

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak  
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 173  
(IP-85G)

OPINIA O NALEŻNOŚCIACH I ZOBOWIĄZANIACH SKARBU PAŃSTWA  
W PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 1999  
(Rozdział 4)

### I. Uwagi ogólne

Kształtowanie należności i zobowiązań Skarbu Państwa w danym roku budżetowym jest jednym z ważniejszych kryteriów oceny Rządu w sferze fiskalnej. Zestawienie należności i zobowiązań - w ujęciu prezentowanym przez Rząd - pozwala zidentyfikować stan i zmiany zachodzące w tej ważnej dziedzinie finansów publicznych. Jest to o tyle istotne, że w samym budżecie państwa, jako funduszu jednorocznym, nie widać ani zaszłości ani następstw fiskalnej działalności Rządu w danym roku budżetowym. W istocie jednak procesy gospodarcze, w tym procesy fiskalne, zachodzą nieprzerwanie.

W analizie należności i zobowiązań Skarbu Państwa ważne są dwa rodzaje związków:

1. związek (gra) pomiędzy kształtowaniem się należności a kształtowaniem się zobowiązań, którego istota polega na tym, że w wyniku działalności Rządu następuje albo powiększenie zadłużenia państwa netto, albo przeciwnie,

2. związek pomiędzy stanem wyjściowym a stanem końcowym, co odnosi się zarówno do należności jak i zobowiązań w kwotach ogólnych, jak i do poszczególnych rodzajów należności i zobowiązań.

Warto podkreślić, że stany należności i zobowiązań Skarbu Państwa jak i zmiany w poszczególnych latach są rezultatem prowadzonych na ogromną skalę operacji dochodowo-wydatkowych i pożyczkowych Rządu. Na ich wielkość mają wpływ zarówno czynniki egzogeniczne (niezależne) jak i czynniki endogeniczne (zależne). Podkreślenie to jest ważne dlatego, że Rząd powinien w sposób jak najbardziej przejrzysty przedstawiać czynniki kształtujące należności i zobowiązania Skarbu Państwa, przy zachowaniu tego właśnie kryterium. W ocenianym dokumencie można znaleźć wiele przykładów braku konsekwencji w prezentacji danych liczbowych oraz w ich interpretacji. Przydałoby się też zestawienie syntetyczne czynników zależnych i niezależnych, które determinowały taki, a nie inny stan należności i zobowiązań Skarbu Państwa.

### II. Zobowiązania netto

Z porównania należności i zobowiązań (według nominału) za lata 1997- 1999 (s. 75) wynika, że przewidywany **stan należności** Skarbu Państwa wyniesie;

- a) w 1998 roku - 24.499,9 mln zł - przyrost o 1.449,8 mln zł, czyli o 6,3%
- b) w 1999 roku - 26.610,2 mln zł - przyrost o 2.110,3 mln zł, czyli o 8,6%.

Z kolei **stan zobowiązań** wyniesie:

- c) w 1998 roku - 230.227,2 mln zł - przyrost o 16.678,0 mln zł, czyli o 7,8%
- d) w 1999 roku - 249.568,8 mln zł - przyrost o 19.341,6 mln zł, czyli o 8,4%

**Stan zobowiązań netto** (po odjęciu pozycji „a” od „c” dla roku 1998 oraz pozycji „b” od pozycji „d” dla roku 1999) wyniesie:

- e) w 1998 roku - 205.727,3 mln zł - przyrost o 15.228,1 mln zł, czyli o 8,0%
- f) w 1999 roku - 222.958,6 mln zł - przyrost o 17,231,3 mln zł, czyli o 8,4%

