

Dr Wojciech Misiąg
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Ekspertyza nr 195
(IP-89G)

Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2000 (Druk Sejmowy nr 1392)

Spis treści

Układ budżetu i ustawy budżetowej.....	15
Działy administracji rządowej.....	17
Treść uzasadnienia	17
Założenia makroekonomiczne	18
Ogólne proporcje budżetu państwa	19
Dochody budżetu państwa	20
Wydatki budżetu państwa	20
Transfery na rzecz ludności	21
Dotacje	22
Inwestycje	22
Rezerwy celowe	23
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	24
Fundusz Pracy.....	25
Inne fundusze celowe.....	26
Zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne	27
Bilans sektora finansów publicznych.....	27
Przepisy regulacyjne	28
Podsumowanie	29

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy budżetowej na rok 2000, przekazany Marszałkowi Sejmowi przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 30 września 1999 r. i zawarty w Druku Sejmowym nr 1392. Przedstawiony mi do opinii materiał obejmuje:

- 1) projekt ustawy budżetowej,
- 2) strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych,
- 3) trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej,
- 4) uzasadnienie projektu ustawy budżetowej.

W mojej opinii skoncentruję się na zagadnieniach związanych z podstawowymi, zbiorczymi wskaźnikami budżetowymi, analizie powiązań budżetu państwa z innymi segmentami sektora finansów publicznych oraz zagadnieniach związanych z formalną stroną przedłożenia rządowego. Mniej dokładnie potraktowane zostały natomiast w opinii zagadnienia związane z wydatkami przypisanymi do poszczególnych części i działów. Wynika to po części z konieczności utrzymania rozmiarów opinii w rozsądnych granicach, po części zaś z faktu, iż do szczegółowej oceny poszczególnych wydatków brak w uzasadnieniu podstawowych informacji umożliwiających analizę.

Układ budżetu i ustawy budżetowej

Projekt budżetu państwa na rok 2000 różni się w swoim układzie od budżetów z poprzednich lat. Najważniejsze zmiany, głównie wynikające z konieczności dostosowania schematu budżetu do wymogów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (dalej powoływanej jako UFP), są następujące:

- 1) części budżetowe oznaczane są albo nazwami urzędów i innych instytucji, których kierownicy są dysponentami środków budżetowych, albo nazwami działów administracji rządowej,
- 2) uwzględniono pełny układ klasyfikacji rozdziałowej,
- 3) z „właściwego” budżetu państwa (załączniki 1, 2 i 4) wyłączono dochody z zagranicznej pomocy finansowej i wydatki finansowane tymi dochodami.

O ile uwzględnienie w projekcie wszystkich rozdziałów jest krokiem w kierunku rzeczowego uszczegółowienia budżetu państwa, to opisane w dalszej części opinii utworzenie części odpowiadających działom administracji rządowej bardzo zaciemniło obraz budżetu państwa i w poważnym stopniu utrudnia np. dokonywanie porównań z budżetem na rok bieżący.

Zwraca też uwagę fakt, iż Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy budżetowej, przewidzianej w art. 61 ust. 5 UFP i nie włączyła do ustawy budżetowej ani planu finansowego żadnej z agencji rządowych, ani planów finansowych największych instytucji parabudżetowych (np. powołanych ustawami środków specjalnych, mających w istocie rzeczy charakter funduszy celowych). W efekcie zakres podmiotowy ustawy budżetowej jest – mimo tego, że mógł on być rozszerzony, co niewątpliwie byłoby korzystne – identyczny jak w latach ubiegłych.

Za co najmniej kontrowersyjne uważam wyłączenie z właściwych dochodów i wydatków budżetowych środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Przepis art. 61 ust. 3 UFP, głoszący iż *Do budżetu państwa włączone są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi i wydatki z nich finansowane należy* – moim zdaniem – rozumieć w ten sposób, iż zarówno dochody z pomocy zagranicznej, jak i wydatki nimi finansowane są wliczane odpowiednio do dochodów i wydatków, a **oprócz tego** wyodrębnione w budżecie – albo przez podanie ich w odrębnej pozycji planu dochodów i dodanie jeszcze jednej kolumny do planu wydatków budżetowych, albo też – co uważałbym jednak za rozwiązanie gorsze – przez dodanie odpowiedniego załącznika. Za taką interpretacją przemawia brzmienie art. 63 ust. 2 UFP, choć jednocześnie należy zauważyć, że dochodów z pomocy zagranicznej nie ma w wykazie dochodów budżetowych określonym w art. 62 UFP.

Sprawa nie ma charakteru czysto formalnego – wyłączenie wydatków finansowanych środkami pomocowymi pozwoliło bowiem z jednej strony ominąć w ustawie budżetowej szczegółowego przedstawienia proponowanego sposobu wykorzystania tych środków, a jednocześnie będzie powodowało, że nie będą do nich miały zastosowania przepisy UFP odnoszące się do *wydatków budżetu państwa*.

W treści ustawy budżetowej nowymi elementami są załączniki dotyczące nieinwestycyjnych dotacji podmiotowych oraz dotacji dla funduszy i agencji. W dotychczasowy sposób zaprezentowano przychody i wydatki funduszy celowych (choć nie wszystkie fundusze celowe zaprezentowano w odpowiednim załączniku), a także zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne.

Projekt ustawy budżetowej na rok 2000, choć został w swej formie częściowo dostosowany do wymogów UFP, jest z tą ustawą niezgodny w następujących punktach:

- 1) brak podziału części budżetowej 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* na 3 części, odpowiadające poszczególnym działom administracji rządowej, co narusza przepis art. 67 ust. 5 UFP,
- 2) wyłączenie środków pomocowych i finansowanych tymi środkami wydatków z zestawienia dochodów i wydatków budżetowych,
- 3) brak planów finansowych niektórych funduszy celowych.

Wątpliwości co do zgodności z UFP budzi również sposób przedstawienia w ustawie dotacji podmiotowych oraz kwestia rezerw celowych. Problemy te zostaną omówione w dalszych rozdziałach opinii.

Działy administracji rządowej

Zgodnie z art. 67 ust. 5 UFP ustawa budżetowa winna zawierać części odpowiadające poszczególnym działom administracji rządowej. Projekt ustawy budżetowej na rok 2000 w zasadzie spełnia ten formalny wymóg (pomijając wspomnianą już kwestię działu *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*), jednak sposób, w jaki tego dokonano każe wątpić w sensowność nie tylko przywołanego przepisu UFP, lecz i całej koncepcji działów administracji rządowej. Części budżetu państwa odpowiadające działom administracji rządowej są bowiem albo „przemianowanymi” częściami oznaczanymi dotąd nazwami resortów (np. część Ministerstwa Kultury i Sztuki stała się częścią *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, zamiast Ministerstwa Obrony Narodowej mamy *Obronę narodową*, zamiast Ministerstwa Sprawiedliwości – *Sprawiedliwość*), albo budżetami resortowymi „pokrojonymi” na fragmenty – tak np. z resortu Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej powstały dwie odrębne części – *Transport* i *Gospodarka Morska*, do których przydzielono – według nigdzie nie określonych kryteriów – wszystkie wydatki resortu. Jest przy tym oczywiste, że podział taki musi być do pewnego stopnia sztuczny – w resorcie transportu i gospodarki morskiej istnieją takie komórki organizacyjne, które nie dają się merytorycznie przyporządkować ani do transportu, ani do gospodarki morskiej. Podział taki musiał zostać jednak dokonany, choć prawdę mówiąc – niczemu nie służy.

