące w tym dziale obejmują koszty obsługi długu publicznego, krajowego i zagranicznego, dalej rozliczenia z bankami, dotacje (przede wszystkim na dopłaty do oprocentowania kredytów preferencyjnych dla rolnictwa i pozostałe wydatki bieżące (głównie koszty emisji państwowych papierów wartościowych). Wydatki majątkowe w tym dziale są znikomo małe (około 0,15% całości wydatków). Praktycznie cały wzrost wydatków budżetowych w tym dziale w projekcie ustawy na 1998 r. w porównaniu do ustawy na 1997 r. wynika ze wzrostu kosztów obsługi długu publicznego; inne wymienione wyżej pozycje wykazują bardzo nieznaczne zmiany.

Wzrost kosztów obsługi długu publicznego w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. jest wyższy niż w ustawie na 1997 r. o 3,6 mld zł (w zaokrągleniu), to znaczy o 20,3% nominalnie. Na wzrost kosztów obsługi długu składa się wzrost kwoty zadłużenia i wzrost stopy oprocentowania długów (stóp dyskontowych przy sprzedaży skarbowych papierów wartościowych), dodatkowo przy uwzględnieniu zmian strukturalnych zadłużenia (wzrost udziału długu krajowego i spadek udziału długu zagranicznego w łącznej kwocie długu publicznego). Średnioroczne kwoty długu publicznego (jako średnie arytmetyczne stanu zadłużenia na początek i koniec roku kalendarzowego), koszty jego obsługi i relacje procentowe kosztów obsługi do zadłużenia prezentuje tablica 3.

Tablica 3 **Dług publiczny i koszty jego obsługi**

LP	Wyszczególnienie	1997 r	1998 r	4:3 %%
1	2	3	4	5
1	Dług publiczny ogółem mld zł	205,0	239,9	117,0
2	Koszty obsługi długu „ „	17,7	21,3	120,3
3	Stopa % (2 : 1) % %	8,63	8,87	102,8
4	Dług krajowy mld zł	89,8	109,1	121,5
5	Koszty obsługi długu „ „	13,1	16,2	123,7
6	Stopa % (5 : 4) % %	14,59	14,85	101,8
7	Dług zagraniczny mld zł	115,2	130,8	113,5
8	Koszty obsługi długu „ „	4,6	5,1	110,8
9	Stopa % (8 : 7) % %	3,99	3,90	97,7

Dane tabeli wskazują, że koszt obsługi długu publicznego w 1998 r. wzrasta w porównaniu z rokiem poprzednim tak na skutek wzrostu średniorocznego poziomu zadłużenia w ujęciu łącznym o 17%, jak i na skutek wzrostu relacji kosztu obsługi długu do jego kwoty (co umownie można by nazwać stopa oprocentowania długu) o 2,8% (albo 0,24 punktu procentowego) w ujęciu łącznym. Na wzrost kosztu obsługi długu publicznego ma wpływ także zmiana jego struktury: udział długu krajowego w całości zadłużenia publicznego z 43,8% w 1997 r. wzrasta do 45,5% w 1998 r. Relacja kosztów obsługi długu krajowego do jego kwoty w 1998 r. wzrasta o 1,8% (albo 0,26 punktu procentowego), przede wszystkim na skutek wzrostu stóp procentowych na krajowych rynkach finansowych. Na przestrzeni 1997 r. następował wzrost nominalnych stóp procentowych., mimo spadku stopy inflacji, co oznacza szybki wzrost realnych stóp procentowych. Narodowy Bank Polski forsuje wzrost realnych stóp procentowych, mimo że nie przynosi to żadnego efektu w dziedzinie zmniejszenia ekspansji kredytowej banków komercyjnych. Dalsze podtrzymywanie przez NBP tej polityki przyniesie tylko wzrost wydatków budżetowych na obsługę długu publicznego, bez spodziewanej redukcji popytu na kredyty bankowe.