### III. Należności Skarbu Państwa

Należności Skarbu Państwa mają niejednorodny charakter. Ta ich cecha jest ważna dla oceny działalności Rządu w tym zakresie. W związku z tym zdanie: „Za należności Skarbu Państwa uznano te, które w przyszłości staną się dochodami budżetu państwa” (s.75) jest nieadekwatne do rzeczywistości, gdyż tylko część należności wpływa na rachunki rządowe. Dowodem na to są m.in. umorzenia, o których informacje są zawarte w ocenianym dokumencie. Tak np. umorzenia należności z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych wyniosą w **1998 roku 370 mln zł**, a w **1999 roku 350 mln zł** (s.81). Przykładów takich wątpliwych należności jest więcej. Dlatego dobrze byłoby, aby Rząd przedstawiał - na podstawie swojego rozeznania - należności według stopnia realności ich osiągalności. Inaczej tworzona jest iluzja, iż Skarb Państwa odzyska podawane kwoty.

Ze względu na rodzaj oraz udział w globalnej kwocie należności, podstawowe znaczenie mają (por. tablica na s. 78, w nawiasie podałem udział procentowy według prognozy na **rok 1998**):

1. Zaległości podatkowe i niepodatkowe (**33,8%**),
2. Należności z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych (**29,5%**),
3. Należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych (**14,6%**),
4. Należności z tytułu „collaterali” (**11,7%**),
5. Należności z tytułu gwarantowanych oraz poręczonych i spłaconych kredytów (**8,0%**).

Sama nazwa wymienionych rodzajów należności Skarbu Państwa (**łącznie 97,6%**) wskazuje na różne pochodzenie, naturę i w konsekwencji możliwości ich zrealizowania w przyszłości.

W dalszej części analizy zwrócę uwagę na charakterystyczne cechy zjawisk, które będą zachodzić w projektowanym roku budżetowym 1999, przy uwzględnieniu zmian, jakie miały miejsce w latach poprzednich.

Kluczową pozycją należności są zaległości podatkowe i niepodatkowe. Ich znaczenie wynika nie tylko z największego udziału w należnościach ogółem, ale także z faktu, że ich kształtowanie świadczy m.in. o prowadzonej polityce fiskalnej Rządu oraz o skuteczności działania aparatu skarbowego.

Na podstawie danych przedstawionych przez Rząd można stwierdzić, że w ostatnich latach nastąpiła stabilizacja udziału zaległości podatkowych i niepodatkowych w globalnej kwocie należności Skarbu Państwa (s.78), z niewielką tendencją malejącą. W ujęciu kwotowym zaległości podatkowe i niepodatkowe mają wynieść na koniec **1998 roku 8.283,5 mln zł**, co będzie oznaczać **przyrost o 107,2 mln zł**, czyli o **1,3%** w stosunku do roku 1997. Jednakowoż za tym bardzo umiarkowanym wzrostem kryje się wzrost zaległości z tytułu podatków pośrednich o **341,3 mln zł** oraz wzrost zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych o **187,0 mln zł**. Te wzrosty są „kompensowane” zmniejszeniem się stanu zaległości podatkowych i niepodatkowych, głównie w pozycji „podatki zniesione” (**159,2 mln zł**) oraz w pozycji „pozostałe dochody” (**195,1 mln zł**).

W prognozie na **rok 1999** zaległości podatkowe i niepodatkowe mają wynieść **8.506,2 mln zł**, co oznacza ich wzrost o **222,7**, czyli o **2,1%**. Jest to więc wciąż wzrost umiarkowany przy czym podobnie jak w roku 1998, jest on wypadkową głównie przyrostu w zaległościach z tytułu podatków pośrednich (**o 531,0 mln zł**) oraz wzrostu zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych (**o 100,0 mln zł**), przy jednoczesnym spadku zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych (**o 270 mln zł**).

Z przedstawionych informacji wynika, że spadek zaległości jest przede wszystkim rezultatem ich zmniejszania na skutek umorzeń lub przedawnień, co potwierdza przedstawioną ocenę, że należności te w jakimś stopniu są ekonomiczną (choć nie

rachunkową) fikcją. Charakterystyka (komentarz) przedstawiony w dokumencie jest lakoniczny. Od wielu lat proponuję aby Rząd przedstawiał bardziej ściśle informacje odnoszące się tak do przyczyn wzrostu zaległości podatkowych i niepodatkowych, jak i ich obniżania. Obecna jakość informacji uległa pogorszeniu, gdyż brak już jest listy największych dłużników Skarbu Państwa. Sposób uzasadnienia niektórych zmian budzi wątpliwości. Tak np. w Uzasadnieniu stosunkowo dużo miejsca poświęca się niewielkim zmianom, takim jak wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych (choć wprowadzenie monitoringu jest godne odnotowania), podczas gdy w stosunku do poważniejszych pozycji informacji takich brakuje. Tym ostatnim przykładem są umorzenia w podatku dochodowym od osób prawnych. Parlament powinien mieć szerszy wgląd w politykę umorzeń zaległości podatkowych i niepodatkowych. Jeżeli nie chce się tego czynić ze względu na ewentualne naruszenie tajemnicy skarbowej, to materiał taki mógłby być przedstawiany jako poufny. Brak takich informacji ogranicza możliwość oceny działalności Rządu (aparatu skarbowego) i budzi sprzeciw ze strony podatników płacących podatki zgodnie z prawem. Saldowe podanie pozycji należności Skarbu Państwa może być zresztą mylące, gdyż niektóre zaległości mogą wzrastać z powodu ich większej ściągальności, a z kolei inne zaległości mogą zmniejszać się, ale nie na skutek poprawy skuteczności działania aparatu skarbowego, ale w związku z ich umorzeniem, przedawnieniem, ugodą itp. Jest np. zaskakujący stosunkowo wysoki przewidywany w 1999 roku **wzrost zaległości w podatkach pośrednich na kwotę 531,0 mln zł**. Interesujące byłoby poznanie przyczyn takiego wzrostu i metod jego szacowania. Czy nie są to pierwsze sygnały, że forsowana przez Rząd strategia stałego powiększania podatków pośrednich zacznie już w przyszłym roku napotykać barierę rynkową (cenowa elastyczność popytu) i barierę dochodową ze strony gospodarstw domowych?

W roku 1998 mają znowu wzrosnąć **należności z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych** do kwoty **7.728,2 mln zł**, czyli o **574,1 mln zł (o 8,6%)**. Kwota ta jest rezultatem częściowego kompensowania wydatków Skarbu Państwa na ten cel, które wyniosą **1.024,1 mln zł** przez rzeczywiste dochody z tego tytułu, które w 1998 roku mają wynieść tylko **80 mln zł**. Za kompensowanie pozorne należy uznać skutek umorzenia tych należności w kwocie **370 mln zł**.

W roku 1999 przewiduje się już znacznie mniejszy przyrost należności z tego tytułu do kwoty **7.323,3 mln zł**, co oznacza wzrost o **95,1 mln zł**, czyli o **1,3%**. Charakterystyczne jednak jest, że procesy, które występują w roku 1998 będą kontynuowane w roku 1999 tak w odniesieniu do umorzeń - na kwotę **350 mln zł**, jak i spłat należności na identyczną kwotę **80,0 mln zł**.

Sytuacja w zakresie należności z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych jest rezultatem zaszłości, a Skarb Państwa jest zobowiązany do wykupu odsetek. W ostatnich latach nastąpiło porządkowanie tej sfery finansów publicznych. Zwraca tylko uwagę formalny przeważnie charakter należności z tego tytułu wobec intensywnych umorzeń tych należności. Dlatego właśnie trzeba z dystansem pochodzić do tego rodzaju należności z punktu widzenia możliwości ich odzyskania przez Skarb Państwa.