W niektórych przypadkach trudno również zidentyfikować dysponentów poszczególnych części. W budżecie na rok 2000 mamy – tak jak dotychczas – część *Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki*, lecz obok niej pojawiają się również części *Kultura fizyczna i sport* oraz *Turystyka*. Kto ma dysponować środkami ujętymi w tych częściach – z projektu ustawy budżetowej nie wiadomo. Co ciekawsze, budżet państwa w części *Kultura fizyczna i sport* zawiera tylko wydatki administracyjne. Trudności z identyfikacją dysponenta dotyczą również innych części – np. *Administracja publiczna*, czy *Rozwój regionalny*. Po wprowadzeniu do schematu części budżetowych działów administracji rządowej budżet państwa stał się zdecydowanie mniej przejrzysty, a sama koncepcja działu niejasna ze względu na występowanie w częściach odpowiadających działom administracji rządowej wydatków na zadania zdecydowanie nie mieszczące się merytorycznie w danym dziale.

Treść uzasadnienia

Poważną przeszkodą w sprawnym przeprowadzeniu tegorocznej debaty budżetowej będzie przedłożone przez Radę Ministrów uzasadnienie projektu ustawy budżetowej. Ten obszerny, liczący ok. 420 stron dokument, zawiera z jednej strony bardzo szczegółowe informacje o wybranych rodzajach wydatków, z drugiej jednak – pozostawia bez komentarza wiele ważnych pozycji planu wydatków. Jednocześnie zdecydowanie brak w uzasadnieniu szerszego przedstawienia zmian zakresu zadań finansowanych z budżetu państwa w roku 2000 w porównaniu z zakresem z budżetu państwa na rok 1999. Z tego powodu niezwykle trudne jest dokonanie analizy działowej struktury wydatków budżetowych i ustalenie, na ile zaproponowany plan wydatków odpowiada zmianom zadań finansowanych z budżetu państwa i deklarowanym priorytetom.

Poważnym brakiem uzasadnienia jest również pozostawienie bez jakichkolwiek objaśnień kwestii relacji uwzględnionych w projekcie budżetu wydatków związanych z przyjętymi

przez Rząd programami restrukturyzacyjnymi z założeniami finansowymi zawartymi w tych programach.

Przytoczmy tylko kilka przykładów oczywistych luk w uzasadnieniu.

1. Kwotę odpisu na koszty ZUS zaproponowano na poziomie niższym od maksymalnego dopuszczalnego, jednak decyzja o wydatkowaniu tak wielkiej kwoty (ponad 2,6 mld zł) nie powinna być podejmowana bez zapoznania się z proponowanym sposobem wykorzystania tej kwoty przez ZUS.

2. Nie uzasadniono również proponowanej wysokości (ok. 1,8 mld zł) wydatków na restrukturyzację górnictwa. Co więcej, zaproponowany mechanizm wydatkowania tej kwoty powoduje, że Sejm uchwalając budżet będzie musiał – jeśli zaakceptuje propozycje systemowe Rządu – uchwalić kwotę dotacji „w ciemno”, gdyż podział tej kwoty (wybór zadań do finansowania) zostanie dokonany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, którego tezy powinny być dołączone (lecz nie są) do projektu ustawy budżetowej.

3. W identyczny sposób (czyli pomijając wszelkie objaśnienia) potraktowano w uzasadnieniu dotację dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, planowaną na kwotę przekraczającą 1,1 mld zł.

4. W projekcie budżetu państwa widoczny jest wyraźny realny wzrost wydatków na oświatę. Wiadomo jednak, że część (nie wiadomo jaka) tego wzrostu ma służyć sfinansowaniu nowych zadań i jednorazowych wydatków związanych z wdrażaniem reformy oświatowej. Brak oceny wielkości tych kosztów uniemożliwia ustalenie, czy budżet na rok 2000 istotnie proponuje poprawę sytuacji finansowej oświaty, czy też wyłącznie finansuje wzrost zadań z tego zakresu. Problem ten dotyczy również wydatków na szkolnictwo wyższe – bez znajomości wydatków na dotacje dla nowo powstałych szkół wyższych i dla wyższych szkół zawodowych (a informacji takiej w uzasadnieniu nie ma) nie jesteśmy w stanie ocenić, czy realny wzrost wydatków w tym dziale, wynoszący według uzasadnienia 3,3% oznacza poprawę sytuacji finansowej szkół wyższych, czy też jest wyłącznie efektem zwiększenia zakresu zadań

5. Podobne wątpliwości rodzą się przy analizie wydatków na kulturę. Zgodnie z uzasadnieniem wydatki budżetu państwa na kulturę mają być w 2000 r. o 7,3% większe niż w 1999 r., co oznaczałoby niewielki realny wzrost nakładów. W planie wydatków na rok 2000 pojawia się rezerwa na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, wynosząca 153,6 mln zł, co stanowi prawie 1/4 planowanego budżetu kultury. Jeśli dotacji takich nie było w planie wydatków na rok 1999, to okaże się, że w odniesieniu do instytucji państwowych z działu *Kultura i sztuka* Rząd proponuje na rok 2000 nie wzrost, lecz spadek wydatków – i to spadek znaczny, bo wynoszący – w ujęciu realnym – 22,5%!

6. Bardzo lakonicznie potraktowano w „Uzasadnieniu” finanse całego sektora finansów publicznych. Nic nie napisano o kasach chorych (jedynie z tabel na końcu „Uzasadnienia” można odczytać założenie o zrównoważeniu dochodów i wydatków kas, nie zaprezentowano szacunku budżetów gmin, powiatów i województw, lecz jedynie globalne wszystkie budżetów samorządowych, pominięto w ogóle dochody i wydatki agencji rządowych itd.

7. Niewiele dowiadujemy się również z „Uzasadnienia” na temat kierunków wykorzystania środków pomocowych. Ograniczono się w zasadzie tylko do powtórzenia poszczególnych liczb z załącznika nr 3 do projektu ustawy budżetowej, nie wzbogacając tej informacji o żadne dane dotyczące planów wykorzystania tych środków.