4. Bezpieczeństwo publiczne

Wydatki w tym dziale obejmują finansowanie Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA, Państwowej Straży Pożarnej, Policji i pozostałej działalności (w tym Biura Ochrony Rządu, Jednostki specjalnej GROM, dotacje dla Związku Ochotniczych Straży Pożarnych i inn.). Przy przeciętnym wzroście bieżących nominalnych wydatków o 14,1% w stosunku do 1997 r., wydatki na Policję rosły o 14,9%, na Straż Graniczną o 14,5%, na Państwową Straż Pożarną o 13,6% a na pozostałą

działalność tylko o 2,6%. Wydatki majątkowe w tym dziale rosną nominalnie tylko o 2,5%, co oznacza ich realny spadek o około 9%. Przy znanych brakach wyposażenia wszystkich służb tego działu, takie ograniczenie wydatków majątkowych może budzić niepokój.

5. Administracja państwowa

Wzrost wydatków tym dziale w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. w porównaniu z ustawą na 1997 r. w ujęciu nominalnym wynosi 15,7 %, w tym wydatków bieżących 16,0%. Najwyższe wskaźniki wzrostu w ujęciu podmiotowym wykazują wydatki jednostek centralnych (centrale ministerstw i urzędów centralnych) - o 17,2%, placówki zagraniczne - o 30,2%, współpraca naukowo-techniczna i gospodarcza z zagranicą - o 22,7%, utrzymanie drogowych przejść granicznych o 23,0% , Krajowa Szkoła Administracji Publicznej o 12,5% i Główny Urząd Geodezji i Kartografii o 15,2%. Pozostałe jednostki administracji państwowej, w tym wszystkie urzędy terenowe, wykazują nominalne wzrosty wydatków w granicach 2 do 6 %, co oznacza ich realny spadek. Takie tendencje wzrostu kosztów administracji państwowej, w szczególności na szczeblu centralnym, trwające od kilku lat, budzą niepokój.

6. Szkolnictwo wyższe

Wydatki budżetowe w tym dziale w 1998 r. w stosunku do kwot przewidzianych w ustawie budżetowej na 1997 r. mają wzrosnąć o 494,4 mln zł, to jest o 13,2% w ujęciu nominalnym. Wydatki te obejmują przede wszystkim dotacje na działalność dydaktyczną w szkołach wyższych oraz na pomoc materialną dla studentów.

Szkoły wyższe poza środkami otrzymywanymi z tego działu wydatków budżetu otrzymują dotacje na badania z działu „nauka” oraz czerpią dochody ze zleceń na badania naukowe i odpłatnie prowadzonej dydaktyki przy formach nauczania innych niż studia dzienne (a więc na studiach zaocznych, wieczorowych, podyplomowych i inn.).

Wydatki majątkowe w dziale szkolnictwo wyższe w 1998 r. mają zmniejszyć się w porównaniu do roku poprzedniego o ok. 15,5 mln zł , tj. 10,5% w ujęciu nominalnym, a w ujęciu realnym o 19,4%.

7. Obrona narodowa

Przy ogólnym wzroście wydatków w tym dziale w 1998 r. w porównaniu do roku poprzedniego o ok. 1 046 mln zł, tj. o 14,3% w ujęciu nominalnym, wydatki bieżące maleją o

4,3%, natomiast wydatki majątkowe wzrastają blisko 13-krotnie (poziom wydatków 1998/1997 wynosi 1278,1%, czyli wzrost o 1178,1%).

„Projekt budżetu na 1998 r. uwzględnia zmiany w systemie planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej, które polegają na określeniu nowego zakresu planowanych wydatków.(...) W świetle powyższego planowane wydatki na 1998 r. w odniesieniu do 1997 r. zarówno w dziale jak i pomiędzy rozdziałami są nieporównywalne”.⁶

8. Ubezpieczenia społeczne

Wydatki w tym dziale w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. rosną o 2 409,3 mln zł, to jest o 11,8% w ujęciu nominalnym. W podanej tu kwocie wzrostu uwzględniono obniżenie wydatków na renty i emerytury „służb mundurowych” w autopoprawce rządu do projektu ustawy w kwocie ok. 388 mln zł.

Wydatki na ubezpieczenia społeczne obejmują

- dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- dotacje dla Funduszu Alimentacyjnego
- dotacje dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- wydatki na zaopatrzenie emerytalno-rentowe służb mundurowych, finansowane z budżetów MON, MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości,
- uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz ich rodzin, finansowane z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości
- wydatki na renty odszkodowawcze wypłacane przez ZUS osobom poszkodowanym przez wojska b. ZSRR.

Największy udział w całości wydatków bieżących na ubezpieczenia społeczne mają dotacje dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (10 671 mln zł, to jest 45,8% całości). Tak wysoka dotacja wynika stąd, że na wydatki Funduszu Emerytalno-Rentowego Rolników (to jest główna pozycja wydatków KRUS) w kwocie ok. 11 304 mln zł tylko 652,6 mln zł pochodzi z własnych wpływów funduszu, przede wszystkim ze składek rolników, a reszta - około 94,5% wydatków - jest finansowana dotacją budżetową.

Kolejna pozycja w wydatkach na ubezpieczenie społeczne, dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ma wynieść w 1998 r. 6 792,8 mln zł , co stanowi 107,3% wydatków przewidzianych w ustawie budżetowej na 1997 r. Dotacja dla FUS stanowi około 9,5% przewidywanych wydatków funduszu, reszta wydatków pokrywana jest ze składek. Dotacje budżetowe dla Funduszu Alimentacyjnego mają wynieść w 1998 r. 558 mln zł i

wzrosną w porównaniu do poprzedniego roku o 26,8 % nominalnie. Wydatki na ubezpieczenie społeczne tzw. służb mundurowych MON i MSWiA- po korekcie wniesionej autopoprawką do projektu ustawy budżetowej - mają wynieść 4 404 mln zł, to znaczy około 107,1% wydatków na ten cel, przewidzianych w budżecie na 1997 r. Wydatki na renty i emerytury w Ministerstwie Sprawiedliwości, po raz pierwszy w 1998 r. , mają objąć nie tylko służby mundurowe (straż więzienną), ale także sędziów i prokuratorów na podstawie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. W związku z tym te wydatki w Ministerstwie Sprawiedliwości w kwocie 468,4 mln zł w 1998 r. w porównaniu do roku poprzedniego wynoszą aż 158,6 %.

Wydatki inwestycyjne w dziale ubezpieczeń społecznych, przewidziane w projekcie budżetu na 1998 r. w kwocie 2,2 mln zł (wzrost o 59,% w stosunku do poprzedniego roku) obejmują zakup sprzętu komputerowego i wyposażenia biur emerytalnych MON i MSWiA.

9. Nauka

Wydatki na naukę, przewidziane w projekcie budżetu na 1998 r. w kwocie 2 409,9 mln zł, w porównaniu z ustawą budżetową na 1997 r. wzrastają nominalnie o 9,9%, co oznacza, iż w ujęciu realnym nie wykazują one istotnej zmiany. Jednak w wewnętrznej strukturze tych wydatków następują przesunięcia: wydatki bieżące rosną o 16 % nominalnie a 4,5% w ujęciu realnym, natomiast wydatki majątkowe wykazują w porównaniu z rokiem poprzednim spadek o 35,7% w ujęciu nominalnym i 42,1% w ujęciu realnym.

W wydatkach bieżących tego działu największy udział mają dotacje dla jednostek badawczo- rozwojowych i szkół wyższych : stanowią one 59,5% całości wydatków bieżących i rosną w porównaniu z poprzednim rokiem o 14%. Kolejna pozycja - finansowanie projektów badawczych - pochłania ok. 21% wydatków bieżących i rośnie o 23,5% w stosunku do 1997 r. Na działalność wspomagającą badania i dofinansowanie innych podmiotów działających na rzecz nauki przeznaczają się 6,3% wydatków bieżących, a na współpracę naukową z zagranicą 2,7 % tych wydatków. W wydatkach inwestycyjnych w tym dziale dominują liczne i drobne zadania, z przewagą zakupów aparatury naukowej.

