

Ekspertyza na zlecenie BSE nr 147

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak

Akademia Ekonomiczna, Kraków

O P I N I A

**o należnościach i zobowiązaniach Skarbu Państwa w projekcie ustawy
budżetowej na rok 1998 (Rada Ministrów, Warszawa, październik 1997,
Autopoprawka, Rada Ministrów, Warszawa, listopad 1997)**

1. Kryteria oceny należności Skarbu Państwa

Na stan budżetu państwa w danym roku fiskalnym wpływają zaszłości z okresów wcześniejszych, np. wpływające dochody z zaległości podatkowych z lat poprzednich. Również dochody należne Państwu w ocenianym roku budżetowym mogą być - abstrahując w tym miejscu od przyczyn - nie wniesione na rachunki rządowe. Z tych powodów, przy ocenie projektu budżetu na rok 1998, konieczne jest uwzględnienie **zmian w należnościach wobec Skarbu Państwa**. Podejście takie pozwoli odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu zmiany te będą rzutowały na środki budżetowe w nowym roku fiskalnym.

Zrozumienie istoty wpływu zmian w należnościach Skarbu Państwa na budżet państwa nie może ograniczać się jedynie do zidentyfikowania rozmiarów zmian oraz ich kierunku, ale wymaga pogłębionych analiz przyczyn tych zmian. Wynika to z następujących powodów:

1. należności wobec Skarbu Państwa mają niejednorodny charakter, czym innym są należności z tytułu zaległości podatkowych, czym innym są należności powstałe na skutek czasowego wykupu pewnych zobowiązań Skarbu Państwa, np. poręczonych przez Rząd kredytów, a jeszcze czym innym są należności z tytułu kredytów udzielonych przez Rząd, np. dla zagranicy,

2. zmiany w stanie należności mogą oznaczać dopływ realnego pieniądza na rachunki budżetu państwa, wówczas gdy podmioty zalegające z podatkami dokonają wpłat na rachunki budżetowe, ale zmiany takie mogą mieć charakter czysto księgowy, a więc z punktu widzenia kształtowania się wielkości środków budżetowych mogą być bez znaczenia. Dzieje się tak wówczas gdy np. zaległości podatkowe, kredyty zagraniczne itp. zostaną w całości lub części umorzone. Ta ostatnia sytuacja nie wyklucza oczywiście długofalowych korzyści

dla Skarbu Państwa, jednak z perspektywy krótkookresowej, operacje takie są jakościowo inne, gdyż nie powodują zwiększenia dochodów (wpływów) budżetowych.

2. Rozmiary należności Skarbu Państwa

Przewidywana globalna suma należności na **31.12.1997** ma wynieść **23.954 mln zł**, podczas gdy *ultimo* roku 1996 suma ta wynosiła 21.415mln zł. **Stan należności Skarbu Państwa zwiększy się o 2.536,0 mln zł, czyli o 11,8%**. Jednak stan należności w odniesieniu do PKB w roku 1997 zmniejszy się do około 5,5% wobec 5,9% w 1996 r., zaś w projekcie budżetu państwa na rok 1998 5,4% PKB, gdyż ich stan ma wynieść 27.493 mln zł. Przewiduje się, że przyrost należności Skarbu Państwa w 1998 roku wyniesie 2.536 mln zł, czyli o 14,8%.

W relacji do PKB w latach 1997 - 1998 występować będzie stabilizacja stanu należności Skarbu Państwa. Zanim przedstawię ocenę przewidywanych zmian w tym zakresie, zaprezentuję strukturę procentową globalnej wielkości należności Skarbu Państwa. Dane w tym zakresie zawiera poniższa tablica.