Niepokojąco wzrastają natomiast **należności z tytułu gwarantowanych oraz poręczonych kredytów**. Ich wzrost ma wynieść w roku 1998 aż **25%**, czyli **395,2 mln zł** w stosunku do roku poprzedniego, i na koniec tego roku ma osiągnąć kwotę **1976,9 mln zł**. Jeszcze bardziej niepokojąco mają wzrosnąć należności z tytułu gwarantowanych oraz poręczonych kredytów w roku 1999. Ich stan na koniec tego roku ma wynieść **2.919,5 mln zł**, co oznacza przyrost o **942,6 mln zł (47,7%)**. Sytuacja taka jest wynikiem zaszłości, tj. prowadzonej dość pochopnej polityki w tym zakresie na początku lat dziewięćdziesiątych. Unormowania w tej dziedzinie nastąpiły dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych. Jeżeli proces ten miałby narastać, to ten ważny instrument polityki państwa traciłby sens, gdyż oznaczałoby to ukryte finansowanie pewnych podmiotów. W dokumencie wymienia się trzy

przedsiębiorstwa, z których dwa należały do czołowych dłużników Skarbu Państwa tj. PKP, PGNiG i nie tylko Skarbu Państwa, ale także wobec ZUS.

Dostrzegając przyczyny ogólne wzrostu tych należności uważam, że podobnie jak w przypadku zaległości podatkowych i niepodatkowych, Rząd powinien przedstawiać bardziej dokładne dane dotyczące zmian w tych pozycjach, to znaczy ujawnić największych niesolidnych kredytobiorców, którzy narazili Skarb Państwa (podatników) na dodatkowe ciężary. Taka była przecież idea ustawy o finansach publicznych.

W przypadku reszty należności Skarbu Państwa nie dostrzegam istotnych zmian, wobec tego pomijam ich w niniejszej ocenie. Dodam tylko, że w kształtowaniu się należności z tytułu zerokuponowych obligacji Rządu Stanów Zjednoczonych („collaterale”) zachodziły w roku 1998 istotne zmiany, a przedstawioną w Uzasadnieniu interpretację tych zmian uważam za przekonującą. Dotyczy to również roku 1999.

#### IV. Zobowiązania Skarbu Państwa

Zobowiązania Skarbu państwa przyjmują postać długu publicznego, a wtedy są to zobowiązania rzeczywiste, które powstały na skutek emisji różnych skarbowych papierów wartościowych (SPW), zaciąganych przez Rząd kredytów zarówno w kraju jak za granicą.

Drugi rodzaj zobowiązań Skarbu Państwa to zobowiązania potencjalne związane z gwarantowanymi oraz poręczanymi kredytami. Z wcześniejszej analizy wynika, że coraz większa część zobowiązań potencjalnych przekształca się w zobowiązania realne. Dzieje się tak w przypadku gdy Skarb Państwa musi udzielać spłat rat kapitału i (lub) odsetek zamiast podmiotów, które zaciągnęły kredyt (pożyczkę) w bankach i innych instytucjach finansowych.

Ze względu na pewne zamieszanie terminologiczne, jakie powstało przy uchwalaniu ustawy o finansach publicznych dobrze się stało, że w Uzasadnieniu podany jest zakres pojęciowy zadłużenia budżetu państwa i jego stosunek do pojęcia dług publiczny (s. 87).

**Zadłużenie budżetu państwa w ujęciu według nominalu** wyniesie (prognoza na 31 grudnia):

1. W 1998 roku **230.227,2 mln zł** i wzrośnie o **16.678,0 mln zł**, czyli o **7,8%**
2. W 1999 roku **249.568,8 mln zł** i wzrośnie o **19.341,9 mln zł**, czyli o **8,4%**

Z przedstawionych danych wynika, że **wzrost zadłużenia krajowego budżetu państwa będzie znacznie wyższy** i wyniesie w 1998 roku **14,7%**, a w 1999 roku **10,8%** (w stosunku do roku poprzedniego). Dla **zadłużenia zagranicznego budżetu państwa** analogiczne wskaźniki wyniosą odpowiednio: **2,2%** i **6,8%**.

