

Wprowadzenie

1. