

O Naprawie Naszych Finansów



Grzegorz W. Kołodko

Grzegorz W. Kołodko

O Naprawie Naszych Finansów

Grzegorz W. Kołodko

O Naprawie Naszych Finansów



Toruń 2004

Marcie i Piotrkowi

wydawca

© Copyright by G.W. Kołodko &
Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa
„DOM ORGANIZATORA”
87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8
tel. (+ 48 56) 62-23-807, 62-22-898, 62-23-342,
fax (+ 48 56) 62-23-123
<http://www.tnoik.torun.pl/>, e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl



Wydawnictwo
„Dom Organizatora”
jest członkiem
Polskiej Izby Książki

ISBN 83-7285-188-3

Printed in Poland
Toruń
Wydanie I
Druk ukończono w 2004 r.

nadzór wydawniczy

korekta
Anna Cieczko-Durlak

przygotowanie do druku

A T E L I E R
87-100 Toruń, ul. Mickiewicza 52/9
tel./fax (0-56) 622-46-88, (+502) 482-384

druk i oprawa

Zakład Poligraficzno-Wydawniczy „POZKAL”
88-104 Inowrocław, ul. Cegielna 10/12,
tel. (0-52) 35-42-700

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę i autora.

SPIS TREŚCI

Od Autora	11
Finanse publiczne a rozwój polskiej gospodarki	17
Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej	57
Reformy strukturalne i wzrost gospodarczy 2002-03	
Bilans otwarcia – bilans zamknięcia	179
Wykorzystać rezerwę, by nie marnować szans	193
Poranne Polaków rozmowy	205
 Indeks	 283
Bibliografia	292
Wybrane książki Autora	301

SPIS TABLIC

Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej

Tablica 1.1.	Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2002-07	64
Tablica 2.1.	Struktura finansowania programów spoza sektora rolnego (poziom płatności)	74
Tablica 2.2.	Wpłaty Polski do budżetu i innych instytucji UE w latach 2004-06	75
Tablica 3.1.	Kraje Europy Środkowej wobec kryteriów z Maastricht w roku 2002	80
Tablica 3.2.	Rozliczenie zmian w prognozie dochodów budżetu państwa w latach 2003-07 (+ zwiększenie/– ubytek)	83
Tablica 3.3.	Prognozowane wielkości wydatków budżetu państwa w latach 2003-07	87
Tablica 3.4.	Deficyt budżetu państwa w latach 2004-07	89
Tablica 3.5.	Dług publiczny w Polsce w latach 2003-07	90
Tablica 3.6.	Deficyt budżetu państwa w latach 2004-07 (z wykorzystaniem środków z rezerwy rewaluacyjnej)	91
Tablica 3.7.	Dług publiczny w Polsce w latach 2003-07 (z wykorzystaniem środków z rezerwy rewaluacyjnej)	91
Tablica 8.1.	Skutki reformy systemu podatków dochodowych w stosunku do systemu z roku 2003	124
Tablica 10.1.	Działalność poręczeniowa i gwarancyjna Skarbu Państwa	154
Tablica 10.2.	Prognoza wielkości dotyczących poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa	155
Tablica 13.1.	Podstawowe wielkości makroekonomiczne w latach 2002-06: scenariusz stagnacji gospodarczej	172
Tablica 13.2.	Projekt budżetu państwa w latach 2002-06 według wariantu stagnacji gospodarczej i kryzysu finansowego	173

SPIS WYKRESÓW

Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej

Wykres 1.1.	PKB i stopa bezrobocia w latach 1990-2007	62
Wykres 1.2.	Wybrane wielkości makroekonomiczne a stawka CIT	63
Wykres 2.1.	Środki przyznane Polsce w ramach pomocy przedakcesyjnej i po akcesji	70
Wykres 2.2.	Ocena pozycji budżetowej netto Polski według traktatu akcesyjnego	71
Wykres 2.3.	Środki na wsparcie rolnictwa w latach 2004-06	73
Wykres 4.1.	Subwencje otrzymywane przez JST	95
Wykres 4.2.	Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	96
Wykres 4.3.	Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	97
Wykres 4.4.	Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw	99
Wykres 4.5.	Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin	100
Wykres 4.6.	Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	100
Wykres 4.7.	Część regionalna subwencji ogólnej dla województw	101
Wykres 4.8.	Dochody gmin po zmianach	104
Wykres 4.9.	Dochody powiatów po zmianach	105
Wykres 4.10.	Dochody województw po zmianach	106
Wykres 9.1.	Struktura środków specjalnych w podziale na głównych dysponentów	137
Wykres 10.1.	Schemat transakcji sekurytyzacyjnej	151
Wykres 10.2.	Prognoza wysokości aktywów OFE (w mln złotych)	159
Wykres 13.1.	PKB na 1 mieszkańca według PSN w relacji do przeciętnego poziomu PKB w UE. Porównanie wariantów	174

Reformy strukturalne i wzrost gospodarczy 2002-03
Bilans otwarcia – bilans zamknięcia

Wykres 1.	Tempo wzrostu PKB (w %)	181
Wykres 2.	Saldo rachunku obrotów bieżących (w % PKB)	182
Wykres 3.	Saldo rachunku obrotów bieżących (w % PKB)	184
Wykres 4.	Stopa bezrobocia (w % na koniec okresu)	185
Wykres 5.	Inflacja (wskaźnik cen konsumpcyjnych w %)	186
Wykres 6.	Dynamika PKB i stopa bezrobocia w latach 1990-2007	188
Wykres 7.	PKB na mieszkańca w Polsce w porównaniu do przeciętnej Unii Europejskiej (według parytetu siły nabywczej)	188
Wykres 8.	Pięciokąt stabilizacji makroekonomicznej	189

OD AUTORA

Debaty o pieniądzach i finansach publicznych nigdy się nie kończą. Są one tak stare, jak stara jest ekonomia i polityka gospodarcza. Co jakiś czas wszakże następuje ich nasilenie, wyłaniają się bowiem nowe problemy i wyzwania rozwojowe, które przynoszą nowe albo inaczej niż uprzednio postawione pytania. Trzeba zatem na nie odpowiadać – tak teoretycznie, wychwytyjąc rządzące procesami gospodarczymi prawidłowości i formułując w oparciu o stosowne uogólnienia teorie, jak i praktycznie, stawiając czoła wielu piętrzącym się trudnościom i rozwiązując rozliczne problemy na szczeblu makro i mikroekonomicznym.

Tak też jest obecnie w Polsce, która znajduje się w szczególnie złożonym momencie swojego rozwoju. Krzyżuje się proces głębokich zmian instytucjonalnych z przeobrażeniami strukturalnymi, oddziałuje wzajemnie na siebie radykalna zmiana sposobów uprawiania polityki gospodarczej z zarządzaniem przedsiębiorstwami. Na tym też tle zachodzą daleko idące zmiany w sferze finansów publicznych – tak w odniesieniu do szczybla Państwa i budżetu centralnego oraz polityki rządu, jak i w przypadku samorządów regionalnych i lokalnych oraz ich aktywności ekonomicznej.

A że niedobrze dzieje się w sferze naszych – publicznych, a więc należących i zależnych od społeczeństwa – finansów, trzeba je zmieniać na lepsze, poprawiać ich funkcjonowanie. Trzeba je po prostu naprawić. I o tym traktuje ta książka. O „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, który jest daleko szerszy, aniżeli sugerować mogłaby to sama nazwa. W istocie jest to kompleksowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, który koncentruje uwagę na kierunkach przebudowy systemu finansów publicznych, gdyż od tego zależeć będzie dynamika rozwojowa przez wiele następnych lat, a nawet pokoleń. Na tych kartach wyjaśniam zatem istotę niezbędnych reform systemowych oraz kierunki modyfikacji polityki i strategii rozwoju Polski.

Książka powstała w specyficzny sposób. Po części była ona pisana, niejako, przez życie, w czasie mej ponownej (po poprzedniej w okresie 1994-97) pracy w rządzie RP na stanowisku wicepremiera i ministra finansów w latach 2002-03. Wówczas to – w oparciu o wcześniejsze przemyslenia – powstał stanowiący oś tej książki „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”. Wtedy to też, co tydzień bez mała, trwały „poranne Polaków rozmowy”, jak określam dyskusje w „Sygnałach Dnia” na antenie Polskiego Radia. Do tego dochodzą rozważania o istocie i sposobach wykorzystania rezerwy rewaluacyjnej NBP oraz bilans oceniający stan gospodarki przed moim wejściem do rządu, oraz dynamikę przemian i skutki polityki przyspieszania tempa rozwoju i równoważenia gospodarki, a także postępującej integracji z Unią Europejską.

Wszystko to spina rozdział wprowadzający do tematu, a zarazem wyjaśniający wiele zawiłości przygotowywania, a następnie realizacji obranej strategii gospodarczej zbudowanej w oparciu o cztery filary: szybki wzrost, sprawiedliwy podział, korzystną integrację, skuteczne państwo. Ma on charakter nie tylko rozważań ekonomiczno-finansowych, ale sięga także do politycznych uwarunkowań i implikacji zachodzących procesów. Powinno to ułatwić lepsze zrozumienie tego, co się w tym czasie działo i wyjaśnić, dlaczego działo się właśnie tak, a nie inaczej.

Dzisiaj wszakże można powiedzieć już dużo więcej zarówno o skutkach prowadzonej w latach 2002-03 polityki, jak i o następstwach odchodzenia od niej w jednych punktach i kontynuacji w innych. Co się dzieje w naszej gospodarce i z naszymi finansami? Dlaczego sytuacja ewoluuje tak, a nie inaczej? Czy warto było podejmować się wysiłku sterowania polską gospodarką w takich warunkach i jakie dało to efekty? Co z tej linii potrafią i chcą kontynuować następcy? To tylko niektóre z pytań, na które tutaj odpowiadam. Przede wszystkim jednak pada tu odpowiedź na pytanie: w jaki sposób udało się odwrócić niekorzystne tendencje i osiągnąć tak znaczne przyspieszenie gospodarcze?

Książka ta – podobnie jak i sam „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, który przecież nie jest moją własnością, ale dziełem wspólnym całego zespołu autorów i dokumentem przyjętym przez rząd – nie powstałaby, gdyby nie wiedza, kompetencje, zaangażowanie i pracowitość wielu osób. Za tę współpracę jestem im bardzo wdzięczny.

W szczególności pragnę tu wymienić ówczesnego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, dr Halinę Wasilewską-Trenkner, która wniosła tak wiele do całego przedsięwzięcia, oraz Podsekretarza Stanu dr. Jacka

Uczkiewicza, który w dużej mierze przyczynił się do powodzenia ustrojowej, głębokiej reformy finansów naszych samorządów. W sposób oczywisty współtwórcami realizowanej linii programowej byli wszyscy moi pozostali zastępcy w Ministerstwie Finansów – Sekretarz Stanu dr Wiesław Ciesielski oraz Podsekretarze Stanu: prof. Jan Czekaj, Robert Kwaśniak, Tomasz Michalak, prof. Ryszard Michalski, Marek Ociepka, dr Irena Ożóg, Piotr Sawicki, prof. Andrzej Sopoćko i nieodżałowany Jarosław Stypa oraz Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Stanisław Marek Jaśkiewicz. Do tej grupy zaliczają się także dyrektorzy wielu departamentów Ministerstwa Finansów: Dariusz Atlas, Małgorzata Długosz-Szyjko, Jacek Krzyślak, Robert Krzyśków, Hanna Majszczyk, Elżbieta Suchocka-Roguska.

Szczególnie też cenię sobie kompetentną pomoc grona ekspertów i moich wybitnych doradców spoza resortu, w tym profesora D. Mario Nutiego z *London Business School* i Uniwersytetu *La Sapienza* w Rzymie oraz profesorów: Elżbiety Chojny-Duch, Danuty Gotz-Kozierkiewicz, Witolda Małeckiego, Adama Nogi, Adama Prokopowicza, Jacka Szlachty i Andrzeja Wernika, a także Waldemara Manugiewicza, Macieja Mekińskiego, Marcina Piątkowskiego i Jacka Tomkiewicza.

Specjalne podziękowania należą się dwojgu moim niezastąpionym i znakomitym współpracownikom: Szefowi Gabinetu Politycznego – dr. Piotrowi Perczyńskiemu oraz Dyrektor Departamentu ds. Restrukturyzacji Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów – Marcie Postule. Bez nich to przedsięwzięcie nie mogłoby się udać.

Podziękować też pragnę moim interlokutorom z Polskiego Radia. To dzięki nieustannej chęci do zadawania trudnych pytań i godnej uznania, profesjonalnej determinacji w dochodzeniu do sedna sprawy ze strony prowadzących „Sygnały Dnia” redaktorów – Romana Czejarka, Krzysztofa Grzesiowskiego, Wiesława Molaka i Henryka Szrubarza – powstać mógł tak frapujący zapis dyskusji, które toczyły się wokół przedstawianych koncepcji i prowadzonej polityki gospodarczej. Nade wszystko dotyczyło to właśnie poszukiwania sposobów naprawy naszych finansów i przyspieszenia tempa wzrostu produkcji. Wybrane, dostosowane do potrzeb języka pisanego fragmenty tych rozmów zawiera ostatnia część książki. Stała się ona – choć przecież nie to było intencją rozmów, w czasie gdy były prowadzone na żywo, bez jakichkolwiek wcześniejszych ustaleń co do tematów i pytań – ciekawym komentarzem tak do samego „Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, jak i okoliczności, które towarzyszyły jego przygotowaniu i realizacji całokształtu mojej polityki finansowej i ekonomicznej.

Wreszcie podziękowania winien jestem Magdzie Hen za życzliwą pomoc w redakcyjnym przygotowaniu części materiałów, a nade wszystko żonie mojej – Alicji. Nie tylko za opracowanie redakcyjne całości. I nie tylko za wyrozumiałość i pomoc podczas wszystkich tych zmagania w czasach, które są jeszcze bardziej ciekawe niż trudne. Jestem jednakże przekonany, że trud nas wszystkich nie idzie na marne, a książka ta – na niektóre pytania odpowiadając, inne tylko stawiając – jeszcze bardziej do tego się przyczyni.

Nowa Iwiczna, maj 2004

O Naprawie Naszych Finansów

I

FINANSE PUBLICZNE A ROZWÓJ POLSKIEJ GOSPODARKI

Pro bono publico

Choć nazwa „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” (PNFR) nie jest powszechnie przywoływana, to ten właśnie program począwszy od lat 2002-04 stanowi punkt odniesienia wszelkich profesjonalnych i politycznych debat dotyczących nie tylko kierunków i sposobów reformowania naszych finansów publicznych, ale również całokształtu rozwoju społeczno-gospodarczego i wielu wątków funkcjonowania państwa i społeczeństwa. A to dlatego, że odnosi się całościowo do złożonego splotu uwarunkowań, instrumentacji i celów polityki rozwojowej. **Chodzi w nim nie tyle i nie tylko o finanse publiczne, ile właśnie o losy Rzeczypospolitej, o jej zdolności do szybkiego i zrównoważonego rozwoju w warunkach postępującej integracji europejskiej i nasilającej się globalnej konkurencji.**

Autorzy i wykonawcy innych programów mogą co najwyżej mniej czy bardziej udolnie rozwijać niektóre wątki PNFR lub też usiłować mniej czy bardziej skutecznie realizować jego cele. Raz pod szyldem rządowej „Średniookresowej strategii finansów publicznych”, która w zasadniczej mierze czerpie z PNFR, innym razem pod hasłem „Planu Hausnera”, bazującego na IX rozdziale PNFR, niektóre jego założenia z czasem rozwijając i konkretyzując, inne zaś wypaczając i psując. Gdy już i o tych próbach się zapomni, podejmowane będą kolejne, także przez następne koalicje polityczne i ich rządy. **Zawsze z „Programem Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” w tle. On wyznacza na długie lata standard, na którym teraz każdy będzie musiał się oprzeć.** Oby w jak największym stopniu, gdyż skoro udało się nam zaproponować w polityce gospodarczej coś nowego – swoiste innowacje systemowe i nowatorskie instrumenty polityki finansowej odpowiadające

współczesnym wyzwaniom rozwojowym – to ci, którzy tego nie potrafią, muszą ograniczyć się do imitacji. A ta – choć nie zawsze udana – sama z siebie niekoniecznie musi być zła. Świadczą o tym niektóre przykłady zaobserwowane w procesach rozwojowych na przestrzeni dziejów. Jednakże imitacja pożądanego skutku przynieść może jedynie wtedy, kiedy jest w miarę rzetelna. W naszym przypadku niekoniecznie tak się dzieje.

I tu dygresja. Otóż obecnie sytuacja jest inna niż ta po 1997 roku. Wtedy też wydawało się, że nie ma odwrotu od kontynuacji „Strategii dla Polski” z lat 1994-97, co nakazywała prosta logika ekonomiczna¹. Jednak logika polityczna – jeśli na nazwę „logika” w ogóle to zasługuje – musiała stworzyć alternatywę na przekór. Przy tempie wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) przekraczającym na wiosnę 1997 roku siedem procent ta inna logika mogła polegać jedynie na koncepcji zwolnienia tego tempa. Oczywiście wmawiając, że wolniejsze tempo wzrostu jest lepsze niż szybsze². Niestety, doszło do zwolnienia z wszystkimi tego konsekwencjami, przede wszystkim podwojeniem stopy bezrobocia i utratą przynajmniej około dziesięciu procent potencjalnie możliwego do osiągnięcia dochodu narodowego, a tym samym relatywnym spadkiem standardu życia. Tak więc opozycja z lat 1994-97, która przejęła władzę na okres 1998-2001, odcięła się od wcześniej realizowanego i sprawdzającego się programu. Ich prawo, ich błąd, choć nasza wspólna polska strata.

Co skłania do zadumy to fakt, że politycy rządzącego w czasie realizacji „Strategii dla Polski” Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) później – w latach, kiedy przyszło im funkcjonować w opozycji – z reguły nie powoływali się na ten program. Przykryła go zasłona milczenia, jakby w wyniku jakiegoś surrealistycznego zapisu cenzuralnego. A przecież pomyślna realizacja tej strategii wspólnym wysiłkiem Polaków była podstawą ekonomicznego sukcesu, który na lata całe wysforował naszą gospodarkę na czoło krajów posocjalistycznych, przynajmniej w odniesieniu do dynamiki rozwojowej.

¹ Zob. Grzegorz W. Kołodko, *Post scriptum* [w:] „Kultura” 1997 nr 11 (602). Warto może dodać, że esej ten ukazał się nie w kraju, a na łamach paryskiej „Kultury”. A to dlatego, ponieważ znany stołeczny tygodnik, z którym w poprzednich latach regularnie współpracowałem, odmówił publikacji. Było to zaraz po wyborach, które zmieniły układ władzy jesienią 1997 roku. Zob. też Grzegorz W. Kołodko, *Moja globalizacja, czyli dookoła świata i z powrotem*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2001.

² Na temat tej alternatywnej koncepcji i prób jej teoretycznego uzasadnienia zob. Leszek Balcerowicz, *Państwo w przebudowie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999.

Co ciekawe, ta uwaga w mniejszym stopniu dotyczy Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), które – wbrew obiegowym opiniom – często okazywało się i bardziej pragmatyczne, i bardziej lojalne.

Teraz też – ze względu na swoją logikę polityczną – o „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” jakby politykom SLD nie wypadało mówić³. Mogą nie mówić. Ale myśleć muszą. A co najważniejsze – muszą go realizować. I oni, i ich następcy. I następcy tych następców. A potem jeszcze i ich spadkobiercy, zadań bowiem starczy na wiele lat znoej pracy. Wynika to z najgłębszej istoty tegoż programu, z naturalnych aspiracji polskiego społeczeństwa, ze stopnia zaawansowania rynkowych reform systemowych, z mechanizmów integracji w ramach Unii Europejskiej (UE). Po prostu z czasu, w którym żyjemy.

Nie jest zatem tak, że PNFR nie jest realizowany w ogóle. To już nie jest możliwe. Sporo elementów tego programu udało się wdrożyć w sposób nieodwracalny w latach 2002-04. Wystarczy chociażby wspomnieć **daleko idącą i głęboką reformę systemu finansów samorządów terytorialnych**, co ma niebagatelne znaczenie ustrojowe. Poprzez radykalną przebudowę tego ogniwa finansów publicznych **zmienia się sposób funkcjonowania Państwa, zbliżając nas zdecydowanie do społeczeństwa obywatelskiego**. Podjęto także wiele innych działań, a próg ich wdrożenia został już przekroczony.

Przykładowo, faktem jest już inne ujęcie bilansu nad i pod tzw. kreską w budżecie państwa, co ma kapitalne znaczenie nie tylko dla prezentacji rachunkowej wielkości deficytu, który w związku z tym jest w roku 2004 mniejszy aż o 12 miliardów złotych, ale dla całokształtu planowania finansowego. Nie uda się zablokować instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako istotnego instrumentu finansowania niektórych segmentów infrastruktury (na przykład drogi) oraz usług społecznych (na przykład szkolnictwo wyższe). Nie ma też odwrotu od nieuchronności przejścia na nowy,

³ To wręcz żenujące i niezbyt godne rządowych polityków i ich propagandystów, ale rychło po moim odejściu z rządu PNFR został zdjęty z pieczołowicie skądinąd stworzonego przez nas portalu internetowego Ministerstwa Finansów www.mofnet.gov.pl. Kojarzyć się to może bardziej z aktywnością Ministerstwa Prawdy z Orwellowskiego „Roku 1984” niż państwowego urzędu funkcjonującego w warunkach demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Umieściłem przeto ten program na portalu kierowanego przeze mnie w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie Centrum Badawczego Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER (www.tiger.edu.pl).

obowiązujący w UE, system układania i prezentowania budżetu (tzw. ESA'95, od skrótu angielskiego terminu *European System of Accounting*) czy też uproszczenia systemu podatkowego poprzez eliminację zbytecznych ulg i utrudniających rozkwit przedsiębiorczości zagmatwań w rozliczaniu kosztów. Przykłady te można mnożyć, ale jest to zbyteczne, gdyż nasuwają się same.

Nie oznacza to, że cały pakiet programowy wejdzie w życie. Jest na to za późno, gdyż znowu niektórym udaje się narzucać swoje partykularne interesy jako rzekomo ogólne, choć tak naprawdę to dobro całego społeczeństwa bywa narażane na szwank w zabiegach o interesy określonych grup. **PNFR w wielu punktach był i jest blokowany dlatego, że krótkowzroczność i naiwność niektórych polityków, zachłanność i brak zdolności strategicznego postrzegania własnych interesów ze strony niektórych lobby, naiwność i brak rozważliwych części tzw. klasy politycznej biorą górę nad zapobiegliwością o dobro publiczne i prawidłowe makroekonomiczne warunki rozwoju.** A skoro jest to program kompleksowy i wewnętrznie zwarty, to wyrywanie poszczególnych rozwiązań z kontekstu, ich wprowadzanie w niewłaściwej sekwencji czy też brak kompatybilności rozmaitych posunięć niepomniernie zmniejsza skuteczność całego przedsięwzięcia. Pytanie dlaczego PNFR nie jest realizowany od początku i tak, jak zostało to przez jego autorów zaproponowane, będzie z czasem pojawiać się coraz częściej i coraz bardziej natarczywie. Niepodjęcie bowiem realizacji zadań wytyczonych tym programem we właściwy sposób i we właściwym czasie wiele będzie polską gospodarkę i społeczeństwo kosztować.

POWRÓT NA ŚCIEŻKĘ WZROSTU

„Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” powstał z podwójnej inspiracji. Z jednej strony jako profesjonalna, technokratyczna, ale zarazem biorąca pod uwagę determinanty społeczne odpowiedzi na narastające w polskiej gospodarce problemy, piętrzące się w wyniku źle w niektórych okresach przeprowadzanej transformacji⁴. Z drugiej strony, sięga on do zarysu

⁴ Odnośnie różnych ocen kolejnych etapów transformacji w porównaniu z wcześniejszymi epizodami naszej historii gospodarczej zob. między innymi: Leszek Balcerowicz, *op.cit.*, Władysław Baka, *U źródeł wielkiej transformacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, Kazimierz Poznański, *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000, Jan Głowczyk, *Szalbiarczy urok transformacji*, Fundacja Innowacja – Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2003.

długofalowego programu rozwoju nakreślonego w latach 2001-02 jako reakcja na spowolnienie tempa wzrostu do prawie zera w końcu 2001 roku⁵.

Opierał się on **na czterech filarach**:

- **szybki wzrost,**
- **sprawiedliwy podział,**
- **korzystna integracja,**
- **skuteczne Państwo**⁶.

Wiele problemów ostatnich lat – nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach posocjalistycznej transformacji – bierze się z mylenia środków polityki gospodarczej z jej celami⁷. Prywatyzacja, zmniejszanie deficytu walutowego, ograniczanie inflacji – to wszystko zaledwie środki, skądinąd ważne, ale wciąż tylko środki. Celem zaś polityki jest rozwój społeczno-gospodarczy, który trwać może tylko wtedy, kiedy rosną rozmiary produkcji, a efekty tego wzrostu są sprawiedliwie dzielone.

Stąd też **PNFR kładzie główny nacisk na przywrócenie polskiej gospodarce zdolności do szybkiego wzrostu gospodarczego i utrzymanie się na takiej ścieżce w długim okresie**. Nie przez kilka lat, ale przez co najmniej kilkanaście i więcej. Mówimy o „przywróceniu”, gdyż Polska kroczyła już taką ścieżką. Proponowane zmiany w sposobie funkcjonowania finansów publicznych, przebudowa ich struktury, zmiana instrumentacji oraz inne podejście w polityce finansowej, co sugeruje PNFR, mają właśnie

⁵ Roczne tempo wzrostu PKB spadło z 7,5 procenta w drugim kwartale 1997 roku do śladowego 0,2 procent w czwartym kwartale 2001 roku, co było skutkiem polityki chłodzenia koniunktury zgodnie z koncepcjami wicepremiera-ministra finansów, a później prezesa NBP – Leszka Balcerowicza. Na temat uwarunkowań „Strategii dla Polski” i jej rezultatów na tle wcześniejszej polityki z okresu „szoku bez terapii” zob. m.in. Grzegorz W. Kołodko i D. Mario Nuti, *Polska alternatywa. Stare mity, twarde fakty, nowe strategie*, Poltext, Warszawa 1997 oraz Grzegorz W. Kołodko, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext 1999.

⁶ Szerzej zobacz Grzegorz W. Kołodko, *Tygrys z ludzką twarzą*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2002 oraz Grzegorz W. Kołodko (red.), *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002. Na temat uwarunkowań rozwojowych polskiej gospodarki zob. także Urszula Płowiec (red.), *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.

⁷ Szerzej zob. Joseph E. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus* [w:] „WIDER Annual Lectures”, 2, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki 1998 (www.wider.unu.edu/events/annual1998.pdf) oraz tegoż autora *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York-London 2002.

charakter utylitarny, podporządkowany imperatywowi trwałego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego do poziomu rzędu pięciu do siedmiu procent. To niezbędne, jeśli Polska naprawdę ma w perspektywie pokoleniowej odrobić istotną część dystansu dzielącego nas od przeciętnej „starej piętastki Unii Europejskiej”⁸.

Jednakże zanim pojawił się PNFR – a niektórzy pytali, dlaczego tak późno – trzeba było nie tylko opracować ten dokument, ale też przygotować przedpole do jego wdrożenia. Nade wszystko należało latem 2002 roku podjąć niekonwencjonalne działania służące odbiciu polskiej gospodarki od dna, zapobieżeniu kryzysowi i recesji, a zwłaszcza ryzyku niekontrolowanego narastania bezrobocia. Gdy zatem zaproponowano mi powtórnie objęcie stanowiska wicepremiera do spraw gospodarczych i ministra finansów, przyjąłem tę propozycję. Przypuszczałem, że są spełnione oba warunki, od których zawsze uzależniałem zgodę na zajęcie się czynnie polityką. Warunki te to program właściwie adresujący wyzwania rozwojowe – a zarys takiego programu, jak wiemy, był gotowy – oraz polityczne okoliczności umożliwiające realizację tegoż programu. Wydawało się, że i ten drugi warunek w dostatecznej mierze jest spełniony.

Tym bardziej że **nakreślona koncepcja programowa zyskała poparcie – a traktowałem je, może niesłusznie, bardzo poważnie – ze strony zarówno Prezydenta RP, jak i premiera rządu. Rychło jednak miało okazać się, że poparcia tego *de facto* nie starczało, a być może tak naprawdę nigdy go do końca nie było: trochę ze względu na różne pojmowanie istoty procesów rozwojowych, trochę z powodu reprezentowania odmiennych interesów.** Mnie przyświecały tylko te ogólnospołeczne. Ale jednoznaczne, publiczne deklaracje – powtarzane jeszcze na wiosnę 2003 roku – że PNFR będzie realizowany nie tylko dlatego, iż jest z gruntu słuszny, ale po prostu dlatego, że rząd SLD i Unii Pracy (UP) żadnego innego programu nie miał, okazały się słowami bez pokrycia. Co więcej – jak się potem szybko okazało – rząd nie był też w stanie przedstawić żadnej sensownej alternatywy. Trudno traktować zamysł dalszych cięć wydatków

⁸ Na temat szans niwelowania dystansu dzielącego nas od poziomu rozwoju osiągniętego przez Unię Europejską zob. między innymi: Grzegorz W. Kołodko, *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, TNOiK, Toruń 2001; Danuta Hübner, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce* [w:] Grzegorz W. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

budżetowych, zwłaszcza transferów socjalnych, jako rzeczywisty program czy też, jak wolą inni, „plan”. Za takie błędy się płaci. Szkoda tylko, że następstwa nie ograniczają się do klęsk nieskutecznych polityków i upadłości spaczonych formacji partyjnych – tych nie ma co żałować – gdyż największe koszty ponosi społeczeństwo i gospodarka.

Zanim jednak okazało się, że ten mój program nie ma dostatecznego zrozumienia i poparcia wśród rządzącej części klasy politycznej, wiele jego fragmentów udało się wdrożyć. Udało się też – i to jest największe osiągnięcie – pchnąć polską gospodarkę z powrotem na ścieżkę szybkiego wzrostu. Wcześniej marazm trwał. Po wzroście o 0,2 procent w czwartym kwartale 2001 roku i kolejno 0,5 i 0,8 procent w dwu pierwszych kwartałach 2002 roku, od połowy tamtego roku rozpoczęło się wyraźne przyspieszenie. Jak było to możliwe? Otóż można powiedzieć, że rzeczy dzieją się tak, a nie inaczej, ponieważ wiele rzeczy zdarza się naraz. I tak też było od lata 2002 roku.

Po pierwsze, zmiana orientacji w polityce gospodarczej i zapowiedzi przyspieszenia wzrostu gospodarczego do co najmniej 3,5 procent w roku 2003 wpłynęły na **zmianę charakteru oczekiwań podmiotów gospodarczych** – zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorców – tak inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Oczywiście, samymi optymistycznymi oczekiwaniami nie da się zdynamizować wzrostu, ale bez nich jest to po prostu niemożliwe. Charakter oczekiwań ma bowiem olbrzymi wpływ na decyzje konsumentów, a jeszcze bardziej przedsiębiorców i inwestorów. Kształtują one ich zachowania co do skali wydatków konsumpcyjnych, które, rosnąc, podnoszą z kolei efektywny popyt, co zwiększa możliwości zbytu produkcji. Rośnie ona przeto: w krótkim okresie – poprzez zwiększający się stopień wykorzystania istniejących mocy wytwórczych i absorpcji części bezrobotnej dotychczas siły roboczej, w dłuższym okresie – poprzez rozbudowę tychże mocy. W ten sposób nakręca się koniunktura: optymizm rodzi większy popyt, który z kolei zwiększa produkcję, co zwiększa dochody zwrotnie jeszcze bardziej stymulujące ten rosnący optymizm i produkcję. **Wcześniejszą spiralę, po której polska gospodarka zjeżdżała coraz silniej w dół – poprzez cięcie wydatków publicznych i podnoszenie realnych stóp procentowych, spadek dochodów i popytu, a więc wydatków i możliwości zbytu oraz pogłębiające się pesymistyczne oczekiwania – zastąpiliśmy coraz mocniej działającą sprężyną nakręcającą koniunkturę i pchającą gospodarkę do przodu.**

Warto przypomnieć, że ta właśnie zapowiedź – ponad czterokrotnego (w porównaniu z pierwszą połową 2002 roku) przyspieszenia tempa wzro-

stu PKB już w roku 2003 i, na tym tle, zapoczątkowania ponownie fazy spadku bezrobocia – wywołała niebywale agresywne i wrogie, niekiedy wręcz historyczne, reakcje ze strony części opozycji politycznej i znakomitej większości powiązanych z nią mediów. Gdy po raz pierwszy (na konferencji prasowej w połowie lipca 2002 roku) **mówiłem o istocie mojej polityki, która ma szybko doprowadzić do „odwrócenia się cyferek” – a mianowicie przeskoczenia od odnotowanego w I kwartale tamtego roku tempa wzrostu PKB na poziomie 0,5 procent do 5,0 procent** – wiele z nich potraktowało to jako groteskę.

Co ciekawe, później – na przełomie lat 2003-04 – niektórzy z tych adwersarzy aż do znudzenia powtarzali, że miałem rację. Podkreślali oni przy tym przede wszystkim trafność prognoz, że oto PKB rośnie aż o 3,5 procent (faktycznie zwiększył się o 3,8 procent). Rzecz jednak nie w trafności prognoz – nie jesteśmy bowiem w instytucie meteorologii, gdzie pasywnie próbuje się ustalić najbardziej prawdopodobny przebieg obiektywnie niezależnych od prognozującego zjawisk – ale **w poprawności uprawianej polityki**. Słuszne były zatem nie tyle moje prognozy, ile moja polityka. I oto już na początku 2004 roku zaiste „cyferki się odwróciły”! PKB w połowie roku wzrósł o nie mniej niż 5 procent i jest szansa na zbliżone tempo wzrostu w skali całego roku.

Po drugie, obok zwiększenia popytu wewnętrznego dodatkowym czynnikiem wzrostu produkcji miała być **ekspansja popytu zewnętrznego, a tym samym wzrost eksportu**. Zła polityka pieniężna NBP – polegająca na zachęcaniu wygórowanymi stopami procentowymi, zarówno w porównaniu do krajowej inflacji, jak i wysokości odsetek za granicą, do dopływu do Polski kapitału spekulacyjnego – pociągała za sobą dewastujące procesy w sferze realnej. Z jednej strony nadwartościowy złoty zachęcał do taniego importu, eliminując wiele rodzimych firm z rynku i przy okazji pociągając za sobą wzrost bezrobocia, z drugiej zaś zniechęcał do eksportu, który stawał się mniej opłacalny przy istniejących relacjach kursowych. Tak więc mieliśmy, począwszy od 1998 roku, do czynienia z coraz bardziej rachitycznym wzrostem żywionym importem (co tworzyło miejsca pracy za granicą, nie u nas), a nie z dynamicznym wzrostem stymulowanym eksportem. Ten **lot ćmy do ognia musiał być szybko zatrzymany**.

Można było dokonać tego poprzez zmianę polityki kursowej. Ekspansja eksportu – zwiększająca w Polsce i zatrudnienie, i produkcję – może mieć miejsce tylko wówczas, gdy na nasze produkty jest zgłaszany efektywny popyt zewnętrzny. Jeśli nie rośnie on autonomicznie – sam z siebie, na przykład

pod wpływem dobrej koniunktury u naszych zagranicznych partnerów – to należy dostępnymi instrumentami polityki gospodarczej taki popyt stymulować. Zasadnicze znaczenie ma tutaj kurs walutowy. Otóż jeszcze przed wejściem do rządu proponowałem jego jednorazowe zdewaluowanie – o około 15 procent, do mniej więcej 4,35 złotego za euro. Przy ówczesnym kursie krzyżowym euro do dolara implikowałoby to cenę tego ostatniego w wysokości blisko 4,70, a więc na poziomie, na którym kiedyś już, a mianowicie jesienią 2000 roku, się znajdował. Równocześnie należałoby zamrozić tak ustalony kurs w ramach systemu tzw. zarządu walutą albo izby walutowej (ang. *currency board*) do czasu wejścia do strefy euro⁹. Wówczas zwiększyłyby się możliwości zbytu na nasze produkty na rynkach zagranicznych, gdyż ich sprzedaż tam stałaby się relatywnie bardziej konkurencyjna, a ich produkcja tu bardziej opłacalna.

Było to jednak niemożliwe ze względu na przeciwne wobec rządowego stanowisko NBP. Czy z tamtej strony występowało li tylko niezrozumienie istoty sprawy, czy też może brak zdolności rozróżniania jej celów od środków – to kwestia dotychczas nie do końca jasna. Jasne jest tylko to, że z punktu widzenia interesów polskiej gospodarki – szybkiego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym zachowaniu stabilności finansowej – **polityka banku centralnego była błędna i szkodliwa. I nadal taką pozostaje.**

Podejmowane próby przekonania o konieczności zmiany takiego podejścia niestety nie powiodły się. Trzeba zatem było czynić to, co w takich politycznych warunkach było możliwe. I choć pole manewru było ograniczone, to jednak znaleźć można było na nim pewien margines swobody. Od strony działań koordynowanych przez rząd na poziom kursu złotego można było oddziaływać operacjami na długu publicznym. Przez cały czas Ministerstwo Finansów czyniło to – mniej bądź bardziej dyskrecyjnie. Niekiedy były to właściwie zaadresowane – i podjęte w odpowiedniej chwili – ruchy co do emisji określonego typu papierów dłużnych. Innym razem były to zapowiedzi (później realizowane lub nie, ale o tym, jaki będzie finał, wiedzieliśmy tylko my) w sprawie przedterminowego wykupu jakichś porcji długu zagranicznego czy też konwersji jego części z jednej waluty na drugą.

⁹ Szerzej zob. Grzegorz W. Kołodko, *Wrócić na ścieżkę szybkiego wzrostu* [w:] „Trybuna” z dnia 23 maja 2002 roku (www.tiger.edu.pl/kołodko/artykuly/wrocic_na_droge.pdf). Dodać trzeba, że integralną częścią tej koncepcji było doprowadzenie Polski do strefy euro już w 2007 roku (co obecnie jest już niemożliwe) oraz pozbawienie kapitału spekulacyjnego możliwości żerowania na wahaniach kursu złotego.

Można było też próbować wpływać na zachowania rynku, wysyłając doń określone sygnały. I do tego też się uciekaliśmy, raz coś mówiąc, innym razem milcząc. Ważne przy tym było co i kiedy, jak i do kogo w tych kwestiach się mówi, gdyż rynek i spekulujący na nim inwestorzy globalni (a także lokalni) potrafią słuchać i wyciągać wnioski. A nade wszystko reagować, a chodziło przecież o to, aby reakcje te były po naszej myśli. Tak jak w innym kontekście głośne mówienie o rychłym wejściu na ścieżkę szybkiego wzrostu wywołało falę złości i krytyki, tak moje kilkutygodniowe milczenie latem 2002 roku – intencjonalnie ukierunkowane właśnie na sprowokowanie osłabienia złotego po to, aby wzmocnić eksport i pchnąć produkcję do przodu – spowodowało podobne psychologiczne i polityczne reakcje. Finansowe i realne efekty natomiast były znakomite! I o to właśnie chodziło: im większa była wrzawa wokół milczenia ministra finansów, tym korzystniej z punktu widzenia dynamiki produkcji kształtował się kurs walutowy. I chociaż dawało to umiarkowane i krótkookresowe rezultaty – w porównaniu z tym, co można byłoby osiągnąć bez obstrukcji ze strony NBP – to nie można ich jednak bagatelizować. A to dlatego, że pożądane osłabienie złotego wzmocniło pozycję wielu firm, ratując niejedną z nich przed niechybnym upadkiem. W sumie więc wzmacniała się też pozycja najważniejszych z wszystkich „firm”, czyli całej polskiej gospodarki.

Dodać trzeba, że działania te były ukierunkowane na osłabienie złotego jedynie w określonych granicach. Spadł on o tyle tylko, o ile było to potrzebne, gdyż spadek wartości rodzimego pieniądza na większą skalę mógłby wywołać inne problemy, jak chociażby powrót presji inflacyjnej czy też nadmierne podrożenie importu zaopatrzeniowego. Zarazem poprawiająca się ogólna sytuacja gospodarki wzmacniała zaufanie wobec niej zagranicy, a w ślad za tym intensyfikował się dopływ kapitału, co z kolei – wbrew naszym intencjom – relatywnie wzmacniało złotego. Notabene, takich sprzeczności jest mnóstwo i właśnie na ich skutecznym rozwiązywaniu polega trudna sztuka polityki gospodarczej. Tu zaiste sprowadzać się ona musiała do poszukiwania przysłowiowego „złotego środka”. Dopiero później – przed czym przestrzegałem – na przełomie lat 2003-04 kurs spadł zbyt nisko, a to w wyniku nieustannych spekulacji wokół jego kształtowania się, na co cały czas przyzwala polityka banku centralnego.

Sprzyjało nam też trochę szczęście, gdyż korzystnie na poprawę konkurencyjności polskich firm i wzrost popytu na ich produkty za granicą wpłynęło wzmocnienie euro wobec dolara, szczęśliwie całkowicie niezależne od polityki pieniężnej NBP. Tym bardziej że coraz większa część naszego eksportu

jest fakturowana właśnie w euro, a jednocześnie znacząca porcja importu (głównie nośniki energii kupowane w Rosji i na Bliskim Wschodzie oraz towary konsumpcyjne sprowadzane z Dalekiego Wschodu, w tym z Chin) rozliczana jest w dolarach¹⁰.

Po trzecie, nastąpiła **radikalna zmiana polityki przemysłowej poprzez jednorazowe oddłużenie kilkudziesięciu tysięcy przedsiębiorstw**. Niezależnie od zwiększenia skali odpisów amortyzacyjnych, co natychmiast zwiększyło zasób środków przedsiębiorstw na inwestycje modernizacyjne, opracowany został w pilnym trybie pakiet specjalnych ustaw, najczęściej określany w mediach jako „pakiet antykrzysowy”. Miał on stworzyć mechanizmy i instrumenty polityki zapobiegające fali upadłości i bankructw przedsiębiorstw oraz idącemu za tym niekontrolowanemu narastaniu bezrobocia¹¹. To zdecydowane posunięcie także wywołało niechętnie reakcje opozycji oraz części mediów, jak również – co teraz jest już zrozumiałe – niektórych członków kierownictwa NBP. W ich mniemaniu „pakiet antykrzysowy” ratować miał jakoby przed niechybnym upadkiem nieefektywne państwowe molochy. Prawdą w tych poglądach było tylko przekonanie o „niechybnym upadku”, do którego prowadziła z jednej strony zbyt restrykcyjna polityka pieniężna banku centralnego (zawyżone stopy procentowe podnosiły bardzo koszty funkcjonowania przedsiębiorstw), z drugiej zaś – ograniczenie możliwości zbytu wskutek przechłodzenia koniunktury. Odbierano zatem ten pakiet – i słusznie – jako próbę przeciwdziałania polityce prowadzonej w latach 1998-2001, a następnie kontynuowanej już tylko przez NBP, wskutek której to polityki **koszty produkcji były coraz wyższe, a możliwości jej zbytu coraz mniejsze**.

De facto oddłużenie przedsiębiorstw – a skorzystało z tego dobrodziejstwa w sumie ponad 60 tysięcy firm – było warunkowe. Z jednej strony

¹⁰ Na tym tle nie można *ex post* abstrahować od propozycji wprowadzenia izby walutowej, z kursem około 4,35 złotego za euro. Bieg wydarzeń w pełni potwierdził słuszność tej koncepcji, zgłoszonej jeszcze na wiosnę 2002 roku. Gdyby tak właśnie wtedy się stało, to polska gospodarka osiągnęłaby równocześnie pożądane efekty po stronie przyspieszenia tempa wzrostu produkcji i stabilizacji inflacji na niskim poziomie. Tym samym uniknęlibyśmy później z jednej strony nadmiernego narastania nominowanych w euro (i w innych powiązanych z nim walutach) długów podmiotów gospodarczych, a z drugiej – ponownego zwiększania się stopy inflacji. Rośnie ona (w ujęciu rocznym, miesiąc do tego samego miesiąca poprzedniego roku) z 1,7 procent w grudniu 2003 do blisko 3 procent w 2004 roku.

¹¹ W szczególności chodzi tu o *Ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 roku o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców*, Dz.U. z 2002 r., Nr 155, poz. 1287 oraz *Ustawę z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy*, Dz.U. z 2002 r., Nr 213, poz. 1800.

korzystający z szansy musieli wpłacić część (15 procent, a w niektórych, nielicznych, przypadkach 1,5 procent) zobowiązań publicznoprawnych, czyli zaległości z tytułu niezapłaconych wcześniej podatków lub składek ubezpieczeniowych, głównie na ubezpieczenia społeczne. Skądinąd w pełni były one i tak ze swej istoty nieściągalne. Stworzono też dodatkowe możliwości i zachęty systemowe do restrukturyzacji zobowiązań wobec sektora bankowego oraz ułożenia się z prywatnymi dostawcami i odbiorcami. Z drugiej strony musieli oni opracować i uzyskać akceptację kompetentnych służb skarbowych dla swoich planów restrukturyzacji, popularnie nazywanych biznes planami. Stwarzało to przesłanki do rozwoju firm i uniknięcia podobnych trudności w przyszłości. Warto raz jeszcze podkreślić, że *gros* tych firm zostało wpędzonych w kłopoty nie z własnej winy, ale wskutek błędów polityki makroekonomicznej poprzednich lat, zwłaszcza przeszczerzenia restrykcyjności polityki finansowej na przełomie dekad, oraz uprawiania w tym czasie nie tyle polityki przemysłowej, ile antyprzemysłowej.

Na nic zatem zdała się kolejna faza propagandy antyrządowej usiłującej wmówić ludziom, że oto wyciąga się rękę do państwowych bez mała trupów gospodarczych. Było to od początku do końca kłamstwo, czego dowodzi niezbita struktura firm, które przystąpiły do procedur oddłużeniowych. Duże firmy państwowe stanowiły ich nader wąski margines, a trzonem były małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP), prawie w całości wywodzące się z sektora prywatnego. I tak 352 duże firmy (definiowane w naszych statystykach jako przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 250 pracowników) stanowiły zaledwie 0,58 procent całej grupy. Na 60.424 przedsiębiorstw partycypujących w oddłużeniowych procedurach firm średnich było 795, a małych – zatrudniających poniżej 50 osób i wyłącznie prywatnych – aż 59.277 (98,1 procent całej puli!).

Fala upadłości tych firm miałaby nie tylko bezpośrednie, negatywne konsekwencje dla ich właścicieli i pracowników, ale także dla powiązanych z nimi kooperacyjnymi relacjami przedsiębiorstw oraz dla kredytującego je sektora bankowego, no i pozbawionego wpływów budżetu innych segmentów finansów publicznych (na przykład systemu ubezpieczeń zdrowotnych czy emerytalnych). Oceniając zatem wpływ tego przedsięwzięcia na skalę produkcji, trzeba brać pod uwagę nie tylko bezpośrednio uzyskany dzięki temu jej przyrost, ale także korzyści komparatywne w postaci nieutraconej produkcji. Bez wątpienia zatem oddłużenie znakomicie przyczyniło się do przyspieszenia tempa wzrostu od połowy 2002 roku. Przy okazji utrzymano wiele chybocących się miejsc pracy. Niezależna instytucja – Naczelna

Organizacja Techniczna (NOT) szacuje, że sprawne oddłużenie przedsiębiorstw uratowało aż około 210 tysięcy miejsc pracy! Warto zdawać sobie z tego sprawę. Ich utrata oznaczałaby dalszy wzrost i tak już bardzo wysokiego bezrobocia o co najmniej 1,2-1,3 punktu procentowego, a zważając na powiązania łańcuchowe z innymi odcinkami gospodarki narodowej – najprawdopodobniej jeszcze więcej.

Ważkim elementem nowej polityki przemysłowej było także przyjęcie stosownych rozwiązań systemowych i wdrożenie wynikających stąd praktyk w odniesieniu do postępowania o zdrowieńczego i upadłości przedsiębiorstw. Aczkolwiek przygotowanie odpowiedniej ustawy, ze względu na jej szeroki zakres i skomplikowaną materię prawną, musiało zająć nieco więcej czasu¹², to już od połowy 2002 roku istotnie zmieniło się faktyczne podejście do postępowania naprawczego i upadłościowego wobec przedsiębiorstw, zwłaszcza tych, których funkcjonowanie miało duże implikacje dla rynku pracy. Miast lansowanego i stosowanego na szeroką skalę uprzednio „dorzynania” przedsiębiorstw i ich destruktywnej likwidacji stworzone zostały nowoczesne – odpowiadające standardom dojrzałej instytucjonalnie gospodarki rynkowej – mechanizmy restrukturyzacji mikroekonomicznej, tak w odniesieniu do majątku trwałego przedsiębiorstw, jak i ich finansów, a zwłaszcza zatrudnionej siły roboczej. Jeśli zaiste w niejednym wypadku nie było już szans na ratowanie jakiegos przedsiębiorstwa, to jego bankructwo wykorzystywane odtąd miało być – w miarę realnych możliwości – w celu oczyszczenia gospodarki z nieefektywnych ogniw, ale nie „po trupach” zdewastowanych firm i dekapitalizującego się majątku, lecz poprzez jego rychłe przejęcie przez nowe, bardziej efektywne i zdolne do konkurowania podmioty. Miało to niebagatelny, pozytywny wpływ równocześnie na trzy sfery aktywności ekonomicznej: skalę produkcji, wielkość zatrudnienia i dynamikę przepływów finansowych.

Niestety, te pozytywne zmiany nie stanowiły panaceum na inne liczne usterki i mankamenty starej polityki przemysłowej. Trzeba pamiętać, że w polityce „dobre uczynki” niekoniecznie kompensują „złe czyny”. A błędów i uchybień nie brakowało, jak chociażby będące powodem narzekania przedsiębiorców nadmierne zbiurokratyzowanie procedur decyzyjnych czy niekiedy źle adresowana pomoc publiczna. Do tych bolączek dochodził jeszcze niejako

¹² Zob. *Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz.U. z 2003 r., Nr 60, poz. 535.

sny podział kompetencji pomiędzy ministrem gospodarki i ministrem Skarbu Państwa. Jest oczywiste, że gros zadań, z istoty swej będących domeną polityki przemysłowej, musiało być realizowane przez ten drugi resort. Polityka właścicielska – zwłaszcza w odniesieniu do przekształceń mikroekonomicznych, w tym restrukturyzacji przygotowującej spółki państwowe do prywatyzacji i podnoszącej ich efektywność na dłuższą metę – rzadko była traktowana jako instrument polityki przemysłowej czy wręcz rozwojowej. Na tej, między innymi, podstawie zgłosiłem pomysł, aby z czasem (raczej bliżej końca kadencji rządu) połączyć „przemysł” ze „skarbem”. Byłoby to w tej fazie zaawansowania prywatyzacji – w czasie wchodzenia Polski do Unii Europejskiej – posunięcie wzmacniające instytucjonalną funkcjonalność rządowego sterowania polityką przemysłową.

Zamiast tego, z początkiem 2003 roku, zrealizowany został fatalny pomysł – ani ze mną konsultowany, ani tym bardziej uzgodniony – połączenia ministerstwa gospodarki z ministerstwem pracy i polityki społecznej. Miał on podłoże pozamerytoryczne, sprowadzające się do chęci osłabienia pozycji wicepremiera do spraw gospodarczych i ministra finansów. Także i po to – jak należy domniemywać – aby nie mógł zbyt swobodnie realizować swego programu rozwoju, który w sposób oczywisty narusza grupowe interesy, za którymi stoi aparat ministerstw.

Od tamtej pory **mamy do czynienia z niesterowalnym molochem**. To tylko kwestia czasu, kiedy ten stwór przestanie istnieć. Nie można bowiem dobrze skoordynować w tak wielkiej organizacji polityki regionalnej z działaniami podejmowanymi odnośnie reformy systemu emerytalnego, rozwoju turystyki z walką z bezdomnością, przeciwdziałania bezrobociu z polityką dochodową, wreszcie polityki przemysłowej z handlową. Polityka przemysłowa ma ponadto wiele wspólnego nie tylko z polityką właścicielską, ale także z polityką infrastrukturalną, a i na tym polu mechanizmy koordynacyjne wraz z tą fuzją zaczęły działać jeszcze gorzej (na przykład dotyczy to przekształceń w PKP czy też polityki morskiej). W rezultacie powstały konfiguracje organizacyjne i rozwiązania kadrowe jeszcze bardziej blokujące zdroworozsądkowe działania na różnych polach – od restrukturyzacji górnictwa węglowego, poprzez prywatyzację energetyki, po budowę autostrad, od wykorzystania amerykańskiego offsetu, poprzez rozwój infrastruktury internetowej, po angażowanie przemysłu do współfinansowania badań naukowych i wdrożeń¹³.

Po czwarte, istotnym czynnikiem przyspieszenia tempa wzrostu w latach 2002-03 – z wszystkimi tego pozytywnymi konsekwencjami dla dynami-

ki wzrostu w latach 2004-05 i następnych – było **opracowanie, wdrożenie i pomyślna realizacja budżetu państwa na rok 2003**. Po siemiesięcznym budżecie na rok 2002 – z konieczności tnącym wydatki wskutek otwartego już kryzysu finansów publicznych, do jakiego doprowadziła polityka lat 1998-2001 – nie bez powodu został on nazwany „**budżetem stabilizacji i rozwoju**”. A to dlatego, że zapisane w nim proporcje makroekonomiczne były tak ujęte – w odróżnieniu do lat poprzedzających ten budżet – iż służyły zarówno przyspieszeniu tempa wzrostu produkcji, jak i redukcji skali inflacji. Poprawa struktury wydatków budżetowych na bardziej prorozwojowe dała kolejny impuls do coraz szybszego wzrostu produkcji. I to bez osłabiających gospodarkę i społeczeństwo cięć wydatków publicznych, zwłaszcza transferów socjalnych¹⁴. W niektórych przypadkach – na przykład w odniesieniu do nakładów na kulturę – udało się je nawet istotnie zwiększyć w trosce o rozwój kapitału ludzkiego.

Przy zmniejszonym deficycie w roku 2003 o około 0,5 punktu procentowego PKB udało się przyspieszyć tempo wzrostu PKB z 1,0 procent w roku 2001 i 1,4 w 2002 do 3,8 procent w roku 2003 oraz zmniejszyć stopę inflacji, licząc średnio rocznie, z 5,5 procent w 2001 i 1,9 procent w roku 2002 do śladowych 0,8 procent w roku 2003. Tak znaczny spadek inflacji wynikał z systematycznej redukcji oczekiwań inflacyjnych, na co zasadniczego wpływu bynajmniej nie miała polityka pieniężna banku centralnego¹⁵.

¹³ Ten błąd – stworzenie niesterowalnego ministerstwa gospodarki, pracy i polityki społecznej (MGPiPS) a w ten sposób dodatkowe utrudnienie i tak już niełatwej koordynacji całokształtu polityki ekonomicznej – daje o sobie znać poprzez narastanie wielu niekorzystnych procesów i zjawisk. Najbardziej wymowne z nich to niezwykle wysoki poziom bezrobocia, które przecież mogłoby być dużo mniejsze, zważywszy na przyspieszenie gospodarcze, oraz panosząca się korupcja. Jednakże nie chęć walki z bezrobociem i korupcją czy też podnoszenie konkurencyjności polskich firm stanowiło przesłankę decyzji co do fuzji dwu i tak skądinąd mało sprawnych resortów. Chodziło li tylko i wyłącznie o zmianę w układzie władzy w myśl doraźnych ambicji jednych polityków, o ukrywanie się w drugim szeregu innych, którzy w ogóle nie powinni tam trafić ze względu na brak kompetencji, o przygotowanie gruntu do jeszcze gorszych zmian organizacyjnych nieco później.