Tendencja ta znajduje potwierdzenie w strukturze wewnętrznej zadłużenia, w której zauważalny jest spadek udziału zadłużenia zagranicznego z **63,3%** w roku 1994 do **51,4%** w 1999 roku (a nie jak podano błędnie w Uzasadnieniu **52,2%**, s. 88).

W dziedzinie zadłużenia budżetu państwa należy odnotować wymienione poniżej zjawiska i procesy:

1. Następuje systematyczny spadek obciążenia długiem PKB. W roku 1998 zadłużenie globalne stanowić będzie **43,8% PKB**, co oznacza **spadek o 4,2 punktu procentowego** w stosunku do roku 1998. Prognozuje się, że w roku 1999 zadłużenie budżetu państwa w relacji do PKB spadnie o dalsze **1,9 punktu procentowego** i wyniesie **41,9%**. Główną przyczyną tego spadku jest zmniejszanie się zagranicznego zadłużenia budżetu państwa, mierzonego relacją do PKB. W roku 1998 zadłużanie zagraniczne wyrażone w USD wyniesie **33.230,0 mln USD** i spadnie o **196,0 mln USD**. W roku 1999 przewidywany stan zadłużenia wyniesie **33.760,0 mln USD**, co będzie oznaczać przyrost o **530,0 mln USD**.

2. Jak już wspomniałem, w strukturze zadłużenia globalnego budżetu państwa coraz większy udział ma zadłużenie krajowe. Udział ten zbliża się do połowy, gdyż na koniec roku **1999** na wynieść już **48,6%**.

## V. Zadłużenie krajowe

Przewidywany stan zadłużenia krajowego budżetu państwa w roku **1998** wyniesie **110.064,2 mln zł**, co oznacza przyrost o **14.106,5 mln zł**, czyli o **14,7%**. Przyrost ten jest skutkiem działania różnych czynników, ale rozstrzygającym jest bieżący deficyt budżetu państwa jak i deficyty budżetowe z lat poprzednich. Trwały wzrost krajowego zadłużenia budżetu państwa, jaki obserwujemy od kilku lat może stanowić zagrożenie dla finansów państwa. Na tym tle za pozytywny fakt trzeba uznać wolniejszy wzrost zadłużenia w roku **1999**, gdyż wyniesie on **10,2%**, czyli o kwotę **11.230,1 mln zł**, zaś jego stan na 31 grudnia tego roku osiągnie **121.294,3 mln zł**.

Negatywne skutki wzrostu zadłużenia krajowego budżetu państwa łagodzone są korzystnymi zjawiskami i procesami zachodzącymi wewnątrz tej części długu publicznego państwa. Polegają one głównie na:

1. Systematycznym zmniejszaniu udziału **NBP** w finansowaniu zadłużenia krajowego budżetu państwa. **Stan tego zadłużenia w 1998 roku zmniejszy się o 1.415,6 mln zł** do kwoty **14.590,2 mln zł** (w 1997 roku - 16.242,0). W roku **1999** przewidywany jest dalszy spadek krajowego zadłużenia budżetu państwa w **NBP** o **236,2 mln zł**, do kwoty **14.590,2 mln zł**. Jest to o tyle istotne, że w wyniku ograniczania udziału **NBP** w finansowaniu długu zmniejsza się zagrożenie inflacyjne związane z ewentualną monetyzacją długu (emisja dodatkowego pieniądza).

2. W strukturze źródeł finansowania długu krajowego budżetu państwa istotny udział mają banki komercyjne. W ostatnich latach udział ten wyraźnie maleje, co oznacza, że banki kierują więcej pieniędzy do gospodarki, dla przedsiębiorstw.