Struktura procentowa należności Skarbu Państwa w latach 1992-1998 (stan na 31 grudnia)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Należności ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Należności podatkowe i quasi - podatkowe	44,9	46,6	40,8	38,2	37,4	36,8	33,6
II. Należności pozostałe	55,1	53,4	59,2	61,8	62,6	67,2	66,4
1. z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych	13,0	15,9	16,2	18,4	28,5	28,5	28,7
2. z tytułu poręczonych i spłaconych kredytów	6,4	7,6	7,8	8,6	6,6	7,0	8,4
Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
4. od zagranicy	14,6	14,5	14,6	12,3	13,7	15,8	18,0
5. od zagranicy z tytułu jednostek obrachunkowych	21,1	14,8	12,1	10,5	1,2	0,1	0,1
6. z tytułu <i>collaterale</i>	-	-	8,3	11,4	10,5	8,6	9,1
7. inne należności	-	-	0,6	0,5	2,0	3,2	2,1

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata. Projekt ustawy budżetowej na rok 1998

Wśród należności Skarbu Państwa szczególne znaczenie mają zmiany w zaległościach podatkowych i niepodatkowych, gdyż one właśnie stanowią ważne kryterium skuteczności działania aparatu skarbowego oraz ocenę przestrzegania zasad podatkowych.

Na podstawie materiałów uzasadniających projektu budżetu państwa na rok 1998 można wprawdzie stwierdzić, że udział zaległości podatkowych i niepodatkowych Skarbu Państwa w globalnej kwocie należności spada, ale jest to wynikiem bardziej dynamicznie wzrastających należności z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych, należności z tytułu kredytów zagranicznych oraz należności z tytułu poręczonych i spłaconych kredytów. W roku 1997 wzrosną zaległości ze wszystkich podstawowych podatków, za wyjątkiem podatków zniesionych. **Zwraca uwagę wzrost zaległości w podatkach pośrednich.** Stan tych zaległości ma wynieść na koniec 1997 roku 2.010 mln zł, wobec 1.630 mln zł na 31. 12 1996 r. **W 1998 roku przewiduje się dalszy wzrost zaległości z tytułu podatków pośrednich do 2.330 mln zł** na koniec tego roku. Wzrost tych zaległości tylko do pewnego stopnia tłumaczy teza wyrażona w „Uzasadnieniu” (s. 504), iż jest on konsekwencją wzrostu udziału podatków pośrednich w tworzeniu dochodów publicznych. Według mnie jest to potwierdzeniem tezy także innej, którą głoszę od dawna, że Rząd nadużywa podatków pośrednich, co może kiedyś zagrozić finansom publicznym.

Wzrasta też zadłużenie wobec budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Nie jest to dla mnie zbyt wielkim zaskoczeniem, gdyż spadek zaległości, jaki obserwowany był w ostatnich latach w tym podatku był rezultatem umorzenia części lub całości długów z tego tytułu. Do praktyk tych odnosiłem się sceptycznie, gdyż oznaczały one łamanie podstawowych zasad opodatkowania, a ponadto stanowiły ukryty sposób dotowania z budżetu państwa wybranych dziedzin gospodarki, czy konkretnych przedsiębiorstw. Aby rzetelnie ocenić to zjawisko potrzebne byłyby bardziej szczegółowe i kompleksowe informacje, których Rząd nie przedstawiał Parlamentowi w przeszłości.

Nie zaliczam się do zwolenników **nieracjonalnego (prymitywnego) fiskalizmu**, jednak wolałbym, aby podatki ściągane były konsekwentnie, a tam gdzie od reguły tej odstępuje się trzeba wyraźnie podać motywy i skutki takich odstępstw. Na podstawie informacji przedkładanych przez Rząd, także w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, nie można jednoznacznie ocenić polityki Rządu w tym zakresie. **Nie można np. ustalić w jakim stopniu powstające zaległości podatkowe są skutkiem złej sytuacji podmiotów gospodarczych, zatorów płatniczych itp., a w jakim zaś wynikają z niskiej skuteczności aparatu skarbowego.** W związku z tym należałoby oczekiwać, iż nowy Rząd podejmie bardziej zdecydowane kroki w kierunku:

- po pierwsze, polepszenia skuteczności w ściągalności podatków,
- po drugie, przedstawiania Parlamentowi wszechstronnych informacji o realizowanej polityce oddłużeniowej.

