

**PROGRAM
NAPRAWY FINANSÓW
RZECZYPOSPOLITEJ**

5 czerwca 2003 r.

Wstęp

Polska potrzebuje naprawy – a po części wręcz przebudowy – systemu finansów publicznych. Co do tego panuje powszechna zgoda. Powszechna jest bowiem świadomość, że zbyt duża część naszych wspólnych pieniędzy nie jest wykorzystywana efektywnie, a czasami jest po prostu marnotrawiona. Dalej tak postępować nie wolno i nie chodzi tu nawet o to, czy państwo wytrzymałoby to jeszcze tylko przez rok, czy przez lat trzy.

W toczonych sporach chodzi więc nie o to, CZY należy ten stan rzeczy zmienić, tylko o to, JAK to zrobić.

Dyskusje takie trwają w gruncie rzeczy od początków polskiej transformacji, której radykalizm nierzadko wymuszał wprowadzanie doraźnych rozwiązań ratunkowych – z reguły powodujących przejściowe łagodzenie konfliktów społecznych. Powodowało to nieuniknione komplikowanie sytuacji sektora finansów publicznych oraz rozrost wydatków.

Prezentowany Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej – kierunkowo już przyjęty przez Rząd – posłuży temu, by rozwój Polski strategicznie oprzeć na czterech filarach. Są nimi:

- szybki wzrost gospodarczy,
- sprawiedliwy podział efektów tego wzrostu,
- uzyskanie maksimum korzyści z integracji europejskiej,
- zwiększenie skuteczności państwa we wszystkim, co dotyczy jego finansów i gospodarki.

Wymaga to sprostania wielu wyzwaniom. Są nimi:

- budowa podstaw do ponownego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego do poziomu z lat Strategii dla Polski (1994-97) poprzez umożliwienie takiej konstrukcji budżetów na 2004 rok i lata następne, aby zapewnić właściwe makroekonomiczne podstawy stabilnego rozwoju. Wyraźne symptomy takiego wzrostu są już widoczne, ale utrzymanie tej tendencji możliwe będzie tylko poprzez wprowadzenie Programu;
- zwiększenie samodzielności i wzmocnienie pozycji samorządów;
- umożliwienie absorpcji i jak najlepsze wykorzystanie pomocowych funduszy europejskich, a tym samym zapewnienie wejścia do Unii Europejskiej w 2004 roku w dobrym klimacie politycznym i z korzystnym dla naszej gospodarki bilansem przepływów pieniężnych między Polską a Unią;
- przyspieszenie już realizowanych – choć wciąż jeszcze na niezadowalającą skalę – programów: Strategia Gospodarcza Rządu Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca, Strategia Antykorupcyjna i Narodowy Plan Rozwoju. Ich pełne wdrożenie blokują nie tylko biurokratyczna opieszałość i wadliwe

mechanizmy koordynacyjne, ale także napięcia w ramach systemu finansów publicznych. Tym samym Naprawa Finansów Rzeczypospolitej – wraz z innymi programami – będzie pozytywnie wpływać na rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy.

Punktem wyjścia do konstruowania Programu są założenia makroekonomiczne na lata 2004-07, które przewidują powrót polskiej gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu PKB na poziomie około 6% w latach 2006 -07. Jedynie tempo wzrostu, przekraczające 5% rocznie i to kontynuowane przez wiele lat pozwoli na redukcję dystansu materialnego i cywilizacyjnego dzielącego Polskę od wysokorozwiniętych krajów Europy.

Czynnikami umożliwiającymi wzrost będą przede wszystkim:

- dynamiczny eksport;
- zwiększające się rozmiary inwestycji;
- rosnący popyt konsumpcyjny.– skutek zwrotnego oddziaływania na wzrost gospodarczy sukcesywnej poprawy warunków materialnych społeczeństwa.

Ożywienie działalności inwestycyjnej ma podstawowe znaczenie dla polskiej gospodarki, ponieważ prowadzi będzie równocześnie do większego zatrudnienia i do większej konkurencyjności naszych produktów. Akcesja do UE dodaje szczególnego bodźca tej działalności, gdyż otwiera szansę skorzystania z ok. 63 mld zł środków z Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności i środków Wspólnej Polityki Rolnej. Nigdy w historii nasz kraj nie miał szansy pozyskania tak potężnego napływu kapitału. Warunkiem jego wykorzystania jest wygospodarowanie odpowiedniej puli środków własnych, opracowanie projektów i programów, które zostaną zaakceptowane przez Komisję Europejską oraz stworzenie systemu sprawnej obsługi administrowania środkami unijnymi.

W Programie przyjęto rozwiązanie przynoszące jakościową, zasadniczą wręcz, obniżkę podatku dochodowego od przedsiębiorców (CIT), co jest zresztą jednym z wielu skutków dyskusji i konsultacji, jakim PNFR podlegał przed nadaniem mu ostatecznego kształtu. Przy zastąpieniu obecnej stawki 27% nową stawką w wysokości zaledwie 19% w rękach właścicieli przedsiębiorstw pozostanie rocznie ponad 4,5 miliarda złotych więcej niż obecnie. Oznacza to *de facto* niezwykle istotny zastrzyk środków inwestycyjnych.

Z kolei w odniesieniu do najmniej zarabiających PNFR przewiduje rozwiązanie, które zmniejszy obciążenia podatkowe o ponad 1,4 miliarda złotych rocznie – a więc pozostawi taką właśnie kwotę w ich kieszeniach dzięki wprowadzeniu najniższej stawki opodatkowania w wysokości 17%.

Powyższe impulsy popytowe powiązane jednak muszą być z rezygnacją z ulg i zwolnień – z paroma jedynie wyjątkami powszechnie uznawanymi za akceptowane społecznie, jak na przykład ulga dla osób samotnie wychowujących dzieci czy wspólne opodatkowanie małżonków. Nie wymaga wyjaśnień, że zgodnie z elementarną zasadą państwa prawa wszystkie prawa nabyte zostaną zachowane, aż do ich wygaśnięcia.

Zrównaniu praw i obowiązków obywateli służy też likwidacji wyodrębniania kategorii producentów rolnych, przy uwzględnieniu w podatku rolnym specyfiki tego działu gospodarki narodowej

Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej określa granice zaangażowania budżetu państwa, wskazując zarazem na niezbędne zmiany w systemie wydatków i dochodów oraz w zasadach gospodarowania środkami publicznymi. Równocześnie uwzględniono ograniczenia, jakie stanowią dla finansów publicznych i gospodarki kraju zbyt duży deficyt budżetu oraz szybko rosnący dług publiczny. Jest przy tym bezsporne, że w nadchodzących latach gospodarka będzie potrzebować zwiększonej puli poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa (ok. 2% PKB rocznie). Dlatego też dług publiczny nie może przekroczyć 55 % PKB, co wynika z ustawowych norm ostrożnościowych, które nie pozwalają na powiększanie relacji długu do PKB po przekroczeniu tego pułapu.

Jednostki samorządu terytorialnego są także grupą bardzo ważnych partnerów w efektywnym wykorzystywaniu środków unijnych. Program proponuje rozwiązania zmierzające do zwiększenia środków, jakimi będą mogły one zarządzać samodzielnie oraz stwarza podstawy do wygospodarowania funduszy na współfinansowanie projektów, a to dzięki przekazaniu samorządom wpływów z podatków bezpośrednich. Te działania powinny nie tylko wzmocnić gospodarkę, ale też poprawić skuteczność funkcjonowania oraz sukcesywnie wzmocniać więzi społeczne. Wzmocnienie finansowej pozycji samorządów terytorialnych będzie sprzyjało instytucjom i kulturze społeczeństwa obywatelskiego oraz rozbudowie demokracji lokalnej.

Wycofanie się z automatycznych mechanizmów waloryzacji i indeksacji wielu wydatków publicznych, likwidacja niektórych funduszy i agencji oraz środków specjalnych, a także wzmocniony nadzór i dyscyplina w wydatkowaniu środków publicznych przez wszystkie jednostki sektora to kroki niezbędne dla zwiększenia szans rozwoju dla polskiej gospodarki i jej rychłego powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu.

Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej jest inicjatywą, która może stanowić spoiwo wszystkich dotychczasowych działań Rządu zmierzających do realizacji celów i zadań przedstawionych na początku kadencji w Programie wyborczym SLD-UP, a następnie w exposé Premiera. Do sprawnej i ofensywnej realizacji PNFR przyczyniać się będzie także stosowna umowa społeczna z partnerami społecznymi – pracodawcami, pracownikami, samorządowcami i reprezentantami środowisk społeczno-zawodowych. Jej znaczenia nie można przeceniać biorąc pod uwagę, że realizacja Programu wymaga opracowania i przyjęcia kilkunastu obszernych ustaw – nad 10 projektami prace redakcyjne już dobiegają końca.

Podkreślenia wymaga fakt, że na ostateczny kształt przedstawianego Programu znacząco wpłynęły uwagi formułowane w trakcie konsultacji i dyskusji z wieloma organizacjami i grupami społecznymi, a także zgłaszane bezpośrednio przez obywateli na stronach internetowych Ministerstwa Finansów.

Nazwa Programu odnosi się do naprawy finansów państwa, lecz w istocie tylko część rozwiązań dotyczy wyłącznie naprawiania. Taki charakter ma oczyszczenie systemu z naleciałości i narośli w rodzaju ulg czy indeksacji wszędzie tam, gdzie jest to dziś

możliwe. Podobny charakter ma też eliminacja sztywnych mechanizmów szacowania wydatków, które to mechanizmy uniemożliwiają (i uniemożliwiałyby w przyszłości) prowadzenie elastycznej polityki budżetowej, uwzględniającej rzeczywiste potrzeby gospodarcze i społeczne. Działaniem naprawczym jest też niewątpliwie wprowadzenie zastrzeżeń w przypadkach łamania dyscypliny finansowej. Zmiany proponowane w systemie podatkowym czy dalsza decentralizacja finansów publicznych mają charakter reform.

W sumie Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej posłuży temu, by oprzeć rozwój Polski na zdrowych zasadach finansowo-ekonomicznych, pozwalających w pełni wykorzystać szansę, przed jaką staje Polska.

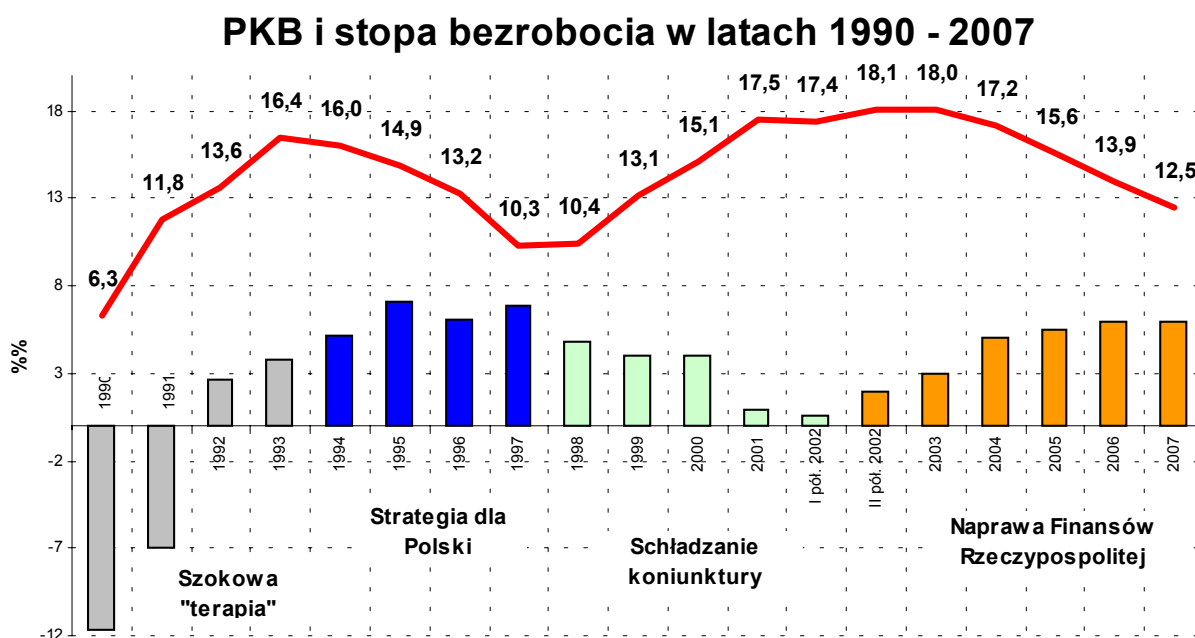
Podstawowe makroproporcje rozwoju gospodarczego

1. Pomimo kilku lat niefortunnego schładzania gospodarki w okresie 1998-2001 – za co zapłacono stagnacją gospodarczą oraz dramatycznym wzrostem bezrobocia i osłabieniem skłonności do inwestowania – gospodarka Polski nadal posiada znaczące potencjalne zasoby kapitału ludzkiego i nieczynnych mocy produkcyjnych. Powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu jest zatem nie tylko pożądany, ale i możliwy.

Sposobem na trwały i dynamiczny wzrost gospodarczy jest zwiększenie nakładów inwestycyjnych i rozwój eksportu. Oba te procesy mogą być poważnie zintensyfikowane w związku z akcesją do Unii Europejskiej. Przed polskimi przedsiębiorcami otwiera się europejski rynek i dostęp do kapitału. Zadaniem Rządu jest prowadzenie takiej polityki, która będzie ułatwiać korzystanie z tych nowych szans i systemowo wspierać prorozwojowe działania przedsiębiorców.

Wciąż jeszcze jest możliwe – choć trudne wskutek niesprzyjającej rozwojowi polityki pieniężnej i niekorzystnej koniunktury zewnętrznej – osiągnięcie w 2003 r. tempa wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) w wysokości ponad 3%. Przeznaczenie tego przyrostu w jak największej części na inwestycje umożliwi przyspieszenie rozwoju gospodarki tak, aby w latach 2006 i 2007 tempo wzrostu PKB oscylowało wokół 6%. Pamiętać warto, że w latach 1994-97 – w okresie realizacji „Strategii dla Polski” – wyniosło ono średniorocznie aż 6,4%, co na tle dłuższego przedziału czasu ilustruje wykres 1.1.

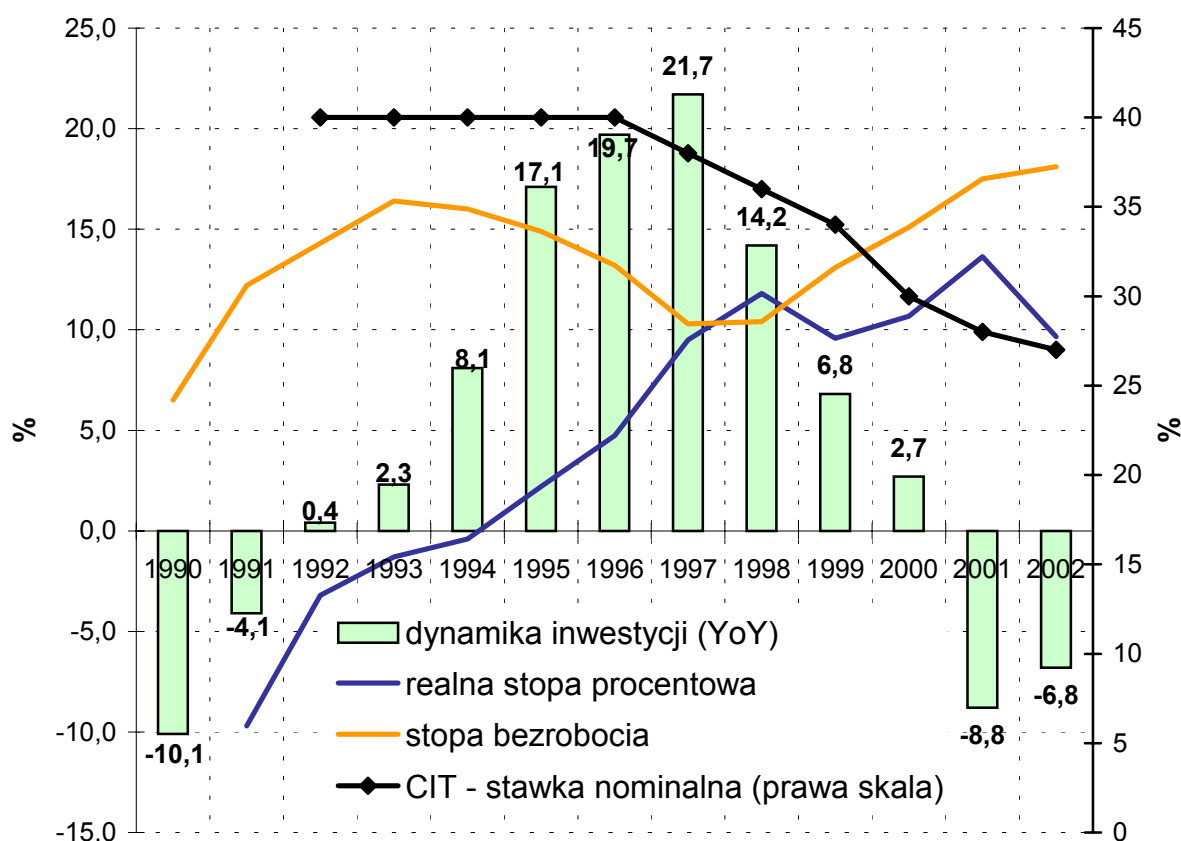
Wykres 1.1



2. Doświadczenie lat 1994-97 wskazuje, że najważniejszym czynnikiem wzrostu PKB i redukcji bezrobocia było tempo wzrostu inwestycji (wykres 1.2).

Na początku lat 90-ych dynamika inwestycji była ujemna. Wyraźnego przyspieszenia inwestycje nabrały dopiero od 1994 r. W tym samym roku zaczęła obniżać się stopa bezrobocia, która w okresie 1990-93 wzrosła do 16,4%. Niestety, od 1995 r. rozpoczął się systematyczny wzrost realnej stopy procentowej; w 1996 r. stopa ta wynosiła 4,6%, a w 1997 r. już 9,5%, co szkodziło dalszej ekspansji inwestycyjnej. Począwszy od 1998 r. dynamika inwestycji była coraz słabsza, a od 2001 r. już ujemna. W konsekwencji restrykcyjnej polityki pieniężnej wprowadzane w kolejnych latach redukcje stawek CIT nie były wystarczające dla podtrzymania tempa wzrostu inwestycji. Następstwem malejącego przyrostu inwestycji było wygaszanie tempa rozwoju gospodarki, czemu towarzyszył szybki wzrost stopy bezrobocia.

Wykres 1.2 Wybrane wielkości makroekonomiczne a stawka CIT



3. Trwały powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego uzależniony jest od kilku warunków:

- wzrostu nakładów inwestycyjnych po spadku, jaki miał miejsce w latach 2001-02. Nakłady inwestycyjne w perspektywie do 2007 r. powinny wzrosnąć o około 60% w porównaniu z 2002 r. Będzie to wszakże możliwe jedynie przy sprawnym wykorzystaniu środków z UE;
- dalszej obniżki stóp procentowych i stopniowego rozwiązywania rezerwy NBP na pokrycie ryzyka kursu walutowego;
- kontrolowanego poziomu deficytu budżetowego, co będzie sprzyjało łagodzeniu restrykcyjnej polityki pieniężnej, a także przygotowywało gospodarkę do włączenia do sfery euro,
- wzrostu popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego.

W tabelicy 1.1 zaprezentowano elementy prognozy dynamicznego rozwoju gospodarki.

Tablica 1.1 Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2002-07

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Indeks 2007
	wzrost w % w stosunku do roku poprzedniego (ceny stałe)						rok 2002 = 100
PKB	1,4	3,0	5,0	5,4	6,0	6,0	128,0
Spożycie	2,8	2,8	3,3	3,9	4,3	4,9	120,6
Inwestycje	-6,8	2,2	12,2	12,8	13,5	10,0	161,5
Eksport	4,8	8,4	8,8	9,0	9,1	8,7	152,5
Import	2,6	6,9	8,4	9,6	9,7	8,7	151,3
Inflacja (deflator PKB w %)	1,4	1,0	1,8	2,4	2,7	2,8	111,2
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (w tys. osób)	8778	8734	8828	9034	9227	9399	x
Stopa bezrobocia na koniec roku (w %)	18,1	18,0	17,2	15,6	13,9	12,5	x
PKB w cenach bieżących (w mld zł)	772	803	859	927	1009	1099	x

4. Sytuacja na rynku pracy jeszcze przez kilka najbliższych lat będzie determinowana przez:

- następstwa niezbędnych zmian w strukturze polskiej gospodarki, w tym ograniczanie zatrudnienia w niekonkurencyjnych gałęziach przemysłu i równoległe tworzenie nowych wydajnych branż opartych na nowoczesnych technologiach;

- wysoki przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym. W 2000 r. na 1000 osób przypadało 612 osób w tej grupie wieku, w 2005 r. będą to 642 osoby. Zmiany demograficzne stanowią zatem dodatkowe utrudnienie w rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów rynku pracy.

W realizowanych już programach rządowych „Przede wszystkim przedsiębiorczość” oraz „Pierwsza praca” podjęto działania umożliwiające powstawanie nowych miejsc pracy, a także ochronę części miejsc istniejących. Ponadto w rządowej polityce zatrudnienia przewiduje się wiele innych działań zmierzających do poprawy sytuacji, na przykład dostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy, poradnictwo i pośrednictwo zawodowe, wolontariat jako szansę na zdobycie pierwszego doświadczenia zawodowego i sprawdzania umiejętności zawodowych. Tworzenie zachęt do podjęcia pracy w powiązaniu ze zwiększającym się popytem inwestycyjnym i konsumpcyjnym już w 2003 r. spowoduje odwrócenie się tendencji w zakresie bezrobocia. Na koniec 2007 r. stopa bezrobocia kształtować powinna się już poniżej 13%.

5. Podstawowym czynnikiem produkcji determinującym tempo wzrostu gospodarczego jest poziom i dynamika akumulacji kapitału rzeczowego.

Po okresie boomu inwestycyjnego, jaki miał miejsce w latach 1994-97, obserwujemy proces stopniowego zwalniania tempa wzrostu aktywności inwestycyjnej, a w latach 2001-02 zanotowano wręcz spadek nakładów inwestycyjnych. Było to w głównej mierze efektem prowadzenia restrykcyjnej polityki makroekonomicznej i kosztownego schładzania koniunktury gospodarczej.

Powrotowi do dwucyfrowego tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych, co jest konieczne dla dalszej modernizacji gospodarki oraz dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego w długim okresie, muszą towarzyszyć dodatkowe działania proinwestycyjne w polityce gospodarczej Rządu. Należy do nich zaliczyć:

- redukcję stawki podatku dochodowego od przedsiębiorców z 27% w 2003 r. do 19% w 2004 r., co przy równoczesnej likwidacji wszystkich ulg i zwolnień oraz obniżeniu realnych stóp procentowych i zwiększeniu efektywnego popytu umożliwi dalsze zwiększenie ich aktywności inwestycyjnej;
- pozyskanie dla gospodarki dodatkowych środków na stymulowanie eksportu, zakup nowych technologii oraz na finansowanie inwestycji bezpośrednich w przemysł obronny oraz cywilny. Takie możliwości stwarzają już podpisane oraz będące jeszcze w fazie negocjacji umowy offsetowe związane z zakupem samolotów i innych rodzajów wyposażenia dla polskiej armii;
- pełne wykorzystanie funduszy strukturalnych UE dzięki przygotowaniu dobrych projektów oraz zapewnieniu odpowiedniego współfinansowania ze środków krajowych.

Przy spełnieniu powyższych warunków prognozuje się przełamanie tendencji spadkowej nakładów inwestycyjnych począwszy od połowy 2003 r. W latach

2004-07 średnie tempo wzrostu nakładów na środki trwałe może wynieść 12-13%. W dużej części przyczyni się do tego napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w szczególności inwestycji typu *green field*.

Wraz z poprawą koniunktury w przemyśle wzrośnie również dynamika wzrostu w działach warunkujących postęp technologiczny. Wiąże się to z głęboką przebudową systemu tworzenia i wdrażania innowacji, w tym przekształceniami w zapleczu badawczym gospodarki. Planuje się ograniczenie form podmiotowego finansowania bezpośredniego zaplecza badawczo-rozwojowego gospodarki na rzecz finansowania przedmiotowego i komercjalizacji badań. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie wymagać dostosowań do unijnych standardów oraz sprzyjać zwiększeniu swobody przepływu kapitału i technologii, co sprawi, że postęp technologiczny ulegnie dalszej intensyfikacji. Bez zwiększenia innowacyjności w Polsce nie jest możliwa efektywna konwergencja i rozwijanie polskiej gospodarki w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, na co akcent kładzie także Strategia Lizbońska.

6. Po latach systematycznego zmniejszania się tempa wzrostu popytu krajowego, a nawet jego spadku w 2001 r., nastąpiło długo oczekiwane odwrócenie negatywnych tendencji i przewiduje się, że w latach 2003-07 kierunek wzrostowy będzie kontynuowany. Zakładana większa dostępność kredytów, zwłaszcza inwestycyjnych, spowoduje, że realne tempo wzrostu popytu krajowego w latach 2003-06 będzie się kształtować w przedziale 2,6% - 6,1%.

Realne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe, które w oparciu o warunki przedstawione powyżej prognozować można w wysokości 2-3% w 2003 r., około 12-13% w 2004 r. i średnio około 13% w latach 2005-07, przyczyni się do zwiększania z roku na rok stopy akumulacji.

Wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy, wzrostem zamożności społeczeństwa oraz większą dostępnością kredytów przyspieszeniu ulegać będzie tempo wzrostu konsumpcji indywidualnej. Zgodnie z prognozą tempo wzrostu spożycia indywidualnego (głównej składowej popytu konsumpcyjnego) wyniesie w 2003 r. 3,1%, a w latach 2004-07 nastąpi dalsze jego przyspieszenie (odpowiednio do 3,8%, 4,4%, 4,9%, 5,6%).

Na lata 2003-07 prognozuje się stopniowe zwiększanie ujemnego salda obrotów towarowych z zagranicą. Pogłębienie nierównowagi zewnętrznej ze względu na importochłonność polskiej produkcji oraz transfer nowoczesnych technologii z krajów o wyższym stopniu rozwoju należy jednak traktować pozytywnie. Struktura finansowania deficytu w obrotach bieżących bilansu płatniczego nie powinna budzić obaw w związku ze spodziewanym napływem kapitału wynikającym z wstąpienia do struktur europejskich i liberalnego prawa dewizowego oraz zwiększonej aktywności inwestycyjnej.

7. W latach 2003-07 inflacja w ujęciu średniorocznym nie przekroczy poziomu 3%, co oznacza, że będzie kształtować się na poziomie, który powinien pozwolić na spełnienie inflacyjnego kryterium konwergencji umożliwiającego przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej. Realizacji tego celu podporządkowana powinna być polityka stóp procentowych Banku Centralnego, w tym krótkoterminowej stopy procentowej operacji otwartego rynku, którą należy

obniżyć (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym), prowadząc do złagodzenia warunków monetarnych. Taki przebieg procesów monetarnych oraz kierunek i skala przepływów kapitałowych w latach 2003-07 wskazuje, że po ewentualnym nominalnym wzmocnieniu polskiej waluty w 2004 r. w kolejnych latach kurs złotego w relacji do euro ustabilizuje się.

8. Powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego częściowo będzie uzależniony od oczekiwanej poprawy koniunktury w gospodarce światowej. Wydaje się, że bardziej sprzyjających warunków zewnętrznych dla rozwoju gospodarki polskiej można się spodziewać dopiero w 2004 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że opóźnienia największych państw strefy euro w przeprowadzeniu reform strukturalnych (ryнку pracy, ubezpieczeń społecznych) mogą korzystnie wpłynąć na konkurencyjność polskich przedsiębiorców za granicą.
9. Realizacja Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej jest koniecznym warunkiem urzeczywistnienia tej dynamicznej prognozy. W innym przypadku problemów, przed którymi stoi nasz kraj, nie można będzie pomyślnie rozwiązać. Sprowadzają się one do trzech zasadniczych grup zagadnień:
 - wypełnienia konstytucyjnych zobowiązań Państwa wobec obywateli, czyli finansowania z budżetu wydatków na obronność, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne;
 - troski Państwa (rządu i samorządu) o tworzenie przesłanek rozkwitu przedsiębiorczości i – w ślad za tym – długofalowego rozwoju kraju, co wymaga między innymi dbania o rozwój instytucjonalnej podbudowy gospodarki rynkowej, jak również inwestowania w kapitał ludzki, naukę, informatyzację oraz kulturę narodową;
 - wywiązywania się z pochodzących z przeszłości (spłata i obsługa długu publicznego) oraz nowych zobowiązań, w tym także wobec społeczności międzynarodowej.

Większość tych zadań jest i będzie finansowana ze środków publicznych, dlatego ważne jest właściwe, efektywne nimi gospodarowanie, gromadzenie oraz wydatkowanie – zgodnie z zasadami sprawiedliwego podziału dokonywanego na rzecz obywateli przez Państwo skutecznie wypełniające swe obowiązki – przy radykalnym ograniczaniu biurokratycznej mitręgi oraz wyplenieniu korupcji.

Nasza gospodarka może rozwijać się dynamicznie, o ile tylko potrafi mądrze wykorzystać dobrodziejstwa płynące z nadchodzącego członkostwa w Unii Europejskiej. Z tego tytułu PKB może wzrastać dodatkowo nawet o 1,5 do 2 punktów procentowych rocznie. Polska wszakże będzie zdolna wykorzystać wszystkie szanse wynikające z akcesji tylko wtedy, gdy będziemy w stanie sukcesywnie przewycięzać występujące obecnie bariery ekonomiczne, w tym względne zacofanie technologiczne, niedobory kapitału, ograniczone zasoby środków publicznych kierowanych na cele rozwojowe oraz społeczne. Konieczne jest tak zmniejszenie bezrobocia, jak i bardziej skuteczna polityka społeczna zapobiegająca wykluczaniu niektórych grup ludności z udziału w efektach rosnącej efektywności pracy i produkcji.

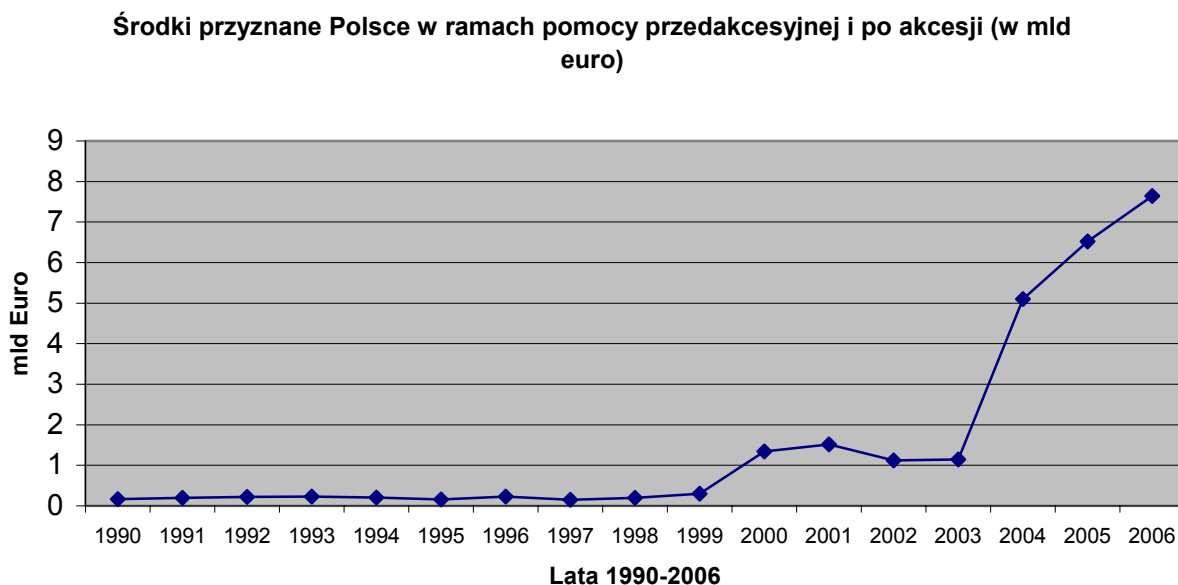
Aby to się stało, trzeba zasadniczo przebudować system finansów publicznych i zmienić politykę finansową tak, by część środków z transferów o charakterze socjalnym można było stopniowo przesuwać na cele rozwojowe. Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej jest kompleksową propozycją takiej zmiany.