¹⁴ Według planów opracowanych jeszcze przed moim wejściem do rządu deficyt na 2003 rok miał sięgać nie więcej niż 40 miliardów złotych. Faktycznie rozpiętość między projektowanymi wydatkami a dochodami wynosiła wtedy jeszcze około 60 miliardów, gdyż wydatki preliminowane przez resorty były o 16 miliardów większe, natomiast dochody o 4 miliardy mniejsze aniżeli te deklaratorywnie zapisane w założeniach do budżetu. Zmniejszenie rozmiarów tej luki aż o jedną trzecią wymagało olbrzymiego wysiłku dostosowawczego.

¹⁵ Paradoksalnie, w niektórych okresach polityka pieniężna NBP podbijała dodatkowo oczekiwania inflacyjne. Działo się tak wskutek przestrzelenia wysokości realnych stóp procentowych,

O spowolnieniu inflacji decydowała przede wszystkim rozważna polityka budżetowa rządu i prowadzone przez niego reformy strukturalne. Bardzo istotna była tu polityka wspierania konkurencji, którą radykalnie zintensyfikowałem po wejściu do rządu, mając sprawnego sojusznika w państwowym Urzędzie Ochrony Konsumentów i Konkurencji (UOKiK). Jego antymonopolistyczne działania służyły poprawie rynkowej pozycji nabywców i konsumentów, za czym szło między innymi coraz niższe tempo wzrostu cen. W szczególności wykonano wiele posunięć interwencyjnych na rynku rolnym, co – obok obiektywnych czynników wynikających ze wzrostu podaży na tle korzystnych warunków atmosferycznych – pociągnęło za sobą już nie tylko wyhamowanie tempa wzrostu, ale wręcz absolutny spadek cen żywności. Obniżyły się one w połowie roku 2003 roku aż o 3,5 procenta, co – zważywszy na sięgający 30 procent udział wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych – spowodowało wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych w marcu 2003 roku do 0,3 procenta, to jest najniższego poziomu od z górą trzydziestu lat¹⁶.

Przez wiele poprzednich lat niepotrzebnie zatem, tnąc wydatki budżetowe i śrubując stopy procentowe, poświęcano dynamikę gospodarczą na ołtarzu fałszywego bożka pod postacią „walki z inflacją za wszelką cenę”, podczas gdy można było – co udowodniłem swoją polityką, wpierw w latach 1994-97, a potem 2002-03 – jednocześnie przyspieszać tempo wzrostu produkcji i spowalniać tempo wzrostu cen. Jak można domniemywać to właśnie dlatego, że wielu oponentów uważało, iż taka kombinacja pozytywnych wskaźników jest niemożliwa do osiągnięcia, reakcje moich adwersarzy były tak agresywne i wrogie. Z ich punktu widzenia miało to utrudniać pracę, ale tak naprawdę to do niej jeszcze silniej mobilizowało.

które zasadniczo powinny być zorientowane na przyszłą stopę inflacji. Podczas gdy ta od pewnego momentu szybko spadała, stopy procentowe banku centralnego wyprowadzane były z wyższej inflacji w przeszłości, niejako ekstrapolując ją na przyszłość.

¹⁶ Relatywna waga zmian cen żywności w reprezentatywnym koszyku dóbr i usług konsumpcyjnych, w oparciu o który Główny Urząd Statystyczny (GUS) szacuje stopę inflacji i zmiany kosztów utrzymania, jest coraz mniejsza. O ile jeszcze kilka lat temu – w 1995 roku – zmiany cen żywności ważyły aż w 40 procentach w ogólnym wskaźniku kosztów utrzymania, to na wiosnę 2004 roku już tylko w 27 procentach. W roku 2003 było to 28 procent. Innymi słowy, gdyby ceny wszystkich pozostałych towarów – zarówno dóbr, jak i usług – były stałe, a żywność podrożałaby, dajmy na to o 4 procent, to stopa inflacji wyniosłaby 1,6 procent jeszcze w roku 1995 ($4 \times 0,40$), ale już zaledwie 1,0 procent ($4 \times 0,27 = 1,04$) w roku 2004. Tak więc na stopę inflacji wpływ wywiera nie tylko dynamika cen poszczególnych grup towarów nabywanych przez gospodarstwa domowe, ale także zmieniająca się z czasem struktura ich wydatków konsumpcyjnych.

Co więcej, o zorientowanie budżetu centralnego w relatywnie większym niż w poprzednich latach stopniu na finansowanie wydatków rozwojowych zadbano także w założeniach do budżetu na rok 2004. Z tego punktu widzenia oparty jest on o filozofię PNFR, w tym zwłaszcza o założenia przyjęte przez rząd jeszcze w połowie 2003 roku. W szczególności budżet ten zatroszczył się o preeliminowanie niezbędnych kwot na współ- i prefinansowanie wydatków wynikających z naszej przynależności do Unii Europejskiej. I tak na rok 2004 zapisano po stronie wydatków 3,5 miliarda złotych na współfinansowanie projektów – zwłaszcza inwestycji przeznaczonych na rozwój infrastruktury i podnoszenie jakości kapitału ludzkiego – oraz 5,5 miliarda złotych rozchodów na prefinansowanie wydatków, które ostatecznie obciążają budżet Unii.

Czynników sprzyjających przyspieszaniu tempa wzrostu było więcej. Dają o sobie cały czas znać postępy w sferze budowy instytucji gospodarki rynkowej¹⁷, pojawiają się stopniowo efekty konwergencji związane z postępującą integracją z Unią Europejską¹⁸, a nade wszystko trwa postęp w sferze zarządzania przedsiębiorstwami, które powoli, ale coraz lepiej radzą sobie z międzynarodową konkurencją. Coraz lepiej też wydają się być przygotowani do działania na konkurencyjnym rynku europejskim polscy menedżerowie¹⁹. **O wzroście w skali makroekonomicznej zatem w coraz większej mierze decyduje postęp w sferze mikroekonomicznej.**

W szczególności podstawą zwiększania się ogólnej dynamiki rozwojowej jest bardzo szybko **rosnąca wydajność pracy**, wynikająca między innymi z coraz lepszego przygotowania zawodowego i poziomu wykształcenia oraz umiejętności naszych kadr. Od pewnego czasu jest to już wyraźna tendencja. Tylko w latach 2002-03 wydajność ta skoczyła w górę – bo to jest skok! – aż o 26,5 procent; o około 8 procent w 2002 roku i na skalę dwakroć większą, bo o kolejne około 17 procent w 2003 roku. Niestety, stałemu jej wzrostowi towarzyszą mikroekonomiczne procesy przekształceń strukturalnych, które powodują, że począwszy od 1998 roku szybciej ubywa starych

¹⁷ Zob. Adam Noga (red.), *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.

¹⁸ Zob. Danuta Hubner, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce* [w:] Grzegorz W. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

¹⁹ Zob. Andrzej K. Koźmiński, *Czy polscy menedżerowie są przygotowani do konkurencji na rynkach Unii Europejskiej?* [w:] „Master of Business Administration”, Nr 1 (65), styczeń-luty 2004.

miejsc pracy, aniżeli przybywa nowych. W ślad za tym stale i silnie narastało bezrobocie, głównie w okresie nadmiernego przechłodzenia gospodarki w latach 1998-2001.

Po odwróceniu – wydawałoby się – tej tendencji na przedwiośniu 2003 roku i zapoczątkowaniu spadku bezrobocia ostatnio powróciło ono do rekordowego poziomu ponad 20 procent i nadal oscyluje wokół tego pułapu²⁰. Ostatnio rzecz jednak nie tyle w tym, że zbyt szybko znikają stare stanowiska pracy, ale w tym, iż moloch w postaci MGPIPS nieudolnie koordynuje politykę przemysłową z wspieraniem przedsiębiorczości i aktywną polityką zatrudnienia. Gdyby bowiem odpowiednio zgrane były polityki makro i mikro, z jednej strony, oraz przemysłowa i zatrudnienia, z drugiej, to nowych miejsc pracy przybywałoby dużo więcej.

Tak więc bez znacznego postępu na szczeblu mikroekonomicznym nie udałoby się uzyskać takiego przyspieszenia tempa wzrostu produkcji. Notabene, umiejętna polityka gospodarcza polega na tym właśnie, że operując na szczeblu makro i tam formułując cele rozwojowe oraz konstruując podporządkowane ich osiągnięciu instrumenty, sprzyja oddolnie rozwijającej się przedsiębiorczości i poprawie efektywności alokacji kapitału.

OTWARCIE NA ŚWIAT I INTEGRACJA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Trwałego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego nie uda się także uzyskać bez umiejętnego włączenia Polski do światowego układu gospodarczego i korzystnego zintegrowania z Unią Europejską. Proces ten trwa, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Tym bardziej że – paradoksalnie – Polska integrując się z UE, co jest w naszym przypadku najlepszym sposobem włączania się do głównego światowego nurtu cywilizacyjnego oraz czerpania profitów z transferów kapitału i postępu naukowo-technicznego,

²⁰ Licząc nową metodą stopa bezrobocia wynosiła około 20,5 procent na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 2004 roku. Zmiana metodologii szacunku, zastosowana z początkiem tego roku, podwyższyła tę stopę o około dwa punkty procentowe w porównaniu z alternatywnie liczoną wskaźnikiem. I tak, według nowej metody stosowanej przez GUS, na fali przyspieszenia gospodarczego i poprawy koniunktury bezrobocie spadło z 20,6 w marcu do 19,3 procent w październiku 2003 roku, aby pół roku później powrócić do poziomu 20,6 procent. Jest to najwyższe rejestrowane bezrobocie w historii Polski.

staje się coraz bardziej prowincjonalną gospodarką, na znikomą skalę uczestniczącą w globalnym obiegu gospodarczym. Aż około 80 procent naszej wymiany towarowej – eksportu i importu – dokonuje się w ramach UE, a około 90 procent w obrębie Europy. Na pozostałe kontynenty i kraje – łącznie z USA, Japonią, Chinami i innymi światowymi potentatami – przypada zatem zaledwie około dziesiąta część obrotów handlu zagranicznego. Warto sobie przy tej okazji uzmysłowić, jak dalece zdystansowaliśmy się od reszty świata, skoro nasz handel ze wszystkimi krajami Afryki oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów, liczącymi w sumie prawie 1,3 miliarda mieszkańców, utrzymuje się na takim samym poziomie jak obroty z trzema małymi państwami nadbałtyckimi – Litwą, Łotwą i Estonią – zamieszkiwanymi przez prawie 200 razy mniej ludności, bo zaledwie około 7,5 miliona. Sama sąsiedzka bliskość tego nie tłumaczy.

Idealna sekwencja wskaźników dynamiki gospodarczej to taka, w której w dłuższym okresie najszybciej rośnie eksport, potem import, następnie inwestycje i dochód narodowy (PKB), dalej tzw. spożycie indywidualne (tj. finansowane z indywidualnych funduszy spożycia), a potem spożycie z funduszy społecznych (nazywane spożyciem zbiorowym) oraz, najwolniej, dochody budżetu i, na końcu, jego wydatki. Wówczas – zważywszy na wyjściowy stan polskiej gospodarki charakteryzujący się między innymi niedokapitalizowaniem, dużym zadłużeniem wewnętrznym i zewnętrznym oraz wysokim poziomem deficytu budżetowego – można liczyć na samopodtrzymujący się, zrównoważony nie tylko finansowo, ale także społecznie i ekologicznie, szybki wzrost gospodarczy. Dodać warto, że taką właśnie, bardzo dla nas korzystną kompozycję wskaźników wzrostu udało się już uzyskać w pewnej fazie realizacji „Strategii dla Polski”. Powinno to być możliwie również w przyszłości. Warunkiem jest wszak umiejętna gra w postaci unikania zagrożeń płynących z naszego otwarcia na świat, a co najmniej minimalizacji ich negatywnych skutków, przy równoczesnej maksymalizacji korzyści, jakie daje nam otwarcie się nań.

Bez wątpienia z punktu widzenia niebywale korzystnego położenia geopolitycznego – znajdujemy się przecież w centrum reintegrującej się Europy, pomiędzy poszerzającą się Unią Europejską z ponad 450 milionami mieszkańców a zamieszkałą przez około 250 milionów ludzi i przechodzącą rynkowe przeobrażenia ustrojowe Wspólnotą Niepodległych Państw (WNP) – jak i z postępującej transformacji systemowej wynika, że **globalizacja stwarza nam więcej dodatkowych szans na szybki rozwój, aniżeli niesie z sobą ryzyka na jego spowolnienie.** Kwestią naszych zdolności do for-

mułowania właściwej strategii długofalowego rozwoju oraz determinacji w jej implementacji jest wykorzystanie tego historycznego splotu korzystnych okoliczności poprzez maksymalizowanie dodatniego salda tych nowych, dodatkowych szans i zagrożeń. Jest to bowiem bilans dodatni²¹.

Sukcesywnej poprawie również na tym polu służy „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, który jest tak skonstruowany, aby pobudzać prywatną przedsiębiorczość skierowaną także na zewnątrz – przede wszystkim poprzez handel zagraniczny, a z czasem lokowanie kapitału za granicą – i w ten sposób dodatkowo stymulować wzrost produkcji. Zawiera on wiele instrumentów i formułuje zadania dla polityki finansowej sprzyjającej wzrostowi stymulowanemu przez eksport oraz przyciąganiu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Trudno jednoznacznie orzec, w jakim stopniu już przynoszą one efekty, a w jakiej mierze duży, obserwowany ostatnio wzrost eksportu jest skutkiem wcześniejszych, wieloletnich działań systemowych oraz kulejącej skądinąd polityki handlowej, a także wspomnianych zmian kursu walutowego. Wzrost eksportu w roku 2003 aż o 9,1 procent (licząc zrealizowane transakcje uwidocznione w bilansie płatniczym), przy równoczesnym zwiększeniu się importu o 3,3 procent, był spowodowany po części każdym z tych czynników²². Tym bardziej zatem należy kontynuować zmiany, również w obrębie finansów publicznych, sprzyjające utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu eksportu.

²¹ Szerzej o implikacjach globalizacji dla procesów wzrostu w Polsce i pozostałych krajach posocjalistycznej transformacji traktuję w książce pt. *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, *op.cit.* Na temat różnych aspektów globalizacji i ich wpływu na rozwój gospodarczy zob. też między innymi: Jadwiga Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003 oraz Lech Zacher, *Spór o globalizację. Eseje o przyszłości świata*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa, 2003.

²² Odpowiednie wskaźniki wyniosły w roku 2002 – 6,0 i 3,5 procent. Przytaczane często dla 2003 roku imponujące stopy wzrostu eksportu o 30,5 i importu o 23,6 procent dotyczą tych kategorii wyrażonych w dolarach. Ze względu na wzrost kursu euro – i tylko z tego względu – miara ta jest bardzo zawyżona. Przykładowo – a jest to przykład dość blisko korespondujący z realiami – jeśli fizycznie eksport danego towaru do obszaru euro zwiększył się o 10 procent, powiedzmy z 1 miliona do 1,1 miliona euro, a zarazem kurs tej waluty wobec dolara wzmocnił się z 1:1 do 1:1,2, to liczona w dolarach wartość eksportu zwiększyła się aż o 32 procent ($1,10 \times 1,20 = 1,32$). Stąd właśnie biorą się tak duże różnice w rachunkach wielkości naszych obrotów handlowych. Innymi słowy, eksport rzeczywisty – w wolumenie – rośnie o 10 procent, ale skalkulowany w dolarach „skacze” o robiące większe wrażenie (i mylące!) 32 procent. Nie zmienia to bynajmniej pozytywnej wymowy wskaźnika wzrostu wolumenu eksportu aż o 9,1 procent, tym bardziej że był to istotny czynnik przyspieszenia ogólnego poziomu produkcji.

Temu też służył dodatkowy wysiłek podjęty w końcowych stadiach negocjacji akcesyjnych z UE, w tym także moje zagraniczne wizyty. W okresie sprawowania urzędu wicepremiera do spraw gospodarczych i ministra finansów RP odwiedziłem z krótkimi, roboczymi wizytami nie tylko wszystkie „stare” kraje Unii, ale także wiele innych państw, w tym naszych najpoważniejszych partnerów handlowych, finansowych i inwestycyjnych. Prowadzone rozmowy i konsultacje – niekiedy w czasie bezpośrednio poprzedzającym debaty parlamentarne poświęcone ratyfikacji układu o poszerzeniu UE – służyły prezentacji sytuacji gospodarczej i politycznej w Polsce oraz naszego punktu widzenia na proces integracji, ale zarazem wysłuchaniu racji i argumentów zagranicznych partnerów. Przede wszystkim jednak chodziło o układanie się z nimi w sprawach finansowych i gospodarczych w trosce o nasze narodowe interesy. Później – już w charakterze niezależnego eksperta oraz profesora i wykładowcy – odwiedziłem jeszcze wiele innych państw, wszędzie starając się jak najlepiej służyć polskiej sprawie. Nie tylko poprzez oficjalne i nieformalne spotkania polityczne, ale przede wszystkim przedstawiając publicznie – w kontaktach ze sferami finansowymi i przedsiębiorcami oraz w opiniotwórczych środowiskach naukowych i medialnych – nasze cele rozwojowe i ich uwarunkowania tak, aby wzbudzało to korzystne dla Polski zainteresowanie ze strony zagranicznych partnerów.

Zarówno na krótką, jak i długą metę najistotniejsza w sferze zewnętrznych stosunków gospodarczych jest nasza integracja z Unią Europejską. W końcowej fazie etapu przedakcesyjnego proces ten został zakłócony błędnymi posunięciami o charakterze *stricte* politycznym. Wpierw były to naciski na zapisy w preambule projektu Konstytucji Europejskiej o znaczeniu dziedzictwa chrześcijańskiego, co skądinąd ważne, ale przecież niekonieczne akurat w tego rodzaju dokumencie²³. Później był to pozbawiony sensu, z punktu widzenia rzeczywistej polskiej racji stanu, upór w sprawie utrzymania zapisów Traktatu Nicejskiego z 2000 roku. Dzieli on głosy w poszerzonej Unii Europejskiej, wyraźnie faworyzując Polskę i niektóre inne państwa bez rzetelnych i twardych ku temu podstaw. Od początku powinno być jasne, że i w jednej, i drugiej sprawie stoimy na pozycji przegranej. I słusznie, bo w obu sprawach władze nie miały racji, przy czym błąd w tej drugiej kwestii już przyniósł poważne straty, narażając przy okazji na szwank z takim trudem przez lata kształtowane dobre imię Polski.

²³ Na posiedzeniu Rady Ministrów w kwietniu 2003 roku, kiedy to żywo dyskutowano tę kwestię, zgłosiłem do protokołu stanowisko odrębne wobec rządowego.

Te incydenty polityczne nie burzą jednakże pozytywnych osiągnięć na niwie integracji ekonomicznej. Druga połowa 2002 roku miała tutaj decydujące znaczenie z co najmniej dwu powodów. **Po pierwsze, chodziło o uzyskanie w końcowej fazie negocjacji akcesyjnych jak najlepszych warunków wejścia do Unii, w tym w szczególności finansowych, a po drugie – o sfinalizowanie, a co najmniej zaawansowanie aż do osiągnięcia masy krytycznej, stymulowanych integracją zmian strukturalnych i instytucjonalnych w naszym systemie gospodarczym.** Było to niezbędne tak dla usprawnienia funkcjonowania gospodarki polskiej, jak i uczynienia z niej formy w jak największym stopniu kompatybilnej z dojrzałym instytucjonalnie organizmem Unii Europejskiej. Na tym drugim polu niezbędne działania były i są, co zrozumiałe, kontynuowane także po zakończeniu negocjacji akcesyjnych. Szczególne znaczenie miała tutaj pierwsza połowa roku 2003, poprzedzająca referendum w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej.

Wiele spraw najpierw zostało przedyskutowanych i uzgodnionych ramowo, a później już szczegółowo z wszystkimi partnerami z piętnastki UE oraz z pozostałymi dziesięcioma krajami, które przystąpiły do tego ugrupowania wraz z Polską w maju 2004 roku. W tym czasie liczne, trudne kwestie polityczne, merytoryczne i techniczne były przedmiotem wieloetapowych rozmów i ustaleń z Komisją Europejską w Brukseli. Kulminacją tego procesu był szczyt Unii Europejskiej w grudniu 2002 roku, w którym uczestniczyło już 25 państw obecnie wchodzących w skład UE. Historyczny szczyt ateński – w połowie kwietnia 2003 roku – to już li tylko formalne i uroczyste spotkanie przywódców i czołowych polityków 25 krajów Unii.

Szczyt kopenhaski miał natomiast niekiedy przebieg wręcz dramatyczny. Szczególnie wiele trudnych problemów piętrzyło się w związku z prowadzonymi przez nas negocjacjami i politycznymi – choć dotyczącymi spraw *stricte* finansowych i ekonomicznych – przetargami. Polska delegacja musiała zmierzyć się z wykluczającymi się nawzajem żądaniami i ograniczeniami. Z jednej strony PSL – ówczesny koalicyjny partner SLD – nie mógł pod naciskiem interesów producentów mleka i własnego zaplecza politycznego zejść poniżej określonego pułapu co do kwoty mlecznej, która określa dopuszczalną regulacjami UE maksymalną ilość mleka dostarczaną na rynek. Równocześnie niebywale silne były naciski – zwłaszcza ze strony Hiszpanii, naszego późniejszego sojusznika w z góry skazanej na niepowodzenie batalii pod bezsensownym skądinąd hasłem: „Nicea albo śmierć” – co do tegoż limitu dla Polski. Otóż Hiszpanie, w trosce o swoje rolnictwo i przemysł mleczarski, woleliby jak najniższą kwotę mleczną dla Polski. W twardych rozmo-

wach znaleziono wszak sensowny kompromis. Sprawa z perspektywy czasu wydawać może się banalna, ale bynajmniej taką nie była w Kopenhadze, grożąc wręcz poważnym kryzysem. Udało się jednak tego uniknąć.

Dużo ważniejsza kwestia dotyczyła pakietu finansowego, w tym w szczególności ostatecznej wysokości naszej składki członkowskiej do UE oraz towarzyszących jej transferów i rozliczeń. Wcześniej – dużo wcześniej – strategiczne błędy negocjacyjne popełnione przez kraje akcesyjne spowodowały, że w Kopenhadze nie można było już wywalczyć żadnych koncesji na rzecz wysokości składki opłacanej przez nowe państwa członkowskie. Wszystkie polityczne decyzje w tej sprawie w gronie „starych” członków Unii zapadły wcześniej i na tym etapie były już nieodwołalne. A w sposób oczywisty składka ta nie powinna być pełna, tak jak niepełne są finansowane ze *wspólnego* już budżetu Unii dopłaty bezpośrednie do rolnictwa.

To co można było natomiast osiągnąć w Kopenhadze (a pewne dyskrecyjne konsultacje w tej sprawie prowadziłem już wcześniej w Brukseli oraz podczas niektórych swoich wizyt w stolicach unijnej piętnastki), to – obok wynegocjowania korzystniejszego niż wcześniej proponowany rozkładu czasowego zaliczek wypłacanych z funduszy strukturalnych i spójności – sprawa kwoty zryczałtowanej (ang. *lump sum*), która jest nam zwracana przez UE. Nasze wpłaty do ogólnego budżetu Unii zostaną zredukowane dzięki uzyskanemu podczas negocjacji w Kopenhadze instrumentowi poprawy płynności (ang. *special cash-flow facility*). Stosowanie tego instrumentu sprowadza się do przekazywania z UE bezpośrednio do naszego budżetu centralnego ściśle określonych, zapisanych *expressis verbis* w Traktacie Ateńskim, kwot. Kolejno w latach 2004-06 wyniosą one około 2,54, 2,99 i 2,51 miliarda złotych. Jest to zatem podczas pierwszych trzech lat członkostwa niebagatelna suma przekraczająca 8 miliardów złotych, co daje średnio rocznie około 0,3 procenta PKB. O tyle więc zmniejszy się nasze obciążenie finansowe netto.

Dodać jednak trzeba, że środki na poprawę płynności zmniejszają możliwe potencjalnie do uzyskania fundusze strukturalne. Rzecz jednak w tym, że w alternatywnej sytuacji – bez rozwiązania kopenhaskiego – byłyby to strumienie potencjalne, możliwe do uzyskania, ale niekoniecznie później w rzeczywistości zaabsorbowane, natomiast załatwiona „rzutem na taśmę” kompensata budżetowa to realne pieniądze.

Tak więc ostatni rok przed narodowym referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wykorzystany został zarówno na tworzenie wewnętrznych przesłanek przyspieszenia tempa wzrostu, jak i na budowę

trwałych instytucjonalnych i politycznych podwalin przesądzających w znacznej mierze sposób naszego funkcjonowania w ramach tego ugrupowania. Szczególnie ważne było przy tym zdynamizowanie produkcji i odwrócenie niekorzystnych tendencji w zakresie bezrobocia, aby przekonać i od tej strony społeczeństwo o słuszności integracji z Unią. Przecież gdyby referendum odbyło się nie w czerwcu 2003 roku – kiedy to PKB rósł już w tempie blisko czterech procent i bezrobocie ponownie, po długim okresie wzrostu, poczęło spadać – ale na przykład rok lub dwa wcześniej, to mogłoby ono zakończyć się niepowodzeniem na tle marnych wyników gospodarczych tamtych czasów. Trzeba było również pokazać w poważnym i odpowiedzialnym dialogu społecznym wszystkie blaski i cienie procesu integracji gospodarczej – tak, aby wybór Polaków co do przystąpienia do Unii Europejskiej był dojrzały i w pełni świadomy. Udało się to osiągnąć, do czego z pewnością w sporej mierze przyczynił się również powstający w takim właśnie kontekście – zorientowanym na szybki wzrost, sprawiedliwy podział i korzystną integrację – „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” oraz publiczna wokół niego debata.

DO ZDROWEJ GOSPODARKI PRZEZ ZDROWE FINANSE

Największy nawet rozkwit przedsiębiorczości – w tym także ten pobudzany coraz szerszym włączaniem się do światowej, w zwłaszcza europejskiej gospodarki – nie da nam długotrwałych efektów w sferze wzrostu gospodarczego, jeśli nie będzie mogła ona funkcjonować w otoczeniu zdrowego systemu finansów publicznych i sprawnego państwa²⁴. Stąd też obok spraw doraźnych, ale ważnych, bo mających długofalowe implikacje rozwojowe – takich jak wprowadzenie gospodarki narodowej ponownie na ścieżkę wzrostu i zwieńczenie z powodzeniem negocjacji dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej – **konieczne było i jest opracowanie oraz wdrożenie kompleksowego programu uzdrowienia naszych wspólnych, publicznych finansów**. Jak wiemy, program taki już istnieje. Jak zatem przedstawia się jego realizacja?

²⁴ O warunkach rozwoju przedsiębiorczości i wzmocnieniu konkurencyjności polskich firm szeroko traktują eseje przedstawione na VII Kongresie Ekonomistów Polskich w styczniu 2001 roku. Zob. Joanna Kotwicz-Jawor (red.), *Przedsiębiorczość i konkurencyjność*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.

Gdyby rząd koalicji SLD-UP był wewnętrznie skonsolidowany wokół „Programu Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, wówczas nie tylko przetrwałby on próbę czasu, ale – co dużo ważniejsze – to kompleksowe przedsięwzięcie reformatorskie, stymulujące długofalowy i szybki rozwój społeczno-gospodarczy Polski, miałyby poważne szanse realizacji. I to z wielu względów. PNFR trafnie odpowiada bowiem na zewnętrzne wyzwania rozwojowe, wynikające z integracji europejskiej i sukcesywnego otwierania się polskiej gospodarki na udział w globalnej grze ekonomicznej, a nade wszystko zyskał on niebywałe jak na nasze realia społeczne i polityczne zrozumienie i wsparcie ze strony licznych partnerów społecznych – reprezentacji środowiskowych, grup zawodowych, stowarzyszeń. I to pomimo wrogiego nastawienia mediów. Notabene, spotkałem się też z elitą tychże mediów, której nie tylko wyjaśniłem w pełni i do końca wszystkie zawiłości, niuansy i detale PNFR, ale także lojalnie przestrzegałem przed nieuchronnie zgubnymi skutkami ewentualnego storpedowania programu. Jak sądzę, przyniosło to skutki w postaci późniejszego medialnego poparcia dla niektórych podejmowanych – aczkolwiek już okrojonych i pod innym szyldem – działań.

Na polecenie rządu odbyła się **trwająca z górą miesiąc seria konsultacji z całą paletą partnerów społecznych** – zarówno w obrębie Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, skupiającej przedstawicieli pracodawców i związkowców oraz administracji rządowej, jak i poza jej ramami. Odbywały się merytoryczne, otwarte, szczere i robocze spotkania oraz dyskusje ze związkowcami z „Solidarności” i OPZZ, z kierownictwami opozycyjnych partii i klubów parlamentarnych, ze stowarzyszeniami twórców i organizacjami studenckimi, z samorządowcami i przedstawicielami właścicieli kapitału, z emerytami i artystami, z rolnikami i uczonymi, z rzecznikami zagranicznych inwestorów i rodzimych kręgów finansowych, z organizacjami osób niepełnosprawnych i lobbystami organizacji pozarządowych. Żadna znacząca grupa społeczna nie została w tej debacie pominięta. Było to największe w Polsce przedsięwzięcie ze sfery autentycznego dialogu społecznego po 1989 roku. Wszystkie wątpliwe kwestie zostały wyjaśnione, nowe, słuszne pomysły, zgłoszone przez partnerów społecznych, wzięte pod uwagę, niezbędne korekty uwzględnione w zaktualizowanej wersji programu, która formalnie zyskała akceptację rządu.

Okazało się jednak, że niektórzy członkowie rządu – łącznie z premierem, a także ministrem gospodarki, pracy i polityki społecznej – grali na zwłokę, zmierzając tylko i wyłącznie do przeciągnięcia sprawy do czasu referendum europejskiego. Potem miało nastąpić odejście od tego zamysłu

programowego w imię jakiejś mglistej alternatywy kryjącej się za niedopracowanymi pomysłami wielkiego „paktu społecznego” czy też małych „impulsów popytowych”. Temu też służył fatalny w skutkach pomysł z przesunięciem gospodarczego centrum decyzyjnego rządu od ministra finansów do ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej. Taki **„rząd z przesuniętym centrum” nie był już w stanie sprawnie funkcjonować i musiał stracić równowagę, a w ślad za tym zdolność do sprawowania władzy**. Polityczne warunki do realizacji w pełni gotowego programu przestały istnieć, pora więc była z rządu odejść, natychmiast po zwycięskim referendum europejskim²⁵.

Niestety, poprzez odejście od wielu merytorycznych ustaleń i twórczych, politycznych kompromisów²⁶ poczynionych podczas tamtych konsultacji zaprzepaszczone też zostało zaufanie społeczne – kapitał jeszcze bardziej ostatnio deficytowy niż ten *stricte* finansowy²⁷. Późniejsze próby powrotu do licznych segmentów PNFR nie mogą zatem już przynieść zakładanych skutków w pełni, gdyż **rząd SLD-UP i jego ekipa gospodarcza, wcześniej *de facto* politycznie blokując własny program, straciła niezbędne do jego realizacji podłoże społeczne**. Ma to olbrzymie znaczenie, gdyż niektórzy z przedstawicieli władzy nie mają już możliwości odzyskania niezbędnej dozy wiarygodności. A bez opartego o nią autorytetu nie da się przeprowadzić zakładanych zmian. Jeśli wprawdzie coś jest hamowane, utrudniane i blokowane – w sposób oczywisty z przyczyn pozamerytorycznych – to później-

²⁵ Rada Ministrów formalnie przyjęła zmodyfikowany po konsultacjach i negocjacjach z partnerami społecznymi PNFR w dniu 10 czerwca 2003 roku. Jednocześnie zaakceptowano przedłożony przez ministra finansów pakiet projektów aż ośmiu istotnych dla realizacji tego programu ustaw oraz strategię w zakresie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Rząd przyjął wówczas także założenie do budżetu Państwa na 2004 rok.

²⁶ Zdarzały się też kompromisy niezbyt twórcze czy – jak kto woli – wręcz błędne ustępstwa. Z pewnością taką decyzją było wycofanie się na wczesnym etapie prac z postulatu zgłoszonego w pierwotnej wersji PNFR co do zasadności i potrzeby likwidacji powiatów. Nadal podtrzymuję swój pogląd, że jest to zbyt kosztowne i nieefektywne – ogniwo w systemie podziału administracyjnego kraju. Naciski na utrzymywanie powiatów – również ze strony SLD oraz jego aparatu partyjnego i ministrów – to typowy przejaw „myślenia” w kategoriach partykularnych i doraźnych, a nie ogólnych i długofalowych. I ta sprawa wróci na porządek dzienny.

²⁷ Na temat znaczenia kapitału zaufania społecznego zob. szerzej Juliusz Gardawski, *Deficyt zaufania społecznego a zrównoważony wzrost gospodarczy* [w:] Grzegorz W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, op.cit. O rozlicznych uwarunkowaniach, implikacjach i skutkach komunikacji społecznej oraz jej patologiiach w Polsce traktują w swojej obszernej dyskusji Andrzej K. Koźmiński i Piotr Sztompka, *Rozmowa o wielkiej przemianie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.

sza zmiana postawy, połączona nawet z przypisywaniem sobie autorstwa niektórych pomysłów, nie może już być skuteczna.

Aczkolwiek z tych pozamerytorycznych powodów PNFR nie jest realizowany w całej rozciągłości – to, jak już powiedziałem – w ogóle odejść od niego się nie da i każdy rząd – bez względu na swoje zaplecze polityczne i preferencje ideologiczne – musi choć po części go realizować. Spójrzmy przeto na stopień jego urzeczywistniania poprzez pryzmat stopnia zaawansowania realizacji kolejnych rozdziałów programu w chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Rozdziałów tych jest w sumie XIII. Pierwszy – zatytułowany **„Podstawowe makroproporcje rozwoju gospodarczego”** – wprowadza w temat i, kreśląc pożądane proporcje strumieni i zasobów współdecydujących o wzroście gospodarczym, stawia pytania, na które w kolejnych jedenastu rozdziałach padają odpowiedzi. Także po to, aby w ostatnim z nich – zatytułowanym **„Zaniechanie przebudowy finansów publicznych – scenariusz stagnacji gospodarczej i kryzysu finansowego oraz społeczno-gospodarczego”** – ostrzec przed skutkami ewentualnego odejścia od programu. Popętnienie takiego błędu jest wciąż obciążone ogromnym ryzykiem, ale bynajmniej nie jest on nieuchronny. Po to jednak ten ostrzegawczy wątek został w PNFR wprowadzony i taka „czarna alternatywa” zarysowana, aby politycy i społeczeństwo mieli pełną świadomość potencjalnych skutków ewentualnych fałszywych ruchów i złych decyzji.

Rozdział II – **„Finanse publiczne a akcesja do Unii Europejskiej”** – przedstawia niezbędne działania dotyczące przepływów finansowych pomiędzy Polską a UE, której jesteśmy już pełnoprawnym członkiem. Od strony merytorycznej jest to rozdział w pełni aktualny i jego zapisy są realizowane, przyczyniając się do zwiększania stojących do naszej dyspozycji środków służących finansowaniu – a dokładniej współfinansowaniu – rozwoju. Jedyne zmiany odnoszą się do wartości niektórych wielkości wyrażonych w złotych, a to w wyniku innego kursu wymiennego złotego wobec euro. Stąd na przykład wyższa jest liczona w złotych wysokość naszej składki członkowskiej. Główne tezy pozostają przeto aktualne, a wynikająca z nich polityka jest sukcesywnie realizowana.

W odniesieniu do pierwotnych zapisów rozdziału III – **„Budżet państwa”** – nastąpiły istotne zmiany pociągające za sobą znaczne pogłębienie deficytu budżetu z wszystkimi tego ujemnymi konsekwencjami dla jego możliwości wydatkowych, narastania długu publicznego i oddalania w czasie chwili wprowadzania w Polsce euro jako waluty obiegowej. To poważne

błędy nie tylko w zakresie finansów publicznych, ale w ogóle w odniesieniu do polityki gospodarczej. Muszą one za sobą pociągnąć także negatywne implikacje społeczne i polityczne, które będą o sobie dawały znać coraz silniej wraz z upływem czasu. W szczególności rząd niesłusznie zrezygnował z zamiaru sięgnięcia do części zasobów finansowych państwa administrowanych, a faktycznie zawłaszczonych przez bank centralny.

Równocześnie zwiększył się już w roku 2004 poziom wydatków budżetowych ponad limit zakładany w PNFR. Gdyby było to wyłącznie następstwem zwiększenia nakładów stymulujących wzrost opłacalnej produkcji, to można by liczyć na ewentualny ich szybki zwrot w wyniku poprawy gospodarności. Jest to jednakże wzrost wydatków mało efektywnych bądź w ogóle marnotrawnych, jak na przykład na rozbudowywaną administrację (oczywiście pod hasłem integracji z UE), czy też sięgające 1,15 miliarda złotych w 2004 roku i aż blisko 2,5 miliarda w roku 2005 subsydia do unijnych dopłat bezpośrednich dla rolnictwa. Wydatkowanie tych pieniędzy w taki sposób nasuwałoby wątpliwości nawet wówczas, gdyby były one w gotówce „pod ręką”, a cóż dopiero w obliczu konieczności zaciągania na ten cel kolejnych długów. Dodać muszę, że będąc w rządzie konsekwentnie opowiadałem się przeciwko zdecydowaniu *ex ante* – bez poczynienia odpowiednich decyzji co do przyszłych proporcji budżetowych – o automatycznym przyznaniu dopłat do dopłat dla rolników. Deklaracje takie zostały jednak z motywacji politycznych złożone i teraz musimy ponosić tego negatywne konsekwencje finansowe.

Fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania nie tylko finansów publicznych i gospodarki, ale także dla Państwa i społeczeństwa ma realizacja zapisów IV rozdziału zatytułowanego **„Dochody jednostek samorządu terytorialnego”**. Ustawa o dochodach tych jednostek (JST) – znakomicie wzmacniająca podmiotowość społeczności obywatelskiej i władz lokalnych – została przyjęta i weszła w życie w kształcie zaproponowanym przez PNFR. Jedyna istotna zmiana polega na tym, że w programie zakładano, iż województwa samorządowe otrzymają udziały tylko w podatku od przedsiębiorców (CIT – od skrótu angielskiego terminu *corporate income tax*), natomiast gminy i powiaty będą miały swoje udziały wyłącznie we wpływach z podatków od dochodów osobistych (PIT – od skrótu angielskiego terminu *personal income tax*). Założenie takie wynikało z faktu, że w początkowym etapie prac nad przebudową systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego rozważana była zasadność prowadzenia przez samorządy wojewódzkie własnej poniekąd polityki podatkowej w odniesieniu do wysokości obciążeń CIT,

oczywiście w określonych ustawowo ramach. Konkretnie rozważana była opcja zmniejszenia CIT do 24 procent, z jednoczesnym uprawnieniem województw do jego dalszej redukcji na swoim terytorium do 20 procent. Później – po rezygnacji z takiego pomysłu i zaproponowaniu obniżki CIT do 19 procent dla wszystkich przedsiębiorców – w trakcie prac parlamentarnych środowiska samorządowe sugerowały, aby zarówno województwa, jak i powiaty oraz gminy miały swoje udziały w dochodach z pobierania i CIT, i PIT. I tak też się stało.

Niestety, nie są w pełni realizowane zapisy rozdziału V – „**Państwowe fundusze celowe i agencje Skarbu Państwa**”. Okazuje się, że polityczna siła grup interesów oraz biurokracji rządowej i samorządowej powiązanej z funkcjonowaniem tych parabudżetów wystarcza, aby skutecznie blokować niezbędne zmiany. Idee zapisane w PNFR są jednak nie do odrzucenia. Będą one powracać i stawać na porządku dziennym tak długo, aż problemy wynikające z nieefektywnego funkcjonowania niektórych (bo nie wszystkich) funduszy i agencji zostaną prawidłowo zaadresowane i rozstrzygnięte systemowo przez parlamentarne ustawy oraz polityczne decyzje kolejnych rządów, a od 2004 roku także Komisji Europejskiej. Już obecnie, jak bumerang, wracają i ponownie są lansowane oraz promowane – nawet przez deklaratywnych przeciwników PNFR – niektóre pomysły i idee, które pierwotnie zostały w nim zapisane.

Problem ochrony zdrowia, o którym traktuje rozdział VI – „**Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (ZOZ)**” – jawi się w innym świetle w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK) w sprawie niezgodności z konstytucją ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia (NFZ). Gdyby nawet na chwilę abstrahować od werdyktu TK co do niekonstytucjonalności NFZ, to i tak trzeba podkreślić, że instytucja ta została źle pomyślana i zaiste warto opracować nowy system organizacji ochrony zdrowia. Ministerstwo Finansów już na etapie przygotowywania ustawy o NFZ zwracało uwagę na wadliwość wielu rozwiązań, co znalazło potwierdzenie w orzeczeniu TK. Znowu zmarnowano wiele czasu i nakładów. Natomiast co do samego PNFR, to reformatorskie rozwiązania przezeń proponowane znajdują swoje odzwierciedlenie w ustawie o restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Instrumenty w niej zawarte mają doprowadzić do komercjalizacji ZOZ, stworzenia w kraju sieci szpitali, które będą wspierane przez preferencyjne narzędzia znajdujące się w dyspozycji rządu, oraz do skuteczniejszej kontroli nad pochłaniającą znaczące środki publiczne polityki w zakresie dystrybucji leków.

Rozdział VII – **„Funkcjonowanie jednostek szkolnictwa wyższego i nauki”** – w części dotyczącej szkolnictwa wyższego realizowany jest w zasadzie zgodnie z ogólnymi założeniami programu. Dotyczy to także zmiany odnośnie zakresu i instrumentacji pomocy materialnej dla studentów, w tym rozbudowy systemu pożyczek i kredytów studenckich, na które Skarb Państwa udzielał będzie pełnych gwarancji. Następuje też zrównanie praw w zakresie dostępu do pomocy socjalnej studentów uczelni publicznych i prywatnych. Powoli, ale jednak postępuje proces urynkwienia części zaplecza infrastrukturalnego w państwowych uczelniach, natomiast prywatne (tzw. niepubliczne) szkoły wyższe zyskują dostęp do środków publicznych na dofinansowywanie niektórych swoich przedsięwzięć inwestycyjnych, jak na przykład na budowę biblioteki. Druga część tego rozdziału, odnosząca się do funkcjonowania, restrukturyzacji i finansowych uwarunkowań rozwoju jednostek badawczo-rozwojowych (JBR), jest zrealizowana w całości. Niektóre JBR ulegają likwidacji, inne konsolidacji, jeszcze inne są wzmacniane dodatkowym strumieniem środków publicznych. Wychodzi to nie tylko na przeciw postulatowi środowiska naukowo-badawczego, ale przede wszystkim ma sprzyjać stopniowej budowie gospodarki opartej o wiedzę.

Rozdział VIII – **„System podatkowy i daniny publicznoprawne”** – obejmuje szereg działań, z których sporo zostało już podjętych i jest wdrażanych w życie, inne znajdują się na etapie prac legislacyjnych w parlamencie, a jeszcze inne nie zostały dotychczas podjęte z powodu krytycznych decyzji politycznych. I tak – po pierwsze – rozwiązania dotyczące CIT zostały wprowadzone w całości z początkiem roku 2004, od kiedy to obowiązuje dziewiętnastoprocentowa stawka podatkowa. Nie została jednak przyjęta docelowa ustawa czyszcząca i doskonaląca system podatkowy, która miała obowiązywać od początku 2005 roku. Po moim odejściu, pod naciskiem różnych grup interesów, projekt tej ustawy został wycofany przez rząd i nie trafił jak dotychczas do Sejmu. Mieć można jednak nadzieję, że trafi, skoro rozwiązania sugerowane w PNFR zostały w większości powtórzone pod innym szyldem: jako „Strategia podatkowa”.

Dodać trzeba, że propozycja powszechnego obniżenia podatku od przedsiębiorców do 19 procent, którą zgłosiłem wiosną 2003 roku, przedstawiona została w kontekście całego PNFR i powinna być przyjęta jedynie pod warunkiem jego kompleksowej realizacji. Odchodzenie od tego programu w zbyt wielu punktach stawia sens tak głębokiej redukcji podatków pod znakiem zapytania. Więcej nawet: jest to ewidentny błąd, gdyż **podatki należy obniżać tylko wtedy, kiedy nie pogarsza to pozycji finansowej**

państwa i nie pogłębia strukturalnego deficytu budżetu. W polskich realiach tak nie jest. Redukcja podatków dla przedsiębiorców bez równoległego zmniejszenia wydatków publicznych – zwłaszcza tych marnotrawnych, których wciąż nie brakuje – i bez zwiększenia dochodów poprzez dalszą absorpcję „szarej strefy”²⁸ oraz ograniczenia wielu zbyt licznych ulg podatkowych nie pobudza wzrostu, a jedynie pociąga za sobą efekty redystrybucyjne, przesuwając część dochodów od uboższych warstw ludności do mniej licznej warstwy bardziej zamożnych podatników. Z czasem gospodarka za ten błąd wystawi swoje słone rachunki, także krótkowzrocznym i zbyt zachłannym przedsiębiorcom i ich lobby. Dziwić się tylko można, że oni sami tego wciąż nie rozumieją.

Po drugie, w odniesieniu do podatku od dochodów osobistych, znanego powszechnie jako PIT, większość ulg, które spełniły już swoje zadania lub też w ogóle nie powinny być udzielane, gdyż pozbawiały państwo dochodów nie motywując bynajmniej do żadnych ekonomicznie pożądanych czy społecznie użytecznych działań, została zlikwidowana. Ponadto PNFR proponował rozważenie zasadności wprowadzenia dodatkowej, siedemnastoprocentowej stawki podatkowej w trosce o dochody najuboższych warstw ludności. Chodziło także o relatywne zmniejszenie zbyt mocno narastających w poprzednich latach nierówności w podziale dochodów. Tak się jednak nie stało. Wpierw rząd proponował podniesienie kwoty wolnej dla wszystkich podatników, ale ostatecznie wprowadzono tzw. PIT/CIT, czyli liniową stawkę dziewiętnastoprocentową dla małych przedsiębiorców, którzy uprzednio rozliczali się według progresywnej stawki obowiązującej od dochodów osobistych.

Dodajmy, że wszystkie te rozwiązania – zarówno wcześniej zgłaszane w ramach PNFR, jak i później rozważane oraz ostatecznie wprowadzone w życie – pociągają za sobą *per saldo* skutek finansowy w postaci 1,4 miliarda złotych pozostawionych dodatkowo w kieszeniach podatników (czyli, z istoty

²⁸ Na marginesie, to właśnie zdecydowanej i głębokiej absorpcji szarej strefy – nie rejestrowanej i nie opodatkowanej działalności gospodarczej – miała służyć zaproponowana jesienią 2002 roku abolicja podatkowa i towarzyszące jej deklaracje majątkowe. Abolicja nie sięgnęłaby daleko bez deklaracji, a deklaracji nie było sensu wprowadzać nie rozliczając niekonwencjonalną abolicją niektórych zaszłości. Niestety, z motywacji politycznych – pomimo uchwalenia już stosownej ustawy przez Sejm i Senat – jej wprowadzenie zostało uniemożliwione. O zablokowaniu proponowanych rozwiązań zadecydowały interesy grup, które nieuczciwie – kosztem Państwa i innych grup społecznych – wzbogaciły się podczas transformacji. Sprawa ta bezsprzecznie wróci jeszcze na forum publiczne.

rzeczy, o tyle samo zmniejszając *ceteris paribus* dochody budżetu), aczkolwiek w każdym przypadku wywołuje to różne efekty redystrybucyjne. Choć najbardziej społecznie sprawiedliwe rozwiązanie – pobudzające, tak jak inne, dodatkowy popyt na kwotę blisko półtora miliarda złotych – proponował PNFR, to przyjęte rozstrzygnięcie też ma swój sens.

Po trzecie, w związku z koniecznością usprawnienia funkcjonowania sfery podatków pośrednich oraz dostosowania naszego systemu fiskalnego do wymogów Unii Europejskiej odpowiednie zmiany muszą być wprowadzone w odniesieniu do naliczania i pobierania (oraz zwrotów) podatku od wartości dodanej, tzw. VAT-u od skrótu angielskiego terminu *value added tax*), oraz akcyzy. Chodzi też o możliwie jak najdalej idące uproszczenie systemu podatkowego, zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami w tym zakresie. Zapisy przygotowywanej w tej materii ustawy są zgodne z duchem PNFR, ale łączenie niektórych starych przepisów z nowymi, wynikającymi z wydanych przez UE dyrektyw, w wielu miejscach jest nieskładne.

Po czwarte, wprowadzone zostało opodatkowanie dochodów od kapitału. W ten sposób dochody te – już nie tylko odsetki od oszczędności, ale przede wszystkim dywidendy i klasyczne zyski kapitałowe – zostały po kilku uprzednio nieudanych próbach włączone do systemu fiskalnego. Bynajmniej nie zmniejsza to skłonności do oszczędzania, stwarza natomiast dodatkowe źródło dochodów budżetowych oraz eliminuje, wcześniej powodowaną brakiem takiego rozwiązania, niesprawiedliwość w stosunkach podziału.

Po piąte, PNFR proponuje wprowadzenie nowego rodzaju katastru, czyli podatku od nieruchomości. W pierwszym okresie miałyby on być neutralny, czyli nie zwiększyłby dochodów do budżetu (w tym wypadku do budżetów samorządów terytorialnych, co bardzo ważne), a tym samym obciążeń podatników. Trwają prace techniczne nad stworzeniem systemu naliczania i pobierania takiego podatku, ale ze względu na opory polityczne i brak konsekwencji władz jego wprowadzenie zajmie jeszcze sporo czasu. Opory te – jak można sądzić – zostaną przełamane dopiero pod wpływem oddziaływania naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Nade wszystko jednak podatek ten jest niezbędny do zapewnienia stałego i stabilnego źródła finansowania naszych lokalnych i regionalnych wydatków, zwłaszcza w zakresie infrastruktury.

Podobnie jest z podatkiem dla rolników, w stosunku do którego wciąż jeszcze – znowu ze względów politycznych – nie ma konkretnych rozwiązań. PNFR widzi wprowadzanie tego podatku jako sukcesywne przedsięwzięcie rozłożone w czasie. Ważne jest wszakże to, aby proces ten

stosownymi decyzjami politycznymi i rozstrzygnięciami legislacyjnymi został uruchomiony.

Rozdział IX prezentuje **„Długofalowe instrumenty równoważenia budżetu państwa”**. Dla realizacji tego strategicznego zadania podjęte zostały już decyzje o likwidacji nadmiernie przez lata rozbudowanych środków specjalnych i przygotowywany jest projekt specjalnej ustawy w tej materii. Podobnie jest w kwestii odchodzenia od automatyzmu stosowania indeksacji i waloryzacji, który to automatyzm w przytłaczającej większości przypadków zostanie wyeliminowany. Jeśli chodzi z kolei o poprawę ściągalności należności, to konsekwentnie wdrażana jest strategia poprawy funkcjonowania służb skarbowych i pewną, umiarkowaną poprawę na tym polu już można dostrzec.

Niestety, rząd nie chce i nie potrafi sięgnąć do rezerwy rewaluacyjnej, którą dysponuje NBP. Jej właścicielem jest państwo i wykorzystanie rezerwy w interesie gospodarki narodowej i społeczeństwa – a nie tylko wąsko rozumianego budżetu centralnego – jest ekonomicznie w pełni uzasadnione. Powinno to być także możliwe *lege artis*, co wszakże wymaga bądź porozumienia z niezależnym NBP (na co, jak wiemy, ze względów pozamerytorycznych trudno liczyć przy obecnej konfiguracji politycznej i personalnej), bądź też dokonania stosownych zmian regulacji ustawowych w kwestii tworzenia i rozwiązywania tejże rezerwy. Jej pozostawianie w obecnej formie – niewykorzystanej i źle zarządzanej przez bank centralny, na co kilkakrotnie już zwracała uwagę niezależna komisja ekspertów badająca corocznie bilans NBP – jest ewidentnym i jaskrawym marnotrawstwem środków publicznych, na które nie powinna sobie pozwolić nawet zasobna gospodarka, a coś dopiero taki kraj na dorobku jak Polska.

Rozdział X traktuje o tym, jak rozwinąć i wzbogacić **„Instrumenty finansowe”** będące w dyspozycji polityki gospodarczej na szczeblu makro-, władz samorządowych na szczeblu mezzo- i przedsiębiorców na poziomie mikroekonomicznym. W szczególności PNFR skupia uwagę na pięciu instrumentach.

Po pierwsze, w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych Sejm już uchwalił stosowną ustawę, w pełni zgodną ze zgłoszonym wcześniej projektem. Poszerza to nasze zdolności do akumulacji finansowej i formowania się rodzimego kapitału, a także przyciągania zagranicznych oszczędności, co w sumie zwiększać będzie pulę dostępnych środków inwestycyjnych – z wszystkimi tego pozytywnymi następstwami dla finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Po drugie, jeśli chodzi o sekurytyzację, to niestety instrument ten dotychczas nie został uruchomiony. Do sprawy przyjdzie zatem powrócić w innym kontekście i czasie, gdyż jest on potrzebny. Sekurytyzacja może służyć bowiem, z jednej strony, jako instrument pozyskiwania nowych, dodatkowych środków poprzez bezpieczne formy zadłużania się pod przyszłe przychody (na przykład w antycypacji dopływu funduszy strukturalnych z UE), z drugiej zaś strony może być w miarę sprawnym instrumentem oddłużania niektórych instytucji użyteczności publicznej, na przykład placówek ochrony zdrowia.

Po trzecie, jeszcze w ostatnich dniach mojej pracy w rządzie – w połowie czerwca 2003 roku – przyjęta została „Średniookresowa strategia gwarancji i poręczeń”, i to pomimo oporów ze strony niektórych ministrów. Strategia ta od roku zatem jest już realizowana. Pamiętać jednak trzeba, że moc rządowych decyzji jest ograniczona i zdarza się, iż te same rządy mają skłonność od odchodzenia od swoich własnych, wcześniejszych i słusznych, decyzji. Ponadto nieustannie są one pod wpływem aktualnych wydarzeń i żądań rozmaitych grup interesów, czemu nie zawsze są w stanie skutecznie się oprzeć²⁹.

Po czwarte, odpowiednich ram prawnych wymaga partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). W oparciu o PNFR został przygotowany projekt odpowiedniej ustawy, która znajduje się w fazie zaawansowanych prac legislacyjnych. Partnerstwo tego typu jest już uprawiane. Chodzi zatem o rozwinięcie tej formy finansowania rozmaitych przedsięwzięć w sferze infrastruktury (na przykład drogi czy ochrona środowiska) i inwestycji w kapitał ludzki (na przykład szkolnictwo wyższe czy też badania naukowe i wdrożenia)³⁰. PPP ma przy tym znaczenie nie tylko dla projektów centralnych, ogólnokrajowych (na przykład budowa autostrad czy lotnisk), ale przede wszystkim dla szczebla lokalnego i regionalnego, zwłaszcza dla samorządów terytorialnych przejmujących coraz więcej zadań do realizacji

²⁹ Niepokojące w tym kontekście musi być na przykład bardzo wysokie, zważywszy na upływ czasu, wykorzystanie limitu poręczeń kredytów przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE). Już w trakcie pierwszego kwartału 2004 roku rozdysponowała ona około 60 procent będącego w jej dyspozycji w ramach budżetu limitu, głównie wskutek nacisków ze strony lobby przemysłu stocznioowego i zbrojeniowego.

³⁰ Szerzej na temat istoty PPP i możliwości wykorzystania tego instrumentu w polskich warunkach zob. Adam K. Prokopowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument ograniczania wąskich gardeł infrastrukturalnych*, [w:] Grzegorz W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, op.cit.

w ramach systemu finansów publicznych (na przykład budowa osiedlowych oczyszczalni ścieków czy boisk sportowych).