Proponuję zatem aby w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 1997 przedłożone zostały Parlamentowi pełne informacje w następującym przekroju:

1. stan należności,
2. zwiększenie stanu należności w wyniku działalności aparatu skarbowego, a ściślej urzędów kontroli skarbowej,
3. zwiększenie należności na skutek nie płacenia zobowiązań podatkowych i niepodatkowych w roku sprawozdawczym,
4. zmniejszenie się stanu należności na skutek ich egzekucji przez aparat skarbowy
5. zmniejszenie się stanu należności, na skutek umorzeń (częściowych, całkowitych),
6. odstąpienia od egzekucji itp.
7. stan należności na koniec roku sprawozdawczego.

Informacje podane w takim układzie powinny być uzupełnione o podstawowe dane charakteryzujące ten obszar aktywności Rządu, takich jak: liczba podatników zalegających, stopień koncentracji zaległości, główne rodzaje zaległości, systematyka podmiotów zalegających z podatkami według głównych kryteriów, np. przedmiotu działalności, formy organizacyjno-prawnej itd.

W kontekście analizy kształtowania się zaległości podatkowych **konieczne jest więc też przedstawienie przez Rząd informacji o skuteczności działalności urzędów kontroli skarbowej w wykrywaniu nieprawidłowości i przestępstw podatkowych, i dalej - informacji o stopniu ściągalności należności ujawnionych przez UKS.** Bez takiej informacji nie można ocenić, w jakim stopniu przyrost zaległości jest wynikiem trudności ekonomicznych podmiotów, a w jakim jest skutkiem wykrycia przestępstw podatkowych. Informacja taka byłaby także podstawą oceny współpracy pionu kontrolnego z pionem egzekucyjnym, istniejących w ramach aparatu skarbowego.

Niepokojąco wzrastają należności Skarbu Państwa z tytułu poręczonych kredytów wraz z odsetkami. Jest to rezultat dość liberalnej polityki udzielania poręczeń. Także i w tej dziedzinie należałoby oczekiwać rewizji polityki Państwa, co oczywiście nie oznacza propozycji rezygnacji z tego ważnego instrumentu wspomagania preferowanych dziedzin gospodarki.

Istotnie wzrastają też należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych. Przewiduje się, że ich **stan na koniec 1997 roku wyniesie 3.774 mln zł, co**

oznacza wzrost o 842 mln zł, zaś na 31.12. 1998 o dalsze 1.177 mln zł (stan: 4.950 mln).

Na podstawie przedłożonych informacji trudno jest jednoznacznie ocenić to zjawisko, gdyż informacje te są lakoniczne. Jednakowoż tempo przyrostu należności zagranicznych Skarbu Państwa zobowiązywałoby Rząd do weryfikacji polityki udzielania kredytów zagranicznych.

3. Rozmiary zobowiązań Skarbu Państwa

Zobowiązania Skarbu Państwa dzielą się na dwa podstawowe rodzaje:

a) zobowiązania już istniejące w formie długu publicznego, określane też czasem jako „zadłużenie budżetu państwa”, na które składają się dług publiczny krajowy i dług publiczny zagraniczny,

b) zobowiązania potencjalne z tytułu udzielonych poręczeń spłat rat kapitałowych i spłat odsetek, tak w stosunku do podmiotów krajowych jak i zagranicznych.

3.1. Dług publiczny

Dług publiczny dzieli się na dług krajowy i dług zagraniczny. Poniższe zestawienie prezentuje wielkość długu publicznego w latach 1990 -1998.

Lata	Dług ogółem		Dług krajowy		Dług zagraniczny	
	mld zł	% PKB	mld zł	%PKB	mld zł	%PKB
1990	53,3	87,9	7,0	11,5	46,3	76,4
1991	65,8	70,7	12,6	13,5	53,2	57,7
1992	97,9	85,2	24,2	21,1	73,7	64,1
1993	134,0	86,1	35,9	23,1	98,1	63,0
1994	146,3	70,4	49,9	24,0	96,4	46,4
1995	167,2	57,9	66,1	22,9	101,1	35,0
1996	185,5	50,9	79,5	21,8	106,0	29,1
1997 ¹	221,9	51,3	99,1	22,9	122,8	28,4
1998 ²	251,0	50,0	115,0	23,1	135,9	26,9

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów; dla roku 1997- przewidywane wykonanie,
Dla 1998 według projektu ustawy budżetowej.