10. Wymiar sprawiedliwości i prokuratura

Wydatki budżetowe w tym dziale, ustalone w projekcie budżetu na 1998 r. w kwocie 3 030 mln zł, w ujęciu nominalnym w stosunku do roku poprzedniego wzrastają o 10,2%, w ujęciu realnym nie wykazują zmiany. Z całości wydatków bieżących w tym dziale najwięcej

przeznacza się na sądownictwo powszechne - 43,8% , dalej na więziennictwo i zakłady dla nieletnich - 35% i na prokuratury wojewódzkie i rejonowe - 16% całości. Najwyższy wskaźnik wzrostu w porównaniu z rokiem poprzednim wykazują wydatki na więziennictwo: 13,1% ; wydatki na sądownictwo powszechne i prokuratury w ujęciu realnym maleją. Takie ukształtowanie wydatków bieżących w tym dziale - mimo wzrostu wydatków inwestycyjnych o 23% w porównaniu do roku poprzedniego - nie pozwała oczekiwać istotnego postępu w sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w 1998 r.

11. Ochrona zdrowia

Wydatki w tym dziale w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. ustalono w kwocie 20 622,9 mln zł, co w stosunku do budżetu roku poprzedniego oznacza w ujęciu nominalnym wzrost o 10,1%, a w ujęciu realnym spadek o 0,5%. Spadek ten dotyczy jednak tylko wydatków majątkowych; wydatki bieżące nominalnie rosną o około 13,8%, co oznacza realny wzrost o 2,7%. Wzrost tych wydatków jest nierównomierny: w dużych pozycjach wydatkowych, jak szpitale ogólne i leczenie ambulatoryjne jest to tylko wzrost nominalny. W pozycjach takich, jak szpitale kliniczne i leki dla uprawnionych jest to wzrost realny. Ogólnie jednak budżet na 1998 r. nie daje możliwości zasadniczej poprawy w służbie zdrowia, ani sytuacji płacowej (przewidywany wzrost średniego wynagrodzenia o 2 punkty procentowe powyżej wskaźnika inflacji), ani wyposażenia w aparaturę medyczną i inne materialne środki placówek służby zdrowia. W projekcie budżetu nie ma także wzmianki na temat uregulowania zadłużenia jednostek budżetowych, które na koniec 1997 r. ma przekroczyć 5 mld zł, a w którym to zadłużeniu mają udział przede wszystkim placówki służby zdrowia i oświaty.

12. Oświata i wychowanie

Wydatki budżetowe w tym dziale w projekcie ustawy na 1998 r. ustalono na 6 737 mln zł. Wykazują one nominalny wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 4,6%, jeżeli jednak z wydatków budżetu na 1997 r. usunąć jednorazowo przyznaną kwotę 370,7 mln zł na spłatę zobowiązań z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne, to wskaźnik wzrostu wyniesie 10,7% w ujęciu nominalnym, co oznacza w ujęciu realnym ten sam poziom wydatków, co w poprzednim roku. Wydatki bieżące na oświatę i wychowanie w 1998 r. mają wzrosnąć o 7,5%, a wydatki majątkowe mają zostać obniżone o 23,6% w stosunku do budżetu na 1997 r. Jeżeli wyeliminować z wydatków bieżących 1997 roku wspomnianą wyżej

pozycję oddłużeniową, to wydatki bieżące na oświatę i wychowanie w 1998 r. będą wyższe od ubiegłorocznych o około 13,5% w ujęciu nominalnym i 2,5% w ujęciu realnym, co oznacza minimalną poprawę materialnych warunków placówek oświatowo-wychowawczych. Natomiast zmniejszenie wydatków majątkowych stanowi zagrożenie na przyszłość.