Po piąte, w zasadzie w ogóle – co zdumiewa – nie są kontynuowane prace (przynajmniej na szczeblu rządowym, w ujęciu politycznym i prawnym) dotyczące proponowanego w PNFR pozyskiwania środków finansowych z otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Mogłyby być one wykorzystywane jako tzw. długi pieniądz na współfinansowanie projektów inwestycyjnych, zwłaszcza infrastrukturalnych o długich okresach zwrotu ponoszonych nakładów. Trwają natomiast, podobnie jak w wielu innych przypadkach zainspirowanych przez program, dyskusje naukowe i rozważania koncepcyjne w tej kwestii³¹, co może rokować na powtórne podjęcie tematu przez politykę w nieodległej, miejmy nadzieję, przyszłości.

W celu realizacji zadań zapisanych w XI rozdziale – **„Dyscyplina finansowa”** – do Sejmu został przekazany projekt ustawy o dyscyplinie finansowej. Jest to regulacja odrębna, która powstaje obok modyfikowanej ustawy o finansach publicznych. Proponowane sposoby podnoszenia dyscypliny w zakresie dysponowania groszem publicznym służą nie tylko zapobieganiu wciąż występującym w tym obszarze nieprawidłowościom oraz eliminacji marnotrawstwa, ale także korespondują z wymaganiami regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej.

Wreszcie rozdział XII omawia **„Metodologiczne dostosowanie do norm międzynarodowych”**. W związku z tą koniecznością, wynikającą z coraz pełniejszego włączenia Polski w nurt globalnej gospodarki, powstał nowy projekt ustawy o finansach publicznych regulujący zagadnienia związane z gromadzeniem, analizą i prezentacją danych informujących o rozlicznych procesach finansowych i gospodarczych, które w coraz większej mierze mają implikacje nie tylko krajowe, ale również międzynarodowe. Ma to znaczenie nie tylko rachunkowe, ale także głęboko merytoryczne, gdyż w dłuższej perspektywie czasowej wpływać będzie istotnie na kształtowanie proporcji strumieni i zasobów finansowych.

W szczególności dokonana została istotna zarówno – z merytorycznego, jak i metodologicznego punktu widzenia zmiana – w konstrukcji budżetu państwa. Otóż począwszy od roku 2004 część strumieni finansowych,

³¹ Zob. Jan Monkiewicz, *Fundusze emerytalne a przyspieszenie rozwoju gospodarczego kraju* [w:] Grzegorz W. Kołodko, *op.cit.*

dotychczas prezentowana nad tzw. kreską jako „dochody” i „wydatki”, została przeniesiona „pod kreskę”: od tej pory strumienie te traktowane są jako „przychody” i „rozchody”. Sens ekonomiczny wymienionych kategorii jest różny, gdyż takie, a nie inne ujęcie tych strumieni finansowych – zwłaszcza transferów z budżetu centralnego do OFE – wpływa na wielkość jego salda (aczkolwiek nie na wysokość długu publicznego). W tym nowym ujęciu **deficyt budżetu państwa w 2004 roku jest mniejszy o około 12 miliardów złotych, to jest o prawie 1,5 procent PKB**. Dodać trzeba, że takie zmiany mają nie tylko – a nawet nie przede wszystkim – znaczenie „buchalteryjne” (jak podejrzewają niektórzy), ale ze względu na zmianę perspektywy, w której postrzega się przepływy strumieni finansowych w dłuższym okresie, są one ważne dla całokształtu polityki ekonomicznej oraz dla funkcjonowania systemu finansów publicznych. Wspomnieć też warto, że zmiany te zyskały akceptację tak Unii Europejskiej, jak i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), gdyż odpowiadają one standardom i praktykom nowoczesnej rachunkowości, stosowanej w dojrzałej instytucjonalnie gospodarce rynkowej.

Trwa również sukcesywne przechodzenie do sposobu prezentacji budżetu zgodnie z metodologią ESA'95. W stosunku do zgłoszonych w PNFR propozycji dokonane zostały potem co najwyżej drobne uzupełnienia, uszczegółowienia i korekty. Możliwe jest wszakże przesunięcie wejścia w życie tej ustawy, a to ze względu na długotrwały proces legislacyjny i przeciągające się dyskusje w Sejmie. Na tę okoliczność przygotowana jest nowela ustawy o finansach publicznych, która rozstrzygnęłaby w tej fazie jedynie kwestie niezbędne z punktu widzenia kompatybilności polskich rozwiązań z metodologią UE, co ma duże znaczenie między innymi z punktu widzenia naszej gotowości do absorpcji części unijnych funduszy strukturalnych³².

Tak więc – choć pod rozmaitymi sztyldami i z wieloma opóźnieniami – PNFR jest realizowany. W wielu przypadkach, wraz z biegiem czasu, został on rozwinięty i uściślony, zwłaszcza w kontekście integracji z Unią Europejską, w innych zaś jego struktura i sens zostały naruszone i podważone przez późniejsze, dokonane już po moim odejściu z rządu, zmiany. Można by rzec, że **to co dzieje się w polityce gospodarczej i finansowej**

³² Zob. szerzej na ten temat Jacek Szlachta, *Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla stymulowania trwałego wzrostu gospodarczego w Polsce* [w:] Grzegorz W. Kołodko, *op.cit.*

od drugiej połowy 2003 roku, tam gdzie jest słuszne, najczęściej nie jest nowe, natomiast tam, gdzie jest nowe, najczęściej nie jest słuszne. To już widać, choć na pozytywne skutki słusznych działań trzeba będzie jeszcze trochę poczekać, a zarazem wiele problemów dopiero się wyłoni. Najważniejsze jest to, że dzięki „Programowi Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” Polska ma wciąż jeszcze szansę na zrównoważony i szybki wzrost gospodarczy. Kwestią polityki jest to, czy potrafimy tę szansę wykorzystać.

O Naprawie Naszych Finansów

II

PROGRAM NAPRAWY FINANSÓW RZECZYPOSPOLITEJ

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 trzy lata.

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 opieka 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 wysoko rozwiniętych krajów Europy.

Czynnikami umożliwiającymi wzrost będą przede wszystkim:

- dynamiczny eksport,
- zwiększające się rozmiary inwestycji,
- rosnący popyt konsumpcyjny.

Ożywienie działalności inwestycyjnej ma podstawowe znaczenie dla polskiej gospodarki, ponieważ prowadzić 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 ze 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 likwidacja 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 stanowi 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 jej 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 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 zaostreń 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.

ROZDZIAŁ I

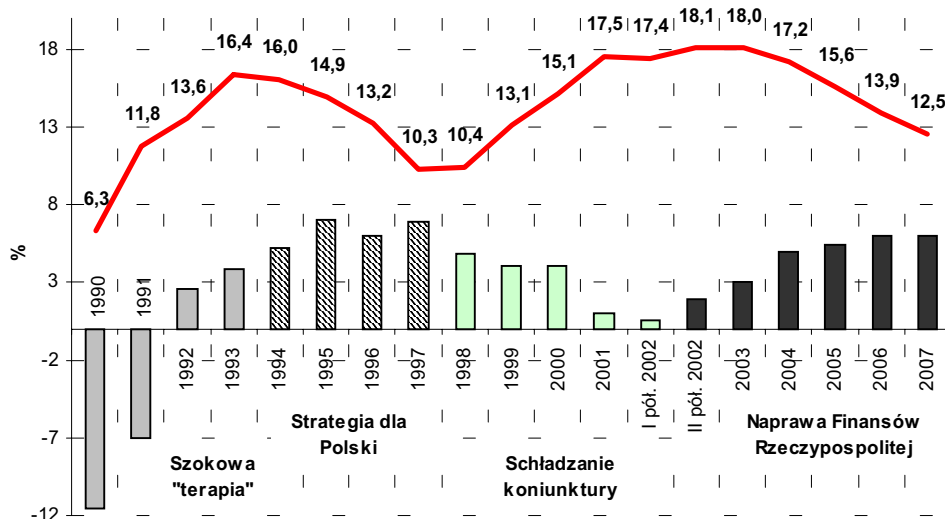
PODSTAWOWE MAKROPROPORCJE

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 pożądanym, ale i możliwym.

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.

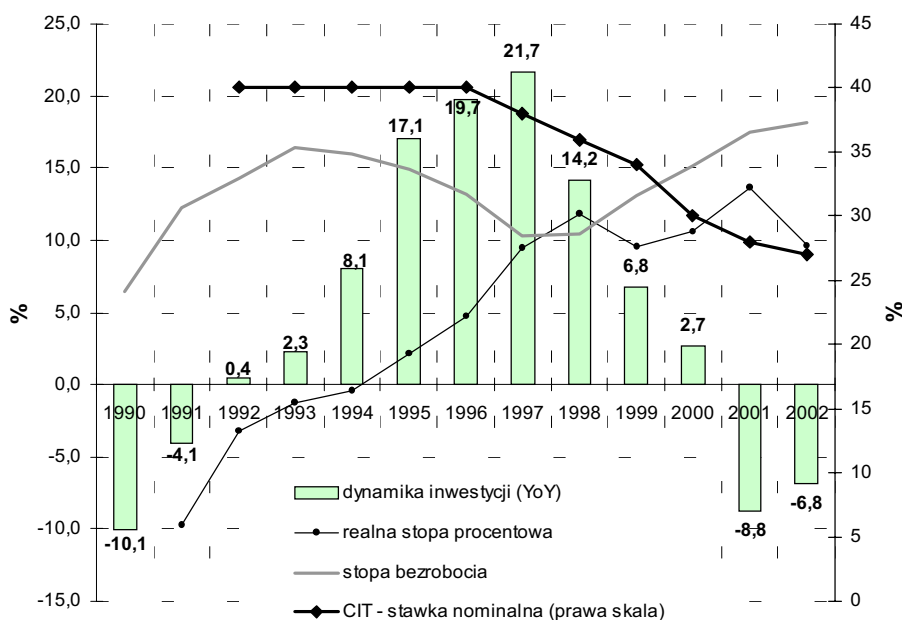
Wykres 1.1.
PKB i stopa bezrobocia w latach 1990-2007



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.

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

Wykres 1.2.
Wybrane wielkości makroekonomiczne a stawka CIT



Na początku lat 90. 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.

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;

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

- 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.

Tablica 1.1 prezentuje elementy prognozy dynamicznego rozwoju gospodarki.

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, a w 2005 r. będą to 642 osoby. Zmiany demograficzne stanowią zatem dodatkowe utrudnienie w rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów rynku pracy.

W realizowanych już programach rządowych „Przed 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 inwestycyj-

nych. 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 i 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 urzeczywistniania 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 przezwyciężać 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 rezultatach 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.

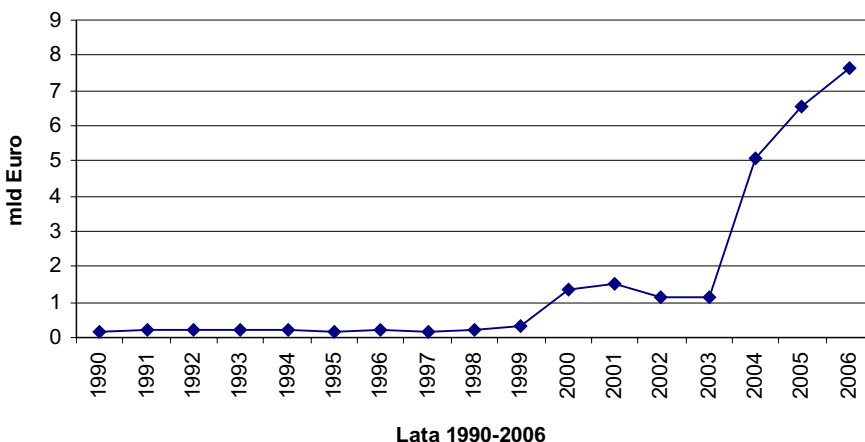
ROZDZIAŁ II

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 do 2003 r. wraz z prognozowanymi środkami na lata 2004-06 przedstawia poniższy wykres:

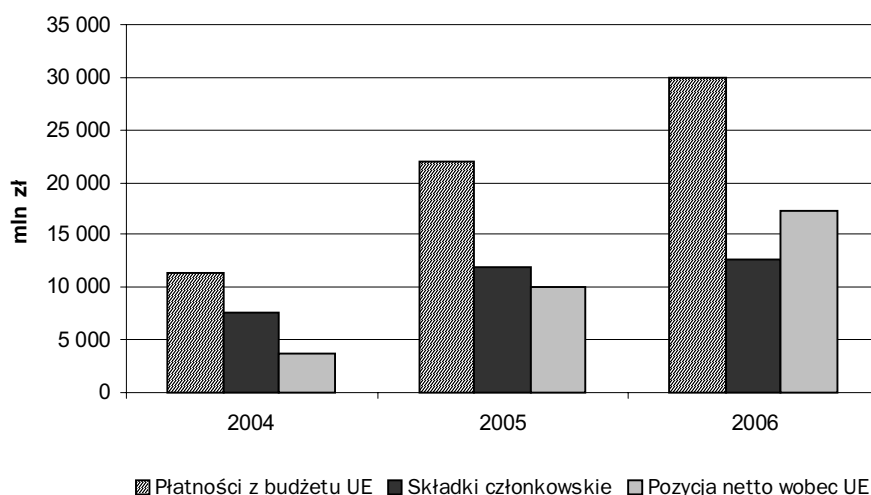
Wykres 2.1.
**Środki przyznane Polsce w ramach
pomocy przedakcesyjnej i po akcesji (w mld euro)**



Wysokość uzyskanych średniorocznie środków *per capita* w okresie przedakcesyjnym oraz prognozowana wysokość przyznanych środków po akcesji wynosi odpowiednio (zobowiązania) 13 euro w latach 1990-2003, 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 stanowić 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 rolnego³³. Kwoty transferów z UE do Polski, a także przepływy z naszego kraju do budżetów Unii, są określone w euro w cenach stałych z 1999 r. W szacunkach dotyczących budżetu środki te zostały przeliczone na złote i ceny bieżące³⁴ w kolejnych latach.

Wykres 2.2.
**Ocena pozycji budżetowej netto Polski
według traktatu akcesyjnego**



³³ Ocenę 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.

³⁴ 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. 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 2006³⁵;
- utrzymywania stosownej dyscypliny budżetowej wynikającej z „Paktu Stabilności i Rozwoju”.

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 trzy razy w roku w terminie dwu 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:

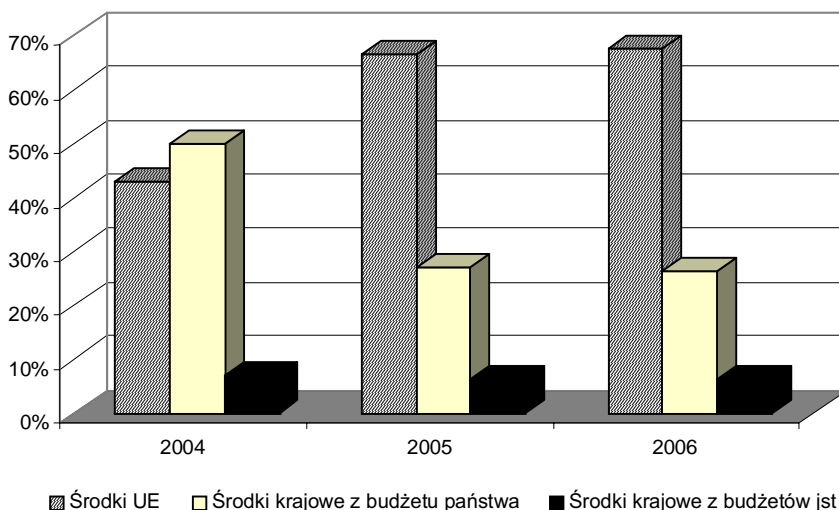
³⁵ Stanie się tak z uwagi na harmonogram płatności sum przyznanych Polsce jako zobowiązania (*commitments*) w poszczególnych latach. Środki alokowane jako zobowiązania na 2006 r. będą wypłacane aż do 2009 r. (w przypadku Funduszu Spójności do 2010 r.).

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.

Wykres 2.3.
Środki na wsparcie rolnictwa w latach 2004-06



Wydatki na rozwój obszarów wiejskich dotyczą finansowania środkami UE: wsparcia dla obszarów o trudnych warunkach gospodarowania, progra-

mów rolno-środowiskowych, zalesiania gruntów rolnych, wsparcia dla gospodarstw rozwojowych, tworzenia grup producenckich, pomocy technicznej oraz wcześniejszych emerytur.

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 wygospodarowanie 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 w tym:	38,2	33,9	31,3
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 ³⁶	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

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 — 2.040,7

2005 — 2.581,5

2006 — 2.147,6

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 mln zł.

³⁶ Wpłaty do EBI obejmują 5% przypadającego na dane państwo udziału w kapitale subskrypcyjnym oraz wpłat powiększających fundusz rezerwowy, 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.

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 oraz 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. 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 przyczynia się do szybkiego wzrostu długu publicznego. W ostatnich latach 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 podstawowym źródłem 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, SAPARD, 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 usprawniają-

cym 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;
- unikanie 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 zwiększa 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%³⁷. Biorąc pod uwagę to, że również zasady finansowe UE ograniczają dopuszczalny poziom długu publicznego³⁸, 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* (w % PKB)	60,0	25,6	55,9	36,0	41,8
Deficyt budżetowy* (w % 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.

³⁷ Dodatkowe 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.

³⁸ Podstawowe różnice metodologiczne między Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych 1995 (ESA'95) a ustawą o finansach publicznych to: zakres sektora (w ramach

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:

- 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.

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 memoriałowej) oraz potencjalnych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji.

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 środków³⁹. Prowadzi to niejednokrotnie do postępowania 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 oraz postępujące zwiększenie puli środków pozostających do dyspozycji samorządów⁴⁰.

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 swojej przydatności.

³⁹ Obecnie obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 dopuszcza zmianę przeznaczenia dla najwyżej 15% środków pochodzących z dotacji.

⁴⁰ Te zagadnienia omówione zostały szczegółowo w rozdziale IV.

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'95⁴¹.

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.

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

2. Założenia dotyczące tempa rozwoju gospodarczego oraz poziomu inflacji w latach 2004-07 pozwalają na oszacowanie dochodów budżetu

⁴¹ Zagadnienia te zostały dokładniej opisane w rozdziale XII. Uwzględnia je także projekt nowej ustawy o finansach publicznych.

państwa w omawianym okresie przy obecnym stanie rozdzielenia dochodów i wydatków pomiędzy budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Dochody budżetu państwa jedynie pod wpływem czynników makroekonomicznych rosną w omawianym okresie w tempie około 5,7% średniorocznie. W 2003 r. dochody zostały zwiększone przez parlament o 820 mln zł z tytułu wprowadzenia zapisów zwiększających wpływy 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 kompen-

saty budżetowej oraz środków na wzmocnienie granicy zewnętrznej. Część podatku VAT oraz akcyzy nie zostanie pobrana w kraju, lecz będzie uiszczana na wspólnym rynku. Zmienia 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 składow 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.

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

4. 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 tablicy 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 tablicę 3.3. należy zwrócić uwagę, że wielkość wydatków na obsługę długu publicznego będzie kształtować się pod wpływem zmian w stopach procentowych, ruchów kursów walutowych⁴² oraz wielkości nominalnej długu publicznego.

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 w sposób przedstawiony w tablicy 3.4.

Wielkość deficytu budżetowego w 2003 r. nie jest porównywalna z jego wielkościami w kolejnych latach, ponieważ w wydatkach 2003 r. znajdują się 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.

⁴² 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.

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

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 uniknąć, 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.

Niezbędna 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 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 uznania, 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.

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

Z prezentowanych w tablicy 3.5. informacji wynika, że Polska może wejść na ścieżkę pozwalającą na ograniczanie deficytu budżetowego do poziomu wymaganego przez kryteria 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.

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 dwóch etapach:

- I etap – w latach 2004 i 2005 wprowadzony zostanie model przejściowy. Rozwiązania nowego, docelowego systemu finansowego przygotują 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. 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.

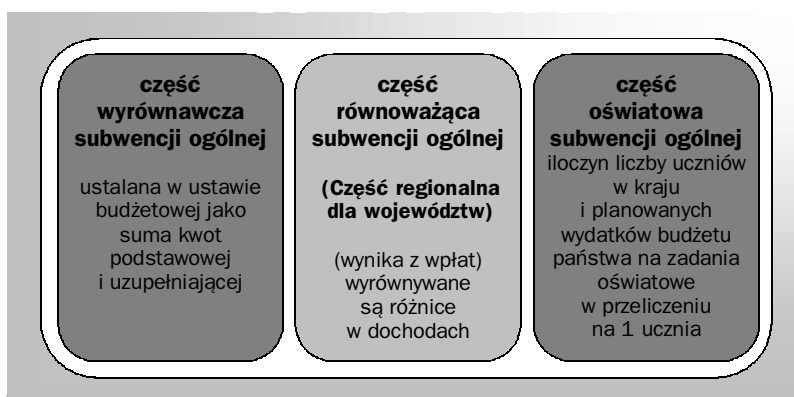
5. Jednostki samorządu terytorialnego będą otrzymywały subwencję ogólną, składającą się z części:

- 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).

Wykres 4.1.
Subwencje otrzymywane przez JST
[wydatek budżetu państwa]



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%.

Wykres 4.2.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin
[wydatek budżetu państwa]



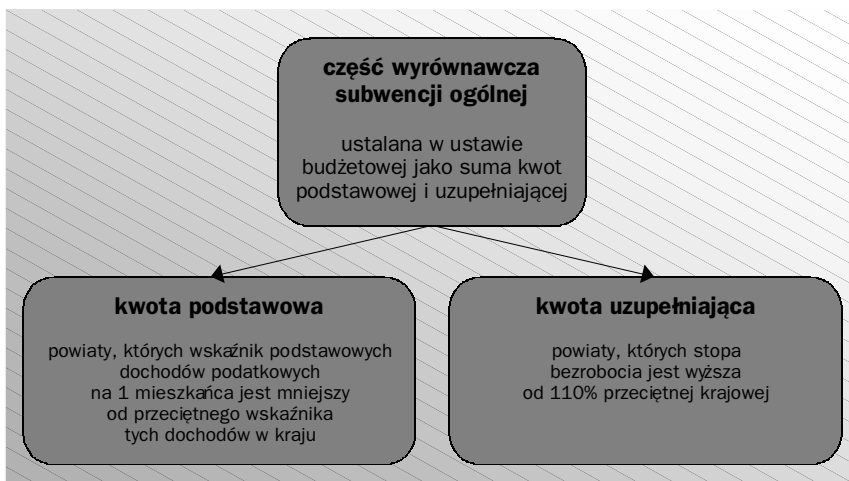
- dla gmin, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 40% i niższy od 75% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju, dochód gminy wyrównywany będzie w dwóch przedziałach:
 - do 75% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju w 80%,
 - od 75% do 92% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju w 75%.
- dla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

Wykres 4.3.
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów
[wydatek budżetu państwa]



- **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.

Wykres 4.4.
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw
 [wydatek budżetu państwa]



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”, ponieważ 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.

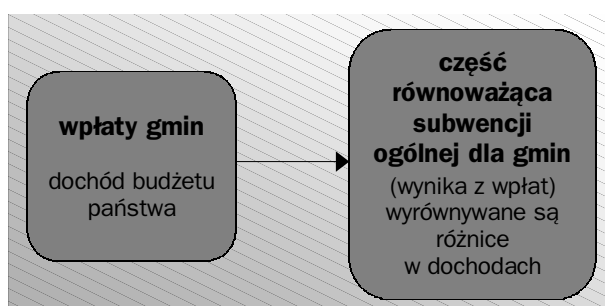
Gminy i powiaty

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

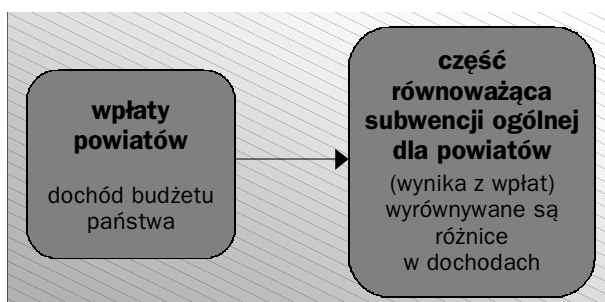
W 2004 r. część równoważąca subwencji ogólnej będzie przeznaczona dla gmin i powiatów, w których dochody ustalone według zasad okre-

ślonych w ustawie będą niższe od dochodów uzyskanych na podstawie obowiązujących aktualnie przepisów.

Wykres 4.5.
Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin
[wydatek budżetu państwa]



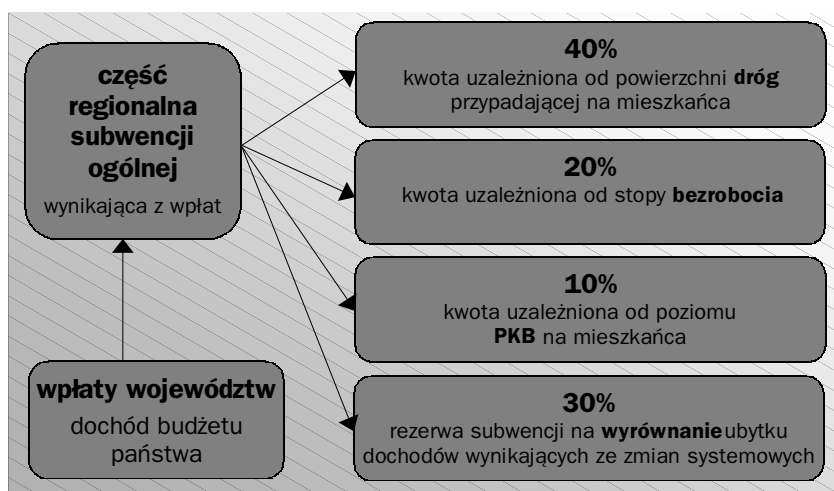
Wykres 4.6.
Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów
[wydatek budżetu państwa]



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.

Wykres 4.7.
Część regionalna subwencji ogólnej dla województw
[wydatek budżetu państwa]



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

Wpłat 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

Wpłat 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 niższy od 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.

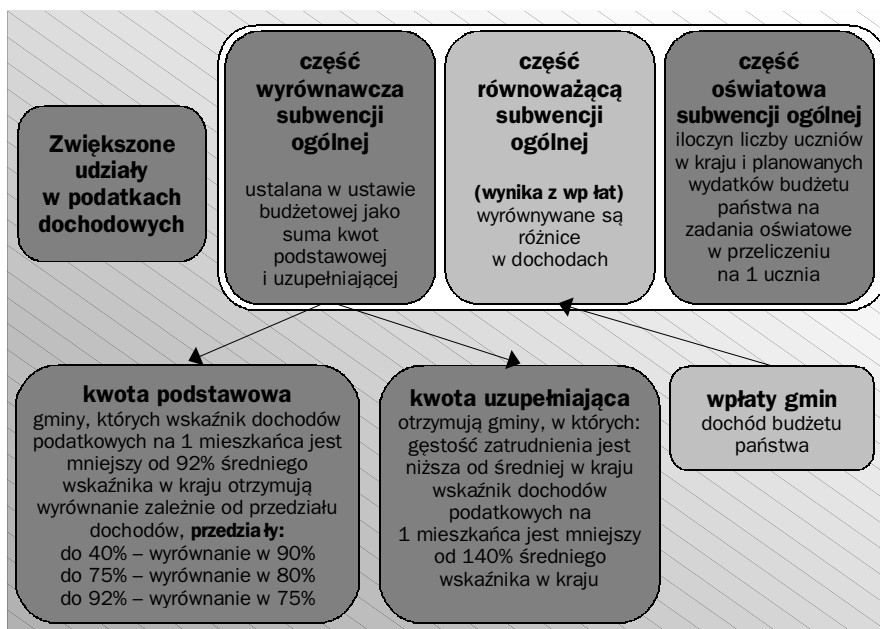
12. Realizując postulat jednostek samorządu terytorialnego, proponuje się stopniowe, łagodne dochodzenie do docelowego modelu finansowania niektórych zadań z zakresu pomocy społecznej:

- 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.

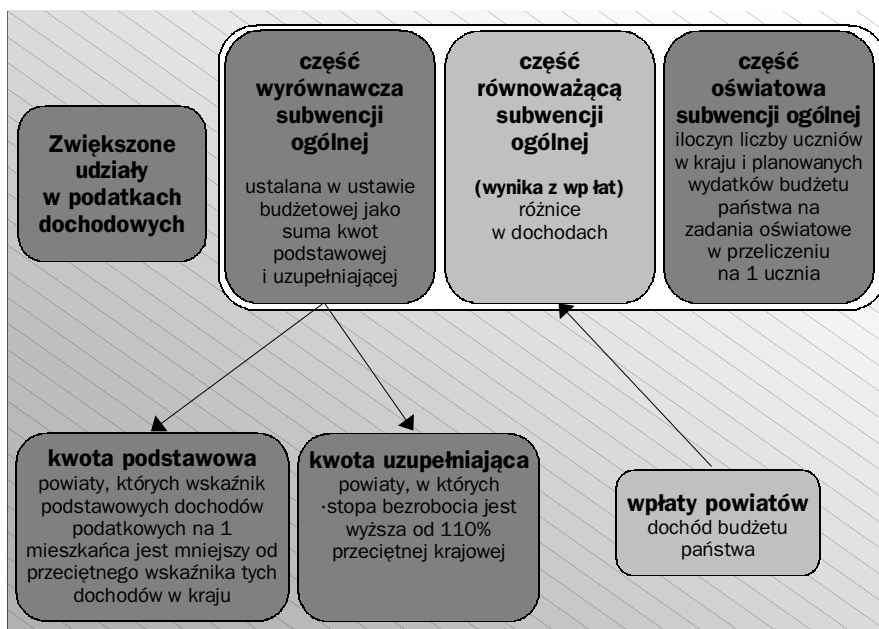
13. W okresie przejściowym prowadzony będzie na bieżąco monitoring, co pozwoli na ocenę prawidłowości proponowanych rozwiązań i dokonanie ewentualnych działań korygujących przy wprowadzaniu modelu docelowego.

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

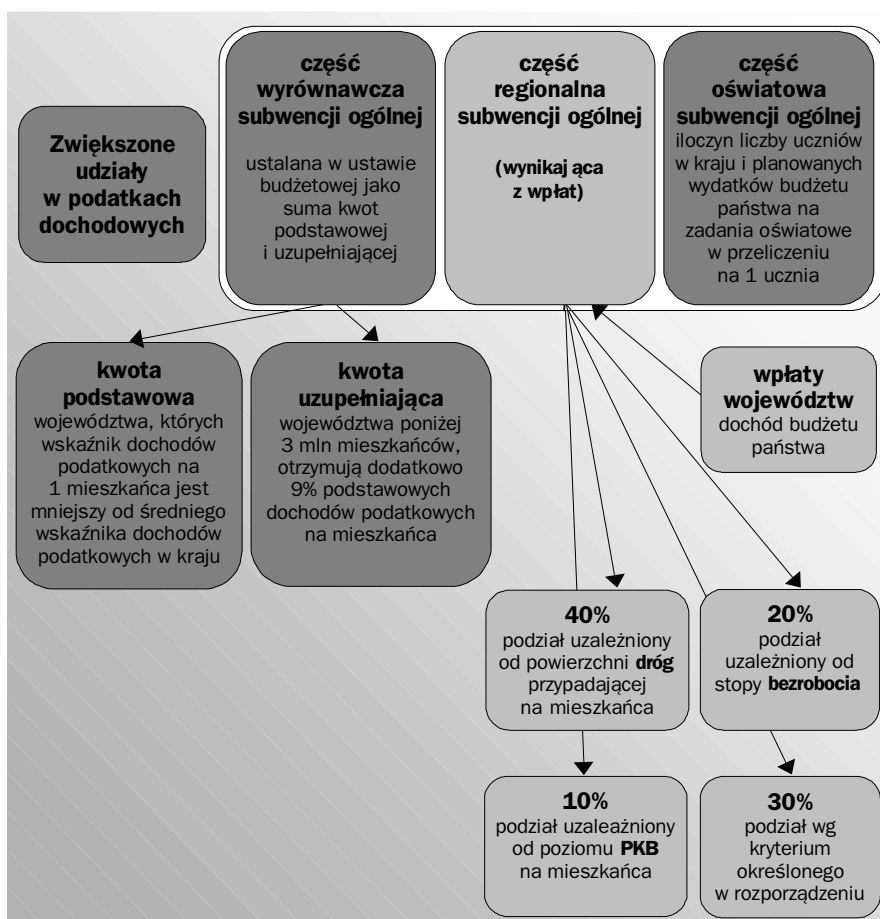
Wykres 4.8.
Dochody gmin po zmianach
[wydatek budżetu państwa]



Wykres 4.9.
Dochody powiatów po zmianach
 [wydatek budżetu państwa]



Wykres 4.10
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 – to państwowe fundusze celowe. Z finansowego punktu widzenia 14. 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 nabywania i obejmowania 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 trzech samorządowych funduszy celowych.

8. W toku konsultacji społecznych omawiano obecny stan zarządzania środkami gromadzonymi przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Środki tego funduszu przeznaczone są na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 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 PFRON zyskała w większości konsultowanych instytucji pozytywną ocenę, stąd też proponuje się utrzymanie tego funduszu.

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

- a) **Funduszu Alimentacyjnego** – wiąże się to bezpośrednio z proponowaną przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej reformą świadczeń rodzinnych, przewidzianą w ramach projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴³;
- b) **Funduszu Prywatyzacji** – środki tego funduszu są przeznaczone na pokrycie kosztów przeprowadzenia prywatyzacji oraz realizacji ustawy

⁴³ 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 wygzekwowania 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.

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 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 ograniczone⁴⁴.
Realizowane w dalszym ciągu ze środków funduszu zadania związane z pomocą społeczną dla kombatantów, utrzymywaniem bazy domów pomocy społecznej, zakładów leczniczych, ośrodków czasowo-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 zwiększe-

⁴⁴ Część poprzednio należnych kombatantom ulg, które były finansowane ze środków funduszu, została zastąpiona dodatkiem kompensacyjnym, wypłacanym przez organy rentowe i finansowanym z budżetu państwa.

niu 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 strukturalnych⁴⁵ oraz Funduszu Spójności⁴⁶. Będzie ona realizowana 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,
- ujednolicenie 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**

- zgodnie z ustawą z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników działający w ramach KRUS Fundusz Rezerwowy ma na celu pokrywanie niedoborów funduszu administracyjnego oraz 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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Angażowanie środków w inwestycje kapitałowe – mające na celu zwiększanie 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.

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.

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.

W gospodarce finansowej agencji wskazane byłyby dodatkowo:

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

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 zarówno pośrednio⁴⁷, 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 szczególnie, 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, na przykład na wzór francuskiej Agencji SAFER.

Nowa instytucja (o nazwie np. Bank Ziemski, Urząd Ziemski lub Krajowy Fundusz Rolny) zajmowałaby się sprawami związanymi z obrotem gruntami rolnymi, zagadnieniami związanymi z powiększaniem areału indywidualnych gospodarstw rolnych, tworzeniem nowych gospodarstw rodzinnych oraz ewentualnie sprawami dotyczącymi zaspokajania w części roszczeń Zabuzan, 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,

⁴⁷ Chodzi tu o przekazywanie środków Funduszowi Pracy, czyli finansowanie świadczeń przedemerytalnych, pomocy bezrobotnym pracownikom byłych PGR oraz aktywizacji zawodowej.

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 będące w posiadaniu agencji akcje i udziały w spółkach, utworzonych na bazie majątku zasobu, 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, na przykład 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 funkcjo-

nalny 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 wzięcia tych jednostek pod ściślejszą jurysdykcję 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.

ROZDZIAŁ VII

FUNKCJONOWANIE JEDNOSTEK SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI

I. SZKOŁY WYŻSZE

1. Obecnie działa w Polsce ponad 360 uczelni wyższych, z czego około jedną trzecią stanowią uczelnie państwowe, a resztę szkoły niepaństwowe. W 121 uczelniach państwowych uczy się 77% ogólnej liczby studentów. Wśród 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 Bank Gospodarstwa Krajowego (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 kolegiального 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 (MNiI) 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 MNiI prowadzić będzie wykaz tych jednostek (w tym jednostek badawczo-rozwojowych oraz posiadających status państwowego instytutu badawczego). Tylko jednostki umieszczone w 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.

ROZDZIAŁ VIII

SYSTEM PODATKOWY

I DANINY PUBLICZNOPRAWNE

I. SYSTEM PODATKOWY

Istniejący system podatkowy powstał w wyniku procesu zainicjowanego na początku lat 90. 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,
- ujednolicenie 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 przed-

siębiorców, 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 cywilnoprawnych (przepisy zostaną dostosowane do dyrektyw UE);
- podatku dochodowego od osób fizycznych;
- podatku dochodowego 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 płatni-

kami 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 zasady, że wypłaty odszkodowań z tytułu utraty zdrowia lub straty materialnej nie podlegają opodatkowaniu;
- utrzymaniu ulgi związanej ze wspólnym opodatkowaniem małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci, a także dla osób niepełnosprawnych;
- zachowaniu 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 praw nabytych przed 2003 rokiem 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 zasilał 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;
- ujednolicenie 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, z zachowaniem uproszczonych form rozliczania spowoduje pozostawienie przez budżet państwa u tej grupy podatników około 2,5 mld zł.

Szczegółowe rozliczenie skutków wprowadzonych zmian zawiera zamieszczona tablica.

Tablica 8.1.
Skutki reformy systemu podatków dochodowych w stosunku do systemu z roku 2003

		2004			2005			2006			2007	
		sektor finansów publicznych	budżet państwa	skutek dla podstawy JST	sektor finansów publicznych	budżet państwa	skutek dla podstawy JST	sektor finansów publicznych	budżet państwa	skutek dla podstawy JST	sektor finansów publicznych	budżet państwa
Podatek dochodowy od osób fizycznych												
PIT	wprowadzenie 17% stawki podatkowej	-1,4	-1,0		-1,5	-1,0	-1,5	-1,5	-1,1	-1,5	-1,6	-1,1
	likwidacja proponowanych ulg i zwolnień	0,3	0,2		2,0	1,4	2,0	2,4	1,7	2,4	6,6	4,6
	dochody kapitałowe	0,0	0,0		-1,4	-1,0	-1,4	-1,5	-1,0	-1,5	-1,6	-1,1
	przeniesienie działalności gospodarczej	0,0	0,0		-8,3	-5,8	-8,3	-8,7	-6,1	-8,7	-9,3	-6,5
	dywidenda stawka z 15% na 19%	0,1	0,1		0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2
RAZEM PIT		-0,9	-0,6		-9,0	-6,3	-9,2	-9,1	-6,3	-9,3	-5,7	-4,0
Podatek od osób prawnych												
CIT	obniżenie stawki do 19%	-4,5	-4,3		-4,2	-3,9	-4,2	-3,9	-3,7	-3,9	-4,2	-4,0
	likwidacja proponowanych ulg i zwolnień	0,2	0,2		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	przeniesienie działalności gospodarczej	0,0	0,0		5,7	5,4	5,7	6,0	5,7	6,0	6,5	6,2
	dywidenda stawka z 15% na 19%	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	likwidacja darowizn	0,1	0,1		0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	dochody kapitałowe	0,0	0,0		1,4	1,4	0,0	1,5	1,5	0,0	1,6	1,6
RAZEM CIT		-4,2	-3,9		3,4	3,3	1,9	4,0	3,9	2,5	4,3	4,2
OGÓŁEM (Skutki zmian w PIT i CIT)		-5,1	-4,5		-5,7	-3,0	-7,3	-5,1	-2,5	-6,8	-1,4	0,2

1.2. Uproszczone 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** – dotyczy 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 wtedy, 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) oraz kształtowany w powiązaniu z ceną żyta ogłaszaną 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 15 ha⁴⁸ 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 rolnicza⁴⁹. 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 opo-

⁴⁸ Co stanowi około dwukrotności przeciętnego gospodarstwa rolnego.

⁴⁹ 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.

datkowane 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, 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 ujednolicenie 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 to 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 pięciu latach podatkowych na zasadach ogólnych, określonych dla podatników prowadzących działalność gospodarczą;
- ujednolicenie 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 negocyjacyjnego 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 wartości opodatkowania z rzeczywistą wielkością rynkową nieruchomości.

Cele reformy

Podstawowe cele reformy to:

- ujednolicenie 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 PUBLICZNOPRAWNE

1. W polskim systemie gospodarczym istnieje 59 rodzajów danin publicznych, 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 2003 r. przeglądu wszystkich danin publicznych leżących w jego kompetencjach oraz zbadać możliwości ograniczania ich liczby, na przykład przez łączenie, a przede wszystkim poprzez ujednolicenie sposobu ich naliczania i uproszczenie zasad uiszczania. Propozycje w tym zakresie muszą być przedstawione Radzie Ministrów do 15 sierpnia 2003 r.

2. Ewentualne zmniejszenie wysokości obciążeń przedsiębiorców z tytułu danin publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (około 22% tych danin jest należnych tym jednostkom) musi być wynegocjowane w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu (KWSM).

Ministerstwo Finansów w ramach własnych kompetencji rozpoczęło już zmiany zmierzające do zmniejszenia ilości danin publicznoprawnych. 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 4.164 zł do 2.000 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 – 1.000 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 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 publicznoprawnych, które można byłoby znieść, proponuje się niepobieranie 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.

ROZDZIAŁ IX

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.

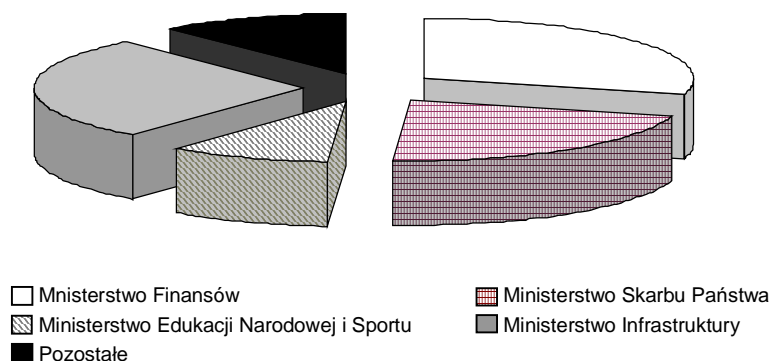
I. NOWE ROZWIĄZANIA W RAMACH ŚRODKÓW SPECJALNYCH

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.

Wykres 9.1.

Struktura środków specjalnych w podziale na głównych dysponentów



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) dofinansowywanie 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.

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 publicznoprawne). 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. UELASTYCZNIE NIE WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA

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

Waloryzacja oznacza taki sposób obliczenia wydatków, że w kolejnych latach utrzymana jest stała ich wartość realna. Na przykład 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. Na przykład 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 oraz celów polityki społecznej i gospodarczej, a także do możliwości budżetowych.

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 2003 r. 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 skutkowała poprawą ściągalności podatków. Poprawie funkcjonowania przedsiębiorstw służą również działania podjęte w ramach ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publiczno-prawnych od przedsiębiorców oraz o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Przeprowadzony został proces umorzenia należności objętych restrukturyzacją, a także zaproponowano nowe rozwiązania wprowadzające premię podatkową oraz przepisy w zakresie tworzenia rezerw bankowych. Przykładem decyzji mającej obniżyć przemysł oraz powiększyć bazę podatkową było obniżenie stawki podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe o 30%. Zgodnie z założeniami decyzja ta ograniczyła przemysł 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, ograniczanie skali przemytu i poprawę ściągalności 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 ryczałtowane 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 jest wykorzystanie środków z Unii Europejskiej na poprawę infrastruktury na przejściach granicznych. Przystosowywanie wschodniej granicy Polski do stan-

dardów 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 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. Sześć instrumentów 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, aktywne źródło, a mianowicie tzw. 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 2002 r., 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, to są z nadmiarem skompensowane 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 byłoby ona potrzebna 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 2003 r. „Rezerwa rewaluacyjna NBP”). Z kolei Komisja Badania Rocznych Sprawozdań 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 nieprzekazane 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 zmienia 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 Rady Polityki Pieniężnej (RPP) w ramach koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej. Aby zachęcić do tego ostatecznego rozwiązania, proponuje się wykorzystanie części rezerwy rewaluacyjnej do wsparcia realizacji reformy finansów publicznych – w roku 2004 kwoty 9 mld zł, a w roku 2005 – 6 mld zł. 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 tego urzędu do rozbudowanego nieco Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

3. Proponuje się zlikwidować Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

ROZDZIAŁ X

INSTRUMENTY FINANSOWE

I. 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 być 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 rozszerzenie zakresu wykorzystywanych instrumentów finansowych.

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

Niezbędne środki publiczne i prywatne zostaną zapewnione między innymi poprzez:

- wykorzystanie tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji, takich jak poręczenia i gwarancje, czyli całej gamy 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 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 odpowiednie 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.

II. FUNDUSZE INWESTYCYJNE

W proponowanej ustawie o funduszach inwestycyjnych:

- 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 inwestycjnemu 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 utworzenie 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 będące rozwiązaniem umożliwiającym 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 ich 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.

III. SEKURYZACJA

Sekurytyzacja jest metodą monetyzowania 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 w oparciu o otrzymane należności emituje i sprzedaje papiery dłużne reprezentujące te należności⁵⁰.

Generalny schemat transakcji sekurytyzacyjnej jest przedstawiony na wykresie 10.1. Transakcja taka składa się z następujących elementów:

- przekazanie aktywów, na przykład 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 są 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);
- 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, na przykład w euro, a należności są okre-

⁵⁰ Specjalną odmianą ABS są *Mortgage Based Securities* (MBS).

ślone w innej, na przykład z złotych, 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. 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.

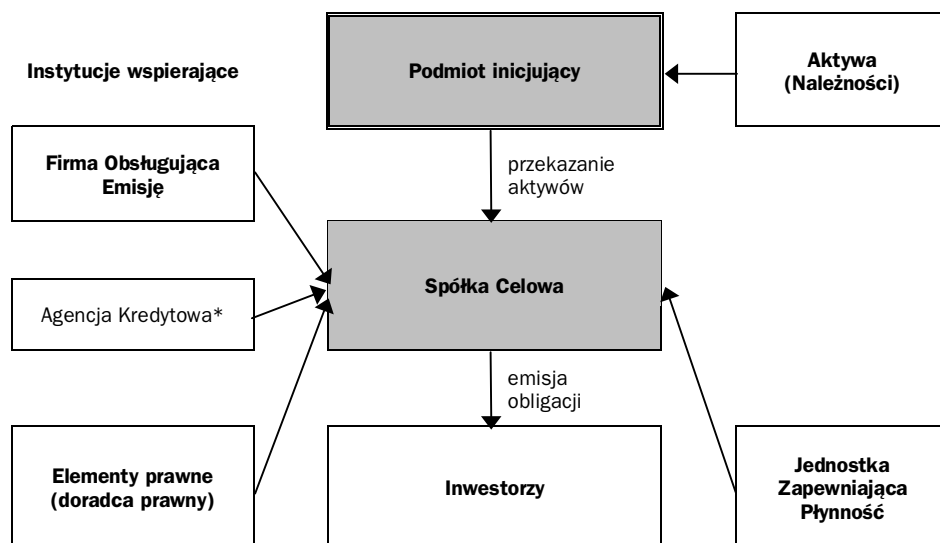
Tradycyjnie sekurytyzacja jest stosowana do obsługi zobowiązań kredytowych. Jednak w wielu krajach – zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Stanach Zjednoczonych – wypracowano również inne sposoby jej wykorzystania. Spółkom celowym przekazuje się prawo do aktywów sektora publicznego, w tym prawo do przyszłych dochodów, na przykład 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 się w tym okresie 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 finansowaniu projektów infrastrukturalnych.

Szczególna 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.

Wykres 10.1.
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 zadecydowanego poprawienia ściągalności płatności. Istotnym elementem takiej transakcji może być wykorzystanie do ściągania należności podmiotów prywatnych, które są motywowane przez mechanizm podziału dochodów.

Wreszcie, sekurytyzacja wpływa na zapewnienie płynności budżetu poprzez monetyzację aktywów długoterminowych i niepłynnych, takich jak na przykład 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 i nie stwarzać zagrożenia 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 na przykład 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 inwestycyj-

nych. 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.

IV. PORĘCZENIA I GWARANCJE

1. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Kształtowanie się działalności poręczycielskiej i gwarancyjnej Skarbu Państwa w latach 2000-02 ilustrują poniższe dane:

Tablica 10.1.

Działalność poręczeniowa i 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).

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.

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 Skarb Państwa zobowiązań Agencji Rynku Rolnego w kwotach odpowiednio 0,4; 0,5; 0,8 i 0,3 mld zł.

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 w oparciu o wcześniej podjęte decyzje. 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 euro) 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. BGK 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.

V. 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 na przykład 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 wzor-

ców 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 na przykład transportu, budowy dróg i autostrad, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, edukacji, co będzie wymagało pewnych szczegółowych zmian legislacyjnych, proceduralnych i logistycznych.

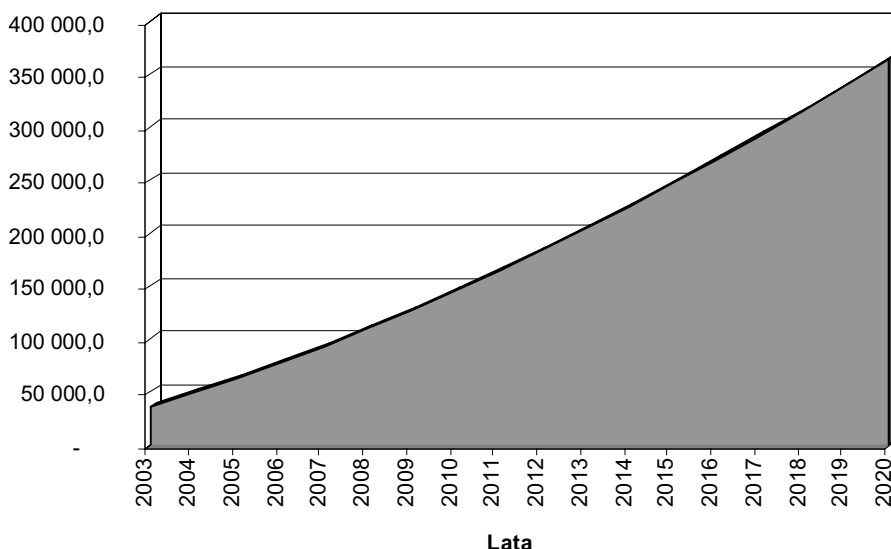
Efektem intensywnej dyskusji i prac na rzecz rozwoju PPP powinno być przygotowanie założeń dla przyszłej ustawy regulującej zasady partnerstwa publiczno–prywatnego w Polsce. Ustawodawstwo dotyczące PPP powinno zapobiegać patologiom związanym z nadużyciem tej formy realizacji zadań publicznych. Patologie 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);
- stosowaniu 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 zmianach nakładów).

VI. 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.

Wykres 10.2.
Prognoza wysokości aktywów OFE (w mln złotych)



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 dla OFE (głównie w drodze działań sekurytyzacyjnych) 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 taki 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 w realizowanie projektów inwestycyjnych wymusza 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. Na przykład dotacja na restrukturyzację ZOZ-ów, zgodnie z poglądem części prawników, przestaje być dotacją po wpłynięciu na konto organu założycielskiego (jst). Takie rozumowanie oznaczałoby jednak, 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 właściwość wiąże się z działalnością samorządów w zakresie spraw finansowych, gospodarką finansową i stosowaniem procedur zamówień publicznych, wpłynie na ujęcie wszystkich zagadnień systemu finansów publicznych przez jeden organ 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, na przykład poziom 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.

go, 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 oraz 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, będącej przedmiotem prac parlamentarnych. Po kilkumiesięcznych pracach w Komisji Finansów Publicznych Sejm w dniu 20 maja 2003 r. 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 Cei 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 się będzie 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 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 szczególnie 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 wzmocnienie kontroli nad działalnością tych służb oraz 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 syme-

tryczności w stosunku do Służby Celnej oraz kontroli skarbowej (dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej są organami od 1 lipca 2002 roku). 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 obsadzane w wyniku przeprowadzanych konkursów. Umożliwi to dobór kadry o wysokich kwalifikacjach, spełniających najwyższe wymagania zawodowe i etyczne.

Z dniem 1 stycznia 2004 roku nastąpi przeniesienie 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.

ROZDZIAŁ XII

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) stanowiąc 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 ujednolicone 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 tech-

nologii). 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 oraz szczególnych zasad wydatkowania i rozliczania.

Do strategicznych celów w tym zakresie należą:

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)⁵¹.

⁵¹ Szczegóły związane z zakresem funkcjonowania, harmonogramem wdrożenia i stanem zaawansowaniem wyżej wymienionych systemów znajdują się w dokumencie: „Strategia Informatyzacji Resortu Finansów”.

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

IV. UJEDNOLICENIE ZASAD RACHUNKOWOŚCI BUDŻETOWEJ

Ogóln światowa 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 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 wprowadzające pełną rachunkowość memoriałową lub dodatkowe informacje oparte 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.

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

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 równoczesne sfinansowanie składki do UE i wszystkich płatności na rzecz rolnictwa. Gdyby zaś podjęto decyzję 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 2003 r. – 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 przeciągający się kryzys – nie tylko finansowy, ale także społeczno-polityczny.

3. Produkt krajowy brutto do 2006 r. wzrastałby w średniorocznym tempie co najwyżej o 0,7%, a więc poniżej poziomu odczuwalności społecznej. Byłoby to równoznaczne z powrotem do, wywołanej niepotrzebnym przechłodzeniem koniunktury, fazy stagnacji występującej do połowy 2002 r. 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 stagnacji 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

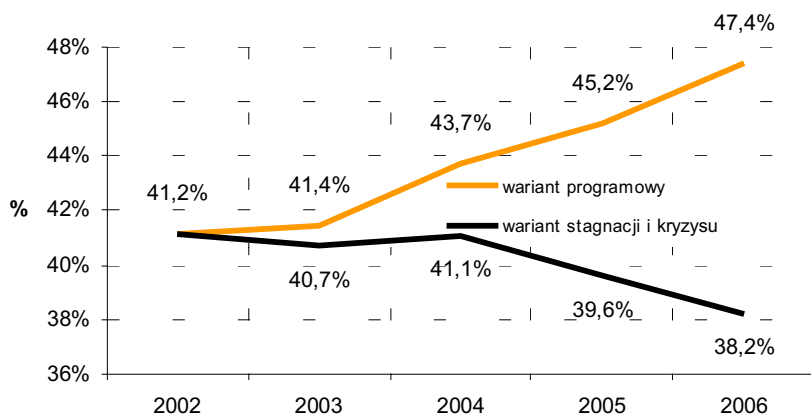
** prognoza

4. Taki scenariusz byłby równoznaczny z załamaniem systemu finansów publicznych. Ograniczone byłyby wówczas możliwości realizacji ustawy budżetowej 2003 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%.

Wykres 13.1.

PKB na 1 mieszkańca według PSN w relacji do przeciętnego poziomu PKB w UE. Porównanie wariantów*



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

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 Unii byłby coraz większy.

Takiego scenariusza należy unikać za wszelką cenę. I można go uniknąć 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.

O Naprawie Naszych Finansów

III

REFORMY STRUKTURALNE

I WZROST GOSPODARCZY 2002-03

BILANS OTWARCIA – BILANS ZAMKNIĘCIA

Jesienią 2001 roku polska gospodarka znajdowała się w fazie kryzysu. I chociaż polityka rządu realizowana podczas następnych ośmiu miesięcy niebezpieczeństwo jego eskalacji zażegnała, to w połowie 2002 roku nadal gospodarkę cechowała stagnacja produkcji, głębokie załamanie procesów inwestycyjnych oraz narastający pesymizm konsumentów i przedsiębiorców. Istniało duże niebezpieczeństwo dalszego wzrostu deficytu budżetu państwa, a ważne reformy strukturalne – zwłaszcza w obrębie finansów publicznych – utknęły w martwym punkcie. Opóźnione były negocjacje dotyczące finansowych i budżetowych aspektów członkostwa w Unii Europejskiej, a pozycja Polski na międzynarodowych rynkach finansowych słabła. Rząd nie dysponował całościową i spójną koncepcją polityki społeczno-gospodarczej, co groziło utrwaleniem się tych niebezpiecznych zjawisk.