Z przedstawionego powyżej zestawienia wynika, że w zakresie długu publicznego występowało wiele charakterystycznych zjawisk.

1. Dług publiczny w wielkościach bezwzględnych wprawdzie wzrastał, ale w relacji do PKB następowało systematyczne zmniejszenie obciążenia gospodarki polskiej długiem

¹ Przewidywane wykonanie

² Prognoza według projektu ustawy budżetowej

publicznym: z 87,9% PKB w 1990 roku do 50,0% PKB według prognozy 31 grudnia 1998 r. Na takiej tendencji silnie zaważyło zmniejszenie się presji zadłużenia zagranicznego (redukcja długu po pomyślnie zakończonych negocjacjach z Klubem Londyńskim i z Klubem Paryskim) oraz słabsza pozycja dolara amerykańskiego do innych walut.

2. W ostatnich latach występuje wyraźna tendencja spadku udziału długu zagranicznego w długi globalnym, co ilustruje poniższa tablica.

Struktura procentowa długu publicznego w latach 1992 - 1998 (stan na 31 grudnia)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dług ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1.Dług krajowy	24,8	26,8	34,1	37,1	42,9	44,7	45,8
2.Dług zagraniczny	75,2	73,2	65,9	62,9	57,1	55,3	54,2

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów. Dla 1997 roku - przewidywane wykonanie
Dla 1998 według projektu ustawy budżetowej

3. Istotnym problemem dla finansów publicznych staje się dług krajowy ze względu na utrzymujące się od roku 1991 deficyty budżetowe. Wyraża się to w rosnących kosztach obsługi długu publicznego krajowego, co przedstawię później.

4. Poprawia się wyraźnie struktura źródeł finansowania długu publicznego, co ilustruje poniższa tablica. (Strukturę źródeł finansowania długu publicznego krajowego przedstawiam według kapitału, tak aby można było porównać interesujący nas rok z latami wcześniejszymi).

Struktura procentowa źródeł finansowania krajowego długu publicznego według wartości kapitału w latach 1992 - 1998 (stan na 31 grudnia)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dług krajowy ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1.Narodowy Bank Polski	48,2	38,8	36,3	18,4	16,4	17,8	14,6
2. Banki komercyjne	46,8	53,5	50,4	60,2	55,7	48,0	46,6
3. Sektor pozabankowy	5,0	7,7	13,3	21,4	27,9	34,2	49,2

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów. Dla roku 1997 - przewidywane wykonanie. Dla roku 1998 - prognoza według ustawy budżetowej.

Z przedstawionych danych wynika malejący udział NBP w finansowaniu długu publicznego, spada również powoli zaangażowanie banków komercyjnych w finansowanie długu publicznego, co jest o tyle ważne, że ograniczany zostaje efekt wypychania zasobów (środków) kredytowych banków, a więc wzrasta możliwość ich „gospodarczego” użycia.

Rośnie natomiast udział sektora pozabankowego w finansowaniu długu publicznego, co oznacza osłabienie presji inflacyjnej (tzw. monetyzacji) długu.

W ostatnich latach zachodziły też zmiany w strukturze długu publicznego, według rodzajów instrumentów. Ilustruje to poniższe zestawienie.

Struktura procentowa długu publicznego Polski według rodzaju w latach 1995-1998

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998
Dług ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Dług krajowy	39,5	42,9	44,7	45,8
1. Aktywne SPW	24,7	28,2	28,3	31,3
w tym:				
bony skarbowe	17,3	15,8	14,8	14,8
2. Pasywne SPW	12,1	11,7	12,5	11,0
w tym:				
obligacje nominowane w dolarach	5,5	5,1	4,6	3,7
obligacje restrukturyzacyjne	3,4	3,4	3,1	2,7
3. Pozostałe zobowiązania krajowe	2,8	2,9	3,7	3,6
w tym:				
zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych	1,4	1,7	2,3	2,7
II. Dług zagraniczny	60,5	57,1	55,3	54,2
1. Wyemitowane papiery wartościowe	11,8	12,6	11,0	11,4
2. Kredyty	48,6	44,5	44,3	42,8
w tym:				
kredyty w walutach wymiennalnych	48,0	44,5	44,3	42,8

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów

Aktywne SPW, których udział w ostatnich latach wzrastał, są ważnym narzędziem zarządzania długiem, gdyż tworzą większe pole swobody w pozyskiwaniu środków i optymalizacji struktury ze względu na ich rodzaj oraz okres zapadalności, co wiąże się m.in. z kosztami obsługi. Podkreślenia wymaga, że ważnym i trwałym źródłem finansowania długu publicznego są bony skarbowe - papiery wartościowe z istoty krótkoterminowe.