Rozdział II

Finanse publiczne a akcesja do Unii Europejskiej

1. Począwszy od roku 1990 Polska korzysta z pomocy przedakcesyjnej zapewnionej przez Unię Europejską w ramach programu PHARE, a od roku 2000 także programów SAPARD i ISPA. W tym okresie wysokość środków pomocowych skierowanych do Polski wyniosła ok. 6 mld euro (*commitments*). Po uzyskaniu członkostwa w UE spodziewany jest istotny wzrost wysokości środków postawionych do dyspozycji Polski, m.in. w ramach programów strukturalnych i spójności. Ewolucję wysokości udostępnionych Polsce środków w okresie od 1990 r. do 2003 r. wraz z prognozowanymi środkami na lata 2004-06 przedstawia poniższy wykres:

Wykres 2.1

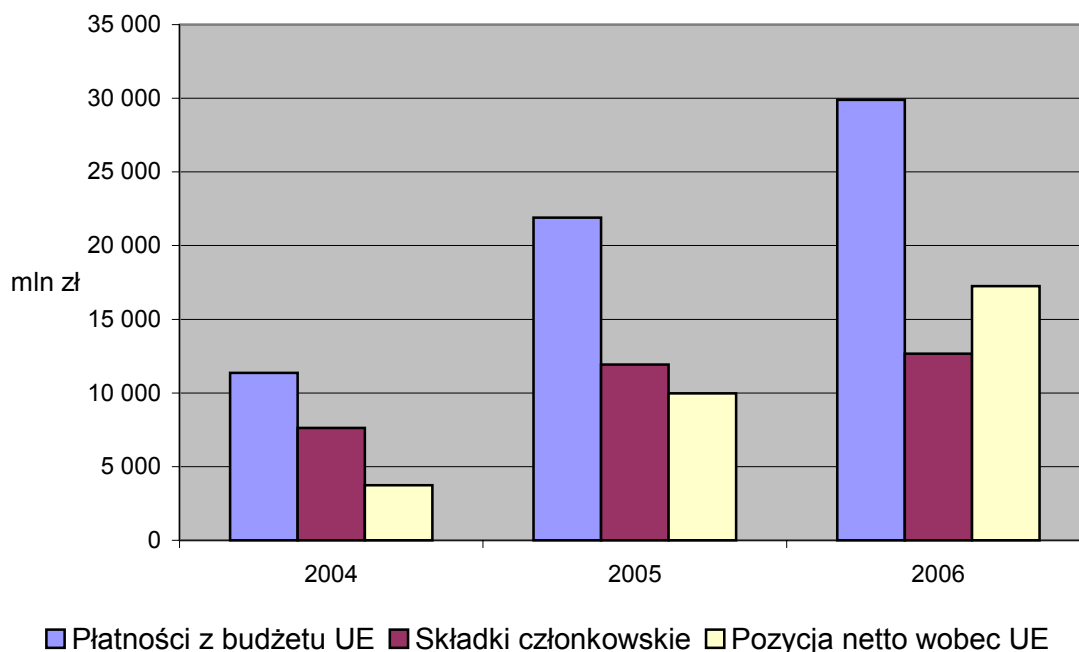


Wysokość uzyskanych średniorocznie środków *per capita* w okresie przedakcesyjnym oraz prognozowana wysokość przyznanych środków po akcesji wynosi odpowiednio (zobowiązania w euro) w latach 1990-2003 13 euro, natomiast w latach 2004-06 już 166 euro.

2. Potencjalne zobowiązania Unii Europejskiej na rzecz polskiej gospodarki po akcesji (lata 2004-06) ocenione zostały na około 90,5 mld zł (*commitments*), jednak środki te będą wypłacane aż do 2009 r., a w przypadku Funduszu Spójności do 2010 r. Biorąc pod uwagę poziom płatności ocenia się, że do 2006 r. Polska będzie mogła wykorzystać około 63,1 mld zł, w tym 6,7 mld zł będą stanowiły rekompensaty dla polskiego budżetu, 10,7 mld zł – projekty kontynuowane w ramach pomocy przedakcesyjnej (PHARE, ISPA, SAPARD), a dalsze 45,6 mld zł będzie służyć finansowaniu nowych programów

prorozwojowych i wsparciu sektora rolnego¹. Kwoty transferów z UE do Polski, a także przepływy z naszego kraju do budżetów Unii są określane w euro, w cenach stałych z 1999 r. W szacunkach dotyczących budżetu środki te zostały przeliczone na złote i ceny bieżące² w kolejnych latach.

Wykres 2.2 Ocena pozycji budżetowej netto Polski wg traktatu akcesyjnego



3. Wykorzystanie środków z UE wymaga spełnienia kilku warunków:

- przygotowania projektów zgodnych z potrzebami kraju i zarazem akceptowanych przez UE;
- wygospodarowania w budżecie państwa oraz budżetach jednostek samorządu terytorialnego środków na współfinansowanie poszczególnych projektów. Skala współfinansowania wynosi przeciętnie około 25%. Zdolności w wygospodarowaniu własnych środków publicznych na cele rozwojowe mogą stanowić barierę w pozyskiwaniu środków z UE. Środki z Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności przewidziane dla Polski w latach 2004-06 będzie można wykorzystać także po roku 2006³;
- utrzymywania stosownej dyscypliny budżetowej wynikającej z Paktu Stabilności i Rozwoju.

¹ Ocena pozycji budżetowej netto Polski w świetle ustaleń z Kopenhagi w dniu 13.12.2002, jak również poziom wydatków sfery publicznej związany z obsługą funduszy unijnych (współfinansowanie, prefinansowanie i dodatkowe środki budżetowe związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej) określa załącznik II.1.

² Aby przeliczyć kwoty w milionach euro w kwotach stałych z 1999 roku, przyjęto następujące mnożniki będące połączeniem wskaźnika skumulowanej inflacji w strefie euro i kursu walutowego: 2004 – 4,6065, 2005 – 4,6936; 2006 – 4,7725.

³ Stanie się tak z uwagi na harmonogram płatności sum przyznanych Polsce jako zobowiązania (commitments) w poszczególnych latach. Środki alokowane jako zobowiązania na 2006 r. będą wypłacane aż do 2009 r. (w przypadku Funduszu Spójności do 2010 r.)

4. Kwestia przepływu środków z funduszy dla danego przedsięwzięcia regulowana jest wedle ściśle określonych zasad, zgodnie z Rozporządzeniem UE nr 1260/1999 art.32, tzn.:

- płatność zaliczkowa, stanowiąca około 7% środków z funduszy dla danej pomocy, może zostać podzielona najwyżej na dwa lata budżetowe;
- płatności okresowe, w wysokości do 95% (łącznie z płatnością zaliczkową) wkładu funduszu dla danej pomocy, powinny (o ile jest to możliwe) mieć miejsce 3 razy w roku w terminie 2 miesięcy od złożenia wniosku do KE;
- saldo końcowe (tj. minimum 5% wkładu funduszu dla danej pomocy) wypłacane jest, jeśli w ciągu 6 miesięcy od ostatecznego terminu płatności złożone zostanie potwierdzone oświadczenie o faktycznie poniesionych wydatkach. Uregulowania prawne nie określają wprost terminu płatności salda końcowego;
- od daty transferu końcowego salda pozostaje 9 miesięcy na złożenie wniosku o korektę.

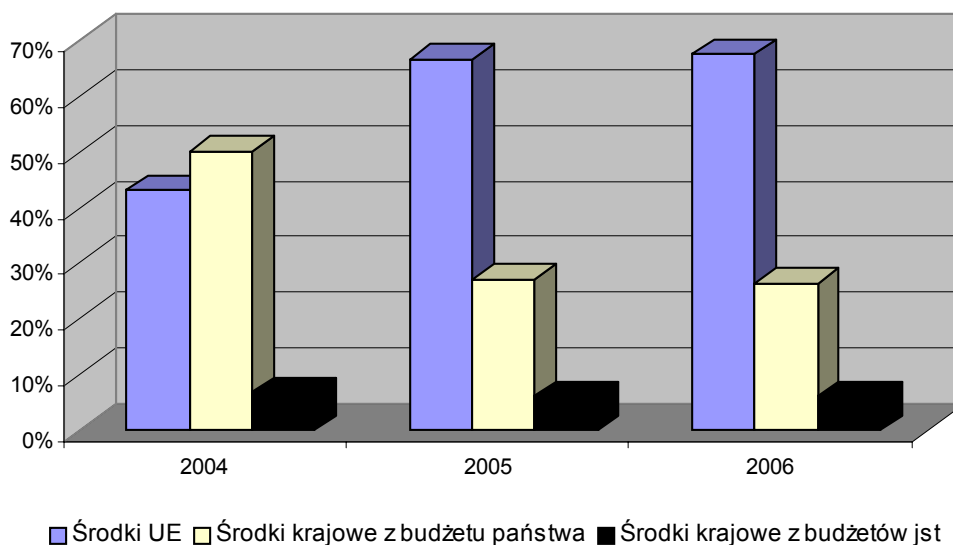
Należy jednak zauważyć, że na szczycie w Kopenhadze Polsce udało się wynegocjować korzystniejszy rozkład czasowy zaliczek, a mianowicie w odniesieniu do funduszy strukturalnych 10% w 2004 r. i 6% w 2006 r., natomiast w przypadku Funduszu Spójności zaliczka będzie wynosić 20% płatnych po podpisaniu pierwszego kontraktu.

5. Największy beneficjent transferów z UE to sektor rolny, który będzie mógł skorzystać ze środków na operacje rynkowe, dopłaty bezpośrednie oraz finansowanie rozwoju obszarów wiejskich.

W przypadku dopłat bezpośrednich rolnicy w latach 2004-06 będą korzystać ze zredukowanych stawek w stosunku do stawek wypłacanych rolnikom innych państw UE. Wysokość dopłat wyniesie 25% w 2004 r., 30% w 2005 r. oraz 35% w 2006 r. Dopłaty te będzie można podwyższyć do 40% wykorzystując środki UE przewidziane na rozwój obszarów wiejskich. Polska może – o ile pozwolą na to możliwości budżetowe – dopełnić z własnych funduszy wysokość dopłat bezpośrednich do poziomu 55% w 2004 r., 60% w 2005 r. oraz 65% w 2006 r.

Wydatki na rozwój obszarów wiejskich dotyczą finansowania środkami UE: wsparcia dla obszarów o trudnych warunkach gospodarowania, programów rolno-środowiskowych, zalesiania gruntów rolnych, wsparcia dla gospodarstw rozwojowych, tworzenia grup producenckich, pomocy technicznej oraz wcześniejszych emerytur.

Wykres 2.3 Środki na wsparcie rolnictwa w latach 2004-06



We wsparciu rolnictwa ważną rolę odgrywa harmonogram dopłat z UE. W 2004 r. dopłaty będą wypłacane z budżetu krajowego, a następnie refundowane z UE. Ocenia się, że na prefinansowanie trzeba będzie przeznaczyć ok. 64 % środków krajowych planowanych na 2004 r. Zatem głównym problemem w zakresie realizacji polityki wobec rolnictwa jest wygosparowanie odpowiedniej puli środków w budżecie państwa oraz budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Środki z budżetów jst będą angażowane przede wszystkim w prefinansowanie już realizowanych programów przedakcesyjnych (PHARE, ISPA, SAPARD).

6. W pozostałych programach korzystających ze środków UE wkład polskiego sektora finansów publicznych charakteryzuje się większym udziałem środków pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wkład Polski dopełniają też środki ze źródeł pozabudżetowych (np. z funduszy celowych i agencji). Uzupełnieniem mogą być także środki kredytowe z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. To rozwiązanie powoduje jednak przyrost długu publicznego, skoro kredyt otrzymywałby budżet państwa lub inne jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych.

Tablica 2.1 Struktura finansowania programów spoza sektora rolnego (poziom płatności)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
	%		
Środki UE	61,8	66,1	68,7
Środki krajowe	38,2	33,9	31,3
w tym:			
Budżet państwa	11,1	11,6	13,1
Budżet jst	26,1	19,9	14,7
Inne	1,0	2,4	3,5
Razem	100	100	100

7. Polska będzie wносить do wspólnego budżetu następujące środki:

Tablica 2.2 Wpłaty Polski do budżetu i innych instytucji UE w latach 2004-06

mln zł

Wyszczególnienia	Rok		
	2004	2005	2006
Składka członkowska	7.173	11.537	12.203
Wpłaty do Europejskiego Banku Inwestycyjnego ⁴	372	379	386
Wpłaty do Europejskiego Banku Centralnego	72		
Wpłaty do Europejskiego Funduszu Badawczego Węgla i Stali		-	66
Razem	7.617	11.916	12.655

⁴ Wpłaty do EBI obejmują 5% przypadającego na dane państwo udziału w kapitale subskrypcyjnym oraz wpłat powiększających fundusz rezerwowi a także rezerwy uzupełniające EBI. Wysokość wpłat jest uzależniona od poziomu PKB każdego z krajów członkowskich w stosunku do PKB całej UE. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi w trakcie procesu negocjacyjnego wpłaty na rzecz EBI dokonywane są w ośmiu ratach w okresie 2004-09.

Wygospodarowanie takiej puli środków jest niezbędnym warunkiem członkostwa. Środki te muszą pochodzić z budżetu, a w przypadku wpłat do EBC z NBP. Składka roczna będzie opłacana w miesięcznych ratach.

Należy jednak zauważyć, że wysokość netto wpłaty do budżetu ogólnego UE zostanie zredukowana dzięki uzyskanemu podczas negocjacji w Kopenhadze instrumentowi poprawy płynności (tzw. *special cash-flow facility*) polegającemu na przekazywaniu z UE bezpośrednio do budżetu państwa zryczałtowanych kwot. Kwoty te w latach 2004-06 ustalono w Traktacie Akcesyjnym w następującej wysokości (w mln zł):

2004	2040,7
2005	2581,5
2006	2147,6

Tak więc wpłaty netto do budżetu i innych instytucji UE wyniosą w tych latach odpowiednio 3.743,3, 9.972,7 i 17.240,4.

8. Wejście do UE stawia przed gospodarką Polski kilka ambitnych wyzwań. Po pierwsze, otwiera przedsiębiorcom możliwość szerszego dostępu do rynku europejskiego, jednak pod warunkiem spełnienia wymogów ostrej konkurencji.

Po drugie, zwiększa szanse na pozyskanie środków na inwestycje: transportowe, chroniące środowisko i poprawiające jakość produkcji rolnej, ale pod warunkiem, że sektor finansów publicznych oraz krajowy rynek kapitałowy uzupełnią do 25% nakłady na projekty inwestycyjne.

Po trzecie, przynależność do UE otwiera szanse prawdziwie głębokiej modernizacji rolnictwa, co wymaga wszakże restrukturyzacji środków publicznych, które są obecnie wykorzystywane w tym sektorze, oraz wprowadzania sprawnych kanałów absorpcji i dystrybucji środków unijnych.

Po czwarte, budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego muszą wygospodarować środki na prefinansowanie i współfinansowanie programów realizowanych z udziałem Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności oraz funduszy przedakcesyjnych. Środki dostępne z UE wymagają bądź to wygospodarowania odpowiedniej puli środków krajowych, bądź nie zostaną ostatecznie spożytkowane przez polską gospodarkę, a to będzie oznaczać niepowetowaną utratę szansy na przyspieszenie rozwoju.

Dotychczasową strukturę wydatków budżetu państwa trzeba uelastyczyć także po to, aby usztywnić ją ponownie, ale przy istotnych zmianach jakościowych. W nowej strukturze sztywny staje się segment wydatków wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej, ale jest to związane z długofalowym rozwojem i przewyższaniem opóźnienia technicznego i cywilizacyjnego trapiącego naszą gospodarkę.

Rozdział III

Budżet państwa

1. Warunki realizacji budżetu państwa

Sektor finansów publicznych to ogół jednostek i instytucji, których działalność finansowana jest z podatków, opłat i innych danin o charakterze obligatoryjnym (np. składki emerytalne, mandaty itp.). Celem działalności jednostek tego sektora jest świadczenie usług powszechnie dostępnych obywatelom oraz wypełnianie konstytucyjnych obowiązków organów władzy państwowej, rządowej i samorządowej wobec obywateli. W latach 90-ych sektor finansów publicznych w Polsce ulegał znaczącym przeobrażeniom.

Po pierwsze, zmniejszały się dochody sektora liczone w relacji do PKB – z 41,9% w 1995 r. do 38,4% w 2000 r., czemu towarzyszyło zredukowanie wydatków z 44,4% PKB w 1995 r. do 41,4% w 2000 r. W 2003 r. dochody sektora finansów publicznych wyniosły około 39,9% PKB, zaś wydatki - 45,9%

Ten kierunek zmian w relacji dochodów i wydatków sektora finansów publicznych do PKB nie jest korzystny dla gospodarki, gdyż jest przyczyną szybkiego wzrostu długu publicznego, w okresie ostatnich lat w relacji do PKB dochody bowiem zwiększyły się tylko o 1,7 punktu procentowego, zaś wydatki wzrosły aż o 4,8 punktu.

Przyczyn takiej ewolucji upatrywać należy:

- w gwałtownym zahamowaniu tempa wzrostu gospodarczego w latach 2001-02, a ściślej od IV kwartału 2000 r. do II kwartału 2002 r.;
- w uchybieniach towarzyszących realizacji reform systemowych podjętych w 1999 r., a także w opóźnieniu realizacji reform strukturalnych w gospodarce, co było szczególnie odczuwalne w latach 2000-01;
- w zbyt ostrych działaniach zmierzających do ograniczania deficytu budżetu państwa w latach 1998-2000, co powodowało narastanie zadłużenia w innych jednostkach sektora.

W 2001 r. sektor finansów publicznych znalazł się u progu głębokiej destabilizacji. Podjęte w końcu owego roku działania – skądinąd niedostateczne – na rzecz przywrócenia równowagi są procesem trudnym i długotrwałym.

Główne problemy sektora skupiają się jak w soczewce w budżecie państwa. Budżet jest bowiem jednostką wyposażoną w największą pulę dochodów i jednocześnie źródłem podstawowym do zasilania pozostałych jednostek, gdy ich dochody własne nie wystarczają na sfinansowanie ustawowo określonych zadań. W 2003 r. z ogólnej puli wydatków budżetu państwa aż 53,5% stanowią transfery do innych jednostek, przede wszystkim do funduszy celowych (Funduszu Pracy, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) oraz do jednostek samorządu terytorialnego. Mimo to jednostki te nie są w stanie zgromadzić

całej potrzebnej do sfinansowania wydatków kwoty dochodów, co jest spowodowane np. w Funduszu Pracy i ZUS złą sytuacją na rynku pracy. (Dochody obu funduszy uzależnione są od gromadzonej w gospodarce puli wynagrodzeń).

Jedyną drogą generalnego i trwałego osłabienia napięć w sektorze finansów publicznych, a tym samym i w budżecie państwa, jest wprowadzenie gospodarki na ścieżkę stabilnego, długotrwałego i szybkiego rozwoju. W tej bowiem sytuacji staje się możliwe redukowanie i porządkowanie wydatków budżetu państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Jednocześnie rośnie ogólna kwota dochodów zasilających sektor, a to umożliwia znaczące ograniczenie jego deficytu.

Polska jest obecnie w szczególnej sytuacji pozwalającej na wykorzystanie na cele prorozwojowe środków dostępnych członkom Unii Europejskiej. Do dyspozycji naszego kraju w latach 2004-06 pozostają zarówno środki przedakcesyjnych programów PHARE, ISPA, STRUDER, jak i funduszy strukturalnych, funduszu spójności oraz prowadzenie Wspólnej Polityki Rolnej.

Efektywne wykorzystanie środków unijnych, poprzez ożywienie działalności inwestycyjnej, może istotnie przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego, co odczuwalnie i pozytywnie wpływać będzie na sytuację na rynku pracy. Własne zasoby kapitału są w Polsce ciągle zbyt skromne w stosunku do potrzeb. Środki unijne będą dostępne w coraz większym stopniu, ale wymaga to przestrzegania ścisłych procedur oraz dofinansowania projektów ze środków krajowych. Wielką zaletą zasilania funduszy unijnych jest to, że nie wymagają spłaty – pod warunkiem, iż zostały prawidłowo, zgodnie z projektem i celem wykorzystane.

Istnieje wiele dowodów na to, że wydatki publiczne są lepiej kontrolowane wówczas, gdy ich realizacja przebiega pod nadzorem społeczności lokalnych, które mogą korzystać z rzeczowych efektów tych wydatków. Decentralizacja finansów państwa jest zatem zarówno środkiem usprawniającym zarządzanie groszem publicznym, jak i celem poprawy alokacji pieniędzy publicznych. Decentralizacja ta jest także instrumentem pobudzającym lokalną aktywność ekonomiczną, dlatego niezbędne jest kontynuowanie procesu finansowego usamodzielniania społeczności lokalnych. Proces ten uległ zahamowaniu w 2001 r. w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej. Dziś jego zdynamizowanie powinno stanowić jeden z ważnych impulsów szybkiego powrotu gospodarki na ścieżkę trwałego rozwoju. Także w tym przypadku środki unijne będą pomocne, ponieważ większość z nich jest adresowana właśnie do społeczności lokalnych.

Niezbędne stało się także uporządkowanie struktur państwa, wzmocnienie bezpieczeństwa obywateli i obrotu gospodarczego. Większość zadań z tego zakresu to obowiązek konstytucyjnie przypisany władzy państwowej, a od strony finansowej są to wydatki pokrywane z budżetu państwa.

Wkraczamy zatem w okres, który wymaga z jednej strony skierowania możliwie dużych nakładów na długofalowe wspieranie rozwoju gospodarki, z drugiej – zaś na jej porządkowanie i usprawnienie. Zasoby środków publicznych są relatywnie skromne i jednocześnie w znacznym stopniu zaangażowane w finansowanie wydatków socjalnych i obsługę zadłużenia. W tej sytuacji naprawa finansów publicznych staje się zadaniem bardzo trudnym, ale równocześnie bezwarunkowo koniecznym.

2. Zasady konstrukcji budżetu państwa w latach 2004-07

Pogodzenie konieczności uruchamiania w gospodarce bodźców prorozwojowych z wymogami kontynuacji procesu decentralizacji finansów publicznych z jednej strony, a z drugiej – szereg posunięć porządkujących działania dotychczasowe powoduje, że w latach najbliższych budowanie budżetu będzie musiało uwzględniać:

- konieczność ochrony już istniejących oraz wprowadzenie nowych impulsów prorozwojowych;
- wzmocnienie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego;
- procesy dostosowywania gospodarki oraz sektora finansów publicznych do wymogów UE;
- porządkowanie zasad konstrukcji i prezentacji budżetu;
- usuwanie sytuacji, jakie sprzyjają lub powodują marnotrawstwo środków publicznych, przy czym ta wzmożona kontrola musi obejmować zarówno środki krajowe, jak i unijne.

2.1 Impulsy prorozwojowe

Budżet państwa i pozostałe części sektora finansów publicznych są w gospodarce rynkowej znaczącym czynnikiem kreującym zarówno podaż, jak i popyt, dostarczają bowiem usług potrzebnych obywatelom. Rola popytowa całego sektora, zwłaszcza budżetu, jest szczególnie widoczna na rynku finansowym. Budżet poprzez system podatków i opłat ogranicza zaciąganie pożyczek i kredytów na finansowanie deficytu, a tym samym zmniejsza zasoby kredytowe dostępne przedsiębiorcom. Ten fakt oznacza, że budżet ma ograniczone możliwości zwiększania swoich dochodów poprzez podnoszenie podatków oraz limitowaną dostępność do środków kredytowych. W warunkach polskich istnieje konstytucyjne ograniczenie wielkości długu publicznego do poziomu nie przekraczającego 60% PKB. Istnieją również ustawowo określone procedury ostrożnościowe wówczas, gdy relacja długu do PKB zawarta jest w granicach 50-60%⁵. Biorąc pod uwagę, to że również zasady

⁵ Dodatkowo procedury ostrożnościowe uruchamiane są, kiedy relacja długu publicznego do PKB przekroczy 50% lub 55%. W pierwszym przypadku ograniczenie deficytu budżetu państwa na kolejny rok budżetowy polega na tym, że relacja deficytu do dochodów budżetu w kolejnym roku nie może być wyższa niż w roku bieżącym. W drugim przypadku (przekroczenie 55%) zarówno Rząd, jak i jednostki samorządu terytorialnego są zmuszone do zmniejszenia relacji długu do PKB, co może oznaczać m.in. powstrzymanie się od udzielania gwarancji i poręczeń.

finansowe UE ograniczają dopuszczalny poziom długu publicznego⁶, należy bezwzględnie kontrolować wielkość deficytu budżetowego oraz całego sektora finansów publicznych.

Tablica 3.1 Kraje Europy Środkowej wobec kryteriów z Maastricht w roku 2002

Wyszczególnienia	Kryteria z Maastricht	Czechy	Węgry	Słowacja	Polska
Dług publiczny* (%PKB)	60,0	25,6	55,9	36,0	41,8
Deficyt budżetowy* (%PKB)	-3,0	-6,2	-8,7	-7,0	-4,1
Inflacja (%)	2,7	1,8	5,3	3,3	1,9
Długookresowe stopy procentowe (%)	7,0	4,2	7,0	8,0	5,7

*dług publiczny i deficyt budżetowy liczony według ESA'95

Jednocześnie uruchamianie impulsów prorozwojowych, które mogą się przyczynić do przyspieszenia rozwoju gospodarki, skłania do zmniejszania podatków i opłat. Ten sposób konstruowania budżetów prorozwojowych znalazł szerokie poparcie w toku konsultacji prowadzonych nad założeniami PNFR. Obniżenie podatków, zwłaszcza dochodowych, przyczynić się powinno do zwiększenia popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego.

W gospodarce polskiej istnieją obecnie niewykorzystane zasoby maszyn i urządzeń oraz nadwyżka siły roboczej. Zwiększenie popytu konsumpcyjnego może pobudzić ożywienie gospodarcze, jednak o trwałym wejściu na ścieżkę stałego rozwoju przesądzi popyt inwestycyjny. Niezbędne jest zatem równoległe zwiększanie popytu i tworzenie klimatu zachęcającego do podejmowania inwestycji. Jednym z kluczowych problemów z tego punktu widzenia jest zgromadzenie środków umożliwiających wykorzystanie funduszy dostępnych z UE. Środki te powinny umożliwić opłacenie składek członkowskich oraz prefinansowanie i współfinansowanie projektów.

Powyższe warunki przełożone na elementy zasad konstruowania budżetu państwa oznaczają, że:

⁶Podstawowe różnice metodologiczne między Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych 1995 (ESA'95) a ustawą o finansach publicznych to: zakres sektora (w ramach ESA'95 II filar ubezpieczeń społecznych włączono do sektora instytucji rządowych i samorządowych, poza sektorem pozostawiono Agencję Rynku Rolnego) oraz sposób obliczania długu publicznego. Dług wg ESA'95 nie obejmuje (w przeciwieństwie do metodologii polskiej) zobowiązań wymagalnych, czyli wydatków nieuregulowanych w terminie (stanowią wydatek na bazie memorialowej) oraz potencjalnych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji.

- należy, na miarę możliwości gospodarki, redukować indywidualny wymiar podatków; źródłem zwiększania wpływów powinny stać się efektywniejsze zasady poboru podatków oraz rozszerzanie – wraz z postępującym procesem rozwoju gospodarki – bazy podatkowej;
- poziom deficytu budżetu państwa powinien być ściśle kontrolowany i utrzymany na poziomie poniżej 60% PKB;
- wygospodarować należy, poprzez porządkowanie i ograniczanie wydatków lub lepsze wykorzystanie posiadanych środków, wolne zasoby na finansowanie płatności związanych z UE.

2.2 Decentralizacja

Zwiększenie efektywności realizacji wydatków publicznych to m.in. przekazanie na szczebel lokalny – do samorządów terytorialnych – rosnącej kwoty dochodów oraz wydatków dotychczas finansowanych z budżetu państwa.

Obecnie budżet przekazuje samorządom terytorialnym dochody w postaci:

1. udziałów w podatkach od dochodów osób fizycznych i osób prawnych;
2. subwencji;
3. dotacji.

Udziały w podatkach oraz subwencje są dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego i mogą być spożytkowane na cele wybrane przez społeczności lokalne. Dotacje są strumieniem dochodów na ściśle określone, przez ustawy i administrację rządową, rodzaje wydatków. W przypadku dotacji ich odbiorcy mają ograniczone pole decydowania o sposobie i skali wykorzystania środków⁷. Prowadzi to niejednokrotnie do postępowań niegospodarnych i łamania dyscypliny finansów publicznych.

W PNFR zaproponowane zostało zwiększenie udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych, przekazanie równolegle odpowiedzialności za realizację zadań finansowanych dotychczas z dotacji a także oraz postępujące zwiększenie puli środków pozostających do dyspozycji samorządów⁸.

⁷ Obecnie obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 dopuszcza zmianę przeznaczenia dla najwyżej 15% środków pochodzących z dotacji.

⁸ Te zagadnienia omówione zostały szczegółowo w rozdziale IV.

Przy konstruowaniu budżetu państwa kontynuacja decentralizacji oznacza zmniejszenie dochodów oraz redukcję wydatków w porównaniu z obecnym stanem.

2.3 Porządkowanie zasad kalkulacji wydatków i prezentacji budżetu

Działania w tym zakresie polegają na posunięciach przywracających zwiększoną elastyczność w określaniu pułapu nakładów na finansowanie wydatków poprzez odstępianie od ustawowo lub zwyczajowo stosowanych metod automatycznej indeksacji oraz waloryzacji. Przedsięwzięcia proponowane na tym polu zostały omówione w rozdziale IX.

W tym samym rozdziale proponuje się zwiększenie kontroli nad wydatkami ze środków specjalnych jednostek budżetowych oraz wprowadzenie mechanizmu eliminowania struktur organizacyjnych, które wypełniły swoje zadania lub nie potwierdziły swoje przydatności.

Wejście do Unii Europejskiej spowoduje potrzebę usystematyzowania zasad prezentacji budżetu państwa oraz wprowadzenia nowych elementów w jego przedstawieniu. Na przykład niezbędne jest właściwe ujęcie w budżecie państwa finansowania pomostowego niektórych wydatków współfinansowanych z UE (prefinansowanie) czy też wyodrębnienie wydatków finansowanych dochodami z prywatyzacji. Stopniowo też należy dostosowywać zasady prezentowania polskiego budżetu w sposób umożliwiający porównania międzynarodowe według zasad zaleconych przez ESA'95⁹.