Na tym tle procesy społeczno-gospodarcze zanotowane w drugiej połowie 2002 roku i pierwszej połowie 2003 roku wskazują, że gospodarka powraca na ścieżkę szybkiego wzrostu. Pomimo niekorzystnej koniunktury zewnętrznej w krótkim czasie nastąpiło radykalne odwrócenie tendencji rozwojowych, przede wszystkim wskutek oddłużenia przedsiębiorstw i zwiększenia skali ich odpisów amortyzacyjnych oraz konsekwentnej polityki finansowej, w tym zwłaszcza przygotowania i realizacji budżetu stabilizacji i rozwoju na rok 2003. Istotne znaczenie dla przyspieszania tempa wzrostu produkcji i tworzenia nowych miejsc pracy miało także osłabienie kursu złotego, co dodatkowo sprzyja ekspansji eksportowej przedsiębiorstw. Zmienia się przy tym charakter procesów rozwojowych: z rachitycznego wzrostużywionego importem przechodzimy do dynamicznego wzrostu stymulowanego eksportem.

W rezultacie takiej polityki produkcja przemysłowa w II kwartale 2003 roku wzrosła realnie aż o 9,1 procent, podczas gdy rok temu spadła bezwzględnie o 0,4 procent. O ile PKB rok temu rósł o śladowe 0,5 w I kwartale i 0,8 procent w II, to w II kwartale 2003 roku zwiększył się aż o 3,8 procent. W ślad za tym spada bezrobocie – w ostatnich okresie aż o około 50 tysięcy osób średnio miesięcznie. Zasadniczo poprawił się bilans obrotów bieżących. Podczas gdy ich deficyt na koniec II kwartału 2002 roku sięgał jeszcze 4,0 procent, to na koniec I półrocza 2003 roku wynosi tylko 2,9 procent, co jest najniższym poziomem od siedmiu lat.

To przyspieszenie dokonuje się przy rekordowo niskiej inflacji, której poziom mierzony wskaźnikiem cen konsumpcyjnych wyniósł w II kwartale 2003 roku 0,5 procent. Bez większych napięć realizowany jest także budżet centralny i budżety samorządów terytorialnych. Deficyt budżetu państwa, liczony według metodologii Unii Europejskiej, nie przekracza w 2003 roku 4 procent PKB i jest o około 0,5 punktu mniejszy niż w roku 2002. Ograniczany jest przy tym fiskalizm, gdyż coraz niższa jest relacja wydatków budżetu państwa do PKB. Na tym tle – a także w obliczu poprawy konkurencyjności mikroekonomicznej i poziomu rentowności przedsiębiorstw – rośnie optymizm zarówno przedsiębiorców i inwestorów, jak i konsumentów. Poprawiają się również oceny i notowania Polski na międzynarodowej arenie finansowej, pośród globalnych banków i inwestorów.

Nie zostały jednak jeszcze w pełni przezwyciężone negatywne tendencje obserwowane w latach 2000-01 i w pierwszej połowie 2002 roku, spowodowane wprawdzie niepotrzebnym przechłodzeniem koniunktury i wadliwą polityką finansową – zwłaszcza pieniężną – a później również opóźnieniami w realizacji niektórych reform strukturalnych, także przez obecny rząd, który do początków lata 2002 nie wypracował skutecznego programu wzrostu gospodarczego. Obecnie zaś wzmocnienie pozytywnych, występujących już od roku tendencji wymaga właściwego ukierunkowania i intensyfikacji reform – w tym w obszarze prywatyzacji i zarządzania majątkiem państwowym – jak również podjęcia nowych działań, zwłaszcza na odcinku finansów publicznych. W społecznej gospodarce rynkowej ich systemowa i redystrybucyjna rola sprowadza się do dwóch kluczowych obszarów: zapewnienia skutecznego funkcjonowania państwa i jego instytucji oraz zagwarantowania stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

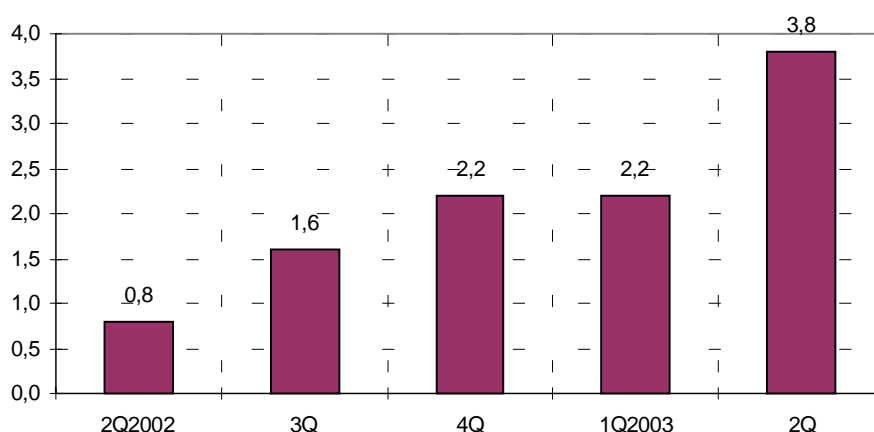
W aktualnych warunkach szczególnego znaczenia nabiera także konieczność dostosowania systemu finansów publicznych do nadchodzącego członkostwa w Unii Europejskiej oraz dalszy rozwój instytucji demokracji

obywatelskiej poprzez autentyczne wzmocnienie samorządności. Na tym polu podczas minionego 2002 roku zaszły istotne zmiany, także legislacyjne, polegające na uchwaleniu wielu nowych rozwiązań ustawowych. Podkreślenia ponadto wymaga wynegocjowanie korzystnego pakietu finansowo-budżetowego, zwieńczonego porozumieniami podczas szczytu w Kopenhadze i potwierdzonego stosownymi zapisami w Traktacie Akcesyjnym w Atenach. Jednakże dalszy postęp i utrzymanie się na ścieżce szybkiego wzrostu oraz czerpanie w pełni korzyści z przynależności do Unii Europejskiej nie będzie możliwe bez konsekwentnej realizacji postulatów i zadań zapisanych w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” – kompleksowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski na następne lata.

1. Dynamika Produktu Krajowego Brutto (PKB)

Uwzględniając wzrost aktywności gospodarczej w poszczególnych branżach – w szczególności w przemyśle i usługach rynkowych oraz znaczną poprawę w odniesieniu do eksportu – w II kwartale 2003 roku tempo wzrostu PKB uległo przyspieszeniu do 3,8 procent wobec 0,8 rok temu oraz 1,0 i 1,4 procent odpowiednio w latach 2001 i 2002. Na tym tle oczekiwać można dla całego 2003 roku tempa wzrostu nie mniejszego niż 3,5 procent, czyli zgodnego z założeniami budżetu, a zarazem ponad trzykrotnie szybszego niż w roku 2001.

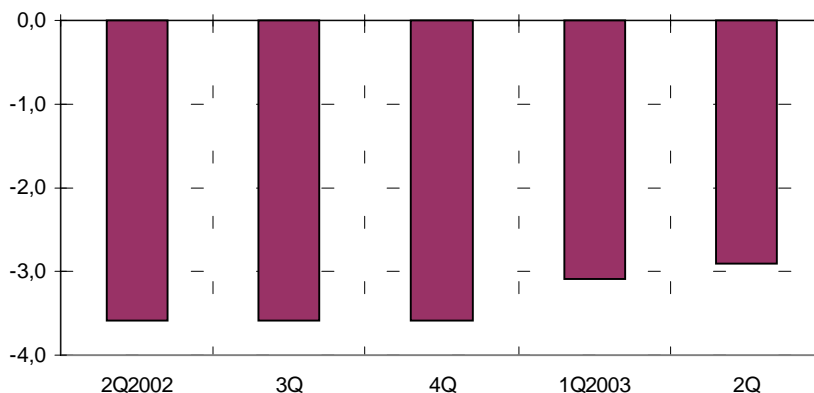
Wykres 1.
Tempo wzrostu PKB (w %)



2. Obroty handlu zagranicznego a ekspansja gospodarcza

Pomimo słabej koniunktury w gospodarce światowej – w szczególności u naszych partnerów handlowych z Unii Europejskiej i USA – oraz silnej aprecjacji realnego kursu walutowego, obserwowanej w okresie od IV kwartału 1999 roku do II kwartału roku 2002, w drugiej połowie minionego 2002 roku odnotowano już znaczną poprawę w sferze handlu zagranicznego. Wyższa dynamika eksportu niż importu wpłynęła na poprawę salda obrotów towarowych, a ich deficyt w skali całego poprzedniego roku zmniejszył się o około 1,3 miliarda USD w porównaniu z 2001 rokiem. Wyraźnie obniżył się także deficyt na rachunku obrotów bieżących – z blisko 7,2 miliarda USD w roku 2001 do 6,7 miliarda rok później. W konsekwencji deficyt obrotów bieżących w relacji do PKB osiągnął w 2002 roku poziom 3,6 procent wobec 3,9 procent w 2001 roku.

Wykres 2.
Saldo rachunku obrotów bieżących (w % PKB)



W pierwszej połowie 2003 roku utrzymywała się bardzo wysoka dynamika eksportu – i to pomimo negatywnych tendencji u naszych głównych partnerów handlowych, zwłaszcza w Niemczech. Dowodzi to zwiększającej się zdolności dostosowawczej w zakresie podaży i elastyczności asortymentowej polskich przedsiębiorstw na tle słabnącego wobec euro złotego. W okresie stycznia-kwietnia 2003 roku wpływy z eksportu wyniosły ponad 12,2 miliarda USD i były aż o 27,7 procent większe niż w analogicznym okresie 2002 roku, natomiast wypłaty za import wyniosły blisko 15,5 miliarda USD,

czyli 19,6 procent więcej niż przed rokiem. W rezultacie deficyt na rachunku obrotów bieżących osiągnął 1,95 miliarda USD wobec 2,98 miliarda USD w tych samych miesiącach 2002 roku. Wstępne dane za maj i czerwiec 2003 roku potwierdzają te tendencje. Jest przy tym oczywiste, że taka ekspansja eksportu ma swój pozytywny wpływ na ogólną rentowność sektora przedsiębiorstw, a nade wszystko na poziom produkcji i zatrudnienia.

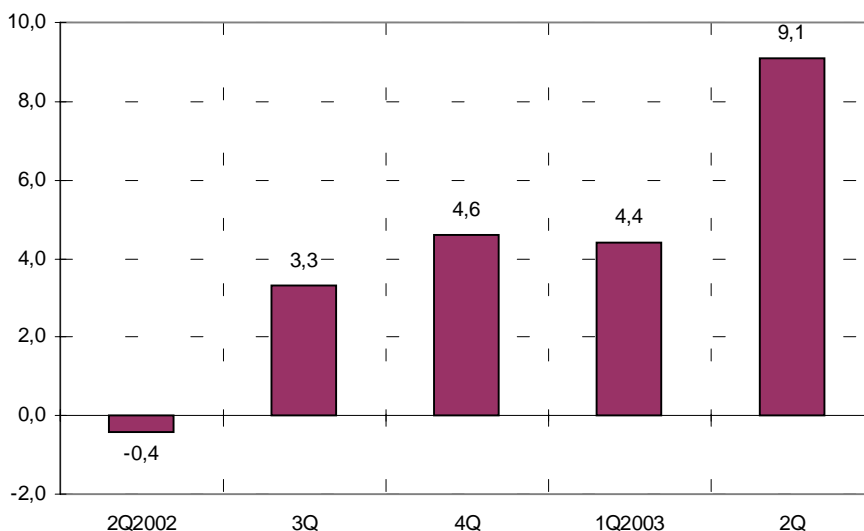
Wysoka dynamika eksportu wynika przede wszystkim z rosnącej konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, które coraz lepiej radzą sobie na rynkach zagranicznych. Relatywnie słaby przy tym popyt zagraniczny zmusza eksporterów do restrukturyzacji firm, obniżki kosztów własnych i poprawy efektywności. Są to nader korzystne zjawiska, sprzyjające wzmacnianiu naszego potencjału produkcyjnego.

3. Od spadku produkcji przemysłowej do jej szybkiego wzrostu

W maju 2003 roku produkcja sprzedana przemysłu skoczyła w górę w ujęciu realnym aż o 11,7 procent, a w okresie pierwszych pięciu miesięcy roku była o ponad 6 procent większa niż w analogicznym okresie 2002 roku. Jej wysoka dynamika utrzymuje się także w czerwcu. W rezultacie: choć produkcja ta w II kwartale 2002 roku spadła o 0,4 procent, to podczas II kwartału 2003 roku jest aż o 9,1 procent większa niż rok wcześniej!

Jest to już zmiana jakościowa, a zasadniczy wpływ na nią mają cztery czynniki. Po pierwsze, skuteczna restrukturyzacja finansowa i oddłużenie przedsiębiorstw dokonywane zgodnie z „pakietem antykryzysowym” przygotowanym latem 2002 roku. Restrukturyzacji poddało się 60 tysięcy przedsiębiorstw, w tym ponad 98 procent to małe i średnie firmy prywatne, którym zagrażała nieuchronna upadłość. Przy okazji uratowano około 210 tysięcy miejsc pracy. Po drugie, bezinflacyjnie rosnący popyt wewnętrzny, a w ślad za tym zwiększające się szanse zbytu na krajowym rynku, co jest skutkiem pomyślnej realizacji założeń polityki dochodowej, w tym wynikającej z proporcji finansowych zapisanych w tegorocznym budżecie. Po trzecie, rosnące możliwości sprzedaży na rynkach zagranicznych, biorące się między innymi z poprawy opłacalności produkcji w wyniku osłabienia kursu złotego wobec euro. I wreszcie po czwarte – i, być może, najważniejsze – poprawiająca się jakość zarządzania przedsiębiorstwami oraz rosnące umiejętności marketingowe ich kadry kierowniczej.

Wykres 3.
Saldo rachunku obrotów bieżących (w % PKB)



Ponadto po głębokim załamaniu poprzednich lat odwróciła się spadkowa tendencja w sferze budownictwa mieszkaniowego, co przejawia się w odnotowywanym w ostatnim okresie ponad dwukrotnym wzroście wartości produkcji jednostek przygotowujących tereny pod budowę. Na tym między innymi tle ponownie zaczynają rosnąć inwestycje.

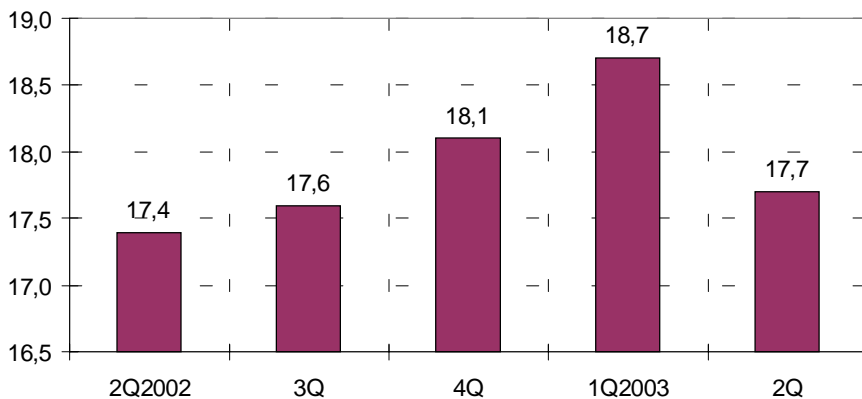
4. Wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia

W końcu 2002 roku w urzędach pracy zarejestrowanych było 3.217 tysięcy osób poszukujących zatrudnienia, a stopa bezrobocia wynosiła 18,1 procent. W wyniku wchodzenia na rynek pracy osób urodzonych w okresie wyżu demograficznego lat 70. i 80. – a także niedostatecznej skuteczności polityki zwalczania bezrobocia i tworzenia nowych, alternatywnych miejsc pracy – zwiększyła się ona jeszcze do rekordowego poziomu 18,8 procent na koniec lutego 2003 roku. Sytuację na rynku pracy utrudniają również wysokie, podtrzymywane w rezultacie braku stosownych reform, koszty pracy oraz wciąż mała mobilność przestrzenna i zawodowa bezrobotnych.

Zważywszy na czynniki strukturalne i przyspieszenie tempa wzrostu produkcji oraz na wyjątkowo pozytywne skutki „pakietu antykrzysowego” – jak również uwzględniając sezonowość w kształtowaniu się bezrobocia –

jego stopa na koniec pierwszego półrocza 2003 roku spadła do 17,7 procent, a ilość osób bezrobotnych zmniejszyła się o około 200 tysięcy w porównaniu ze szczytowym poziomem sprzed kilku miesięcy. Kontynuacja tej korzystnej tendencji – z oczywistymi pozytywnymi skutkami dla redukcji skali ubóstwa i ograniczania zakresu wykluczenia społecznego – wymaga utrzymania wysokiej dynamiki produkcji i stosowania aktywnych form walki z bezrobociem.

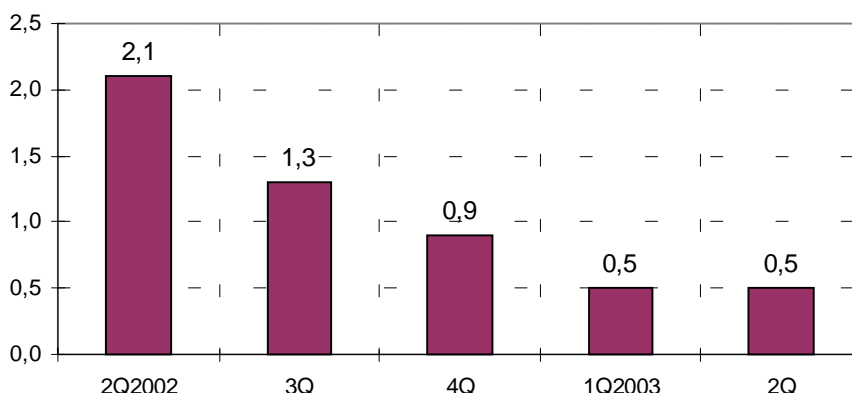
Wykres 4.
Stopa bezrobocia (w % na koniec okresu)



5. Redukcja skali inflacji

Do połowy 2003 roku trwała wyraźna tendencja spadkowa w odniesieniu do inflacji. Jej średnie roczne tempo obniżyło się z 5,5 procent w roku 2001 do 1,9 procent w roku 2002 i rekordowo niskiego poziomu 0,3 w kwietniu oraz 0,4 procent w maju 2003 roku. Inflacja w drugim kwartale 2003 – liczona jako zmiana średniego poziomu cen konsumpcyjnych w tym okresie w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego – wyniosła 0,5 procent. Tak znaczny spadek inflacji wynikał w głównej mierze z systematycznej redukcji oczekiwań inflacyjnych w wyniku pogłębiania się konkurencji na rynku dóbr i usług (zarówno konsumpcyjnych, jak i zaopatrzeniowych), relatywnie niskiej dynamiki popytu krajowego, nadwyżek produktów żywnościowych w niektórych segmentach rynku oraz bardzo wysokiego poziomu realnych stóp procentowych. Niestety, ten ostatni czynnik w jeszcze większym stopniu niż do zbijania inflacji przyczyniał się do hamowania możliwego do osiągnięcia tempa wzrostu produkcji i zatrudnienia.

Wykres 5.

Inflacja (wskaźnik cen konsumpcyjnych w %)**6. Budżet stabilizacji i rozwoju**

W 2002 roku głośno było o zasadzie „inflacja + 1”, co miało oznaczać, że wydatki budżetu państwa w 2003 roku powinny zwiększyć się nominalnie o nie więcej niż wskaźnik planowanej (wtedy aż na 3 procent) inflacji powiększonej o jeden punkt procentowy. Przy takich założeniach – intencjonalnie zaakceptowanych przez rząd przed podjęciem szczegółowych prac nad budżetem stabilizacji i rozwoju – wydatki w roku 2003 powinny wynosić około 193 miliardy, a deficyt nie powinien przekraczać 40 miliardów złotych. Natomiast *de facto* rok temu luka między projektowanymi wydatkami a dochodami sięgała 60 miliardów złotych, gdyż wydatki preliminowane przez ministrów i innych dysponentów części budżetowych były o około 16 miliardów większe, dochody zaś zakładano o około 4 miliardy mniejsze niż to ostatecznie przyjęto. Dokonując olbrzymich wysiłków dostosowawczych – zwłaszcza po stronie racjonalizacji wydatków – groźba tak wielkiego deficytu została zażegnana i ostatecznie ograniczono go do 38,7 miliardów złotych, co stanowiło 0,5 punktu procentowego PKB mniej niż rok wcześniej. W istocie więc formuła „inflacja + 1” w początkowej fazie prac nad budżetem na rok 2003 miała postać „inflacja + 9”.

Budżet na rok 2003 – jedyny podczas piętnastu lat polskiej transformacji, w okresie 1989-2003, przyjęty na czas, czyli przed początkiem nowego roku – był w pierwszej połowie roku realizowany pomyślnie. Jego dochody po pięciu miesiącach wyniosły 56,7 miliardów złotych, tj. 36,4 procent docho-

dów prognozowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu z odpowiednim okresem poprzedniego roku dochody budżetu państwa były wyższe nominalnie o 5,9 procent, co oznacza ich realny wzrost o 5,3 procent. Przyczyniły się do tego – niezależnie od poprawy ogólnej koniunktury gospodarczej – większe wpływy z podatków pośrednich, w szczególności z VAT i akcyzy. Stopień realizacji wydatków w tychże pięciu miesiącach wyniósł 41,1 procent przewidywanej na 2003 rok kwoty i również nie odbiega od planowanych wydatków. Tak więc realizacja budżetu na 2003 rok przebiega pomyślnie i brak jest jakichś poważniejszych zagrożeń w jego wykonaniu.

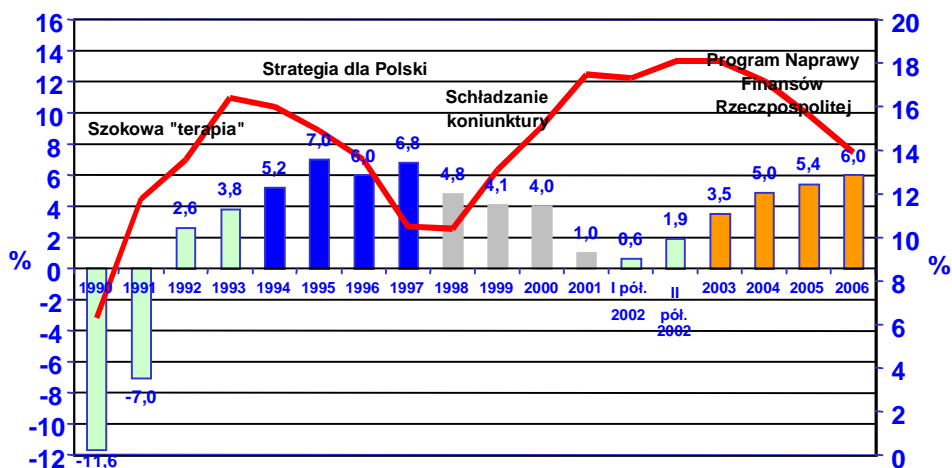
7. Rosnący optymizm konsumentów, przedsiębiorców i inwestorów

Na początku czerwca 2003 roku wskaźnik optymizmu konsumentów (WOK) poprawił się o kolejne 4 punkty, osiągając pułap 81 punktów. Wpływ na to bezsprzecznie ma nie tylko wzrost spożycia finansowanego z dochodów osobistych ludności o ponad 3 procent w trakcie minionych dwunastu miesięcy, ale także coraz silniejsze przekonanie, że ten wzrost może przetrwać w trwałą tendencję w następnych miesiącach i latach. Przy okazji ocena tzw. klimatu gospodarczego poszła w górę aż o 7 punktów. „Barometr Rzeczypospolitej” – swoista średnia ważona, odzwierciedlająca nastroje i oczekiwania zarówno producentów, jak i konsumentów – przekroczył psychologiczną barierę tysiąca punktów, podczas gdy na początku roku wynosił 992,5 punktu. Do jego wzrostu przyczyniły się głównie „lepsze oceny przyszłej koniunktury przez przedsiębiorców oraz poprawa nastrojów konsumenckich”. Ponadto wskaźnik koniunktury bankowej *Pengab* wzrósł w czerwcu 2003 roku o 3,1 punktu – do poziomu 16,1.

Wszystko to wiąże się z odczuwanym coraz powszechniej przyspieszeniem tempa wzrostu produkcji, z jednej strony, oraz z nadzieją na realizację odpowiedniej strategii rozwoju i kontynuację reform strukturalnych, nakreślonych w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, z drugiej strony, w tym z uproszczeniem systemu podatkowego i jakościowym zmniejszeniem obciążeń podatkowych, zwłaszcza dla przedsiębiorców aż o 8 punktów procentowych – z 27 do 19 procent. Może to dobrze rokować na przyszłość, o ile tylko kontynuowana będzie zapoczątkowana w połowie 2002 roku strategia przyspieszania tempa wzrostu gospodarczego i o ile realizowane będą główne wątki tego programu. Wówczas PKB na mieszkańca może się zwiększyć w latach 2004-07 o kolejne 24 procent.

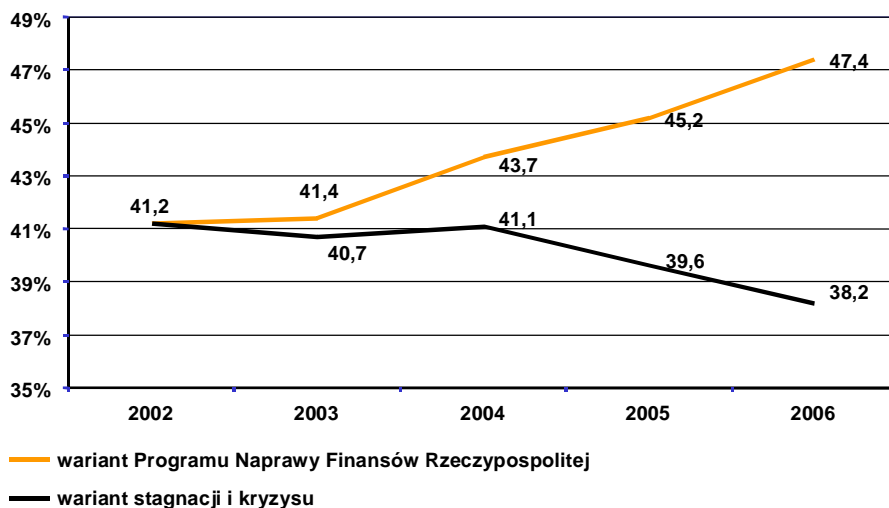
Wykres 6.

Dynamika PKB i stopa bezrobocia w latach 1990-2007

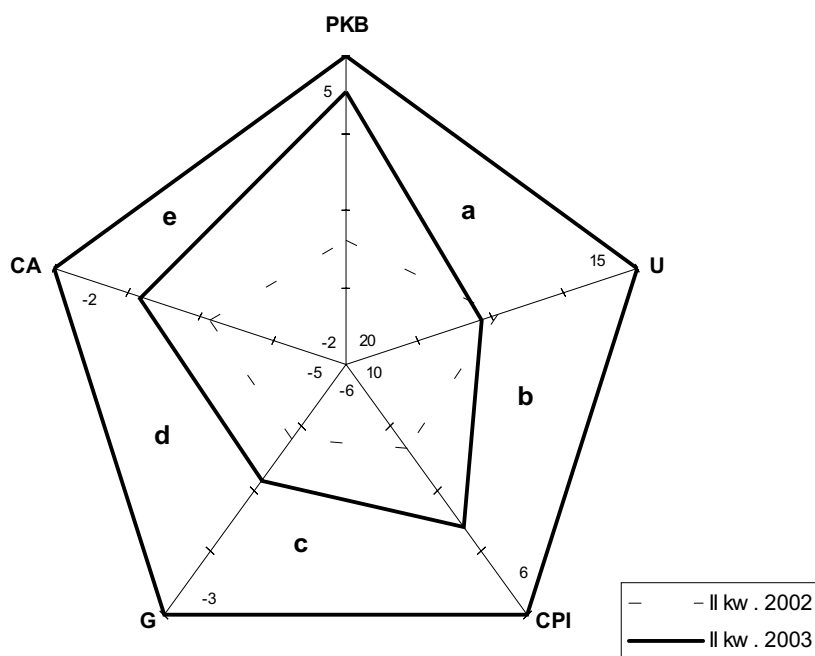


Wykres 7.

**PKB na mieszkańca w Polsce
w porównaniu do przeciętnej Unii Europejskiej
(według parytetu siły nabywczej)**



Wykres 8.
Pięciokąt stabilizacji makroekonomicznej



dane	II kw. 2002 r.	II kw. 2003 r.
PKB	0,8	3,8
CPI*	2,1	0,5
U	17,4	17,7
G	-5,1	-4,6
CA	-3,6	-2,9

pole	II kw. 2002 r.	II kw. 2003 r.
a	0,099	0,192
b	0,084	0,142
c	0,048	0,144
d	0,067	0,155
e	0,089	0,247
suma	0,396	0,882

PKB – tempo wzrostu produktu krajowego brutto

U – stopa bezrobocia

CPI – tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (skala logarytmiczna)

G – relacja deficytu budżetu państwa do PKB

CA – relacja salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego do PKB

Kroczenie ścieżką szybkiego wzrostu jest możliwe, a sposób na osiągnięcie takiej dynamiki – zwłaszcza w kontekście potencjalnych korzyści płynących z nadchodzącego członkostwa Polski w Unii Europejskiej – został nakreślony właśnie w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”. Jeśli będzie on skutecznie urzeczywistniany, wówczas stopniowo, ale odczuwalnie zmniejszany będzie dystans dzielący poziom rozwoju gospodarczego Polski od poziomu bogatych państw Unii Europejskiej.

Jeśli jednakże zakładane w tym programie reformy nie miałyby zostać skutecznie i konsekwentnie wdrożone, to nie uda się utrzymać tej dozy optymizmu ani też – co najważniejsze – nie będzie możliwe utrzymanie gospodarki na trwałe na ścieżce szybkiego wzrostu, którą kroczyliśmy już w latach 1994-97, realizując „Strategię dla Polski” i przy okazji zwiększając PKB na mieszkańca aż o 28 procent. Miniony 2003 rok stworzył szansę na powrót na taką właśnie ścieżkę. Miejmy nadzieję, że szansa ta zostanie dobrze wykorzystana⁵².

Warszawa, 24 czerwca 2003 r.

⁵² Powyższy wykres 8. – tzw. *pięciokąt stabilizacji makroekonomicznej* – prezentuje poziom i dynamikę podstawowych zjawisk oraz procesów ze sfery wzrostu i równowagi gospodarczej. W sposób naturalny jego powierzchnia jest sumą pól pięciu trójkątów, których wierzchołki wyznaczone są przez odpowiednio wyskalowane wskaźniki dynamiki PKB, stóp bezrobocia i inflacji oraz relacji sald budżetu i obrotów bieżących do PKB, przy czym pomiędzy tymi kategoriami występują określone powiązania i sprzężenia zwrotne. Im większe jest pole całego pięciokąta, tym lepsza jest ogólna sytuacja w zakresie zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Na temat szczegółów metodologii liczenia, analizy i syntezy zob. Grzegorz. W. Kołodko, *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993.

O Naprawie Naszych Finansów

IV

WYKORZYSTAĆ REZERWĘ, BY NIE MARNOWAĆ SZANS

Sformułowana w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” propozycja wykorzystania części rezerwy rewaluacyjnej Narodowego Banku Polskiego, w celu sprostania między innymi kosztom integracji Polski z Unią Europejską, a nade wszystko stworzenia lepszych warunków do finansowania szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego, spotkała się z serią zastrzeżeń ze strony Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej. Nie mają one charakteru konstruktywnego i mogą być z łatwością podważone z pozycji zarówno merytorycznych, jak i formalnych.

Sięgnięcie do państwowych zasobów finansowych – bo tylko takimi administruje NBP i do tego sprowadza się zamiar zaczerpnięcia części środków zgromadzonych w tzw. rezerwie rewaluacyjnej – jest głęboko uzasadnione racjami makroekonomicznymi i zarazem jest możliwe z punktu widzenia reguł konstytucyjnych oraz obowiązującego porządku prawnego. Problem wykorzystania rezerwy rewaluacyjnej nadal istnieje i nie można zaprzestać dyskusji wokół tej kwestii, zarówno w formie merytorycznych i formalnoprawnych negocjacji zainteresowanych stron, jak i publicznej debaty politycznej. To nie jest sprawa dwu stron ulicy Świętokrzyskiej. To jest sprawa Narodu Polskiego.

Skąd się wzięła rezerwa?

Przypomnijmy, o co chodzi. Zapis dotyczący rezerwy rewaluacyjnej można znaleźć w bilansie NBP (www.nbp.pl/statystyka/index.html) pod linkiem „szeregi czasowe”, w pozycji pasywów VI.1: „Rezerwa na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych”. 30 listopada 2002 roku pozycja ta wynosiła 27,4 miliardów złotych, co odzwierciedlało zysk NBP wynikający z faktu zakupu walut obcych przez bank centralny w przeszłości po cenie

mniejszej, aniżeli kształtuje się ona obecnie⁵³. Rezerwa ta zabezpiecza ryzyko spadku wartości walut w stosunku do złotego. Rezerwa spadłaby do zera (jeśli reguły tworzenia tej rezerwy byłyby właściwie skonstruowane), gdyby wartość walut spadła do przeciętnego kursu ich zakupu, czyli do poziomu około 3 złotych za dolara amerykańskiego. A to jest przecież niemożliwe.

NBP formułuje kilka zastrzeżeń co do zasadności i możliwości (a to są dwie różne sprawy) ewentualnego wykorzystania rezerwy rewaluacyjnej, przedstawiając swoje – skądinąd zmieniające się co jakiś czas – kontrargumenty.

SIEDEM WĄTPLIWYCH ZASTRZEŻEŃ

Zastrzeżenie 1: przekazanie jakiegokolwiek części rezerwy rewaluacyjnej do budżetu oznaczać będzie wzrost podaży pieniądza, a tym samym będzie rodzić skutki inflacyjne.

Zarzut ten staje się zupełnie bezzasadny, jeśli środki z rezerwy rewaluacyjnej przekazane do budżetu byłyby wykorzystane na zakup walut w NBP w celu obsługi zadłużenia zagranicznego lub pokrycia płatności do budżetu Unii Europejskiej. A taka właśnie propozycja zawarta jest w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”. W takim wypadku wszystkie transfery odbywałyby się z pominięciem zarówno polskiego obiegu pieniężnego, jak i rynku walutowego. Taka operacja byłaby zatem całkowicie neutralna z punktu widzenia polityki monetarnej i sytuacji na rynku walutowym.

Poziom naszych płatności wynikających z kosztów obsługi długu zagranicznego i konieczności wpłat do budżetu UE jest tak wysoki, że swobodnie mogłyby zaabsorbować całą kwotę rezerwy rewaluacyjnej, jeśli została ona rozwiązana. Wówczas rząd mógłby – a nawet powinien – porzucić wcześniejsze pomysły dotyczące wykorzystania środków z rezerwy rewaluacyjnej na współfinansowanie programów unijnych. Nawiasem mówiąc, skala zwiększenia podaży pieniądza z tego tytułu byłaby relatywnie niewielka (około 6 procent w odniesieniu do kategorii M3⁵⁴), co praktycznie nie miałoby znaczenia, szczególnie przy obecnym braku presji inflacyjnej. Niemniej jed-

⁵³ Na koniec I kwartału 2004 roku oscylowała ona już wokół 34 miliardów złotych (licząc w warunkach porównywalnych).

⁵⁴ Kategoria „M3” odnosi się do najszerzej pojmowanej podaży pieniądza. Jest to agregat obejmujący zarówno gotówkę w obiegu, jak i wszystkie formy wkładów i oszczędności bankowych.

nak postuluję, aby środki z rezerwy rewaluacyjnej były wykorzystane tylko do płatności zagranicznych.

Zastrzeżenie 2: rezerwa rewaluacyjna odzwierciedla niezrealizowane zyski; są to pieniądze wirtualne, jakoby istniejące tylko na papierze.

Zarówno w teorii, jak i praktyce gospodarczej nie ma żadnej różnicy między aktywami, z którymi wiąże się dochód w wysokości 10 procent, a aktywami, których wartość w tym samym czasie zwiększyła się o 10 procent. Wystarczy jedynie sprzedać 10 procent aktywów i zrealizować w ten sposób dochód, podczas gdy wartość naszych aktywów pozostaje niezmienną. Różnica między typami aktywów (przy założeniu braku kosztów transakcyjnych i kwestii podatkowych, które mogą powodować powstawanie różnic) wynika tylko z konwencji rachunkowych.

Zyski zakumulowane jako rezerwa rewaluacyjna nie są więc wirtualne i łatwo mogą być zrealizowane. Za każdym razem, gdy rząd kupuje w NBP miliard dolarów, wirtualne zyski NBP wynikające z różnicy poziomu kursu, po jakim NBP nabył te rezerwy i po jakim je teraz sprzedaje, materializują się w postaci rzeczywistego zysku banku centralnego (w tym wypadku, zważywszy na przeciętną cenę zakupu walut i ich aktualną wartość rynkową, w wysokości około 250 milionów dolarów), z czego 85 procent mocą ustawy jest przekazywane do budżetu w następnym roku budżetowym. Załóżmy zatem, że oto rząd kupił od NBP miliard dolarów i sprzedał mu tę samą kwotę z powrotem po dokładnie takim samym kursie. Wówczas dokładnie taka sama kwota z rezerwy rewaluacyjnej powinna być zamieniona na zrealizowane już zyski, z czego 85 procent zostałoby przekazane do budżetu państwa w kolejnym roku. Oczywiście, nikt nie postuluje takiej operacji, która służyłaby tylko przetransferowaniu zysków niezrealizowanych w zrealizowane, ale przytoczony przykład pokazuje, że są to rzeczywiste zyski, a nie jakieś zasoby wirtualne czy też „pieniądze istniejące tylko na papierze”, jak to niektórzy próbują wmówić opinii publicznej.

Tak więc środki z rezerwy rewaluacyjnej mogłyby być wykorzystywane do zakupu walut na rynku. Korzyści z deprecjacji kursu, wynikającej z rządowych zakupów walut na rynku, byłyby niewielkie i tylko tymczasowe w porównaniu z istotnym i trwałym zyskiem z powodu dostępu do rezerwy rewaluacyjnej NBP.

Zastrzeżenie 3: rozwiązanie nawet części rezerwy rewaluacyjnej i przekazanie jej do budżetu byłoby sprzeczne z zasadami księgowymi NBP, a także

stosowanymi w krajach Organizacji Rozwoju Gospodarczego i Współpracy (OECD) i UE.

Polska ustawa o rachunkowości nie obejmuje NBP. W ustawie o NBP nie ma ponadto jakiegokolwiek formalnego zobowiązania nakazującego stosowanie się do reguł księgowych obowiązujących w OECD czy Unii Europejskiej. Reguły księgowe NBP są ustalane przez Radę Polityki Pieniężnej (rezolucja nr 11/1999) i, jeśli to konieczne, mogą być zmienione także przez RPP. W praktyce decyzja o rozwiązaniu części czy całości rezerwy rewaluacyjnej należy wyłącznie do RPP. Obecni członkowie RPP postrzegają tę operację jako niewłaściwą z innych powodów, które są dyskutowane w pozostałych punktach. RPP w innym składzie może przychylić się do innych rozwiązań lub uznać słuszność argumentacji przytaczanej tutaj.

Istnieje wiele precedensów w krajach zarówno OECD (jest ich 30), jak i UE (na przykład Niemcy, Szwecja, Dania) przekazania przez banki centralne środków z rezerwy rewaluacyjnej w sposób, jaki postuluje się obecnie w Polsce. W Niemczech w 1998 roku nadzwyczajne zyski Bundesbanku w wysokości 24,2 miliardów marek, wynikające ze zmiany wartości rezerw walutowych będących w posiadaniu Bundesbanku, zostały praktycznie w całości przekazane do budżetu, gdzie użyto ich do wykupu zadłużenia zagranicznego. W roku 2001 i 2002 Riksbank (Bank Szwecji) przekazał budżetowi w drodze dwóch jednorazowych płatności – po 20 miliardów szwedzkich koron (SEK) każda – środki z rachunków, które w większości reprezentowały niezrealizowane zyski wynikające z operacji na walutach obcych.

Żaden z tych wypadków nie spotkał się z jakąkolwiek negatywną reakcją ze strony organów UE, MFW czy OECD. Pozytywnie również na te posunięcia odreagowały rynki finansowe, które raczej niepokoić może nieuzasadniona merytorycznie i w istocie oddziaływująca destabilizująco obstrukcja banków centralnych, tak jak ma to, niestety, miejsce w Polsce.

W Szwajcarii przekazano do budżetu całe zyski banku centralnego, również te niezrealizowane, powstałe w wyniku większego niż wcześniej oczekiwany realnego wzrostu PKB. Podobnie stało się w Danii, gdzie przeszacowano wartość rezerw walutowych do ich realnego poziomu, zysk zaś stąd płynący został przejęty przez budżet państwa. Nawet Międzynarodowy Fundusz Walutowy posłużył się mechanizmem rewaluacji w odniesieniu do posiadanych rezerw złota, a uzyskane w ten sposób środki użyto do redukcji długów biednych krajów z tzw. grupy HIPC (ang. *Highly Indebted Poor Countries*).

Te przykłady pokazują, że międzynarodowe standardy są na tyle elastyczne, iż umożliwiają przeprowadzenie tego typu operacji bez łamania obowiązujących reguł księgowości. Zależy to tylko i wyłącznie od dobrej woli i chęci porozumienia się niezależnych banków centralnych z rządami i parlamentami w trosce o interesy narodowe i z uwzględnieniem obiektywnych potrzeb współfinansowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd też w innych krajach nie toleruje się działalności banku centralnego – bez względu na skalę jego niezależności od rządu – która godzić może w interesy narodowe i torpedować politykę służącą poprawie międzynarodowej pozycji kraju i dobrobytowi społeczeństwa.

Zastrzeżenie 4: przy obecnym poziomie i strukturze stóp procentowych koszty sterylizacji wynikające z przekazania rezerwy rewaluacyjnej do budżetu byłyby wyższe niż koszt zaciągnięcia takiej samej ilości długu publicznego.

To zastrzeżenie jest formułowane przy założeniu, że przekazanie rezerwy rewaluacyjnej do budżetu będzie się wiązało ze zwiększoną podażą pieniądza, co z kolei oznaczałoby konieczność podjęcia przez NBP działań sterylizacyjnych, a więc zmierzających do ograniczania nadmiernej ilości pieniądza na rynku. Otóż zauważmy, że – jeśli środki z rezerwy rewaluacyjnej wykorzystane zostaną wyłącznie do płatności zagranicznych – nie będziemy mieć wówczas do czynienia ze zwiększoną ekspansją monetarną, więc nie pojawi się także potrzeba sterylizacji.

Dodać wypada, że wysokość kosztów sterylizacji jest uzależniona wyłącznie od decyzji NBP dotyczącej poziomu stóp procentowych i różnic występujących w stopach procentowych polskich i zagranicznych. Zróżnicowanie tych stóp – li tylko i wyłącznie skutek decyzji NBP – utrzymuje się na niekorzystnym dla polskiej gospodarki poziomie. Szybsza konwergencja do poziomu stóp procentowych obowiązujących w odniesieniu do euro – a więc dalsze, szybkie obniżenie stóp procentowych NBP, co byłoby dodatkowo jeszcze usprawiedliwione perspektywą aprecjacji złotego – obniżyłoby lub nawet całkiem wyeliminowało koszty sterylizacji. W rzeczy samej, w obliczu inflacji, która w Polsce jest mniejsza niż w strefie euro, stopy procentowe powinny być również mniejsze aniżeli we wspólnym obszarze walutowym – tak jak jest to na przykład w Czechach. Wtedy nie mielibyśmy kosztów, a wręcz zyski wynikające ze sterylizacji!

Zastrzeżenie 5: poziom rezerw walutowych w Polsce nie jest wystarczający i nie powinien być zmniejszany poprzez sprzedawanie walut rządowi.

Bezużyteczne rezerwy walutowe, z których dochody są mniejsze niż koszty wynikające z konieczności ich sterylizacji, nie zawsze są zjawiskiem pozytywnym. Według wszelkich standardów poziom polskich rezerw walutowych jest więcej niż wystarczający i będzie taki nawet wówczas, gdy część rezerw walutowych będzie wykorzystana przez państwo i jego budżet w wyniku rozwiązania rezerwy rewaluacyjnej.

Z punktu widzenia możliwości finansowania importu – według standardów MFW – rezerwy walutowe powinny pokrywać co najmniej trzymiesięczny import. Obecnie w Polsce rezerwy pozwalają na pokrycie ośmiomiesięcznego importu. Nawet po ewentualnym przekazaniu pełnej kwoty rezerwy rewaluacyjnej do budżetu polskie rezerwy walutowe starczałyby na pokrycie wartości importu za okres sześć-, siedmiomiesięczny. Biorąc pod uwagę pokrycie bazy monetarnej można stwierdzić, że NBP byłby w stanie zamienić wszystkie złote w obiegu na euro (pieniądz gotówkowy i depozyty banków komercyjnych w NBP) i nadal dysponowałby kwotą ponad 20 miliardów dolarów dla prowadzenia działalności jako kredytodawca ostatniej instancji. Ponadto łączna kwota rezerw walutowych przewyższa całą kwotę naszego publicznego długu zagranicznego! Tak więc rezerwa rewaluacyjna w swoim obecnym kształcie pozwala na pokrycie ryzyka aprecjacji złotego o około 35 procent, co w dającej się przewidzieć przyszłości i w obliczu integracji z Unią Europejską nie wchodzi w rachubę.

Wnioski przedstawione przez MFW po jego misji, która gościła w Polsce w marcu 2003 roku (notatka dostępna na portalu internetowym Ministerstwa Finansów pod adresem www.mofnet.gov.pl), są nader wymowne: „Duże zakupy walut w warunkach szybkiej deprecjacji złotego w połowie lat 90. skutkowały znacznym zwiększeniem rezerwy rewaluacyjnej, która może być wyższa, niż to jest konieczne do zabezpieczenia prawdopodobnej aprecjacji złotego”. Tak więc polskie rezerwy walutowe faktycznie zawierają w sobie znaczne nadwyżki, które można roztropnie wykorzystać – i to bezinflacyjnie – dla sfinansowania przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i, w rezultacie, dla poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw oraz standardu życia ludności.

Zastrzeżenie 6: rezerwa rewaluacyjna jest częścią środków własnych NBP, które są na relatywnie niskim poziomie.

Nawet rzut oka na bilans NBP pozwala zauważyć, że rezerwa rewaluacyjna nie stanowi automatycznie części środków własnych NBP. Tylko 2 procent zrealizowanych zysków NBP jest corocznie przekazywanych na zwięk-

szenie środków własnych. Niezrealizowane zyski z pozycji VI.1. nie mogą być przeto częścią środków własnych NBP, jeśli nie zostaną zrealizowane. A nawet gdyby były zrealizowane, to i tak zasilą środki własne tylko w minimalnej części. Zapewnienie odpowiedniego poziomu kapitałów własnych banku centralnego wymaga szczegółowego rozważenia, ale nie powinno się to odbywać w drodze manipulowania przez NBP poziomem rezerwy rewaluacyjnej. Rzecz w tym, że przekazaniu części rezerwy rewaluacyjnej do budżetu mogłoby towarzyszyć przesunięcie pozostałej części rezerwy do środków własnych NBP, co oznaczałoby zwiększenie, a nie zmniejszenie kapitalizacji NBP. I to między innymi proponuje „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, który bynajmniej nie traci z pola widzenia konieczności i możliwości naprawy finansów także naszego banku centralnego. Problem poziomu kapitałów własnych NBP nie powinien przy tym być przeceniany, gdyż zawsze w razie konieczności rząd może dofinansować NBP w drodze alokacji papierów skarbowych.

Zastrzeżenie 7: przekazanie do budżetu jakiegokolwiek części rezerwy rewaluacyjnej oznaczałoby naruszenie niezależności NBP w prowadzeniu polityki monetarnej.

Bynajmniej. Jak już wiemy, wykorzystanie środków z rezerwy rewaluacyjnej wyłącznie do płatności zagranicznych nie spowoduje zwiększenia podaży pieniądza. Powstaje zatem pytanie: czy podaż pieniądza zwiększy się w porównaniu z sytuacją, w której nie doszłoby do wykorzystania rezerwy rewaluacyjnej? Odpowiedź brzmi: nie – w obliczu wyboru rozwiązania polegającego na zwiększeniu deficytu budżetowego sfinansowanego poprzez zaciągnięcie długu publicznego. Odpowiedź brzmi: tak – jeśli by brakujące środki były pozyskane w drodze zwiększenia obciążeń podatkowych, ale nawet w takim przypadku nie mamy do czynienia ze wzrostem podaży pieniądza w porównaniu do poprzedniego okresu.

Jeśli NBP chciałby zwiększyć podaż pieniądza, czy zdolność do tego byłaby zmniejszona w drodze transferu środków do budżetu i obniżenia poziomu rezerw walutowych w następstwie tej operacji? Odpowiedź znowu brzmi: nie. Raz jeszcze można powołać się na argumenty merytoryczne i wspomnianą notatkę MFw: „NBP może w każdej chwili zwiększyć podaż pieniądza wykupując swoje bony pieniężne będące w posiadaniu banków komercyjnych (...) i/lub redukując poziom rezerw obowiązkowych”. Nawiasem mówiąc, jeśli NBP zechce zwiększyć podaż pieniądza, to może po prostu zgodzić się na przekazanie środków z rezerwy rewaluacyjnej do wykorzystania na bieżące płatności krajowe budżetu państwa.

Co ciekawe i ważne, sam NBP od kilku lat nie stosował się do ustalonych przez siebie reguł. Odbywało się to na dwa sposoby. Pierwszy polegał na tym, że oto zyski zrealizowane na niektórych operacjach walutowych przeprowadzanych do roku 1999 nie zostały sklasyfikowane jako zysk NBP. Tym samym nie zostały one – chociaż powinny – przekazane do budżetu i pozostają nadal ukryte pod postacią części rezerwy rewaluacyjnej. Jest to niebagatelna kwota – zdaniem niezależnych ekspertów wynosi ona kilkanaście miliardów złotych. Drugi sposób wiąże się z zasadami stosowanymi w NBP w odniesieniu do tworzenia rezerwy rewaluacyjnej. Wynika z nich, że nawet w przypadku likwidacji całości rezerw walutowych nadal istniałaby ogromna kwota rezerwy rewaluacyjnej, która przecież w takim przypadku powinna spaść do zera.

Z obu opisanych wyżej powodów wynika, że kwota utrzymywana w ramach rezerwy rewaluacyjnej jest znacznie wyższa, niż wynika to z przyjętych przez NBP zasad. Przekształcenie nadmiernie wysokich, niezrealizowanych zysków zgromadzonych w postaci rezerwy rewaluacyjnej w zyski zrealizowane może odbyć się w drodze korekty w bilansie NBP, co skądinąd zaleca niezależna komisja badająca bilans i sprawozdanie z działalności NBP. Taka operacja może być przeprowadzona dobrowolnie przez nasz bank centralny albo też wyegzekwowana w drodze działań prawno-administracyjnych, które wymuszą odpowiednie dostosowania w ramach bilansu NBP. Nie będzie to wymagać żadnych negocjacji z NBP, ani też nie będzie naruszeniem niezależności banku centralnego.

NIEZALEŻNOŚĆ CZY NIEODPOWIEDZIALNOŚĆ?

Zdolność NBP do prowadzenia całkowicie niezależnej polityki pieniężnej – zgodnie z Konstytucją RP i obowiązującym ustawodawstwem – nie jest w jakikolwiek sposób zagrożona przez przekazanie środków z rezerwy rewaluacyjnej do budżetu w skali proponowanej w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”. Taki zabieg może jedynie pomóc polskiemu państwu i społeczeństwu w rozwiązywaniu trudnych problemów, które piętrzą się przed nami. Zastosowanie proponowanego instrumentu ma jedynie dobre strony, nie pociąga za sobą większych kosztów alternatywnych, lecz – przeciwnie – mniejsze.

Jego zaś ewentualne zablokowanie na skutek pozamerytorycznych motywacji politycznych wymusi albo drastyczne podniesienie podatków – co zaszkodzi dalszemu rozkwitowi naszej przedsiębiorczości, formowaniu się

rodzimego kapitału i tak potrzebnej ekspansji inwestycyjnej – albo też narzuci konieczność radykalnych cięć wydatków budżetowych na rozwój infrastruktury i politykę społeczną. Oczywiście, można jeszcze zwiększyć deficyt budżetowy o ponad jeden procent PKB i przerzucić koszty takiego zaniechania na barki następnego pokolenia. Każde z tych rozwiązań, jak i jakaś ich kombinacja, byłoby szkodliwe z punktu widzenia już nie tylko budżetu państwa, ale wręcz interesów narodowych. I o tym trzeba wiedzieć, gdyż nadchodzi okres rozstrzygnięć i musimy wiedzieć kto, dlaczego i za czym się opowiada.

Propozycje zmierzające do sięgnięcia po rezerwy walutowe banku centralnego – szczególnie odnoszące się do rezerw powstałych w wyniku osiągnięcia zysków kapitałowych – są tak powszechne, jak powszechny jest sprzeciw banków centralnych wobec takich propozycji. Wystarczy przypomnieć przykłady Niemiec, Szwecji, Danii czy Szwajcarii. We wszystkich przypadkach, po początkowych sprzeciwach ze strony banków centralnych, w końcu osiągnano kompromis, w wyniku którego część dostępnych środków była przekazywana do budżetu. Mam nadzieję, że tak tym razem będzie i w Polsce.

Te operacje przeprowadzano wszędzie bez kwestionowania niezależności banku centralnego, ale z pełnym poszanowaniem tego przywileju. Nikogo do niczego nie zmuszano i tak też ma być w Polsce, zwłaszcza że operację sięgnięcia do rezerwy rewaluacyjnej można przeprowadzić poprzez stosowne zapisy w przyszłorocznej ustawie budżetowej. Jeśli jednak ze względów politycznych NBP – przy obecnej konfiguracji jego kierownictwa – nadal będzie blokował to, co jest konieczne i możliwe, i nie zechce pomóc swemu państwu, to trzeba czekać spokojnie – a czas szybko biegnie – na moment, w którym to się zmieni.

Nawiasem mówiąc, niezależność banku centralnego nie może polegać na jego jednostronnym, autorytarnym i arbitralnym zachowaniu, ani też nie może oznaczać braku jego odpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji i zaniechanych działań. Za to zapłaciliśmy już dużą cenę w postaci niepotrzebnie utraconej dynamiki rozwojowej i masowego bezrobocia. NBP nie może ignorować narodowych interesów, popełniając kolejne błędy i formułując fałszywe zarzuty pod cudzym adresem. Jest jednakże wciąż spore pole do znalezienia kompromisowego rozwiązania, które usatysfakcjonować powinno wszystkie zainteresowane strony, a nade wszystko dobrze służyć sprawie stabilizacji finansowej i rozwojowi społeczno-gospodarczemu Polski. A o to przecież chodzi.

O Naprawie Naszych Finansów

V

PORANNE POLAKÓW ROZMOWY

KIEDY BĘDZIE 5,0 PROCENT, A NIE 0,5 PROCENT?

(17 lipca 2002)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Roman Czejaręk

Panie Premierze, co się dzieje w polskiej gospodarce?

W polskiej gospodarce nie dzieje się dobrze, co odczuwa coraz większa część polskich rodzin i polskich przedsiębiorców, jak również cały system finansowy, który przychodzi mi koordynować jako Państwa minister finansów i wicepremier do spraw gospodarczych. Natomiast zachodzą także pewne pozytywne procesy i moja praca – praca mojego sztabu koordynującego politykę gospodarczą i finansową – będzie skupiać się na tym, aby te pozytywne procesy intensyfikować, właściwie ukierunkowywać, dynamizować, a to co nas męczy – przede wszystkim plagę numer jeden: bezrobocie i plagę numer dwa: korupcję – przezwyciężać. Są to dwa zupełnie różne problemy. Nie znam żadnego innego sposobu na przeciwdziałanie bezrobociu jak rozpedzenie gospodarki. Główną linią uderzenia jest to, aby wyrwać się ze stagnacji, aby nadać ruch, dynamikę w sferze realnej gospodarki, przyspieszać tempo wzrostu i na tej ścieżce wpierw zahamować narastanie, a potem rozpocząć zasadnicze zmniejszanie bezrobocia, które jest tak dotkliwe dla tak wielu Polaków.

A to, co wczoraj Pan przedstawił, Panie Premierze, jak to nazwać?

To jest plan działań antykryzysowych? Plan ratunkowy? Co to takiego?

To jest pakiet działań antykryzysowych. Ten dokument został zreferowany rządowi, ale prace nad nim trwają. Wiecie Państwo, są różne definicje kryzysu. Niektórzy twierdzą, że permanentnie tkwimy w kryzysie, inni uwa-

żają, iż kryzys dopiero nadejdzie. Są zagrożenia kryzysem, mamy bardzo rachityczny, mizerny wzrost gospodarczy – tylko pół procent. Jak wczoraj powiedziałem na konferencji prasowej, chciałbym, żeby jak najszybciej nadszedł ten dzień, kiedy te cyferki 0,5 – bo takie jest tempo wzrostu gospodarczego – odwróć się i będziemy mogli mówić o tym, że jest 5,0 i z czasem jeszcze więcej. To jest możliwe, ale wymaga realizacji planu działań antykryzysowych, ochrony rynku i miejsc pracy. To jest cały szereg działań mikroekonomicznych, wychodzących naprzeciw oczekiwaniom polskich przedsiębiorstw, polegający na restrukturyzacji zadłużenia, ale na zasadzie coś za coś. Nic nie będzie bezwarunkowo darowane; jeśli ktoś nie potrafi z tego skorzystać, to oczywiście będą przeprowadzane postępowania upadłościowe. Ale zmierzamy także do szybkiego i dobrego znowelizowania ustawy upadłościowej, aby upadłość działała jak mechanizm oczyszczający i uzdrawiający strukturę gospodarczą, a nie ciągnący nas w dół i przedłużający to brnięcie.

Pakiet zawiera także propozycje pozytywnych mechanizmów, jak na przykład kredyt podatkowy dla nowo zakładanych przedsiębiorstw tworzących nowe miejsca pracy, czy też nagroda podatkowa dla tych, którzy – pomimo że nie zawsze w stosunku do nich wszystkie zobowiązania ich klientów, partnerów, odbiorców są realizowane – realizują z kolei swoją daninę publiczną na rzecz naszego wspólnego dobra i umożliwiają nam dzielenie się w ramach finansów publicznych tymi pieniędzmi.

Na czym ma ta nagroda podatkowa polegać? To są nowe pojęcia. Do tej pory nie słyszeliśmy ani o opłacie restrukturyzacyjnej, ani o nagrodzie podatkowej.

Nagroda podatkowa ma polegać na tym, że przedsiębiorstwa, które regularnie płacą wszystkie swoje zobowiązania – tak wobec budżetu państwa, jak i różnych instytucji finansowych oraz funduszy typu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy też Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Społecznych – będą mogły zaliczyć część kosztów wynikających z tego, iż w stosunku do nich inne podmioty nie regulują na czas wszystkich zobowiązań, stawiając je w trudnej sytuacji, do kosztów, które stanowią podstawę naliczenia podatku. Wobec tego będą miały...

Czyli będzie można sobie odliczyć od podatku w pewnym sensie to, co ktoś inny jest nam winien?

Od podstawy wymiaru podatku. Wobec tego będzie to pewna ulga finansowa. I to jest nagroda dla tych, którzy płacą swoje zobowiązania. Tam gdzie

te zobowiązania są po prostu niespłacalne, to będzie stwierdzone i trzeba się z tym pogodzić. I teraz tu będzie wykonany ostatni ruch albo do przodu, albo kontrolowana upadłość, która będzie polegała na tym, żeby uratować jak największą część majątku, chronić pracowników. Ale sądzę, że tego drugiego będzie mniej, a tego wyjścia do przodu w wyniku działań restrukturyzacyjnych będzie więcej. Wiecie Państwo, ja jestem makroekonomicistą i zdecydowanie wolałbym mówić o tym, że odpowiednią koordynacją polityki kursowej i podatkowej uda nam się te problemy rozwiązać. Nad tym również pracujemy. W tej fazie uderzenia działanie musi przyjść jednak ze strony przedsiębiorstw i temu ten pakiet służy.

Jeśli chodzi o kredyt podatkowy, to takie rozwiązania przygotowujemy. Szczegóły są dopracowywane. I jeśli niektórzy analitycy czy komentatorzy niedostatecznie rozumieją, co powiedziałem, to szkoda. Powinni więcej czytać i tym, do których kierują swoje słowa, starać się to wyjaśnić, a nie sugerować, że tutaj jest coś nie całkiem jasne. Szczegóły będą przedstawione w debacie sejmowej – po części w przyszłym tygodniu, po części na kolejnym posiedzeniu Sejmu w sierpniu. Natomiast istota polega na tym, że jeśli ktoś zakłada nowe przedsiębiorstwo (jest to kierowane do małych przedsiębiorstw zatrudniających do 50 ludzi) to, żeby nie było fikcji, czyli twórczej księgowości...

Żeby to nie było tworzenie okazji?

Na przykład, że my z Panem Redaktorem założymy firmę pod nazwą „Krzak” po to, aby przez pierwszy rok mieć dochody i nie płacić podatków, a potem firmę zamknąć.

... ewentualnie założyć od początku.

Na przykład. Chodzi o to, żeby firma wprawdzie powstała i stworzyła dodatkowe miejsca pracy. Jeśli zatrudni 40 osób, to jednak dzięki temu może żyć tych 40 osób i więcej w zależności od tego, jaka jest sytuacja rodzinna. Dla wielu ludzi to może być jedyna szansa, żeby godziwie zarobkować i być włączonym do obiegu społecznego. Tę tendencję chcemy odwracać także tym instrumentem. A potem – w roku drugim – będzie zastosowany kredyt podatkowy. Firma ma nie płacić podatku, niejako jest udzielony kredyt. I w roku trzecim, czwartym, piątym, szóstym, siódmym – przez następne pięć lat, firma może być zlikwidowana, tylko musi zwracać podatek, którego nie płaciła w roku minionym.

Po co robić takie kredyty? Może lepiej obniżyć po prostu podatki?

Podatki i tak obniżamy. Pamiętajcie Państwo, że dyskutowaliśmy już o tym, kiedy też poprzednio spotykałem się z Państwem w „Sygnałach Dnia” jako wicepremier i minister finansów. Przecież zapoczątkowałem swojego czasu obniżanie podatku, kiedy wynosił on dla przedsiębiorstw 40 procent. Wtedy proponowaliśmy obniżenie w ciągu kilku lat do 32 procent. Ta koncepcja została potem przedłużona i ten proces trwa. Podatki w roku przyszłym będą niższe niż w obecnym i to jest oferta dla wszystkich przedsiębiorstw. Tylko okazuje się, że instrumentów inżynierii finansowej, inżynierii ekonomicznej trzeba wykorzystać więcej, także inżynierii społecznej. W tym pakiecie są również nowatorskie posunięcia z tego zakresu.

Proponujemy uruchamianie instytucji mediacji społecznych w sytuacjach konfliktowych na szczeblu regionalnym, bo sytuacje trudne są i będą, dopóki polska gospodarka znowu nie będzie rozwijała się w tempie bardzo szybkim. Dopóki nie nastąpi ten radosny moment, kiedy nam się te cyferki odwrócą.

A regwarancje kredytów bankowych? Co to takiego?

To rozwiązanie jest skierowane z kolei do dużych przedsiębiorstw bez względu na to, czy są one prywatne, czy państwowe. Chodzi o stworzenie nowej instytucji. Tylko ona wymagałaby dokapitalizowania. Wobec tego jest pytanie (i to będzie skorelowane z pracami nad budżetem), jak wygospodarować środki, jak je powiązać także z dochodami z reprivatyzacji, które będą kontynuowane, aby móc regwarantować bankom, które będą udzielały kredytów na finansowanie tej restrukturyzacji. To nie oznacza, że teraz do każdego, kto z tego grząskiego gruntu sięgnie po wyciągniętą przez naszą politykę dłoń, zostanie ona wyciągnięta.

A do kogo wyciągać tę rękę, a do kogo nie?

Jeśli ja do Pana wyciągam rękę, to myślę, że obaj decydujemy: ja – czy ją wyciągam, i Pan – czy ją chwytą. Gra polega na tym, żebym ja się nie dał wciągnąć Panu do bagna.

Podatki importowe. Czy jest Pan za wprowadzeniem tego mechanizmu?

Podatek importowy byłby dobrym mechanizmem, gdyby go wprowadzić nawet wcześniej niż rok temu, a na pewno na początku kadencji tego

parlamentu. Teraz sytuacja jest nieco inna i jeśli uda nam się poprzez właściwe skoordynowanie polityki budżetowej i pieniężnej – zwłaszcza kursowej – poprawić konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, to wprowadzanie podatku importowego nie będzie konieczne. Instrumenty w polityce są różne. Należy stosować te, które w danej sytuacji są najlepsze. Z tego punktu widzenia w tej fazie nie przewiduję wprowadzania podatku importowego.

Jeszcze trzecia kwestia, Panie Premierze. Złoty a euro. Jak Pan to chce powiązać? Jak to miałoby wyglądać w praktyce?

Na pewno Polska kiedyś zwiąże się z euro. Chcę to wyraźnie podkreślić, że musi nadejść taki dzień, kiedy będziemy musieli podjąć decyzję o tym, jaki kurs złotego do euro zaproponujemy w sytuacji, kiedy będziemy wchodzili do europejskiego obszaru walutowego, jak również odpowiedzieć na pytanie, kiedy to będzie? Można to zrobić później albo wcześniej. Sądzę, że jeśli będziemy robić to wcześniej, będzie to bardziej na naszych warunkach. Propozycja, którą zgłaszałem wcześniej – sztywnego powiązania złotego z euro – będzie rozważana. Na ten temat będziemy rozmawiali z zainteresowanymi instytucjami. Natomiast generalnie chodzi o to, żeby kurs był na właściwym poziomie i stabilny. Nie musi być powiązany li tylko w ramach systemu tak zwanej izby walutowej, czyli jak to po angielsku się nazywa – *currency board*. Chodzi o to, żeby złoty zapewniał konkurencyjność polskich firm i ograniczał nadmierny dopływ towarów z importu, nie dając przez to zatrudnienia za granicą zamiast w Polsce. Proszę pamiętać, że w latach 1998-2000 straciliśmy ponad milion miejsc pracy, a dzięki temu blisko pół miliona miejsc pracy zostało stworzonych w innych obszarach gospodarki światowej. Ja nie jestem za tym, żeby ludzie za granicą byli bezrobotni; jestem za tym, żeby roboty było wszędzie dużo, ale w Polsce najwięcej.

* * *

MINISTER POD PRESJĄ

(25 lipca 2002)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Roman Czejarek

... rząd przyjął plan działań antykryzysowych, a także konkretny harmonogram działań, w tym projekty trzech ustaw były wczoraj przedmiotem mojej prezentacji w Komisji Trójstronnej, w której uczestniczą, jak wiemy, również przedsiębiorcy, i to z różnych organizacji, o różnych orientacjach. Przyjęli to z życzliwym zainteresowaniem, wchodzą teraz w szczegóły, są one ogłaszane na naszej stronie internetowej. Jeśli ktokolwiek chce wiedzieć – także tak zwani (znani być może redaktorom, bo przecież nie Państwu) ekonomiści, którzy byli tutaj przywoływani – to może sobie wpierw przeczytać, na czym polegają dobre rozwiązania tych ustaw, a potem rzeczowo z nami rozmawiać. Natomiast jutro to będzie zaprezentowane w parlamencie.

Ile ustaw będzie prezentowanych?

Trzy. Następne projekty, w tym między innymi nowe prawo upadłościowe oraz inne rozwiązania systemowe, regulacyjne i interwencyjne, będą przyjmowane przez rząd na posiedzeniu 13 sierpnia, a zatem przedstawione w parlamencie za miesiąc, na pierwszym posiedzeniu po wakacjach.

Ale tutaj słyszałem, że Pan Przewodniczący Krzaklewski, z którym wczoraj miałem okazję także wymienić kilka zdań, boi się, iż te rozwiązania mogą wejść zbyt późno. Otóż wiecie Państwo, to są rozwiązania podatkowe, wobec tego one nie mogą iść w trybie pilnym, ale proszę parlament o to, żeby były procedowane szybko. Jeśli Senat nie będzie wносił poprawek, to myślę, że Prezydent szybko to podpisze. Jestem w tych sprawach w kontakcie także z Panem Prezydentem Kwaśniewskim i sądzę, że już we wrześniu te rozwiązania będą wchodziły.

I tutaj nie chodzi o to – jak niektórzy sugerują Państwu – że to jest utrzymywanie istniejących struktur, próba reanimacji trupów ekonomicznych. Wczoraj słyszałem na posiedzeniu Komisji Trójstronnej: „Na bruk z nimi! Na bruk z nimi!”. Otóż, proszę Państwa, my nie będziemy sprzyjać działaniom takim, które wyrzucają ludzi na bruk, tylko tym przedsiębiorstwom, które

mają dobre, pozytywnie oceniane przez banki programy restrukturyzacji finansowej, rzeczowej, a także zatrudnienia. To ma wywołać ruch w kierunku poprawy konkurencyjności polskich firm. I co ciekawe, wczoraj przyjęto to, jak powiedziałem, z życzliwym zainteresowaniem. Choć wiele jest pytań, także ze strony przedsiębiorców, nie mówiąc już o związkowcach.

To jasne. A jak, Panie Premierze, na przykład darować długi, bo program zakłada taki ruch, takiej firmie, jak na przykład Polskie Koleje Państwowe? Tam jest 11 miliardów długów i żadnych szans na kredyt.

Nie, to nie chodzi o darowanie długów, proszę Państwa. Tu chodzi o to, żeby zamiast nie ściągać niczego – czyli krótko mówiąc poczekać, aż firma zupełnie upadnie i będziemy mieli ludzi na ulicach albo zdesperowanych nędzarzy – pobrać opłatę restrukturyzacyjną, jak proponujemy w wielu przypadkach (w większości będą to opłaty w wysokości 15 procent i oby mieć z tego jakieś dochody do budżetu) i restrukturyzować pozostałą część nieściągalnych zobowiązań. Więc krótko mówiąc, jeśli jest mi Pan winien, Panie Redaktorze, tysiąc złotych i oferta jest taka, że albo Pan sobie nie poradzi i ja nie dostanę z tego nic, albo się umawiamy: niech mi Pan odda 150 i jesteśmy kwita. I od teraz Pan zaczyna nowe życie. I Pan wie, że to jest szansa, z której Pan będzie potrafił skorzystać, bo Pan ma wiarygodny plan, który ja akceptuję, no to ja idę na taki układ. Wolę, żeby Pan żył, pracował i żebym ja miał z powrotem 150 złotych niż zero.

Ale jeśli firma jest winna Skarbowi Państwa, nie wiem, miliard złotych, a o 150 milionach to w ogóle nie słyszała, to co z taką firmą zrobić? Ona nawet tych 150 milionów nie ma.

Jeśli nie będzie miała odpowiedniego programu restrukturyzacyjnego, to znaczy, że nie będzie potrafiła z niego skorzystać.

Czy do tych trzech dokumentów, które przedstawi Pan w Sejmie (jak rozumiem pierwszy dotyczy oddłużenia przedsiębiorstw, drugi – premii dla tak zwanych dobrych podatników i trzeci – o ulgach dla banków, które kredytują firmy, które mają problemy) nie należało jak najszybciej dołączyć jednak nowych przepisów dotyczących upadłości firm?

Tak. I należy to zrobić jak najszybciej. Tylko prace nad ustawą upadłościową trwają już miesiącami, żeby nie powiedzieć latami. Teraz to zdecydowanie zdyscyplinowałem. To jest moja decyzja polityczna. Za chwilę mam

posiedzenie zespołów, pracujemy bez przerwy. Projekt ustawy upadłościowej będzie przyjmowany przez Radę Ministrów 13 sierpnia i mam nadzieję, że 28-30 sierpnia będzie przedstawiony w Sejmie. To jest brakujące ogniwo w całym systemie...

* * *

MARCHEWKA NIE DLA PRZESTĘPCÓW

(29 sierpnia 2002)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Henryk Szrubarz

Porozmawiajmy zatem o tym projekcie rządowym, projekcie Ministerstwa Finansów, dotyczącym amnestii podatkowej dla osób, które ukryły swoje dochody. Dlaczego podjął Pan taką decyzję, aby zgłosić taki projekt?

To już jest rządowy projekt ustawy, który kierujemy do Sejmu. Jeśli coś można udoskonalić, zmienić na lepsze, to demokratyczny parlament stanowi prawo, a ministrowie, także ich aparat, w tym również skarbowy Ministerstwa Finansów, realizuje prawo w interesie społecznym. To jest wyjście naprzeciw oczekiwaniom, postulatом, wręcz żądaniom olbrzymiej rzeszy społeczeństwa, która od wielu, wielu lat domaga się, aby ukrócić nieuczciwe praktyki bogacenia się i wyciągnąć jak najdalej idące, surowe konsekwencje w stosunku do tych, którzy wzbogacili się na drodze przestępczej. Krótko mówiąc – którzy wzbogacili się nie tylko nieuczciwie, ale naszym kosztem.

Ale, Panie Profesorze, ogromna rzesza płaci uczciwie podatki, a teraz dowiaduje się, że ci nieuczciwi... nagle będą mieli darowane należności podatkowe do sumy 7,5 procent.

Nie, to nie jest tak. Proszę Państwa, to zależy, jak zdefiniuje się uczciwego i nieuczciwego. Chcę z całą mocą podkreślić, a co wczoraj podkreślał Pan Premier Miller: ta propozycja absolutnie nie jest adresowana do tych, którzy mają majątek pochodzący z działalności przestępczej.

Ale nie tylko przestępcy i gangsterzy zatajają swoje dochody.

Są dochody pochodzące ze źródeł nielegalnych i w takich wypadkach będzie miał zastosowanie kodeks karny. Ludzie z gruntu rzeczy są uczciwi. Tym, którzy się pomylili, nie dopatrzyli, zapomnieli, no, może czasami dali się trochę podkusić i nie wpisali jakiejś części swojego dochodu pochodzącej z legalnych źródeł, aby tym razem mogli się oczyścić. I to jest bardzo moralne.

Proszę Państwa, niemoralne jest grzeszenie, a nie rozgrzeszanie, i to jeszcze z pewną pokutą. Tutaj ta pokuta ma wynosić 7,5 procent i tego nie należy z niczym porównywać. Czy Państwo sobie zdajecie sprawę, że służby skarbowe otrzymały ponad 180 tysięcy informacji od podatników żądających, żeby sprawdzić... Pora już tę sytuację wyczyścić. Otóż ja chcę, żeby Pan spał spokojnie, że sąsiedzi wiedzą, iż Pan ma to z uczciwej pracy, bo Pan uczciwie zarabia – może więcej jak ten sąsiad – ale Pan również uczciwie płaci podatki. Natomiast jak się komuś zdarzyło pomylić, to może teraz zapłacić 7,5 procent i dzięki temu my wszyscy będziemy mieli coś. Natomiast jeśli nie skorzysta, to teraz stanie się nieuczciwy i jeśli zostanie przez nasze służby złapany, to zapłaci 75 procent. A więc oferta dla ludzi uczciwych, którzy się pomylili, jest właśnie tą „marchewką”.

Są wątpliwości, Panie Premierze, co do tego pomysłu.

Wątpliwości można mieć, a nawet trzeba. Ja też je mam. I my te wątpliwości bardzo precyzyjnie staramy się rozstrzygnąć. Prawo nie działa wstecz, dlatego też obejmujemy tylko okres od roku 1996, gdyż wcześniejsze ewentualne wykroczenia czy przewinienia w tym zakresie w stosunku do fiskusa są przedawnione zgodnie z polskim prawem.

Oprócz tego chcemy uporządkować do końca system podatkowy i stworzyć na przyszłość taki mechanizm, który pozwoli porównywać znaczące przyrosty majątku podatników z ich deklaracjami majątkowymi. Wobec tego dyskutujemy spokojnie, eksperci są do dyspozycji. Takie zabiegi w ciągu dwóch minionych dekad przeprowadzono w sumie w ponad 20 krajach na świecie. Są doświadczenia dobre i złe.

* * *

RÓBMY SVOJE

(12 września 2002)

Rozmawiali: Henryk Szrubarz i Roman Czejarek

W przyszłym roku wzrost gospodarczy wyniesie 3,5 procent, a nie 3,1 procent. O zmianie prognozy zdecydował rząd na nieformalnym posiedzeniu w podwarszawskim Klarysewie... Panie Premierze, pojawiły się głosy sceptyczne. W wywiadzie udzielonym „Rzeczpospolitej” Profesor Marek Belka powiedział, że realizm nakazuje planować konserwatywnie, by – jak wyjaśnił – „przygotowane budżety nie były zbyt napięte”.

No, to jest bardzo ważny głos, ale jak wiecie Państwo, jedni są trochę bardziej optymistyczni, inni są może trochę bardziej powściągliwi. Proszę zwrócić uwagę, że i Premier Belka śmiało przewidywał przyspieszenie tempa wzrostu, bo przecież jeszcze w IV kwartale ubiegłego roku, kiedy to obecny rząd rozpoczynał dopiero swoje prace, tempo wzrostu wynosiło raptem 0,2 procent. Na ten rok założono 1 procent. Dzisiaj mogę Państwu powiedzieć, że oczekujemy przynajmniej 1,2 procent. Natomiast sądzę, że pakiet, który nazywacie Państwo najczęściej pakietem antykrzysowym, będzie dawał dobre efekty. Nie wszystko jest pewne, ale są też prognozy mówiące o wzroście w przyszłym roku 3,8 procent. Choć przyznaję, że większość prognoz jest nieco poniżej 3,5 procent. Wobec tego traktuję ten głos i podobne głosy jako życzliwe ostrzeżenie, że musimy się jeszcze bardziej wysilać, żeby było coraz lepiej, a gospodarka przyspieszała. I to jest najważniejsze.

A dlaczego akurat 3,5?

Dlatego, że uważamy, iż pewne pozytywne efekty przyniosą ustawy restrukturyzacyjne, które po części już są przyjęte przez Sejm, po części jeszcze są debatowane. Jednak instytucje, które uruchamiamy, aby wspierać małą i średnią przedsiębiorczość, dadzą efekty. Ale znacznie więcej zależy od polskich przedsiębiorców, od efektywności, od wiary w to, że trudne problemy można rozwiązywać własnymi umysłami, własnymi rękoma. Przyspieszenie o 0,4 punktu w stosunku do tego, co rząd zapowiadał jeszcze dwa miesiące temu, jest wyrazem realistycznego optymizmu.

Jeśli chodzi o gospodarkę światową, to wszystkie prognozy na rok przyszły są korygowane w dół, niestety. Zacytuję Panu jeszcze jeden komentarz: „Nie wiadomo zatem, jakie są źródła rządowego optymizmu, to zaś musi budzić niepokój przede wszystkim dlatego, że od poziomu założonego wzrostu PKB zależy kształt przyszłorocznego budżetu, w tym i wielkość wydatków. Te ostatnie łatwiej zwiększyć przy wyższych szacunkach wzrostu gospodarczego, a i deficyt budżetowy wygląda wówczas mniej groźnie”.

No nie, akurat te ostatnie stwierdzenia są dalekie od prawdy, są pewnie jakąś dziwną spekulacją intelektualną. Akurat jest tak, że tego typu przyspieszenie tempa wzrostu ma znikomy wpływ na budżet. Choć generalnie zasadnicze przyspieszenie tempa wzrostu – w sposób oczywisty ożywiając produkcję, zwiększając rentowność i zyskowność – zwiększa bazę podatkową. Krótco mówiąc: jeśli lepiej się dzieje w firmach, jeśli więcej jest środków w naszych kieszeniach, to przy nawet niższych stawkach podatkowych (a przecież zamierzamy obniżyć opodatkowanie w stosunku do przedsiębiorców w roku przyszłym) wpływy są nieco większe.

Natomiast powiadam – to jest realizm. Oczywiście ambitny, bo my jesteśmy ambitni faceci, bo to jest potrzebne polskim rodzinom, polskim przedsiębiorcom i im więcej wśród nas ludzi ambitnych, pracowitych i uczciwych, tym lepiej nasza Polska będzie się rozwijała. A jak ktoś lubi narzekać, to ja proponuję, by Pan Redaktor wyciął ten kawałek, który przed chwilą był cytowany i jeśli będę u Państwa na dywaniku gościł za rok, to proszę mnie jeszcze raz o to zapytać. Mogę przypomnieć, że na przykład sześć lat temu pokazywały się w pewnej gazecie, której nazwę nietrudno zgadnąć, artykuły pod tytułem „Tygrys dostał zadyszki”, zapowiadające w oparciu o jakichś tam analityków, którzy powinni się wstydzić tego, co mówili, że oto polska gospodarka zwolni do 4,4 procent, a wzrost w tamtym roku szedł pod 7 procent.

Dobrze, to już odkładam ten artykuł do archiwum. Panie Profesorze, kiedy rząd przyjmie budżet i z kim są największe kłopoty przy ustalaniu tego budżetu?

Z kim? Pewnie z ministrem finansów, który musi rozwiązać problem, wydawałoby się, nierozwiązywalny, dlatego że z jednej strony (o, właśnie, przed chwilą Pan Redaktor cytował) są jakieś sugestie, iż jakoby za dużo do tego budżetu ściągamy środków, ale z drugiej strony są oczywiście „słuszne” narzekania, że wydatki są za małe. A jak już to jest za nami, to na trzeciej

stronie gazet pisze się, że oto deficyt jest za duży. Otóż my racjonalizujemy wydatki, a maksymalizujemy dochody bez ograniczania przedsiębiorczości i nadmiernego fiskalizmu. W ten sposób zmniejszamy deficyt budżetowy zarówno w stosunku do tego, co było w roku ubiegłym, zarówno w stosunku do tego, co jest w tym roku i również w stosunku do tego, co jeszcze rząd zakładał na początku lipca, kiedy przyjęto założenia do budżetu.

* * *

KIEDY BĘDZIEMY BEZPIECZNI

(19 września 2002)

Rozmawiali: Roman Czejarek i Wiesław Molak

Przeczytaliśmy taką informację: „W tym roku istnieje realne niebezpieczeństwo, że dług publiczny przekroczy 50 procent produktu krajowego brutto”. O co chodzi?

Niebezpieczeństwo jak niebezpieczeństwo. Realizacja dochodów budżetu – dzięki poprawie konkurencyjności, opłacalności firm, dużej dyscyplinie w ściąganiu podatków – zakłada, że zrealizujemy ten budżet. Mamy dobrą dynamikę po minionych ośmiu miesiącach. A co to oznacza?

Wyjaśnijmy najpierw, co to jest dług publiczny. Czasami przyjdzie komuś z nas pożyczyć 100 złotych od sąsiada. A potem pożyczamy od drugiego sąsiada, żeby oddać pierwszemu – to mamy dług indywidualny. Natomiast jeśli Państwo ma taką sytuację, że wydaje przez lata więcej niż zarabia, a więc mamy większe wydatki w budżecie niż dochody, to też pożyczamy. Finansujemy deficyt. I ta narastająca przez lata suma – bo zadłużamy się i w kraju, i za granicą – to jest właśnie dług publiczny. Ten dług ma swoją część zagraniczną, bo czasami pożyczamy u sąsiada z innego bloku, albo wewnętrzną, bo czasami pożyczamy na naszej klatce schodowej. Ten dług porównujemy najczęściej (on ma swoją kwotę, ona zbliża się do 350 miliardów złotych; w przyszłym roku będzie znowu większa dlatego, że mamy wciąż deficyt budżetu) z tym wszystkim, co w ciągu roku wytwarza-

my albo jako społeczeństwo zarabiamy, czyli z produktem krajowym brutto. To jest właśnie to 50 procent. Przy czym my do tego długu publicznego, o którym tu jest mowa, liczymy nie tylko zadłużenie – tak jak to robi Unia Europejska – ale również potencjalnie wymagalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji. Wobec tego jeśli na przykład jakiś zakład pracy, jakaś grupa interesu życzy sobie, żeby rząd gwarantował kredyt, to my musimy to liczyć także w przyroście długu publicznego.

W naszym systemie finansów są pewne bezpieczniki, żeby się nie zadłużyć ponad miarę. Pierwszym z takich bezpieczników jest właśnie limit 50 procent w stosunku do produktu krajowego brutto. I gdybyśmy przekroczyli ten pułap, to wtedy mamy obowiązek ustawowy, że w roku następnym deficyt (a więc nadwyżka wydatków nad dochodami) nie może przekraczać poziomu deficytu z roku, w którym to przekroczenie nastąpiło. Uważam, że w tym roku nie osiągniemy tego pułapu 50 procent, natomiast w roku przyszłym tak.

Panie Premierze, jest komentarz do tego, co Pan powiedział – chodzi o komunikat GUS-u o dynamice produkcji przemysłowej: „Były głosy o odbiciu gospodarczym, tymczasem wczorajsze dane świadczą raczej o stagnacji w gospodarce”. Tak uważa jeden z analityków banku PKO BP.

Analityków mamy od tego, żeby – cokolwiek się nie zdarzy – analizowali to i komentowali. Jedni mówią tak, inni tak. Pan zacytował analityka tegoż banku, a analityk innego banku mówi, że pozostanie umiarkowanym optymistą. Ja wraz z nim i, sądzę, przytłaczająca większość Państwa, bo jest to w naszym interesie, bo są realistyczne podstawy, żeby być optymistycznym. Tak jak przestrzegałem, proszę pamiętać, Państwo powinniście mieć kasety z nagraniem, kiedy mówiłem, aby nie popadać w euforię, kiedy ogłoszono, że w lipcu produkcja przemysłowa w porównaniu z lipcem zeszłego roku skoczyła o 6 procent. Teraz te dane zostały zweryfikowane. Było to 5,7, ale i tak był to wielki skok, gdyż było to coś, co się stało w jednym miesiącu. Teraz – w sierpniu – mamy w warunkach porównywalnych też wzrost, choć o niecały procent. To też nie może być podstawą do wniosków uogólniających. Trochę krócej pracowaliśmy, mieliśmy wizytę Papieża, długi weekend, ale produkcja generalnie rośnie. I jeśli chodzi o prognozy na ten rok, po bardzo kiepskim I kwartale, w III kwartale jest to już z pewnością więcej, a w IV kwartale jest szansa, by ten wskaźnik uplasował się w przedziale między 1,5 a 2, najprawdopodobniej będzie 1,8. Na rok przyszły dalej podtrzymujemy swoją prognozę... 3,5 procent.

To jeszcze o jednej liczbie niech Pan powie. Nadal nie wiadomo, jaki poziom deficytu zostanie przyjęty w projekcie ustawy budżetowej.

Kto nie wie, ten nie wie.

Czy Pan już wie, jaką by Pan chciał, żeby ta kwota była? Te magiczne 40, czy może mniej?

To nie jest znowu takie ważne, bo kto jak kto, ale minister finansów...

Sam Pan mówił, że jest Pan strażnikiem, więc...

Tak, ale właśnie ja jestem takim strażnikiem, który nie tyle chce, co może. Otóż chcemy, żeby deficyt był mniejszy niż w tym roku i niż wcześniej to wydawało się, że jest nieuniknione. No i nie tylko chcemy, ale i możemy. Po wielu trudach rząd jutro będzie rozpatrywał projekt budżetu, w którym poziom deficytu wynosi 38 miliardów 700 milionów, co stanowi zaledwie 4,9 procent produktu krajowego brutto w sytuacji, kiedy jeszcze...

To dobry wynik, gdyby się udało to wszystko zrealizować! 38,7 tak?

Tak, to będzie bardzo dobry wynik. Dobrze, że Pan Redaktor to powiedział, bo gdybym ja to powiedział, to znowu analitycy by powiedzieli, że ja mówię, a miało być inaczej. Otóż tak, miało być inaczej. Miało być 5,5 procent. My proponujemy – rząd Premiera Millera – aby było 4,9 procent, jeśli chodzi o deficyt budżetu w stosunku do produktu krajowego brutto.

Ale wracając do Pańskiego pierwszego pytania, czy to jest mało. To dużo mniej niż spodziewali się analitycy, rynek, ale z pewnością jest to cały czas wysoki poziom i miejmy świadomość tego, że będzie musiał on być w latach następnych istotnie zmniejszany, żeby cały czas zadłużenie utrzymywało się w granicach bezpieczeństwa.

Skąd ten deficyt? Otóż bierze się z tego, że przy prognozie wzrostu produktu narodowego brutto o 3,5 procent realnie dochody nam się zwiększają o 4,5 procent, a wydatki realnie wzrastają o 2,4 procent.

* * *

BĘDZIE 3,5 PROCENT WZROSTU

(26 września 2002)

Rozmawiali: Henryk Szrubarz i Roman Czejarek

Panie Premierze, jedni mówią, że to budżet optymistyczny, inni mówią, że nierealistyczny. Wczoraj ukazał się raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Wcześniej Międzynarodowy Fundusz Walutowy prognozował, że wzrost produktu krajowego brutto w Polsce w przyszłym roku będzie w granicach 2,7 procent, wczoraj mówił nawet o 3 procentach. Pan tymczasem ciągle potwierdza i uważa, że ten wzrost wyniesie 3,5 procent. W każdym razie takie są założenia.

W Międzynarodowym Funduszu Walutowym trochę pracowałem i znam tę instytucję bardzo dobrze. I mogę Państwu powiedzieć, że jego analitycy i eksperci nie są nieomylni. Akurat w tych dniach na przykład MFW ogłosił kolejną prognozę odnoszącą się do gospodarki światowej. I cóż tam czytamy? Otóż czytamy tam, że produkt na świecie wzrośnie o 4 procent w roku przyszłym, a w tym o 3,8. W przypadku tego roku prognoza Unii Europejskiej została zweryfikowana w dół z 2,9 do 2,3 procent. Dodam, że rok wcześniej Międzynarodowy Fundusz Walutowy zmieniał te prognozy w drugą stronę. Otóż zaręczam Państwu, że znowu te prognozy będzie zmieniał. Fundusz się często myli z różnych powodów. Przede wszystkim dlatego, że trudno jest w warunkach niepewności trafnie prognozować. Po drugie, w raporcie o polskiej gospodarce, który Pan Redaktor słusznie zacytował, jest także inne stwierdzenie...

Uznanie za dyscyplinę budżetową.

Tak, bo dyscyplinę mamy kolosalną. Takiej jeszcze nie było w ciągu minionych dziesięciu lat, jaką w tej chwili udaje nam się wprowadzić. Mam nadzieję, że również w roku przyszłym. Ale w tymże samym raporcie jest mowa o potencjalnej stopie wzrostu, czyli tej, która jest możliwa w Polsce do osiągnięcia. I mówi się, że ona jest w granicach 4-4,5 procent.

* * *

USTAWOWE ROZGRZESZENIE

(10 października 2002)

Rozmawiali: Roman Czejarek i Wiesław Molak

„Na ekonomii to my się nie bardzo znamy – przyznają polscy biskupi. Mimo to, a może właśnie dlatego, dziś na Konferencji Episkopatu pierwszy raz w historii będą gościć ministra finansów – i to jakiego! – profesora Grzegorza Kołodkę”. Tak piszą dzisiejsze poranne gazety.

Nie jestem pewny, czy Ksiądz Prymas, kardynałowie, biskupi nie znają się na ekonomii, na gospodarce, bo miałem takie wrażenie, że na gospodarce, na ekonomii, zwłaszcza na polityce gospodarczej znają się wszyscy rodacy. Natomiast jest wiele spraw, które nas łączą, a są takie, które Polaków dzielą, przynajmniej co do poglądów. Te poglądy są różne, dlatego trzeba spokojnie dyskutować, zadając sobie trudne pytania i szukając na nie właściwej odpowiedzi. I jeśli Ksiądz Prymas Kardynał Glemp zaprosił mnie na Konferencję Episkopatu Polski, to oczywiście przyjąłem to zaproszenie. Chcę podzielić się swoimi przemyśleniami i obserwacjami na temat sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce.

A jak to będzie wyglądać? Pan będzie mówił, czy biskupi będą zadawali pytania?

Tym razem to ja będę mówił, a eminencje będą słuchały. Ale ja będę też słuchał. Zwłaszcza jestem bardzo ciekaw, jakie pytania zostaną zadane przez Księdza Prymasa, przez kardynałów, przez biskupów, choć episkopat i rząd pełnią różne misje, to na pewno wszyscy interesują się tym, jaka jest kondycja polskiej gospodarki, jak to się przekłada na kondycję polskiego społeczeństwa. Człowiek jest najważniejszy. Ja jestem ministrem finansów, ale w tym co robię, widzę przede wszystkim człowieka i właśnie dobro ludzi jest przedmiotem naszej troski w polityce przyspieszania wzrostu gospodarczego, przeciwdziałania patologiom społecznym, ograniczania bezrobocia, pogłębiania integracji społecznej. Więc sądzę, że choć na przykład kardynał czy minister, prymas czy wicepremier ds. gospodarczych, episkopat czy rząd podchodzą do tego z bardzo różnych punktów widzenia, to gdzieś w szerszej perspektywie dobro człowieka, patriotyczna troska o kondycję polskiego społeczeństwa w tej globalnej grze ekonomicznej nas łączy.

Natomiast jako ekonomista – tak, chciałbym także episkopatowi przybliżyć nieco swój punkt widzenia na globalizację. Akurat instytut, którym kieruję – Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji w Szkole Biznesu Koźmińskiego – ma za swój slogan „Globalizację z ludzką twarzą”. Otóż szukam tego klucza do drzwi, które mogą otwierać coraz szerzej globalizację z ludzką twarzą i poszerzać w tym globalnym układzie miejsce dla Polski, dla polskich rodzin, dla polskich przedsiębiorców. I jeśli Ksiądz Prymas, episkopat, w tej materii jest moim, naszym sojusznikiem, to z pewnością z wzajemnością.

* * *

LOGIKA POLITYKI

(24 października 2002)

Rozmawiali: Roman Czeżarek i Wiesław Molak

Co oznacza decyzja Rady Polityki Pieniężnej? Czy to jest dobra decyzja?

I co z tego wyniknie?

Potwierdzają się nasze przewidywania i myślę, że będzie mniej utrudnień w realizacji rządowego programu przyspieszania rozwoju gospodarczego. Tak jak tutaj Panowie to przytaczaliście, niektórzy ze znawców problemu podkreślają, że stopy procentowe są cały czas bardzo wysokie. Może warto tylko porównać, że realne stopy procentowe – a więc uwzględniające różnicę pomiędzy ich nominalnym, liczbowo wyrażonym poziomem a inflacją – na przykład w państwach Unii Europejskiej wynoszą 1,05 procent, a u nas cały czas około 6 procent. Jest to bardzo dotkliwe, zwłaszcza dla przedsiębiorców i dla tych gospodarstw domowych, które zaciągają kredyty na budownictwo mieszkaniowe, na lepsze wyposażenie swoich mieszkań. To jest w ogóle ciekawe – cytujecie Panowie w ślad za prasą analityków i widać ich poirytowanie, gdyż decyzje wczorajsze nie poszły po ich myśli.

Mówią, że są zaskoczeni.

Są zaskoczeni dlatego, że reprezentują banki zagraniczne, interesy kapitału spekulacyjnego. Natomiast rząd – i chcę wierzyć, że w coraz większym

stopniu także niezależny bank centralny – musi się przede wszystkim troszczyć o interesy polskiej gospodarki, polskich przedsiębiorców, polskich rodzin. Temu przyświeca ta polityka gospodarcza, którą koordynuję. I widać jej efekty. Przecież zwróćmy uwagę, że w III kwartale – wbrew znowu przewidywaniom tychże analityków i innych ludzi uważających siebie za ekspertów – produkt krajowy brutto skoczył aż o 2 procent, choć jeszcze kilka tygodni temu byłem pytany: a skąd ten mój optymizm? A przecież ci sami analitycy wypisywali bzdury, że to jest nierealistyczne, że to jest nieodpowiedzialne. Dzisiaj wszyscy są zaskoczeni nie tyle skądinąd opóźnioną i wciąż niedostatecznie radykalną decyzją Rady Polityki Pieniężnej w sprawie obniżenia stóp procentowych, gdyż jest cały czas bardzo, bardzo dużo miejsca na dalsze obniżanie, ile tym, że w gospodarce nastąpiło takie ożywienie. Ja tym zaskoczony nie jestem, tego się spodziewałem, gdyż wynika to z logiki polityki, którą prowadzimy. I z tego się cieszę.

Panie Premierze, komentatorzy podkreślają, że ta decyzja między innymi spowoduje to, że będzie mocniejszy złoty. Czy to dobrze dla nas?

Nie. Jest jeden taki komentarz, więc może znowu warto pamiętać, kto to mówi. Dla nas to nie będzie dobrze, dla nas będzie lepiej, jeśli eksporterzy będą uzyskiwali więcej – a to za jednego dolara, a to za jedno euro – bo to zwiększy ich opłacalność. To będzie umożliwiło im inwestycje, wobec tego także wzrost zatrudnienia. Tak jak przyspieszenie tempa wzrostu do 2 procent w III kwartale (a sądzę teraz będzie powyżej dwu), co w skali roku może dać wzrost PKB już o 1,4 procent. Pamiętajmy, że rok temu w IV kwartale było marne 0,2. Przyniesie to więcej miejsc pracy i raczej należy oczekiwać osłabienia kursu złotego...

Jak to jest, że obniżanie ma spowodować wzmocnienie?

Widzicie Państwo, bo tu jest pewne pomieszanie i być może nie wszyscy rozumieją, czy słaby złoty to dobrze, a silny to źle, czy też odwrotnie. Najczęściej się wydaje, że jak coś jest silne, to jest lepsze, a jak słabe, to gorsze. Jeśli złoty słabnie, to oznacza, że za dolara czy za euro trzeba płacić więcej. A więc jeśli się kupuje na rynku francuskim czy szwedzkim, to musimy kupować obce pieniądze, obce waluty i wtedy kosztuje więcej. Natomiast z punktu widzenia naszych eksporterów – a przecież eksportujemy za ponad 30 miliardów dolarów – im więcej kosztuje taki towar, tym większe są wpływy liczone w złotych, tym większe mogą być dochody

przedsiębiorców, tym większe mogą być płace pracowników, tym także, koniec końców, większe są wpływy do budżetu. W tej fazie zdecydowanie jesteśmy zainteresowani tym, żeby złoty miał właściwy kurs i właściwą wartość. A cały czas jest zbyt silny. Z tego punktu widzenia decyzja o obniżeniu stóp procentowych, jeśli wywoła jakąś lekką zmianę kursu, to raczej będzie on nieco słabł.

A to, że analitycy tak rzadko trafiają, to jest przecież ich zmartwienie. Znamy przecież oceny cytowanych tu i innych analityków, i okazuje się, że oni trafiają ze swoimi prognozami i ocenami w 30 procentach!

Panie Profesorze, jeżeli Pan uważa, że analitycy, którzy komentują wydarzenia finansowe w głównych gazetach w Polsce myślą się, to kto dla Pana jest autorytetem w tej dziedzinie?

W tej dziedzinie niezależni eksperci – tacy, którzy mają dobry warsztat metodologiczny, są dobrze wykształceni – są opłacani przez niezależne instytuty bądź przez państwo i jego organy, i nie mają interesów w tym, żeby wpływać swoimi opiniami na oczekiwania i na rynek poprzez manipulowanie informacjami (bo te informacje mają wartość rynkową). Spekuluje się nie tylko kupując i sprzedając papiery wartościowe albo waluty. Spekuluje się także sprzedając pewne informacje. I naiwnością by było przyjąć, że ktoś, kto jest opłacany przez banki inwestycyjne, spekulujące na zróżnicowaniu stóp procentowych między na przykład Niemcami a Polską czy Austrią a Słowenią, czy też USA a Rosją, tego nie dostrzega. My mamy bardzo dobre własne służby i w Narodowym Banku Polskim, i w Głównym Urzędzie Statystycznym, i w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, w Ministerstwie Finansów, co nie oznacza, że jeśli chodzi o prognozy, one są zawsze trafne. Czasami też jest jakieś omsknięcie, natomiast najczęściej one się sprawdzają i z tego też punktu widzenia...

A co podpowiadają w sprawie Stoczni, Panie Premierze?

Prognozy?

Tak. Ci eksperci. Dać te pieniądze, poręczać, nie poręczać, dawać pieniądze, nie dawać tych pieniędzy? ...

Tym się już nie zajmują tego typu analitycy czy ekonomiści, tylko ci, którzy dokonują bardzo rzetelnej...

Ale ktoś do Pana przyjdzie po pieniądze.

Po pieniądze to przychodzą różni. Natomiast, jeśli chodzi o ten konkretny przypadek, to po bardzo wnikliwym rozważeniu planów przedstawionych przez zarząd i kierownictwo Stoczni Gdynia rząd przyjął stosowną decyzję w swoim czasie i postawił pięć twardych warunków. Te warunki obowiązują, bo my nie mamy własnych pieniędzy, my mamy pieniądze naszych polskich podatników i ja jestem ostatni, który szastałby tymi pieniędzmi albo lekką ręką wydawał. Wydajemy te pieniądze w interesie podatników i dla rozwoju polskiej gospodarki. I jeśli podmioty gospodarcze czasami są w trudnej sytuacji, banki powiadają: „Udzielimy kredytu na sfinansowanie waszego planu produkcyjnego, w tym przypadku statku, ale pod warunkiem, że ktoś to zagwarantuje”. W tym przypadku tym gwarantem może być rząd, a więc nasz budżet, a więc pieniądze podatników i podatnicy muszą wiedzieć, że...

Ale to jest ryzyko.

Tak, jest ryzyko, bo jeśli teraz okaże się, że stocznia nie da sobie rady i nie spłaci tego kredytu bankom, to my go spłacimy z pieniędzy polskich podatników. Wobec tego my ryzykujemy pieniądze polskich podatników, którzy muszą zdawać sobie z tego sprawę. Wobec tego to nie jest dyskusja pomiędzy rządem a górnikami czy rządem a stoczniovcami, czy rządem a hutnikami, czy rządem a rolnikami.

Czasami warto, moim zdaniem, zaryzykować pieniądze i pomagać tym, którzy chcą sobie pomóc. Ale musimy być wszyscy świadomi, że to jest wystawianie na ryzyko naszej wspólnej kasy. Z tego punktu widzenia bardzo powściągliwie operujemy instrumentem poręczeń i gwarancji, dając je tam, gdzie ryzyko tego, że kredyty nie będą spłacone i koszty zostaną przerzucone na barki podatników, jest stosunkowo niewielkie.

Za dwie godziny mam spotkanie z Sejmową Komisją Finansów Publicznych. Będziemy dyskutować o trudnych sprawach naszych finansów publicznych, w tym także o finansowaniu samorządów. Bo może warto, żebyśmy również wiedzieli – jeżeli jest mowa o tak zwanych dużych pieniądzach – że przez kasy gmin, powiatów, województw przechodzi w sumie aż około 80 miliardów złotych, z czego 45, jak tu niektórzy powiadają, „my dajemy z budżetu państwa”, a więc pobieramy od naszych podatników i oddajemy im do dyspozycji poprzez władzę: w gminie, w powiecie, w woje-

wództwie. Najwięcej w gminach, które ściągają własnych dochodów około 35 miliardów, a więc w sumie dysponują, jak to się popularnie mówi, „dużą kasą” – 80 miliardów.

* * *

DOBRODZIEJSTWO USTAWY RESTRUKTURYZACYJNEJ

(31 października 2002)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Roman Czejaręk

Jako że najgłośniejsz wczoraj było wokół prywatyzacji STOEN-u i prywatyzacji w ogóle, jak Pan sądzi, skąd bierze się taki niechętny stosunek opinii publicznej do prywatyzacji w polskiej wersji?

Ja nie jestem przekonany, że to jest niechętny stosunek opinii publicznej. Opinia publiczna jest podzielona. Jedni uważają, że za wolno, inni uważają, że trzeba właśnie szybciej. Ale przypuszczam, że rozbieżne zdania biorą się z samej dyskusji. Niektóre kręgi polityczne czy grupy interesu wykorzystują to także w swoich celach politycznych. A jeśli ktoś nie rozumie, czy na pewno słuszne decyzje w tej sprawie są podejmowane, to wina tych, którzy niedostatecznie informują, niedostatecznie wyjaśniają.

Prywatyzacja na pewno jest dobrym pomysłem na przyszłość polskiej gospodarki, gdyż – znowu ogólnie biorąc – własność prywatna z reguły najczęściej jest bardziej efektywna. To nie oznacza, że wszystko musi być bezwzględnie sprywatyzowane. Zawsze w każdej gospodarce są takie elementy, które pozostają domeną państwową, zwłaszcza w obszarze infrastruktury. I z pewnością tak będzie w Polsce. Natomiast jeśli to jest korzystne z punktu widzenia poprawy efektywności mikroekonomicznej, konkurencyjności, tworzenia z czasem lepszych warunków zarobkowania i przesłanek do wzrostu gospodarczego, ożywiania koniunktury, to oczywiście, że należy prywatyzować. A jak są wątpliwości, to należy wyjaśniać, dlaczego tak, dlaczego temu, dlaczego za tyle.

A czy prywatyzacja po polsku to przede wszystkim dopływ gotówki do budżetu państwa, czy ewentualnie szansa na rozwój tych przedsiębiorstw, które są prywatyzowane?

Nie. I to mówię jako Minister Finansów Rzeczypospolitej. Jestem bardzo zainteresowany, tak jak wszyscy Państwo, aby w naszej wspólnej kasie było jak najwięcej pieniędzy. Natomiast niedobrze byłoby, gdyby prywatyzacja była podporządkowana kryterium dochodów do budżetu państwa. Ale jako i ekonomista, i polityk gospodarczy zawsze będę podkreślał, że prywatyzacja nie jest bynajmniej samoistnym celem, ale jest to sposób na restrukturyzację, na poprawę efektywności mikroekonomicznej. Jeśli miałoby się okazać – jak niektórzy krytycy powiadają – że po prywatyzacji przedsiębiorstwa są gorzej zarządzane albo są mniej efektywne, to w rzeczywistości taka prywatyzacja byłaby błędem. I jeśli są takie przypadki – a zdarzają się – to problem nie jest w prywatyzacji, tylko w nieudolności zarządu, w niechlujstwie gospodarczym, w braku troski nowego właściciela o swój własny majątek. Z tego, że coś jest prywatne, jeszcze nie wynika, iż jest doskonałe. O konkurencyjności, o wydajności, o wzroście decyduje jakość zarządzania. Jeśli chodzi o zarządzanie firmami – także prywatnymi – to my w Polsce mamy jeszcze długą drogę przed sobą.

A czy Pan Premier popiera taki pomysł, by pewne gałęzie polskiej gospodarki, pewne przedsiębiorstwa, na przykład energetyka, hutnictwo, górnictwo, przemysł zbrojeniowy, były cały czas pod kontrolą Skarbu Państwa? Jeśli prywatyzować, to tylko w niewielkiej części?

Nie, nie popieram takiego poglądu. Pan tutaj, Redaktorze, wymienił dosyć różne gałęzie gospodarki. Nie rozumiem, dlaczego na przykład górnictwo miałoby być domeną państwową? Jeśli jest prywatny kapitał, który chce tam inwestować i prowadzić w sposób efektywny – tak, aby do tego nie dopłacać z kasy państwowej, tylko żeby z tego czerpać dochody i płacić podatki – to w swoim czasie i we właściwy sposób należy to prywatyzować. Natomiast są pewne elementy infrastruktury, od których uzależnione jest funkcjonowanie państwa, gdzie zakres kontroli czy domeny państwowej musi być większy. Po to, żeby mogła sprawne działać cała gospodarka, żeby mogła ożywiać się koniunktura, żeby przyspieszać tempo wzrostu, jak to właśnie w ostatnich miesiącach wyraźnie już odnotowujemy.

GUS potwierdził wczoraj, że wzrost gospodarczy w III kwartale był wyraźniejszy niż w I półroczu... Ucieszył się Pan, Panie Premierze, z tej informacji?

Mamy już coraz więcej województw w Polsce, gdzie nie tylko bezrobocie nie wzrosło, ale wzrosło wręcz zatrudnienie. Jeszcze troszeczkę czasu upłynie i będziemy to widzieli w całej naszej Polsce. Ten wzrost produktu krajowego brutto, jak przewidywano, około 2 procent w III kwartale, to jest zasadniczo więcej niż na przykład w I kwartale, kiedy było tylko pół procenta. Uważam, że w kwartale, który już biegnie – dzisiaj się kończy pierwszy miesiąc IV kwartału – ten wzrost jest jeszcze większy. Może wynosić 2,2-2,3.

Teraz pytanie najważniejsze: czy ta tendencja już jest trwała, czy my możemy już na tym budować? Ja na tym buduję. Ja na tym buduję swój realistyczny optymizm, który podziela coraz więcej polskich przedsiębiorców i polskich rodzin, a także inwestorów, którzy przyglądają się polskiej gospodarce. Czujemy wyraźnie ich większe zainteresowanie. Na tym buduję właśnie te założenia co do możliwości wzrostu aż o 3,5 procent w roku przyszłym.

I przypomnijcie sobie Państwo moje słowa za rok. Jak już wtedy się okaże i Pan Redaktor powie, że oto GUS szacuje, że jest możliwość wzrostu o 3,5 procent. Że ci szydercy, który próbowali to kwestionować, żeby osłabić nasze zaufanie we własne możliwości, powiedzą: „Ano tak się stało, pewnie z jakichś przyczyn, bo wiatr lepiej zawiał w nasze żagle”. Otóż sztuka polityki gospodarczej polega na tym, żeby łapać – tak jak żeglarze to czynią – wiatr w żagle. I staramy się wychwytywać te pewne korzystne zmiany, które występują w polskiej gospodarce, ale przede wszystkim sprzyjać tej ekspansji gospodarczej polityką rządu, polityką finansową, zmianami strukturalnymi, które koordynuję i inspiruję. Cieszę się, cieszę się wraz z Państwem, że ożywienie jest już coraz wyraźniej dostrzegalne nie tylko w statystyce, ale także w budżetach coraz większej ilości polskich rodzin i polskich przedsiębiorców.

* * *

UNIJNE ZALICZKI DO SKONSUMOWANIA

(7 listopada 2002)

Rozmawiali: Wiesław Molak i Henryk Szrubarz

... Mamy kłopoty z Unią Europejską. Polska domaga się, by Unia rozłożyła spłaty składek do wspólnego budżetu wszystkim krajom kandydującym do Unii. Tymczasem Unia mówi „nie”.