W strukturze polskiego długu dominują jednak kredyty zagraniczne w stosunku do których - po dokonaniu redukcji - możliwości oddziaływania Rządu są ograniczone, tym bardziej, że zawarte umowy precyzyjnie określają warunki (terminy) spłaty rat kapitałowych, odsetek. W związku z tym jeszcze większego znaczenia nabiera odpowiedzialne zaciąganie pożyczek wewnętrznych i determinacja w dążeniu do zrównoważenia budżetu państwa.

Dług zagraniczny wyniósł na koniec 1996 roku 36,9 mld USD, co oznaczało

spadek zadłużenia o około 3,6 mld USD. Na tę korzystną dla Polski zmianę wpłynęło anulowanie zobowiązań Polski wobec Rosji (2,4 mld USD), spłata części kredytów oraz korzystne dla Polski ukształtowanie się kursów walutowych. Dla roku 1996 charakterystyczny był spadek zadłużenia wobec wierzycieli rządowych zgromadzonych w Klubie Paryskim o około 1,4 mld USD (stan: około 26,5 mld USD).

Dla roku 1997 charakterystyczne jest dalsze zmniejszenie się (o **2.384 mln USD**) zadłużenia zagranicznego liczonego w dolarach USA. Jest to przede wszystkim rezultatem wykupienia przez Rząd obligacji Brady'ego o wartości nominalnej **1.686 mln USD**. Przewidywany stan długu zagranicznego na 31 grudnia **1997 roku** wynieść ma **34,5 mld USD**. Podobny stan przewidywany jest **na koniec roku 1998 - 34,8 mld USD**.

3.2. Koszty obsługi długu publicznego

Na koszty obsługi globalnego długu publicznego składają się koszty obsługi długu krajowego oraz koszty obsługi długu zagranicznego. Pod pojęciem „koszt obsługi długu” rozumie się spłatę zobowiązań odsetkowych.

W roku 1996 koszty obsługi długu publicznego **14.391 mln zł**, z czego na koszty obsługi **długu krajowego** przypadało **11.021 mln zł**, zaś na koszty obsługi **zadłużenia zagranicznego 3.370 mln zł**. Rok 1996 był więc dla Polski po tym względem pomyślny, gdyż koszty obsługi zadłużenia zagranicznego, liczonego w złotych, wzrosły w ujęciu nominalnym tylko o 3,3%, co oznacza, że realnie obniżyły się o 14 -15 punktów procentowych. Miało na to wpływ korzystne ukształtowanie się kursów walutowych oraz stóp procentowych na rynkach finansowych.

Z zależnych od Rządu czynników wskazać należy na mniejsze wypłaty odsetek w związku z ograniczeniem emisji euroobligacji oraz z niższymi poręczeniami spłat kredytów zagranicznych.

Przewidywane koszty obsługi długu publicznego **w roku 1997** wyniosą już **17.663 mln zł**, z czego na koszty obsługi **długu krajowego** przypada **13.113 mln zł**, zaś na koszty obsługi **długu zagranicznego 4.550 mln zł**.

W projekcie ustawy budżetowej na **rok 1998** przewidywano koszty globalne w kwocie 21.650 mln zł. **W wyniku dokonanych przez nowy Rząd autopoprawek koszty zmniejszono o 410 mln zł do kwoty 21.240 mln zł**. Z kwoty tej na koszty obsługi **długu krajowego** przypada **16.150 mln zł**, zaś na koszty obsługi **długu zagranicznego 5.090 mln zł**. W roku 1996 nastąpił widoczny postęp w zmniejszaniu kosztów obsługi długu krajowego. Wyrazem tego był fakt, że koszty te były na prawie identycznym poziomie co w roku 1995.