3 Dochody budżetu państwa w latach 2004-07

1. Prognoza dochodów budżetu państwa na lata 2004-07 oparta jest na opisanych wyżej założeniach dotyczących makroproporcji oraz na efektach proponowanych zmian w systemie podatków dochodowych i pośrednich. Prognoza ta uwzględnia również efekty przystąpienia do UE i następstwa decentralizacji. Poniżej omówione zostaną prognozowane zmiany w dochodach budżetu w sposób umożliwiający prześledzenie wpływu każdego z tych efektów na wielkość prognozowanych dochodów.
2. Założenia o tempie rozwoju gospodarczego oraz poziomie inflacji w latach 2004-07 pozwalają na oszacowanie dochodów budżetu państwa w omawianym okresie oraz przy obecnym stanie rozdzielenia dochodów i wydatków pomiędzy budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ Zagadnienia te zostały dokładniej opisane w rozdziale XII. Uwzględnia je także projekt nowej ustawy o finansach publicznych.

Tablica 3.2 Rozliczenie zmian w prognozie dochodów budżetu państwa w latach 2003-07 (+ zwiększenie/- ubytek)

mld zł

Wyszczególnienia	Rok				
	2003	2004	2005	2006	2007
Prognoza oparta na założeniach makroekonomicznych	155,70	164,16	171,67	184,06	195,21
Zmiany w systemie podatkowym	-	-4,33	-2,93	-2,23	+0,46
Zmiany związane z decentralizacją	-	-6,31	-10,36	-10,70	-10,07
Zmiany wynikające z członkostwa w UE	-	-3,51	+1,14	+1,44	-1,91
Razem – prognoza dochodów budżetu państwa	155,70	150,01	159,52	172,57	183,69

Dochody budżetu państwa jedynie pod wpływem czynników makroekonomicznych rosną w omawianym okresie w tempie około 5,7% średniorocznie, a biorąc pod uwagę, że w 2003 r. dochody zostały zwiększone przez Parlament o 820 mln zł z tytułu wprowadzenia zapisów zwiększających wpływ z ceł i podatków akcyzowych oraz o dalsze prawie 380 mln zł poprzez wprowadzenie wpłaty ze środków specjalnych na dochody budżetu. W rzeczywistości dochody prognozowane na 2003 r. były niższe prawie o 1,0 mld zł od ujętych w ustawie budżetowej. Po wprowadzeniu tej korekty dochody w 2007 r. będą prawdopodobnie o około 25,6% wyższe niż w roku 2003. W tym samym czasie PKB zwiększy swą wartość nominalną o 36,8%. Prognoza dochodów jest zatem rzetelna i skonstruowana z pewnym marginesem bezpieczeństwa.

W 2003 r. przyjęta przez Radę Ministrów wielkość dochodów budżetu państwa stanowi około 19,2% PKB. W 2004 r. udział ten będzie zbliżony do 19,1%, natomiast w późniejszych latach będzie wynosił od 18,5% do 17,7% PKB.

Jednak działania podejmowane w celu usprawnienia systemu podatkowego korygują przedstawioną prognozę makroekonomiczną. W omawianym okresie zmiany systemu podatkowego będą dwukierunkowe. Z jednej strony, niezbędne dostosowania w podatku VAT i akcyzach spowodują zwiększenie wpływów, z drugiej zaś – zmiany w podatkach dochodowych przejściowo spowodują obniżenie dochodów. Efekt ten zostanie zniwelowany w 2007 r. zwiększonymi dzięki szybszemu rozwojowi gospodarki wpływami. Tak więc PNFR w istocie ma charakter instrumentalny i służy strukturalnemu przyspieszeniu tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

Poważniejsze i bardziej trwałe zmiany w wielkości dochodów będą spowodowane przesunięciem do samorządów zwiększonych udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych oraz od osób prawnych. W rozliczeniu następstw decentralizacji założono, że lata 2004-05 to okres przejściowy, w którym udziały samorządów w dochodach będą stopniowo wzrastać. Lata dalsze powinny prowadzić do stabilizacji zasad podziału środków publicznych pomiędzy budżetem państwa a budżetami samorządów terytorialnych.

W 2004 r. na dochody budżetu państwa wpływ ponadto wywierać będzie przystąpienie do UE. Związane z akcesją konsekwencje dla dochodów budżetu państwa będą *per saldo* negatywne, pomimo wypłaty części kompensaty budżetowej oraz środków na wzmocnienie granicy zewnętrznej. Część podatku VAT oraz akcyzy nie zostanie pobrana w kraju, lecz będzie uiszczana na wspólnym rynku. Zmieniają się także regulacje prawne dotyczące poboru cła i akcyzy. Te zmiany spowodują w 2004 r. spadek dochodów budżetu państwa o około 3 mld zł, z czego:

- zmniejszenie wpływów z VAT w wyniku otwarcia granic o około 1,9 mld zł oraz o około 0,4 mld zł w związku z akcyzą. Ten efekt będzie trwały;
- wprowadzenie składów akcyzowych o 0,8 mld zł, ale będzie to efekt przejściowego zahamowania wpływów z akcyzy, gdyż w latach następnych zwiększą się wpływy z tego tytułu.

Otwarcie rynku europejskiego oznacza również w ujęciu statystycznym zmniejszenie importu. Większość towarów będzie przekraczać granice w obrocie zwolnionym z opłat celnych, co oznacza obniżenie wpływów z ceł w 2004 r. o około 1/3 w porównaniu z 2003 r., a następnie dalszą ich redukcję. Kwantyfikacje oddziaływania na dochody budżetu państwa wszystkich opisanych czynników przedstawiono w odpowiednich tablicach aneksu.

Sumarycznie budżet państwa będzie miał do dyspozycji dochody wykazane w ostatnim wierszu tablicy 3.2.

3. Wydatki budżetu państwa w latach 2003-07

Kolejnym ważnym elementem w projekcji budżetu państwa na okres wieloletni jest prognoza wydatków. Podzielono je na następujące grupy: sztywne, elastyczne, związane z akcesją i pozostałe.

Do grupy pierwszej zaliczono: dotacje do funduszy emerytalno-rentowych, Funduszu Pracy, subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, koszty obsługi długu publicznego, wydatki na obronę narodową i samolot wielozadaniowy, wydatki na budowę, modernizację i utrzymanie dróg, premie gwarancyjne dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych, a także wynagrodzenia i pochodne od nich oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych. W warunkach 2003 r. ta grupa wydatków stanowi 85,5% całości.

Grupa druga to wydatki elastyczne budżetu, a więc wydatki uzależnione od decyzji Rządu. W 2003 r. stanowią one 8,5% całości.

Grupa trzecia to wydatki związane z akcesją do UE. W 2003 r. na ten cel przeznaczono 3,5% wydatków budżetu.

Grupę czwartą stanowią wydatki budżetu kształtowane na podstawie decyzji niezależnych od Rządu, a więc wydatki najwyższych władz państwowych, trybunałów, instytucji kontroli oraz sądów najwyższych i powszechnych. Ta grupa stanowi około 2,5% całości wydatków budżetu państwa.

Przy szacowaniu poszczególnych grup wydatków przyjęto następujące założenia:

- wydatki na obronę narodową i samolot wielozadaniowy zostały oszacowane według formuły 2% wartości PKB z roku poprzedzającego rok budżetowy;
- odstąpiono od automatycznej formuły waloryzacji i indeksacji większości wydatków, jednak przewidziano środki na waloryzację emerytur i rent zgodnie z obecnie obowiązującą zasadą: inflacja z roku poprzedniego powiększona o 20% realnego wzrostu płac. Ocenia się, że dla roku 2004 wskaźnik waloryzacji wyniesie 1,34%, co wymaga wydatkowania około 1,3 mld zł.
- na zmiany wynagrodzeń osób objętych mnożnikowymi zasadami wynagradzania przewiduje się corocznie zwiększenie wydatków o około 1,0 mld zł. Środki te mogą być wykorzystane na utrzymanie realnego poziomu wynagrodzeń w omawianej grupie pracowników lub też na korekty struktury wynagrodzeń przy zamrożeniu płac na poziomie nominalnym dla pozostałych grup pracowników;
- przyjęto, że w całym omawianym okresie wydatki na modernizację, utrzymanie i budowę dróg będą wzrastać w tempie zachowującym ich realną wartość. Dalsze wiązanie tych nakładów z wpływami z akcyzy na paliwa silnikowe wydaje się wadliwe, zwłaszcza, gdy wejdzie w życie znowelizowana ustawa o drogach przewidująca wprowadzenie specjalnej dopłaty przeznaczonej na budowę autostrad i dróg ekspresowych;
- wydatki pozostałe (poza nakładami sztywnymi, wydatkami jednostek pozarządowych oraz wydatkami wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej) zostały utrzymane na poziomie nominalnym z roku 2003;
- przeniesiono do rozchodów budżetu wydatki związane z wpływami z prywatyzacji.

Do tej grupy wydatków zaliczone zostały: uzupełnienia składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, środki tworzące Fundusz Rezerwy Demograficznej, oraz pochodzące z prywatyzacji środki finansujące modernizację przemysłu obronnego;

- do rozchodów zaliczone zostały także środki pochodzące z kredytów zagranicznych na dalszą restrukturyzację górnictwa oraz finansowanie

programów unijnych. Środki z tych kredytów będą bowiem odpożyczane przez budżet inwestorom i przedsiębiorcom prowadzącym procesy restrukturyzacji;

- do rozchodów zaliczono także środki krajowe na dopłaty bezpośrednie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, które będą refundowane w kolejnym roku budżetowym;
- zakres wydatków budżetu został ustalony przy założeniu wejścia w życie rozwiązań nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Szacunek wydatków budżetu w latach 2003-07 przedstawiono w tabeli 3.3. Równocześnie w dokumencie „Założenia do projektu budżetu państwa na 2004 r.” przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat wydatków w roku przyszłym.

Tablica 3.3 Prognozowane wielkości wydatków budżetu państwa w latach 2003-07

Wydatki budżetu (w mld zł)	Rok				
	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	194,4	192,1	200,3	208,6	219,0
Obsługa długu publicznego	27,2	27,5	28,3	31,4	32,0
Dotacje dla funduszy celowych FUS, KRUS, Funduszu Pracy	47,0	39,9	41,2	42,6	45,0
Subwencje dla jst	29,3	30,3	30,0	26,0	26,0
Wydatki na drogi	4,4	1,9	2,0	2,1	2,5
Wydatki na obronę narodową, w tym na samolot wielozadaniowy	15,2	16,1	17,2	18,5	20,2
Premie gwarancyjne od książeczek mieszkaniowych	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
Wydatki na instytucje pozarządowe	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7
Wydatki na sądownictwo	3,4	3,5	3,6	3,7	3,9
Wynagrodzenia i pochodne od płac oraz wydatki rzeczowe	41,0	40,7	41,8	43,0	44,3
Wydatki związane z UE	0,9	7,5	11,5	16,3	16,7
Pozostałe	22,7	22,5	22,5	22,8	26,1

Analizując tablice 3.3 należy zwrócić uwagę, że wielkość wydatków na obsługę długu publicznego będzie kształtować się pod wpływem zmian w stopach procentowych, ruchów kursów walutowych¹⁰ oraz wielkości nominalnej długu publicznego.

¹⁰ Istnieje bardzo duża wrażliwość wielkości długu publicznego na zmianę kursu. Wzrost kursu PLN/EUR o około 10% (zmiana odnotowana w okresie od 1.01.2003 r. do 20.03.2003 r.) spowodował wzrost relacji państwowego długu publicznego do PKB o około 1 punkt procentowy.

W wydatkach na dotacje do funduszy celowych zapewniono środki na waloryzację emerytur i rent.

Wydatki na wynagrodzenia obejmują wydatki na płace, pochodne od wynagrodzeń oraz wydatki rzeczowe jednostek budżetowych. Zapewniono wzrost tych wydatków o około 1,0 mld zł rocznie.

Wydatki związane z UE ustalono na poziomie zapewniającym finansowanie składki członkowskiej. Inne wsparcie wydatków na programy unijne zostało zapisane w rozchodach budżetu.

Pozostałe wydatki budżetowe podlegają większej reglamentacji niż inne pozycje. Przewiduje się, że dopiero w latach 2006-07 możliwe będzie bardziej odczuwalne zwiększenie nakładów na „wydatki pozostałe”.

Utrzymanie wydatków budżetu państwa w przedstawionych granicach umożliwi, po przejściowym zwiększeniu w 2004 r., powrót na ścieżkę ograniczenia wielkości nominalnej deficytu oraz jego relacji do PKB.

5. Deficyt budżetu państwa w latach 2003-07

W latach 2003-07 deficyt budżetu państwa będzie kształtował się następująco (tablica 3.4.)

Tablica 3.4 Deficyt budżetu państwa w latach 2004-07

Wyszczególnienie	Rok				
	2003	2004	2005	2006	2007
Dochody budżetu państwa					
w mld zł	155,7	150,0	159,5	172,6	183,7
w relacji do PKB	19,38	17,46	17,21	17,11	16,72
Wydatki budżetu państwa					
w mld zł	194,4	192,1	200,3	208,6	219,0
w relacji do PKB	24,20	22,36	21,61	20,68	19,93
Deficyt wg polskiej metodologii					
w mld zł	38,7	42,1	40,8	36,0	35,3
w relacji do PKB	4,82	4,90	4,40	3,57	3,21

Wielkość deficytu budżetowego w 2003 r. nie jest porównywalna z jego wielkościami w kolejnych latach, ponieważ w wydatkach 2003 r. tkwią pochodzące między innymi z prywatyzacji środki na dofinansowanie otwartych funduszy emerytalnych (11,5 mld zł). Gdyby wprowadzić tę kwotę, to w 2003 r. wydatki wyniosłyby 182,9 mld zł, a deficyt zmniejszyłby się do 27,2 mld zł, czyli wynosiłby w relacji do PKB 3,39%. Innymi słowy, rozpoczęcie naprawy finansów publicznych przy równoległym dążeniu do stworzenia bodźców prorozwojowych w gospodarce wymaga w warunkach polskich zwiększenia zadłużenia publicznego o około 1,5% PKB, a więc o 12,1 mld zł.

Zważywszy na istniejące w ustawie o finansach publicznych zasady ostrożnościowe należy zwrócić uwagę, że w 2003 r. istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo przekroczenia progu 50% długu w relacji do PKB. Wymagać to będzie ograniczenia deficytu budżetu państwa w 2005 r.

Zwiększenie deficytu w 2004 r. do 4,9% PKB to wejście w przedział długu publicznego oscylujący w granicach 54-55% PKB, co wyraźnie już wskazuje na zagrożenia, których trzeba unikać jeśli budżet państwa ma zachować zdolność do wykorzystania instrumentu poręczeń i gwarancji. Wyjściem z tej sytuacji jest albo ograniczanie wydatków, albo też zwiększenie podatków – odwrotnie, niż proponuje to ze względów prorozwojowych PNFR.

Nasz sposób obliczania deficytu budżetowego oraz długu publicznego – odmienny niż stosowana w UE metoda ESA'95 – powoduje, że kategorie te są wyraźnie większe aniżeli w przypadku użycia sposobu liczenia obowiązującego w krajach UE.

Tablica 3.5 Dług publiczny w Polsce w latach 2003-07

Wyszczególnienie	Rok				
	2003	2004	2005	2006	2007
Szacunek długu publicznego					
mld zł	403,3	465,6	507,9	551,8	600,1
% PKB	50,2	54,2	54,8	54,7	54,6
Szacunek wg metodologii ESA'95					
Deficyt					
mld zł	32,3	39,8	33,1	29,4	31,2
% PKB	4,02	4,63	3,57	2,91	2,94
Dług publiczny					
mld zł	341,2	395,8	441,8	471,2	512,5

% PKB	42,5	46,1	47,7	46,7	46,6
-------	------	------	------	------	------

Niezbędną jest zatem rygorystyczna kontrola długu publicznego zarówno budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Dalsze szybkie narastanie zadłużenia byłoby czynnikiem destabilizującym finanse publiczne, co z kolei zagroziłoby państwu, społeczeństwu i gospodarce narodowej.

Należy również podkreślić, że niezbędne jest wypracowanie metod przejścia na szacowanie określania naszego długu publicznego oraz deficytu budżetu całego sektora finansów publicznych według międzynarodowych standardów. Dodać trzeba, że nie zapadła jeszcze na arenie międzynarodowej decyzja o zaliczaniu otwartych funduszy emerytalnych do sektora finansów publicznych. W przypadku, gdyby uznano, że OFE nie są funduszami należącymi do tego sektora, prezentowane w tablicy 3.5 wskaźniki dotyczące długu publicznego według metodologii ESA'95 ulegną pogorszeniu o około 2 punkty procentowe.

Z prezentowanych w tablicy 3.5 informacji wynika, że Polska może wejść na ścieżkę pozwalającą na ograniczanie deficytu budżetowego do poziomu wymaganego według kryteriów z Maastricht. Tak więc PNFR może – pod warunkiem pomyślnej realizacji proponowanych rozwiązań – ułatwić Polsce wejście do strefy euro nawet już w roku 2007, co jeszcze bardziej podniosłoby konkurencyjność naszej gospodarki, a tym samym tempo rozwoju i standard życia ludności.

Groźba przekroczenia poziomu 55% w relacji długu publicznego do PKB powoduje, że w tej sytuacji pożądanym rozwiązaniem jest wykorzystanie rezerwy rewaluacyjnej NBP. Uwzględnienie w budżecie państwa środków z rozwiązanej rezerwy NBP zmniejsza poziom długu publicznego w relacji do PKB.

Tablica 3.6 Deficyt budżetu państwa w latach 2004-07 (z wykorzystaniem środków z rezerwy rewaluacyjnej)

Wyszczególnienie	Rok				
	2003	2004	2005	2006	2007
Dochody budżetu państwa					
w mld zł	155,7	159,0	164,5	172,6	183,7
w relacji do PKB	19,38	18,51	17,75	17,11	16,72
Wydatki budżetu państwa					
w mld zł	194,4	192,1	200,3	208,6	219,0
w relacji do PKB	24,19	22,36	21,61	20,68	19,93
Deficyt wg polskiej metodologii					

w mld zł	38,7	33,1	35,8	36,0	35,3
w relacji do PKB	4,82	3,85	3,86	3,57	3,21

Tablica 3.7 Dług publiczny w Polsce w latach 2003-07 (z wykorzystaniem środków z rezerwy rewaluacyjnej)

Wyszczególnienie	Rok				
	2003	2004	2005	2006	2007
Szacunek długu publicznego					
mld zł	403,3	456,3	493,4	537,3	585,6
% PKB	50,2	53,1	53,2	53,3	53,3
Szacunek wg metodologii ESA'95					
Deficyt					
mld zł	32,3	39,8	33,1	29,4	31,2
% PKB	4,02	4,63	3,57	2,91	2,84
Dług publiczny					
mld zł	341,2	386,6	427,7	457,1	498,4
% PKB	42,5	45,0	46,1	45,3	45,4

Rozdział IV

Dochody jednostek samorządu terytorialnego

I Generalne cele

1. Wstąpienie do Unii Europejskiej stawia nowe wyzwania nie tylko przed budżetem Państwa, ale również przed jednostkami samorządu terytorialnego. Mogą one aktywnie uczestniczyć w realizacji projektów finansowanych przez Unię Europejską. Warunkiem jest jednak wygospodarowanie odpowiedniej puli środków na opracowanie planów oraz prefinansowanie i współfinansowanie uzgodnionych programów.
2. Sytuacja finansowa każdego ze szczebli samorządu jest odmienna. Ponadto istnieje silne wewnętrzne zróżnicowanie gmin, powiatów i województw samorządowych.
3. Celem proponowanych rozwiązań dotyczących finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest:
 - zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności jednostek poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych;
 - stworzenie instrumentów umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości i dopływ kapitału ludzkiego o wysokich kwalifikacjach;
 - rozbudowanie możliwości absorpcji środków unijnych.
4. Poszukiwania rozwiązań spełniających powyższe cele oparto na następujących założeniach:
 - dochodami samorządów będą wpływy stanowiące obecnie przychody tych gminnych, powiatowych i wojewódzkich funduszy celowych, które zostaną zlikwidowane;
 - zwiększeniu dochodów własnych będzie towarzyszyć przekazanie samorządom realizacji zadań, które obecnie finansowane są subwencjami lub dotacjami z budżetu państwa.
5. Proponowane rozwiązania dotyczące systemu finansów samorządowych zmierzają w kierunku dalszej decentralizacji zadań publicznych i zwiększenia roli samorządu. Zmiany systemowe w zakresie finansów samorządowych spowodują wzmocnienie ich pozycji poprzez zwiększenie liczby realizowanych zadań i samodzielności w dysponowaniu środkami publicznymi.
6. Dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT będą stanowić uzupełniającą część dochodów własnych samorządów.

7. Reforma finansów samorządowych będzie wprowadzona od 2004 roku i będzie przebiegać w 2 etapach:

I etap – w latach 2004 i 2005 wprowadzony zostanie model przejściowy. Rozwiązania nowego, docelowego systemu finansowego przygotowują jednostki samorządu terytorialnego.

II etap – od roku 2006 wprowadzony zostanie docelowy system finansów samorządowych.

II Podstawowe rozwiązania systemowe – model docelowy

1. Ograniczenie zakresu dotacji na finansowanie i dofinansowywanie zadań własnych oraz niektórych zadań z zakresu administracji rządowej i subwencji zrekompensowane będzie odpowiednio zwiększonymi wpływami z podatków PIT i CIT (informacje o zadaniach proponowanych do przekazania prezentuje załącznik IV.1). Z uwagi jednak na duże zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego wdrożenie tego modelu finansowania wymagałoby dodatkowego transferu środków z budżetu państwa na mechanizm wyrównawczy. W warunkach 2003 r. ten mechanizm angażowałby prawie 5,7 mld zł.
2. Model docelowy wymaga, z jednej strony, wygospodarowania odpowiednich środków na mechanizm wyrównawczy, a z drugiej wypracowania nowych reguł finansowania zadań oświatowych, dlatego jego wprowadzenie byłoby możliwe od 2006 r. i to pod warunkiem likwidacji wszystkich ulg i zwolnień w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Ułatwieniem dla wprowadzenia modelu docelowego finansowania będzie weryfikacja liczby powiatów.
3. W globalnej kwocie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego subwencja oświatowa stanowi 77%. Niezbędne jest zapewnienie właściwego poziomu finansowania zadań oświatowych wówczas, gdy jednostki samorządu terytorialnego otrzymują zwiększone udziały w PIT i CIT zamiast subwencji oświatowej. To z kolei wymaga opracowania standardów oświatowych.
4. Dlatego też wprowadzenie modelu docelowego będzie poprzedzone zastosowaniem regulacji o charakterze przejściowym, które pozwolą na stopniowe zwiększenie wysokości środków publicznych bezpośrednio i samodzielnie zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Proponuje się wprowadzenie okresu dostosowawczego.

III Podstawowe rozwiązania systemowe – model przejściowy

1. Proponowane w okresie przejściowym regulacje stanowiąc będą podstawę do opracowania przez samorządy ich budżetów i prowadzenia gospodarki finansowej od roku 2004 oraz wdrożenia nowego systemu finansowego.
2. Zaproponowany model przejściowy finansowania jednostek samorządu terytorialnego oparty jest na generalnym założeniu, że zasadniczym sposobem finansowania tych jednostek będą dochody własne, zaś subwencje i dotacje celowe będą spełniały jedynie funkcję uzupełniającą.

3. W okresie przejściowym udział we wpływach z PIT będzie dochodem gmin i powiatów. Samorządy województw będą otrzymywały dochody z tytułu CIT.
4. Wartość subwencji ogólnej ulegnie zmniejszeniu, z jednoczesnym zwiększeniem dochodów własnych. Przewiduje się likwidację:
 - części rekompensującej subwencji ogólnej;
 - części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów i województw.
5. Jednostki samorządu terytorialnego będą otrzymywały subwencję ogólną, składającą się z części:
 - wyrównawczej;
 - równoważącej (tylko gminy i powiaty);
 - regionalnej (tylko województwa);
 - oświatowej.
6. Z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów w gminach, powiatach i województwach wprowadzony zostanie odpowiedni system wyrównawczy, który będzie miał za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Różnice w dochodach



będą wyrównywane w postaci części wyrównawczej oraz części równoważącej (gminy, powiaty) i regionalnej (województwa).

7. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowić będzie wydatek budżetu państwa i stabilne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jednostki samorządu terytorialnego będą otrzymywały comiesięczną ratę).

GMINY

Uwzględniając zróżnicowanie gmin pod względem dochodowym, gospodarczym i społecznym wprowadzona będzie kategoryzacja gmin w zakresie systemu wyrównywania różnic w potencjale dochodowym gmin.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin będzie się składała z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej.:

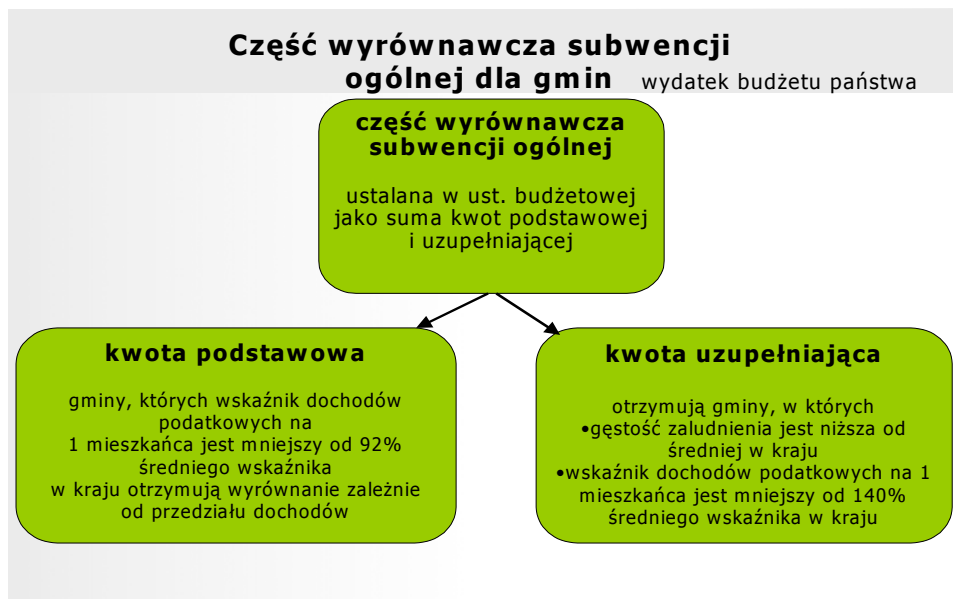
- **Kwota podstawowa** – jej wysokość będzie ustalana w oparciu o podstawowe dochody podatkowe (dochody z tytułu: udziału w PIT oraz z podatków i opłat lokalnych, możliwych do uzyskania przez gminy przy zastosowaniu maksymalnych stawek tych podatków bez uwzględniania udzielanych przez gminy ulg i zwolnień).

Kwotę podstawową będą otrzymywały gminy, w których dochód na 1 mieszkańca jest niższy od 92% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju.

System ten zakłada tym wyższy stopień wyrównywania dysproporcji dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy, im niższe są te dochody.

Wyrównywanie potencjału dochodowego gmin będzie uzależnione od relacji między dochodem na 1 mieszkańca w gminie a średnim dochodem na 1 mieszkańca w kraju:

- dla gmin, w których dochód na 1 mieszkańca jest niższy od 40% średniego



dochodu na 1 mieszkańca kraju, dochód gminy wyrównywany będzie w trzech przedziałach:

- do 40% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju w 90%,
 - od 40% do 75% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju w 80%,
 - od 75% do 92% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju w 75%.
- dla gmin, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 40% i niższy od 75% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju dochód gminy wyrównywany będzie w dwóch przedziałach:
 - do 75% % średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju w 80%,

- od 75% do 92% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju w 75%.
- dla gmin, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 75% i niższy od 92% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju, wyrównanie stanowić będzie 75% różnicy między 92% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju a dochodem na 1 mieszkańca gminy.
- Kwota uzupełniająca – jej wysokość uzależniona będzie od gęstości zaludnienia w gminie, w relacji do średniej gęstości zaludnienia w kraju i dochodu gminy na 1 mieszkańca.

Tę kwotę otrzymają tylko te gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju i dochód na 1 mieszkańca gminy jest nie wyższy niż 140% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju.

POWIATY

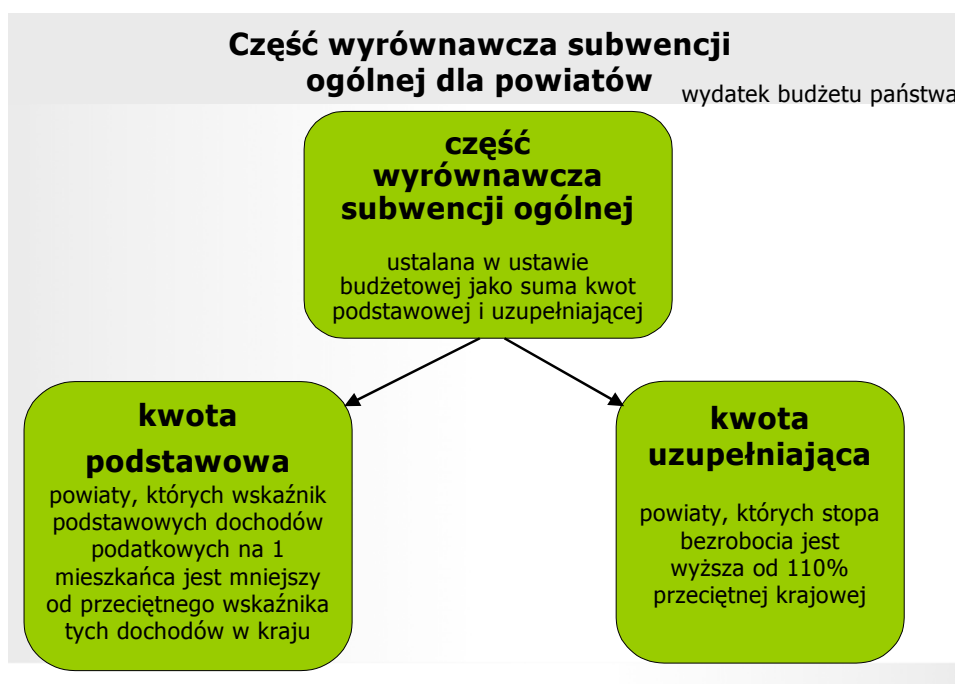
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów będzie się składała z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej.

- Kwota podstawowa będzie przeznaczona dla tych powiatów, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych (z tytułu PIT) na 1 mieszkańca jest mniejszy od przeciętnego dochodu na 1 mieszkańca w kraju.

Wyrównanie stanowić będzie 80% różnicy między średnim dochodem na 1 mieszkańca kraju a dochodem na 1 mieszkańca powiatu.

- Kwota uzupełniająca uzależniona będzie od wskaźnika bezrobocia w danym powiecie. Im wyższy jest wskaźnik bezrobocia w powiecie, tym wyższa jest ta kwota.

Utworzenie kwoty uzupełniającej, wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji ogólnej, spowodowane jest tym, że to powiaty realizują znaczną część zadań z zakresu zatrudniania i przeciwdziałania bezrobociu. Problem bezrobocia to również problem lokalny, a jego skutki są w pierwszej kolejności szczególnie odczuwalne na szczeblu lokalnym. Zapewnienie tym jednostkom samorządu środków finansowych na walkę i przeciwdziałanie bezrobociu w pierwszej kolejności pozwoli na złagodzenie negatywnych skutków wzrostu bezrobocia, a następnie może przyczynić się do wzrostu zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości.