To nie jest dokładnie tak. Kiedy byłem w Brukseli, odbyły się dwa posiedzenia. Wpierw spotkanie ministrów dziesięciu państw kandydujących do Unii Europejskiej plus trójki: Bułgaria, Rumunia i Turcja. I to gremium zajęło stanowisko w rzeczy samej akcentujące kwestie, o których Pan mówi – w odniesieniu do wszystkich krajów, które aspirują do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym tej dziesiątki, która kończy już negocjacje, także naszej Polski, co dla nas najważniejsze przecież, oraz Rumunii i Bułgarii, gdzie napomyka się o możliwości przystąpienia tych dwóch państw, jeśli wszystko dobrze pójdzie w roku 2007. No i kwestia Turcji nadal pozostaje otwarta.

Potem odbyło się bardzo ciekawe spotkanie tak zwanego ECOFIN-u. To jest skrót od „grupa ekonomiczno-finansowa”, składająca się z piętnastu ministrów finansów obecnej Unii Europejskiej, plus dziesięciu krajów kandydujących, plus tej trójki, a więc było to w sumie 28 ministrów finansów. I tam miałem zaszczyt na zaproszenie Komisji Europejskiej wystąpić jako jedyny przedstawiciel krajów kandydujących. Zgłosiłem swoje poglądy, wskazując na pewne specyficzne uwarunkowania naszego, polskiego, pakietu finansowego, ale także innych krajów aspirujących do członkostwa w Unii.

Rzecz polega na tym, że musimy zapłacić składkę całą, natomiast dopłaty wyrównawcze dla naszego rolnictwa będą refinansowane dopiero po upływie większości roku budżetowego. Musimy wykładać awansem część środków na współfinansowanie różnych projektów, które będą realizowane a to przez władze lokalne, a to przez organizacje pozarządowe, a to przez sektor prywatny. Innymi słowy pieniądze będą wpływać z naszego budżetu do wspólnego budżetu (też naszego) Unii Europejskiej. Do naszej gospodarki, do naszego społeczeństwa dopłynie w sumie więcej środków niż od nas wypłyne. Ale tak – dla budżetu to jest i będzie problem. Pieniądze będą wpływać z budżetu w całości, a trafiać będą do gospodarki, do społeczeń-

stwa, ale do budżetu tylko po części. Z tego też względu przygotowujemy głębszą restrukturyzację finansów publicznych, aby zwiększyć nasze zdolności absorpcyjne, czyli wchłanianie tych środków, które będą płynęły z Unii Europejskiej na współfinansowanie pewnych projektów i – jak to się powiada – „odsztynić” wydatki, czyli żeby było mniej wydatków, które są absolutnie jednoznacznie określone, a większe było pole do wyboru.

Ten problem występuje w wielu krajach, więc bardzo dobrze, że ministrowie finansów czy wiceministrowie na ten temat rozmawiali i zajęli stanowisko. Natomiast gra się toczy, proszę Państwa, dlatego, że każdy kraj ma swoich podatników, swoje preferencje, swoje interesy. Nie ma w zasadzie większej gospodarki w Unii Europejskiej, gdzie byłby nadmiar środków w ich budżetach...

Ale Unia Europejska ma Polsce przekazywać zaliczki, których może nie skonsumujemy.

To jest właśnie problem z tak zwaną absorpcją, czyli zdolnością do wchłaniania środków. Przygotowujemy się na najróżniejszych szczeblach. Wielu z nas uczy się, w jaki sposób można korzystać z tych środków unijnych na szczeblu samorządów, w prywatnej przedsiębiorczości, w lokalnych społecznościach, w organizacjach pozarządowych. Trzeba będzie pisać dobre projekty. I gra idzie o to, abyśmy mieli jak największą zdolność absorpcyjną, czyli żeby z tego, co będzie do dyspozycji polskiej gospodarki, skorzystać jak najwięcej.

Natomiast inicjatywa, którą zgłosiłem na forum Unii Europejskiej, a która spotkała się z dużym zainteresowaniem ministrów „piętnastki”, budżetu. Rzecz polega na tym, że skoro mamy w Unii Europejskiej wspólną politykę pieniężną, wspólny pieniądz euro (jeszcze nie wszędzie, bo na razie w dwunastu państwach), to wobec tego mamy Europejski Bank Centralny. Natomiast nie mamy europejskiego budżetu jako takiego, poza tym unijnym. Mamy sumę piętnastu budżetów narodowych. Teraz chodzi o to, aby – jeśli w jednym państwie występuje deficyt większy niż ten, który jest ustalony w ramach tak zwanych kryteriów z Maastricht (a więc ponad 3 procent PKB) i zarazem są kraje, gdzie deficyty są mniejsze – wprowadzić możliwość uśredniania tychże deficytów. Jest to nowe podejście i ono teraz jest w Unii Europejskiej dyskutowane. Ale na pewno polski minister finansów i wicepremier troszczy się przede wszystkim o polskie interesy.

Ale rozłożenie spłaty składek wydaje się niemożliwe na obecnym etapie.

Też tak sędzę, że na to nie będzie zgody ze względu na napiętą sytuację w budżecie Unii Europejskiej. Raczej to, co uda nam się wynegocjować, a o co w tej chwili zabiegamy na wszystkich szczeblach, sprowadzać się będzie do tego, że zwiększą się kompensaty, które będą płynęły do krajów nowych, przystępujących do Unii Europejskiej, w tym także do Polski. Po to, aby saldo – korzystna dla nas różnica pomiędzy tym, co będziemy do Unii Europejskiej jako jej nowy członek wносить, a tym, co będziemy z niej uzyskiwać dla naszej gospodarki – było jak największe. Mamy jeszcze sporo czasu, aby wynegocjować jak najlepsze warunki. Więc negocjacje trwają.

* * *

MINUSY NIE PRZESŁONIĄ PLUSÓW

(14 listopada 2002)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Wiesław Molak

... Swego czasu w Brukseli, kiedy przemawiał Pan, mówił o możliwych kłopotach z budżetem na 2004 rok przy zakładanej składce do budżetu unijnego.

Wiecie Państwo, z budżetem państwa – jak i z budżetem gospodarstwa domowego – zawsze są jakieś kłopoty, ale staramy się je rozwiązywać.

To może ten pomysł, który pojawił się dwa dni temu, dzisiaj może być potwierdzony przez komisarza unijnego do spraw rozszerzenia Guentera Verheugena, o opóźnieniu wstąpienia Polski i innych krajów do Unii Europejskiej o kilka miesięcy zaledwie, dobrze by zrobił polskiemu budżetowi?

To jest sprawa nie tylko polskiego budżetu, ale wszystkich państw, które przystępują do Unii Europejskiej – jak zrekonstruować finanse publiczne, stronę dochodów, ale przede wszystkim wydatków, także w tej grze budżeto-

wej pomiędzy rządami centralnymi a rządami lokalnymi, samorządami właśnie. Z różnych względów rozważa się, czy nie można byłoby tej sprawy tak rozwiązać, że w pierwszym roku składka byłaby nieco mniejsza, bo członkostwo stałoby się faktem nie od samego początku roku, tylko nieco później. Natomiast my zabiegamy – i to jest oczywiste – o to, by transfery środków z Unii Europejskiej do naszej gospodarki (tak samo czynią inne kraje) były na skalę taką, jaka wynikałaby z członkostwa przez cały rok. Pracujemy nad restrukturyzacją finansów publicznych pod tym kątem, aby ten efekt netto, pozytywny dla polskiej gospodarki, dla organizacji pozarządowych, dla podmiotów gospodarczych, dla samorządów, był jak najbardziej korzystny. Nie ma bowiem wątpliwości, że w pierwszych latach członkostwa, a także później, więcej środków do Polski będzie płynęło z tytułu członkostwa w Unii, niż my będziemy musieli z obowiązku składkowego tamże wносить...

**Ale zdaniem Pana Premiera, która data jest dla nas najwłaściwsza?
1 stycznia 2004 – tak jak mówi się o tym powszechnie – czy ewentualnie zgodzić się na przesunięcie z powodów zewnętrznych...**

To jest dobre pytanie. My w naszej strategii negocjacyjnej i w naszej strategii rozwoju polskiej gospodarki przyjmujemy, że to będzie z początkiem roku 2004. Ale najważniejsze, żeby zmaksymalizować korzyści stąd płynące i zminimalizować koszty, które temu towarzyszą. Jest to o tyle teraz łatwiejsze, że większość kosztów już została poniesiona, zaś większość korzyści jest dopiero przed nami. Sprawa daty jest z tego punktu widzenia wtórna. Ja bym powiedział, że należy wchodzić do Unii Europejskiej w tym momencie, kiedy to będzie dla Polski najbardziej korzystne. Jeśli w ostatniej fazie (mamy jeszcze miesiąc do szczytu kopenhaskiego) okaże się, że najkorzystniejsze byłoby to z początkiem roku, to na pewno będziemy w tę stronę zmierzać. A jeśli kilka miesięcy później, to z pewnością takie decyzje będą zapadały.

A czy nie niepokoi Pana to, że może zabraknąć pieniędzy w budżecie na regularną 200-milionową składkę liczoną w euro co miesiąc w 2004 roku?

Tak, oczywiście, że mnie to niepokoi. Akurat może nie tyle, że może zabraknąć na to pieniędzy. Niepokoi mnie to, jak konsolidować finanse publiczne, jak zmniejszać stopień ich niezrównoważenia. Pamiętajmy, że przecież cały czas mamy wysoki deficyt budżetu państwa, choć dużo mniejszy niż niektórym z nas mogło się to jeszcze kilka miesięcy temu wydawać.

Teraz chodzi o to, żeby prowadzić politykę finansową w taki sposób, aby rozkręcać koniunkturę polskiej gospodarki. Tutaj są może już nie tylko jaskółki. Nawet i więcej. W raporcie Unii Europejskiej widać, jak wyraźnie zmieniały się prognozy. Jeszcze pół roku temu, jeszcze trzy miesiące temu, nie zakładano wzrostu ponad 3 procent. Dzisiaj już się wyraźnie o tym mówi. Coraz mniej instytucji i osób kwestionuje moją prognozę, mój plan wzrostu o 3,5 procent w roku przyszłym. I niedługo się przekonacie Państwo, że tak będzie, bo w IV kwartale to ożywienie trwa. Dalej podtrzymuję, że produkt krajowy brutto zwiększa się w IV kwartale już o ponad 2 procent. W III zwiększył się o 2 procent. I to widać także w zatrudnieniu...

Panie Premierze, ale ekonomiści z Unii twierdzą, że bezrobocie w Polsce utrzyma się na wysokim poziomie, mimo pewnej poprawy struktury rynku pracy i wzrostu zatrudnienia.

Ono utrzyma się na wysokim poziomie, bo poziom bezrobocia jest bardzo wysoki – to nie ulega wątpliwości. Bezrobocie wynosiło kiedyś 17 procent. W wyniku realizacji „Strategii dla Polski” spadło w roku 1997, w jego końcu, do około 10 procent, a potem w wyniku błędnej polityki gospodarczej, niepotrzebnie zamrażającej tę koniunkturę, znowu skoczyło do ponad 17 procent. Teraz będzie spadać, acz na pewno nie w takim tempie, w jakim byśmy chcieli. Ale będzie stopniowo coraz mniejsze, dlatego że będzie przybywać nowych, lepiej płatnych, konkurencyjnych miejsc pracy, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Ten proces będzie dla nas tym bardziej zauważalny, im większa, szybsza będzie dynamika gospodarcza. I temu służy pakiet restrukturyzacyjny.

Korzystając z tego, że rozmawiamy dzisiaj, czternastego rano, ja bym chciał przypomnieć wszystkim zainteresowanym jeszcze przedsiębiorcom, że zarówno dzisiaj, jak i jutro...

... jutro dzień ostatni.

Tak. Wszystkie urzędy skarbowe pracują dłużej. Przedsiębiorców prywatnych – małych, dużych, średnich, z wszystkich sektorów, z wszystkich regionów naszej pięknej Polski – zapraszamy. Jeśli jest coś zaległego do zrestrukturyzowania, jeśli wydaje się, że nie są do uregulowania zobowiązania finansowe w stosunku do budżetu, w stosunku do ZUS. Do tej pory mamy ponad 13 tysięcy wniosków zgłoszonych.

Na jaką kwotę?

Kwota zaległych należności przekracza 3 miliardy złotych, ale każdego dnia jest to więcej. Przy czym ciekawe jest to, że ponad 90 procent z tych trzynastu z górą tysięcy firm, które już zgłosiły się do zabiegu restrukturyzacyjnego, to firmy małe, zatrudniające do 50 pracowników. Następne 5 procent to są firmy zatrudniające nie więcej niż 250 pracowników, a tylko niespełna 5 procent to są tak zwane firmy duże.

Dlaczego tak się dzieje, Pana zdaniem?

Moim zdaniem właśnie dlatego, że niepotrzebnie tak bardzo wyhamowano popyt wewnętrzny schładzając, nawet zamrażając koniunkturę. Dla wielu przedsiębiorców zorientowanych na eksport bardzo drogi wciąż jest pieniądz. Niekorzystnie kształtuje się kurs w wyniku zbyt restrykcyjnej polityki monetarnej i pewnych działań spekulacyjnych wokół polskiego rynku finansowego, zwłaszcza ze strony krótkoterminowego kapitału zagranicznego. Wobec tego przedsiębiorcy starają się sobie radzić, ale nie potrafią w sytuacji, kiedy nie ma zbytu. Trudno prowadzić dobrze interes, trudno również dobrze prowadzić politykę gospodarczą w skali makro, jeśli to, co potrafimy wytworzyć, nie znajduje zbytu ani w kraju, ani za granicą. Wobec tego jeśli teraz ten popyt będziemy ożywiać, to będą rosły możliwości zbytu. Jak Państwo widzicie, to się wszystko łączy. Jeśli rosna możliwości zbytu, może rosnać produkcja, może rosnać zatrudnienie, rośnie wtedy produkt krajowy brutto i także rośnie optymizm, a – co mnie również cieszy – poprawiają się prognozy. I rosna notowania polskiej gospodarki. Trzy dni temu agencja Moody's podniosła aż o dwa oczka nasze notowania, co zostało zauważone.

* * *

PORAŻKA SPOŁECZEŃSTWA

(21 listopada 2002)

Rozmawiali: Henryk Szrubarz i Roman Czejaręk

Panie Premierze, rząd wczoraj poniósł porażkę w Trybunale Konstytucyjnym. Nie będzie abolicji podatkowej, nie będzie wypełniania deklaracji majątkowych... Czy Pan też uważa, że poniósł osobistą porażkę?

Nie, bynajmniej nie osobistą porażkę. Porażkę ponosi społeczeństwo. Dlatego że rząd i Sejm zaproponował rozwiązania, które miały sprzyjać sukcesywnej absorpcji, wchłanianiu oraz zmniejszaniu szarej strefy...

Niezgodne z prawem były jednak te rozwiązania.

A to jest przecież zgodne z oczekiwaniami społecznymi i z interesem społecznym, i w trosce o to, aby jak największa część aktywności gospodarczej była kontynuowana. To było przedłożenie tylko, aby była ona w oficjalnym obiegu gospodarczym, aby skłonić tych, którzy może jeszcze nie zarejestrowali z jakichś powodów swojej działalności gospodarczej i wyciągnąć niejako tę szarą strefę nad kreskę. No, ale w ślad za interwencją Prezydenta i orzeczeniem Trybunału ta propozycja została utracona. Więc szkoda trochę, bo mielibyśmy większe dochody, mielibyśmy wyższą aktywność, mielibyśmy więcej oficjalnie miejsc pracy. Ale jeśli wyszło, jak wyszło w świetle obowiązującego w Polsce prawa, no to rząd robi swoje dalej.

...A skąd się wezmą brakujące pieniądze teraz, bo zabraknie pieniędzy? Bo tu chodzi na przykład o 600 milionów złotych tylko w tym konkretnym przypadku.

Tak, w projekcie ustawy budżetowej, który jest obecnie w parlamencie, zakładaliśmy, że z tytułu podatku abolicyjnego, jak to się powszechnie nazywało, będzie około 600 milionów złotych. Teraz już jest oczywiste, że tego dochodu do budżetu nie będzie. Przy czym tutaj dwie uwagi. Po pierwsze, pamiętajcie Państwo o tym, że przedsięwzięcie to – abolicja podatkowa, którą zresztą przeprowadzały wszystkie praktycznie wysoko rozwinięte państwa rynkowe, państwa OECD, kończąc pewien etap doskonale-

nia systemu podatkowego – nie miało przede wszystkim celu fiskalnego. Chodziło – o czym powiedziałem na początku – o ograniczenie szarej strefy i wprowadzenie do oficjalnego obiegu jeszcze tego pewnego marginesu gospodarczego, gdzie działalność nie jest sprzeczna z prawem. Natomiast co do samego potencjalnego dochodu. Za półtorej godziny, o dziewiątej, rozpoczyna się debata parlamentarna, podczas której w imieniu rządu przedstawię stosowne rozwiązania. Mogę tylko w tej chwili powiedzieć Państwu, że nie będzie żadnych cięć wydatków. Niektórzy już sobie zęby ostrzą, uważając, że rząd jest w takiej sytuacji, iż oto teraz będzie obniżał wydatki. Nie, nasza polityka nie na tym będzie polegała.

Ale może podatki wzrosną w takim razie, bo skoro nie wydatki...

Na to sobie ostrzą zęby inni...

Panie Premierze, 600 milionów złotych to jedno, ale chodzi o jeszcze inne brakujące pieniądze. Właśnie jeśli chodzi o wspomnianą przez Pana już ustawę oddłużeniową. Do ubiegłego piątku firmy mogły składać wnioski o oddłużenie swoich zaległości. Skarb Państwa, czy w ogóle budżet, liczył, że można uzyskać z tego ponad miliard 300 milionów złotych, tymczasem okazuje się, że tych pieniędzy będzie mniej.

Zgłosiło się – jak powiedziałem przy innej okazji – już blisko 60 tysięcy przedsiębiorców, z czego zdecydowana większość są to firmy małe i średnie, w stu procentach firmy prywatne. I tu znowu nie chodzi o dochody do budżetu z tego tytułu, tylko o to, że dzięki temu dziesiątki tysięcy ludzi, a może nawet sto kilkadziesiąt tysięcy ludzi, w okresie wakacyjnym i teraz, wczesną jesienią, nie straciło pracy. To trzeba dostrzec. Stąd się właśnie wziął ten fakt, że bezrobocie w październiku spadło. I to jest pierwsze tego typu zjawisko od czasu...

... rozmawiamy o budżecie, a w tym budżecie tych pieniędzy zakładanych będzie mniej.

Z tego tytułu tak, ale z innych tytułów będzie więcej, bo zdecydowanie więcej w zmieniających się procesach gospodarczych jest dobrych nowin niż tych niekorzystnych. Ze wspomnianych źródeł będzie środków nieco mniej niż zakładaliśmy, przygotowując projekt ustawy budżetowej. Natomiast w sumie chcę zapewnić Państwa, że ten deficyt będzie utrzymany, nie będzie cięcia wydatków, nie będzie podnoszenia podatków. Wręcz odwrotnie:

wydatki rosną, podatki spadają, deficyt się obniża, koniunktura się poprawia. Wobec tego ten optymizm konsumentów, który od pięciu już miesięcy wyraźnie wzrasta, ma bardzo racjonalne przesłanki.

* * *

NIE BĘDZIE DODATKOWEGO PROGU PODATKOWEGO

(28 listopada 2002)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Roman Czejarek

Pana poprosimy o zdementowanie informacji, choć uczynił to rzecznik prasowy Pana resortu, ale jednak co szef, to szef. Chodzi o możliwość wprowadzenia 50-procentowej stawki.

A co to za dezinformacja i kto ją szerzy?

Te informacje przedstawił wczoraj „Puls Biznesu”.

To powinien przeprosić swoich Czytelników za to i za inne przypadki podawania nieprawdziwych informacji. Jeśli Państwo chcecie wiedzieć, co my przygotowujemy w Ministerstwie Finansów, to prawdziwe informacje są tylko te, które sygnuje Ministerstwo Finansów, dostępne na naszej stronie internetowej www.mf.gov.pl. Natomiast my nie ponosimy odpowiedzialności za dezinformowanie ludzi przez niektóre tytuły, w tym także przez „Puls Biznesu”. Zresztą na naszej stronie internetowej jest także to, co Państwo dziennikarze nazywacie „rankingiem kłamstw”. Jest tam już niestety sto sprostowań, w tym także bardzo wiele do „Pulsu Biznesu”. Nie należy podawać nieprawdziwych informacji. My nie ponosimy odpowiedzialności za dezinformowanie ludzi przez niektóre tytuły.

Panie Premierze, nasi słuchacze nie zawsze mają dostęp do Internetu, to gdyby Pan był uprzejmy zdementować te informacje.

Na pewno więcej osób ma dostęp do Internetu niż do zacytowanej przez Pana gazety. Prawda jest taka, że nie przygotowuje się takiego rozwiązania i są to konfabulacje wyssane z palca przez redaktorów tej gazety.

Panie Premierze, co oznacza decyzja Rady Polityki Pieniężnej o obniżeniu stóp procentowych o 0,25 punktu? Jak to się przekłada na gospodarkę?

Rynek jest rozczarowany, jak słyszymy i jak czytamy w wielu komentarzach. Spodziewano się większej obniżki. Inflacja jest bardzo, bardzo niska i nadal spada, przede wszystkim na skutek bardzo niskich cen żywności, co nie jest radosną informacją dla rolników, dla producentów żywności, ale z pewnością cieszy nas, konsumentów. Drugim istotnym elementem tak niskiej inflacji jest to, że polski rynek jest głęboko zrównoważony – jest to w istocie rynek konsumentów – w wyniku polityki wspierania konkurencji, kontynuowanej także bardzo aktywnie przez nasz rząd. Daje to efekty.

Jeśli chodzi o sytuację samego budżetu, to budżet na rok przyszły domknął się. Udało nam się zminimalizować w istniejących warunkach koszt obsługi długu publicznego i nie chodzi tu o jakieś doraźne ruchy Rady Polityki Pieniężnej, ale perspektywę wieloletnią. Miałem okazję dyskutować z prezesem Banku Centralnego i Rady Polityki Pieniężnej. Była to bardzo interesująca dyskusja, gdzie wymienialiśmy poglądy, jak ten dług może się kształtować z punktu widzenia zarówno ograniczania w latach przyszłych poziomu deficytu budżetowego, jak i dalszego ograniczania realnych stóp procentowych. Przecież wszyscy widzą, że mimo tego minimalnego spadku, te stopy są realnie bardzo wysokie. No, ale na pewno jest to ruch we właściwym kierunku.

* * *

UELASTYCZNIĆ CO SZTYWNE

(11 grudnia 2002)

Rozmawiali: Wiesław Molak i Henryk Szrubarz

Sygnaly Dnia, 22 minuty po godzinie 7 – na tę porę byliśmy umówieni z wicepremierem i ministrem finansów prof. Grzegorzem Kołodką. Właśnie w tej chwili otwierają się drzwi. Panie Premierze, witamy serdecznie.

Dzień dobry Państwu.

Polski rząd pozna dziś odpowiedź Unii Europejskiej na nasze propozycje przedstawione w Brukseli przez ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza. Panie Premierze, Unia, jeśli chodzi o polskie postulaty, zwłaszcza te finansowe czy budżetowe, mówi „nie”. Czy to mocno pokrzyżuje Panu pracę jako ministrowi finansów?

Mam nadzieję, że nie, proszę Państwa, bo negocjacje to jednak jest proces i jesteśmy w jego końcowej, dosłownie końcowej fazie, ale bardzo wiele wynegocjowaliśmy i sądzę, że koniec końców – a to się wszystko rozstrzygnie w najbliższych dniach – to będzie korzystny dla Polski, dla polskiego społeczeństwa pakiet. Ale jeszcze negocjujemy.

Właśnie. O co będziemy teraz, w tych ostatnich dniach, walczyć z urzędnikami unijnymi?

Już nie tyle z urzędnikami, ile – powiedziałbym – z politykami. To już przesuwają się na najwyższe szczeble polityczne. Cały czas zresztą jesteśmy w te negocjacje zaangażowani. Mówię wszyscy – i premier, i ministrowie, nie tylko zespół negocjacyjny, nie tylko tak zwani urzędnicy. Ale teraz to już w zasadzie negocjuje także Pan Premier Miller i na szczycie w Kopenhadze będzie nadal rozmawiał z przywódcami państw i rządów „piętnastki” unijnej, a także z kolegami-premierami z krajów, które aspirują do Unii Europejskiej. Teraz chodzi przede wszystkim o pozyskanie jeszcze do naszego budżetu – zwłaszcza w roku 2000-06 – dodatkowej kompensaty – tak, aby poprawić płynność, gdyż – jak wiemy – istota przepływów finansowych polega na tym, że wiele środków wyłożymy. Wpierw wniesiemy określoną składkę z naszego budżetu do wspólnego budżetu unijnego – bo to będzie

przecież część także nasza w pieniądzach unijnych – zaś pieniądze z budżetu Unii Europejskiej będą płynęły do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do rolnictwa, do organizacji pozarządowych, do sektora prywatnego. W sumie saldo tych przepływów będzie jednoznacznie dla Polski korzystne.

Tymczasem wróćmy na nasze podwórko. Media ostatnio podały, że w Ministerstwie Finansów rozpoczęły się prace nad reformą prawa podatkowego. Czy to ma być jakaś nowelizacja, zmiany, czy zupełnie coś innego, gruntownie innego od tego, co jest w tej chwili?

Nie wiem, co podają media. Ważne jest to, co mówi rzecznik Ministerstwa Finansów i co mówię ja Państwu jako Wasz minister finansów.

... że prace się rozpoczęły?

Prace cały czas trwają. Pracujemy bardzo intensywnie, chroniąc interesy podatnika i starając się usprawnić cały system podatkowy tak, aby rozkwitała polska przedsiębiorczość, rosła skłonność do oszczędzania, aby sprzyjać tworzeniu się rodzimego kapitału. To nad czym obecnie pracujemy, to część szerszego przedsięwzięcia, wiążącego się także z aspektami finansowymi integracji z Unią Europejską. Mianowicie jest to tak zwana restrukturyzacja finansów publicznych, polegająca na tym, żeby uelastyczyć cały ten system, a więc żeby po części odsztywnić wydatki z budżetu państwa, aby mogły być one przedmiotem wyboru swobodnego, demokratycznie wybranego przez społeczeństwo parlamentu, a nie tylko funkcją sztywnych zapisów ustawowych.

Chcemy również, aby system podatkowy w jeszcze większym stopniu niż do tej pory sprzyjał formowaniu się rodzimego kapitału. Jednak strategię dla Polski, dla rozwoju społeczeństwa, polskiej gospodarki – także w kontekście korzystnej dla nas przecież integracji z Unią Europejską – trzeba widzieć przez pryzmat prymatu dla formowania się, tworzenia rodzimego kapitału. A ten zagraniczny kapitał – dopływający do polskiej gospodarki także z państw Unii Europejskiej – może odgrywać rolę tylko uzupełniającą.

Pod tym kątem także przyglądamy się, co należałoby zmienić, wychodząc naprzeciw pewnym postulatom środowiska przedsiębiorców, ludności w naszym systemie podatkowym. I już w styczniu, a więc niedługo przystąpimy do publicznej dyskusji nad całym pakietem restrukturyzacji finansów publicznych, uwzględniającym również wymogi wzmocnienia finansowego jednostek samorządu terytorialnego, gmin, samorządów, które właśnie niedawno sobie wybraliśmy.

Panie Premierze, powiedział Pan: „Gdyby nie było dopłat do rent i emerytur, to nie byłoby deficytu budżetu w 2002 roku, i emeryci i renciści zubożeli”.

O, wiedziałem, wiedziałem! Właśnie to od razu powiedziałem po przecinku – i tego cytatu nie ma może Pan jeszcze. Ma Pan go. Bo ja od razu powiedziałem: „No, na pewno ten cytat zostanie wyrwany z kontekstu”. Pan go nie wyrwa, Pan go tylko przytacza. Otóż chciałem zilustrować w ten sposób pewne proporcje, które mamy w budżecie...

Pięćdziesiąt miliardów złotych, tak?

Obecnie jest to ponad 47 miliardów złotych w budżecie, który przyjmujemy w tych dniach w Senacie i w Sejmie ostatecznie. Na rok 2004 przewiduję, że to już będzie lekko powyżej 50 miliardów złotych. I tylko chciałem to porównać, żeby było to widać w pewnym innym kontekście, żebyśmy wszyscy byli świadomi, że oto my mamy taki system emerytalno-rentowy, iż troszcząc się o sytuację materialną, społeczną naszych emerytów i rencistów, których jest ponad dziewięć milionów, musimy jednak z naszych podatków poprzez budżet Państwa aż tak ogromną kwotę do tego dopłacać. Ale emeryci i renciści nie mają żadnych powodów, żeby drżeć, dlatego że rząd Premiera Millera jako jedną ze swoich wysokich preferencji stawia poprawę sytuacji materialnej na tyle, na ile nas stać. A na ile nas stać? Stać nas na to, żeby w marcu już dokonać kolejnej waloryzacji, podwyżki przeciętnie o około 44 złote. Dla niektórych nieco więcej, dla niektórych nieco mniej. I emeryci z tego punktu widzenia spokojniej mogą patrzeć w przyszłość.

Ale mówił Pan przed chwilą o uelastycznieniu wydatków sztywnych w pracach nad zmianami podatkowymi. Ale przecież te wydatki – chociażby na emerytury i renty – należą do wydatków sztywnych.

O tak, to jest jedna z głównych pozycji sztywnych.

A zatem co Pan chce uelastyczyć?

To jest dobre pytanie. Jeśli, proszę Państwa, mówimy o wydatkach sztywnych, to znaczy o takich, które z zasady nie podlegają negocjacjom i muszą być zrealizowane, bo wynikają ze struktury, z proporcji demograficznych polskiego społeczeństwa: oto mamy tyle dzieci na zasiłkach, tyle oto emerytów i rencistów. Wydatki sztywne to są także te, które są zapisane na

sztynno ustawą, na przykład 2 procent PKB na obronę narodową. A więc jeśli w przyszłym roku ma się zwiększyć produkt krajowy brutto o 3,5 procent realnie – a inflację przewidujemy na poziomie około 2 procent, więc w sumie rośnie ten produkt w cenach bieżących o 5,5 procent – to automatycznie o tyle mniej więcej muszą zwiększyć się wydatki na obronę narodową – bez względu na to, jak ukształtują się wpływy do budżetu. To jest prawo.

To wszystko trzeba pododawać i jeszcze do tego dodać inną sztywną płatność – koszty obsługi długu publicznego. Tak jak na przykład w rodzinie trzeba obsługiwać dług rodzinny, bo oto zaciągnęło się kredyty na kupienie mieszkania spółdzielczego albo na kupno jakiegoś segmentu. I to jest sztywna płatność. Miesiąc w miesiąc trzeba zapłacić ratę wraz z odsetkami, a jak nie, no to chyba trzeba ogłosić upadłość albo stwierdzić, że nie stać nas na ten dom czy na to mieszkanie. Otóż jest to dług publiczny, dług społeczeństwa polskiego, który oscyluje, niestety, wokół 50 procent PKB.

Otóż suma tych wszystkich wypłat sztywnych sięga 68 procent wydatków budżetu państwa. I teraz do tego dojdzie jeszcze jedna płatność sztywna – nasze zobowiązania w stosunku do europejskiego budżetu. Wobec tego to pole manewru, gdzie można wybierać – czy może więcej na drogi, czy na narodową kulturę, czy może więcej na oświatę, czy na badania naukowe, czy może właśnie więcej na bezpieczeństwo wewnętrzne, czy też na wsparcie wysiłków polskiej dyplomacji? – jest bardzo wąskie, dlatego że nam niewiele zostaje po tych sztywnych płatnościach.

Wobec tego musimy przejrzeć wszystkie powiązania pomiędzy jednymi typami wydatków a tymi, które są zapisane ustawowo, że coś musi rosnąć w zależności od tego, jak się zmienia produkcja, ile wynosi inflacja, jak się kształtują przeciętne płace. W przypadku rent i emerytur ta dyskusja dotyczyła tylko i wyłącznie tego, żeby nie było sztywnego, automatycznego indeksowania, zwłaszcza w sytuacji, kiedy inflację praktycznie pokonaliśmy. Co miesiąc powtarzamy, że wskaźniki inflacji są na historycznie najniższym poziomie. Inflacja w listopadzie chyba nawet nie sięga 0,7 procenta, co chciałbym Państwu w ten mroźny poranek z nieukrywaną radością – bo wszyscy na tym korzystamy – donieść. I dlatego też te wszystkie podwyżki – między innymi rent i emerytur bądź zasiłków, to co jest ostatecznie zatwierdzane w „Budżecie stabilizacji i rozwoju” na przyszły rok – to są praktycznie realne podwyżki.

A bardzo dobrą wiadomością jest również i to, że w tym roku w budżecie, którego realizację pomyślnie już niedługo zakończymy, zakładaliśmy inflację

– przeciętnie licząc – w wysokości 4,5 procent. Dziś mogę Państwu powiedzieć, że nie sięgnie nawet 2 procent, a więc wszystkie te przyrosty, te pieniądze, które dostaliśmy – także nasi emeryci i renciści, nauczyciele, cała sfera budżetowa, wszyscy – te pieniądze mają realnie większą wartość niż wydawało się to i parlamentarzystom, i rządowi, i mojemu poprzednikowi jakiś rok temu.

* * *

TWARDY BUDŻET, TWARDY MINISTER

(18 grudnia 2002)

Rozmawiali: Wiesław Molak i Henryk Szrubarz

Panie Premierze, Sejm zajmie się dziś wnioskiem Platformy Obywatelskiej o wyrażenie wotum nieufności wobec Pana. „Fatalnie przygotowana ustawa o abolicji podatkowej, deklaracjach majątkowych, grożący destabilizacją finansów publicznych przyszłoroczny budżet, wreszcie buta i arogancja” – takie są zarzuty wobec ministra finansów i wicepremiera rządu.

No tak. Jeśli chodzi o ocenianie cech ministra finansów przez posłów opozycji, jest to dosyć może częsty proceder na świecie, tak jak go dobrze znam.

A zarzuty merytoryczne, Panie Premierze?

Zawsze będę powtarzał, że lepiej mieć twardego ministra finansów i twardego budżet niż mięczaka i rozsypujący się od miękkości budżet. Zarzuty merytoryczne... No cóż, fakty są tak wymowne, mówią same za siebie, bo produkcja rośnie coraz szybciej, następuje konsolidacja finansów publicznych. Mogę Państwu także dzisiaj powiedzieć – nazajutrz po tym, jak ukazały się wyniki realizacji budżetu po jedenastu już miesiącach – że budżet tegoroczny będzie zrealizowany. Tu przecież nie chodzi o zarzuty merytoryczne i wnioskodawcy sami już w kuluarach klepią mnie po plecach, mówiąc: „Nie przejmuj się, rozumiesz, taka jest scena polityczna, taki jest folklor...”.

* * *

DANINA PODATKOWA BEZ ZMIAN

(8 stycznia 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Wiesław Molak

Panie Premierze, wyszliśmy Panu naprzeciw – wczoraj poprosiliśmy naszych słuchaczy, którzy mają dostęp do Internetu, by przekazali opinie na taki oto temat – ostatnio samorządowe organizacje gospodarcze wystąpiły z propozycją wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osobistych, tak zwanego podatku liniowego. Wiele osób wypowiedziało się na ten temat. Jak Pan sądzi, większość była za, przeciw, czy nie miała zdania?

Przypuszczam, że większość może być nieświadoma różnych założeń systemu podatkowego i dlatego wprowadzona w błąd tą powracającą inicjatywą. W takiej – zresztą dość niereprezentatywnej sondzie, jaką jest pytanie do internautów – mogę przypuszczać, że opowiedzieli się raczej za tą propozycją.

A czy byłby Pan za wprowadzeniem takiego podatku?

Ja osobiście?

Tak.

Nie. Opowiadam się za rozsądkiem ekonomicznym oraz za efektywnością.

A czy to jest nierozsądna propozycja?

Tak, to jest nierozsądna propozycja. Nie jest ona ani nowa, ani słuszną. Rozsądna propozycja, to rozsądny system podatkowy. Czyli taki, który pełni dwie funkcje równocześnie. Po pierwsze, sprzyja formowaniu kapitału – i nam w Polsce na tym zależy. Ale system podatkowy pełni także funkcję redystrybucyjną. Musi wychodzić naprzeciw wymogom sprawiedliwości społecznej, zapewniając w systemie finansów publicznych środki na finansowanie różnych potrzeb. Właśnie o to dba polityka finansowa państwa. I dlatego, jeśli będziemy modyfikować nasz system podatkowy – a bezspornie trzeba będzie pewne działania podjąć – to pójdą one w kierunku doskonalenia czy też wzmacniania jednej i drugiej funkcji.

A czy stosując taki, a nie inny podatek, czyli ten podatek liniowy (zostałmy przy tej nazwie) rząd Rosji popełnia błąd? Nie wiedzą, co robią?

Oczywiście, że wiedzą, co robią. Myślę, że ten, kto zajmuje się podejmowaniem decyzji dotyczących bardzo wielkich grup społecznych, wie, co robi. Ciekawe, że najczęściej powołujemy się na przykłady płynące z bardzo wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych, natomiast jak się dobrze przyjrzymy, to można znaleźć ciekawe rozwiązania także gdzie indziej. Ostatnio nawet słyszałem, że najlepiej to powołać się na przykład Gwinei-Nowej Papui. Tam w ogóle podatków nie ma.

Szczęśliwy kraj.

Nie wiem, czy to kraj szczęśliwy, bo tam na przykład w ogóle nie ma rent i emerytur, nie ma opieki społecznej, nie ma zasiłków rodzinnych. Poza tym tam nie ma systemu finansowania przez budżet państwa oświaty czy ochrony zdrowia. To jest efekt braku podatków. Jeśli porównać w tych systemach sytuację finansową gospodarstw domowych, zwłaszcza ludności starszej – także w takim, jak ten obowiązujący od pewnego czasu w Rosji – to nie ma im czego zazdrościć. Jest odwrotnie: to raczej Polsce się zazdrości postępów w sferze wdrażania gospodarki rynkowej, to my dojrzewamy do tego, żeby przystępować do Unii Europejskiej z tym naszym systemem, który zresztą jest dużo bliższy rozwiązaniom, jakie są powszechnie stosowane w Unii. W Polsce są bardzo niskie obciążenia podatkowe. Są one zdecydowanie niższe niż w Unii Europejskiej czy Stanach Zjednoczonych, gdzie zresztą podejmuje się kolejną próbę obniżenia opodatkowania po to, żeby rozkręcić koniunkturę.

A kiedy my się doczekamy uzyskania od ministra finansów obniżenia podatków od dochodów osobistych?

Jeśli chodzi o mnie, to już Państwo się tego doczekaliście, i to niejednokrotnie. Wczoraj ktoś mi wypomniał, że jestem jedynym podobno ministrem finansów, który o tym nie mówił, natomiast przeprowadził daleko posuniętą operację obniżania podatków – i od dochodów osobistych, i od osób prawnych, od przedsiębiorców. Przypomnijmy, że kiedyś mieliśmy ten podatek w wysokości 40 procent, w wyniku realizacji tak zwanego „Pakietu 2000” został on obniżony do 32 procent, potem do 28 procent, w tym roku został obniżony – tydzień temu – do 27 procent.

Ale była zapowiedź obniżki w tym roku pierwotnie do ilu procent?

Do 24.

Czyli tak bardzo się nie obniżyło.

Obniżyło się bardzo. Było 40 procent, jest 27 procent. Trzeba pamiętać, że te podatki w Polsce są w sumie zdecydowanie niższe. Teraz właściciele – którym powodzi się bardzo dobrze i którzy w trosce o własne interesy mówią o tym podatku liniowym – płacą jeszcze potem dywidendę w wysokości tylko 15 procent. Jak mi powiedział jeden z bogatszych ludzi w Polsce: „Panie profesorze, to pan płaci 40 procent, ja płacę 15”. Takie jest opodatkowanie dywidendy, a więc zysku z tytułu własności. A jeśli wchodzi się w wysokie progi podatkowe, to płaci się 40. Najwyższe opodatkowanie dochodów osobistych w Polsce – przy uwzględnieniu systemu wszystkich odliczeń, wyłączeń i ulg – przeciętnie wynosi 33 procent, a najniższe wynosi niespełna 15 procent – dokładnie 14,86. A więc podatki są bardzo niskie.

W Polsce co innego należy obniżyć, a mianowicie to, co jest powodem masowego bezrobocia, wyhamowania tempa wzrostu w ostatnich latach, pogorszenia sytuacji wielu polskich przedsiębiorstw. Nie podatki, które są dużo niższe w porównaniu do innych krajów, bo przeciętne opodatkowanie dla osób prawnych wraz z dywidendą w Polsce wynosi 38,8 procent, a na przykład w państwach OECD równo 10 punktów więcej – 48,8 – a w Unii Europejskiej 50,1 procent. U nas stosunek podatków do produktu krajowego brutto wynosi 35,2, a w Unii Europejskiej 41,6.

... czyli u nas jest lepiej.

Polska, wchodząc do Unii Europejskiej, zaniży przeciętny ciężar opodatkowania. Natomiast pracodawcy mają rację, jeśli podkreślają, że w Polsce są bardzo wysokie tak zwane koszty siły roboczej, czyli obciążenia innego typu kosztami, głównie składkami na system ubezpieczeń społecznych. System, który i tak jest deficytowy i wymaga dopłat. Te dopłaty w bieżącym roku wynoszą 47,5 miliarda złotych, a więc każdy z nas dopłaca około 1.200 złotych ze swoich podatków do systemu emerytalno-rentowego.

Ale wracając do odpowiedzi na Panów pytanie, na Panów propozycję: czy można i czy należy obniżać podatki? Tak, wtedy, kiedy to nie jest awanturnictwem politycznym, tylko odpowiedzialną polityką, sprzyjającą rozwojowi

społeczno-gospodarcemu, zgodną z poczuciem sprawiedliwości i wspieraniem formowania kapitału. Kiedy te warunki są spełnione? Wtedy, kiedy to nie pociąga za sobą niebezpieczeństwa cięcia wydatków socjalnych, przeznaczonych na wspomaganie osób w trudnej sytuacji materialnej. Dlatego obniżaliśmy podatki wtedy, gdy polska gospodarka – jak niektórzy powiadają – fruwiała. Gdy w wyniku realizacji „Strategii dla Polski” udało się doprowadzić do tempa wzrostu 6-7 procent. Wtedy nie mówiliśmy o obniżaniu podatków, tylko je po prostu zaczęliśmy obniżać. Wobec tego kwestia bezwzględnego obniżenia daniny podatkowej będzie mogła być podniesiona wtedy, kiedy będzie dostatecznie duże tempo wzrostu gospodarczego. Dobrze, że ono przyspiesza. Dobrze, że w tym roku będziemy już mieli około 3,5 procent.

Mamy mieć, bo nie wiemy, jak będzie.

Proszę?

Mamy mieć, takie jest założenie. A jak będzie, to się okaże, jak rok się skończy.

Powiedziałem właśnie, że mamy mieć. Będziemy mieli takie tempo wzrostu dlatego, że jest ono uwarunkowane tym, co się dzieje w polskiej gospodarce. Między innymi dobrze realizowanymi działaniami restrukturyzacyjnymi, które wyciągają bardzo wiele przedsiębiorstw z niezwykle trudnej sytuacji. Dotyczy to około 60 tysięcy przedsiębiorstw. Właśnie im trzeba było przede wszystkim pomagać. Przecież to nie podatki doprowadziły te przedsiębiorstwa do takiej sytuacji, tylko bezsensowne schładzanie koniunktury, wygórowane stopy procentowe i błędna polityka kształtowania kursu walutowego. Ale spokojnie będziemy te błędy korygować i sądzę, że mając wsparcie ze strony samorządu, pracodawców i partnerów społecznych, polska gospodarka będzie się rozwijała coraz szybciej i to tempo będzie nie tylko planem czy zamiarem, ale także faktem. Zresztą myślę, że w IV kwartale mamy tempo wzrostu już około 2 procent, więc do tego 3,5 jeszcze trochę nam zostało, ale są wyraźne oznaki, iż ulega ono przyspieszeniu.

* * *

PODATKI, KASY FISKALNE, UNIJNE SKŁADKI

(29 stycznia 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Henryk Szrubarz

... ile przyjdzie nam zapłacić w 2004 roku w formie bądź to składki unijnej, bądź to dopłat dla rolników – tych dopłat, które mają pójść z budżetu naszego państwa, czy też wpłat na konta różnych instytucji europejskich? Wychodzi z tego kwota 11,5 miliarda złotych. Skąd te pieniądze się wezmą?

... wszystkie pieniądze, które w tym kontekście wydajemy, biorą się z budżetu państwa. Nie jest niczym nowym – przecież wszyscy o tym wiemy – że wchodząc do Unii Europejskiej, będziemy sownie czerpać w postaci funduszy strukturalnych, funduszu spójności, dopłat bezpośrednich i innych form transferów do polskiej gospodarki. Te pieniądze będą trafiały głównie poza budżet państwa – do rolnictwa, co pomoże naszym rolnikom, do podmiotów gospodarczych, zwłaszcza z sektora prywatnego, do jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże to niejako my będziemy te pieniądze wypłacać, wnosząc wprawdzie składkę z tytułu członkostwa w Unii. Teraz też po części w jakimś województwie wprawdzie powstają dochody i odprowadza się te pieniądze do budżetu państwa, a dopiero potem wracają one do tegoż województwa, choć idzie to przez tak zwaną Warszawę, jak mógłby ktoś powiedzieć w Jeleniej Górze czy w Suwałkach, Rzeszowie czy w Szczecinie. Teraz gra finansowa będzie na szerszą skalę, bo stajemy się członkiem większej społeczności, jaką jest Unia Europejska. I my, z budżetu naszego państwa, będziemy poprzez budżet Unii Europejskiej dopłacać i dofinansowywać pewne formy działalności w naszej gospodarce. Z tego tytułu zdecydowanie więcej do polskiej gospodarki dopłynie, niż z naszego budżetu wyjdzie.

Ale część pieniędzy wpłynie później, Panie Premierze, jak Pan doskonale wie, a składkę musimy płacić regularnie, miesiąc w miesiąc.

Nieco później. Tak, wszystkie składki należy płacić regularnie, tak samo jak na przykład taksówkarze mają płacić podatki regularnie, a my mamy płacić taksówkarzom za to, że nas wożą. Zobowiązania w ogóle należy płacić regularnie. I z faktu, że z budżetu te pieniądze będą wychodziły począwszy od roku 2004, wynika, iż budżet państwa ten dodatkowy wysiłek będzie

musiał ponieść. Natomiast pieniądze te kiedyś będą wracały, ożywiając naszą gospodarkę, ale nie bezpośrednio do budżetu. Wobec tego teraz – przygotowując wstępne założenia do budżetu na rok przyszły – pracuję także nad koncepcją szerokiej reformy finansów publicznych – tak, aby była dostateczna elastyczność w tym budżetowaniu i aby spokojnie, bezpiecznie, w sposób w miarę zrównoważony to wszystko sfinansować.

Pierwotnie mówiło się, Panie Premierze, że założenia reformy finansów zostaną ujawnione w styczniu. Styczeń nam się kończy. Teraz z kolei jest wersja, że na przełomie drugiego i trzeciego kwartału. Dlaczego to się tak przeciąga?

... jeśli jeszcze liczę – a te wyliczenia są dużo bardziej skomplikowane niż to, ile jest dwa razy dwa – to chcę powiedzieć Państwu, jakie są wyniki tych obliczeń wtedy, kiedy będziemy pewni. I te przygotowania trwają, acz pewne elementy reformy już zostały wprowadzone. Niektóre rozwiązania działają od Nowego Roku. Przecież ta reforma to nie jest jakiś wystrzał – że oto przyjdzie minister finansów i wyjmie kolejnego królika z kapelusza, że zrobimy to i to do następnego poniedziałku – tylko to jest przedsięwzięcie na kilka lat! Przy okazji chcemy zmienić istotne elementy systemu podatkowego, sposobu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, na co czekają nasi samorządowcy, zdecydowanie zwiększając ich samodzielność, ale także ich odpowiedzialność, gwarantując im własne dochody, a nie – tak jak do tej pory – tylko udział w dochodach budżetu państwa. To wymaga także odsztywnienia olbrzymiej ilości wydatków, gdyż czasami te wydatki są w tak karkołomny sposób jedne powiązane z drugimi, że...

Ale są już jakieś konkrety tych rozwiązań?

Tak, jest bardzo wiele tych konkretów i niektóre z nich są przedmiotem pracy ministra finansów. Inne są sukcesywnie wprowadzane wraz z wdrażaniem poszczególnych ustaw, natomiast cały pakiet będzie przedmiotem prac rządu w końcowych miesiącach tego kwartału i potem wielokrotnie do tych spraw będziemy wracać. Warto zasygnalizować kilka głównych kierunków tych reform.

Po pierwsze, chodzi o odsztywnienie wydatków, a więc żeby nie było przymusu ponoszenia pewnych wydatków nawet wtedy, kiedy preferencje społeczne są inne i bylibyśmy skłonni z tych wydatków zrezygnować, a nie ma takiej możliwości, bo jest to zapisane ustawowo. Tego jest mnóstwo.

Po drugie, to właśnie wspomniane wzmocnienie jednostek samorządu terytorialnego poprzez ustalenie dla nich własnych dochodów podatkowych, bez zwiększania naszych obciążeń. Będą one miały własną kasę, jak to się popularnie mówi, ponosząc także odpowiedzialność za nią i mając dużo większą niż teraz – bo w tej chwili praktycznie wcale jej nie mają – elastyczność w dysponowaniu nią. Chcemy, żeby samorządy miały możliwość zwalniania z pewnych podatków albo z ich części, przyciągając inwestorów. Jeśli to przeprowadzimy, to będą nieco inne warunki podatkowe w niektórych regionach Polski, więc może niektórzy zaczną się przeprowadzać tam, gdzie podatki mogą być trochę niższe albo też inwestycje będą lokowane tam, gdzie samorządy będą dawały preferencje.

Po trzecie, jest to także kwestia systemu podatkowego jako takiego. Jest powszechne oczekiwanie, że on będzie uproszczony. To oczekiwanie spełnimy i mam nadzieję, że stawki podatkowe będą także nieco niższe. Krótko mówiąc: chodzi o to, żeby system podatkowy spełniał swoje fundamentalne funkcje – żeby był efektywny i sprawiedliwy.

* * *

CO ROBIMY, JEŚLI TO, CO JEST KONIECZNE, JEST NIEMOŻLIWE?

(5 lutego 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Wiesław Molak

Co to jest dług publiczny?

Dług publiczny to jest to, co my wszyscy jako społeczeństwo, jako naród polski jesteśmy winni z tego tytułu, że wcześniej do naszej wspólnej kasy, a więc do budżetu państwa, przez lata całe pożyczaliśmy. Pożyczaliśmy, ponieważ więcej z tejże kasy na bieżąco wydawaliśmy, niż do niej pozyskiwaliśmy z tytułu podatków i innych danin publicznych. Czyli krótko mówiąc, to jest to, co jako Polacy jesteśmy winni innym – innym podmiotom gospodarczym, innym państwom, bankom. I w sumie ten dług publiczny zbliża się do około 10 tysięcy na każdego z nas.

A ten moment, ten próg bezpieczeństwa w przypadku zadłużenia publicznego, to jaki jest?

W zasadzie w tej sprawie nie ma jednoznacznego poglądu, ale trzeba się co do czegoś umówić. To jest tak samo jak z piękną kobietą. Jaka jest definicja pięknej kobiety? Każdy z panów – a także każda z pań – ma inną definicję, ale jak wchodzi, to od razu widać, czy ona jest piękna, czy nie. Tak samo jest z poziomem długu publicznego. W którym dokładnie punkcie przechodzi się od tego, co jest bezpieczne, do tego, co jest niebezpieczne – na ten temat ekonomiści dyskutują. W Unii Europejskiej – w ramach słynnych kryteriów z Maastricht – przyjęto, że takim progiem jest 60 procent w stosunku do produktu krajowego brutto. A więc jest to miara względna. W zależności od tego, jak bogate jest dane społeczeństwo, to przyjmuje się, że około 60 procent PKB to jest pułap, powyżej którego nie należałoby tego długu zaciągać, gdyż wtedy mogą pojawić się trudności.

Nasz dług publiczny przekroczył już 50 procent PKB.

Nie, nie przekroczył. Wielu analityków tutaj pomyliło się. Nasz dług publiczny według tej metodologii – tej metody, jaką stosujemy zgodnie z naszym

ustawodawstwem, z naszymi zasadami przyjętymi przez GUS – wynosił na koniec zeszłego roku, a więc i obecnie, około 47,5 procenta. Nasz dług publiczny nie wynosi więcej obecnie, moim zdaniem, jak tylko 44 procent. I to jest bezpieczny poziom, choć jako minister finansów powinienem ważyć bardzo słowa, bo jeśli powiem, że to jest poziom bezpieczny, to zaraz ktoś może powiedzieć: „To dlaczego pan więcej nie pożyczy?”.

Panie Premierze, ale czy ten dług publiczny będzie rósł w Polsce w najbliższych miesiącach?

Tak, on będzie rósł w najbliższych miesiącach i latach. I będzie rósł tak długo, jak mamy niezrównoważony budżet państwa, to znaczy jak z naszej wspólnej kasy więcej wydajemy, niż do niej pozyskujemy. W tym roku deficyt mamy i tak dużo mniejszy niż w roku poprzednim, ale jednak bardzo wysoki – dokładnie 38 miliardów 700 milionów złotych. Tysiąc złotych na każdego z nas.

Czy przekroczenie progu 50 procent daje jakiś sygnał ostrzegawczy? Co się wtedy robi? Czy są zapisy konstytucyjne mówiące o długu publicznym?

Tak, są zapisy konstytucyjne. Konstytucja mówi o tym, że jeśli dług przekroczyłby 60 procent (to nam nie grozi), wówczas w następnym roku budżet musiałby być zrównoważony. Takie ryzyko nie występuje. Natomiast gdyby występowało, to byłby straszny cios dla systemu finansów publicznych, gdyż wyobraźcie sobie Państwo na przykład, że gdybyśmy przekroczyli w Sylwestra 60 procent, to w tym roku nie mogłoby być deficytu! To oznaczałoby, że trzeba byłoby albo radykalnie zwiększyć dochody o blisko 40 miliardów, nakładając nowe podatki, albo radykalnie zmniejszyć wydatki, co byłoby nie do przeprowadzenia.

Wstrzymać wszelkie inwestycje?

Nie, nie aż tak, ale trzeba byłoby zasadniczo ograniczać wydatki. Ale to przy 60 procentach. A – jak powiadam – u nas wynosi on 47,5 procent. Wobec tego wyłania się pytanie: czy w tym roku przekroczymy 50 procent? Jest to prawdopodobne. Co wówczas? Ustawa powiada, że jeśli w tym roku przekroczylibyśmy ten pułap (o czym dowiemy się tak na pewno, na sto procent, dopiero w maju roku przyszłego), to w kolejnym roku budżetowym, a więc w roku 2005, stosunek deficytu budżetowego, który w roku obecnym ma

wynieść 38,7 miliarda złotych, do dochodów do budżetu (w roku obecnym przekraczają 154 miliardy) musiałby być taki sam. Czyli ten stosunek musiałby wynosić niespełna 25 procent. Jest to ustawowe limitowanie relacji wydatków poprzez poziom deficytu. Jesteśmy na to przygotowani w tej reformie finansów publicznych, nad którą pracuję po to, żeby przyspieszało się tempo wzrostu gospodarczego i żeby dzielić ten nasz rosnący coraz szybciej, dzięki restrukturyzacji finansowej, dochód narodowy coraz bardziej sprawiedliwie. To jest przewidywane, jesteśmy przygotowani na taką okoliczność. Zdecydowanie byłoby nam lżej, gdyby bank centralny swoją polityką wspierał te prorozwojowe i prospołeczne działania.