Jeśli uwzględnimy inflację, to realnie koszt obsługi długu krajowego był w roku 1996 znacznie niższy.

Zmniejszenie kosztów obsługi długu krajowego było skutkiem działania czynników niezależnych i zależnych od Rządu. **Na korzyść Rządu w 1996 roku działały:**

1. **duża nadpłynność banków komercyjnych** i wciąż dająca się zauważyć **awersja banków do ryzyka**, co spowodowało stosunkowo duże zainteresowanie banków skarbowymi papierami wartościowymi,
2. **spadająca rentowność bonów skarbowych**,
3. **poprawa struktury sprzedaży bonów skarbowych** polegająca na zwiększonym udziale bonów skarbowych o dłuższym okresie zapadalności,
4. **poprawa struktury sprzedaży obligacji skarbowych** w kierunku zbliżonym do bonów skarbowych.

Z kwoty 11.021,2 mln zł wydatkowanych w roku 1996 aż 10,742,4 mln zł, czyli 97,4% związana była z obsługą skarbowych papierów wartościowych (SPW).

Z przedstawionych danych odnośnie przewidywanych kosztów obsługi długu publicznego, w tym zwłaszcza długu krajowego, oraz prognozy kosztów obsługi według projektu ustawy budżetowej na rok 1998 wynika, że sytuacja w tym zakresie ulega zmianie na niekorzyść sytuacji finansowej Państwa.

Koszty obsługi długu publicznego w latach 1996 -1998 stanowią:

- a) Produktu Krajowego Brutto w 1996 r. - 3,9%, 1997 r. - 4,0% , 1998 r. - 4,2%,
- b) globalnego długu publicznego w ujęciu nominalnym w 1996 r. - 7,8%, w 1997 r. - 8,0%, 1998 r. - 8,4%,
- c) dochodów budżetu państwa w 1996 r. - 14,4%, 1997 r. - 14,9%, 1998 r. - 15,6%,
- d) wydatków budżetu państwa w 1996 r.- 13,2%, 1997 r. - 13,9%, w 1998 r.- 15,5%,
- e) deficytu budżetowego w 1996 r. - 157,0% , w 1997 r. - 215,8%, w 1998 r. -288,3,
- f) przyrostu globalnego długu publicznego według nominału w 1996 r. - 77,3%,
1997 r. - 48,8%, 1998 r. - 76,3%,
- g) przyrostu krajowego długu publicznego wobec nominału w 1996 r.- 77,3%,
1997 r. - 90,8%, 1998 r. - 138,8%,

Zaprezentowane powyżej wybrane wskaźniki zwracają uwagę na skutki utrzymujących się od roku 1991 deficytów budżetowych, co znalazło wyraz w globalnych w kosztach obsługi długu publicznego, a zwłaszcza w rosnących kosztach obsługi długu krajowego. Kontynuacja tego trendu groziłaby wpadnięciem w pułapkę zadłużenia krajowego, co zresztą już częściowo się stało, gdyż nawet zaciągane pożyczki na finansowanie deficytów

budżetowych nie są wystarczające na pokrycie kosztów obsługi długu publicznego. Oznacza to, że część bieżących dochodów państwa musi być przeznaczana na spłacanie długów. Jeśli polityka nierównoważonych budżetów nie zostałaby zarzucona, to przy nałożeniu się obciążenia gospodarki polskiej spłatami rat kapitałowych związanych z zadłużeniem zagranicznym, Polsce groził ostry kryzys finansów publicznych.