Założenia makroekonomiczne

Projekt budżetu państwa na rok 2000 zestawiono przy następujących ważniejszych założeniach makroekonomicznych:

- 1) produkt krajowy brutto będzie w 2000 r. – w ujęciu realnym – o 5,2%,
- 2) indeks cen towarów konsumpcyjnych (średnioroczny) wzrośnie o 5,7%,
- 3) średnioroczny kurs złotego do dolara wyniesie w 2000 r. 3,95 zł/USD,
- 4) przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej będzie w 2000 r. o 7,7% wyższe niż w roku 1999,
- 5) eksport – w ujęciu realnym – wzrośnie w 2000 r. o 5,5%, a import – o 8,9%,
- 6) stopa bezrobocia w końcu 2000 r. wyniesie 11,5%, o 0,3 punktu procentowego mniej niż w końcu 1999 r.

W świetle wyników gospodarki w ostatnich miesiącach założenia te uznać należy za realne, choć ambitne. Dotyczy to zwłaszcza planowanego poziomu inflacji i stopnia aprecjacji złotego. W „Uzasadnieniu” wybito fakt, iż średnioroczny kurs dolara w 2000 r. ma być o 1,8% wyższy niż w roku bieżącym, co oznaczałoby rzeczywiście tylko nieznaczną aprecjację złotego. Sytuacja będzie się jednak przedstawiała inaczej, gdy zauważymy, że prognozowany średnioroczny kurs złotego do dolara w 2000 r. jest aż o 3,2% niższy od kursu obecnego. Sprawę wyjaśniłoby nieco podanie w „Uzasadnieniu” przewidywanej ścieżki zmian kursu w ostatnich miesiącach 1999 r. i w całym roku 2000. Niezależnie jednak od tego, jak ścieżka ta miałaby wyglądać, należy przewidywać, iż w przypadku spełnienia się przewidywań kursowych, znaczne przyspieszenie dynamiki eksportu (0,5% w 1999 r., 5,5% w 2000 r.) może być trudne do osiągnięcia.

Na wyniki gospodarcze 2000 r. istotny wpływ mieć będzie również rzeczywisty przebieg realizacji budżetu państwa i ogólna atmosfera polityczna w kraju. Jeśli wyniki finansowe sektora finansów publicznych będą istotnie odbiegały od założeń przedstawionych w uzasadnieniu, to można się spodziewać wyższego niż przewidziano poziomu inflacji oraz gorszego – przez zmniejszenie napływu zagranicznego kapitału inwestycyjnego – salda bilansu płatniczego.

Ogólne proporcje budżetu państwa

Po uwzględnieniu korekty polegającej na uwzględnieniu w dochodach i wydatkach kwot związanych z dochodami zagranicznymi, planowane dochody budżetu państwa w 2000 r. wynoszą ok. 143,9 mld zł (21,27% prognozowanej wielkości PKB) i są o 11,3% większe od dochodów ustalonych w ustawie budżetowej na rok 1999.

Wydatki budżetu państwa w 2000 r. (również po uwzględnieniu korekty) mają wynieść 156,6 mld zł (23,14% PKB) i są o 10,2% większe niż w roku 1999. Planowany deficyt budżetu państwa (12,7 mld zł) odpowiada zatem 1,87% PKB.

Parametry te nie odbiegają istotnie od wielkości z 1999 r., a obniżenie relacji deficytu budżetowego do PKB do poziomu poniżej 2%, należałoby uznać za fakt bardzo pozytywny, gdyby nie to, że niski deficyt budżetu państwa zostanie prawdopodobnie okupiony wyższym zadłużeniem innych segmentów sektora finansów publicznych. Dotyczy to w szczególności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który przy utrzymaniu na zaproponowanym poziomie dotacji z budżetu państwa – według obliczeń IBnGR – odnotuje prawdopodobnie w 2000 r. przyrost długu sięgający 0,4 - 0,5% PKB. Bardzo prawdopodobne jest też, iż podobny deficyt wystąpi w finansach kas chorych. W efekcie okaże się, że mimo coraz lepszych wskaźników budżetu państwa deficyt całego sektora finansów publicznych utrzymuje się nadal na poziomie nie mniejszym niż 3% PKB.

W 2000 r. mamy więc osiągnąć nie poprawę sytuacji finansowej sektora finansów publicznych, lecz zmianę struktury deficytu sektora, polegającą na częściowym przerzuceniu deficytu budżetu państwa na inne segmenty sektora finansów publicznych.

Dochody budżetu państwa

Przyszłoroczne dochody budżetu państwa – bez środków pomocowych – zaplanowano na poziomie ok. 141,4 mld zł, co oznacza, że w stosunku do planu z ustawy budżetowej na rok 1999 dochody mają wzrosnąć o 9,4%, a w stosunku do aktualnych ocen dochodów budżetowych w 1999 r. – o 11,8%.

Przewiduje się istotne przesunięcia w strukturze dochodów podatkowych. Dochody z podatków pośrednich (VAT, akcyza) mają wzrosnąć o ok. 16%, głównie dzięki przewidywanym zmianom w systemie opodatkowania (podniesienie niektórych stawek VAT i akcyzy), wpływy z podatku dochodowego mają wzrosnąć o 6,9% (co oznaczałoby przyjęcie założenia, że łączny efekt obniżenia skali podatkowej i redukcji zakresu ulg jest – w pierwszym okresie – negatywny dla budżetu państwa), tylko o 0,3% mają wzrosnąć dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, którego stawka ma być w 2000 r. niższa niż w roku 1999.

W szacunku dochodów niepodatkowych zwracają uwagę dwie pozycje:

- 1) cła, z których wpływy mają być prawie o 25% niższe niż zakładano na rok 1999,
- 2) wpłaty z zysku NBP, zaplanowane na poziomie przewyższającym prawie pięciokrotnie aktualną ocenę wpłat NBP w roku 1999.

Ustaloną w projekcie ustawy budżetowej prognozę dochodów budżetu państwa w roku 2000 uznać należy za realistyczną, choć dość napiętą. Szacunki dochodów budżetowych przeprowadzone w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową dawały dla roku 2000 wyniki nieco niższe (ok. 138 - 139 mld zł), jednak takie różnice w ocenach mieszczą się w granicach statystycznego błędu szacunku. Za najważniejsze zagrożenia dla zapisanego w projekcie planu dochodów należy uznać:

- 1) możliwość uzyskania znacznie niższych dochodów z wpłat z zysku NBP; ta pozycja jest w ogóle bardzo trudna do oszacowania (w swoim działaniu NBP oczywiście nie jest związany obowiązkiem dostarczenia budżetowi odpowiedniej kwoty dochodów), a poziom przewidywany dla roku 2000 przewyższa wielokrotnie faktyczne wpłaty dokonywane przez NBP w kilku ostatnich latach; opieranie konstrukcji budżetu na założeniu tak gwałtownego wzrostu dochodów z tego tytułu wydaje się więc dość ryzykowne;
- 2) niepewność co do wprowadzenia w 2000 r. zmian w systemie podatków pośrednich (głównie VAT), umożliwiających osiągnięcie dodatkowych wpływów uwzględnionych w prognozie budżetowej – wydaje się już mało prawdopodobne, by prace nad nowelizacją ustaw podatkowych zakończyły się w terminie umożliwiającym wprowadzenie proponowanych zmian już w roku 2000.

Mimo założenia istotnego spadku z dochodów z ceł również tej pozycji nie uważam za bezpieczną. W poprzednich latach (w tym również przy planowaniu budżetu na rok 1999) kilkakrotnie zbyt nisko oceniono skutki stopniowej redukcji stawek celnych, co w efekcie powodowało trudności w realizacji planu dochodów z ceł.

Reasumując – prognozę dochodów budżetu państwa należy uznać za poprawną, choć niewątpliwie obniżenie planu dochodów do 139 – 140 mld zł dałoby wyraźnie większą pewność realizacji założonego planu dochodów.

Wydatki budżetu państwa

W strukturze wydatków budżetu państwa mają nastąpić w 2000 r. istotne zmiany. Obrazuje je poniższa tabela, zawierająca wskaźniki struktury wydatków budżetowych w latach 1999 - 2000 oraz przyjęte w projekcie ustawy wskaźniki wzrostu poszczególnych rodzajów wydatków.

Wyszczególnienie	1999	2000	1999 = 100	
	Struktura (w %%)		nomi- nalnie	realnie
Dotacje i subwencje	51,0	54,1	115,0	108,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	8,4	8,5	109,2	103,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	19,6	18,6	103,0	97,5
Wydatki majątkowe	5,3	5,4	111,8	105,8
Rozliczenia z bankami	1,2	1,5	136,8	129,5
Obsługa długu publicznego	14,5	11,9	89,1	84,3
Wydatki ogółem	100,0	100,0	108,5	102,6

Wyraźnie widoczne jest przesunięcie między dotacjami i subwencjami, a wydatkami bieżącymi. Sam kierunek zmian nie zaskakuje (takie miały być skutki reformy administracyjnej). Jeśli jednak w 2000 r. ma nastąpić znaczny spadek realnej wartości wydatków jednostek budżetowych, to konieczne jest dokładne wyjaśnienie dwóch kwestii:

- W jakim stopniu spadek ten jest efektem ograniczenia zakresu zadań finansowanych z budżetu państwa, a w jakim ma być osiągnięty dzięki bardziej efektywnemu gospodarowaniu środkami budżetowymi?
- Jak spadek realnej wartości wydatków bieżących jednostek budżetowych nie wynikający ze zmian zakresu zadań rozkłada się na poszczególne działy i jakie jest uzasadnienie takiego rozkładu?

Należy też zwrócić uwagę na fakt, iż założenia budżetu państwa na rok 2000 przewidują realny wzrost (mierzony nie tylko wysokością przeciętnego wynagrodzenia, ale i funduszu płac) wynagrodzeń i uposażeń, a to oznacza, że spadek realnej wartości rzeczowych wydatków jednostek sfery budżetowej będzie musiał być jeszcze większy niż 2,5%.

Wątpliwości budzi też radykalne zmniejszenie w planie wydatków na rok 2000 kosztów obsługi długu publicznego. Jest faktem, że takie czynniki jak malejąca inflacja i zakładana aprecjacja złotego powodują – nawet przy rosnącej nominalnej wartości długu – relatywne zmniejszenie wydatków na obsługę długu publicznego. Skala tego zmniejszenia jest jednak bardzo duża. Niewykluczone, że po kilku latach, w których wydatki na obsługę długu były wyraźnie przeszacowane, tym razem plan zestawiono na zbyt niskim poziomie. Wobec obligatoryjnego charakteru płatności związanych z długiem oznaczałoby to konieczność dalszego ograniczania albo nakładów inwestycyjnych, albo – co byłoby jednak bardzo trudne – wydatków bieżących.

Transfery na rzecz ludności

Ogromna większość budżetowych wydatków na świadczenia pieniężne dla ludności koncentruje się w dwóch działach: *opieka społeczna* oraz *ubezpieczenia społeczne*. Dynamika wydatków na świadczenia dla osób fizycznych przedstawia się następująco:

	1999	2000		
Wyszczególnienie	Struktura		1999 = 100	
	(w %%)		nomi- nalnie	realnie
Pomoc społeczna	40,1	39,5	107,5	101,7
Ubezpieczenia społeczne	46,8	48,2	112,3	106,2
Pozostałe	13,1	12,3	103,4	97,8
Wydatki ogółem	100,0	100,0	109,2	103,3

Wyraźnie widać, jak rośnie udział wydatków w dziale *Ubezpieczenia społeczne*, do których zalicza się wydatki na emerytury i renty tzw. służb mundurowych (żołnierzy i funkcjonariuszy Wojska, służb podległych MSWiA oraz Służby Więziennej). Dynamika tych wydatków przewyższa nie tylko dynamikę wszystkich świadczeń dla ludności, ale również – i to znacznie – dynamikę wypłat emerytur i rent w systemach „pracowniczym” i rolniczym.

Dotacje

Ujęta w projekcie budżetu na rok 2000 kwota dotacji na finansowanie zadań gospodarczych wynosi prawie 3 mld zł i jest o 19,4% większa niż w roku 1999.

Dominującą pozycją są dotacje podmiotowe, których zasadnicza część przeznaczona jest na restrukturyzację górnictwa. Uderza fakt, że w załączniku nr 9, zawierającym *wykaz jednostek, dla których zaplanowano dotacje podmiotowe*, mniej niż 10% ogólnej kwoty dotacji podmiotowych zostało faktycznie przypisane do konkretnych podmiotów (jednostek), a dwie największe pozycje planu dotacji podmiotowych, czyli:

- dotacje przyznawane na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych,
- dotacje dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie,

zostały podane tylko w kwotach zbiorczych. Praktyka taka nie jest niezgodna z przepisami UFP, dopuszczającymi wyjątki od reguły określania w ustawie budżetowej wykazu jednostek otrzymujących dotacje podmiotowych, jednak przy takiej proporcji „wyjątków” do dotacji opisanych w przewidziany w UFP sposób, powstaje pytanie o sensowność tak łatwej do obejścia regulacji.

Zakres dotacji przedmiotowych ma być w 2000 r. identyczny jak w roku 1999, zwraca jedynie uwagę stosunkowo wysoki wzrost dotacji do pasażerskich przewozów kolejowych - dotacje na ten cel mają wzrosnąć z 537,8 mln zł w 1999 r. do 607,7 mln zł, czyli aż o 13%. Tak znaczny wzrost dopłat do dotowanych również z innych tytułów Polskich Kolei Państwowych wymagałby dokładnego uzasadnienia i kalkulacji.

Inwestycje

Zaproponowana w projekcie budżetu państwa na rok 2000 kwota przeznaczona na wydatki majątkowe (8.351 zł, czyli ok. 5,4% wszystkich wydatków budżetowych) jest – w ujęciu realnym – o ok. 7% od wydatków majątkowych w ustawie budżetowej na rok 1999. Wzrost ten ocenić należy pozytywnie, choć jednocześnie trzeba stwierdzić, że taki wzrost realnej kwoty wydatków inwestycyjnych jest zbyt mały na potrzeby niezakłóconej realizacji zadań inwesty-

cyjnych rozpoczętych w ubiegłych latach. Świadczy o tym przede wszystkim zaproponowane w projekcie ustawy budżetowej przesunięcie terminów zakończenia wielu zadań inwestycyjnych, a także finansowanie niektórych inwestycji w takim zakresie, że utrzymanie planowanych terminów oddania inwestycji do użytkowania wydaje się nierealne.

Z inwestycji, których termin realizacji ma ulec przesunięciu, wymienić można np.:

- centralny zakład wzbogacania i odsiarczania miałów Nadwiślańskiej Spółki Węglowej – z roku 2001 na 2002, przy czym dotacja budżetowa na rok 2000 stanowi ok. 5% kwoty, jaką budżet państwa powinien przeznaczyć na tę inwestycję w latach 2000 - 2002
- zbiornik na Sole w Świnnej Porębie (rozpoczęty w 1986 r.) – z roku 2008 na 2010, a kwota przewidziana w budżecie państwa na rok 2000 stanowi 0,1% nakładów, jakie budżet państwa ma ponieść do końca inwestycji,
- szpital MON w Ełku - z roku 2000 na 2001,
- rozbudowa i modernizacja szpitala MSWiA w Olsztynie – z roku 2000 na 2001,
- budowa szpitala chirurgii plastycznej w Polanicy - z roku 2001 na 2002,
- budowa szpitala w Zabrze - z roku 2001 na 2003, przy czym proponowany rozkład dotacji budżetowych jest następujący: 2000 – 10 mln zł, 2001 – 50 mln zł, 2002 – 125 mln zł, 2003 – 389,3 mln zł.

Najbardziej dotowaną inwestycją samorządową będzie w 2000 r. metro w Warszawie, na które budżet państwa ma przeznaczyć w 2000 r. 70 mln zł.

Rezerwy celowe

Ujęta w projekcie ustawy budżetowej kwota rezerw celowych wynosi 7.656,9 mln zł, co odpowiada 5% planowanych wydatków, co jest wskaźnikiem wyraźnie wyższym niż w ostatnich latach. Projektu budżetu w części 83 - *Rezerwy celowe* nie można przy tym uznać za zgodny z zasadami tworzenia budżetu określonymi w UFP.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 UFP, rezerwy celowe mogą być tworzone:

- 1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu,
- 2) na wydatki, których źródłem finansowania są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym również nie podlegające zwrotowi,
- 3) gdy inne ustawy tak stanowią.

Można z łatwością wskazać w wykazie rezerw co najmniej kilka pozycji, które nie odpowiadają żadnej z wymienionych powyżej możliwości. Są to np.:

- 1) rezerwa na utworzenie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (nawiasem mówiąc - niedawno zlikwidowanego),
- 2) rezerwa na koszty przygotowania nowych dowodów finansowych,
- 3) rezerwa na wzmocnienie kondycji finansowej polskiej dyplomacji (wyjątkowo enigmatyczny opis przeznaczenia),
- 4) rezerwa na Inspekcję Handlową,
- 5) rezerwa na remont Belwederu,
- 6) rezerwa na rozbudowę Białowieskiego Parku Narodowego

i wiele innych. Dotyczy to w szczególności rezerw inwestycyjnych. Jeśli mielibyśmy wierzyć, że w momencie uchwalania planu dotacji inwestycyjnych (np. na realizację programu

Gniezno 2000 nie można wskazać konkretnych obiektów realizowanych z udziałem środków z rezerw, to pojawia się pytanie: na jakiej podstawie ustalono kwotę niezbędnej dotacji?

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) ustalono w projekcie ustawy budżetowej na kwotę 14.001 mln zł. W moim przekonaniu wielkość ta jest zaniżona, a problemy z finansowaniem w 2000 r. wypłat z FUS będą – przy utrzymaniu dotacji na zaproponowanym poziomie – największym zagrożeniem dla stabilności finansowej państwa.

To, że planowana dotacja jest zbyt niska, zdają się zresztą przyznawać sami Autorzy projektu ustawy budżetowej. Świadczy o tym zarówno to, że uznano za konieczne dodatkowe dofinansowanie FUS pożyczką z budżetu państwa, wynoszącą 2 mld zł, jak i założone w projekcie ustawy budżetowej zwiększenie – o ok. 300 mln zł – stanu zobowiązań FUS, który na koniec 2000 r. ma już osiągnąć poziom ponad 6 mld zł.

O zaniżeniu dotacji dla FUS przekonują w pierwszym rzędzie dwa elementy rachunku przychodów i wydatków FUS, przedstawione w jej planie finansowym:

- 1) założenie, że ściągальność należnej FUS składki na ubezpieczenie społeczne wyniesie w 2000 r. prawie 99% – założenie to, szczególnie gdy weźmiemy pod uwagę obecny stan organizacyjny ZUS i jego trudności z identyfikacją dłużników, wydaje się całkowicie nierealistyczne; obniżenie wskaźnika ściągальności do realnego – i nadal wysokiego – wskaźnika wynoszącego 97%, spowodowałoby konieczność zwiększenia dotacji o ok. 1,7 mld zł;
- 2) brak w rachunku kosztów (wydatków) FUS w 2000 r. jakichkolwiek wydatków na obsługę długu zaciągniętego w 1999 r. i przewidzianym do zaciągnięcia w 2000 r.

Jeśli przewiduje się, że zadłużeniem FUS w końcu 2000 r. będą wyłącznie pożyczki udzielone przez Skarb Państwa ze środków budżetowych i że pożyczki te będą nieoprocentowane, to należałoby taki fakt ujawnić przynajmniej w uzasadnieniu. Praktyka taka oznaczałaby przy tym świadome kamuflowanie pełnych kosztów FUS przez przerzucenie na budżet państwa kosztów obsługi długu ZUS. Nie ma to oczywiście nic wspólnego z deklarowaną zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych. Nawiasem mówiąc – odrębnej analizy wymaga rozważenie problemu, czy wobec faktu, że wypłaty z FUS są gwarantowane przez państwo, pożyczki udzielane na wyrównanie niedoborów finansowych FUS nie powinny być od razu klasyfikowane jako wydatki budżetu państwa na dotacje dla FUS.

Wyjaśnienia wymaga również struktura zadłużenia FUS na koniec 1999 r. W podanej w planie finansowym FUS kwocie 5.700 mln zł mieści się na pewno 4.000 mln zł pożyczki z budżetu państwa oraz 1.700 mln zł długu wobec innych podmiotów. Konieczne jest wyjaśnienie, czy kwota ta obejmuje wyłącznie dług wobec banków, czy też również zadłużenie FUS w stosunku do funduszy emerytalnych II filaru. Za mało prawdopodobne uważam, by powstały już dług wobec funduszy mógł być w pełni spłacony w 1999 r.

Wątpliwości budzi też wynikający z planu finansowego FUS rachunek przepływów pieniężnych. Z przedstawionego poniżej rozliczenia wynika, że FUS powinien – zgodnie z przedstawionymi w planie wielkościami – zakończyć rok ze stanem zadłużenia o ok. 50 mln zł mniejszym od podanego w planie. Wszystkie zamieszczone w rozliczeniu liczby (poza wysokością pożyczki budżetowej) pochodzą z zamieszczonego w projekcie ustawy budżetowej planu finansowego FUS.

		mln zł
1.	Stan zobowiązań na początek roku	5.700
2.	Stan środków na początek roku	120
3.	Przychody własne	72.449
4.	Dotacja	14.001
5.	Pożyczka z BP	2.000
6.	Razem środki do dyspozycji (2 + 3 + 4 + 5)	88.570
7.	Wydatki	86.727
8.	Pozostałość środków (6 - 7)	1.843
	Rozdysponowanie:	
9.	Stan środków na koniec roku	120
10.	Spłata zobowiązań (8 - 9)	1.723
11.	Stan zobowiązań na koniec roku (1 + 5 - 10)	5.977

Nie można również przejść do porządku dziennego nad sposobem określenia w projekcie ustawy budżetowej kwoty wydatków własnych ZUS. Propozycja ustalenia odpisu dla ZUS na ogromną przecież kwotę 2.670 mln zł nie została poparta żadną argumentacją wskazującą – np. przez zaprezentowanie projektu planu finansowego ZUS – dlaczego taka właśnie kwota jest Zakładowi niezbędna dla realizacji jego zadań.

Fundusz Pracy

Od kilku lat Fundusz Pracy (FP) ma wyraźne problemy z planowaniem swoich dochodów i wydatków. Widoczne to było w 1998 r., gdy możliwe było wycofanie z FP aż 1,5 mld zł dotacji, podobnie jest również w bieżącym roku – przez większą część roku FP działał bez konieczności uzupełniania swoich środków dotacją budżetową. Wydaje się, że również w planie finansowym dotacja dla FP jest zawyżona. Przemawiają za tym 2 argumenty:

- 1) przewiduje się, że w 1999 r. FP otrzyma 700 mln zł; kwota taka jest nie do uzasadnienia w świetle wyników FP za pierwsze 9 miesięcy roku; albo więc w końcu roku FP będzie ponosił bliżej nieokreślone, duże wydatki (w uzasadnieniu takie przypuszczenie nie znajduje jednak potwierdzenia), albo – co wydaje się bardziej prawdopodobne - zamknie rok ze stanem środków pieniężnych znacznie przewyższającym planowany poziom 418 mln zł;
- 2) wydatki FP na zasiłki dla bezrobotnych mają być w 2000 r. o ok. 10%; tak duży wzrost nie został uzasadniony; zauważmy, że założenia budżetu przewidują, że w 2000 r. nastąpi spadek stopy bezrobocia, a ponadto zaczną działać opisane w uzasadnieniu korekty systemowe, powodujące – jak się wydaje – raczej spadek niż wzrost kwot wypłacanych zasiłków.

Zastanawiające jest też dlaczego w warunkach malejącej stopy bezrobocia struktura wydatków FP zmienia się w ten sposób, że w 2000 r. udział wydatków na zasiłki ma wzrosnąć w stosunku do 1999 r., kosztem innych wydatków. Analizę wydatków FP bardzo utrudnia fakt, iż struktura opisu wydatków w uzasadnieniu nie odpowiada układowi planu finansowego - trudno np. ustalić które pozycje opisane w uzasadnieniu odpowiadają ustalonej na 253,5 mln zł kwocie *pozostałych wydatków bieżących*.

	w %%	
	1999	2000
Wydatki ogółem	100,0	100,0
z tego:		
- zasiłki dla bezrobotnych	37,8	39,8
- aktywne formy	38,1	39,4
- pozostałe wydatki	24,1	20,8

Z powyższych względów uważam, że poziom dotacji dla FP powinien być dokładnie zwerifikowany. Rozważenia wymaga też celowość utrzymywania wysokiego zaangażowania inwestycyjnego FP (prawie 190 mln zł w akcjach i udziałach – nawiasem mówiąc co najmniej niejasna jest interpretacja prawna faktu posiadania przez FP - instytucję nie posiadającą osobowości prawnej – akcji i udziałów w spółkach), a także możliwość odzyskania ponad 400 mln zł ulokowanych w pożyczkach udzielonych z FP.

Inne fundusze celowe

W planach finansowych pozostałych funduszy celowych, nie wzbudzających już tak zasadniczych wątpliwości jak plany finansowe Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy, zasygnalizować warto następujące problemy:

1. W planie finansowym Funduszu Alimentacyjnego przewidywane wydatki są aż o 29,3% większe niż w roku 1999. Nie podano jednak żadnych istotnych argumentów wskazujących na prawdopodobieństwo takiego wzrostu. Ponadto ujęty w planie finansowym stan środków pieniężnych na koniec roku 2000 nie daje się wyprowadzić (podobnie jak w przypadku FUS) z ujętych w planie kwot dochodów i wydatków.
2. W planie finansowym Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS (FER) ściągalność *innych przychodów własnych* wynosi (podobnie zresztą jak w 1999 r.) ok. 16%. Fakt ten nie znalazł żadnego odbicia w treści uzasadnienia. Należy przy okazji wyjaśnić dlaczego należności FER mają wzrosnąć tylko o ok. 127 mln zł, skoro z porównania planowanych wielkości przypisu dochodów i zrealizowanych wpływów wynika, że w 2000 r. należności FER powinny wzrosnąć co najmniej o 258,8 mln zł.
3. W uzasadnieniu planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zwraca uwagę brak jakichkolwiek objaśnień do kwoty *pozostałych przychodów*, stanowiących w 1999 r. 42,9% wszystkich przychodów, a w 2000 r. - ok. 38,5% wpływów. Bez komentarza pozostawiono również fakt, że w 2000 r. przychody te mają być o ok. 13,7% mniejsze niż w roku 1999.
4. W planie finansowym Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych uwagę zwracają następujące pozycje planu:
 - przychody ze składek, które w 2000 r. mają być o ok. 3% mniejsze niż w roku 1999,
 - bardzo wysoki poziom należności z tytułu zaległości w składkach – na koniec 2000 r. ma on odpowiadać 42,7% rocznej składki (dla porównania – w FUS wskaźnik ten wynosi ok. 16% rocznej składki, w FER KRUS – ok. 6%); poziom ten byłby jeszcze wyższy, gdyby nie zaliczane do wydatków umorzenia należności, stanowiące stałą pozycję planu finansowego PFRON,
 - wysokie koszty administracyjne, przekraczające – po odliczeniu wydatków na umorzenia należności PFRON – ponad 100 mln zł.
5. W planie finansowym Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) obok utrzymujących się dysproporcji w dochodach i wydatkach Funduszu (w