WOJEWÓDZTWA

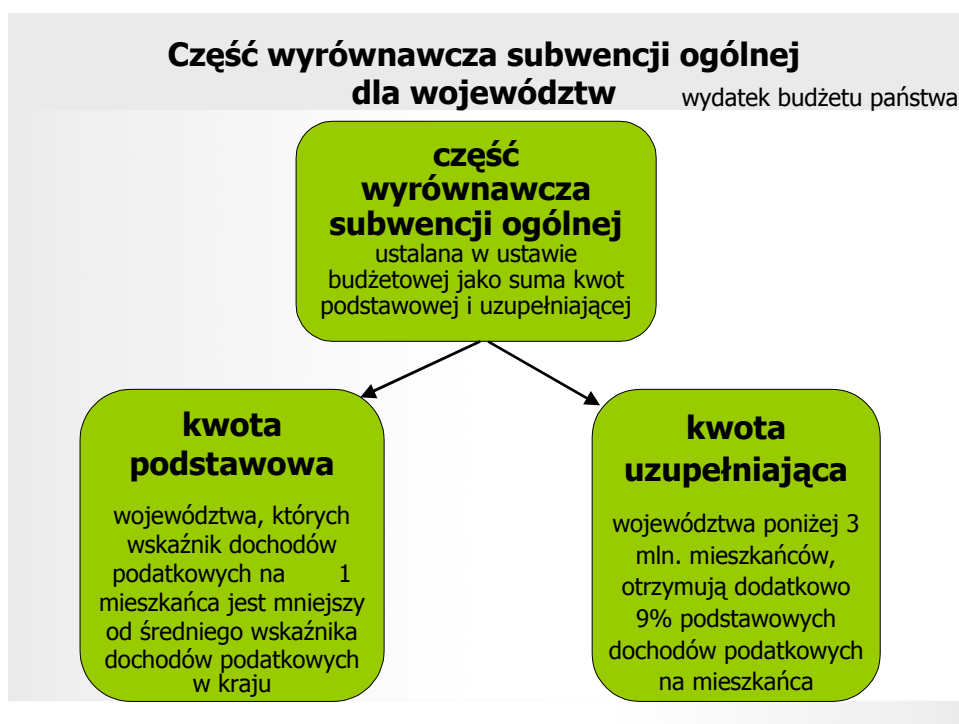
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw będzie się składała z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej.

- Kwota podstawowa będzie przeznaczona dla tych województw, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest mniejszy od przeciętnego dochodu na 1 mieszkańca w kraju;

Wyrównanie stanowić będzie 70% różnicy między średnim dochodem województw na 1 mieszkańca kraju a dochodem na 1 mieszkańca województwa.

- Kwota uzupełniająca uzależniona będzie od liczby mieszkańców w województwie;

Kwotę tę otrzymają województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów. Podstawę do jej oszacowania stanowić będzie przeliczeniowa ilość mieszkańców województwa ustalana w sposób określony ustawowo.



8. Równocześnie z wprowadzeniem istotnych zmian w systemie finansów jednostek samorządu terytorialnego, w ramach modelu przejściowego, wprowadzony zostanie mechanizm dostosowawczy.

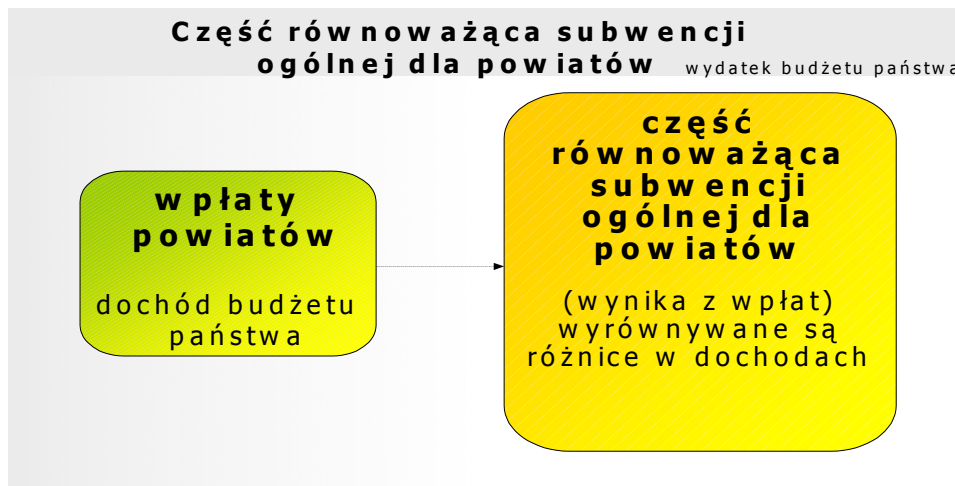
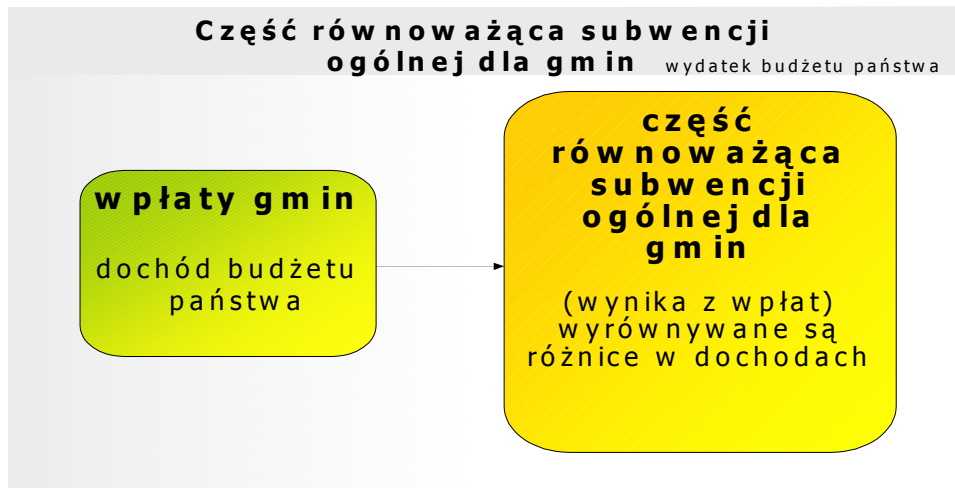
W przypadku gmin i powiatów będzie to część równoważąca subwencji ogólnej, zaś województwa będą otrzymywały część regionalną.

Wprowadzony zostanie mechanizm „solidarnościowy”, bowiem środki na tę część subwencji będą pochodziły z wpłat najbogatszych jednostek. Wpłaty te będą stanowić dochody budżetu państwa, a uzyskane w ten sposób środki będą dzielone na rzecz jednostek, w celu wyrównania różnic w dochodach spowodowanych zmianami systemowymi.

GMINY I POWIATY

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów będzie rozdzielana z uwzględnieniem zobiektywizowanych kryteriów według zasad określonych w rozporządzeniu.

W 2004 r. część równoważąca subwencji ogólnej będzie przeznaczona dla gmin i powiatów, w których dochody ustalone według zasad określonych w ustawie będą niższe od dochodów uzyskanych na podstawie obowiązujących aktualnie przepisów.



WOJEWÓDZTWA

W województwach wprowadzona zostanie część regionalna subwencji ogólnej, która będzie rozdzielana z uwzględnieniem czynników makroekonomicznych: stopy bezrobocia i PKB. Innym istotnym elementem tej subwencji będzie powierzchnia dróg przypadająca na mieszkańca w danym województwie.

Łączna kwota części regionalnej subwencji ogólnej dla województw będzie rozdzielana w następujący sposób:

- 20% między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% stopy bezrobocia w kraju. Wysokość tej kwoty dla województwa spełniającego warunek jej otrzymania, jest uzależniona od tego, czy przeliczeniowa liczba bezrobotnych, ustalana w przedziałach wiekowych, jest wyższa od udziału procentowego bezrobotnych w kraju w danym przedziale wiekowym w ogólnej licznie bezrobotnych w kraju,
- 40% między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju;
- 10% między województwa, w których PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju,
- pozostałe 30% będzie rozdzielane między województwa z uwzględnieniem zobiektywizowanych kryteriów. Sposób podziału tej kwoty zostanie określony w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

W 2004 r. 30% łącznej kwoty części regionalnej subwencji ogólnej dla województw zostanie rozdysponowana między województwa, w których dochody ustalone według zasad określonych w ustawie będą niższe od dochodów uzyskanych na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów.



9. Utrzymana zostanie część oświatowa subwencji ogólnej, z uwzględnieniem metody liczenia niezbędnych środków finansowych, przypadających na 1 ucznia. Łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego ustalana byłaby jako kwota iloczynu liczby uczniów w kraju i planowanych wydatków budżetu państwa na zadania oświatowe w roku bazowym, w przeliczeniu na jednego ucznia.

10. W modelu przejściowym wpłat do budżetu państwa dokonywać będą gminy, powiaty i województwa.

GMINY

Wpłaty będą dokonywać te gminy, których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 140% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju.

Wprowadza się trzy kategorie gmin dokonujących wpłat:

- dla gmin, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 140% i niższy od 180% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju;
- dla gmin, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 180% i niższy od 220% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju;
- dla gmin, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 220% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju.

POWIATY

Wpłaty będą dokonywać te powiaty, których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 110% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju.

Wprowadza się trzy kategorie powiatów dokonujących wpłat:

- dla powiatów, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 110% i nie większy niż 120% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju;
- dla powiatów, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 120% i niższy od 125% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju;
- dla powiatów, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 125% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju.

WOJEWÓDZTWA

Wpłaty będą dokonywać te województwa, których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju.

Wprowadza się dwie kategorie województw dokonujących wpłat:

- dla województw, w których dochód na 1 mieszkańca jest nie większy niż 170% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju,
- dla województw, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy niż 170% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju.

11. Zwiększeniu ulegną udziały powiatów w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa z 5% (obecnie) do 20%. Powinno to wpłynąć na bardziej racjonalną gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa.

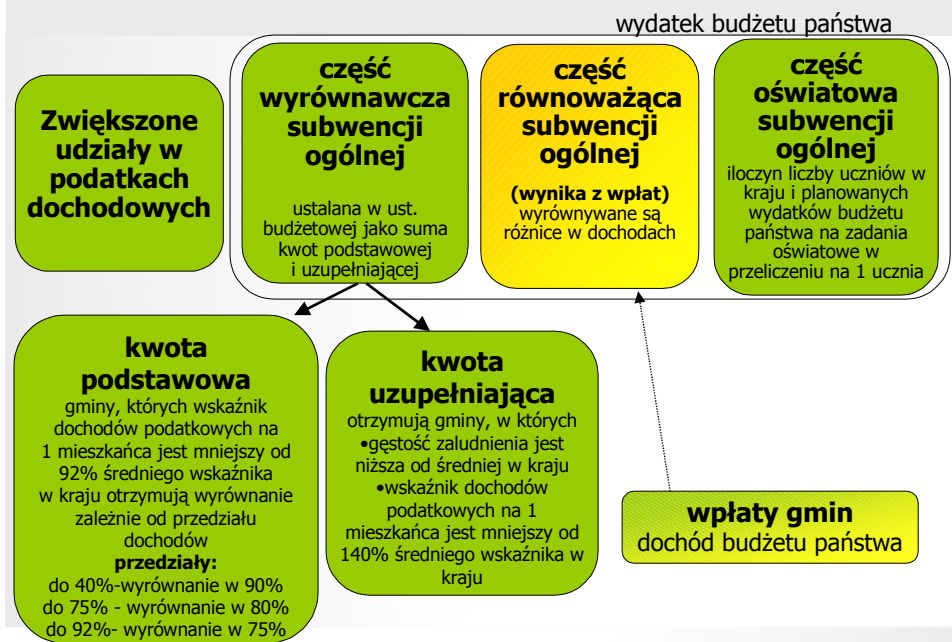
12. Realizując postulat jednostek samorządu terytorialnego proponuje się stopniowe, łagodne dochodzenie do docelowego modelu finansowania niektórych zadań z zakresu pomocy społecznej:

- finansowanie pobytu pensjonariuszy w domach pomocy społecznej; w okresie przejściowym zadanie to będzie finansowane z dwóch źródeł; dochodów własnych jednostek (zwiększone udziały w podatkach dochodowych) i dotacji celowych z budżetu państwa. Przewiduje się, że co roku będą odpowiednio zmniejszane dotacje celowe, a zwiększany wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.
- finansowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych; w 2004 roku placówki finansowane będą w formie dotacji z budżetu państwa, natomiast od roku 2005 dotacje te zostaną zastąpione dochodami własnymi.

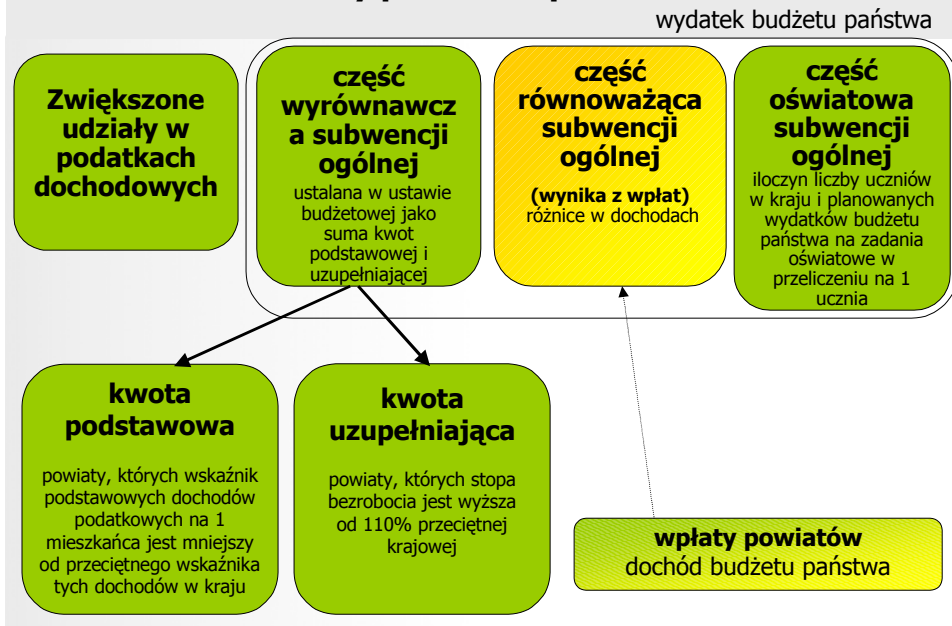
13. W okresie przejściowym prowadzony będzie na bieżąco monitoring, co pozwoli na ocenę prawidłowości proponowanych rozwiązań i dokonanie ewentualnych działań korygujących przy wprowadzaniu modelu docelowego.

14. Zmiany w systemie dochodów odpowiednio gmin, powiatów i województw prezentują poniższe zestawienia:

Dochody gmin po zmianach

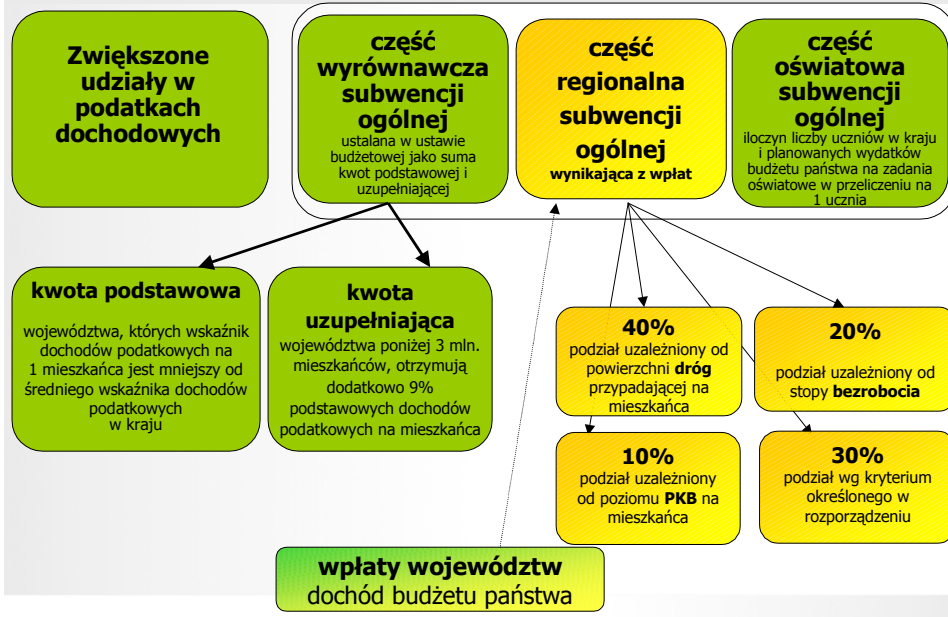


Dochody powiatów po zmianach



Dochody województw po zmianach

wydatek budżetu państwa



Rozdział V

Państwowe fundusze celowe i agencje Skarbu Państwa

I Fundusze celowe

1. W sektorze finansów publicznych działa 20 funduszy celowych, z czego 13-cie to państwowe fundusze celowe. Z finansowego punktu widzenia 14-ym państwowym funduszem celowym staje się też Narodowy Fundusz Zdrowia, który zaczął funkcjonować 1 kwietnia 2003 r.
2. Fundusze celowe stanowią grupę dysponującą dochodami wynoszącymi około 16% sektora finansów publicznych, a finansowane przez nie wydatki sięgają 16,6% wydatków sektora. Są to zatem instytucje odpowiedzialne za gospodarowanie znaczącą, bo aż szóstą częścią środków publicznych.
3. Część państwowych oraz niektóre z samorządowych funduszy celowych posiadają osobowość prawną. Są też wyposażone w znaczącą – w porównaniu z jednostkami budżetowymi – samodzielność w podejmowaniu decyzji finansowych w celu realizacji zadań statutowych.
4. Gospodarowanie środkami publicznymi przez fundusze celowe niejednokrotnie było źle oceniane przez organy kontrolne i parlament, stąd postulaty wzywające do przekształceń funduszy i likwidacji niektórych z nich.
5. Jako zasadę przyjmuje się, że powinny zostać zlikwidowane te fundusze celowe, których funkcje może przejąć budżet państwa lub budżety jst bez negatywnych konsekwencji dla realizacji celów gospodarczych i społecznych. W takich przypadkach decydować powinno dążenie do konsolidowania środków publicznych w ramach budżetów różnych szczebli.
6. W dziedzinie gospodarki finansowej funduszy celowych wprowadzone zostaną następujące zmiany:
 - ujednolicone zostaną zasady planowania finansowego, sprawozdawczości i rachunkowości;
 - wzmocniona będzie kontrola finansowa przez odpowiednich ministrów, włącznie z wprowadzeniem kontroli *ex ante* w przypadku decyzji inwestycyjnych oraz skutkujących powstawaniem zobowiązań;
 - objęte zostanie zakazem nabywanie i obejmowanie akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, lokowanie środków w instrumenty rynku finansowego inne niż skarbowe papiery wartościowe oraz obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa.

7. Istnieją podstawy do pozostawienia w obecnym kształcie – z dotychczasowym zakresem zadań, choć ze wzmocnionym nadzorem – kilku państwowych funduszy celowych, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz 3 samorządowych funduszy celowych.
8. W toku konsultacji społecznych omawiano obecny stan zarządzania środkami gromadzonymi przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PEFRON). Środki tego Funduszu przeznaczone są na realizację zadań, wynikających z ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także na utrzymanie Biura Funduszu i 16 Oddziałów funkcjonujących w miastach wojewódzkich (planowane na 2003 r. przeciętne zatrudnienie to 701 etatów, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie osobowe – 3.962 zł). Działalność PEFRON zyskała w większości konsultowanych instytucji pozytywną ocenę, stąd też proponuje się utrzymanie tego funduszu.

8. Jednocześnie proponuje się przeanalizować dalszą celowość działania w obecnej formie:

- a) Funduszu Alimentacyjnego; co wiąże się bezpośrednio z proponowaną przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej reformą świadczeń rodzinnych przewidzianą w ramach projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych¹¹;
- b) Funduszu Prywatyzacji; środki tego Funduszu są przeznaczone na pokrycie kosztów przeprowadzenia prywatyzacji oraz realizacji ustawy z dnia 6.03.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent. Realizacja tych celów była podstawą utworzenia Funduszu, obecnie jednak wypłaty rekompensat dobiegają końca;
- c) Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych; pełni on jedynie funkcje redystrybucyjne, co mogło być uzasadnione przy funkcjonowaniu w podziale administracyjnym kraju na 49 województw. Obecnie brak jest podstaw do utrzymywania tego funduszu. Z tego też powodu zasadne jest włączenie środków terenowych FOGR do budżetów samorządowych województw. W takiej sytuacji środki te mogłyby dofinansować zintegrowane programy rozwoju regionalnego w części dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich. Proponowane rozwiązanie stanowiłoby istotny krok w decentralizacji zarządzania środkami publicznymi;
- d) Funduszu Kombatantów; propozycja likwidacji Funduszu Kombatantów nie zakłada ograniczenia świadczeń przysługujących kombatantom i ich rodzinom, w tym obsługiwanych obecnie przez Fundusz, którego działalność jest prawie w całości pokrywana z dotacji z budżetu państwa. Należy wskazać, że po wejściu w życie ustawy z dnia 11.10.2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach

¹¹ Obecnie projekt ustawy o świadczeniach rodzinnych jest przedmiotem prac parlamentarnych. Zgodnie z jego założeniami, w miejsce świadczenia alimentacyjnego proponowane jest zwiększenie zasiłku rodzinnego z tytułu niemożności wyegzekwowania zasądzonych alimentów albo braku możliwości ustalenia zobowiązanego do alimentów. Wraz z wprowadzeniem takiego rozwiązania zakłada się likwidację Funduszu Alimentacyjnego jako wyodrębnionego funduszu celowego i przekazanie jego aktywów na finansowanie świadczeń rodzinnych.

oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych kierunki wydatkowania środków Funduszu zostały w istotny sposób ograniczone¹².

Realizowane w dalszym ciągu ze środków Funduszu zadania związane z pomocą społeczną dla kombatantów, utrzymywaniem bazy domów pomocy społecznej, zakładów leczniczych, ośrodków wczasowo-rehabilitacyjnych oraz działaniami edukacyjnymi mogą być wykonywane przez gminy (zadania zlecone) lub bezpośrednio przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych;

- e) Funduszu Promocji Twórczości; funduszem tym dysponuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Proponuje się zachowanie tego Funduszu przy jednoczesnym zwiększeniu uprawnień Ministra Kultury do egzekwowania zasad jego gospodarki finansowej.;
- f) Ponadto, w ramach zmian w systemie funduszy ochrony środowiska, Minister Środowiska opracuje projekt zintegrowanego zarządzania Narodowym i Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Integracja ta ma na celu spełnienie wymogów traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej, w szczególności przez zwiększenie możliwości absorpcji środków funduszy strukturalnych¹³ oraz Funduszu Spójności¹⁴. Realizowana będzie poprzez:
- jednolity system planowania przedsięwzięć niezbędnych do spełnienia wymogów traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej;
 - wzmocnienie roli przedstawicieli administracji rządowej w zarządzaniu funduszami i nadzorze nad realizacją przedsięwzięć;
 - nadanie priorytetu finansowaniu przedsięwzięć niezbędnych do spełnienia wymogów traktatu akcesyjnego;
 - ujednoczenia zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji w Narodowym i Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

g) Działających w ramach KRUS, Funduszu Rezerwowego i Funduszu Motywacyjnego

¹² Część poprzednio należnych kombatantom ulg, które były finansowane ze środków Funduszu, została zastąpiona dodatkiem kompensacyjnym, wypłacanym przez organy rentowe i finansowanym z budżetu państwa.

¹³ Powiatowe i Gminne Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej działają na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, dysponując w przeważającym stopniu tak niewielkimi dochodami, że środki te nie pozwalają na samodzielne podjęcie zadań inwestycyjnych.

¹⁴ Angażowanie środków w inwestycje kapitałowe - mające na celu zwiększenie w przyszłości przychodów funduszy ekologicznych, zawierające jednak ryzyko związane z tymi oczekiwaniami - ogranicza znacząco bieżące możliwości angażowania zasobów finansowych na zadania poprawiające stan środowiska. Działania takie nie są spójne ze „Wstępną koncepcją modyfikacji systemu instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska”, mającą na celu poszukiwanie nowych źródeł pozyskiwania kapitałów na cele proekologiczne.

- zgodnie z ustawą z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników działający w ramach KRUS Fundusz Rezerwowy ma na celu pokrywanie niedoborów funduszu administracyjnego i funduszu prewencji i rehabilitacji. Uwzględniając źródła finansowania tego Funduszu, jego likwidacja ma na celu wyeliminowanie łączenia środków budżetowych (pochodzących z dotacji budżetowej na fundusz emerytalno-rentowy) ze środkami funduszu składkowego gromadzonymi wyłącznie ze składek ubezpieczonych. Zarazem zaproponowane rozwiązanie uporządkuje przepływy finansowe w ramach KRUS;
- wniosek dotyczący likwidacji Funduszu Motywacyjnego, którego środki przeznaczone są na premie dla pracowników KRUS, znajduje uzasadnienie w kontekście propozycji objęcia pracowników Kasy ogólnymi przepisami dotyczącymi pracowników urzędów państwowych (co przewiduje projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników);
- kolejnym ważnym elementem reformy ubezpieczeń społecznych rolników jest zwiększenie udziału ubezpieczonych w finansowaniu systemu poprzez powiązanie wysokości składki z sytuacją majątkową ubezpieczonego, na przykład poprzez powiązanie płaconej składki z powierzchnią gospodarstwa rolnego;
- nadzór nad działalnością KRUS przejmie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Szczegółowe dane dotyczące poszczególnych funduszy zawiera załącznik V.1.

II Agencje Skarbu Państwa

1. Obecnie działa 7 agencji Skarbu Państwa. Są to instytucje wykorzystujące wydzieloną część majątku Skarbu Państwa w celu wykonywania określonych zadań. Trzy agencje działają w obsłudze rolnictwa, a dwie w sferze obrony narodowej. Podstawą utworzenia każdej z agencji jest właściwa ustawa.
2. Po raz pierwszy w ustawie budżetowej na 2003 r. umieszczone zostały plany finansowe agencji. W porównaniu z funduszami celowymi agencje dysponują znikomymi częściami dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Ich gospodarka finansowa nie jest jednak wolna od usterek podobnych do tych, które gnębią fundusze celowe. Podobne są więc również zmiany proponowane wobec obu tych grup instytucji. Większość działań została wymieniona w pkt 5.

W gospodarce finansowej agencji wskazane byłyby dodatkowo:

- wprowadzenie zakazu tworzenia fundacji;
- lokowanie środków pieniężnych w jednym państwowym banku;
- zdyscyplinowanie polityki płacowej.

W załączniku V.2 opisane zostały propozycje dotyczące dalszych losów poszczególnych agencji.

3. Proponuje się między innymi przeprowadzenie procesu głębokich i stopniowych zmian w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W wyniku realizacji tego procesu nastąpiłoby uwolnienie Agencji od zadań nie związanych z przejmowaniem oraz obrotem ziemią i przejęcie tych zadań przez inne podmioty. Jednocześnie nadwyżka przychodów Agencji nad jej wydatkami powinna stanowić dochód budżetu państwa.

Należałoby przesunąć zadania socjalne, wykonywane obecnie przez AWRSP, do jst lub według właściwości do ministra do spraw zabezpieczenia społecznego wraz z zapewnieniem środków finansowych w ramach reformy sektora finansów publicznych na zadania przejęte od Agencji .

W odniesieniu do wykonywanych przez Agencję zadań o charakterze socjalnym – realizowanych pośrednio¹⁵, jak również bezpośrednio (programy pomocowe i aktywizacyjne) – zadania te powinny być przekazane do koordynowania ministrowi do spraw zabezpieczenia społecznego. Ich realizacją mogłyby zajmować się jst (zadania własne i w szczególnych przypadkach zadania zlecone), organizacje pozarządowe, instytucje charytatywne itp.

Nie ma uzasadnienia, aby opieka społeczna nad ludnością wiejską z terenów „postpegeerowskich” stanowiła podsystem w systemie opieki społecznej państwa finansowany w szczególności, nieprzejrzysty sposób poprzez wykorzystanie nadwyżek finansowych AWRSP. Natomiast w oparciu o przejęte i przejmowane zasoby ziemi proponuje się utworzenie instytucji na wzór funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej, np. na wzór francuskiej Agencji SAFER.

Nowa instytucja (o nazwie np. Bank Ziemi, Urząd Ziemi lub Krajowy Fundusz Rolny) zajmowałaby się sprawami związanymi z obrotem gruntami rolnymi, zagadnieniami związanymi z powiększaniem areалу indywidualnych gospodarstw rolnych, tworzeniem nowych gospodarstw rodzinnych oraz ewentualnie sprawami dotyczącymi zaspokajania w części roszczeń Zabużan, które w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wymagają stworzenia realnych możliwości uzyskania rekompensaty. Ta nowa instytucja również mogłaby być włączona w rozwiązywanie problemu reprivatyzacji. Mogłaby też ułatwiać prywatyzację tej części nieruchomości, która w obecnych warunkach nie może zostać trwale rozdysponowana (mieszkania w zabytkach czy też w obiektach stanowiących integralną część gospodarstwa).

Mocą ustawy z dnia 20.12.2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, akcje i udziały w spółkach,

¹⁵Chodzi tu o przekazywanie środków Funduszowi Pracy, czyli finansowanie świadczeń przedemerytalnych, pomocy bezrobotnym pracownikom byłych PGR oraz aktywizacji zawodowej.

utworzonych na bazie majątku zasobu, będące w posiadaniu Agencji, stają się własnością Ministra Skarbu Państwa. Natomiast realizowane przez Agencję prawa z akcji lub udziałów w spółkach hodowli roślin i zwierząt o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej mogłyby być realizowane bezpośrednio przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

4. Drugą istotną propozycją w odniesieniu do agencji Skarbu Państwa jest likwidacja do 2005 r. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM) w drodze jej połączenia z Agencją Mienia Wojskowego (AMW). Takie rozwiązanie pozwoli na wygospodarowanie oszczędności w wyniku uproszczenia struktur administracyjnych obsługujących ich funkcjonowanie.

Istnienie WAM jako odrębnej instytucji będzie jedynie opóźniać racjonalne rozwiązanie problemu mieszkań dla żołnierzy, którym jest zdjęcie odpowiedzialności za administrowanie tymi mieszkaniami z agendy państwowej.

Połączenie AWM i AMW powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednakże przedtem należy:

- rozwiązać problem wykorzystywania lokali WAM przez osoby, które odeszły z wojska, a nadal zajmują mieszkania będące w dyspozycji Agencji;
- rozpatrzyć koncepcję budowy nowych mieszkań w ramach nowych form finansowania budownictwa mieszkaniowego, np. w ramach Towarzystw Budownictwa Społecznego.

Natomiast w odniesieniu do pozostałych agencji Skarbu Państwa konieczna jest poprawa zasad gospodarki finansowej i zwiększenie nadzoru nad wykorzystywaniem mienia Skarbu Państwa.

- 5 Konieczne jest stworzenie systemowego i stabilnego układu zarządzania mieniem Skarbu Państwa pozostającym we władaniu organów i jednostek administracji rządowej. Pełna inwentaryzacja tego mienia zostanie podjęta jeszcze w 2003 r., a następnie opracowany zostanie podział funkcjonalny poszczególnych składników w układzie celowo-zadaniowym. Zarządzanie tym mieniem powinno być kompleksowe, ponieważ rozwiązania cząstkowe stwarzają pole do nadużyć. Odpowiedzialnym za efektywne wykorzystanie tego mienia będzie minister właściwy do spraw administracji lub wskazana przez ministra agencja Skarbu Państwa.

Rozdział VI

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (ZOZ)

1. Wprowadzony w 1999 roku system finansowania usług zdrowotnych spowodował rozdzielenie funkcji nadzoru nad działalnością zakładów opieki zdrowotnej od funkcji płacenia za usługi. Nadzór nad funkcjonowaniem zakładów opieki zdrowotnej sprawują:
 - samorządy (gmin, powiatów, województw);
 - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
 - Minister Obrony Narodowej;
 - Minister Zdrowia (stacje krwiodawstwa, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe);
 - władze wyższych szkół medycznych i uniwersytetów medycznych w odniesieniu do szpitali klinicznych.

Finansowanie działalności ZOZ-ów odbywało się głównie poprzez kontrakty z Kasami Chorych oraz dotacje z budżetu państwa. Budżet przejął też obsługę prawie 9 mld zł zadłużenia, jakie ciążyło na jednostkach służby zdrowia na koniec 1998 roku. Budżet finansuje także wyroki sądowe za błędy w sztuce lekarskiej popełnione przed 1999 rokiem.

Naprawa gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wymaga objęcia tych jednostek pod ściślejszą jurysdykcją ustawy o finansach publicznych poprzez objęcie ZOZ-ów procedurami audytu wewnętrznego.

2. Mimo przeznaczenia rosnących środków publicznych na finansowanie sieci zakładów opieki zdrowotnej (prawie 30 mld zł rocznie, to znaczy ok. 774 zł na obywatela) problemy finansowe występujące w tym sektorze wciąż nie są zadowalająco rozwiązywane.
3. Nowy sposób finansowania przez Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia powinien ułatwić rozwiązywanie części z tych problemów, ale dla osiągnięcia możliwe szybko odczuwalnej poprawy należy:
 - doprowadzić do finału prace koncepcyjne nad właściwą formą organizacyjną ZOZ-ów i wdrożyć model sieci zakładów opieki zdrowotnej, głównie szpitali. Będzie to wsparcie dla organów założycielskich przy podejmowaniu decyzji o przyszłym losie niektórych placówek;
 - wprowadzić standardy usług opłacanych ze środków publicznych wraz ze wskazaniem cen za te usługi;
 - wzmocnić kontrolę nad wydatkami na leki i dopłaty do leków, wykorzystując możliwości zawarte w ustawie o cenach.
4. Budżet państwa w obecnym porządku prawnym nie może przeprowadzić kolejnej powszechnej operacji oddłużenia ZOZ-ów. Ten obowiązek obciąża organy założycielskie – głównie jednostki samorządowe – ich wsparciem zaś może być

sięgnięcie po środki w ramach emisji obligacji oraz ewentualna kontrolowana upadłość ZOZ-ów.

Funkcjonowanie jednostek szkolnictwa wyższego i nauki

I Szkoły wyższe

1. Obecnie działa w Polsce ponad 360 uczelni wyższych, z czego około jednej trzeciej stanowią uczelnie państwowe, a resztę szkoły niepaństwowe. W 121 uczelniach państwowych uczy się 77% ogólnej liczby studentów.

W ogólnej liczbie studentów uczelni państwowych (ponad 1,4 mln osób) około 55% stanowią studenci studiów dziennych, a pozostała część to studenci studiów wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych. Są one prowadzone przez uczelnie za odpłatnością.

2. Zgodnie z obecnie funkcjonującym systemem pomocy materialnej studenci korzystają z wielorakich jej form finansowanych z budżetu państwa, m.in. stypendiów socjalnego, naukowego oraz stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, a także dopłat do zakwaterowania i posiłków oraz zapomóg.

Wprowadzony w 1998 roku system kredytów studenckich umożliwił ubieganie się o preferencyjny kredyt z dopłatą do oprocentowania z Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich. Fundusz jest administrowany przez BGK i dotowany z budżetu państwa. Nowe rozstrzygnięcia w zakresie pomocy socjalnej dla studentów powinny zostać ukierunkowane na ograniczenie liczby różnych form tej pomocy i wprowadzenie jednego zintegrowanego świadczenia pieniężnego umożliwiającego osobie uprawnionej (po spełnieniu wymogów formalnych) podjęcie studiów w dowolnie wybranej uczelni. Wysokość świadczeń gwarantowanych przez państwo powinna być zróżnicowana ze względu na miejsce zamieszkania i sytuację materialną studenta oraz jego rodziny.

3. Odpowiednia gospodarka finansami uczelni i jej kadrami może przyczynić się do poprawy procesu dydaktycznego. W tym celu proponuje się:
 - zwiększenie odpowiedzialności rektorów za politykę finansową uczelni;
 - wprowadzenie zasady wyrażania przez rektora zgody na dodatkowe zatrudnienie pracownika naukowego.
4. Dbłość o jakość kształcenia wymaga zaostrzenia kryteriów akredytacji poszczególnych wydziałów i całych szkół wyższych. Celowe wydaje się także stworzenie mechanizmów systematycznej kontroli jakości procesu dydaktycznego w szkołach wyższych i łączenie stopnia finansowania z wynikami tego procesu..
5. Uznając szkoły wyższe za ważne ośrodki stymulujące rozwój regionalny należy dążyć do wypracowania mechanizmów zacieśniających współpracę uczelni z macierzystymi regionami i zwiększanie ich udziału w finansowaniu działających na ich terenie mechanizmów.

II Instytuty badawczo-rozwojowe

1. Dotychczasowy system finansowania nauki wymaga modyfikacji w celu zwiększenia efektywności prowadzonych badań i prac rozwojowych oraz wsparcia rozwoju gospodarczego kraju.
2. Przekształcenie Komitetu Badań Naukowych (naczelnego kolegialnego organu administracji rządowej) w opiniodawczo-doradczą Radę Nauki działającą przy Ministrze Nauki i Informatyzacji usprawni procedurę przyznawania i rozliczania środków finansowych przeznaczonych na naukę, a przede wszystkim pozwoli na realizowanie aktywnej polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa:
 - Minister Nauki i Informatyzacji (MNil) będzie miał prawo decyzji o finansowaniu konkretnych, preferowanych programów i projektów badań, a także prawo wyznaczania wykonawców tych prac;
 - poprawione zostaną przepisy o kryteriach i trybie przyznawania i rozliczania środków na naukę w celu wyboru do finansowania najlepszych jednostek i projektów;
 - przeprowadzona zostanie weryfikacja ekonomiczna i naukowa jednostek naukowych, a MNil prowadzić będzie wykaz tych jednostek (w tym jednostek badawczo-rozwojowych oraz posiadających status Państwowego Instytutu Badawczego). Tylko jednostki umieszczone na tym wykazie byłyby uprawnione do otrzymania dotacji z budżetu państwa na działalność statutową i na inwestycje;
 - w zreformowanym systemie finansowania badań priorytet przyznany będzie projektom większym, przynoszącym odczuwalne korzyści dla gospodarki, co wymaga ich stabilnego finansowania. Zakłada się także wygospodarowanie środków na współfinansowanie projektów zatwierdzonych do finansowania z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej;
 - stworzone zostaną możliwości postawienia jednostki badawczo-rozwojowej w stan upadłości.
3. Powyższe działania umożliwią koncentrację środków oraz stworzą szansę na prowadzenie polityki naukowej i innowacyjnej spójnej z polityką gospodarczą państwa. Ostrzejsza selekcja tematów badań i ich wykonawców powinna zwiększyć efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

System podatkowy i daniny publiczno-prawne

I. System podatkowy

Istniejący system podatkowy powstał w wyniku procesu zainicjowanego na początku lat 90-ych. Od tego czasu warunki gospodarowania ulegały systematycznym zmianom. W ich rezultacie ukształtował się skomplikowany, niespójny, drogi w administrowaniu oraz uciążliwy dla przedsiębiorców i obywateli system podatkowy. Ułatwienie podatnikom wywiązywania się z obowiązku podatkowego, dążenie do uproszczenia całego systemu i zwiększenia jego czytelności, a także usunięcie nieścisłości interpretacyjnych przemawia za pilną koniecznością zmian w przepisach, zwłaszcza dotyczących opodatkowania osób fizycznych (PIT) oraz dochodów osób prawnych (CIT). Niezbędne staje się także uporządkowanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego całego systemu.

Ponadto należy uporządkować sferę podatków kapitałowych tak, aby obok już opodatkowanych dochodów z odsetek od oszczędności i lokat oraz od dywidendy odpowiednia, jednolita regulacja objęła także dochody z transakcji giełdowych oraz praw majątkowych, autorskich i pokrewnych. System podatków pośrednich, na który składają się podatek od towarów i usług (VAT) oraz akcyza, musi ulec zreformowaniu zgodnie z wymogami Unii Europejskiej.

Reforma ma na celu:

- unowocześnienie i uproszczenie systemu podatkowego;
- ujednoczenie zasad opodatkowania dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej;
- redukcję stawek podatkowych;
- poszerzenie bazy podatkowej;
- harmonizację przepisów podatkowych z regulacjami Unii Europejskiej.

Zmiany te podporządkowane są dążeniu do zbudowania stabilnego systemu podatkowego, który stworzy korzystne warunki działania dla przedsiębiorców, zachęci do zwiększania oszczędności gospodarstwa domowe oraz umożliwi decentralizację finansów publicznych. Przebudowa systemu podatkowego będzie procesem rozłożonym w czasie, aż do 2006 r. W 2004 r. wprowadzone zostaną nowe regulacje prawne w zakresie:

- PIT i CIT w części dotyczącej uporządkowania listy ulg podatkowych oraz wykazu przychodów obecnie nie objętych opodatkowaniem, a także zmian stawek podatkowych;
- zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne;
- podatku od towarów i usług, w odniesieniu do których wprowadzona zostanie nowa ustawa;

- akcyzy (także poprzez wprowadzenie nowej ustawy);
- podatku od czynności cywilno prawnych (przepisy zostaną dostosowane do dyrektyw UE);
- podatku dochodowego od osób fizycznych;
- o podatku dochodowym od osób prawnych, dochodów osób fizycznych z pozarolniczej działalności gospodarczej, z działalności rolniczej i kapitałów oraz przychodów z pozyskanego drewna.

Dopełnieniem zmian będzie wprowadzenie od 2006 r. w miejsce dotychczasowego podatku od nieruchomości podatku od wartości nieruchomości, co przyniesie z czasem dodatkowe wpływy do samorządów.

1. Podatki dochodowe

Obecnie w skład systemu podatków dochodowych wchodzi następujące podatki:

- dochodowy od osób fizycznych (PIT);
- dochodowy od osób prawnych (CIT);
- podatek od odsetek z lokat;
- tak zwane uproszczone metody opodatkowania (karta podatkowa, ryczałt od przychodów ewidencjonowanych).

Uporządkowanie zakresu podmiotowego będzie dotyczyć rozdzielenia wszystkich podatników podatków dochodowych na dwie podstawowe grupy:

- osoby czerpiące dochody z pracy pozostaną podatnikami PIT;
- osoby czerpiące dochody z działalności gospodarczej (rolniczej i pozarolniczej), a także uzyskujące dochody z kapitałów staną się płatnikami CIT. Dochód będzie ustalany na podstawie prowadzonych ksiąg podatkowych, bądź też będzie można skorzystać z uproszczonych form opodatkowania. Dla płatników CIT dochód będzie ustalony na podstawie prowadzonych ksiąg rachunkowych.

1.1 Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT)

Przebudowa systemu podatków dochodowych będzie polegać na uporządkowaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego poszczególnych podatków oraz rozszerzeniu zakresu dochodów objętych systemem.

To porządkowanie oparto na kilku kryteriach:

- bardziej precyzyjnym określeniu pojęcia przychodów lub warunków uzyskiwania ulg, co do których w praktyce występują rozbieżności i wieloznaczne interpretacje;
- utrzymaniu dotychczasowych zasad zaliczania do przychodów nie podlegających opodatkowaniu dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczeń społecznych wypłacanych ze środków publicznych;
- utrzymaniu zwolnienia z opodatkowania stypendiów socjalnych;
- zachowaniu zasadę, że wypłaty odszkodowań z tytułu utraty zdrowia lub straty materialnej nie podlegają opodatkowaniu;
- utrzymaniu ulgi związane ze wspólnym opodatkowaniem małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci, a także dla osób niepełnosprawnych;
- zachowano prawa podatnika do odliczenia od dochodu składek na ubezpieczenia społeczne oraz do pomniejszenia podatku o kwotę składek na ubezpieczenie zdrowotne i 1% odpisu do swobodnego przeznaczenia na wsparcie instytucji pożytku publicznego;
- zachowaniu prawa nabyte przed 2003 r do ulg likwidowanych.

W perspektywie 2006 r. podjęte zostaną prace zmierzające do uporządkowania zakresu przedmiotowego podatków dochodowych, co spowodować powinno zwiększenie dochodów o około 6,6 mld zł w porównaniu z obecnie uzyskiwanymi wpływami z podatków dochodowych. Zważywszy na proponowaną w ramach PNFR reformę systemu dochodów jst te dodatkowe dochody zasilą samorządy terytorialne radykalnie zwiększając ich zdolność do współfinansowania programów unijnych wspieranych środkami strukturalnymi i spójności.

Proponuje się również obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) z obecnego poziomu 27% do 19%, a także wprowadzenie dodatkowej 17% stawki podatkowej PIT dla osób posiadających dochody w wysokości do 6.600 zł rocznie.

Nowe rozwiązania proponowane w ramach podatków dochodowych PIT i CIT

- wprowadzenie nowej najniższej stawki podatkowej w wysokości 17% dla osób osiągających dochód na poziomie 6.600 zł - przy zachowaniu kwoty wolnej od podatku w obecnej wysokości 2.800 zł oraz kosztów uzyskania przychodów – co spowoduje, że u podatników pozostanie dodatkowo 1,4 mld zł;
- racjonalizacja ulg i zwolnień podmiotowych i przedmiotowych w PIT pociąga za sobą zmianę dochodów netto gospodarstw – przy nie zmienionych innych warunkach – w latach 2004-07 odpowiednio o 0,4 mld zł; 2,4 mld zł; 2,8 mld zł i 6,6 mld zł.

- skokowe obniżenie o 8 punktów procentowych stawki podatkowej (z obecnych 27% do 19%) zaowocuje wzrostem dochodów przedsiębiorców o około 4,5 mld zł;
- ujednoczenie zasad rozliczania się wszystkich osób prowadzących działalność gospodarczą tzn. przeniesienie przedsiębiorców rozliczających się dotychczas na zasadach obowiązujących w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT do grup rozliczających się na zasadach CIT-u z zachowaniem uproszczonych form rozliczania spowoduje pozostawienie przez budżetu państwa u tej grupy podatników około 2,5 mld zł.

Szczegółowe rozliczenie skutków wprowadzonych zmian zawiera zamieszczona tablica.

Skutki reformy system podatków dochodowych w stosunku do system

		2004			2005			2006
		sektor finansów publicznych	budżet państwa	skutek dla podstawy JST	sektor finansów publicznych	budżet państwa	skutek dla podstawy JST	sektor finansów publicznych
Podatek dochodowy od osób fizycznych								
PIT	wprowadzenie 17% stawki podatkowej	-1,4	-1,0		-1,5	-1,0	-1,5	
	likwidacja proponowanych ulg i zwolnień	0,3	0,2		2,0	1,4	2,0	
	dochody kapitałowe	0,0	0,0		-1,4	-1,0	-1,4	
	przeniesienie działalności gospodarczej	0,0	0,0		-8,3	-5,8	-8,3	
	dywidenda stawka z 15% na 19%	0,1	0,1		0,1	0,1	0,0	
RAZEM PIT		-0,9	-0,6		-9,0	-6,3	-9,2	
Podatek od osób prawnych								
CIT	obniżenie stawki do 19%	-4,5	-4,3		-4,2	-3,9	-4,2	
	likwidacja proponowanych ulg i zwolnień	0,2	0,2		0,2	0,2	0,2	
	przeniesienie działalności gospodarczej	0,0	0,0		5,7	5,4	5,7	
	dywidenda stawka z 15% na 19%	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	
	likwidacja darowizn	0,1	0,1		0,2	0,1	0,2	
dochody kapitałowe	0,0	0,0		1,4	1,4	0,0		
RAZEM CIT		-4,2	-3,9		3,4	3,3	1,9	
OGÓŁEM (Skutki zmian w PIT i CIT)		-5,1	-4,5		-5,7	-3,0	-7,3	

1.2 Uprozczone formy opodatkowania

Zryczałtowane formy opodatkowania przewidziane są dla małych przedsiębiorców, których obroty nie przekroczą 800 tys. euro.

- 1) **karta podatkowa** – forma ta skierowana będzie wyłącznie do podatników prowadzących działalność samodzielnie oraz wspólników spółek cywilnych osiągających przychody z niektórych rodzajów działalności.

Konstrukcja tej formy opodatkowania oparta zostanie na rozwiązaniach aktualnie obowiązujących w tym zakresie: wysokość stawki karty podatkowej uzależniona będzie od rodzaju prowadzonej działalności, ilości zatrudnionych pracowników, liczby mieszkańców miejscowości, na terenie której wykonywana jest działalność;

- 2) **ryczałt od przychodów ewidencjonowanych** – dotyczyć będzie wymienionych w ustawie rodzajów działalności określonych na podstawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług. Podatnicy, którzy wybrali tę formę opodatkowania, będą mieć różne stawki ryczałtu właściwe dla poszczególnych kategorii działalności. Podatnicy ci będą zobowiązani do prowadzenia ewidencji przychodów oraz złożenia zeznania rocznego.

Górna granica stawki ryczałtu dla podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą wynosić będzie 19% przychodu.

- 3) **zryczałtowany podatek dochodowy** – w odróżnieniu od dwóch poprzednich form zryczałtowanych zakres przedmiotowy tej formy opodatkowania obejmować będzie wszystkie rodzaje działalności gospodarczej. Opodatkowaniu w tej formie będą podlegały przychody osób fizycznych z pozarolniczej działalności gospodarczej, w tym również, gdy działalność ta prowadzona będzie w formie spółki cywilnej oraz niektórych osobowych spółek handlowych, jeżeli obroty mieścić się będą w limicie 800 tys. euro.

Podatek będzie obliczany od dochodu ustalonego w oparciu o przychody wykazane w ewidencji przychodów pomniejszone o zryczałtowane koszty ich uzyskania. Koszty dla poszczególnych branż oznaczonych według Polskiej Klasyfikacji Działalności zostaną ustalone przy wykorzystaniu średnich danych, wynikających z analizy rozliczeń rocznych osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą za 2000 i 2001 r., oraz rozliczeń miesięcznych za część 2002 r. i określone zostaną w załączniku do ustawy. Stawka podatku wyniesie 19%.

Zasady dotyczące terminu płatności ryczałtu, ewidencjonowania przychodów i składania formularzy będą analogiczne jak w przypadku ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

1.3 Podatek dochodowy od rolników

Obecnie rolnicy indywidualni opłacają podatek rolny naliczany od jakości i wielkości gospodarstwa rolnego (hektar przeliczeniowy) i kształtowany w powiązaniu z ceną żyta ogłaszana przez Prezesa GUS. Rolnicy są zatem grupą wyłączoną z systemu podatku dochodowego. Dlatego też proponuje się ich włączenie do powszechnego systemu opodatkowania. Sugerowane rozwiązanie w zakresie opodatkowania rolników będzie oparte na założeniu, że:

- osiągnięte zostaną wpływy z podatku dochodowego na poziomie wpływów uzyskiwanych z podatku rolnego;
- podatek będzie neutralny dla rolników i budżetów gmin.

Zasady opodatkowania dochodów rolników powiązane będą z powierzchnią gospodarstwa rolnego. W gospodarstwach rolnych o powierzchni do do 15 ha¹⁶ dochód stanowiłby iloczyn zryczałtowanego dochodu z 1 ha przeliczeniowego i liczby hektarów przeliczeniowych (ustalanej na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych oraz zaliczenia do okręgu podatkowego), na których prowadzona jest działalność rolnicza¹⁷.

Stawka podatku od zryczałtowanego dochodu z gospodarstwa rolnego wynosiłaby 9%.

Rolnicy prowadzący gospodarstwa rolne o powierzchni do 15 ha mieliby możliwość wyboru sposobu ustalania dochodu z ich gospodarstw rolnych: albo statystyczny dochód z 1 ha przeliczeniowego, albo dochód wynikający z prowadzonych ksiąg podatkowych.

Natomiast w gospodarstwach rolnych o powierzchni powyżej 15 ha (bez względu na status prawny podmiotu prowadzącego działalność rolniczą w takim gospodarstwie) dochód ustalany byłby na podstawie ksiąg rachunkowych. Dochód z działalności rolniczej ustalany na podstawie ksiąg rachunkowych z działalności innej niż rolnicza. Według tej stawki podatku opodatkowane byłyby dochody z działów specjalnych produkcji rolnej, które również ustalane byłyby na podstawie ksiąg rachunkowych.

Mając na względzie zasadę powszechności systemu podatkowego, należałoby opodatkować podatkiem od nieruchomości wszystkie nieruchomości, w tym również rolne. Wymagałoby to dostosowania stawek podatku od nieruchomości dla gruntów gospodarstw rolnych oraz odpowiedniego obniżenia stawki podatku dochodowego,

¹⁶ Co stanowi około dwukrotności przeciętnego gospodarstwa rolnego.

¹⁷ Zryczałtowany dochód z 1 ha przeliczeniowego będzie ustalany na podstawie danych statystycznych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Konwersja hektarów fizycznych na przeliczeniowe oraz ustalanie okręgów podatkowych odbywać się będzie według zasad określonych w dotychczasowych przepisach ustawy o podatku rolnym.

co w rezultacie pozwoliłoby utrzymać na obecnym poziomie wysokość podatków płaconych przez rolników.

1.4 Opodatkowanie dochodów z kapitałów

Głównym celem wprowadzenia zmian w tym zakresie jest ujednoczenie zasad opodatkowania dochodów uzyskiwanych z kapitałów dla wszystkich podmiotów. Proponuje się szerokie ujęcie tego źródła przychodów. W jego skład wejdą przychody z kapitałów pieniężnych, przychody z majątku i praw majątkowych, w tym m.in. z najmu, ze zbycia składników majątku, ze zbycia wierzytelności oraz z praw autorskich i praw pokrewnych.

Do określenia sposobu opodatkowania dochodów z kapitałów przyjęto następujące założenia:

- przedmiotem opodatkowania jest dochód z kapitałów ustalony na ogólnych zasadach (jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania) osiągnięty na terytorium RP i nie podlegający łączeniu z dochodami z innych źródeł;
- z przychodów z kapitałów wyłącza się przychody uzyskiwane przez podatników, których działalność gospodarcza polega na osiąganiu dochodów kapitałowych, a także przychody:
 - uzyskane przez organizacje pożytku publicznego osiągające przychody kapitałowe w części wydatkowanej na ich cele statutowe oraz na opłacenie podatków nie stanowiących kosztów uzyskania przychodów;
 - osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej osiągających przychody kapitałowe z odpłatnego zbycia rzeczy (nieruchomości) lub praw majątkowych (np. spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego czy też prawa wieczystego użytkowania gruntów), jeżeli następuje po upływie pięciu lat licząc od końca roku, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie, a w przypadku odpłatnego zbycia rzeczy, jeżeli następuje po upływie pół roku licząc od końca miesiąca, w którym nastąpiło nabycie,
- przychód z kapitałów powstaje w momencie otrzymania lub postawienia do dyspozycji podatnika środków pieniężnych, wartości pieniężnych, rzeczy, usług albo innych przychodów w naturze (przyjęto metodę kasową rozliczenia

przychodów kapitałowych, przy czym szczegółowo określono sposób ustalania wartości pieniężnej rzeczy, usług oraz innych przychodów w naturze);

- uznano za koszty uzyskania przychodów poniesione wydatki związane z osiągniętym przychodem, udokumentowane dowodem ich poniesienia, a w szczególności:
 - ustawa określi szczególne regulacje dotyczące kosztów uzyskania przychodów w stosunku do poszczególnych rodzajów przychodów z kapitałów,
 - sprecyzowane zostaną kategorie przychodów, w odniesieniu do których nie określa się kosztów uzyskania,
 - obniżony zostanie wskaźnik procentowy zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów z obecnie obowiązującej stawki 50% do 20%, m.in. z tytułu korzystania przez twórców z praw autorskich i artystów wykonawców z praw pokrewnych, w rozumieniu odrębnych przepisów;
- utrzymanie dotychczasowej generalnej zasady neutralności podatkowej skutków połączeń i podziałów spółek kapitałowych (która wynika z Dyrektyw UE), z pewnymi wyjątkami. Proponuje się zatem pozostawienie dotychczasowych rozwiązań dotyczących skutków podatkowych połączeń i podziałów spółek;
- umożliwienie rozliczenia poniesionej straty jedynie z dochodami z tego źródła w kolejnych 5 latach podatkowych, na zasadach ogólnych, określonych dla podatników prowadzących działalność gospodarczą,
- ujednoczenie stawki podatku od dochodów z kapitałów i określenie jej w wysokości 19% osiągniętego dochodu;
- podatek z kapitałów nie będzie pomniejszał podatku z innych źródeł (obecnie dla podatników CIT podatek od dywidend i innych dochodów z udziału w zyskach osoby prawnej pomniejsza podatek obliczony na zasadach ogólnych);
- do poboru podatku od dochodów z kapitałów oraz złożenia deklaracji o dochodzie z kapitałów obowiązany będzie:
 - podatnik,
 - płatnik – w przypadkach określonych w ustawie;
- w przypadku uzyskiwania dochodów z kapitałów przez nierezydentów będzie miało miejsce rozszerzenie w porównaniu do obecnego stanu prawnego katalogu dochodów kapitałowych objętych opodatkowaniem „u źródła”;
- okresem rozliczeniowym w podatku dochodowym od dochodów z kapitałów będzie okres kolejnych pełnych trzech miesięcy. Deklaracja i wpłata za ostatni okres rozliczeniowy w roku podatkowym byłaby deklaracją ostateczną o

wysokości dochodów z kapitałów osiągniętych w roku podatkowym. Wpłata podatku wynikającego z deklaracji ostatecznej stanowiłaby końcowe rozliczenie podatku od dochodów kapitałowych.

2. Podatki pośrednie

2.1 Podatek od towarów i usług

Cele reformy

Zasadniczymi celami reformy są:

- uporządkowanie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, która była nowelizowana już 32 razy;
- dostosowanie przepisów ustawy do dyrektyw UE;
- wprowadzenie regulacji dotyczących opodatkowania dostaw towarów i usług dokonywanych pomiędzy podatnikami z różnych państw członkowskich UE na terenie tychże państw;
- oddzielenie podatku VAT od podatku akcyzowego w ustawodawstwie podatkowym.

Stan zaawansowania prac nad reformą

Prace nad ustawą o podatku od towarów i usług wkroczyły w ostatnią fazę. Jej wdrożenie przewidziane jest najpóźniej z dniem przystąpienia Polski do UE, tj. od 1 maja 2004 roku. W tej fazie prac – przyjmując założenie, że Program będzie realizowany w całości – nie przewiduje się zmian stawek podatku VAT poza zmianami wynikającymi z konieczności dostosowania do regulacji UE.

W związku z wynegocjowanymi derogacjami stawki podatku VAT będą przebudowane w 2003 r. Chociaż VAT jest najważniejszym źródłem dochodów budżetu, zmiany wprowadzone w 2004 r. nie spowodują zwiększenia wpływów podatkowych.

2.2 System poboru podatku akcyzowego

Przesłanki tworzenia nowych regulacji prawnych:

- konieczność dostosowania rodzimych regulacji prawnych do standardów określonych w prawie unijnym (m.in. Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25

lutego 1992 r. w sprawie przepisów ogólnych dotyczących wyrobów podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym oraz w sprawie składowania, przepływu i nadzorowania takich wyrobów),

- konieczność wypełnienia zobowiązań wynikających ze stanowiska negocjacyjnego Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze „Podatki”.

Główne założenia projektu ustawy:

Ustawa o podatku akcyzowym ma na celu:

- wprowadzenie zasady swobodnego przemieszczania towarów akcyzowych z zawieszonym poborem podatku akcyzowego zgodnie ze standardami UE;
- wprowadzenie instytucji składów podatkowych oraz gwarancji akcyzowych;
- rozszerzenie zakresu podatników;
- stworzenie systemów gwarantujących kontrolę państwa nad dochodami z tytułu podatku akcyzowego;
- umożliwienie swobodnego przepływu wyrobów akcyzowych pomiędzy składami podatkowymi bez oznaczania znakami akcyzy,
- rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do stosowania znaków podatkowych.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., z tym, że część przepisów regulujących między innymi przygotowanie administracji podatkowej do poboru i kontroli podatku akcyzowego oraz rejestracji podmiotów będących płatnikami akcyzy, wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

3. Podatek od wartości nieruchomości

Obecny system opodatkowania nieruchomości uzależnia wymiar podatku od rodzaju nieruchomości oraz charakteru jej wykorzystania, a także jakości opodatkowanych gruntów. Zazwyczaj podatek naliczany jest od 1 m² nieruchomości. Nowy system będzie polegał na powiązaniu wartością opodatkowania z rzeczywistą wielkością rynkową nieruchomości.

Cele reformy

Podstawowe cele reformy to:

- ujednoczenie zasad opodatkowania nieruchomości i dostosowanie do wymogów gospodarki rynkowej poprzez wprowadzenie wartości jako podstawy opodatkowania;
- zwiększenie dochodów własnych gmin z tytułu podatków lokalnych i zrównoważenie wysokości obciążeń od poszczególnych rodzajów nieruchomości;
- wzmocnienie autonomii gmin w administrowaniu podatkami lokalnymi;
- racjonalizacja zachowań ekonomicznych podatników w zakresie gospodarowania nieruchomościami;
- dostosowanie zasad opodatkowania nieruchomości do rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej.

Stan prac

Przeprowadzona w 2002 roku nowelizacja ustaw o podatkach i opłatach lokalnych, o podatku rolnym, o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz o podatku od spadków i darowizn, a także nowa ustawa o podatku leśnym doprowadziły do:

- uporządkowania przepisów podatkowych;
- powiązania podstawy opodatkowania nieruchomości z danymi z ewidencji gruntów i budynków;
- uproszczenia systemu nakładania obciążeń i wysokości podatków;
- zobowiązania notariuszy do przekazywania odpisów aktów notarialnych dotyczących nieruchomości do urzędów skarbowych;
- wprowadzenia od dnia 1 stycznia 2005 roku konieczności prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości przez urzędy gmin w systemie informatycznym;
- zamieszczenia w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych delegacji do wydania w roku 2004 rozporządzenia w sprawie standardu informatycznego ewidencji podatkowej nieruchomości.

Stawki podatkowe

Dokładną wysokość stawek podatkowych będzie można ustalić po stworzeniu systemu ewidencji i wyceny wartości nieruchomości. Podstawową zasadą przy określaniu stawek podatkowych będzie zasada neutralności. Wpływy z podatku naliczanego według nowej metody powinny być równe dotychczas pozyskiwanym dochodom. Uwzględniając obecne zróżnicowanie stawek, nowe stawki liczone od wartości nieruchomości powinny wahać się od 0,1% (budynki mieszkalne) do nie więcej niż 2,0% (budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej).

Termin wdrożenia reformy

Przeprowadzenie reformy systemu opodatkowania nieruchomości uwarunkowane jest:

- zakończeniem prac związanych z założeniem ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym w skali całego kraju do 1 stycznia 2005 roku;
- stworzeniem systemu sprawozdawczości podatkowej pozwalającej Ministerstwu Finansów na szybki dostęp do informacji podatkowych zbieranych i archiwizowanych przez gminy (w formie rozszerzenia zakresu obecnego systemu sprawozdawczości budżetowej gmin o dane podatkowe),
- stworzeniem instytucji monitoringu cen nieruchomości (rejestr wartości) w urzędach skarbowych i oprogramowania umożliwiającego automatyczne oszacowanie przedziałów wartości poszczególnych rodzajów nieruchomości na danym terenie;
- zgromadzeniem i analizą danych z roku 2005 dotyczących wartości nieruchomości i danych podatkowych w celu określenia wysokości stawek podatkowych oraz skutków finansowych zmian.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania reforma może być wdrożona najwcześniej od 1 stycznia 2006 r.

II Daniny publiczno-prawne

1. W polskim systemie gospodarczym istnieje 59 rodzajów danin publiczno-prawnych, w tym: 10 rodzajów podatków, 6 rodzajów składek obciążających koszty pracy, 3 rodzaje opłat związanych z ochroną środowiska i 40 różnych opłat o różnym charakterze (koncesje, zezwolenia, certyfikaty itp.). Regulacje te są zawarte w 35 ustawach i 20 rozporządzeniach. Tytuły do ponoszenia tych danin są branżowo zróżnicowane, wpływając w trudny do określenia sposób na sytuację finansową poszczególnych firm, a zwłaszcza powodując w licznych przypadkach mitręgę biurokratyczną ograniczającą przedsiębiorczość. Każdy z resortów musi dokonać w nieprzekraczalnym terminie do końca lipca br. przeglądu wszystkich danin publicznych leżących w jego kompetencjach oraz zbadać możliwości ograniczania ich liczby, np. przez łączenie, a przede wszystkim poprzez ujednoczenie sposobu ich naliczania i uproszczenie zasad uiszczania. Propozycje w tym zakresie muszą być przedstawione Radzie Ministrów do 15 sierpnia br.
2. Ewentualne zmniejszenie wysokości obciążeń przedsiębiorców z tytułu danin publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (około 22% tych danin jest należne tym jednostkom) musi być wynegocjonowana w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.

Ministerstwo Finansów w ramach własnych kompetencji rozpoczęło już zmiany zmierzające do zmniejszenia ilości danin publiczno-prawnych. Z dniem 1 stycznia 2003 r. zaproponowano szereg korzystnych rozwiązań dla przedsiębiorców, do których należy zaliczyć:

w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych

1. zwolnienie od podatku pożyczek udzielanych przedsiębiorcom na rozpoczęcie lub kontynuowanie działalności gospodarczej, bez względu na kwotę lub wartość pożyczki (zwolnienie nie obejmuje pożyczek udzielanych spółce przez wspólnika);
2. wyłączenie umowy poręczenia z katalogu czynności cywilnoprawnych podlegających podatkowi;

w zakresie opłaty skarbowej:

1. wyłączenie dokumentów przewozowych z katalogu przedmiotów opłaty skarbowej. Zmiana ta ma istotne znaczenie ekonomiczne i praktyczne dla przewoźników, a także dla podmiotów korzystających z ich usług. Realizacja obowiązków płatników nałożonych na te podmioty łączyła się z wieloma uciążliwymi i pracochłonnymi zadaniami, w tym koniecznością obliczania i pobierania opłaty skarbowej, prowadzenia rejestru tej opłaty, składania deklaracji oraz wpłacania pobranej opłaty na rachunek organu podatkowego;

2. objęcie opłatą skarbową dokumentów zawierających oświadczenie woli poręczyciela zamiast opodatkowania umowy poręczenia podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Zmiana ta ma praktyczne znaczenie, ponieważ eliminuje konieczność składania deklaracji PCC-1. Obecnie wykonanie zobowiązania następuje poprzez naklejenie znaków opłaty skarbowej na dokumencie;
3. obniżenie stawek:
 - od zaświadczeń w sprawie zaległości w zobowiązaniach podatkowych z 19 zł do 15 zł;
 - od zezwoleń (pozwoleń, koncesji) na prowadzenie działalności gospodarczej innych niż wymienione w części IV załącznika do ustawy z 833 zł do 600 zł (wprowadzona zmiana oznacza powrót do stawki, która obowiązywała do 31 grudnia 2000 r.);
 - od pozwoleń wydawanych na podstawie przepisów prawa budowlanego na budowę sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych, gazowych, ciepłych oraz dróg z wyjątkiem dróg dojazdowych, dojeżdż do budynków i zjazdów z drogi z 4164 zł do 2000 zł;
4. zróżnicowanie wysokości stawek od zezwoleń na dopuszczenie środka ochrony roślin do obrotu i stosowania w zależności od okresu, na jaki wydano zezwolenie (na okres 10 lat – 1000 zł, na okres 3 lat – 600 zł) oraz obniżenie z 694 zł do 400 zł stawki opłaty skarbowej od jednorazowego zezwolenia na dopuszczenie do obrotu i stosowania środka ochrony roślin,
5. wyodrębnienie nowych stawek opłaty skarbowej od przedmiotów, które do 31 grudnia 2002 r. były objęte stawką ogólną 833 zł, a w konsekwencji ich obniżenie do:
 - 400 zł od zezwoleń oraz upoważnień wydawanych na podstawie przepisów o ruchu drogowym w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą;
 - 500 zł od zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu imprez turystycznych oraz na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów na świadczenie usług turystyki wydawanych na podstawie przepisów o usługach turystycznych;
6. zwolnienie od opłaty skarbowej zezwoleń:
 - na usunięcie drzew lub krzewów wydawanych przedsiębiorcom,
 - na zajęcie pasa drogowego,
 - na przejazd pojazdu nienormatywnego,

w zakresie opodatkowania nieruchomości:

1. wprowadzenie możliwości różnicowania przez rady gmin wysokości stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania przy uwzględnieniu w szczególności lokalizacji nieruchomości, rodzaju prowadzonej działalności, sposobu wykorzystania, stanu technicznego budynku;
2. zniesienie dotychczasowego ograniczenia do obniżania przez rady gmin górnych granic stawek podatku (do 50%), co zwiększyło autonomię gmin w zakresie uchwalania stawek podatku od nieruchomości zgodnie z lokalnymi preferencjami, zwłaszcza sprzyjającymi rozwojowi przedsiębiorczości i przyciąganiu inwestorów tak krajowych, jak i zagranicznych;
3. wprowadzenie ustawowej definicji gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz przyjęcie zasady, że w przypadku, gdy przedmiot opodatkowania nie może być wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej ze względów technicznych, to nie uważa się go za związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, w związku z czym będzie podlegał niższym stawkom w podatku od nieruchomości;
4. wprowadzenie preferencyjnej stawki w podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług medycznych;
5. wprowadzenie zwolnienia dla gruntów, które nie mogą być racjonalnie wykorzystywane w gospodarce nieruchomościami takich, jak nieużytki, użytki ekologiczne, grunty zadrzewione i zakrzewione z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą, a także grunty pod wałami oraz grunty położone w międzywałach ze względu na ich istotne znaczenie ochronne w razie wystąpienia powodzi.

Ponadto po dokonaniu analizy innych danin publiczno-prawnych, które można byłoby znieść, proponuje się nie pobieranie opłaty manipulacyjnej w zakresie:

- wykonywania czynności kontroli celnej;
- potwierdzania pochodzenia lub statusu celnego towaru;
- zatwierdzania współczynnika produktywności lub określania sposobu jego obliczenia;
- unieważnienia zgłoszenia celnego;
- objęcia towaru procedurą tranzytu;
- podjęcia czynności w celu pokrycia z zabezpieczenia kwoty wynikającej z długu celnego;
- dokonania wpisu na listę agentów celnych.

Pozostałaby jedynie opłata manipulacyjna za rozpatrzenie wniosku dotyczącego ochrony własności intelektualnej.

Zniesione zostałyby również dodatkowe opłaty manipulacyjne od:

- naruszenia przez osobę, terminu do dokonania czynności lub dostarczania dokumentów niezbędnych do nadania przeznaczenia celnego towaru;
- usunięcia towaru spod dozoru celnego;
- naruszenia przez osobę, warunków lub terminów ustalonych przy objęciu towaru procedurą zawieszającą lub gospodarczą procedurą celną;
- naruszenia warunków zwolnienia towaru od należności celnych przywozowych lub wywozowych.

Długofalowe instrumenty równoważenia budżetu państwa

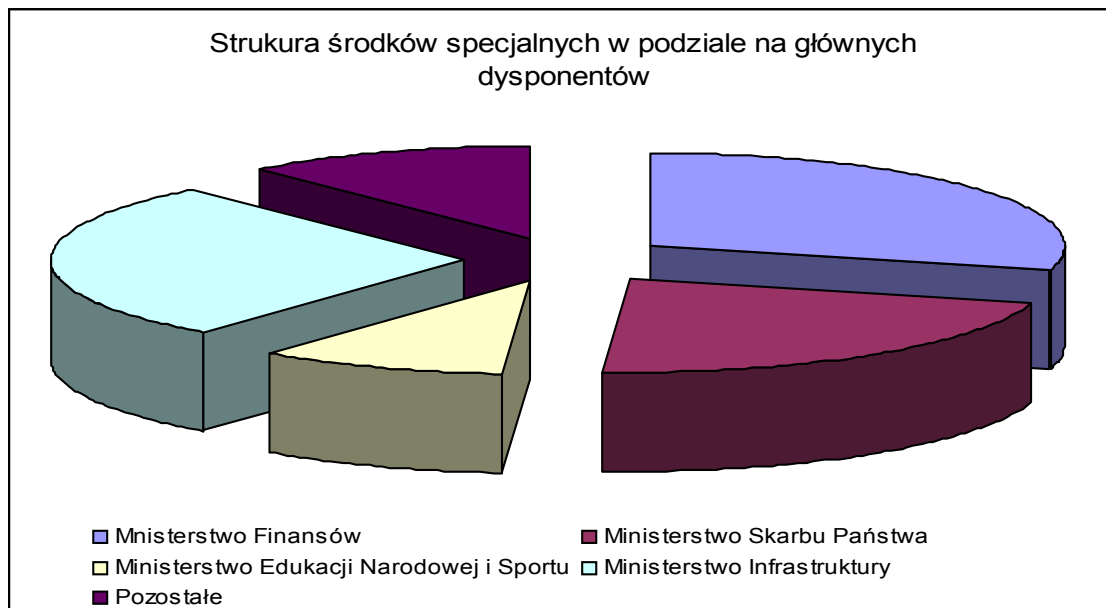
Opisane wcześniej scenariusze konstrukcji budżetu państwa wyraźnie wskazują na potrzebę wprowadzenia trwałych zmian w zasadach gromadzenia dochodów i kształtowania wydatków budżetu państwa.

I Nowe rozwiązania w ramach środków specjalnych

1. Środki specjalne to nazwa na określenie wyodrębnionych kont, na których jednostki budżetowe mogą gromadzić dochody pochodzące ze ściśle zdefiniowanych źródeł. Państwowe jednostki budżetowe mogą gospodarować środkami specjalnymi na mocy upoważnień ustawowych. Jednostki terytorialne uzyskują odpowiednie upoważnienia na mocy uchwały odpowiednich organów.

Wydatki, które można finansować ze środków specjalnych, są także określane w ustawach lub uchwałach. W 2003 r. w budżecie państwa na kontach środków specjalnych zgromadzone zostaną kwoty sięgające 4.626 mln zł.

2. Największy udział w tej kwocie mają przychody środków specjalnych przy ministerstwach: finansów (29,1%), skarbu państwa (27,7%), infrastruktury (21,9%) oraz edukacji narodowej i sportu (9,9%). Pozostałe 11,4% przychodów gromadzone jest przez ponad 20 innych dysponentów: resorty, urzędy centralne i wojewódzkie. Łącznie działa obecnie 58 środków specjalnych.



3. Wydatki ze środków specjalnych są przeznaczane na różne cele. Biorąc pod uwagę rodzaje wydatków można wydzielić cztery zasadnicze grupy środków specjalnych:
- a) o charakterze dodatków do płac (12 środków specjalnych);
 - b) o charakterze motywacyjnym – wypłaty nagród i premii za specjalne osiągnięcia (13 środków);
 - c) finansowanie kosztów wprowadzenia nowych opłat (31 środków);
 - d) dofinansowywania działalności statutowej jednostek budżetowych (53 środki).

Niektórzy z dysponentów rozporządzają kilkoma środkami specjalnymi, a niektóre z nich z kolei mogą pełnić kilka z wymienionych funkcji naraz.

Szczegółowe informacje o środkach specjalnych zawiera załącznik IX.1

4. Środki specjalne to w rzeczywistości dochody lub przychody, które należą do budżetu państwa. Tym bardziej wydatki, jakie są z tych środków finansowane, w znacznej mierze powinny być pokrywane bezpośrednio z budżetu, przy pełniejszej kontroli Rządu i Parlamentu. Dotyczy to zwłaszcza środków specjalnych zaliczonych do grup: a), c) oraz d). Z punktu widzenia dysponenta – posiadacza środków specjalnych – ten sposób gospodarowania pieniędzmi publicznymi ma kilka zalet:

- większą swobodę dysponowania środkami;
- motywacyjne oddziaływanie na pracowników, wypracowują oni bowiem dochody własne;
- środki nie wygasają z końcem roku budżetowego.

5. Środki specjalne zaliczane do grupy c) ulegną częściowo likwidacji w następstwie weryfikacji spisu różnego rodzaju opłat ponoszonych przez podmioty gospodarcze i obywateli (*vide* daniny publiczno-prawne). Pozostające jeszcze dochody z opłat powinny zostać włączone do dochodów budżetu. Wzbogacenie dochodów budżetu o środki dotychczas zatrzymywane jako specjalne przez jednostki budżetowe nie powinno być automatyczne.

Za każdym razem decyzję o likwidacji środka specjalnego poprzedzać będzie rachunek korzyści będących następstwem likwidacji.

6. Propozycja likwidacji środków specjalnych została poddana krytyce w uwagach zgłoszonych przez niektóre resorty. Wskazano na utrudnienia, jakie powodować może likwidacja tych środków w codziennej działalności jednostek budżetowych.

Międzyresortowy Zespół rozpoczął prace nad uporządkowaniem środków specjalnych. Zgodnie z przyjętym harmonogramem zainteresowane resorty przedłożą propozycje przesunięcia wpływów środków specjalnych do budżetu państwa i odpowiedniego przemieszczenia wydatków. Opracowane zostaną również niezbędne nowelizacje zapisów ustawowych.

7. Z analizy przeznaczenia i źródeł pochodzenia niektórych środków specjalnych wynika, że ich likwidacja oznaczałaby dotkliwe ograniczenie priorytetowych działań Rządu, w dziedzinie wspierania kultury oraz rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży. Proponuje się utrzymanie dofinansowania kultury oraz kultury fizycznej i sportu z dopłat do stawek w grach liczbowych stanowiących monopol państwa. Istniejący obecnie środek specjalny o nazwie „fundusz pomocy postpenitencjarnej” ewentualnie przekształcony zostanie w fundusz o źródłach zasilania i zadaniach analogicznych do obecnie istniejących.

II Uelastycznienie wydatków budżetu państwa

1. W budżecie państwa 100 tytułów wydatków jest kształtowanych z wykorzystaniem mechanizmów waloryzacji lub indeksacji. W sporadycznych przypadkach mamy do czynienia z obydwooma tymi mechanizmami stosowanymi jednocześnie.

Waloryzacja oznacza taki sposób obliczenia wydatków, że w kolejnych latach utrzymana jest stała ich wartość realna. Np. zasiłek dla bezrobotnych jest dwa razy w roku waloryzowany odpowiednim wskaźnikiem cen. Podobnie urealniane są wartości wielu świadczeń branżowych.

Pod pojęciem indeksacji rozumiemy powiązanie określonego wydatku budżetowego z inną wielkością ekonomiczną. Np. wydatki na budowę, utrzymanie i modernizację dróg powiązane są z prognozowaną wartością dochodów z akcyzy od paliw silnikowych, kształtowanie wydatków na obronę narodową powiązane jest sztywno z wielkością PKB, niektórych zasiłków zaś ze wzrostem przeciętnego lub minimalnego wynagrodzenia.

Wszystkie te powiązania pozbawiają Rząd i Parlament możliwości decydowania w sposób elastyczny o wydatkach budżetu i ich dostosowywaniu do bieżących priorytetów i celów polityki społecznej i gospodarczej, a także do możliwości budżetowych.

W załączniku IX.2 przedstawiono świadczenia, które kształtowane są z wykorzystaniem mechanizmów waloryzacji i indeksacji.

Ogólne zasady zmian w sposobie określania wysokości poszczególnych wydatków można sformułować następująco:

- odchodzi się zasadniczo od automatycznej waloryzacji i indeksacji. O kwotach przeznaczanych na finansowanie konkretnego zadania decydować powinien Parlament na wniosek Rady Ministrów – zgodnie z przyjętymi priorytetami oraz możliwościami budżetu państwa;

- ograniczeniu powinna ulec liczba różnorodnych świadczeń okazjonalnych dla różnych grup pracowników. Świadczenia te są zazwyczaj indeksowane lub waloryzowane, a ponadto zaciemniają zasady wynagradzania różnych grup zawodowych i są czynnikiem niszczącym zwartość i czytelność systemu podatkowego, jako że bywają zaliczane do przychodów nie podlegających opodatkowaniu. Proponuje się zlikwidowanie części tych świadczeń, a w niektórych przypadkach włączenie ich do wynagrodzeń;
- świadczenia emerytalno-rentowe stanowią szczególną grupę wydatków waloryzowanych i indeksowanych. Wskaźnik waloryzacji jest negocjowany w Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych, a wynikiem tych negocjacji jest ciągły wzrost, nominalny i realny, tej grupy wydatków;
- w latach 2004-06 powinno się również odstąpić od powszechnej waloryzacji wynagrodzeń dla wszystkich pracowników sfery budżetowej. Istnieją grupy zawodowe, dla których korekta wynagrodzeń jest konieczna. Niezbędne będą zmiany w strukturze zatrudnienia związane z akcesją do UE. W tej sytuacji automatyzm waloryzacji jest nieuzasadniony także ze względu na rekordowo niski, śladowy wręcz poziom inflacji, która w kwietniu br. wyniosła zaledwie 0,3%.

Opisane wyżej rozwiązania są już uwzględnione w prognozie wydatków scenariusza stabilizacji i rozwoju.

III Poprawa ściągalności

W ostatnich latach podjęto działania mające na celu powiększenie bazy podatkowej i ograniczenie zjawisk patologicznych w postaci zmniejszenia „szarej strefy” gospodarki. Poprawa efektywności działania aparatu skarbowego m.in. poprzez nowelizację ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, nowe systemy informatyczne EGAPOLTAX i EGASPRAW oraz wydłużenie terminu zwrotu podatku VAT, będzie skutkowało poprawy ściągalności podatkowej. Poprawie funkcjonowania przedsiębiorstw służą również działania podjęte w ramach ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców oraz o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Przeprowadzony został proces umorzenia należności objętych restrukturyzacją oraz zaproponowano nowe rozwiązania wprowadzające premię podatkową oraz przepisy w zakresie tworzenia rezerw bankowych. Przykładem decyzji mającej obniżyć przemyt oraz powiększenie bazy podatkowej było obniżenie stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe o 30%. Zgodnie z założeniami decyzja ta ograniczyła przemyt wyrobów spirytusowych, a z drugiej strony przyczyniła się do wzrostu sprzedaży wyrobów alkoholowych produkowanych w Polsce.

Ministerstwo Finansów zamierza kontynuować działania wpływające na zmniejszenie udziału „szarej strefy” w gospodarce, ograniczania skali przemytu i poprawy

ściągłości podatkowej. Sprzyjać temu będą planowane zmiany systemu podatkowego a także inne działania, na przykład :

- wprowadzenie w ramach opodatkowania działalności gospodarczej nowej formy podatku ryczałtowego, gdzie zryczałtowane koszty obliczane na podstawie rzeczywistych danych statystycznych pozwolą na zmniejszenie liczby przypadków zawyżania kosztów;
- podwyższenie stawek akcyzy od oleju opałowego do poziomu zbliżonego do oleju napędowego, przy zapewnieniu użytkownikom oleju opałowego zwrotu dodatkowej akcyzy, co powinno przeciwdziałać oszustwom na rynku paliwowym.

Istotnym elementem wpływającym na zmniejszenie procederu przemytu dzięki wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej na poprawę infrastruktury na przejściach granicznych. Przystosowywanie wschodniej granicy Polski do standardów wynikających z układu z Schengen usprawni system informacyjny oraz zwiększy efektywność pracy służb celnych.

IV Inne możliwości zasilenia budżetu w latach 2004-06

1. Z prowadzonych analiz wynika, że budżet państwa w omawianym okresie wygospodarować musi nowe, dodatkowe strumienie środków, m.in. na sfinansowanie wpłat członkowskich do UE oraz na prefinansowanie i współfinansowanie programów strukturalnych i spójności. Ta druga grupa nie będzie mieć w całości charakteru definitywnych wydatków, ponieważ środki będą refundowane w znacznej mierze z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz budżetu UE. Jednak przejściowo – prawdopodobnie w okresie około 18 do 24 miesięcy – wydatki będzie zmuszony ponieść budżet państwa.
2. W podobnej sytuacji znajdują się także jednostki samorządu terytorialnego. One także będą zmuszone do przeznaczenia części środków na nowe wydatki. W tej sytuacji Rząd podjął działania na rzecz pozyskiwania nowych źródeł finansowania i różnych metod tworzenia planów finansowych. Szerzej instrumenty te są opisane w rozdziale X.
3. Niektóre z działań proponowanych w Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej mają na celu wygospodarowanie jak największej ilości środków na współfinansowanie programów strukturalnych i spójności. W państwowych zasobach finansowych istnieje jeszcze jedno dotychczas niewykorzystywane

aktywnie źródło, a mianowicie tzn. rezerwa rewaluacyjna gromadzona przez Narodowy Bank Polski. Chodzi tu o pozycję VI.I po stronie pasywów NBP „Rezerwa na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych”, wynoszącą 27.415 milionów złotych według stanu na 30 listopada 2002r., co stanowiło 3,6% PKB (a przy obecnym poziomie kursu wskaźnik ten jest jeszcze wyższy). Kwotę tę stanowią gromadzone z upływem czasu zyski, których źródłem są różnice między bieżącymi kursami walut obcych a niższymi kursami tych walut w momencie gromadzenia tych rezerw przez NBP. Od strony technicznej kwota ta stanowi wyodrębnioną pozycję, którą jest potencjalny zysk; może on być zrealizowany dopiero przy sprzedaży walut obcych. Do tego momentu kwota ta pełni funkcję rezerwy na wypadek aprecjacji walut obcych. Przy sprzedaży rezerw dewizowych stosowna część rezerwy rewaluacyjnej zwiększa zysk NBP (pozycja VIII pasywów bilansu NBP). Około 93% zysku NBP, także pochodzącego z rozwiązania części wymienionej rezerwy, jest wpłacane w następnym roku do budżetu państwa. Jest kwestią praktyki księgowej, czy i do jakiego stopnia omawiana kwota ma pozostać w rezerwie na pokrycie ryzyka rewaluacji złotego, czy też ma ona stanowić dochody. Znane są przypadki wykorzystania rezerwy rewaluacyjnej w okresie napięć finansowych (w niektórych krajach w ostatnich latach, np. w Niemczech, Szwecji i Szwajcarii).

4. Sytuacja w Polsce jest bardziej złożona. Po pierwsze, ustawa o rachunkowości nie dotyczy NBP, natomiast międzynarodowe standardy rachunkowości nie stanowią tu wystarczającej podstawy i nie dają się w pełni zastosować. Od 1 stycznia 2004 r. NBP zmodyfikuje swoje zasady rachunkowości zgodnie z regułami Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Po drugie, aczkolwiek fundusze podstawowe NBP są niskie, są z nadmiarem skompensovane dużymi rozmiarami aktywów netto.

Po trzecie, rezerwa rewaluacyjna nie jest w praktyce potrzebna, NBP bowiem ma wystarczające aktywa netto dla pokrycia strat wynikających z ewentualnej nominalnej aprecjacji złotego. W praktyce w żadnym przypadku nie będzie potrzebna pełna kwota tej rezerwy, gdyż to potrzebne byłoby przy aprecjacji kursu złotego aż do około 3 zł za USD, co jest nierealne. Nawet MFW uważa rozmiary polskiej rezerwy rewaluacyjnej za wyjątkowo wysokie, nadmierne w stosunku do potrzeb, które mogłyby pojawić się w związku z aprecjacją złotego (notatka MFW z 11 marca b.r. „Rezerwa rewaluacyjna NBP”). Z kolei Komisja Badania Roczno Sprawozdania Finansowego NBP twierdzi, że nawet w hipotetycznej sytuacji sprzedaży całości rezerw rewaluacyjnych banku centralnego aż około 14 mld zł z rezerwy rewaluacyjnej pozostałoby nierozwiązane, co dowodzi wadliwości zasad jej konstrukcji.

Po czwarte, NBP ma wyjątkowo wysokie rezerwy dewizowe wynoszące ponad 31 mld USD, nadmierne w stosunku do wymogów bezpieczeństwa zarówno w odniesieniu do podaży pieniądza, jak i rozmiarów importu. Przy kursowym celu banków centralnych rezerwy dewizowe zabezpieczają przed dewaluacją, natomiast przy w pełni płynnym systemie kursowym duże rezerwy walutowe nie są potrzebne.

5. W tych warunkach wydaje się szczególnie uzasadnione wykorzystanie przynajmniej części rezerwy rewaluacyjnej w celu pokrycia wysokich kosztów akcesji do UE. W tym kontekście z reguły wysuwane są dwa zastrzeżenia.

Po pierwsze, twierdzi się, że zyski te mają charakter wirtualny. Nie jest to w pełni prawdziwe w rezerwie rewaluacyjnej bowiem są faktycznie zrealizowane, a nie przekazane do budżetu zyski z okresu przed 1999 r. Jest to natomiast prawda o tyle, o ile zyski nie zostały jeszcze zrealizowane. Mogłyby jednak z łatwością się zmaterializować w wyniku zakupu przez rząd od NBP dewiz, a następnie ich odsprzedaży NBP po kursie rynkowym. Jest to wyłącznie kwestia konwencji, które mogą ulec zmianie.

Po drugie, podnosi się argumenty, że wykorzystanie rezerwy rewaluacyjnej może zwiększyć podaż pieniądza. Jednakże ostatecznie nastąpiłoby to wtedy, gdy kwota ta umożliwi zwiększenie krajowych wydatków budżetu lub zmniejszenie wpływów z podatków. W ostatecznym efekcie nie dojdzie jednak do wzrostu podaży pieniądza, gdy kwota ta zostanie wydatkowana na zewnątrz - na opłatę składki członkowskiej do UE i obsługę długu zagranicznego (jak to zaznaczono w notatce MFW z 11 marca). W przeciwnym przypadku doszłoby do zwiększenia deficytu budżetowego. Według standardów księgowości ESA'95 takie wykorzystanie rezerwy nie zmieni wskaźnika wykonania budżetowego kryterium z Maastricht, natomiast zmniejszy wskaźnik wykonania kryterium długu publicznego, zarówno z punktu widzenia kryterium z Maastricht jak i – co ważniejsze – z punktu widzenia ograniczeń ustawowych i konstytucyjnych.

6. Z technicznego punktu widzenia rezerwa rewaluacyjna może być wykorzystana w drodze ustawowej bądź też poprzez harmonizację norm rachunkowości NBP z normami EBC i ESBC, bądź też poprzez - uwzględniające trudne położenie gospodarki - stosowne decyzje RPP w ramach koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej. Aby zachęcić do tego ostatniego rozwiązania, proponuje się wykorzystanie części rezerwy rewaluacyjnej do wsparcia realizacji reformy finansów publicznych – w roku 2004 kwoty 9 mld zł, a w roku 2005 Istnieją wyjątkowe okoliczności dla takiego właśnie podejścia do rezerwy rewaluacyjnej, co jednak zakłada konstruktywną współpracę ze strony NBP.
7. Dzięki zasileniu z rezerwy rewaluacyjnej budżet państwa byłby w stanie wypełniać swoje zadania bardziej efektywnie, przy mniejszym deficycie budżetowym, czy też - patrząc z innej strony - bez konieczności drastycznego podnoszenia podatków lub cięcia wydatków.

V Likwidacja niektórych instytucji

1. Należy prowadzić systematyczny przegląd instytucji, które wypełniły swoją misję lub też tracą znaczenie w zmieniających się warunkach. W ten sposób można pozyskać środki na finansowanie nowych zadań.
2. Należy doprowadzić do likwidacji Urzędu Pełnomocnika do Spraw Kobiet włączając zadania tych urzędów do rozbudowanego nieco Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.
3. Proponuje się zlikwidować Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Rozdział X

Instrumenty finansowe

X.1 Generalne założenia

W celu maksymalizacji środków przeznaczonych do finansowania przedsięwzięć użyteczności publicznej, a w tym szczególnie zapewnienia niezbędnych środków współfinansujących projekty realizowane z wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej, konieczne będzie w najbliższych latach rozszerzenie zakresu instrumentów finansowych używanych na polskim rynku finansowym. W oparciu o doświadczenia innych krajów poniżej przedstawiono kilka przykładów instrumentów i rozwiązań, które mogłyby zostać wdrożone w Polsce, przede wszystkim do wykorzystania przy finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych. Doświadczenia innych krajów pokazują, że projekty te mogą finansowane jednocześnie z kilku publicznych i prywatnych źródeł (tzw. montaż finansowy) z wykorzystaniem całego szeregu rozwiązań organizacyjnych. W procesie wdrażania niniejszego programu podjęte zostaną szczegółowe działania mające na celu rozszerzenia zakresu wykorzystywanych instrumentów finansowych.

Wobec ograniczonych możliwości budżetu państwa kluczową kwestią staje się zainteresowanie kapitału prywatnego do współfinansowania przedsięwzięć użyteczności publicznej.

Niezbędne środki publiczne i prywatne zostaną zapewnione między innymi poprzez:

- Wykorzystanie tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji takich jak poręczenia i gwarancje, czyli cała gama instrumentów dłużnych. Dążyć się będzie do większego wykorzystania obligacji komunalnych oraz obligacji zabezpieczonych dochodami.
- Stworzenie warunków do wdrożenia i wykorzystania nowych na polskim rynku sposobów finansowania inwestycji, takich jak sekurytyzacja czy partnerstwo publiczno-prywatne.
- Wdrożenie rozwiązań powszechnie stosowanych w krajach Unii Europejskiej, takich jak na przykład tworzenie podmiotów celowych (*SPV-special purpose vehicles*) do realizacji projektów inwestycyjnych finansowanych z różnych źródeł publicznych i prywatnych.

Szczególną rolę w finansowaniu projektów inwestycyjnych, a zwłaszcza dużych projektów infrastrukturalnych, ogrywać będzie Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) wypełniając funkcje: emitenta obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, depozytariusza środków publicznych przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne oraz podmiotu zapewniającego obsługę rachunków dla środków współfinansujących projekty infrastrukturalne. BGK podejmie działania w celu zapewnienia sprawnego wykonywania tych funkcji.