Skoro Pan wspomniał o reformie finansów publicznych, Panie Premierze. Gdzieś znalazłem takie zdanie Pana poprzednika na stanowisku ministra finansów, Profesora Marka Belki, który powiedział coś takiego, że „gdyby dać Kołodce wolną rękę, to on by tę reformę zrobił, ale w świecie polityki, w jakim się obraca, jest to praktycznie niemożliwe”.

Czy praktycznie, czy nie, to się jeszcze okaże. Gdyby dać mi wolną rękę... Wiecie Państwo, ja pracuję przede wszystkim głową, zresztą podobnie jak Marek Belka, bo minister finansów to – jak mówią inni, bo też takie zdanie słyszałem – musi mieć łeb na karku. Mamy głowę na karku i się rozglądamy, co się wokół dzieje, co można, a co trzeba. I w rzeczywistości czasami są, proszę Państwa, takie sytuacje, że to, co jest konieczne, jest niemożliwe. Ja sądzę, że dalej przekonujemy tych, od których naprawdę zależą decyzje. I dobrze, że Pan Redaktor zadaje to pytanie, gdyż niektórym może się niekiedy wydawać, iż decyzje są w tak zwanym jednym ręką. Otóż nie: oprócz tego, że w Polsce wdrażamy gospodarkę rynkową, to my również w Polsce mamy demokrację. A demokracja czasami pomysłem słusznym, z punktu widzenia logiki finansów publicznych, poprawności ekonomicznej, troski w istocie o tworzenie dobrych przesłanek do rozwoju przedsiębiorczości, do poprawy sytuacji materialnej polskich rodzin, stawia opór. I jeśli teraz przygotowuję reformę finansów publicznych, to w 99 przypadkach na 100 trzeba zmieniać to poprzez ustawy.

Ale Pan ma taką większość zagwarantowaną z tytułu większej liczby głosów w koalicji.

To nie ja, bo ja jestem jeden. Natomiast w rzeczy samej można powiedzieć – tak, rząd czy ta formacja polityczna ma. Ale przecież rząd czy formacja

polityczna wyraża interesy, oczekiwania bardzo różnych środowisk, regionów, grup społecznych.

* * *

ZASADA „COŚ ZA COŚ”: KRYTYKA USTAWY O NFZ

(12 lutego 2003)

Rozmawiali: Wiesław Mola i Henryk Szrubarz

**Powiedział Pan, że rząd będzie interweniował na rynku walutowym.
W jaki sposób?**

... rząd realizuje swoją politykę ożywiania koniunktury, przyspieszania tempa produkcji, przede wszystkim po to, żeby spadało to bardzo wysokie bezrobocie, które tak skoczyło ostatnimi laty wskutek fatalnego pomysłu ze schładzaniem koniunktury. Więc teraz musimy niejako ją podgrzewać. I gospodarce potrzebna jest większa ilość pieniądza. Najlepiej byłoby to osiągnąć, gdyby tańszy był kredyt, gdyby niższe były stopy procentowe. No, ale skoro ci, którzy o tym decydują, z sobie tylko znanych i zrozumiałych względów – bo tego już nie rozumieją ani przedsiębiorcy, ani banki, ani gospodarstwa domowe, ludzie po prostu tego nie rozumieją – te stopy utrzymują na takim wysokim poziomie, to właśnie śrubuje kurs. I w ślad za tym nie opłaca się za bardzo produkcja eksportowa.

A rząd nie tyle interweniuje, ile obsługuje dług publiczny, o który Pan Redaktor pytał przed tygodniem. Część tego długu to jest dług zagraniczny (a więc w pieniądzach zagranicznych), który jesteśmy jako społeczeństwo winni zagranicznym rządów, bankom, instytucjom finansowym. Wobec tego spłacamy go – a to w euro, a to w dolarach, a to w jenach czy w funtach brytyjskich, czy w innych pieniądzach zagranicznych. I musimy je mieć. Możemy je albo kupić z banku centralnego, który ma bardzo, bardzo duże rezerwy sięgające 30 miliardów dolarów, albo możemy kupić te pieniądze na rynku, żeby właśnie spłacać raty długu spokojnie, po kolei, na dany czas, na który przypadają. Jeśli ktoś nazywa wykonywanie takiego obowiązku

rządu, ministra finansów, interwencją, to oczywiście może sobie tak nazywać, ale to jest normalna obsługa długu publicznego w interesie społeczeństwa. I spokojnie tę politykę realizujemy, aby ożywiać koniunkturę, co zresztą już widać, bo produkcja rośnie powolutku, ale coraz szybciej.

Panie Premierze, jak się kupuje takie pieniądze, które mają później obsługiwać dług publiczny?

Kupuje się je na rynku, za pośrednictwem banków komercyjnych, ale również można je kupić od banku centralnego, sięgając do jego rezerw i dając mu za to papiery emitowane w polskim pieniądzu, w naszym narodowym złotym. Potem regulujemy nasze zobowiązania, transferując środki do instytucji międzynarodowych czy do banków, którym jesteśmy winni określone kwoty. A zarazem pożyczamy, dlatego że cały czas „zarządzamy” – jak to się mówi – długiem publicznym, zresztą zgodnie ze strategią, która jest załączona do budżetu, a więc znana jest także wszystkim naszym posłom i senatorom. Dług obsługujemy spokojnie i płynnie, co zresztą wzmacnia w kręgach międzynarodowych polską wiarygodność, wiarygodność polskiej gospodarki.

Powiedział Pan, że Ministerstwo Finansów zamierza wykorzystać rezerwy walutowe Narodowego Banku Polskiego, ale zdaniem niektórych analityków spełnienie tego postulatu wiązałoby się z koniecznością dodrukowania nowych pieniędzy, poluzowaniem polityki pieniężnej. Czy tak rzeczywiście by było?

Nie tyle zamierza wykorzystać, gdyż to zależy od chęci współdziałania i wspierania polityki rozwojowej przez niezależny bank centralny.

Widzi Pan taką chęć w tej chwili?

Z pewnością byłoby lepiej, gdyby było jej więcej. Wolałbym, żeby tę chęć widzieli polscy przedsiębiorcy, polskie rodziny, które narzekają na to, że kredyt jest zbyt drogi na rozruszanie interesów czy zakup samochodu albo domu, czy poprawę warunków mieszkaniowych. Co do dodrukowywania pieniądza zaś, to polska gospodarka – jak powiadają niektórzy inni analitycy i to oni bardziej mają rację – jest obecnie jak wyschnięta gąbka, którą trzeba byłoby nasycić może nie tyle wodą, ile pieniądzem. Żeby ożywić ten krwioobieg, jakim są finanse – i w przedsiębiorstwach, i w całej gospodarce narodowej.

Natomiast co do dodrukowywania, to tutaj nie ma mowy o żadnym dodrukowywaniu. Mamy coraz mniejszy deficyt budżetowy, a więc różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu państwa, którego bynajmniej nie finansujemy z druku pieniądza (to już w ogóle jest w Polsce niemożliwe), tylko z przyrostu właśnie długu publicznego, z emisji papierów na rynku. Ale jeśli taki deficyt występuje i rząd emituje papiery, no to ktoś je musi kupować. I jeśli na przykład banki kupują te papiery, to z kolei one mają mniej pieniędzy, które mogłyby pożyczyć na przykład gospodarstwom domowym albo naszym przedsiębiorcom. Dlatego gdyby stopy procentowe w bankach były niższe, to z pewnością bardziej jeszcze wsparłoby to ożywienie, które już w naszej gospodarce trwa.

Panie Premierze, czy Prezydent powinien podpisać ustawę o Narodowym Funduszu Zdrowia? Zdaniem Ministerstwa Finansów to będzie kosztowało miliard złotych. Są na to pieniądze w budżecie?

To jest służba. Ministerstwo Finansów nie jest od tego, żeby mieć zdanie. Minister finansów ma mieć zdanie, i rząd.

Ale Pan jako strażnik kasy państwowej?

Jako strażnik kasy państwowej cały czas informowałem o tym i Radę Ministrów, i zwłaszcza posłów i senatorów, którzy istotnie zmienili treść przedłożenia rządowego, jeśli chodzi o projekt ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia. To co wyszło z parlamentu, jest zdecydowanie gorsze w stosunku do projektu, który został tam przez Radę Ministrów skierowany. Zwiększa to nacisk na finanse publiczne. Jeśliby to rozwiązanie miało wejść w życie, to z pewnością będziemy wszyscy – przede wszystkim jako pacjenci, ale i jako podatnicy – żądali, oczekiwali od tej instytucji lepszej obsługi, gdyż jeśli ma to kosztować więcej, to musi obowiązywać zasada „coś za coś” i za to musi być lepszy standard świadczonych usług. A Prezydent ma dostatecznie wiele informacji o plusach i minusach tego rozwiązania, aby podjąć samodzielnie odpowiedzialną decyzję. I sam najlepiej wie, co ma zrobić.

Panie Ministrze, a czy będą pieniądze w budżecie na dopłaty bezpośrednie dla rolników?

Będą, przy czym w jakim stopniu, to się jeszcze okaże, dlatego że musimy przygotować budżet na rok 2004 i potem na następny. Rozumiem, że Pan Redaktor w trosce takiej, jaka i nam przyświeca, ma na myśli pewnie

i następne lata – lata 2005-06. Rozwiązania, które są w tej chwili przyjęte, powiadają, że możemy uzupełniać dopłaty bezpośrednie, które będą płynęły do Polski z budżetu Unii Europejskiej, tylko nie byłbym Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, gdybym nie dodał, że to wpierw my będziemy wpłacać składkę do budżetu Unii Europejskiej, a potem stamtąd pieniądze będą płynęły do nas. Więc w pewnym sensie te dopłaty bezpośrednie – i to także muszą rozumieć nasi rolnicy, zresztą oni to rozumieją...

Ale dodatkowo jeszcze w budżecie muszą być zagwarantowane te pieniądze. Ale czy będą?

... chcę podkreślić – żeby nie było czasami takiego przekonania, że oto Unia Europejska będzie dopłacać bezpośrednio do rolników – że to my będziemy wносить jako pełnoprawny członek składkę do Unii, więc te pieniądze będą szły od nas, a tam, w Unii będą one zwielokrotnione, bo więcej środków będzie szło do Polski z Unii, niż my będziemy wkładać do unijnego budżetu. I teraz jest pytanie, które Panowie Redaktorzy stawiacie: czy będzie nas stać na to, żeby dopłacać do dopłat dla rolników? Otóż w jakim stopniu, to decyzje będą podejmowane przez demokratycznie wybrany parlament, także z bardzo silną reprezentacją interesów chłopskich, w konfrontacji z innymi potrzebami.

Czyli na razie jeszcze tej stuprocentowej gwarancji Pan nie może dać?

Stuprocentowej gwarancji nie mogę dać, gdyż taką stuprocentową gwarancję daje dopiero budżet, który będzie na każdy kolejny rok uchwalany. Ale zanim te założenia będą mogły być przedstawione, to jednak rząd – a także liderzy polityczni i przywódcy opozycyjnych partii, z którymi będę też chciał rozmawiać, gdyż jest to sprawa ogólnonarodowa – będzie musiał podjąć zasadnicze decyzje co do kierunków naprawy finansów publicznych. Jest w nich wiele problemów, które się piętrzą, a chodzi o to, żeby przyspieszyć te pozytywne tendencje, które pojawiają się w polskiej gospodarce, aby – mówiąc krótko – wrócić na linię „Strategii dla Polski”: szybkiego wzrostu, sprawiedliwego podziału, korzystnej integracji i skutecznego państwa. I o to nam chodzi.

* * *

BĘDZIE PROŚCIEJ

(19 lutego 2003)

Rozmawiali: Wiesław Molak i Henryk Szrubarz

Sejmowa Komisja Gospodarki zwróciła się do Premiera Leszka Millera o przedstawienie planów rządu dotyczących redukcji kosztów pracy i produkcji. To pierwszy taki przypadek, kiedy opozycja i koalicja mówią jednym głosem. Będą nowe ustawy podatkowe?

Zobaczymy, czy będą mówić jednym głosem. Proponuję, abyśmy zapamiętali ten dezyderat, nazwiska posłów, którzy się pod tym podpisali i byśmy zobaczyli za chwilę, na ile to są poważne wypowiedzi. Mam taką nadzieję wraz z Państwem, wszystkimi przedsiębiorcami. Otóż tak, rząd wystąpi z określonymi propozycjami zmierzającymi do uproszczenia systemu podatkowego, likwidacji praktycznie wszystkich ulg i zwolnień. Przecież na tym polegają komplikacje w systemie podatkowym, a nie na tym, że ktoś nie potrafi liczyć do trzech, bo są trzy stawki podatkowe. To dobrze, że są takie postulaty ze strony posłów, którzy przecież to wszystko pouchwalali. To nie tylko ministrowie finansów wymyślali te wszystkie przepisy. To w Sejmie mnożyły się najróżniejsze „cudowne” pomysły co do tego, jakie to mają być ulgi, zwolnienia i inne formy aktywizacji na pozór. Mamy taką sytuację, że w rzeczywistości koszty pracy są bardzo wysokie, natomiast deficyt został rozdęty w budżecie w poprzednich latach.

Jeśli rząd przedstawi stosowne rozwiązania, to wymagają one akceptacji parlamentarnej. Liczymy na to, że reformatorsko ukierunkowani, myślący posłowie – zarówno w koalicji, jak i w opozycji – nasze reformatorskie działania poprą. A ja bym chciał, aby – jeśli będzie możliwość eliminacji wielu zbytecznych, sądzę, w tej fazie zwolnień i ulg – obniżyć stawki podatkowe i uczynić system podatkowy jeszcze bardziej sprzyjającym rozwojowi przedsiębiorczości i zgodnym z poczuciem sprawiedliwości społecznej.

Panie Premierze, a tymczasem – jak czytamy – około 3 miliardów złotych mogą nas kosztować nowe rozwiązania prawne przygotowywane przez Sejm. Są to minimalne koszty, które Polacy będą musieli ponieść w związku z ustawami, które już zostały uchwalone albo nad

którymi Sejm pracuje. Między innymi te obciążenia – może nie tyle podatkowe, ale jednak obciążenia fiskalne – dotyczą chociażby składki na ubezpieczenie zdrowotne, ustawy związanej z opłatami winietowymi czy wreszcie ustawy o biopaliwach.

Pan Redaktor słusznie zauważył, że to uchwalił Sejm. Niektóre z tych rozwiązań – mówiliśmy już o tym wcześniej, chodzi na przykład o Narodowy Fundusz Zdrowia – zostały podjęte w Sejmie wbrew wcześniejszemu stanowisku rządu, także przy wsparciu wielu posłów opozycyjnych, a nie tylko rządzącej obecnie koalicji. I to Sejm, i posłowie, właśnie ci także wypowiadający się czasami, nakładają dodatkowe obciążenia.

Ale Pan nie chce mieć więcej pieniędzy w budżecie?

Chwileczkę, mówimy w tej chwili o tych rozwiązaniach, które powodują, że do budżetu wpłynie mniej pieniędzy, bo – jak wspominałem – wejście tej ustawy w życie powoduje pewne ubytki po stronie dochodów budżetowych i jest pytanie: z czego to sfinansować? Wobec tego przygotowujemy kompleksowy, wielki program naprawy finansów publicznych. W tej chwili sytuacja jest pod kontrolą, gdyż dobre skutki daje program restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw.

Może też chciałbym tu przy okazji powiedzieć, że ponad 90 procent wniosków (a wpłynęło ich już ponad 60 tysięcy) zostało pozytywnie rozpatrzone. Jest tam 59 tysięcy 251 przedsiębiorstw małych, ponad 800 średnich, a więc wszystko to są przedsiębiorstwa prywatne, a zaledwie 348 przedsiębiorstw dużych. Dzięki temu co najmniej 100 tysięcy ludzi – także wielu z Państwa, którzy teraz mnie słuchają – nie straciło pracy.

* * *

PROGRAM:
NIE PARTYJNY, NIE KOALICYJNY – NARODOWY

(5 marca 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Henryk Szrubarz

Panie Premierze, w piątek na konferencji prasowej zaprezentował Pan założenia programu reformy finansów publicznych.

Tak.

Minęło kilkanaście godzin i rozpadła się koalicja rządowa. Jaki to będzie miało wpływ na to, co Pan proponował dzień wcześniej?

Na pewno będzie miało wpływ, ale program, który zaprezentowałem – sama nazwa zresztą to sugeruje – dotyczy naprawy finansów Rzeczypospolitej. Nie jest to program ani partyjny, ani koalicyjny. To jest program narodowy. Dlatego liczę, że w pierwszej fazie (ona już trwa) odbędziemy spokojną, rzeczową, konkretną debatę, jak naprawiać finanse Rzeczypospolitej, żeby lepiej się miały nasze własne finanse, czyli finanse każdej polskiej rodziny, każdego polskiego przedsiębiorstwa. Liczę na to, że reformatorskie grupy w parlamencie – nie tylko te w koalicji, ale także w opozycji – poprą ten projekt. Bo jeśli ktoś jest uczciwy – a jestem przekonany, że dotyczy to, jeśli nie wszystkich, to przytłaczającej większości naszych parlamentarzystów – i mądry, co też dotyczy bez mała wszystkich, to musi poprzeć te rozwiązania. Tym bardziej że bardzo wiele postulatów, sugestii i propozycji zawartych w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” dotyczy także sugestii czy to Platformy Obywatelskiej, czy Samoobrony, czy też...

Ale to nie jest tak, Panie Premierze, że jak ktoś jest uczciwy, to jest za Pana projektem, a jak ktoś jest przeciwny, to jest nieuczciwy? To nie można wprost wyciągnąć takiego wniosku?

Nie, na pewno takiego wniosku nie można wyciągnąć. Uważam natomiast, że nieuczciwy jest ktoś, kto mówi, że na przykład trzeba coś zmienić z A na B, a w sytuacji, kiedy przychodzi Minister Finansów Rzeczypospolitej i mówi: „Dobrze, to w takim razie zmieniamy to z A na B”, to ta sama osoba

mówi: „Nie, ja myślałem zupełnie o czymś innym, należy zmienić to na X albo na Y, albo na Z”. Proponuję, żeby być konsekwentnym i uczciwym. A jeśli chodzi o kwestie uproszczenia systemu podatkowego poprzez eliminację wszystkich zbędnych zwolnień i ulg albo zmiany funkcjonowania funduszy celowych czy agencji, albo przygotowanie gospodarki do jak najbardziej korzystnej dla nas absorpcji funduszy strukturalnych, jeśli ktoś to postulował wcześniej – nawet z kręgów opozycyjnych – to teraz będzie popierał przedłożenia rządowe. Wobec tego...

Czyli nie boi się Pan dyskusji w Sejmie, tak?

Nie chodzi o to, że się nie boję. Ja na nią czekam i byłbym zainteresowany, gdyby była możliwość odbycia debaty programowej. Nie o konkretnych zapisach, bo o tym będziemy dyskutować w Sejmie – na sesjach plenarnych, w komisjach – a także w Senacie, kiedy będą gotowe rządowe przedłożenia projektów ustaw, ale chciałbym, żeby na ten temat podyskutować już wcześniej – o kierunkach, o zasadach. Oczekuję takiej dyskusji. I jeśli będą lepsze propozycje ze strony poszczególnych parlamentarzystów, ugrupowań czy partii, to z pewnością rząd Premiera Millera, jak zawsze chętnie, z mądrych propozycji skorzysta.

Spotkał się Pan z takim może nie tyle zarzutem, co opinią, że propozycje, które Pan przedstawił, są zbyt mało radykalne?

Nie. Sądzę, że raczej dominuje opinia... Nawet jedna z gazet, zdaje się, zamieściła relację pod tytułem „Rewolucja Kołodki”. Ja nie chcę robić rewolucji, natomiast chcę robić takie zmiany, które są niezbędne z punktu widzenia przetoczenia się pewnej masy krytycznej. Może ktoś wolałby, żeby tu i ówdzie być bardziej radykalnym, ale ja przede wszystkim chcę być skuteczny. Najważniejsze, żeby znowu nie mylić celów ze środkami i pamiętać, że ta naprawa finansów Rzeczypospolitej – jak to podkreślam – jest też traktowana instrumentalnie. Dla mnie to nie jest celem samym w sobie, tylko instrumentem do podniesienia efektywności polskiej gospodarki i powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu. Tylko w ten sposób można poprawiać warunki materialne życia ludności, konkurencyjność polskich firm. Więc tam, gdzie trzeba być radykalnym, jestem bardzo radykalny i liczę na to, że będę tutaj poparty także przez partie opozycyjne, skoro czasami myślimy podobnie i chcemy osiągnąć zbliżone efekty.

Zapowiedział Pan likwidację części funduszy i agencji, czyli uznaje Pan za zasadne działanie części z nich, tak?

Oczywiście. Jest przecież na przykład Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, bez którego nie byłoby naszego systemu emerytalnego. Prowadzi on bardzo dobrą działalność, co nie oznacza, że w ramach tego funduszu nie należy dokonywać zmian. Grosz publiczny należy zawsze oszczędzać. Jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, który ma znakomite osiągnięcia. To, że w Polsce woda czystsza – chociaż teraz może, zimą, wypadaloby powiedzieć: śnieg bielszy, a powietrze czystsze – to jest także funkcją tego, iż ten fundusz na szczeblu narodowym działa zupełnie nieźle. Natomiast wnoszę o to, żeby zlikwidować jego niższe ogniwa – na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym – i zintegrować system finansów jednostek samorządu terytorialnego. Być może dla działaczy, którzy tam funkcjonują i z tego żyją, jest to radykalne posunięcie. Tam gdzie fundusze czy agencje pełnią właściwą rolę, tam trzeba je zachować, doskonalić tylko działanie i poddając publicznej, a także parlamentarnej kontroli.

Były minister finansów, Jerzy Osiatyński powiedział, że czyniąc taki właśnie zamach na niektóre z tych funduszy i niektóre z tych agencji, wchodzi Pan na pole minowe. To jednak bardzo dobre miejsca pracy dla zaplecza politycznego partii politycznych.

Gdyby było tak, jak mówi, oznaczać by to musiało, że jestem zbyt radykalny. I nawet tutaj Pan Redaktor używa słowa, cytując myśl byłego ministra, że to zamach. Ja nie przygotowuję zamachu. A jeśli już, to (i tutaj jestem radykalny) na chciwość, głupotę, nieuczciwość. Z tym będziemy walczyć w naszym rządzie, a ja na pewno w sposób niezwykle konsekwentny, dlatego że górę musi brać mądra polityka gospodarcza, roztropność, odpowiedzialność nie tylko za finanse Rzeczypospolitej. Jednak pamiętajmy, że jeśli zdrowe będą finanse Rzeczypospolitej, to również zdrowsze będą nasze domowe budżety. I o to koniec końców chodzi – żeby była dobrze płatna praca i żeby żyło nam się, jeśli nie lekko, łatwo i przyjemnie, to na pewno ciekawiej i coraz bardziej dostatnio.

A kiedy może pojawić się w Sejmie pod postacią już konkretnej propozycji ustawowej?

To będzie cały pakiet ustaw. Będę rozmawiał na ten temat z parlamentarzystami i z Panem Marszałkiem. Oczywiście, zdecyduje tutaj o trybie postępo-

wania Pan Premier i rząd, ale sędzę, że w tym przypadku (i dobrze by było, żeby powołana została nadzwyczajna komisja sejmowa, która będzie rozważała cały pakiet ustaw) będzie ich jednak kilkadziesiąt. Czasami dotyczy to tylko pewnych szczególnych, jednostkowych zapisów, a czasami po prostu przyjęcia całej ustawy od początku. Uważam, że w przypadku ustawy o podatku od dochodów osobistych nie ma co już jej nowelizować. Podobnie jest odnośnie do ustawy o VAT, która była nowelizowana – a przecież nie jest taka stara, gdyż ten system ma dopiero około 10 lat – już 32 razy, czyli mniej więcej trzy razy w ciągu roku. To będą nowe ustawy. Chciałbym, aby większość z tych ustaw była dyskutowana w pracach parlamentarnych już teraz, to znaczy...

To jest kwestia tego półroczu, czy to jeszcze?...

Tego półroczu, ale na pewno nie wszystkie rozstrzygnięcia zapadną w tym półroczu. Natomiast chciałbym, jako minister finansów, a zarazem wicepremier koordynujący całokształt polityki gospodarczej, móc już przygotować dobry, sensowny budżet na bardzo trudny i ciekawy rok 2004 – pierwszy rok członkostwa w Unii Europejskiej – w oparciu o nowe regulacje. Ten cykl polityczny już biegnie i sędzę, że II kwartał i III to są te kluczowe kwartały z punktu widzenia przetoczenia się masy krytycznej, już nie w sensie tylko politycznym, ale także legislacyjnym.

* * *

KURS KORZYSTNY

(12 marca 2003)

Rozmawiał: Krzysztof Grzesiowski

Pan Premier pozwoli, chciałem zapytać o rzecz następującą: co to jest rezerwa rewaluacyjna Narodowego Banku Polskiego?

To są pieniądze, które są odpisywane przez niezależny bank centralny, na specjalnym rachunku, z tytułu zmian kursu. W Narodowym Banku Polskim jako banku państwa polskiego mamy rezerwy, które w tej chwili wynoszą, wartościowo licząc, około 30 miliardów dolarów. Pamiętacie Państwo, jak kiedyś wszyscy się martwili, że jest za mało dolarów, a potem był taki okres, kiedy ciągle było za dużo dolarów, ciągle nam pokazywano w telewizji jakieś sterty papierów, a to dolarów, a to deutschmarek. Wtedy jeszcze nie było euro. Mówiliśmy, że bardzo szybko rosną rezerwy, że bardzo kosztowna była dla banku centralnego, a w ślad za tym dla budżetu, tak zwana sterylizacja, a więc skupowanie nadmiaru pieniądza, który trafiał na rynek, żeby nie było presji inflacyjnej. I te rezerwy rosły, rosły i rosły. Wobec tego zadajemy sobie pytanie: po ile, za ile złotych te dolary przez ten cały czas były kupowane? Dzisiaj bank centralny ma około 30 miliardów dolarów, które – możemy zaokrąglić – kosztują po 4 złote, czyli ma 120 miliardów złotych. Natomiast bank centralny – znowu uproszczmy sobie – dla przykładu kupował je przeciętnie po 3 złote, bo kupował je kiedyś po 2,80, 2,90, a potem po 3, a potem po 3,10, a potem po 3,20. Tak, były i takie dni, kiedy kupował je po 4,50 czy po 4,60, bo i takie były kursy w przeszłości. W ten sposób powstawała właśnie ta rezerwa. Czyli jest to rezerwa odzwierciedlająca zysk pomiędzy ceną nabywania tych pieniędzy, które dziś tworzą rezerwy walutowe banku centralnego, a ich obecną wartością.

Natomiast w sytuacji, w jakiej my jesteśmy – tak silnego złotego, choć, jak Pan Redaktor słusznie zauważył, ostatnio w wyniku pewnych czynników i koniunkturalnych, i strukturalnych, i politycznych oraz zmiany oczekiwań on nieco osłabł – to jest tak, jakby się ubezpieczył ktoś na wypadek, że wyzdrowieje. Otóż nie ma ryzyka, bo kiedy by ta rezerwa znikła? Tego pytania do tej pory nikt nie zadał, więc zadajmy je sobie teraz, w naszych „Sygnałach Dnia”, na antenie Polskiego Radia 1. Kiedy ona by znikła? Otóż

gdyby kurs dolara wrócił do tych cen, po której te wszystkie dolary (upraszczając to do dolarów) były kupowane w poprzednim okresie. A więc jeśli w naszym przykładzie były kupione średnio po 3 złote, to gdyby teraz kurs spadł do 3 zł za dolara, to ta rezerwa by znikła. To jest mało prawdopodobne, nie ma więc potrzeby to „ubezpieczanie się od wyzdrowienia”.

Ale pytam o te rezerwy, Panie Premierze, dlatego że Pan ma co do nich pewne zamiary w ramach reformowania finansów publicznych. Chciał Pan skorzystać z części. Tylko teraz nie wiadomo na co, bo pojawiły się dwie koncepcje – albo na obsługę zadłużenia zagranicznego, albo na współfinansowanie projektów unijnych. Gdzie jest prawda?

Z punktu widzenia ostatecznego, finalnego efektu to makroekonomicznie można powiedzieć, upraszczając, że na jedno by wyszło. Prezes Narodowego Banku Polskiego, Koleżanki i Koledzy z Rady Polityki Pieniężnej mają rację, że gdyby te pieniądze były wykorzystane przez budżet państwa polskiego i poszły wprost na nasz rynek, to zwiększyłoby to tak zwaną podaż pieniądza, co mogłoby wywołać pewną presję inflacyjną. Natomiast gdyby one były wykorzystane po to, żeby kupić od banku na przykład 2 miliardy euro (upraszczając, powiedzmy sobie, że to jest tyle samo co 2 miliardy dolarów), to wówczas rezerwy banku centralnego zmniejszyłyby się do 28 miliardów dolarów. My byśmy mieli na pokrycie znaczącej części składki unijnej, ale równie dobrze możemy obsłużyć część przypadającego na dany okres z tego tytułu długu zagranicznego. I to bezpośrednio.

Czyli na razie nie ma decyzji, na co te pieniądze miałyby pójść?

Tak, tu nie ma decyzji, bo to się zamyka w finansowym bilansie państwa polskiego, jakim jest budżet państwa polskiego – przekraczający przecież po stronie wydatków w przyszłym roku już 200 miliardów złotych. To jest bardzo wielka liczba – dwa i potem jedenaście zer.

* * *

POTRZEBNA WIĘKSZA ELASTYCZNOŚĆ

(26 marca 2003)

Rozmawiał: Krzysztof Grzesiowski

Dzień dobry, Panie Premierze. Coś się zepsuło ze stroną internetową Ministerstwa Finansów.

A dlaczego?

Włączam – od wczoraj podobno można było zapoznać się z „Programem Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” – i tu co? O, proszę zobaczyć, Panie Premierze – pusta strona, nic nie ma.

Strona działa i być może na Pańskim komputerze troszeczkę dłużej się otwiera. Ale widzę, że macie dobry sprzęt.

Jest kilka interesujących propozycji w programie – gdyby Pan Premier zechciał je skomentować – na przykład odejście od automatycznej indeksacji i waloryzacji. Od którego roku i dlaczego taki pomysł?

Dlatego, że ta waloryzacja – czyli próba utrzymywania realnej wartości transferów finansowych, świadczeń, zasiłków, rent, emerytur – wzięła się z tego, że mieliśmy kiedyś bardzo wysoką inflację. I w trosce o zachowanie realnej siły nabywczej wprowadzaliśmy sobie ustawowo cały szereg takich rozwiązań. Natomiast teraz praktycznie inflacja nie jest problemem. Nie ma więc konieczności zabezpieczania naszej materialnej sytuacji poprzez jakiś automatyzm. Rozsądną politykę podwyżek określonych świadczeń trzeba prowadzić w miarę możliwości finansowych państwa z jednej strony, a z drugiej – zgodnie z preferencjami społecznymi. W pewnym okresie uważamy, że na przykład należy podwyższać renty i emerytury, tak jak ma to miejsce teraz, w marcu. W innym przypadku parlament może dojść do wniosku, że trzeba na większą skalę na przykład podnieść zasiłki rodzinne czy świadczenia alimentacyjne. I tu trzeba zostawić parlamentowi wolną rękę, a takiej wolnej ręki on nie ma, jeśli działa automat indeksacji.

Indeksacja z kolei wiąże pewne wydatki z ruchem innych pozycji. Dochodzi nawet do takich absurdów, że koszt dzierżawy jednego metra kwadratowego pod budowę hydroenergetyczną związany jest z płacą minimalną. Ktoś wpadł

kiedys na taki pomysł. To jest..., ja wiem?..., jakby Pańskie wynagrodzenie połączyć z godziną, o której Pański kolega wstaje. Żadnego związku nie ma. Pańskie wynagrodzenie ma być funkcją tego, co Pan wkłada do audycji. I tak samo wynagrodzenie ludzi czy świadczenia mają być funkcją tego, jakie są preferencje, jakie są możliwości finansowe państwa. Czyli chodzi o to, żeby odsztywnić te wydatki i nie być niewolnikiem aż 99 takich zapisów ustawowych, i stworzyć tutaj większą elastyczność.

W zależności od możliwości finansowych państwa – tak Pan powiedział.

I preferencji społecznych, gdyż nie wszystkich i nie w każdym momencie trzeba traktować dokładnie równo z tego punktu widzenia, tylko zgodnie z preferencjami i rzeczywistymi możliwościami finansowymi.

Jest jeszcze inna propozycja, która może wzbudzić protest i chyba z tym się Pan liczy, Panie Premierze. Mianowicie chodzi o objęcie rolników podatkiem dochodowym zamiast dotychczas płaconego podatku rolnego.

Sądzę, że rolnicy nie będą przeciwko temu protestować. A jeśli będą protestować niektórzy z polityków, którzy są przekonani, że reprezentują interesy rolników, to będziemy spokojnie wyjaśniać, dlaczego tak. Otóż sprawiedliwość społeczna – i także efektywność systemu finansów publicznych – wymaga tego, żeby wszyscy, którzy uzyskują dochody z działalności gospodarczej i z innych tytułów, płacili podatki do wspólnej kasy, jaką są nasze finanse publiczne – i do samorządu lokalnego, i do budżetu państwa. Przy czym jeśli chodzi o podatki od dochodów osobistych – w tym także te, które w obecnej formie płaci ludność rolnicza i które po tych reformach miałyby płacić w powiązaniu z wysokością swoich dochodów – to w ramach tego, co proponujemy, będą to dochody samorządów terytorialnych – gmin. I to chcę bardzo podkreślić. Otóż te dochody będą pozostawały w miejscu życia, pracy ludności rolniczej...

A czy dopłaty, które dostanie rolnik, będą opodatkowane?

Cały dochód ludności rolniczej będzie podlegał opodatkowaniu, ale na początku będzie to rozwiązanie neutralne, czyli suma przychodów z tego tytułu płynąca do budżetu lokalnego, do budżetu samorządu terytorialnego, będzie taka sama jak dotychczas. Jeśli propozycje zawarte w programie – także odnośnie reformy samorządu terytorialnego – będą zrealizowane,

to również będzie to sprzyjać rozwojowi rolnictwa, rozwojowi obszarów wiejskich. I z tego będzie korzystała ludność rolnicza, mając lepsze drogi, lepsze szkoły, lepszy poziom obsługi rolnictwa, agrobiznesu – jego funkcjonowania na wejściu do i wyjściu z rolnictwa – na czym przede wszystkim zależy ludności rolniczej. Tak, że zgłaszając ten postulat...

A w jakiej wysokości, Panie Premierze, bo nie padła jeszcze ta liczba, byłby ten podatek?

Ona jest w tym programie. Początkowo proponujemy – ze względu właśnie na neutralność – żeby to nie obciążało w większym stopniu niż dotychczas ludności rolniczej. Mówimy tam o stawce 9-10 procent, natomiast z czasem ten system powinien ewoluować, docelowo prowadząc do tego, żeby było opodatkowanie zgodnie z zasadami sprawiedliwości społecznej. I ludność rolnicza to rozumie, dlatego że jej sytuacja materialna wskutek tych zabiegów się poprawi. Poprawi się otoczenie rolnictwa, na czym rolnikom zależy.

Kilka propozycji, które są zawarte w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, wiąże się ze zmianą konstytucji. Pewnie ma Pan świadomość tego, Panie Premierze, sugerując czy proponując rozwiązanie, po pierwsze, Krajowej Rady Radiofonii, a po drugie – Senatu.

My się w ogóle tym nie zajmujemy, to nie są nasze przecież propozycje, na pewno nie moje...

To nie ma tego w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”?

Nie, teraz tego nie ma. Przecież o likwidacji Senatu to ja słyszałem jeszcze przed wyborami do obecnego parlamentu, a więc ponad półtora roku temu. I nie jest to zmartwienie ministra finansów. Jeśli natomiast jest mowa o oszczędności grosza publicznego, to wyłoniło się pytanie: czy przy tej okazji do tych spraw wrócić? Ale skoro jest sugestia i taka jest decyzja rządu, żeby absolutnie tych spraw przy tej okazji nie stawiać – one wymagają innych ocen – wobec tego żadnych takich propozycji, które wymagałyby zmiany konstytucji, w tym programie nie ma. Propozycje natomiast, które tam są, wymagają całego szeregu zmian ustawowych. My naliczyliśmy, że to wymaga 117 ustaw – wprowadzenia nowych bądź znowelizowania istniejących. Jest to naprawdę niezwykle skomplikowane przedsięwzięcie także od tej strony.

* * *

KOMISJA EUROPEJSKA SIĘ MYLI

(9 kwietnia 2003)

Rozmawiał: Krzysztof Grzesiowski

Komisja Europejska mówi wyraźnie: „W tym roku bezrobocie w Polsce przekroczy 20 procent”. Pan mówi o tym, że spada.

To Komisja Europejska się myli. Bezrobocie w końcu roku będzie mniejsze, niż jest obecnie. W kwietniu z pewnością jest mniejsze niż w marcu, a w maju będzie mniejsze niż w kwietniu. I tak będzie w kolejnych miesiącach. Dobrze, że Pan Redaktor wyciągnął ten kontekst europejski, bo prognozy prognozami, a polityka polityką. Łatwo się formułuje prognozy – choć i to skądinąd nie jest proste – natomiast z trudem rozwiązuje się ludzkie problemy. Unia Europejska, choć czasami trafia, to niekiedy – co warto powiedzieć, skoro tak śniegiem jesteśmy przysypani – śnieżną kulą w płot. I z pewnością co do prognoz bezrobocia się myli⁵⁵. Najprawdopodobniej przyjęli...

Co do wzrostu gospodarczego też, Panie Premierze? 2,5 procent w roku 2003, czyli obecnym?

Tak, też się mylą. Też się mylą dlatego, że ten wzrost gospodarczy już przekroczył ten wskaźnik. Zobacz Pan Redaktor – choć będziemy musieli trochę poczekać – że rzeczywistość to potwierdzi. A przypomnę, że to nie kwestia wiary, tylko wiedzy. Ja wiem. W tym kwartale, w kwartale II tego roku, ten wskaźnik jest już na pewno wyższy niż 2,5 procent, zbliża się do 3 procent i sądzę, że w końcu tego roku, w IV kwartale, dynamika produktu krajowego brutto będzie zbliżała się – albo nawet uda się już przekroczyć – do 4 procent. Jeśli tylko będzie realizowany „Program Naprawy Finansów

⁵⁵ Faktyczna stopa bezrobocia – według metody, którą posługiwała się wówczas w swoich prognozach Komisja Europejska – w IV kwartale 2003 roku oscylowała wokół przeciętnie 17,7 procent. Przekroczony i ogłoszony później – w pierwszym kwartale 2004 roku – wskaźnik 20 procent odnosi się do skali bezrobocia szacowanej już w inny sposób. Ta nowa metoda (zob. uwagi w przypisie 20) w porównaniu do poprzednich wyliczeń podwyższa stopę bezrobocia o około dwa punkty procentowe.

Rzeczypospolitej”. Polityka gospodarcza nie tylko musi troszczyć się o dobro i interesy ludzi pracy i bez pracy, ale także kształtować warunki do długofalowego rozwoju. A co do Unii Europejskiej: no cóż, życzymy im, żeby się mniej mylili...

* * *

WŁAŚCIWE MIEJSCE W SZEREGU

(23 kwietnia 2003)

Rozmawiał: Krzysztof Grzesiowski

Panie Premierze, jeszcze tylko tydzień pozostał na rozliczenie podatku od dochodów osobistych. Pan Premier już tę operację ma za sobą?

Taki właśnie jest ustawowy termin, że rozliczamy się z podatku od dochodów osobistych do końca kwietnia, czyli już się rozliczyłem.

Czyli będzie dopłata z Pana strony, tak?

Tak, ja dopłacam. My dopłacamy, a ile dokładnie, to w tej chwili liczymy. Liczę nasze publiczne pieniądze i na tym się koncentruję, żeby dobrze realizować budżet tegoroczny – i od strony dochodów, i od strony wydatków. Mogę powiedzieć – już prawie pod koniec tego czwartego miesiąca – że idzie dobrze. Dobrze w tym sensie, że realizujemy ustawę budżetową zgodnie z tym, co wynika z budżetu przyjętego przez parlament. Wszystkie transfery i wszystkie płatności są dokonywane w terminie. A jeśli ktoś czasami podkreśla, że dochody są nieco mniejsze niż upływ czasu, no to dobrze, iż Pan Redaktor pyta o te wpłaty z PIT-u. Jest pewna arytmia po stronie dochodów i akurat teraz będzie...

Co to znaczy arytmia?

To znaczy, że strumień dochodów nie pokrywa się dokładnie z upływem czasu. W ciągu trzech miesięcy, czyli jednej czwartej roku, nie mamy jednej

czwartej dochodów albo w ciągu czterech miesięcy – tak jak teraz – nie mamy jednej trzeciej dochodów, mimo że jest to jedna trzecia roku. Teraz jedni z nas będą dopłacać do PIT-u, inni będą pobierać należne im zwroty z tytułu istniejących ulg bądź innego typu rozliczeń i w związku z tym po czterech miesiącach proporcje dochodów do upływu czasu wyglądają nieco inaczej. Tak samo jest po stronie wydatków. Wypłaciliśmy bardzo wiele pieniędzy, podwyższając naszym emerytom i rencistom świadczenia. Stało się to dopiero w marcu, więc z tego tytułu nie było wydatków jeszcze w styczniu i lutym, ale w marcu i w kwietniu już są. Ale na razie idzie dobrze i odpukać, choć może akurat nie od pukania to zależy, tylko od dobrego sterowania finansami publicznymi. Mam nadzieję, że do końca też tak będzie i z pewnością w tym roku, podobnie jak w roku poprzednim, nie trzeba będzie nowelizować ustawy budżetowej.

Idzie dobrze, powiada Pan Premier, ale czy będzie dobrze, to tego nie wiemy, stąd to odpukiwanie. Kwietniowy sondaż opublikowany wczoraj przez OBOP wskazuje, że 82 procent Polaków krytycznie ocenia działalność rządu Leszka Millera. Rządu, czyli także Pana, Panie Premierze, bo Pan jest członkiem rządu Leszka Millera. Jak Pan w tej sytuacji chce realizować program reformy finansów państwa?

Konsekwentnie. To znaczy co do tego zaufania społecznego, to byłbym szczęśliwy, gdyby było odwrotnie i gdyby ten wskaźnik, o którym Pan mówi, był wyrazem zaufania i pozytywnej oceny rządu Pana Premiera Millera. Natomiast nasz rząd działa na różnych polach i dobrze by było, żeby może przy następnej okazji (może to warto odpowiedzieć tym, którzy badają opinię publiczną?) sprecyzować, skąd się biorą te oceny, gdyż – moim zdaniem – one biorą się przede wszystkim z negatywnych ocen sfery nieekonomicznej. Jeśli chodzi o gospodarkę, akurat Główny Urząd Statystyczny podał, że produkcja przemysłowa zwiększyła się w I kwartale aż – zważywszy na bardzo niskie tempo wzrostu w poprzednich okresach – o 4,4 procent. I przekroczyliśmy kolejną barierę, mianowicie zaczęło spadać bezrobocie...

O jedną dziesiątą, Panie Premierze, i to sezonowo. To żaden spadek.

Nie, to nie jest tak, że to nie jest żaden spadek. Ten spadek ma swój wymiar sezonowy, ale także strukturalny i koniunkturalny, bo przyspiesza się tempo wzrostu gospodarczego, o czym właśnie przed chwilą wspomniałem. Jest to skutkiem przede wszystkim przeprowadzonego oddłużenia przedsiębiorstw, z czego skorzystało ponad 60 tysięcy firm. I trzeba pamiętać o tym, że choć

bezrobocie spadło w marcu tylko o jedną dziesiątą punktu procentowego, to jednak około 200 tysięcy miejsc pracy uratowaliśmy w wyniku tego pakietu anty kryzysowego, który zaproponowałem w lipcu i który konsekwentnie przeprowadzamy, a który daje konkretne efekty. I teraz miesiąc po miesiącu to bezrobocie będzie spadało. Będzie ono spadało tym szybciej, im szybciej będzie rosła produkcja. Trzeba to widzieć w całym tym kontekście. Są tutaj czynniki koniunkturalne, ale także strukturalne. I mam nadzieję, że to się będzie także przekładało na oceny polityki gospodarczej rządu, całego rządu. Choć – jak powiadam – wydaje mi się, że na negatywne oceny rządu rzutują przede wszystkim czynniki pozaekonomiczne, co skądinąd nie jest żadnym powodem do zadowolenia. Natomiast Panowie zawsze mnie egzaminujecie z tego, co się dzieje w sferze gospodarki i finansów. A tutaj powoli, ale myślę, że odczuwalnie dla coraz szerszych grup społecznych ta sytuacja już się nieco poprawia. I będzie poprawiała się coraz bardziej. Natomiast czy uda się przeprowadzić...

No tak, Panie Premierze, ale gdybyśmy teraz wyszli przed budynek Radia i zapytali przechodniów, czy odczuwają, że to tempo wzrosło, że wzrost gospodarczy jest wyższy, to prawdopodobnie, po pierwsze, nikt by tego nie zauważył, a po drugie, nikt nie miałby zielonego pojęcia, o czym mówimy. I potem się bierze takie właśnie 82 procent braku zaufania dla rządu Leszka Millera.

To zależy, wie Pan, kogo byśmy zapytali i w którą stronę ten ktoś by przechodził. Jeśli akurat szedłby do pracy i akurat do takiego zakładu, w którym ta produkcja rośnie – i to może akurat o więcej niż o 4,4 procent – to by odpowiedział: „Panie, oczywiście, że się poprawia, idziemy jak burza do przodu!” Natomiast gdyby Pan spotkał emeryta, to myślę, że też by powiedział, że się poprawiło. A to dlatego, że gdyby był emerytem uzyskującym przeciętną emeryturę, to powiedziałby: „Tak, już drugi miesiąc z rzędu dostaję brutto ponad 40 złotych więcej”. A dla emeryta z pewnością te 40 złotych więcej ma dużo większe znaczenie niż dla Pana Redaktora. Natomiast gdyby Pan spotkał kogoś, kto jest bezrobotnym i dalej poszukuje pracy, to by powiedział, że nie widzi tej poprawy...

... i tego spadku o jedną dziesiątą bezrobocia.

A jeśli byśmy spotkali kogoś, kto stracił pracę, to powiedziałby, że jemu się pogorszyło. Wobec tego nie wyciągamy zbyt daleko idących wniosków. Nigdy nie mówiłem, proszę Państwa, że jest dobrze. Tylko zaznaczam, że

sytuacja poprawia się na niektórych odcinkach, co wyraźnie widać. I nie dzieje się to bez przyczyny, tylko skutek właśnie tej strategii stopniowego, ale konsekwentnego powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego.

I takiemu ukierunkowaniu i zdynamizowaniu tej tendencji ma służyć teraz „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, który znajduje się w końcowej fazie uzgodnień, konsultacji, rozmów społecznych, merytorycznych, politycznych. Jeszcze w tym miesiącu będzie przesłany Radzie Ministrów, potem Rada Ministrów przyjmie ten program i będzie musiała go realizować. Powiadam: będzie musiała go realizować, gdyż niepodjęcie się konsekwentnie realizacji tego programu w rzeczywistości byłoby równoznaczne z utratą szansy powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego. Jeśli w ślad za tym będą poprawiały się notowania rządu, to dobrze. Natomiast dla mnie najważniejsze jest to, żeby poprawiała się sytuacja materialna polskich rodzin, konkurencyjność polskich przedsiębiorców, a z czasem może i to się przełoży także na oceny rządu. Dla mnie to jest pewna wypadkowa, natomiast celem tej działalności jest przyspieszanie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego i w jakimś stopniu udaje mi się już to osiągać.

* * *

PROGI PROSPOŁECZNE

(7 maja 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Wiesław Molak

Panie Premierze, co to jest impuls popytowy? Jest takie pojęcie ekonomiczne?

Tak, jest takie pojęcie ekonomiczne. Impuls popytowy oznacza, że niezależnie od normalnego trendu, normalnej sytuacji, jaka jest w gospodarce, mamy dodatkowy dopływ pieniądza – czy to przeznaczonego na wydatki konsumpcyjne, czy na wydatki inwestycyjne. Dodatkowe pieniądze powodują zamiar ich wydania, zamiar zakupu, a więc pojawia się dodatkowy popyt. I jeśli on jest istotny, no to można powiedzieć, że pojawia się dodatkowy impuls czy też stymulator, pchnięcie popytu. Już dostrzegamy to zjawisko w naszej gospodarce, bo od drugiej połowy ubiegłego roku – a tendencja ta

trwa i w roku obecnym – takie impulsy w gospodarce się pojawiają. Tylko w IV kwartale zeszłego roku popyt konsumpcyjny, a więc, powiedzmy sobie, ilość tych pieniędzy, którą my – polskie gospodarstwa domowe – chcemy przeznaczyć na zakupy konsumpcyjne na naszym rynku, zwiększyła się, realnie licząc, o 3,5 procent. Ta tendencja utrzymuje się w pierwszych pięciu miesiącach tego roku: jedni z nas więcej kupują, zgłaszając właśnie dodatkowy popyt, a dzięki temu inni mogą więcej produkować i tym samym zatrudnić więcej ludzi. Nasza strategia gospodarcza właśnie polega na tym, żeby poprzez takie dodatkowe nakręcanie koniunktury przyspieszać tempo wzrostu produkcji, tworzyć nowe miejsca pracy.

Jednak cała sztuka w tym, żeby dokonać tego w sposób bezinflacyjny. I to się udaje, bo miniony właśnie miesiąc, kwiecień, był miesiącem o rekordowo niskiej inflacji, praktycznie nieodczuwalnej, bo zaledwie śladowe 0,3 procent. A przecież pieniędzy na rynku jest więcej. Tylko kiedyś, pamiętacie Państwo, te dodatkowe pieniądze były impulsem nie popytowym, ale inflacyjnym. Jak wpłynęło więcej pieniędzy na rynek, od razu przekładało się to na wzrost cen. Teraz ma się przełożyć na wzrost efektywnego popytu, a ten ma się przekładać na większą produkcję.

Ale by uniknąć spadku dochodów do budżetu, jak Pan powiedział, poprzez obniżanie podatku CIT czy też zwiększanie kwoty wolnej od podatku, to minister Hausner proponuje, by zamrozić wysokość wynagrodzeń w budżetówce i świadczenia socjalne w roku przyszłym. Czy to się da połączyć jedno z drugim, tak żeby to zbilansować?

Jeśli będzie w stanie przekonać partnerów społecznych do takiego rozwiązania, to będę skłonny to poprzeć, gdyż w rzeczy samej zamrożenie nie oznacza w tym momencie obniżenia. To chcę bardzo wyraźnie podkreślić, bo udaje się nam stabilizować sytuację finansową i tworzyć zdrowe przesłanki zdrowego wzrostu. W środowisku bezinflacyjnym utrzymanie nominalnego poziomu oznacza utrzymanie praktycznie realnego poziomu dochodów. Natomiast to dodatkowe posunięcie, które proponują rządowi po negocjacjach z partnerami społecznymi – aby wprowadzić dodatkową stawkę podatku na poziomie 17 procent – oznaczać będzie dla niektórych grup, dla praktycznie wszystkich rencistów i emerytów, dla osób, które utrzymują się z transferów socjalnych typu zasiłki dla bezrobotnych (nawet gdyby świadczenia nominalnie nie wzrosły) pewien realny wzrost. Te grupy ludności – a jest to wiele milionów podatników – zapłaciłyby o wiele niższy podatek od dochodów osobistych, tak zwany PIT, w roku przyszłym. A to przy

zachowaniu czy to poziomu świadczenia, czy to poziomu płacy nominalnej, przy śladowej inflacji, oznaczałoby pewien wzrost realny.

A więc znowu udałoby się rozwiązać dwa zagadnienia: ożywić popyt konsumpcyjny, co przełożyć się powinno na wzrost wykorzystania mocy wytwórczych u naszych rodzimych producentów, a zarazem zwiększyć dochody i spożycie. Bo proszę pamiętać, że jeśli mówimy o wzroście popytu realnego, o impulsach inwestycyjnych rzędu 3,3, 5,4 procent, to przekłada się to na produkcję. Wobec tego, Panie Redaktorze, trzeba zadać pytanie, czy to działa? Bo my mówimy tu o tych impulsach: o pobudzaniu, o ożywianiu, o przedsiębiorczości. Chciałbym, żeby, mówiąc o tej przedsiębiorczości, inni przy okazji także walczyli z biurokratycznymi barierami, które przecież są bardziej dotkliwe dla naszych przedsiębiorców aniżeli jakże już niskie i coraz niższe opodatkowanie. Ale można stwierdzić – i to widać, a wczoraj Rada Ministrów miała okazję o tym posłuchać i podebatować – że produkcja rośnie.

Jeśli Pan pozwoli, Panie Premierze, bo chciałem na chwilę zatrzymać się przy tej czwartej stawce podatkowej, bo to jest ważne dla słuchaczy uboższych...

...ale ja bym chciał jeszcze zatrzymać się przy tym, co ludzie także chcą usłyszeć, Panie Redaktorze. Czy to daje skutki? Czy my robimy tylko sztuczki dla sztuczek i tylko gadamy? Otóż nie, proszę Państwa. To nie jest tylko gadanie, tylko to przynosi efekty. Te efekty już widać. Tego nie da się nie dostrzec: widać to i w postaci zapoczątkowania procesu spadku bezrobocia, i przyspieszania tempa wzrostu produkcji. Produkcja sprzedana przemysłu wzrosła w I kwartale o sporo ponad 4 procent, a w tym kwartale (zaryzykuję i sprawdzi Pan trafność moich prognoz już za dwa miesiące, już na początku lipca) rośnie ona realnie o około 5,4 procenta. A więc te impulsy popytowe, które aplikujemy gospodarce – tak koordynując politykę gospodarczą i finansową, jak to czynimy – dają już skutki. Coraz szybciej rośnie produkcja, zaczynają powolutku odbijać się od dna inwestycje, odwraca się niekorzystna tendencja w zakresie budownictwa mieszkaniowego, rosną dochody ludności.

I na tym tle, koordynując całość polityki gospodarczej, nie martwię się także przy okazji jako minister finansów. Dochody do budżetu wyglądają dobrze. W I kwartale tego roku są aż o 6,6 procent wyższe niż w roku ubiegłym, a inflacji nie ma prawie wcale. I dlatego chociażby mogliśmy bez problemu

dofinansować podniesienie emerytur i rent. I niezależnie od tego, czy podwyżka emerytur i rent na rynek trafia w marcu, w kwietniu, w maju, w każdym z tych trzech miesięcy na rynek trafiło 340 milionów złotych ekstra, a to jest razem miliard złotych. Panie Redaktorze, to jest impuls popytowy...

* * *

CZY OPOZYCJA ZAPROPONUJE COŚ NOWEGO?

(28 maja 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Wiesław Molak

Panie Premierze, od przyszłego roku na Słowacji będzie tylko jedna stawka podatku dochodowego – 19 procent. Uzgodnili to liderzy partii tworzących koalicję, czyli podatek liniowy będzie obowiązywał na Słowacji, coraz bliżej naszych granic. A u nas to jest możliwe?

Nie sądzę, bo sam Pan Redaktor mówił, że uzgodnili to liderzy partii politycznych, którzy współrządzą i kierują parlamentem. U nas natomiast w tej sprawie są inne poglądy, inne priorytety. Zdecydowanie rządzące kręgi i poprzednie formacje, w czasach rządów Premiera Buzka i obecnie w czasach rządów Premiera Millera, opowiadają się za bardziej sprawiedliwym systemem podatkowym, którym jest podatek progresywny. Wprowadzanie podatku liniowego spowoduje także na Słowacji, że znakomita większość społeczeństwa zapłaci znacznie większy podatek niż do tej pory, a ludność o relatywnie wyższym poziomie dochodów zapłaci mniejsze podatki. Zmiany w podziale muszą być zaakceptowane przez ludność relatywnie uboższą. Sądzę, że za kilka lat Słowacy będą się wycofywać z tego systemu, który nie jest ani wzrostowy, ani sprawiedliwy.