2000 r. dochody Funduszu mają być ponad trzykrotnie większe od wydatków FGŚP i ponad 21 razy większe od wydatków pomniejszonych o koszty administracyjne FGŚP i umorzenia należności Funduszu, zwracają uwagę dwie kwestie:

- poziom dochodów z lokat finansowych (papiery wartościowe, pożyczki), wynoszący ok. 2,2% średniorocznego stanu lokat i ok. 8,3% stanu lokat w środkach pieniężnych i skarbowych papierach wartościowych,
- brak w planie jakichkolwiek należności z tytułu nieopłaconych składek.

Zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne

Przychody i wydatki państwowych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych działających przy państwowych jednostkach budżetowych stanowią już niewielką część dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. W 2000 r. dochody wymienionych jednostek równe będą ok. 3,1% dochodów budżetu państwa, a wydatki – ok. 2,9% wydatków budżetu państwa. Zupełnie znikomą część wydatków stanowią będą też dotacje dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, zaplanowane na 29,8 mln zł, czyli ok. 0,2% wszystkich wydatków budżetowych. Problem tzw. gospodarki pozabudżetowej można byłoby więc uznać za marginalny, gdyby nie fakt, iż ponad 44% wszystkich dochodów tzw. jednostek pozabudżetowych gromadzą trzy środki specjalne, powołane ustawowo przy Ministerstwie Finansów, Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki oraz przy głównym Urzędzie Ceł. Rozmiary tych środków specjalnych i obowiązujący w nich system finansowy sprawia, że każdy z tych środków specjalnych należy uznać raczej za ukryty fundusz celowy, niż za środek specjalny. Wydaje się konieczne, by dochody i wydatki wymienionych środków specjalnych, przejmujących kwoty, które po zniesieniu środków specjalnych byłyby dochodami budżetu państwa, sprawiają, iż ich plany finansowe powinny być prezentowane w ustawie budżetowej przynajmniej w takiej szczegółowości, jaka stosowana jest w planach finansowych państwowych funduszy celowych i co najmniej równie dokładnie analizowane.

Bilans sektora finansów publicznych

Zamieszczony w uzasadnieniu ustawy budżetowej *Bilans finansów sektora publicznego*, będący w istocie rzeczy nie bilansem (zestawieniem aktywów i pasywów), lecz zbiorczym zestawieniem dochodów i wydatków sektora finansów publicznych zamyka się kwotami 283,6 mld zł dochodów oraz 296,9 mld zł wydatków, co oznacza, że deficyt sektora finansów publicznych w 2000 r. miałby wynosić 13,3 mld zł. W relacji do prognozowanej wartości PKB w cenach bieżących, dochody, wydatki i deficyt sektora finansów publicznych wynoszą odpowiednio 41,9%, 43,9% i 2,0%. Obniżenie relacji dochodów publicznych do PKB jest zrozumiałe – głównym jego powodem jest przejście części składek na ubezpieczenie społeczne przez fundusze emerytalne tzw. II filaru, nie zaliczane (słusznie) do sektora finansów publicznych. Wbrew oczekiwaniom, reforma emerytalna nie spowodowała jednak znaczącego pogorszenia się wyniku sektora finansów publicznych – Sposób zestawienia bilansu budzi jednak poważne zastrzeżenia. Wymieńmy najważniejsze z nich.

1. Zakres sektora finansów publicznych ujęty w bilansie nie odpowiada definicji zawartej w art. 5 ust. 1 UFP – do pełnego ujęcia sektora brak m.in. agencji rządowych, państwowych i komunalnych instytucji kultury, państwowych szkół wyższych, wyższych szkół zawodowych, komunalnych funduszy celowych i innych państwowych osób prawnych zaliczanych do sektora publicznego. Z uznaniem należy natomiast przyjąć włączenie do bilansu dochodów i wydatków kas chorych, choć konsekwentnie do sektora finansów publicznych należało zaliczyć chyba również publiczne zakłady opieki zdrowotnej, tak jak

– sądząc z liczb – zaliczono do sektora finansów publicznych komunalne zakłady użyteczności publicznej działające w postaci spółek prawa handlowego.

2. Wynik sektora publicznego na rok 2000 jest oszacowany zbyt optymistycznie. Przemawiają za tym następujące fakty:

- wynik finansowy FUS będzie w 2000 r. na pewno gorszy od ustalonego w projekcie ustawy budżetowej – por. rozdział poświęcony FUS,
- zapisany w bilansie dodatni wynik Funduszu Alimentacyjny jest błędny, gdyż omyłkowo zamiast prognozy wpływów do Funduszu od osób zobowiązanych do alimentacji (szacowanych na 228 mln zł) wpisano jako dochody Funduszu kwoty należne, szacowane na 1.053 mln zł; zawyżono w ten sposób kasowo liczony wynik Funduszu o 825 mln zł,
- według bilansu dochody i wydatki kas chorych mają wynieść w 2000 r. ok. 21.313 mln zł; oznaczałoby to wzrost dochodów – w porównaniu do przewidywanych dochodów w 1999 r. – o 2%; nie wydaje się możliwe, by przy takich dochodach możliwe było utrzymanie równowagi finansowej kas, gdyż jest mało prawdopodobne, by kasy mogły zaostrzając swą politykę finansową wobec zakładów opieki zdrowotnej zrekompensować utratę ok. 4% realnej wartości swoich dochodów,
- bardzo optymistyczne są również szacunki dotyczące gospodarki pozabudżetowej gmin (dlaczego wyłączono powiaty i województwa) – w uzasadnieniu nie wyjaśniono na czym opierają się założenia tak wyraźnej poprawy wyniku tego segmentu sektora finansów publicznych (ok. 203 mln zł w 1999 r., ok. 543 mln zł w 2000 r.).

Błędem (działającym w przeciwną stronę – czyli zaniżającym wynik sektora finansów publicznych) jest uznanie za wydatki Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych pożyczek wypłacanych z tego funduszu.

Za istotną wadę bilansu uznać należy zbiorcze potraktowanie trzech szczebli samorządu terytorialnego, a więc brak w materiałach budżetowych jakichkolwiek prognoz dotyczących finansów powiatów i województw samorządowych.

Przepisy regulacyjne

Dużo zastrzeżeń budzą przepisy zawarte w regulacyjnej części projektu ustawy budżetowej. Wymieńmy tylko najważniejsze z nich.