13. Gospodarka komunalna

Wydatki w tym dziale, po uwzględnieniu autopoprawki do projektu ustawy budżetowej na 1998 r., mają wzrosnąć w stosunku do budżetu na 1997 r. o 51,2 mln zł, to jest o 3,6% w ujęciu nominalnym. Realnie wydatki te będą niższe o 6,7% niż w budżecie na 1997 r. Jednak wydatki bieżące w tym dziale rosną o 66% nominalnie i o 49,5% realnie, natomiast wydatki inwestycyjne w porównaniu do roku poprzedniego mają być zmniejszone o 20,9% w ujęciu nominalnym i o 28,7% w ujęciu realnym. W wydatkach bieżących tego działu największa pozycje - 89,4% całości - stanowią nakłady na utrzymanie i modernizacje ulic, placów mostów i wiaduktów, a łącznie z nakładami na usuwanie skutków powodzi jest to 97,7% wydatków bieżących w tym dziale. W wydatkach inwestycyjnych ustalonych w budżecie na 1998 r. na 809,3 mln zł dominują nakłady na 38 inwestycji centralnych w kwocie 577,3 mln zł (71,3% całości).

14. Opieka społeczna

Wydatki w tym dziale w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. są niższe niż w budżecie na 1997 r. o 0,3% w ujęciu nominalnym i o 10,2% w ujęciu realnym. Zmniejszenie wydatków budżetowych w tym dziale jest wynikiem redukcji jednej tylko pozycji : dotacji dla Funduszu Pracy , która w 1997 r. wynosiła 4 308,3 mln zł, a w 1998 r. ma wynieść 2 865,5 mln zł, to jest o 33,5% mniej, niż przed rokiem. To zmniejszenie dotacji jest związane ze zmniejszeniem planowanych wydatków Funduszu Pracy, wynikającym ze zmniejszenia liczby bezrobotnych i zmiany niektórych zasad kwalifikacji zasiłków (np. zasiłki przedemerytalne i zasiłki dla osób samotnych wychowujących conajmniej jedno dziecko nie są już kwalifikowane jako zasiłki dla bezrobotnych i nie obciążają Funduszu Pracy) . Pozostałe pozycje wydatków bieżących na opiekę społeczną wykazują w porównaniu do 1987 r. wzrost o zróżnicowanych wskaźnikach : największa pozycja - zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne (38,2% całości wydatków) rośnie o 22,6%, natomiast kolejna co do wielkości - zasiłki i pomoc w naturze (13,7% całości) - rośnie tylko o 5,9% w ujęciu nominalnym, co oznacza jest spadek w ujęciu realnym w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki majątkowe

w tym dziale (bardzo skromne, stanowiące 0,7% całości wydatków działu) mają ulec redukcji w stosunku do 1997 r. o 28,4%.

15. Rolnictwo

Wydatki na rolnictwo w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. mają być niższe niż w budżecie na 1997 r. o 297 mln zł, to jest o 13,3% w ujęciu nominalnym i o 22% w ujęciu realnym. Wydatki bieżące w tym dziale wykazują minimalny wzrost (0,4%) w ujęciu nominalnym, natomiast wydatki majątkowe bardzo znacznie spadają, o 55,9% w stosunku do budżetu na 1997 r. Największa redukcja wydatków bieżących - o 101,2 mln zł - dotyczy dotacji do nawozów wapniowych, największy ich wzrost - o 52 mln zł - dotacji dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która to dotacja jest największą pozycją wydatków bieżących (31,4 % całości wydatków). W wydatkach majątkowych 89,6% stanowią nakłady na zaopatrzenie w wodę wsi i na melioracje wodne.