Wiele instrumentów finansowych wykorzystywanych na świecie jest stosunkowo mało znanych na polskim rynku. Ich wdrożenie wymaga podjęcia stosownych działań organizacyjnych i rozwiązań legislacyjnych. Poniżej skoncentrowano się na rozwoju systemu funduszy inwestycyjnych, sekurytyzacji oraz partnerstwie publiczno-prywatnym. Omówiono również założenia strategii gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa oraz możliwości w zakresie wykorzystania środków zgromadzonych przez Otwarte Fundusze Emerytalne.

X.1. Fundusze inwestycyjne

W proponowanej ustawie o funduszach inwestycyjnych wskazują:

- wprowadzono kompleksowe rozwiązania dotyczące sekurytyzacji;
- zrezygnowano z regulacji funduszy inwestycyjnych mieszanych i specjalistycznych funduszy zamkniętych przenosząc rozwiązania odnoszące się do tych funduszy do funduszu zamkniętego;
- uelastyczniono i dostosowano limity inwestycyjne funduszu inwestycyjnego otwartego do wymagań zawartych w Dyrektywie UCITS. Umożliwiono funduszowi inwestycyjnemu otwartemu deponowanie środków pieniężnych na lokatach bankowych, nabywanie instrumentów rynku pieniężnego, a także zawieranie umów, których przedmiotem są niewystandaryzowane instrumenty pochodne;
- wprowadzono nowe rodzaje funduszy inwestycyjnych:
 - fundusz inwestycyjny otwarty z różnymi typami jednostek, który może zbywać uczestnikom jednostki uczestnictwa różnych typów, mimo że fundusz prowadzi jednorodną politykę inwestycyjną;
 - fundusze podstawowe i powiązane stanowiące przeniesienie modeli funkcjonujących w USA (*hub & spoke*) oraz w Europie (*master feeder*). Rozwiązanie to polega na tym, że towarzystwo tworzy grupę funduszy składającą się z funduszu podstawowego, który emitowane przez siebie certyfikaty inwestycyjne albo jednostki uczestnictwa zbywa wyłącznie związanym ze sobą funduszom powiązanym, zaś w portfelu inwestycyjnym funduszy powiązanych mogą znajdować się wyłącznie jednostki uczestnictwa albo certyfikaty inwestycyjne funduszu podstawowego;
 - fundusze z wydzielonymi subfunduszami stanowiące przeniesienie funkcjonującego w Europie modelu *umbrella fund*. Celem regulacji jest stworzenie możliwości utworzenia w ramach jednego funduszu inwestycyjnego kilku subfunduszy, z których każdy będzie mógł realizować własną politykę inwestycyjną;
 - fundusze rynku pieniężnego, które mają być przede wszystkim narzędziem do wykorzystywania okresowych nadwyżek finansowych, jak też służyć zagospodarowaniu wolnych środków w okresach, kiedy

na rynku kapitałowym panują warunki zniechęcające do inwestycji na giełdzie;

- fundusze portfelowe; jest to rozwiązanie umożliwiające tworzenie i funkcjonowanie w Polsce funduszy *exchange traded funds*. Fundusze portfelowe działałyby w oparciu o formę prawną funduszu zamkniętego. Fundusz ten zapewnia możliwość ciągłego emitowania i umarzania certyfikatów;
 - fundusze sekurytyzacyjne, których utworzenie ma na celu uruchomienie na polskim rynku procesu sekurytyzacji wierzytelności przy wykorzystaniu funduszy inwestycyjnych;
 - fundusze aktywów niepublicznych, których podstawową zasadą działania jest lokowanie aktywów funduszu w akcje i udziały w spółkach niepublicznych oraz przygotowywanie i wdrażanie programów restrukturyzacyjnych takich spółek w celu podniesienia ich wartości. Na świecie tego typu fundusze funkcjonują jako *private equity*, a celem jest realizacja polityki inwestycyjnej wysokiego ryzyka oraz dopuszczenie wypłacania przez taki typ funduszy środków stanowiących przychody funduszu ze zbycia lokat;
- wprowadzono możliwość udzielania przez fundusze inwestycyjne pożyczek papierów wartościowych, a w przypadku funduszy inwestycyjnych zamkniętych możliwość udzielania pożyczek środków pieniężnych oraz poręczeń i gwarancji.

X.2. Sekurytyzacja

Sekurytyzacja jest metodą monetizowania przyszłych oraz zaległych przychodów i aktywów. Sekurytyzacja w oparciu o posiadane aktywa (*assets based securitization*) polega na przekazaniu określonych należności z podmiotu inicjującego (*originator* lub *owner*) do specjalnej jednostki (spółki celowej – *Special Purpose Vehicle/ Special Purpose Entity*), która ze w oparciu o otrzymane należności emituje i sprzedaje papiery dłużne reprezentujące te należności¹⁸.

Generalny schemat transakcji sekurytyzacyjnej jest przedstawiony na Rysunku 1. Transakcja taka składa się z następujących elementów:

- przekazanie aktywów np. portfela przyszłych lub zaległych należności przez Podmiot Inicjujący do spółki celowej (SPV – *Special Purpose Vehicle*), która następnie emituje bezpośrednio lub pośrednio obligacje zabezpieczone wskazanymi aktywami. W momencie zawarcia transakcji wpływy netto z tytułu emisji przekazywane do podmiotu inicjującego jako zapłata za przekazane należności. Obligacje emitowane przez SPV są kierowane do Inwestorów (krajowych i/lub zagranicznych);
- należności są ściągane przez podmiot inicjujący lub wyspecjalizowane podmioty trzecie (Podmioty Ściągające Należności).

¹⁸ Specjalną odmianą ABS są Mortgage Based Securities (MBS).

- ściągnięte należności są przeznaczone na pokrycie wydatków SPV (w tym opłaty dla Podmiotów Ściągających Należności) oraz obsługę zadłużenia z tytułu wyemitowanych obligacji;
- inwestorzy nie mają prawa regresu w stosunku do spółki inicjującej. W sytuacji gdy ściągalność należności jest gorsza od zaplanowanej, inwestorzy kierują swoje roszczenia do spółki celowej (SPV);
- w celu zapewnienia płynności emisji w transakcji może uczestniczyć wyspecjalizowany podmiot którego celem jest zapewnienie płynności transakcji (jednostka zapewniająca płynność). Podmiot ten zaspakaja roszczenia w sytuacji, gdy wpływy z aktywów są niewystarczające do zaspokojenia płatności obligacyjnych;
- w sytuacji, gdy część lub całość wyemitowanych obligacji jest denominowana w jednej walucie, np. EUR, a należności są określone w innej, np. PLN, konieczne jest zabezpieczenie przed ryzykiem walutowym. W tej sytuacji w transakcji sekurytyzacyjnej uczestniczyć może agencja kredytowa/ubezpieczeniowa, która udzieli ubezpieczenia walutowego.

W celu obniżenia kosztu emisji strony transakcji mogą rozważyć możliwość uzyskania gwarancji Skarbu Państwa na emitowane obligacje. Gwarancje te można łączyć z rolowanymi gwarancjami instytucji europejskich.

Sekurytyzacja jako nowy instrument finansowy może wywrzeć znaczny wpływ na funkcjonowanie polskiego sektora finansowego. Po pierwsze kreuje ona bezpieczne, długoterminowe instrumenty finansowe, które mogą być odpowiedzią na rosnące potrzeby inwestycyjne instytucji finansowych w Polsce, a w szczególności otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Po drugie, sprzyja ona upłynnieniu kredytów, a w konsekwencji obniżeniu ich kosztów. Ponadto uruchomienie sekurytyzacji wpłynie korzystnie na rozwój i poprawę warunków działalności banków, które będą musiały w większym stopniu skoncentrować się na udoskonalaniu produktów bankowych oraz zdobywaniu nowych klientów.

Tradycyjnie sekurytyzacja jest stosowana do obsługi zobowiązań kredytowych. Jednak w wielu krajach, zarówno w Unii Europejskiej, jak i Stanach Zjednoczonych, wypracowano również inne sposoby jej wykorzystania. Na przykład spółkom celowym przekazuje się prawo do aktywów sektora publicznego, w tym prawo do przyszłych dochodów, np. przyszłych wpływów z akcyzy, opłat drogowych, a także spodziewanych transferów z funduszy Unii Europejskiej. W zamian jednostki sektora finansów publicznych otrzymują bezzwłocznie środki pieniężne, które przeznaczone są na inwestycje publiczne. Zastosowanie sekurytyzacji może stać się zatem dodatkowym impulsem do ożywienia inwestycyjnego.

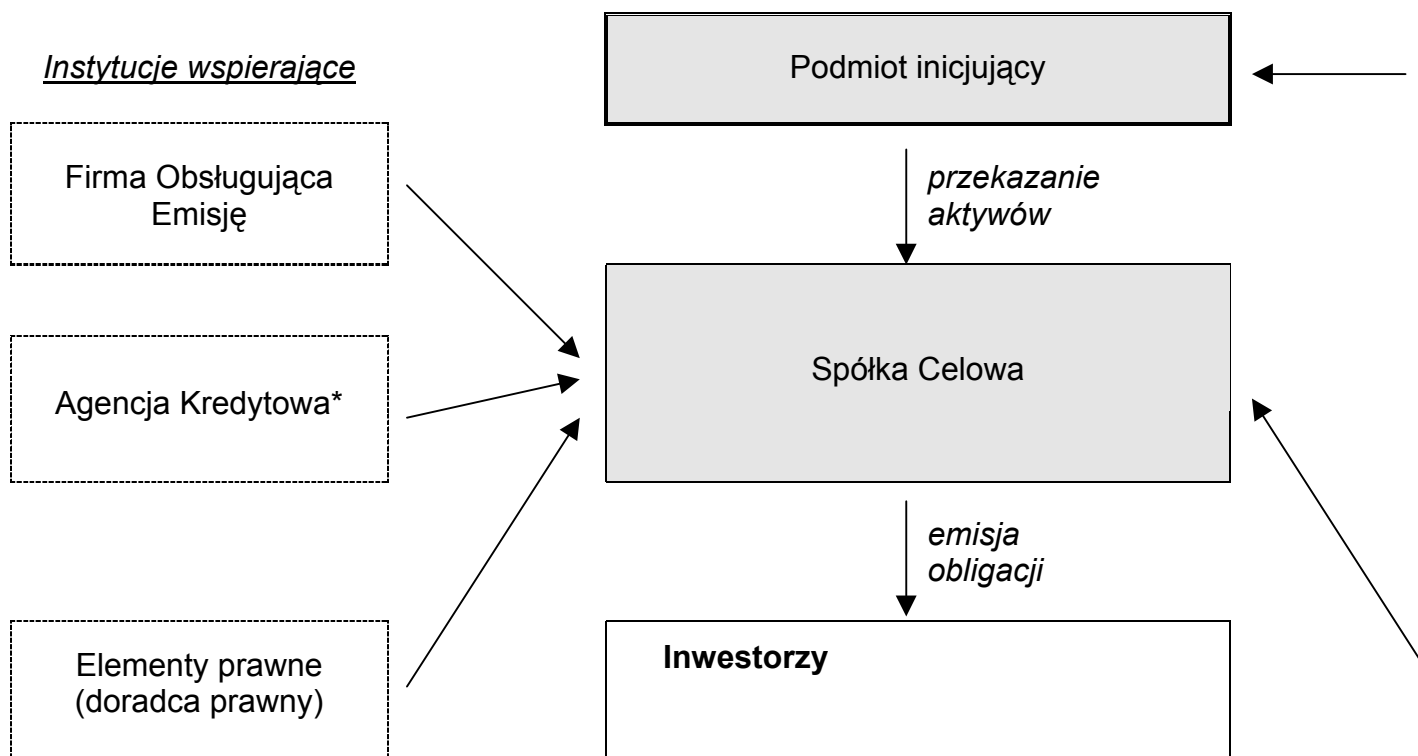
Kilka krajów o wysokim poziomie długu publicznego wykorzystało sekurytyzację jako metodę osiągnięcia dodatkowych wpływów finansowych i krótkookresowego finansowania deficytu budżetowego w okresie przed akcesją do Unii Europejskiej i w pierwszych latach członkostwa. Austria, Grecja, Finlandia i Włochy dokonały sekurytyzacji należności i aktywów takich, jak wpływy z loterii (Grecja, Włochy), wpływy ze środków UE (Grecja), nieruchomości (Grecja, Austria, Finlandia) oraz nieopłacone składki na ubezpieczenie społeczne i wypadkowe (Włochy). Wartość

poszczególnych transakcji była bardzo zróżnicowana i wahała się pomiędzy 300 mln a 6,500 mln euro.

Biorąc pod uwagę prognozowaną strukturę polskiego budżetu na lata 2004-06 sekurytyzacja może stać w tym okresie się efektywnym narzędziem zmniejszającym napięcia finansów publicznych. W oparciu o przykłady innych państw Unii Europejskiej sekurytyzacja w Polsce mogłaby dotyczyć: przewidywanych płatności z Unii Europejskiej, wpływów z loterii organizowanych przez Skarb Państwa (Totalizator Sportowy, PML), wpływów z akcyzy, wpływów z prywatyzacji, należności ZUS, wpływów z dzierżawy lokali i nieruchomości, sprzedaży ziemi, etc. Możliwe jest również szerokie zastosowanie sekurytyzacji przy kreowaniu sposobów finansowania projektów infrastrukturalnych.

Szczególne atrakcyjność sekurytyzacji jako alternatywnego źródła finansowania dla państw o wysokim poziomie zadłużenia polega na tym, że stwarza ona możliwości księgowego ujmowania przychodów jako pozabilansowych (*off-balance sheet financing*). Regulacje Eurostat ograniczają te możliwości do sekurytyzacji tylko pewnych aktywów, mimo to możliwość takiego ich księgowania istnieje i jest wykorzystywana.

Rysunek 1: Schemat transakcji sekurytyzacyjnej



* Jednostka zwiększa jeszcze standing kredytowy poprzez ubezpieczenie, gwarancje lub konta kredytowe.

Sekurytyzacja może być środkiem dyscyplinującym podmioty gospodarcze, ponieważ praktycznie uniemożliwia zaleganie z płatnościami. W ramach transakcji sekurytyzacyjnej zaległości – zarówno bieżące, jak i dawne – muszą być płacone regularnie i w pełnej wysokości, zgodnie z ustalonym planem spłaty. Przyczynia się ona też do zdecydowanego poprawienia ściągalsności płatności. Istotnym elementem takiej transakcji może być wykorzystanie do ściągania należności podmiotów prywatne, które są motywowane przez mechanizm podziału dochodów;

Wreszcie, sekurytyzacja wpływa na zapewnienie płynności budżetu poprzez monetyzację aktywów długoterminowych i niepłynnych, takich na przykład jak nieruchomości.

Sekurytyzacja jako nowy rodzaj działalności na rynku finansowym powinna być uregulowana ustawowo i podlegać nadzorowi. Sprzyja to bezpieczeństwu lokowania środków w papiery wartościowe emitowane w związku z nabywaniem wierzytelności. Dokonywanie sekurytyzacji wierzytelności przy wykorzystaniu instytucji funduszu sekurytyzacyjnego jako podmiotu nadzorowanego przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd umożliwi zarządzanie ulokowanymi przez inwestorów środkami finansowymi w sposób przejrzysty i profesjonalny.

Proponowane rozwiązania w tym zakresie powinny służyć zachowaniu transparentności finansów publicznych. Zapisy prawne powinny być tak skonstruowane, aby uniemożliwić ukrycie, poprzez wykorzystanie sekurytyzacji, rzeczywistego zadłużenia sektora publicznego, tworząc tym samym zagrożenie dla długookresowej równowagi finansowej. Konieczne jest również pełne uwzględnienie w tym zakresie regulacji państw Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza Eurostat. Warto zauważyć, że wydatki na inwestycje podlegające w przyszłości pełnemu zwrotowi mogą być traktowane odmiennie niż wydatki bezzwrotne (w sensie operacyjnym) takie jak np. finansowanie oświaty, bezpieczeństwa czy obrony narodowej. Przykładowo, przyszłe dochody z opłat drogowych, wydzielone przychody PKP i niektóre transfery unijne mogą być przedmiotem sekurytyzacji bez obawy przed zakłóceniem przejrzystości struktury wydatków i dochodów budżetu państwa.

Te i inne zagadnienia związane z sekurytyzacją są przedmiotem projektu ustawy o funduszach inwestycyjnych. Rozwiązania w niej zaproponowane mają na celu uruchomienie na polskim rynku procesu sekurytyzacji wierzytelności przy wykorzystaniu uniwersalnego mechanizmu funduszy inwestycyjnych. W przyszłości, gdy ten instrument znajdzie szersze zastosowanie, prawdopodobnie będzie konieczne jego uregulowanie w odrębnej ustawie.

Projekt ustawy o funduszach zawiera następujące propozycje:

- ekonomiczne i prawne wyodrębnienie wierzytelności może być dokonane na dwa sposoby:
 - zbycie funduszowi wierzytelności,
 - zbycie praw do świadczeń z wyodrębnionych wierzytelności, bez zbywania sekurytyzowanych wierzytelności (tzw. sekurytyzacja przez subpartycypację);.

- przewiduje się możliwość dodatkowego zwiększenia bezpieczeństwa emitowanych papierów wartościowych, poprzez dopuszczenie emitowania przez fundusz certyfikatów, które będą poręczone lub gwarantowane przez instytucję kredytową (bank) lub inny podmiot, którego zdolność płatnicza zostanie oceniona na poziomie inwestycyjnym przez wyspecjalizowaną agencję ratingową, uznaną na międzynarodowym rynku kapitałowym;
- przewiduje się powstanie dwóch rodzajów funduszy sekurytyzacyjnych: standaryzowany i niestandaryzowany. Fundusze te różnią się od siebie konstrukcją prawną oraz zakładanym poziomem ryzyka związanego z emitowanymi przez nie certyfikatami inwestycyjnymi;
- dopuszcza się zróżnicowanie poszczególnych serii certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez fundusz sekurytyzacyjny pod względem praw majątkowych;
- dopuszcza się, aby przedmiotem sekurytyzacji były również wierzytelności finansowane ze środków publicznych na podstawie odrębnych przepisów.

X.3. Poręczenia i gwarancje

1. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Kształtowanie się działalności poręczycielsko-gwarancyjnej Skarbu Państwa w latach 2000-02 ilustruje poniższe dane:

Tablica 10.1 Działalność poręczycielsko-gwarancyjna Skarbu Państwa

w mld zł

Rok	2000	2001	2002	Razem za okres	Średnio w okresie
Kwota poręczeń i gwarancji udzielonych w danym roku	4,0	11,2	6,7	21,9	7,3
• w tym gwarancje ubezpieczeniowe dla przewoźników lotniczych	-	4,1	-	4,1	-
• w tym pozostałe	4,0	7,1	6,7	17,8	5,9
Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB	1,4%	1,3%	1,6%	-	1,4%

Stan potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji	19,9	27,2	32,5	-	26,5
Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji w danym roku	0,3	0,2	0,2	0,7	0,2

W kolejnych latach przewiduje się skoncentrowanie działań poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w celu wsparcia inwestycji z zakresu infrastruktury oraz realizacji projektów mających na celu ochronę środowiska, przede wszystkim realizowanych w oparciu o fundusze z Unii Europejskiej. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa służyć będą zatem przyspieszaniu wzrostu gospodarczego poprzez stymulowanie inwestycji w sposób bezpieczny dla budżetu państwa, według zasady dźwigni finansowej (kredyty i obligacje poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa powinny umożliwić pozyskanie funduszy Unii Europejskiej stanowiących wielokrotność ich wartości).

Tablica 10.2 Prognoza wielkości dotyczących poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa

w mld zł

Rok	2003	2004	2005	2006	Razem za okres	Średnio w okresie
Kwota poręczeń i gwarancji do udzielenia w danym roku	10,5	9,0	9,0	9,0	37,5	9,4
Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB (w %)	1,7	2,1	2,1	2,0	-	2,0
Stan potencjalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji	33,9	38,6	42,7	47,8	-	40,8
Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji w danym roku	1,2*	1,8**	2,5	1,7	7,2	1,8

* Zgodnie z ustawą budżetową na 2003 r.

** Według wstępnych szacunków do projektu ustawy budżetowej na 2004 r.

Uwaga: na lata 2003–06 przypadać będzie spłata poręczonych przez SP zobowiązań ARR, w kwotach odpowiednio 0,4, 0,5, 0,8 mld zł i 0,3 mld zł.

Zgodnie z Konstytucją, na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, kwota przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa powiększa dług publiczny przy określaniu jego relacji do PKB. Stąd też w celu

kontrolowania wysokości długu publicznego w stosunku do PKB przyjęto założenie, że relacja kwoty przewidywanych wypłat z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do PKB w latach 2003–06 nie powinna przekraczać wielkości 2,0% PKB. Odstępstwem od tej zasady są lata 2004–05, kiedy to istnieje ryzyko, że ze względu na wysokie zapotrzebowanie na poręczenia i gwarancje wspierające w roku 2003 restrukturyzację górnictwa i reformę PKP oraz interwencje na rynku rolnym relacja ta przekroczy dopuszczalny próg o 0,1% PKB.

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa będą udzielane w oparciu o analizę ryzyka finansowego każdego z projektów. Z doświadczenia wynika, że zagrożeniem dla finansów publicznych są poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa udzielane na podstawie ustaw specjalnych, "sektorowych", a nie poręczenia i gwarancje udzielane w oparciu o przepisy ogólne – ustawę z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Dlatego też udzielanie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na podstawie ustaw specjalnych może być dopuszczalne jedynie na podstawie wcześniej podjętych decyzji. Przewiduje się odejście od praktyki udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa dla wspierania niekonkurencyjnych i nie rokujących dobrze na przyszłość sektorów gospodarki, wspomaganie tych sektorów, które są w trakcie restrukturyzacji będzie ograniczone w czasie, zgodnie z programami przyjętymi przez Rząd.

Przedmiotem analiz będzie także obciążenie budżetu ewentualnymi wypłatami z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w kolejnych latach. Bezpieczeństwo finansów publicznych stanowić będzie podstawowe kryterium decyzji w sprawach dotyczących poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

2. Poręczenia i gwarancje dla małych i średnich przedsiębiorstw

Niezależnie od poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa rozwijany będzie system poręczeń i gwarancji ukierunkowany na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, którego główne ogniwo stanowi Bank Gospodarstwa Krajowego i umiejscowiony w tym banku Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych (KFPK).

Dzięki współpracy BGK z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i przy wykorzystaniu pomocy UE utworzona zostanie sieć regionalnych i lokalnych instytucji poręczeniowych powiązanych kapitałowo z BGK i wspieranych regwarancjami tego Banku. W miarę rozwoju funduszy regionalnych i lokalnych działalność poręczeniowa KFPK będzie się ograniczała do udzielania poręczeń obejmujących projekty o większej skali (do 5 mln EUR) realizowane przez gminy oraz małe i średnie przedsiębiorstwa.

BGK może obecnie udzielać ze środków KFPK poręczeń i gwarancji obejmujących przede wszystkim kredyt lub emisję obligacji w celu finansowania inwestycji. Ponadto poręczenia i gwarancje BGK mogą również obejmować kredyty lub emisję obligacji, z których środki są przeznaczane na: zorganizowanie własnego miejsca pracy lub założenie spółdzielni przez absolwentów, zapobieżenie lub usunięcie skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych oraz finansowanie działalności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorców.

Od początku działalności do dnia 31.12.2002 r. Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił łącznie 1.264 poręczeń spłaty kredytów gospodarczych na kwotę 342,6 mln zł oraz 2.707 poręczeń w ramach portfela kredytów studenckich na kwotę 22,1 mln zł.

X.4 Partnerstwo publiczno–prywatne

1. Partnerstwo publiczno–prywatne (PPP) - jako metoda realizacji zadań publicznych przez sektor prywatny - jest złożoną formą współpracy, w której mogą być wykorzystane bardzo różne instrumenty finansowe, jak np. kredyty, obligacje, poręczenia, gwarancje. Istnieją już przykłady zastosowania tej formuły (gospodarka komunalna, ochrona środowiska, transport i komunikacja). Zastosowanie PPP może być bardzo szerokie; od zadań opieki zdrowotnej, szkolnictwa i bezpieczeństwa aż po wielkie przedsięwzięcia drogowe i kolejowe.
2. PPP jest formą współpracy sektora publicznego i prywatnego w celu realizacji zadań tradycyjnie publicznych przez kapitał prywatny lub z jego udziałem. Obejmuje nie tylko samą realizację niezbędnych inwestycji, ale również świadczenie usług w uzgodnionym, na ogół długim (nawet kilkudziesięcioletnim) okresie. Istotą jest to właśnie, że inwestor prywatny przyjmuje nie tylko część ryzyka inwestycyjnego, ale również odpowiedzialność za świadczenie umownych usług na określonym poziomie. Prywatny inwestor, wnosząc kapitał i uczestnicząc w ryzyku inwestycyjnym, ma gwarantowany zwrot kapitału pod warunkiem, że realizowane przedsięwzięcie przyniesie projektowane efekty ekonomiczne i społeczne. W ten sposób projekty w dziedzinie usług publicznych zyskują komercyjną efektywność i odpowiednią jakość.
3. PPP jest metodą z założenia wysoce sformalizowaną, która narzuca sekwencję uporządkowanych, logicznych działań. Ścisłe określone procedury i kompleksowość dają większą przejrzystość i racjonalność działania niż inne formy realizacji zadań sektora publicznego. Te cechy wpływają na czasochłonność i swoistą uciążliwość realizacji projektów, ale w zamian oferują obiektywność decyzji, efektywność ekonomiczną i społeczną użyteczność. PPP wymaga długookresowego podejścia, ale w zamian może pozytywnie wpłynąć na dyscyplinowanie finansów publicznych.
4. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego spowoduje wzrost dostępności do kapitału inwestycyjnego wskutek pomnożenia ograniczonych środków publicznych (budżetowych) o znaczne środki prywatne, także zagraniczne, PPP może służyć również realizacji projektów inwestycyjnych, które będą korzystać ze środków UE. Zarówno Unia Europejska, jak i międzynarodowe instytucje finansowe przywiązują dużą i stale rosnącą wagę do PPP jako formy realizacji przedsięwzięć o charakterze publicznym. PPP stwarza przeto dodatkowe szanse dla absorpcji przez Polskę pomocy unijnej poprzez angażowanie kapitału prywatnego do realizacji zadań publicznych.
5. W celu rozwoju partnerstwa publiczno–prywatnego w Polsce konieczne są korekty istniejących przepisów oraz propagowanie dobrych wzorców z tego zakresu zaczerpniętych z UE oraz pojawiających się już dobrych doświadczeń krajowych. PPP wymaga zmian:
 - w konstrukcji ustawy budżetowej;

- wprowadzenia odpowiednich zapisów do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i ustawy o zamówieniach publicznych, a także nowelizacji zapisów ustawy o finansach publicznych;
- wielu specyficznych aktów prawnych o charakterze branżowym dotyczących np. transportu, budowy dróg i autostrad, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, edukacji, co będzie wymagało pewnych szczegółowych zmian legislacyjnych, proceduralnych i logistycznych.

Efektom intensywnej dyskusji i prac na rzecz rozwoju PPP powinno być przygotowanie założeń dla przyszłej ustawy regulującej zasady partnerstwa publiczno–prywatnego w Polsce.

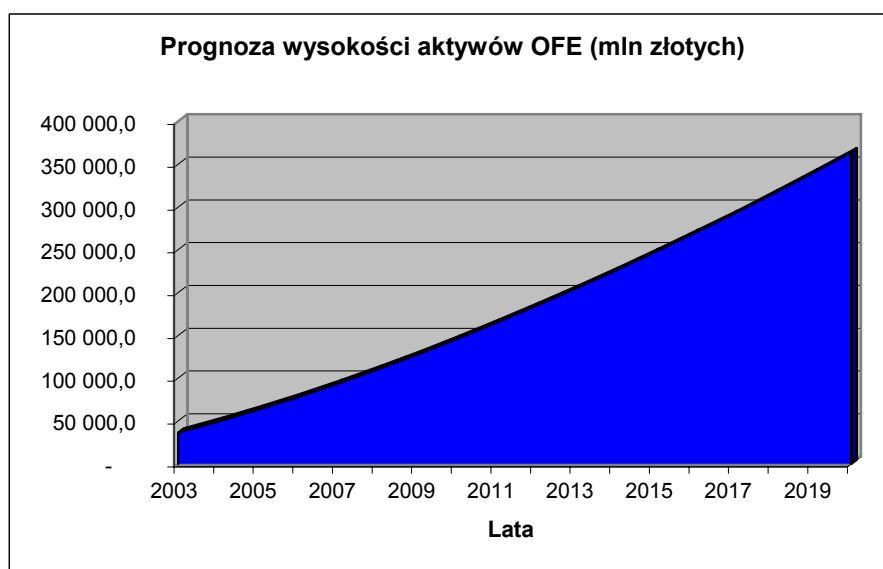
Ustawodawstwo dotyczące PPP powinno zapobiegać patologiom związanym z nadużyciem tej formy realizacji zadań publicznych.

Patologie te polegają w szczególności na:

- zastosowaniu form tradycyjnych PPP w celu obchodzenia przepisów ograniczających założenia sektora publicznego;
- niejasnych kryteriach wyboru partnera prywatnego w sytuacji, kiedy przedmiotem poruszania poszczególnych sfer jest tak skomplikowany problem, jak rozkład ryzyka pomiędzy partnerów publicznego i prywatnego (może to rodzić patologie, sprzyjać korupcji);
- stosowanie metody PPP bez dostatecznego uzasadnienia korzyści wynikających z wyższych – z reguły – nakładów w porównaniu z modelem tradycyjnym (uzasadnienie to powinno wynikać z analizy korzyści w zamian za nakłady).

X.4 Pozyskiwanie środków z Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Fundusze ograniczonego ryzyka, do których należą OFE, z istoty w bardzo niewielkim stopniu dokonują lokat o znacznym poziomie ryzyka. Jednocześnie OFE dysponują szybko przyrastającymi zasobami środków. Obecnie ocenia się je na



około 30 mld zł, a roczny przyrost na około 10 mld zł.

Źródło: szacunki MGPIPS

OFE poszukują możliwości lokat o minimalnym poziomie ryzyka kredytowego oraz umiarkowanym ryzyku spadku rentowności. Fundusze mają możliwość inwestowania w skarbowe papiery komunalne. Jednak ich rentowność jest relatywnie niska, a podaż akcji i papierów komunalnych zbyt mała jak na potrzeby OFE. Istnieje zatem konieczność wzbogacenia oferty instrumentów finansowych oraz ich możliwości lokacyjnych, spełniających wymagania OFE.

Połączenie zasobów kapitałowych OFE z możliwościami oferowanymi przez instytucje uczestniczące w sekurytyzacji niektórych należności publicznych oraz otwieranie specjalnych depozytów bankowych o długim okresie utrzymywania może uruchomić strumień zasilający inwestycje infrastrukturalne (i inne) o długim okresie zwrotu. Wykorzystanie środków zgromadzonych w OFE do realizacji inwestycji użyteczności publicznej jest nie tylko racjonalnym sposobem na znalezienie finansowania rozwoju infrastruktury, ale ma też głęboki sens ekonomiczny i społeczny. Musimy pamiętać, że system zabezpieczenia społecznego w Polsce jest głęboko deficytowy, między innymi z powodu przekazywania części składek do OFE. Deficyt jest pokrywany z budżetu państwa, więc dochodzi do sytuacji, gdy wpływy podatkowe, z których mogłyby być finansowane inwestycje infrastrukturalne, są przekazywane do systemu zabezpieczenia społecznego, w tym do OFE.