3. Systematycznie wzrasta udział sektora pozabankowego w finansowaniu zadłużenia krajowego budżetu państwa. Jest to zjawisko korzystne, gdyż eliminuje presję inflacyjną związaną z finansowaniem długu. Oznacza to jednak w dalszym ciągu wypychanie zasobów poza obieg gospodarczy. Poniżej przedstawiam syntetyczny procentowy udział poszczególnych sektorów w finansowaniu krajowego długu publicznego budżetu państwa.

Struktura procentowa źródeł finansowania zadłużenia krajowego budżetu państwa

Wyszczególnienie	1997	1998	1999
Zadłużenie krajowe	100,0	100,0	100,0
1. Sektor bankowy	71,0	58,8	55,7
- NBP	16,9	13,4	12,0
- banki komercyjne	54,1	45,4	43,7
2. Sektor pozabankowy	29,0	41,2	44,3

4. Wraz z upływem czasu maleje udział pasywnych SPW w zadłużeniu krajowym, co jest związane kolejnymi okresami umorzeń (zapadalności) tych instrumentów. Odpowiednio do tego wzrasta udział aktywnych SPW. Przewiduje się, że w roku **1998** udział tych ostatnich wyniesie około **68,3%** długu krajowego.

5. W strategii pozyskiwania środków finansowych na potrzeby Rządu stosowane jest ograniczanie krótkookresowych instrumentów, w tym bonów skarbowych, na rzecz SPW o dłuższym okresie zapadalności. Pozwala to lepiej zarządzać długiem publicznym z punktu widzenia adekwatności czasowej emitowanych instrumentów. Wydłużenie okresu zapadalności SPW sprzyja także obniżaniu kosztów pozyskiwania środków.

6. Na podkreślenie zasługuje kontynuacja sprzedaży SPW metodą subskrypcji, gdyż obniża to koszty pozyskiwania pieniędzy i ułatwia techniczną stronę tego przedsięwzięcia.

7. Pozytywnym przejawem w sferze emisji SPW są obligacje asymilacyjne, gdyż poprawiają one płynność finansową SPW oraz ich bezpieczeństwo, co ma istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku, na którym operuje Rząd.

Dyskusyjna jest, zauważalna w ostatnim czasie, aktywność Rządu w zakresie emisji SPW o stałej stopie oprocentowania. Podzielam argument o lepszej możliwości precyzyjnego ustalenia kosztów pozyskania pieniędzy przy tego typu emisjach. Teoretycznie rzecz ujmując ryzyko inflacji w przypadku stałych stóp oprocentowania jest rozłożone w jednakowym stopniu na emitenta i nabywcę tego rodzaju SPW, ale w przypadku konkretnych obligacji rocznych emitowanych w 1998 ryzyko inflacyjne jest, moim zdaniem, większe po stronie Rządu. Oferowany stały procent w lipcu 1998 roku w wysokości **20,71%** (zaś w październiku **1998 - 19,50%**) wydaje się być drogim sposobem pozyskania pieniędzy. Okolicznością łagodzącą tę krytyczną ocenę był fakt, iż zamiarem tych obligacji było wchłonięcie wycofywanych depozytów ludności z NBP, co miało znaczenie dla wielkości podaży pieniądza na rynku i nie było obojętne dla walki z inflacją. Można też przyjąć, argument podany przez Rząd (s.90), że atrakcyjne oprocentowanie obligacji pomogło odbudować popyt ludności na SPW, który załamał się w roku 1997 po zniesieniu preferencji podatkowych istniejących przy zakupie SPW. W dłuższym okresie jednak strategia stałych stóp procentowych powinna być stosowana - moim zdaniem - w drodze wyjątku, gdyż jest ona z reguły korzystna tylko dla jednej ze stron, co nie sprzyja stabilizacji stosunków pożyczkowych Rządu.