1. Art. 1 – zgodnie z treścią art. 61 ust. 3 do budżetu państwa powinny być włączone *środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi i wydatki z nich finansowane*. W związku z tym kwoty dochodów i wydatków budżetu państwa powinny być skorygowane o kwoty dochodów i wydatków ujętych w załączniku nr 3. Po korekcie dochody budżetu państwa będą równe 143.929.043 tys. zł, a wydatki – 156.629.043 tys. zł.

2. Art. 4 – niezrozumiałe jest sformułowanie dotyczące wykorzystania na pokrycie pożyczkowych potrzeb budżetu państwa przychodów z prywatyzacji uzyskanych w 1999 r. – czy środki te nie znajdowały się w dniu 31 grudnia 1999 r. na rachunku budżetu państwa?

3. Art. 5 – niezręczne jest sformułowanie o przyroście zadłużenia z *tytułu emisji i wykupu skarbowych papierów wartościowych* – czy wykup papierów wartościowych może powodować przyrost zadłużenia?

4. Art. 6 – treść tego artykułu jest co najmniej niejasna. Zgodnie z ust. 1 minister właściwy do spraw finansów może dokonać przedterminowego wykupu zadłużenia zagranicznego i sprzedać odzyskane w ten sposób aktywa finansowe. Ust. 2 określa rozdyspo-

nowanie przychodów z tej sprzedaży. Skąd jednak mają się w takim przypadku wziąć środki na przedterminowy wykup zadłużenia?

5. Art. 8 – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie posiada osobowości prawnej i faktycznie działa w imieniu Skarbu Państwa – gwaranta wypłat świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Jak należy wobec tego interpretować fakt udzielenia FUS pożyczki ze środków budżetu państwa (nawiasem mówiąc, budżet państwa nie posiada żadnych środków, gdyż nie jest instytucją, tylko planem finansowym)? Jaka osoba prawna jest w tej operacji pożyczkobiorcą zobowiązana do spłaty?

6. Art. 15 – co oznacza użyte w pkt 1 sformułowanie (odnoszące się do dotacji do krajowych przewozów pasażerskich), iż kwota dotacji *nie uwzględnia podatku od towarów i usług*?

7. Art. 21 – rezerwy ujęte w ust. 1 pkt 4 - 6 są przeznaczone na różne zadania finansowane kredytami. Czy można wskazać przychody z tych kredytów w załączniku nr 4? Jeśli tak - to celowe byłoby odwołanie się w treści art. 21 do odpowiednich pozycji z załącznika nr 4. Jeśli nie - a tak wynikałoby z analizy załącznika nr 4 - co oznaczają użyte tu sformułowania? Do jakich kredytów, nie ujętych w planie przychodów budżetu państwa odwołują się przepisy art. 21?

8. Art. 34 – przepis ust. 1 jest trudny do zinterpretowania i wyegzekwowania, gdyż w budżecie państwa *w części, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej* nie wyodrębniono wydatków, o których mowa w tym przepisie. Nie wiadomo zatem, do których konkretnie wydatków budżetowych odnosi się ten przepis. Uwaga ta dotyczy również kilku innych artykułów.

Najpoważniejszy problem stanowi jednak przepis art. 48, wyłączający w odniesieniu do niektórych wydatków ujętych w budżecie na rok 2000, stosowanie wskazanych przepisów UFP. Jeśli nawet konstrukcja taka daje się obronić z formalnego punktu widzenia, to niewątpliwie zamieszczenie w ustawie budżetowej przepisu modyfikującego – w odniesieniu do jednego roku – zasady określone w UFP łamie logikę ustawodawstwa finansowego, sprowadza UFP do roli nieistotnego ozdobnika systemu prawnego i stanowi niezwykle niebezpieczny precedens. Proponując zamieszczenie w ustawie budżetowej przepisu wyłączającego stosowanie pewnej normy UFP, Rada Ministrów wyraźnie wskazuje, że uchwalone z jej inicjatywy zasady gospodarki finansowej sektora finansów publicznych obowiązują tylko tak długo, póki nie przeszkadzają w realizacji pewnych zamierzeń. Uważam, że art. 48 powinien być bezwzględnie wykreślony z projektu ustawy.

Dodać należy, że nie jest to jedyny w projekcie ustawy budżetowej przykład lekceważenia zasad określonych w UFP. Ustawę o finansach publicznych uważam za ustawę złą, wymagającą bardzo gruntownych zmian. Nawet zła, jest ona jednak podstawą funkcjonowania finansów publicznych, a podejście prezentowane przez Radę Ministrów niewątpliwie nie sprzyja poszanowaniu norm prawa finansowego, a zasad funkcjonowania finansów publicznych w szczególności.

Podsumowanie

Budżet na rok 2000 oceniam w sumie jako propozycję pasywną, pozwalającą na funkcjonowanie gospodarki i sektora finansów publicznych, lecz nie nakierowaną na rozwiązywanie podstawowych problemów sektora publicznego. Uderza też brak wykorzystania nowych możliwości, jakie dla treści i konstrukcji ustawy budżetowej stworzono w ustawie o finansach publicznych, a więc np. brak w ustawie budżetowej programów wieloletnich, czy rezygnacja z możliwości włączenia do ustawy budżetowej planów finansowych agencji rządowych i innych instytucji państwowych sektora finansów publicznych.

Za największe zalety przedłożonego projektu uważam:

- oparcie projektu budżetu państwa na racjonalnie zbudowanym, choć dość napiętym planie dochodów,
- utrzymanie prawidłowych relacji makroekonomicznych, wyrażających się w takich wskaźnikach jak relacja deficytu budżetowego do PKB i do przyrostu podaży pieniądza,

natomiast za jego wady:

- niedoszacowanie wydatków związanych z reformą emerytalną,
- brak uzasadnienia dla planowania dużych kwot na takie zadania jak np. restrukturyzacja górnictwa i rolnictwa, koszty ZUS,
- brak opisu zmian zakresu zadań finansowanych z budżetu państwa, uniemożliwiający szczegółową ocenę projektu z punktu widzenia poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej.

Krytycznie oceniam również stronę prezentacyjną przedłożonych przez Rząd dokumentów. Dotyczy to zarówno samego układu ustawy budżetowej (a przede wszystkim załączników), jak również treści uzasadnienia, przeładowanego nadmiarem nieistotnych informacji, lecz pozbawionego objaśnień kluczowych problemów dotyczących konstrukcji budżetu i uzasadnienia największych pozycji planu wydatków.

Za odrębne zagadnienie uważam kwestię zgodności projektu ustawy budżetowej na rok 2000 z ustawą o finansach publicznych oraz z ustawą o działach administracji rządowej. Analiza tego problemu powinna prowadzić tak do rozjaśnienia układu ustawy budżetowej, jak i do wprowadzenia niezbędnych korekt w obu wymienionych powyżej ustawach.