OFE nie są klasycznymi funduszami inwestycyjnymi. Po pierwsze, OFE stanowią jedną z form zabezpieczenia socjalnego, więc ich wiarygodność musi być wysoka. Po drugie, wpłaty do OFE z punktu widzenia płatnika składki są obowiązkowe, więc decyzje inwestycyjne funduszy muszą być podejmowane przy założeniu bardzo niskiego ryzyka, gdyż płatnikowi państwo musi zagwarantować odpowiedni zwrot ze środków, które płatnik jest zobowiązany odprowadzać do OFE. Jak widzimy, udział w OFE nie jest decyzją inwestycyjną w klasycznym tego słowa rozumieniu, więc zaangażowanie inwestycyjne OFE nie może być takie, jakie byłoby w przypadku typowego funduszu inwestycyjnego.

Wykorzystanie środków OFE do finansowania projektów użyteczności publicznej może odbywać się na dwa sposoby. OFE mogą nabywać udziały przedsiębiorstw, które dostarczają dóbr publicznych, na przykład w ramach funkcjonowania układu partnerstwa publiczno-prywatnego. Środki zgromadzone w OFE można wykorzystać też do finansowania nowych obiektów, głównie infrastrukturalnych. W takim przypadku muszą zostać zaproponowane (głównie w drodze działań sekurytyzacyjnych) dla OFE instrumenty finansowe, które będą spełniać potrzeby tych podmiotów:

- inwestycje muszą mieć charakter długookresowy;
- wiarygodność zarówno inwestora, jak i inwestycji (rating) musi być odpowiednio wysoka, aby w jak największym stopniu zminimalizować ryzyko inwestycyjne;
- instrumenty muszą mieć charakter rynkowy;

- musi istnieć wystarczająco wysoka płynność rynku tych instrumentów finansowych, dzięki której będzie możliwa bieżąca ich wycena.

Istnieje kilka przesłanek, które świadczą, że wykorzystanie środków do finansowania projektów infrastrukturalnych może być bardzo korzystne dla obu stron, tj. zarówno dla OFE, jak i dla sektora publicznego:

- OFE poszukują tzw. pieniądza długoterminowego, a właśnie tak charakter mają inwestycje infrastrukturalne;
- brak ryzyka kursowego;
- zapewnienie stabilnego, długoterminowego źródła finansowania;
- koszt kapitału pozyskanego może być zdecydowanie mniejszy niż w przypadku zaangażowania klasycznego finansowania komercyjnego, jednak z punktu widzenia OFE zwrot może być większy niż inwestowanie w papiery skarbowe;
- zaangażowanie kapitału prywatnego do realizowania projektów inwestycyjnych wymusza presję na wysoką efektywność przedsięwzięcia i eliminuje jednocześnie ryzyko polityczne;
- zaangażowanie w projekty infrastrukturalne stanowi bardzo dobry sposób na dywersyfikację ryzyka inwestycyjnego z punktu widzenia OFE, tym bardziej, że istnieje bardzo mała korelacja między inwestycjami infrastrukturalnymi a innymi rodzajami zaangażowania środków (np. na rynku kapitałowym);
- rozwój infrastruktury niewątpliwie przyczynia się do zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego, co skutkuje większymi i bardziej opłacalnymi możliwościami inwestycyjnymi.

Rozdział XI

Dyscyplina finansowa

1. W najbliższych latach sposób zarządzania środkami publicznymi nabiera szczególnego znaczenia. Nadzór nad gospodarką tymi środkami dotychczas miał charakter krajowy, a kontrola wewnętrzna w instytucjach oraz zewnętrzna wobec poszczególnych instytucji była prowadzona przez powołane do tego regionalne izby obrachunkowe, Najwyższą Izbę Kontroli oraz organa kontroli skarbowej. Wejście do UE i korzystanie ze środków unijnych wymaga wzmocnienia nadzoru zarówno nad krajowymi, jak i unijnymi środkami. Zgodnie z zasadami UE nadużycia w wydatkowaniu środków publicznych są karane na całym obszarze UE. Stosowne zmiany są obecnie przedmiotem nowelizacji Kodeksu karno-skarbowego.
2. W 2002 r. polski system nadzoru nad gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych oraz zarządzaniem mieniem jednostek należących do sektora finansów publicznych został wzbogacony o audyt wewnętrzny. Tym mianem określa się ogół działań pozwalających kierownikowi jednostki uzyskać obiektywną ocenę jej funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej. Ocena przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Obowiązkiem prowadzenia audytu wewnętrznego objęto dotychczas 173 jednostki (zatrudniono 372 audytorów). W 2004 r. obowiązek ten zostanie rozszerzony na 440 jednostek samorządu terytorialnego oraz 160 innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym urzędy kontroli skarbowej, jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej, zakłady opieki zdrowotnej oraz instytucje kultury. Zaletą ocen prowadzonych przez audytora wewnętrznego jest możliwość kontrolowania projektów wydatków (kontrola ex ante), co może chronić środki publiczne przed zbędnym zaangażowaniem.

Rozszerzenie zakresu podmiotowego audytu wewnętrznego będzie dostosowane do możliwości szkoleniowych. W Polsce liczba ekspertów z zakresu audytu i szerszej kontroli gospodarowania środkami publicznymi jest wciąż skromna w porównaniu do potrzeb.

Jednostki sektora finansów publicznych, w których nie ma obowiązku tworzenia komórki audytu wewnętrznego, mogą być przedmiotem kontroli przez audytorów wewnętrznych z jednostek nadrzędnych lub nadzorujących.

3. W ustawie o finansach publicznych przedstawiono katalog zdarzeń, które stanowią naruszenie dyscypliny finansowej i podlegają sankcjom. Ten katalog będzie poddany przeglądowi i ewentualnie uzupełniony zgodnie z zasadą, że środki unijne korzystają z identycznej ochrony prawnej jak środki krajowe.
4. Kilkuletni okres obowiązywania ustawy o finansach publicznych wskazuje na konieczność doprecyzowania niektórych zapisów, ponieważ możliwość

niejednoznacznej interpretacji regulacji prowadzi do nadużyć w korzystaniu ze środków publicznych. Do takich zapisów należą:

- regulacje dotyczące dotacji. Niezgodne z przeznaczeniem lub niegospodarne wykorzystanie dotacji podlega sankcjom. Między prawnikami trwa spór, czy dotacją są wszystkie transfery środków publicznych na wykonanie określonego zadania. Np. dotacja na restrukturyzację ZOZ-ów zgodnie z poglądem części prawników przestaje być dotacją po wpłynięciu na konto organu założycielskiego (jst). Takie rozumowanie oznaczałoby wszak, że ZOZ może wydać dotację na dowolny cel. W nowych zapisach ustawy o finansach publicznych sprawa ta zostanie wyraźnie rozstrzygnięta;
 - nowego zredagowania wymagają zapisy dotyczące gospodarowania ponadplanowymi dochodami budżetu. Pierwotną intencją ustawodawcy było przeznaczenie tych środków na zmniejszenie deficytu. Taka sama idea przyświeca wykorzystaniu oszczędności w wydatkach. Środki te miały być kierowane przede wszystkim na regulację zobowiązań i ograniczanie deficytu. Okazało się jednak, że zapisy ustawowe były nie do końca jednoznaczne;
 - niezbędne jest wprowadzenie regulacji dotyczących ewentualnej nowelizacji ustawy budżetowej w przypadkach załamania koniunktury gospodarczej, aby nie doprowadzić do gwałtownego powiększenia deficytu budżetowego, co zwiększa dług publiczny oraz obciąża wydatki budżetu przyszłych okresów.
5. W ustawie o finansach publicznych należy także wprowadzić zmiany określające obowiązki poszczególnych resortów przy opracowywaniu dokumentów wymaganych przez UE (Program Konwergencji oraz Program Stabilizacji). Konieczność przygotowywania tych programów, a także prace nad wieloletnimi projektami budżetu państwa to długofalowe działania zwiększające dbałość o dyscyplinę finansów publicznych.
6. Szczególnym nadzorem należy objąć gospodarkę finansową funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych. W tym celu:
- wszystkie rachunki państwowych funduszy celowych i agencji Skarbu Państwa zostaną zlokalizowane w Banku Gospodarstwa Krajowego;
 - fundusze celowe finansujące wypłaty emerytur i rent, a także środki budżetowe przeznaczone na ten cel zostaną do końca 2003 r. przekazane w gestię ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.
7. W ramach dążenia do racjonalizowania wydatkowania środków publicznych stworzone zostaną m.in. warunki prawne i organizacyjne do realizacji znacznej części zamówień publicznych drogą elektroniczną. Dokonywanie scentralizowanych zakupów materiałów na potrzeby administracji, szkolnictwa, służby zdrowia itp. poprzez internetowe aukcje odwrócone przyczyni się do oszczędności finansowych z tytułu niższych cen i obsługi administracyjnej

zamówień, zwiększenia transparentności zamówień publicznych oraz ograniczenia możliwości występowania korupcji.

8. W związku z przekazaniem do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego znacznych środków publicznych, zarówno krajowych jak i unijnych, wzmocnieniu powinien ulec nadzór nad sferą finansów samorządowych. Niezbędne jest, aby nadzór nad regionalnymi izbami obrachunkowymi w zakresie zgodności z prawem został powierzony ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Zmiana w zakresie nadzoru nad izbami obrachunkowymi, których właściwości wiąże się z działalnością samorządów w zakresie spraw finansowych, gospodarką finansową i stosowaniem procedur zamówień publicznych wpłynie na ujęcie wszystkich zagadnień systemu finansów publicznych w gestii jednego organu administracji rządowej i tym samym pozwoli na:

- stosowanie jednolitych zasad kontroli i nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych będących w dyspozycji jednostek nadzorowanych przez regionalne izby obrachunkowe;
- uelastycznienie systemu nadzoru nad gospodarką finansową samorządów poprzez możliwość ukierunkowywania kontroli na wybrane istotne zagadnienia z zakresu finansów samorządów, np. poziomu zadłużenia;
- zwiększenie przejrzystości systemu nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe;
- usprawnienie współpracy z regionalnymi izbami obrachunkowymi w bieżących sprawach z zakresu finansów jednostek samorządu terytorialnego, sprawozdawczości budżetowej oraz w kwestiach dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących gospodarkę finansową samorządów;
- poprawę przepływu informacji o stanie finansów publicznych.

9. Konsolidacja służb skarbowych, w tym podatkowych i celnych.

Obecnie przeprowadzany jest ostatni, trzeci etap tego procesu. Pierwsze dwa etapy zrealizowane zostały poprzez zniesienie, z dniem 30 kwietnia 2002 r., urzędu Prezesa Głównego Urzędu Cei oraz, z dniem 30 czerwca 2002 r., urzędu Generalnego Inspektora Celnego. Przyniosło to efekt w postaci decentralizacji orzekania w sprawach celnych, ograniczenia biurokracji i wyeliminowania powielania kompetencji w procesie zarządzania i podejmowania decyzji dotyczących obrotu towarowego z zagranicą.

Realizacji trzeciego etapu reformy służą rozwiązania zawarte w rządowym projekcie ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, a także o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych będąca obecnie przedmiotem prac parlamentarnych.

Po kilkumiesięcznych pracach w sejmowej Komisji Finansów Publicznych Sejm w dniu 20 maja br., uchwalił ustawę o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Na czele Służby Celnej stoi obecnie Szef Służby Celnej podległy Ministrowi Finansów, który w jego imieniu wykonuje czynności wobec funkcjonariuszy celnych. Część uprawnień byłego Prezesa Głównego Urzędu Ceł została scedowana na niższe szczeble organizacyjne Służby Celnej, natomiast zadania byłej Inspekcji Celnej zostały przekazane kontroli skarbowej, która jako służba silniejsza i bardziej doświadczona lepiej realizuje połączone zadania. Obecny etap reformy zmierza do konsolidacji służb skarbowych w skali całego kraju. Wprowadzane zmiany w zakresie kompetencji tych służb przyczynią się do zwiększenia skuteczności działania aparatu skarbowego.

Nowością jest utworzenie Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych. Ich zadaniem będzie w szczególności koordynacja działań służb podatkowych, celnych i kontroli skarbowej na terenie województwa. Pozwoli to m.in. na bardziej racjonalne uzgadnianie planów kontroli przez te służby i planowanie ich w sposób mniej uciążliwy dla kontrolowanych.

Projekt ustawy daje również możliwość tworzenia urzędów skarbowych wyspecjalizowanych w obsłudze tzw. „dużych podatników”. Usprawni to obsługę dużych podmiotów, w związku z czym prowadzenie kontroli wiązać będzie się z mniejszym obciążeniem kontrolowanego. Skorzystają na tym również „mali podatnicy”, którzy zyskają większą dostępność do urzędów skarbowych. Projekt ustawy daje możliwość tworzenia małych urzędów skarbowych o ograniczonym zakresie działania, umożliwiającym jednak *małym podatnikom* lepszą dostępność do urzędu ze względu na ich specjalizację i bliskość.

Wzorując się na standardach stosowanych w Unii Europejskiej, projekt ustawy wprowadza istotne zmiany w zakresie kompetencji Służby Celnej. Jedną z nich jest nadanie organom celnym statusu organów podatkowych w zakresie podatku VAT w imporcie oraz podatku akcyzowego w imporcie, co przyczyni się do przyspieszenia orzekania w sprawach podatkowych w przypadku wydawania decyzji w sprawach celnych, mających wpływ na podatki. Dla importerów oznaczać to będzie, że w jednym urzędzie, tj. urzędzie celnym (a nie jak dotychczas w urzędzie celnym i skarbowym), będą mogli uzyskać zarówno decyzje dotyczące cła, jak i podatków należnych z tytułu importu towarów.

Organy celne zyskają również uprawnienia do wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego, a także przejmą zadania i kompetencje z zakresu akcyzy „krajowej”. Oznaczać to będzie skupienie w administracji celnej spraw dotyczących akcyzy krajowej i akcyzy od towarów importowanych, a w konsekwencji usprawni nadzór nad obrotem towarami akcyzowymi.

Służba Celna zyska także uprawnienia w zakresie kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców, co wzmocni ochronę krajowego rynku pracy przed zjawiskiem nielegalnego zatrudniania cudzoziemców.

Zmianom kompetencyjnym służb skarbowych towarzyszą rozwiązania mające na celu wzmoczenie kontroli nad działalnością tych służb i walki ze zjawiskami korupcyjnymi wśród celników i pracowników administracji skarbowej.

Projekt ustawy konsolidacyjnej zakłada także znaczne rozszerzenie zakresu działania kontroli skarbowej, w szczególności pod względem zapewnienia sprawnego działania w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Chodzi m.in. o uprawnienia dotyczące kontroli środków pomocowych oraz współfinansowania krajowego.

Kolejna zmiana dotyczy personalizacji organów podatkowych. Po wejściu w życie ustawy konsolidacyjnej organami będą naczelnik urzędu skarbowego i dyrektor izby skarbowej. Będzie więc zachowana zasada symetryczności w stosunku do Służby Celnej oraz kontroli skarbowej (dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej są organami od 1 lipca 2002). Personalizacja organów zwiększa odpowiedzialność za podejmowane decyzje i rozstrzygnięcia. Usprawni także nadzór nad całością pracy jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów.

Stanowiska organów - kierowników wszystkich jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów będą odsadzane w wyniku przeprowadzonych konkursów. Umożliwi to dobór kadry o wysokich kwalifikacjach spełniających najwyższe wymagania zawodowe i etyczne.

Z dniem 1 stycznia 2004 nastąpi przeniesieni części odpowiadającej 60% ujętych w budżecie państwa na 2003 rok wynagrodzeń osobowych ze środków specjalnych do budżetu. Doprowadzi to do większej przejrzystości finansowania aparatu skarbowego podległego Ministrowi Finansów. Ewentualne pozostałe środki z funduszu specjalnego będą przyznane pracownikom wyłącznie za szczególne osiągnięcia w pracy.

Metodologiczne dostosowanie do norm międzynarodowych

Integracja z Unią Europejską powoduje konieczność sukcesywnego dostosowywania polskich norm dotyczących finansów publicznych do standardów międzynarodowych. Działania w tym zakresie dotyczyć będą:

- ujmowania w budżecie państwa środków własnych wpłacanych do Unii Europejskiej,
- klasyfikacji dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów,
- rachunkowości i sprawozdawczości,
- przepływów finansowych.

I Środki własne

Składki wpłacane do budżetu ogólnego UE (tzw. środki własne) stanowić będą wydatki budżetu państwa ujmowane w odrębnej części budżetowej. W części tej wyszczególnione zostaną tytuły środków przekazywanych do budżetu unijnego. Dysponentem części będzie Minister Finansów. Wprowadzenie tego rozwiązania wymaga zmian rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów.

II Dochody i przychody, wydatki i rozchody

1. W ustawie budżetowej zostaną ujednoczone zasady ujmowania wpływów z prywatyzacji oraz kierunków ich przeznaczenia poprzez utworzenie w części 98 wyodrębnionego zestawienia zatytułowanego „Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie”. W przychodach notowana będzie wielkość brutto przychodów z prywatyzacji, natomiast po stronie rozchodów pełne ich rozdysponowanie na tytuły, które są obecnie ujęte w różnych miejscach ustawy budżetowej (np. rekompensaty, dotacje do OFE), a także na cele dotychczas nie wykazywane (zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, pomoc restrukturyzacyjna, koszty prywatyzacji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, rozwój nauki i technologii). Wprowadzenie tych zmian wymaga nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Ponadto w planie finansowym FUS po stronie przychodów musiałaby pojawić się dodatkowa pozycja przychodów.
2. Kolejnym krokiem w porządkowaniu zasad prezentacji przychodów i rozchodów będzie ujmowanie wpłat o charakterze kapitałowym do instytucji

międzynarodowych (np. wpłaty kapitału do Europejskiego Banku Inwestycyjnego) w tej części budżetu. Wpłaty mające charakter składek ujmowane będą, jak dotychczas, w wydatkach budżetu państwa.

III Przepływy finansowe funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności

Środki UE wymagają specjalnego traktowania i szczególnych zasad wydatkowania i rozliczania. Szczegółowe ujmowanie środków z funduszy strukturalnych i przepływy tych środków przedstawia załącznik XII.1.

1. Zwiększenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi (Systemy: Zarządzania Budżetem Państwa, Zarządzania Długiem Budżetu Państwa).
2. Zwiększenie sprawności administracji w obszarze finansów publicznych (Systemy: Poltax, KEP, Katastralny, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Inspekcji Celnej).
3. Uproszczenie i ułatwienie obywatelom regulowania swoich zobowiązań finansowych względem państwa („przyjazny urząd”, e-podatki),
4. Dostosowanie systemów informatycznych administracji celnej do wymagań UE (Systemy: Celina, Zefir, Zarządzania Taryfą Celną, Tranzytowy, Kontrola Towarów i Składów Akcyzowych, Pobór i Rozliczanie VAT, Wymiana Informacji o Podatnikach i Transakcjach w Zakresie VAT)¹⁹ .

Realizacja wymienionych celów strategicznych doprowadzi do stanu, w którym administracja państwowa, dysponując nowoczesnymi narzędziami do efektywnego zarządzania finansami publicznymi, będzie skuteczniejsza w zwiększaniu wpływów budżetowych z tytułu podatków i ceł, a organy audytu i kontroli wewnętrznej będą sprawniejsze w realizacji swoich zadań statutowych dotyczących zapobiegania i wykrywania przestępstw gospodarczych oraz zostaną stworzone skuteczne mechanizmy zapobiegania korupcji w administracji finansowej państwa.

Optymalizacja struktur i podziału zadań administracji podatkowej i celnej spowoduje stworzeniu organizacji zdolnej do sprawnej realizacji zadań wynikających m.in. z wejścia Polski do UE.

IV Ujednoczenie zasad rachunkowości budżetowej

Ogólnoświatowa tendencja zmierzająca do bardziej efektywnego i przejrzystego zarządzania środkami publicznymi stała się bodźcem do wprowadzania reform finansowych w coraz liczniejszej grupie państw. Reformy te wymagają od rządów między innymi przejścia z systemu rachunkowości opartego na bazie kasowej na system

¹⁹ Szczegóły związane z zakresem funkcjonowania, harmonogramem wdrożenia i stanem zaawansowaniem wyżej wymienionych systemów znajduje się w dokumencie „Strategia Informatyzacji Resortu Finansów”.

oparty na pełnej bazie memoriałowej (Australia, Nowa Zelandia i Wielka Brytania), zmodyfikowanej rachunkowości memoriałowej (Finlandia, Islandia, Kanada i Włochy), zmodyfikowanej rachunkowości kasowej (Dania i USA). Część krajów (Holandia, Kanada, Korea, Szwecja, Szwajcaria, Dania, Niemcy i Portugalia) planuje zmiany prezentacji swych danych w kierunku wprowadzenia pełnej rachunkowości memoriałowej lub dodatkowych informacji opartych o bazę memoriałową. W Polsce zapoczątkowano prace zmierzające w kierunku wprowadzenia sprawozdawczości memoriałowej. Według tych zasad budują sprawozdania fundusze celowe.

V Ujednolicenie zasad sprawozdawczości

Sprawozdawczość podmiotów krajowych przesyłana do Ministerstwa Finansów powinna odbywać się w uzgodnionej i jednolitej formie elektronicznej, co pozwoli na jej maksymalnie szybką, precyzyjną i bezbłędną analizę. Ponadto należy dostosować terminy sprawozdawczości jednostek krajowych do kalendarza sprawozdawczości Eurostatu i Komisji Europejskiej

Przyjęcie przejrzystych zasad zarówno rachunkowości, jak i sprawozdawczości pozwoli na ocenę stopnia spełnienia fiskalnych kryteriów konwergencji walutowej. Przyczyni się ono także do przejrzystego i efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Wypełnienie kryteriów konwergencji stanowi dowód sprawnie funkcjonujących finansów publicznych, ścisłej kontroli zadłużenia publicznego, optymalnej podaży pieniądza, a więc zapewnienia niskiej inflacji w długim okresie. Taki rynek staje się dogodnym miejscem do lokowania wieloletnich inwestycji, co podnosi konkurencyjność całej gospodarki, stwarza dogodne warunki do tworzenia nowych miejsc pracy i zapewnia trwały wzrost gospodarczy oraz poprawę warunków życia ludności.

Kryteria fiskalne dotyczące maksymalnego poziomu deficytu (deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie może przekroczyć 3% PKB) oraz długu publicznego (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych nie może przekroczyć 60% PKB) powinny zostać spełnione w 2006 r.

Rozdział XIII

Zaniechanie przebudowy finansów publicznych – scenariusz stagnacji gospodarczej i kryzysu finansowego oraz społeczno-gospodarczego

1. Niepodjęcie – teraz, kompleksowo i dynamicznie – Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej skutkowałoby wieloma negatywnymi konsekwencjami dla polskiej gospodarki i społeczeństwa zarówno w krótkim, jak i w długim okresie.
2. Najbardziej bolesnym skutkiem krótkookresowym byłoby utracenie szansy na absorpcję już od 2004 r. znaczących środków unijnych i brak możliwości stosowania wszystkich instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. W takiej sytuacji budżetu państwa nie będzie bowiem stać na sfinansowanie równoczesne składki do UE i wszystkich płatności na rzecz rolnictwa. Gdyby zaś podjęto decyzje o sfinansowaniu tych wydatków z budżetu powiększając jego deficyt, w budżecie państwa i budżetach jst zabrakłoby wówczas funduszy koniecznych dla pozyskania środków z unijnych funduszy strukturalnych. Utracone byłyby też dostępne jeszcze środki przedakcesyjne. Nie będzie zatem przyspieszonego wzrostu nakładów inwestycyjnych, a to wpłynęłoby negatywnie na rynek pracy; bezrobocie zamiast spadać – co dzieje się już od marca tego roku – nadal zwiększałoby się ponad społecznie i politycznie akceptowalne granice. Zaczęłaby wówczas działać negatywna spirala spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, niskich nakładów inwestycyjnych, rosnącego bezrobocia, szerzącej się biedy i marginesu wykluczenia społecznego. Trudności, jakie wystąpią w sektorze finansów publicznych w 2004 r., będą jedynie zapowiedzią barier, które ujawnią się wtedy w kolejnych latach na jeszcze większą skalę. Byłby to już otwarty i przeciagający się kryzys nie tylko finansowy, ale także społeczno-polityczny.

Tablica 13.1 Podstawowe wielkości makroekonomiczne w latach 2002-06: scenariusz stagnacji gospodarczej.

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	Indeks 2006
	Rok poprzedni = 100 (ceny stałe)					2002 = 100
PKB	101,3	102,5	101,7	99,5	99,0	102,7
Spożycie	102,9	102,6	101,8	100,9	100,7	106,1
Inwestycje	92,8	102,2	102,1	99,0	96,9	100,1
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (w tys.)	8753	8637	8625	8579	8558	x

Stopa bezrobocia (na koniec roku) w %	18,1	19,4	19,9	21,0	21,8	x
---------------------------------------	------	------	------	------	------	---

3. Produkt krajowy brutto do 2006 r. wzrastałby w średniorocznym tempie co najwyżej 0,7 %, a więc poniżej poziomu odczuwalności społecznej. Byłoby to równoznaczne z powrotem do wywołanej niepotrzebnym przechłodzeniem koniunktury fazy stagnacji występującej do połowy ubiegłego roku. O ile scenariusz pozytywny, uwzględniający działania naprawcze w sektorze finansów publicznych, pozwoli na zwiększenie PKB aż o 21% w latach 2003-06, to w przypadku powstrzymania się od tych działań PKB w 2006 r. może być większy realnie zaledwie o 6 do 7% od poziomu obecnego. W stosunku do 2002 r. nakłady inwestycyjne nie uległyby zmianie. Zatrudnienie w gospodarce narodowej spadłoby poniżej poziomu roku 2002, a stopa bezrobocia już w 2005 r. przekroczyłaby 21%. Byłoby to przy tym bezrobocie strukturalne, ze względu na utracenie przez gospodarkę narodową zdolności rozwojowych (Tablica 13.1).

Tablica 13.2 Projekt budżetu państwa w latach 2002-06 według wariantu sagnacji gospodarczej i kryzysu finansowego

Wyszczególnienie	Rok				
	2002*	2003*	2004**	2005**	2006**
	Mld zł				
1. Dochody	145,1	151,0	154,6	156,4	157,6
2. Wydatki	185,1	194,4	213,6	226,1	235,3
3. Deficyt	40,0	43,4	59,0	69,7	77,7
Dług publiczny	366,3	411,8	480,1	552,1	635,1
w relacji do PKB (%)	47,6	52,5	58,8	67,2	77,0

* ustawa budżetowa ** prognoza

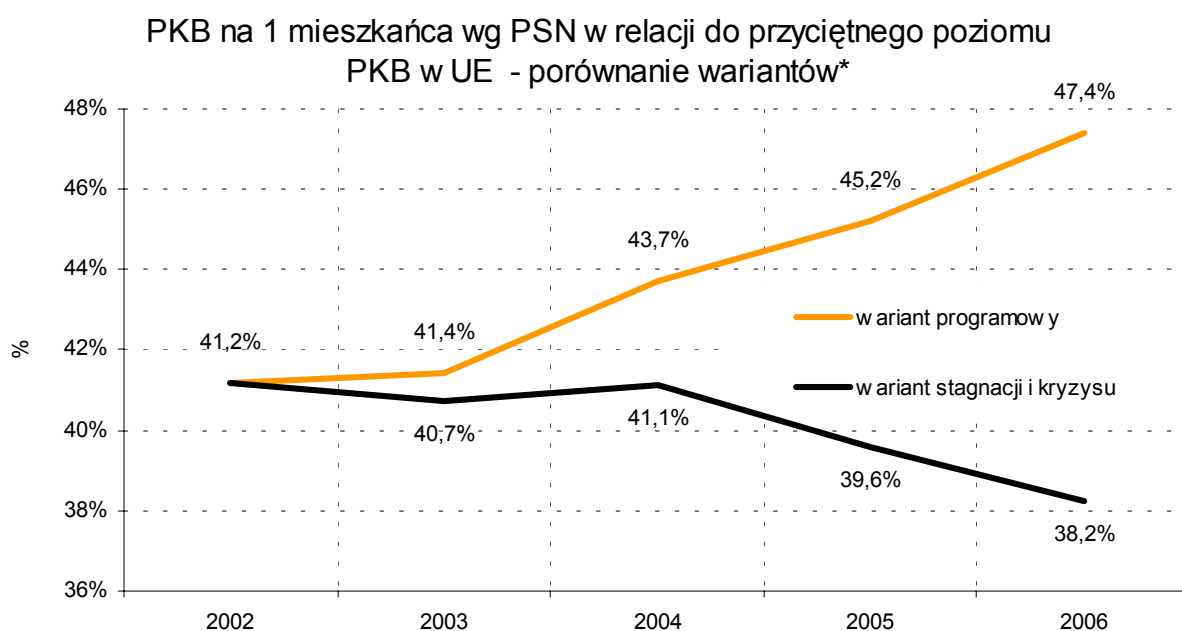
4. Taki scenariusz byłby równoznaczny z załamaniem systemu finansów publicznych. Ograniczone byłyby wówczas realizacji ustawy budżetowej na bieżący rok, a w roku przyszłym relacja długu publicznego do PKB przekroczyłaby limit 55%. W konsekwencji w 2005 r. maksymalny dopuszczalny poziom deficytu budżetowego powinien wynosić 44,4 mld zł, co wymagałoby redukcji wydatków prawie o 25,3 mld zł. Już w 2004 r. nie byłoby można uruchamiać poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. W 2006 r. budżet państwa oraz budżety jst musiałyby być zrównoważone, a to oznacza, że należałoby zmniejszyć wydatki budżetu państwa do poziomu 157,6 mld zł. Taki zakres cięć byłby po prostu niemożliwy i Polska znalazłaby się w stanie niezwykle

skomplikowanego kryzysu, już nie tylko finansów publicznych, ale całego Państwa i jego instytucji.

5. Ten scenariusz rozwoju – a raczej stagnacji – polskiej gospodarki grozi wkroczeniem w fazę długotrwałego kryzysu. Jest to scenariusz narastających napięć społecznych także ze względu na wolny wzrost spożycia. Natomiast w wariantcie przyspieszonego rozwoju możliwy do osiągnięcia jest wzrost spożycia o ponad 15%.

Tak więc scenariusz stagnacji oznaczałby zaprzepaszczenie szans rozwojowych, jakie stoją przed polską gospodarką. Co więcej, wejście do UE – zamiast oczekiwanego ożywienia i poprawy sytuacji materialnej ludności – przyniosłoby tylko rosnące obciążenie budżetu państwa opłatami członkowskimi i rozczarowanie społeczeństwa tym bardziej, że dystans dzielący Polskę od poziomu PKB obecnych członków byłby coraz większy (wykres 13.1).

Wykres 13.1



* Obliczenia przy założeniu średniego nominalnego wzrostu w UE o 3,2% rocznie, Parytet Siły Nabywczej (PSN) w warunkach 2002 roku.

Takiego scenariusza należy unikać za wszelką cenę. I można go unikać poprzez natychmiastowe przystąpienie do konsekwentnej realizacji Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej. Wówczas dystans dzielący Polskę od obecnych członków Unii Europejskiej i innych rozwiniętych krajów świata stopniowo i odczuwalnie będzie niwelowany. Lepsza będzie kondycja polskiego Państwa, mocniejsza będzie pozycja konkurencyjna polskich przedsiębiorstw, wyższy będzie standard życia polskich rodzin, silniejsza też będzie więź integrująca polskie społeczeństwo. Polska będzie lepsza.