Poza tymi krytycznymi uwagami w zakresie pozyskiwania środków na potrzeby finansowe Rządu nie dostrzegam zagrożeń, ani w dobiegającym końcu roku 1998, ani w projekcie ustawy budżetowej na rok 1999. Przeciwnie zauważam postęp w zarządzaniu długiem budżetu państwa.

## VI. Zadłużenie zagraniczne

W dziedzinie zadłużenia zagranicznego w roku **1998** nie zaszły istotniejsze zmiany. W ujęciu złotówkowym zadłużenie zagraniczne wzrasta do poziomu **120.163,0 mln zł**, co oznacza **wzrost o 2.571,4 mln zł (tj. 2,2%)**, zaś w **1999** roku do kwoty **128.274,5 mln zł**, co oznacza **wzrost o 8.111,5 mln zł**, czyli o **6,8%**.

W ujęciu dolarowym zadłużenie zagraniczne budżetu państwa na 31 grudnia **1998** ma wynieść **33.230,0 mln USD (spadek o 196,0 mln USD)**, zaś w **1999** roku **33.760,0 mln USD**, co oznacza **wzrost o 530 mln USD**. Można zatem stwierdzić, że w analizowanych latach 1997-1999 zadłużenie zagraniczne w USD cechuje względna stabilność, natomiast wzrasta ono w ujęciu złotowym, przede wszystkim z powodu dewaluacji złotego.

Dla polskiego długu zagranicznego (budżetu) charakterystyczny jest wysoki udział kredytów (w **1998** roku **79,4%**, w **1999** roku **78,2%**), głównie zaciągniętych w Klubie Paryskim (por. tablica na s. 98). W latach 1998-1999 przewidywane są minimalne zmiany w tym zakresie.

Jeśli chodzi o dług zaciągany w ostatnich latach to przyjmuje on postać SPW plasowanych na rynkach zagranicznych. Specyficznym rodzajem SPW są obligacje typu Brady, wyemitowane 27 października 1994 r, powiązane ściśle z redukcją zadłużenia wobec Klubu Londyńskiego. W projekcie budżetu państwa na rok 1999 przewidywany jest wzrost emisji zagranicznych obligacji o **500 mln USD**, co związane jest bieżącymi operacjami finansowymi Rządu, których celem jest obsługa zadłużenia zagranicznego oraz zachowanie płynności finansowej Rządu wobec zagranicy.

W dziedzinie zadłużenia zagranicznego budżetu państwa nie dostrzegam zagrożeń w nadchodzącym roku 1999. Tezę tę buduję na fakcie, iż w roku 1998 nastąpił częściowy odpływ z Polski krótkookresowego kapitału spekulacyjnego, co znalazło wyraz w zmniejszeniu się udziału bonów skarbowych w finansowaniu długu publicznego. Zjawisko to nie spowodowało istotnych problemów płatniczych Rządu, tym bardziej że prowadził on aktywną politykę emisji SPW na rynku krajowym.

## VII. Gwarancje i poręczenia spłaty kredytów bankowych

W roku 1998 nastąpi minimalny przyrost o **218,7 mln zł**, czyli około **1%** zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu. Jednakowoż kwota ta jest wypadkową **spadku zobowiązań krajowych o 863,1 mln zł**, czyli o około **7,6%** oraz **wzrostu zobowiązań zagranicznych o 1.081,8 mln, czyli o 11,1%**. Stan gwarancji i poręczeń spłaty kredytów bankowych na 31 grudnia 1998 roku wyniesie **21.305,3 mln zł**, z tego **krajowych 10.246,3 mln zł**, zaś **zagranicznych 10.853,2 mln zł**.

W roku 1998 Rząd prowadził bardzo ostrożną politykę udzielania gwarancji i poręczeń kredytów bankowych. Przypomnę jednak, że część tych poręczeń i gwarancji przekształciła się w realne zobowiązania Skarbu Państwa, co już podkreślałem wcześniej. Nie wnosząc zatem zastrzeżeń co do istoty tej polityki, uważam, że nie można łącznie podawać przyczyn spadku należności jako skutku „...spłaty poręczonych kredytów przez kredytobiorców i budżet państwa” (s. 102). Przecież to jest zasadnicza różnica, kto spłacił kredyty i kwoty te powinny być wyraźnie rozgraniczane.