16. Dotacje na finansowanie zadań gospodarczych

Wydatki w tym dziale w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. są niższe niż w ustawie na 1997 r. o 648,1 mln zł, to jest o 23,8% w ujęciu nominalnym i o 31,4% w ujęciu realnym. Największy udział w redukcji wydatków tym dziale mają :

- a) zmniejszenie dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych o 202,5 mln zł, tj. o 51,8%; dotyczy to dotacji na dopłaty do cen energii cieplnej. W 1998 r. mają być wypłacone tylko zaległe dopłaty za 1997 r., gdyż wobec zniesienia cen urzędowych energii dopłat za jej dostawy w 1998 r. nie będzie;
- b) zmniejszenie dotacji na restrukturyzacje górnictwa i innych podmiotów gospodarczych o 119,8 mln zł, tj. o 14,2%.
- c) dotacje przedmiotowe o 89 mln zł, tj. o 8,8%; dotyczy to dopłat do pasażerskich przewozów kolejowych, do pasażerskich przewozów autobusowych, do przedpłat na samochody osobowe, do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych i innych drobnych pozycji. Nieznaczny spadek następuje także w dotacjach na utrzymanie mocy produkcyjnych w przemyśle obronnym i w innych dotacjach.

17. Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa

Wydatki w tym dziale w projekcie ustawy budżetowej na 1998 r. w stosunku do budżetu na 1997 r. wzrastają o 201 mln zł (22,7%), w tym wydatki bieżące o 107,5 mln zł

(13,2 %) i wydatki majątkowe o 93,7 mln zł (133%). Wskaźnik wzrostu wydatków bieżących w tym dziale nie sięga wskaźnika wzrostu wydatków bieżących w dziale administracja państwowa (16%). W wydatkach inwestycyjnych 53,4% stanowią nakłady na jedną inwestycję centralną, budowę gmachu dla Sądu Najwyższego przy placu Krasińskich.

W opiniowanych materiałach brak podziału podmiotowego wydatków w tym dziale.

4. Konkluzje

1. Projekt ustawy budżetowej na 1998 r. zakłada dalsze zmniejszenie wydatków budżetowych w wartości produktu krajowego brutto, z 29,1 % w 1997 r. do 28,0% w 1998 r., a więc o 1,1 punktu procentowego. Jest to znaczna redukcja, która - z uwagi na wpływ wydatków publicznych na wielkość PKB może zagrozić osiągnięciu wzrostu PKB o 5,6 %.

2. Realność założonych na 1998 r. zależy od realności przewidywanych dochodów i sfinansowania zakładanego deficytu budżetowego. Dochody budżetowe nie były przedmiotem analizy w tej opinii, można jednak wskazać na zagrożenia osiągnięcia ich przewidywanej wysokości, gdyby wzrost PKB nie osiągnął przewidywanej skali („nadmierne schłodzenie gospodarki”) i gdyby wzrost wpływów z podatków pośrednich okazał się mniejszy od przewidywanego w następstwie wysokiej elastyczności cenowej popytu.

3. Zmiany w strukturze wydatków budżetowych trzeba uznać generalnie za uzasadnione, zwłaszcza przez konieczność usuwania skutków powodzi i modernizacji infrastruktury technicznej kraju (co m.inn. usprawiedliwia bardzo znaczny wzrost wydatków budżetowych w dziale transport i utworzenie bardzo wielkich rezerw celowych w dziale różne rozliczenia). Jednak w pewnych działach wzrost wydatków trzeba uznać za nadmierny. Dotyczy to przede wszystkim administracji państwowej, a zwłaszcza jej jednostek centralnych. Wydaje się także niezbędne przeanalizowanie wydatków na obsługę krajowego zadłużenia publicznego. Polityka bardzo wysokiego kształtowania realnych stóp procentowych, uprawiana przez Narodowy Bank Polski, powoduje nie tylko wzrost kosztów obsługi długu, ale może także zahamować wzrost gospodarczy. Budzi niepokój sprawa finansowania ochrony zdrowia, nie tylko na skutek niskiego wzrostu wydatków na ten cel (nawet przy uwzględnieniu rezerw utworzonych na finansowanie inwestycji w służbie zdrowia), ale na skutek pominięcia w projekcie ustawy budżetowej zagadnienia

zadłużenia jednostek budżetowych, wśród których największą pozycję stanowią długi szpitali i innych placówek służby zdrowia.