Czy wiązałyby Pan ten fakt z tym, że w Polsce bodaj 94 procent osób rozliczyło się za ubiegły rok z podatku od osób fizycznych na podstawie stawki 19-procentowej?

Nasz system dla przytłaczającej większości społeczeństwa ma charakter liniowy. 95,2 procent podatników przez cały rok płaciła tylko i wyłącznie najniższą stawkę podatkową. 3,8 procent podatników płaci wyższą, drugą stawkę,

a jedynie co setny z nas płaci przez jeden bądź kilka miesięcy w roku wyższą stawkę! Gdyby komuś w Polsce przyszło do głowy wprowadzać podatek liniowy, oznaczałoby to, że siedmiu na dziesięciu podatników zapłaciłoby w związku z tym więcej, a trzech zapłaciłoby mniej.

Jak Pan rozumie słowa Prezydenta, że po referendum Polska będzie potrzebowała większości parlamentarnej dla uchwalenia co najmniej reformy finansów publicznych i budżetu na 2004 rok. Jak Pan to interpretuje?

Myślę, że tak samo jak Pan Prezydent rozumie moje wypowiedzi w tej kwestii, o uchwalaniu ustaw. I stabilna większość, która musi podejmować decyzje z korzyścią dla narodu, dla państwa, musi być trwała. Z tego też punktu widzenia trzeba szukać takich zmian na polskiej scenie politycznej, które też są dynamiczne, byśmy mieli wyraźną większość. Jest to chyba jakaś oferta poszukiwania szerszego rozwiązania politycznego. Wprowadzanie pakietu naprawy polskich finansów będzie lepiej przebiegało, jeśli za nim staną nie tylko partie obecnie popierające rząd Leszka Millera, ale także pozostałe.

* * *

SPOSÓB NA ROZKWIT

(11 czerwca 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Henryk Szrubarz

Jak już wiedzą nasi słuchacze, wczoraj rząd przyjął założenia do budżetu na rok 2004. Tak w największym skrócie: deficyt 33 miliardy 100 milionów, dochody 159 miliardów, wydatki 192 miliardy 100 milionów, wzrost gospodarczy 5 procent, inflacja 2,2 procenta, bezrobocie 17,2 procent. Zgadza się to wszystko?

Tak, to są podstawowe wskaźniki, na których oparta jest konstrukcja założeń do budżetu. Te założenia – zgodnie z dobrym obyczajem i wymogami ustawowymi – przekazujemy do konsultacji partnerom społecznym, naszym

związkowcom, przedsiębiorcom w Komisji Trójstronnej. Wobec tego dyskusje trwają. Najważniejsze, żeby nie tylko – jak Pan Redaktor powiedział przed chwilą – „ta piosenka była optymistyczna”, ale te założenia są oparte na rosnącym optymizmie polskiego społeczeństwa, przedsiębiorców. I są ku temu przesłanki. W tym kwartale produkcja przemysłowa zwiększa się już o blisko 6 procent, wobec tego uważamy, że jest szansa, aby w przyszłym roku przyspieszyć tempo rozwoju społeczno-gospodarczego, tempo wzrostu PKB do 5 procent i utrwalić już pojawiającą się tendencję do obniżania bezrobocia, a nade wszystko sprawiedliwiej dzielić rosnące efekty naszej produkcji, naszych reform. Temu właśnie ma służyć już realizowany „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”.

O tym „Programie” za chwilę, Panie Premierze. Rubryka „Wydatki”, czyli owe 192 miliardy 100 milionów złotych, to jest liczone według metodologii unijnej, tak? Co to znaczy?

Tak. Są tam inne definicje tak zwanych dochodów i przychodów, inne wydatków i rozchodów. Są wydatki pokrywające zarówno potrzeby bieżące, jak i kapitałowe. I jest tak zwana „metodologia systemu rachunków narodowych 1995”. Czasami Państwo spotykacie się w żargonie z takim skrótem „ESA’95”. To jest właśnie ta metoda liczenia wydatków i dochodów oraz deficytu w budżecie państwa. Według tej metodologii nasz deficyt w tym roku wynosi 4 procent, natomiast w roku przyszłym, jeśli te założenia będą zrealizowane, wzrósłby do 4,6 procent. Czyli to jest to, co jest miernikiem deficytu w państwach Unii Europejskiej.

* * *

CZAS NA PODSUMOWANIE

(18 czerwca 2003)

Rozmawiali: Krzysztof Grzesiowski i Henryk Szrubarz

Pamięta Pan, czy policzył Pan może, jak długo był Pan ministrem finansów?

Ile ja byłem dni ministrem finansów? W latach 1994-97 – 1.015, a teraz 346, za kilkanaście dni będzie – albo byłby – pełen rok.

11 miesięcy, 11 dni i 3 godziny. Tak to wygląda. Profesor Witold Orłowski to Panu wyliczył.

I trzy godziny... No, widzi Pan, żeby tak wszyscy wszystko dobrze liczyli, jak Pan Profesor Orłowski wyliczył tę moją pracę dla Ojczyzny, to pewnie byłoby jeszcze lepiej, sytuacja by się poprawiała jeszcze bardziej, niż się poprawia, co dzisiaj już nawet moi krytycy gołym okiem zechcieli zauważyć.

Kiedy Pan podejmuje decyzje? Raczej rano, czy raczej w ciągu dnia?

No, przez 20 godzin na dobę, jak nie śpię. A mój przyjaciel kiedyś stwierdził, że dziennie podejmuję więcej decyzji niż mój dziadek przez całe życie. I pewnie ma rację.

Bo zazwyczaj było tak, kiedy rozmawialiśmy tutaj w studiu „Sygnałów Dnia”, czyli te 20 minut po godzinie siódmej, to rozmawialiśmy o rzeczach różnych, zawsze istotnych, ale jednak obywateli się bez sensacji. A tymczasem mijało kilka godzin i tego samego dnia podawał Pan informację, która albo bulwersowała, albo interesowała opinię publiczną. Dlaczego tak się działo, że nie chciał Pan niczego mówić wcześniej? Tak, żeby jak najwięcej osób usłyszało i dopiero potem, następnego dnia trzeba było to omawiać, zapisywać, interpretować.

Tyle co ja powiedziałem tutaj naszym słuchaczom przez ten miniony rok na żywo, odpowiadając na trudne pytanie – zwłaszcza Pana Redaktora i Kolegów naszych znakomitych z „Sygnałów Dnia” – to sądzę, że mało kto powiedział. Zwłaszcza że przez cały ten rok, jak Państwo zauważyliście,

mówiłem prawdę i tylko prawdę. I tak będę czynił nadal. Problemy są czasami trudne, kontrowersyjne i niczego tutaj przed Państwem nie miałem do ukrycia, nawet odkrywając te czy owe zakamarki polityki gospodarczej, społecznej, finansowej.

Pan mówi, że to było czasami bulwersujące. Być może, że prawda czasami pewne środowiska bulwersuje, ale sądzę, że poważne traktowanie uprawiania polityki, tak jak ja ją rozumiem – nie w kategoriach kto z kim, kto kogo, kto za ile, tylko zdolności do rozwiązywania trudnych problemów gospodarczych, finansowych i społecznych – jest przede wszystkim mówieniem prawdy. Ludzie oczekują prawdy. Czasami jest ona bardziej radosna – jak teraz, kiedy to już wszyscy gołym okiem widzą, jak się znakomicie zaczyna sytuacja zmieniać na lepsze – czasami ona jest taka, że w oko kole. Ale na długą metę to wszystko nam się opłaca. Trzeba sobie mówić prawdę o sytuacji w gospodarce. Wtedy będzie więcej wzajemnego zrozumienia i – jak sądzę – zdolności do rozwiązywania trudnych problemów, przed którymi polska gospodarka wciąż przecież stoi.

Czy kiedy rok temu Premier zaproponował Panu objęcie resortu finansów, składał jakieś obietnice, których nie wypełnił w trakcie tych ponad 11 miesięcy?

Umówiliśmy się z Panem Premierem i z Panem Prezydentem odnośnie do tego, w jakich warunkach będę prowadził tę politykę. I nie tylko rok temu były pewne uzgodnienia poczynione, ale wielokrotnie później także. Pamiętacie przecież wszyscy Państwo, że po pewnych wymianach zdań na tak zwanym szczycie zarówno Prezydent, jak i zwłaszcza Pan Premier stwierdzili – dwa miesiące mniej więcej temu – że nie będzie już w ogóle żadnych dodatkowych zmian w rządzie. To po pierwsze. Po drugie, że będą wybory do parlamentu polskiego wraz z Parlamentem Europejskim – 13 czerwca za rok. I po trzecie, co pragnę z całą mocą podkreślić, że ten rząd, rząd Premiera Millera, rząd SLD i Unii Pracy, będzie realizował politykę gospodarczą opartą o „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”. A zaraz potem zostało powiedziane, że ten program zostanie przyjęty za trzy tygodnie. Minęło nieco więcej czasu i dzisiaj jest pytanie: jak dalej będzie realizowany „Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”, dlatego że rząd żadnego innego programu rozwoju społeczno-gospodarczego nie ma.

Wobec tego trzeba sobie pomóc, aby ten program – który pozostawiłem wraz z rozpędzającą się jak lokomotywa gospodarką i dobrze wynegocjowa-

nym pakietem finansowo-budżetowym naszego wejścia do Unii Europejskiej – był jak najlepiej realizowany. Sądzę wobec tego, że pod zmienioną nazwą przy nieco innym rozumieniu roli i odpowiedzialności, przy jakichś kosmetycznych zmianach, których przejawy widzieliśmy już wczoraj, kiedy to Rada Ministrów przyjęła przedłożone przeze mnie przecież jeszcze w piątek ponownie ustawy podatkowe, będzie realizowany i że to przyspieszenie, które już jest dziełem minionego roku, będzie kontynuowane.

Przy czym problem polega na tym, że to nie są jeszcze trwałe tendencje. To o czym dzisiaj jest tak głośno – że oto bardzo szybko, wręcz w rekordowym tempie rośnie produkcja przemysłowa, rośnie eksport, odbija się od dna budownictwo mieszkaniowe, to, iż na koniec tego półrocza, w chwili kiedy kończę swoją misję w rządzie, mamy o 175 tysięcy mniej bezrobotnych niż wtedy, kiedy ono szczytowało – to są bardzo dobre wieści. Ale chcę przestrzec, że to nie jest trwała, nieodwracalna tendencja, a zarazem doraźać, co robić dalej, a co jest zapisane w „Programie Naprawy Finansów Rzeczypospolitej”. Jeśli dożyłem tego, że przeczytałem w gazecie: „Trochę dzięki Unii, trochę dzięki ministrowi Kołodko oczekiwanie przyspieszania wzrostu upowszechniło się”, to ja się z tego cieszę...

I zostanie to zapisane na plus. Ale wróćmy do tego, o czym Pan wspomniał. Czy zatem te deklaracje, które zostały złożone, a więc wcześniejsze wybory na wiosnę przyszłego roku, realizacja programu reformy finansów publicznych, to nie zostało zrealizowane? Czy to zdecydowało o tym, że Pan zdecydował się odejść? Czy jeszcze jakieś inne pomysły Premiera, na przykład przesunięcie decyzyjnego centrum gospodarczego do Ministerstwa Gospodarki z Ministerstwa Finansów?

To nie jest szczęśliwy pomysł, o czym się wszyscy będą przekonywać coraz częściej, dlatego że...

No, Pan to określił jako „skok na kasę”.

W pewnym sensie tak, dlatego że tutaj chodzi między innymi o to, aby stanowczość ministra finansów w racjonalnym gospodarowaniu naszymi pieniędzmi – pieniędzmi podatników – była łatwiej pokonywana. Ministrowie finansów częstokroć są tak przedstawiani, jakoby mieli, a nie chcieli dać. Czasami problem polega na tym, że właśnie nie ma tych pieniędzy. A wydawanie pieniędzy, które nie istnieją, poprzez zadłużanie się i przerzucanie ciężarów długu na barki następnego pokolenia, jest błędną polityką.

Złe wydawanie istniejących pieniędzy jest też błędną polityką. Dlatego strażnik grosza publicznego, którym jest minister finansów (i tutaj trzeba wspomagać Pana ministra Raczko), to jest instytucja, która powinna być bardzo silna.

Mówiłem już wielokrotnie, że polityką ludzie odpowiedzialni (a jestem człowiekiem odpowiedzialnym) powinni zajmować się wtedy, kiedy są spełnione dwa warunki na raz. Po pierwsze, kiedy ma się program, ma się strategię, ma się koncepcję, jak rozwiązywać trudne kwestie gospodarcze, społeczne i finansowe. I po drugie, kiedy są polityczne warunki do realizacji tego programu. Państwo pamiętacie – a jeśli ktoś nie wie, to teraz powiem – że mnie zdarzyło się już dwukrotnie w życiu odmówić ofercie przyjęcia teki ministra finansów i wicepremiera. Dlatego, że choć program miałem – tak jak i w tych przypadkach, kiedy się tego podjąłem – to jednak nie było dostatecznych warunków politycznych jego realizacji. Tkwienie natomiast u władzy po to tylko, żeby w niej być i występować w telewizji, i pocić się przed kamerami telewizyjnymi – to nie jest ta liga, w której ja gram. Z władzy trzeba umieć korzystać.

Czy wtedy, kiedy Pan się zdecydował, to miał Pan wrażenie, że ta wola polityczna jest? Zdecydował się Pan być ministrem finansów i w ciągu tego roku optyka się zmieniła?

Dokładnie tak. W innym przypadku dokładnie bym się nie zdecydował i nigdy nie przyjąłbym tej oferty, tak jak jej nie przyjąłem w sierpniu 1989 roku czy też we wrześniu-październiku 1993 roku. Otóż ja mogę realizować taki program w interesie społecznym, w interesie polskiego narodu, państwa i rozwoju, co do którego słuszności jestem przekonany jako fachowiec, technokrata. Uwierźcie mi Państwo, jednak trochę się na tym znam – nie tylko od strony naukowej i książek, ale od strony życia, bo ja przez to życie przechodziłem. I jak były warunki polityczne, żeby realizować słuszny program, to ja jestem do dyspozycji państwa i społeczeństwa. Natomiast kiedy te warunki nie są spełnione, to ludzie odpowiedzialni odchodzą, dlatego że – jak powiadam – polityka w moim przypadku nie polega na tym, żeby utrzymywać się u władzy. Władza jest po to, żeby rozwiązywać trudne problemy, a nie po to, żeby nie wiedzieć, co z nią zrobić i tkwić w niej dalej – upierając się i mając siedem czy dziesięć, czy ileś tam procent poparcia społeczeństwa.

Tym bardziej dziękuję Państwu wszystkim za poparcie dla tego, co robiłem. Dziękuję także za krytyczne uwagi, których nie brakowało. Wdzięczny jestem

za te listy, e-maile, sms-y, różne inne formy wsparcia, które Państwo dla tej mojej linii programowej – bo tak to odbieram – przesyłacie. I mam nadzieję, że teraz ten program, który pozostawiłem, będzie realizowany. Bo – jak powiadam – innego nie ma. Może być tak czy inaczej modyfikowany...

A ma Pan żal do Premiera Millera, Panie Profesorze, że nie wspierał Pana cały czas tak, jak się Pan tego spodziewał?

Nie, proszę Państwa, ja już się uodporniłem na to i wiem, czego się po kim i po czym można spodziewać. I przede wszystkim dla mnie najważniejsza jest ocena ze strony społeczeństwa, do którego adresowałem swoją działalność, czyniąc to najlepiej jak potrafiłem, w oparciu o swoją wiedzę i oddając swój czas. Natomiast nie ulega wątpliwości, że pewne polityki mogłyby być prowadzone dużo bardziej skutecznie, gdyby koordynacja polityczna na szczeblu rządu także była lepsza.

Odchodzę więc, kończąc swoją misję i dziękując wszystkim bez żadnego żalu, z pewną dozą satysfakcji, że gospodarka wyraźnie się rozpędza, poprawiają się wskaźniki i realne, i finansowe, a w ślad za tym standard życia i konkurencyjność polskich rodzin, i przedsiębiorców też się poprawia. Chciałoby się powiedzieć, że „co złego to nie ja”, ale jeśli coś złego, to za to Państwa przepraszam, a wszystkim dziękuję i życzę Państwu wszystkiego najlepszego. Bo polska gospodarka ma dobre i duże szanse. I bardzo źle byłoby, gdyby te szanse zostały zmarnowane. Ale żeby tak się nie stało, trzeba realizować tę strategię rozwoju społeczno-gospodarczego, którą wraz ze swoimi współpracownikami nakreśliłem. Wobec tego zostawiamy rozpędzoną gospodarkę i dobre programy. I miejmy nadzieję, że ci politycy, którzy sprawują władzę, będą przy niej nie tylko się utrzymywać, ale udowodnią nam wszystkim, iż potrafią tę władzę wykorzystywać w interesie społecznym.

Profesor Grzegorz Kołodko, były wicepremier i minister finansów, gościem „Sygnałów Dnia”. Dziękujemy bardzo.

To ja dziękuję i wszystkiego dobrego Państwu życzę.

* * *

INDEKS

A

Afryka	35
Agencja Mienia Wojskowego (AMW)	113
Agencja Rynku Rolnego	81, 155
Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	112
Akcesja (<i>zob. też</i> Unia Europejska)	70-71, 84, 110, 140, 144, 150
Akcyza (<i>zob. też</i> podatki)	48, 84-86, 120-121, 139, 141, 151, 166, 187
Aktywa długoterminowe, monetyzacja	152
Ameryka Łacińska	35
Amnestia (lub abolicja) podatkowa	212, 234, 242
Atlas, Dariusz	13
Australia	170
Austria	150, 223

B

Balcerowicz, Leszek	18, 20-21
Bank centralny (<i>zob. też</i> NBP) 27, 32, 44, 49, 52, 143, 193, 195-197, 199, 200-201, 222, 237, 252-254, 263-264	
Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)	117, 147, 156, 164
Barometr „Rzeczpospolitej”	187
Belka, Marek	214, 252
Bezrobocie 22, 24, 27, 29-31, 34, 40, 62-63, 65, 69, 98, 173, 184-185, 201, 205, 235, 245, 253, 268, 270-271	
– stopa ..18, 34, 62, 64, 101, 172, 180, 188-190, 227, 232, 268, 273, 276, 280	
Bilans – NBP	49, 193, 200
– płatniczy	36, 67
– przepływów	58
Bliski Wschód	27
Bruksela	38-39, 228, 230, 238

Budżet	50, 58, 82, 107, 144, 151, 155, 181
– państwa (lub centralny) 19, 31, 33, 43, 49, 51, 59, 68, 71-72, 74, 76-81, 83-84, 92-93, 109, 115-117, 119, 137-138, 142-143, 146, 154, 160, 163, 167-169, 172-173, 175, 179-180, 183, 186-187, 190, 194-195, 197-199, 206, 214-217, 219, 224, 226, 228-230, 235, 237, 239, 241-242, 244, 247-248, 250-251, 255-256, 264, 276-277	
– jednostek samorządu terytorialnego	72, 74, 76, 84, 109, 174, 180, 266
„Budżet Stabilizacji i Rozwoju”	31, 179, 186
Bułgaria	228
Bundesbank	196
Buzek, Jerzy	275

C

Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	109
Centrum Badawcze Integracji i Globalizacji TIGER	221
Chiny	27, 35
Chojna – Duch, Elżbieta	13
Ciesielski, Wiesław	13
Cimoszewicz, Włodzimierz	238
Cła (<i>zob. też</i> podatki)	84, 85, 165-166, 169-170
Corporate Income Tax (CIT, <i>zob. też</i> podatki) 44-46, 59, 63-64, 93-94, 120-124, 128, 273	
Czechy	80, 197
Czejarek, Roman	13, 205, 209, 214, 216, 219, 220, 221, 225, 234, 236
Czekaj, Jan	13

D

Daleki Wschód	27
Dania	170, 196, 201
Daniny publiczno-prawne (<i>zob. też</i> podatki)	46, 120, 132-133, 135, 138, 243, 250
Decentralizacja	81-84, 121, 165
Deficyt	19, 78, 80, 171
– budżetu 31, 35, 47, 59, 65, 77, 88-91, 144, 150, 160, 163, 172-174, 179-180, 186, 189, 199, 215-216, 218, 229, 231, 235-237, 240, 251, 255, 257, 276-277	
– obrotów bilansu płatniczego	67
– walutowy	21
Demokracja obywatelska	180, 252
Dewaluacja	143
Dług – publiczny 25, 43, 59, 68, 77, 80-81, 85, 87-89, 91, 144, 150, 154, 171, 173-174, 197, 199, 216, 217, 241, 237, 250-251, 253-255	
– zagraniczny	25, 194, 198, 253, 264
Długosz – Szyjko, Małgorzata	13

Dochody	23, 77, 82, 128, 152, 187, 213, 274
– budżetu	35, 48, 59, 80, 83-85, 89, 91, 112, 137-138, 152, 168-169, 173, 186, 216, 223, 226, 230, 235, 248, 251-252, 255, 258, 273
– jednostek budżetowych	137
– od kapitału	48, 124
– z prywatyzacji	83
– samorządów (jednostek samorządowych)	92-106
Dochód narodowy	18, 35, 252
Dolar (USD)	25-27, 143, 182-183, 194, 222, 253
Dopłaty bezpośrednie (też wyrównawcze)	39, 44, 73, 87, 228, 247, 255-256
Dotacje	82, 92, 103, 115
Drogi	85-87, 101, 139, 158, 241
Efektywność	30, 157, 161, 169, 183, 225-226, 260, 266
– pracy	69
– produkcji	69

E

Eksport	26, 35-36, 58, 62, 64, 66, 179, 181-183, 233, 280
– stopa wzrostu	36
ESA'95	20, 52, 80-81, 83, 89-91, 144, 277
Estonia	35
Euro (EUR)	25-26, 36, 43, 68, 70-71, 88, 149-150, 182-183, 198, 209, 222, 229, 231, 253
– strefa	25, 65, 68, 90
Europa	35, 58, 147-148
Europejski Bank Centralny (EBC)	75, 143, 144, 229
Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)	74-75, 169
Europejski Fundusz Badawczy Węgla i Stali (EFBWIS)	75
Europejski System Banków Centralnych (ESBC)	143-144
Eurostat	151-152, 170

F

Finanse	12-13, 217
– publiczne	11, 17, 21, 31, 36, 40, 43-44, 51, 57, 61, 69, 74, 76-83, 89-90, 107, 121, 144, 150-152, 154-155, 157-158, 162-165, 168-174, 179-180, 206, 229- 231, 239, 242-243, 248, 251-252, 255-256, 264, 266, 270, 276, 280
– samorządów	13, 248
Finlandia	150, 170
Fundusz	60, 72, 81, 139, 167, 261
– celowy	45, 74, 78, 87-88, 92, 107-108, 111, 164, 170, 260

IND E K S

– ekologiczny	110
– inwestycyjny 49, 147-148, 152, 160, 72-73, 76, 78, 110, 119, 142, 169, 172, 247, 260	
– pomocowy	58
– portfelowy	148
– regionalny	148, 156, 153
– spójności 58, 71-73, 76, 78, 110, 142, 169, 247	
– strukturalny	39, 50, 58, 66
– unijny (UE, Unii Europejskiej)	78, 146, 150, 154
Fundusz Alimentacyjny	108
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Społecznych (FGŚS)	206
Fundusz Kombatantów	109
Fundusz Pomocy Penitencjarnej	139
Fundusz Pracy	78, 85, 87
Fundusz Promocji Twórczości	109
Fundusz Prywatyzacji	108
Fundusz Rezerwy Demograficznej	86
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS)	169, 261

G

Gardawski, Juliusz	42
Glemp, Józef, Prymas Polski	220-221
Globalizacja	35-36, 221
Główczyk, Jan	20
Główny Urząd Ceł (GUC)	165
Główny Urząd Statystyczny (GUS)	32, 34, 126, 217, 223, 227, 250, 270
Gospodarka 12, 18, 20, 23, 29, 31, 35, 44, 46-47, 57, 60, 69, 77, 79, 141, 155, 171, 214, 226, 231, 248, 253, 272, 282	
– europejska	40
– globalna	51
– narodowa	40, 49, 59, 89, 172-173, 254
– polska (Polski) 21-23, 25-27, 35, 38, 41, 58, 60, 62, 65, 67-68, 71, 76, 81, 90, 172, 175, 179, 205, 215, 222, 225, 227-228, 233, 239, 246-247, 254, 256, 260, 279, 282	
– rynkowa	33, 52, 80, 131, 180, 244, 252
– instytucjonalna podbudowa	68
– schładzanie (zamrożenie, schłodzenie)	34, 62
– światowa	68, 182, 209, 215, 219
Gotz – Kozierkiewicz, Danuta	13
Grecja	150
Grzesiowski, Krzysztof 13, 205, 210, 212, 225, 230, 236, 242, 247, 250, 259, 265, 268-269, 272, 275-276, 278	
Gwinea Nowa Papua	244

H

Handel zagraniczny	36, 182
Hausner, Jerzy	273
Hen, Magdalena	14
Highly Indebted Poor Countries (HIPC)	196
Hiszpania	38
Holandia	170
Hubner, Danuta	22, 33

I

Import	24, 27, 35-36, 64, 85, 166, 179, 182, 198
– zaopatrzeniowy	26
Indeksacja	49, 60, 82, 86, 139-140, 241, 265
Inflacja 21, 27, 31-32, 64, 67, 71, 83, 86, 171, 180, 185, 237, 241, 265, 273-274, 276	
– stopa	27, 32, 80
Infrastruktura	19, 30, 33, 48, 50, 141, 159, 161, 226
Instrument poprawy płynności	39, 75
Instrument finansowy	146, 147, 150, 156, 159, 160, 208
Integracja	17, 21, 37, 44
– ekonomiczna (gospodarcza)	38, 40
– europejska	41, 57
Inwestor	23, 87, 149, 151, 157, 160, 180, 187, 227, 249
– globalny	25
Inwestycje	33, 35, 58, 63-64, 76, 152, 154, 156-157, 172, 184, 222, 251, 274
– bezpośrednie	36, 66
– infrastrukturalne	146, 160, 147
– kapitałowe	110
– modernizacyjne	27
– nakłady na	66
– publiczne	150
Islandia	170

J

Japonia	35
Jaśkiewicz, Marek	13
Jednostki – budżetowe	85, 88, 107, 137
– badawczo-rozwojowe (JBR)	46, 118-119
Jednostki samorządu terytorialnego (JST) 44, 60, 73-74, 78-82, 85, 87, 89, 92-95, 98,	
102-103, 116, 121-122, 133, 142, 158, 162-165, 174, 239, 248-249, 261	

K

Kanada	170
Kapitał	34, 36, 42, 62, 69, 78, 128, 146, 157, 161, 169, 226, 233, 239
– alokacja	34
– dopływ	26, 59, 67
– spekulacyjny	24, 221
– formowanie	49, 201, 243, 245
– rzeczowy	65
– przepływy	68
Kapitał ludzki	31, 33, 50, 62, 68, 92
Karaiby	35
Karta podatkowa	125
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)	78, 110-111
Kataster	48
Kołodko, Grzegorz W.	18, 21-22, 25, 33, 42, 50-52, 190, 220, 238, 252, 260, 280
Komercjalizacja	45
Komisja Europejska (KE)	38, 59, 72, 170, 228, 268
Komisja Finansów Publicznych	224
Komisja Gospodarki	257
Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG)	152
Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych	41, 140, 210, 277
Komisja Wspólna Rządu i Samorządu (KWSM)	133
Komitet Badań Naukowych	118
Konferencja Episkopatu Polski	220
Kongres Ekonomistów Polskich	40
Koniunktura	23, 25, 27, 34, 63, 66, 179, 182, 236, 244, 253
– gospodarcza	79, 163, 187
– przechłodzenie	27, 66, 180, 225-226, 232-233, 246, 273
Konkurencja (konkurencyjność) 17, 26, 31-33, 40 58, 68, 76, 90, 171, 175, 180, 183, 185, 198, 209, 211, 216, 225, 232, 237, 260, 272, 282	
Konstytucja Europejska	37, 45
Kopenhaga	39, 71, 72, 181
– (szczyt w)	39, 72, 181, 231, 238
Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE)	50
Kotwicz – Jawor, Joanna	40
Koźmiński, Andrzej K.	33, 42
Kraje – Europy Środkowej	80
– posocjalistyczne	18, 36, 80
Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych (KFPK)	156
Kryzys (lub recesja)	22, 39, 173-174, 179, 188, 205-206
– finansowy	43, 172-174
Krzyżków, Robert	13

Krzyślak, Jacek	13
Kultura	31, 60, 68, 139, 162, 241
Kurs – euro	88
– deprecjacja	195
– dolara	264
– krzyżowy	25
– walutowy	25-26, 36, 43, 71, 144, 182, 195, 222, 233, 253
– złotego	25, 68, 142, 179, 183, 193
Kwaśniak, Robert	13
Kwaśniewski, Aleksander, Prezydent RP	210, 234, 255, 276, 279
Kwota mleczna	38

L

Litwa	35
-------------	----

Ł

Łotwa	35
-------------	----

M

Maastricht, kryteria z	80, 90, 144, 229, 250
Majszczyk, Hanna	13
Małecki, Witold	13
Manugiewicz, Waldemar	13
Michalak, Tomasz	13
Michalski, Ryszard	13
Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)	52, 143-144, 196, 198-199, 219
Miller, Leszek, Premier RP	212, 218, 238, 240, 257, 260, 262, 270-271, 275-276, 279, 281
Moce wytwórcze	23, 274
Molak, Wiesław	13, 216, 221, 228, 230, 238, 242-243, 250, 253, 257, 272, 275
Monkiewicz, Jan	51
Moody's, agencja	233

N

Naczelna Organizacja Techniczna (NOT)	29
Najwyższa Izba Kontroli (NIK)	162
Narodowy Bank Polski (NBP, <i>zob. też</i> bank centralny)	12, 25-27, 49, 64, 142-144, 193-201, 223, 254, 263-264
– polityka pieniężna	26-27
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	110, 261

I N D E K S

Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ)	45, 107, 115, 253, 255, 258
„Narodowy Plan Rozwoju”	58
Niemcy	143, 170, 182, 196, 201
Niemcy	223
Noga, Adam	13, 33
Nowa Zelandia	170
Nuti, D. Mario	13, 21

O

Obrona Narodowa	85-87, 139, 152
Obroty – handlu zagranicznego	35
– towarowe	67, 165-166, 182
Obroty bieżące, rachunek	184, 190
– bilans	180, 189-190
– deficyt	180, 182-183
Ochrona zdrowia	45, 50, 158
Ociepka, Marek	13
Oddłużenie	27, 50, 235
– przedsiębiorstw (procedury oddłużeniowe)	27-29, 179, 183, 211, 270
Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)	41
Operacje otwartego rynku	67
Opłata skarbową	133, 135
Organizacja Rozwoju Gospodarczego i Współpracy (OECD)	196, 234, 245
Orłowski, Witold	278
Osiatyński, Jerzy	261
Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE)	51-52, 86, 90, 147, 150, 158-161, 168
Ożóg, Irena	13

P

„Pakiet 2000”	244
„Pakiet antykrzysowy”	27, 183, 205, 214, 271
„Pakt Stabilności i Rozwoju”	72
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)	108
Parlament Europejski	279
Partnerstwo Publiczno–Prawne (PPP)	19, 50, 146-147, 156-158, 160
Parytet Siły Nabywczej (PSN)	174, 188
Pekiński, Maciej	13
Pengab	187
Perczyński, Piotr	13
Personal Income Tax (PIT)	44-45, 47, 92-94, 98, 120 -124, 273, 269-270

Piątkowski, Marcin	13
Pięciokąt Stabilizacji Makroekonomicznej	189, 190
Platforma Obywatelska	242, 259
Płowiec, Urszula	21
Podatki (zob. też CIT, PIT) 20, 28, 46, 80-81, 96, 123, 125, 130, 170, 206-208, 212, 216, 226, 236, 245-247, 249, 251, 267	
– akcyzowe	84, 130, 141, 166
– bezpośrednie	60
– dochodowe	83, 84, 121-123, 125-126, 266, 275
– importowy	208-209
– kapitałowe (z kapitałów)	120-121, 127-129
– liniowy	243-244, 275-276
– od czynności cywilno-prawnych	133
– od dochodów osobistych	44, 82, 244, 262, 269, 273
– od nieruchomości	48, 121, 127, 130, 135
– od osób fizycznych	84, 103, 120-124, 244, 275
– od osób prawnych	82, 84, 120-124
– od towarów i usług	120-121, 129
– pośrednie	48, 83, 120, 129, 186
– przedsiębiorców	44, 47, 66, 123
– od rolników	48, 126
– rolny	59, 126, 131, 266
Podatki, system ... 46, 48, 120-122, 124, 127, 140, 144, 213, 235, 239, 243, 248-249, 257, 260	
Podaż	32, 80, 182
– pieniądza	144, 171, 194, 199, 264
Polityka	11-12, 17, 24, 32, 45, 62, 179-180, 197, 235, 254, 265, 268, 279-281
– banku centralnego	25, 26
– budżetowa	61, 209
– dochodowa	30, 183
– finansowa ... 13, 21, 28, 36, 52, 69, 179-180, 205, 227, 232, 243, 274, 279	
– fiskalna	144
– gospodarcza 11, 34, 66, 119, 140, 179, 205, 220-221, 227, 232-233, 269, 271, 274, 279	
– handlowa	13, 21, 25-26, 30, 36, 44, 49, 52
– inwestycyjna	147-148
– kursowa	24, 207, 209, 246
– makroekonomiczna	28
– monetarna	194, 233
– pieniężna	63-65, 144, 180, 209, 229, 254
– NBP	26, 31
– podatkowa	207
– przemysłowa	27-30, 34
– regionalna	30
– rozwojowa	30, 245, 254
– społeczna	69, 140, 279

– wobec rolnictwa	74
– zatrudnienia	34, 65
– zwalczania bezrobocia	184
Polska 11, 21, 24-25, 30, 34, 36-41, 43, 49, 51, 53, 57-58, 61, 66-67, 69-73, 75-78, 80, 84, 90, 117, 129, 141, 143, 146, 148, 150, 151, 157, 158, 159, 162, 166, 170, 174-175, 179-181, 190, 193, 196-198, 201, 209, 215, 219-221, 223, 225-232, 234, 238-239, 243-245, 249, 251-252, 256, 268, 275-276	
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	156
Polskie Koleje Państwowe (PKP)	30, 152, 154, 211
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	19, 38
Popyt	25, 66, 80, 233, 272-274
– wewnętrzny	24, 183, 233
– zewnętrzny	24
– konsumpcyjny	58, 65, 81
– inwestycyjny	65, 81
– krajowy	67, 185
– zagraniczny	183
Poręczenia i gwarancje	42, 50, 59, 81, 146-148, 153-156, 174, 217, 223-224
Portugalia	170
Postuła, Marta	13
Poznański, Kazimierz	20
Premie gwarancyjne	85, 87
Produkcja	23-26, 28-29, 36, 40, 180, 183, 222, 233, 241-242, 254, 271, 274
– dynamika	26
– eksportowa	253
– przemysłowa	183, 217, 270, 277, 280
– wzrost	27, 31-32, 34, 44, 179, 184-185, 187, 215, 273
– importochłonność	67
Produkt Krajowy Brutto (PKB)	35, 39-40, 59, 62, 80-81, 84, 86, 88-91, 101-102, 106, 139, 142, 154-155, 171-172, 174-175, 184, 186-188, 190, 216-218, 229, 232-233, 241, 250
– tempo wzrostu	18, 21, 24, 63, 189, 245, 277
– wzrost	58, 69, 75, 77, 173, 180-182, 196, 215, 219, 227
„Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej” (PNFR) 11-12, 17, 19, 20-22, 33, 36, 40-53, 57, 59-61, 64, 68-69, 81-82, 84, 89, 90, 122, 142, 172, 175, 181, 187-188, 190, 193-194, 199-200, 258-259, 265, 267-268, 271-272, 277, 279-280	
Program – spójności	70, 142
– strukturalny	70, 142
– unijny	88, 123
„Program Wyborczy SLD-UP”	60
Prokopowicz, Adam K.	13, 50
Prywatyzacja	21, 30, 86, 113, 151, 168, 180, 225-226
Przedsiębiorca	23, 47, 62, 68, 76, 80-87, 120, 123, 141, 179-180, 182, 187, 205, 214-215, 221-223, 227, 235, 252-254, 257-258, 272, 274, 282

Przedsiębiorczość 20, 34, 36, 40, 58, 68, 92, 98, 133, 200, 214, 216, 239, 252, 274
 Przedsiębiorstwo 27-29, 33, 156, 160, 175, 179, 183, 198, 205, 207-210, 226, 232,
 245-246, 259

R

Rada Polityki Pieniężnej (RPP) 144, 193, 196, 221-222, 237, 264
 Referendum europejskie 41- 42
 Restrukturyzacja 28-29, 45-46, 87, 141, 154, 183, 208, 210, 226
 Rezerwa rewaluacyjna 12, 49, 90-91, 142-144, 193-201, 263
 Rezerwy – dewizowe 143
 – walutowe 196, 198-200, 254
 Riksbank (Bank Szwecji) 196
 Rolnictwo 39, 44, 73, 76, 172
 Rosja 27, 223, 244
 Rozwój 20, 33, 35-36, 43, 76, 187
 – długofalowy 68, 269
 – dynamika 11, 12
 – gospodarczy 43, 63, 79, 81, 84, 190, 221, 224
 – obszarów wiejskich 73
 – społeczno-gospodarczy . . 17, 65, 180, 193, 197, 201, 246, 272, 277, 279, 282
 – stabilny 58, 78, 81, 180
 Rumunia 228
 Ryczał od przychodów ewidencjonowanych 125
 Rynek 26, 154, 195, 237, 264, 273
 – europejski 62, 76, 85
 – finansowy 80, 146-147, 152, 179, 196, 233
 – kapitałowy 76, 148, 153
 – pieniężny 147
 – polski 146-147, 152
 – pracy 29, 65, 67-68, 78, 166, 173, 184, 232
 – rolny 32
 – walutowy 194, 253
 – wspólny 85
 – zagraniczny 183
 Rządowe Centrum Badań Strategicznych (RCBS) 145, 223
 Rzecznik Praw Obywatelskich 145

S

Samoobrona 259
 SAPARD 70-71, 74
 Sawicki, Piotr 13
 Sejm (lub parlament polski) 47, 49-52, 165, 207, 210, 212, 214, 234, 239-240, 242,
 257-258, 260-261, 265, 279

Sekurytyzacja	50, 146-153, 159
Senat	47, 210, 240, 260, 267
Siła robocza	23, 81
Skarb Państwa	42, 46, 59, 108, 113, 147, 151, 154, 168, 226, 235
– agencje	45, 111, 113-114, 164
– gwarancje	150, 153-155, 174, 211
Słowacja	80, 275
Słowenia	223
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	18, 22, 38, 40, 42, 60, 279
„Solidarność”	41
Sopoćko, Andrzej	13
Spółeczeństwo	17, 19, 20, 23, 31, 40, 43-44, 49, 67, 89, 172, 175, 197, 217, 220, 228, 234, 238-240, 253-254, 275
– obywatelskie	19, 60, 281-282
Spożycie	35, 64, 67, 172, 174
Stagnacja	188, 217
– gospodarcza	43, 62, 172, 173, 174
– produkcji	179
Standard życia	18, 90, 175, 198
Staniszki, Jadwiga	36
Stany Zjednoczone Ameryki (USA)	35, 147, 150, 170, 182, 223, 244
Sterylizacja pieniądza	197-198
Stiglitz, Joseph E.	21
Stocznia Gdynia	223
Stopa procentowa	23, 27, 31-32, 63-64, 66-67, 80, 88, 185, 197, 221-223, 246, 253, 255
„Strategia Antykorupcyjna”	58
„Strategia dla Polski”	18, 35, 58, 62-63, 190, 232, 246, 256
„Strategia Gospodarcza Rządu: Przedsiębiorczość–Rozwój–Praca”	58
„Strategia Lizbońska”	67
Stypa, Jarosław	13
Subwencja	82
– ogólna	94-106
– oświatowa	94, 102
Suchocka – Roguska, Elżbieta	13
Szkolnictwo wyższe	19, 46, 50, 117
Szlachta, Jacek	13, 52
Szrubarz, Henryk	13, 212, 219, 228, 234, 238, 242, 247, 253, 257, 259, 276, 278
Sztompka, Piotr	42
Szwajcaria	143, 170, 196, 201
Szwecja	143, 170, 196, 201
„Średniookresowa strategia gwarancji i poręczeń”	50
Środki – publiczne	68-69, 76, 79, 84, 107, 119, 122, 146, 153, 162, 171

- z UE72-74, 92, 157, 162-164, 166, 172
- specjalne82, 84, 137-139
- trwałe67

T

Tomkiewicz, Jacek	13
Traktat Akcesyjny	75, 110, 181
Traktat Ateński	39
Traktat Nicejski	37
Transformacja	20, 35, 47
- polska	57, 186
Trybunał Konstytucyjny (TK)	45, 112, 234
Turcja	228

U

Ubezpieczenia	151
- emerytalne	28
- społeczne	28, 68, 81, 111, 122, 150, 169, 245
- walutowe	150
- zdrowotne	28, 122, 258
Uczkiewicz, Jacek	13
Ułga (<i>zob. też</i> podatki)	66, 96, 206
- podatkowa	47, 59, 60, 121-124, 257, 260
Unia Europejska (UE, a także Unia, kraje Unii, piętnastka) 12, 20, 22, 30, 33, 37, 38-40, 43, 48, 50-51, 58, 62, 66-67, 70-73, 78, 81, 83, 89, 110, 112, 119-120, 131, 140, 150-152, 166, 174, 181-182, 188, 196, 217, 221, 227, 238, 245, 250, 268-269, 277	
- budżet	33, 39, 75, 142, 168, 194, 230, 239, 256
- dopłaty z	74
- dyrektywa	121, 128-130
- integracja z (członkostwo w) 12, 19, 33, 34, 40, 69, 85, 86, 168, 179-180, 190, 193, 198, 262	
- prognoza	219
- składka członkowska	39, 71, 81, 88, 142, 144, 172, 238, 256
- środki z	76, 79, 141, 157, 229
- transfery z	71, 231
- wejście do	76, 92, 144, 162, 170, 175, 244, 247, 280
Unia Pracy (UP)	22, 41, 42, 60, 279
Unia Walutowa	67
Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji (UOKiK)	32
Urząd Pełnomocnika do Spraw Kobiet	145

V

Value Added Tax (VAT)	48, 84, 85, 120, 129, 141, 166, 169, 187, 262
Verheugen, Guenter	230

W

Waloryzacja (<i>zob. też</i> indeksacja)	49, 60, 82, 86-87, 139-140
Wasilewska – Trenkner, Halina	12
Wernik, Andrzej	13
Węgry	80
Wielka Brytania	170
Włochy	150, 170
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (WAM)	113
Wskaźnik Optymizmu Konsumentów (WOK)	187
Wspólna Polityka Rolna	59, 71, 78, 87, 172
Wspólnota Niepodległych Państw (WNP)	35
Wydatki	60, 77, 81
– budżetu państwa (budżetowe) 22, 31, 32, 35, 44, 57, 59, 76, 85-89, 91, 95-107, 139-140, 144, 152, 163, 172, 174, 180, 186, 201, 230, 235-236, 240, 248, 251, 264, 272, 276	
– publiczne	23, 31, 47, 60, 81, 71
– socjalne	79
Wymiar sprawiedliwości	68
Wzrost	12, 21
– gospodarczy	12, 21-23, 25-26, 33-35, 40, 43, 49, 53, 57, 65-66, 68, 77-78, 154, 161, 171-172, 180, 190, 206, 214, 215, 220, 225, 227, 268, 270-272, 276, 280
– szybki	35, 62, 64, 179, 181, 183, 260
– tempo	30, 33, 39, 173, 245-246

Z

Zacher, Lech	36
Zadłużenie	35, 79, 171, 206
Zakład Opieki Zdrowotnej (ZOZ)	115, 116, 162, 163, 206
Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)	78, 151, 232
Zamówienia publiczne	158, 164
Zarząd walutą (izba walutowa, currency board)	25, 27, 209
Zatrudnienie	24, 29, 64-65, 98, 140, 166, 183-185, 211, 222, 227, 232
Złoty	24, 43, 182, 186, 209, 222, 234, 250, 263, 274
– aprecjacja	143
Zysk	144, 245
– kapitałowy	48, 201
– NBP	143, 193, 195-196, 200

BIBLIOGRAFIA

- Baka, Władysław (1999). *U źródeł wielkiej transformacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Balcerowicz, Leszek (1999). *Państwo w przebudowie*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Gardawski, Juliusz (2004). *Deficyt zaufania społecznego a zrównoważony wzrost gospodarczy* [w:] Grzegorz W. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Główczyk, Jan (2003). *Szalbierczy urok transformacji*, Fundacja Innowacja-Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna.
- Hubner, Danuta (2004). *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce* [w:] Grzegorz W. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Kołodko, Grzegorz W. (1993). *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa.
- ____ (1997). *Post scriptum* [w:] „Kultura”, nr 11 (602).
- ____ (1999). *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa.
- ____ (2001a). *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń.
- ____ (2001b). *Moja globalizacja, czyli dookoła świata i z powrotem*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń.
- ____ (2002a). *Tygrys z ludzką twarzą*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń.
- ____ (red.) (2002b). *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.

- (2002c). *Wrócić na ścieżkę szybkiego wzrostu* [w:] „Trybuna”, 23 maja. Zob. www.tiger.edu.pl/kolodko/artykuly/wrocic_na_droge.pdf.
- (red.) (2004). *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Kołodko, Grzegorz W. i D. Mario Nuti (1977). *Polska alternatywa. Stare mity, twarde fakty, nowe strategie*, Poltext, Warszawa.
- Kotwicz-Jawor, Joanna (red.) (2001). *Przedsiębiorczość i konkurencyjność*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- Koźmiński, Andrzej K. (2004). *Czy polscy menedżerowie są przygotowani do konkurencji na rynkach Unii Europejskiej?* [w:] „Master of Business Administration”, Nr 1 (65).
- Koźmiński, Andrzej K. i Piotr Sztompka (2004). *Rozmowa o wielkiej przemianie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Monkiewicz, Jan (2004). *Fundusze emerytalne a przyspieszenie rozwoju gospodarczego kraju* [w:] Grzegorz W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Noga, Adam (red.) (2004). *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Płowiec, Urszula (red.) (2001). *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- Poznański, Kazimierz (2000). *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa.
- Program (2003). *Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej*, Rada Ministrów, Warszawa (10 czerwca). Zob. www.tiger.edu.pl/aktualnosci/tekst_wlasciwy.pdf.
- Prokopowicz, Adam K. (2004). *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument ograniczania wąskich gardel infrastrukturalnych* [w:] Grzegorz W. Kołodko, *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Stanisz, Jadwiga (2003). *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Stiglitz, Joseph E. (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus* [w:] „WIDER Annual Lectures”, 2, The United Nations

University World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki 1998. Zob. www.wider.unu.edu/events/annuael1998.pdf.

____ (2002). *Globalization and Its Discontents*, W. Norton & Company, New York-London.

Szlachta, Jacek (2004). *Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla stymulowania trwałego wzrostu gospodarczego w Polsce* [w:] Grzegorz W. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.

Ustawa (2002a). *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców*, Dz.U. Nr 155, poz. 1287.

Ustawa (2002b). *Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy*, Dz.U. Nr 213, poz. 1800.

Ustawa (2003). *Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz.U., Nr 60, poz. 535.

Zacher, Lech (2003). *Spór o globalizację. Eseje o przyszłości świata*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa.

WYBRANE KSIĄŻKI AUTORA

1. *Cele rozwoju a makroproporcje gospodarcze*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1984 (wydanie I); Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986 (wydanie II), s. 212.
2. *Polska w świecie inflacji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987, s. 312.
3. *Reform, Stabilization Policies and Economic Adjustment in Poland*, United Nations University World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki 1989, s. IV+132.
4. *Kryzys, dostosowanie, rozwój*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1989, s. 148.
5. *Inflacja, reforma, stabilizacja*, Alma-Press, Warszawa 1990, s.136.
- 6a. *Hiperinflacja i stabilizacja w gospodarce posocjalistycznej* (współautorzy: Danuta Gotz-Kozierkiewicz i Elżbieta Skrzyszewska-Paczek), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991 (wydanie I); Instytut Finansów, Warszawa 1991 (wydanie II), s. 184.

Praca ukazała się także w języku angielskim:
- 6b. *Hyperinflation and Stabilization in Postsocialist Economies*, Kluwer Academic Publishers, Boston–Dordrecht–London 1992, s. XVIII+186.
7. *Polityka finansowa-stabilizacja-transformacja* (współautor i redakcja naukowa), Instytut Finansów, Warszawa 1991, s. 448.
8. *Polityka finansowa-transformacja-wzrost* (współautor i redakcja naukowa), Instytut Finansów, Warszawa 1992, s. 368.
9. *Transformacja polskiej gospodarki. Sukces czy porażka?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 200.
10. *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993, s. 144.

11. *Economic Transition in Eastern Europe* (współautorzy: Michael Ellman i Egor T. Gaidar), Blackwell, Oxford, UK and Cambridge, 1993, s. X+102.
12. *Strategia dla Polski*, Poltext, Warszawa 1994, s. 224.
13. *Rok w polityce*, Real Press, Warszawa–Kraków 1995, s. 272.
14. *Dwa lata w polityce*, Real Press, Kraków–Warszawa 1996, s. 278.
- 15a. *Polska 2000. Strategia dla przyszłości*, Poltext, Warszawa 1996, s. 160.
Praca ukazała się także w języku angielskim, niemieckim i rosyjskim:
- 15b. *Poland 2000. The New Economic Strategy*, Poltext, Warszawa 1996, s. 148.
- 15c. *Polen 2000. Die neue Wirtschaftsstrategie*, Poltext, Warszawa 1996, s. 160.
- 15d. *Polsza 2000. Nowaja ekonomiczeskaja strategija*, Poltext, Warszawa 1996, s. 160.
16. *Trzy lata w polityce*, Realbud, Kraków 1997, s. 216.
- 17a. *The Polish Alternative. Old Myths, Hard Facts and New Strategies in the Successful Transformation of the Polish Economy* (współautor D. Mario Nuti), WIDER, Helsinki 1997, s. 58.
Praca ukazała się także w języku polskim i rosyjskim:
- 17b. *Polska alternatywa. Stare mity, twarde fakty, nowe strategie*, Poltext, Warszawa 1997, s. 140.
- 17c. *Polskaja altiernatiwa. Staryje mity, realnyje fakty i nowaja strategija w processie uspiesznoj transformacji polskoj ekonomiki*, Rosyjska Akademia Nauk, Moskwa 1997, s. 86.
- 18a. *From Shock to Therapy. The Political Economy of Postsocialist Transformation*, Oxford University Press, Oxford and New York 2000, s. XII+460.
Praca ukazała się także w języku polskim, chińskim, rosyjskim, japońskim i ukraińskim:
- 18b. *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 400.
- 18c. *Cong Xiu ke Dao Liao fa: Hou she hui zhu yi de Zheng zhi jin gji*, Shanghai Far East Press, Szanghaj-Beijing 2000, s. 584.
- 18d. *Ot szoka k terapii. Politiczeskaja ekonomija postsocjalisteczeskich priobrazowanij*, ZAO „Żurnal Expert”, Moskwa 2000, s. 392.
- 18e. *Posuto-Shakaishugi Taiseitenkan no Seijikeizaigaku. Shokku-kara Ryoho-e*, Taga-shupan, Tokyo 2004.
- 18e. *Wid szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*. Wydawnictwo Żurnal JI, Kiev 2004. [w druku]

19. *Post-Communist Transition. The Thorny Road*, University of Rochester Press, Rochester, NY, and Woodbridge, Suffolk, UK, 2000, s. VIII+200.
20. *Moja globalizacja, czyli dookoła świata i z powrotem*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2001, s. 472+XXIV.
21. „Nowa gospodarka” i jej implikacje dla długookresowego wzrostu w krajach posocjalistycznych (współautor i redakcja naukowa), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001, s. 400.
- 22a. *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2001, s. 235.

Praca ukazała się także w języku ukraińskim, rosyjskim, węgierskim, hiszpańskim, litewskim, chińskim, koreańskim i macedońskim:
- 22b. *Globalizacija i perspektivy razvitiu postsocialisticznich krajn*, Osnowni Cinnosti, Kijów 2002, s. 248 (po ukraińsku).
- 22c. *Globalizacija i perspektivy razvitiu post-socialisticzeskich stran*, Jewropejskij Gumanitarnij Uniwersitet, Mińsk 2002, s. 200 (po rosyjsku).
- 22d. *Globalizáció és a volt szocialista országok fejlődési tendenciái*, Kossuth Kiadó, Budapest 2002, s. 176 (po węgiersku).
- 22e. *Globalización y perspectivas de desarrollo en los antiguos países comunistas*, Siddharth Mehta Ediciones, Madrid 2003, s. 218 (po hiszpańsku).
- 22f. *Globalizacija ir posocialistiniu saliu vystymosi perspektyvos*, Leidykla Vilnijos Zodis, Vilnius 2003, s. 218 (po litewsku).
- 22g. *Quan Qiu Hua Yu Hou She Hui Zhu Yi Guo Jia Da Yu Ce*, Shi Jie Zhi Shi Chu Ban She (World Affairs Press), Beijing 2003, s. XVI+256 (po chińsku).
- 22h. *Segyehwawa gu sahwajueui kuggadeoleui baljeon jeonmang*, Kymyong, Daegu 2004, (po koreańsku). [w druku]
- 22i. *Globalizacijata i perspektivite za razvoj na postsocijalisticzite zemji*, Magor, Skopje 2004, s. 200, (po macedońsku). [w druku]
23. *Rozwój polskiej gospodarki. Perspektywy i uwarunkowania* (współautor i redakcja naukowa), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 282.
24. *Globalization and Catching-up in Transition Economies*, University of Rochester Press, Rochester, NY and Woodbridge, Suffolk, UK, 2002, s. XIV+106.
25. *Tygrys z ludzką twarzą*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2002, s. 392+XXIV.

26. „*Nowa gospodarka*” i *stare problemy* (współautor i redakcja naukowa), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 360.
27. *Globalizacja – marginalizacja – rozwój* (współautor i redakcja naukowa), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 416.
28. *Emerging Market Economies. Globalization and Development* (współautor i redakcja naukowa), Ashgate, Aldershot, England – Burlington, VT, USA 2003, s. 292.
29. *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce* (współautor i redakcja naukowa), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2004.
30. *Globalization and Social Stress* (współautor i redakcja naukowa), Nova Science Publishers, New York 2004.

Gdy po raz pierwszy mówiłem o istocie mojej polityki, która ma szybko doprowadzić do „odwrócenia się cyferek” – a mianowicie przeskoczenia od odnotowanego w I kwartale 2002 roku tempa wzrostu PKB na poziomie 0,5 procent do 5,0 procent – wielu adwersarzy potraktowało to jako groteskę. Później powtarzali, że miałem rację. Podkreślali przede wszystkim trafność prognoz, że oto PKB rośnie w 2003 roku aż o 3,5 procent (faktycznie zwiększył się o 3,8 procent). Rzecz jednak nie w trafności prognoz – nie jesteśmy bowiem w instytucie meteorologii – ale w poprawności uprawianej polityki. Słuszne były zatem nie tyle moje prognozy, ile polityka. I oto już na początku 2004 roku zaiste „cyferki się odwróciły”! PKB w I połowie roku wzrósł o ponad 5 procent i jest szansa na zbliżone tempo wzrostu w skali całego roku.

[fragment książki]



Toruń 2004

ISBN 83-7285-188-3