W roku 1999 nastąpią istotne zmiany w polityce poręczeń i gwarancji udzielanych przez Rząd. Poręczenia ogółem mają wzrosnąć aż do kwoty **24.220,0 mln zł**, czyli o **2.914,7 mln zł**, tj. o **13,7%**. Wzrost ten będzie wynikiem przede wszystkim **wzrostu gwarancji zagranicznych o 3.120,5 mln zł** do poziomu **13.973,7 mln zł** oraz **spadku poręczeń krajowych o 205,8 mln zł** (tablica na s. 103).

Tak poważne zmiany w zakresie gwarancji Skarbu Państwa są argumentowane tym, że gwarancje i poręczenia będą narzędziem Państwa we wspieraniu projektów infrastrukturalnych (autostrady, ochrona środowiska, i inne). Od dawna opowiadałem się za takim wykorzystaniem tych instrumentów. Doświadczenia ostatnich lat nakazują jednak większą ostrożność w wykorzystaniu tych narzędzi, gdyż poręczenia i gwarancje są już obecnie ukrytym źródłem finansowania podmiotów gospodarczych, a rozszerzanie pola ich stosowania może to zjawisko nasilić. Nakazuje to wdrożenie znacznie ostrzejszych procedur wobec podmiotów, którym udzielane są poręczenia i gwarancje. Na podstawie doniesień prasowych powstają wątpliwości co do wiarygodności kredytowej firm mających budować autostrady w Polsce, a przecież to właśnie przede wszystkim tym firmom udzielane mają być gwarancje. Ze względu na potencjalne skutki udzielonych gwarancji i poręczeń w załącznikach do ustawy budżetowej (podobnie zresztą jak i w sprawozdaniach z wykonania budżetu) powinien być - moim - zdaniem przedstawiony wykaz kredytobiorców, którym Skarb Państwa udzielił (udzieli) poręczeń i gwarancji.

Wprawdzie podane wskaźniki (s. 103) odnoszące wartość gwarancji i poręczeń do PKB pokazują, że w tej dziedzinie nic groźnego się nie dzieje (w 1997 wskaźnik ten wynosił **4,7%**, w 1998 spadnie do **4,0%**, a w 1999 roku przewidywany jest na **4,1%**), ale trzeba pamiętać, że na ten poziom ma wpływ także niepłacenie przez kredytobiorców zaciągniętych kredytów i przejęcie tych zobowiązań przez budżet państwa, a tego już podany wskaźnik nie pokazuje.

## KONKLUZJA

Przedstawiony powyżej szereg krytycznych uwag i ocen, dotyczących głównie sposobu prezentacji szczegółowych zjawisk i procesów, nie podważa ogólnie pozytywnej oceny działalności Rządu w zakresie należności i zobowiązań Skarbu Państwa. Rząd w pełni kontroluje dług publiczny, zapewnia płynność finansową, dąży do obniżenia kosztów obsługi długu publicznego poprzez aktywną politykę emisji SPW, wydłużanie okresu ich zapadalności, ograniczanie udziału bonów skarbowych, co przy spadających stopach procentowych może zniechęcić zagraniczny kapitał spekulacyjny do inwestowania w ten instrument. Rząd na bieżąco rozwiązuje problemy zadłużenia zagranicznego Państwa. Przedstawione w projekcie ustawy budżetowej na rok 1999 zapisy w ocenianej dziedzinie należności i zobowiązań Skarbu Państwa zapewniają - w ujęciu ogólnym - kontynuację pozytywnych tendencji zaobserwowanych w tej dziedzinie w ostatnich latach.