3.3. Poręczenia Skarbu Państwa

W świetle przeprowadzonej analizy przyrostu należności Skarbu Państwa z tytułu poręczonych kredytów wraz z odsetkami należałoby, jak już podkreślałem wyżej, znacznie ostrożniej podchodzić do tego instrumentu. Po okresie pewnego wyhamowania wielkości udzielanych poręczeń kredytowych w latach 1995 -1996 następują istotne zmiany w tej dziedzinie. Potwierdzeniem tego jest fakt, że **w roku 1996 (na 31 grudnia) stan poręczeń Skarbu Państwa wyniósł 19.627,1 mln zł, co oznaczało ich wzrost o 1.111,4 mln zł, czyli o 6,0% w stosunku do roku 1995, podczas gdy przewidywany stan poręczeń w roku 1997 ma wynieść 22.251 mln zł, co oznacza wzrost o 2.610 mln zł, czyli o 13,1%. W roku 1998 stan poręczeń Skarbu Państwa ma wynieść 28.009 mln, co da przyrost o 5.759 mln zł, czyli o 25,9%. W związku z tym należałoby, moim zdaniem, zweryfikować politykę udzielania poręczeń Skarbu Państwa w roku 1998, gdyż jest ona nazbyt ekspansywna i nie adekwatna do innych przedsięwzięć dyscyplinujących obecny i przyszły stan finansów publicznych.**

Wnioski końcowe

Reasumując mogę stwierdzić, że niezależnie od przedstawionych powyżej wątpliwości i uwag krytycznych w ocenianych dziedzinach działalności, to jest w zakresie kształtowania należności i zobowiązań Skarbu Państwa, w tym zwłaszcza globalnego, zagranicznego, krajowego długu publicznego w projekcie ustawy budżetowej na rok 1998 i po uwzględnieniu autopoprawek nowego Rządu nie dostrzegam istotnych niebezpieczeństw dla realizacji podstawowych celów Państwa oraz zagrożenia stanu finansów publicznych.

Opiniowany projekt budżetu na rok 1998 stwarza realne podstawy do zachowania przez Rząd skutecznej kontroli nad długiem publicznym, tak krajowym jak i zagranicznym, co wyrażać się będzie bieżącą i pełną jego obsługą.

W ostatnich latach podejmowane były, i są przewidziane w roku 1998, coraz bardziej skuteczne **przedsięwzięcia mające na celu obniżanie kosztów pozyskiwania środków na zaspokojenie bieżącego popytu Rządu na pieniądź**. Cele te były i będą osiągnięte przez lepszą organizację emisji i obrotu bonów skarbowych, co powoduje zwiększenie płynności rynku wtórnego, poprawę profilu zapadalności (optymalizację rozkładu wykupu bonów skarbowych w czasie), a także obniżenie rentowności bonów skarbowych, co z kolei powoduje zmniejszenie kosztów finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego. Pozytywnym elementem w zarządzaniu długiem publicznym jest wzrost udziału emisji obligacji skarbowych o średnim i długim okresie zapadalności, a także emisja obligacji o stałym oprocentowaniu, co ułatwia Rządowi nie tylko zachowanie płynności finansowej, ale także dokładniejszą prognozę kosztów obsługi długu publicznego. Podjęte działania zmierzające do stopniowego ograniczania deficytu budżetowego będą sprzyjać realizacji celów w zakresie obniżania kosztów obsługi długu publicznego.

Polska posiada inicjatywę w rozwiązywaniu problemów zadłużenia zagranicznego, długi są obsługiwane zgodnie z zawartymi umowami, co podnosi naszą wiarygodność na arenie międzynarodowej. **Stan ten należy chronić**.

Podstawowym problemem i wyzwaniem dla obecnego i przyszłych rządów jest, moim zdaniem, zrównoważenie budżetu państwa, aby Polska mogła uniknąć **pułapki zadłużeniowej**.

Wyzwaniem dla nowego Rządu (i Parlamentu) są wymagalne zobowiązania jednostek budżetowych, czyli zadłużenie głównie sektora zdrowia i sektora edukacji. W projekcie budżetu państwa na rok 1998 zobowiązania te nadal wzrastają (o 1.709 mln zł, do przewidywanego stanu 6.800 mln zł na 31.12 1998 r.). Należałoby oczekiwać, że w latach następnych problem ten zostanie rozwiązany.

W odniesieniu do kształtowania się należności Skarbu Państwa za podstawowy problem uznaję zaległości podatkowe, które w ostatnich latach wzrastają. Przedstawione informacje w tej dziedzinie mają ograniczoną wartość, co nie pozwala dokładnie ocenić tej sfery aktywności Rządu.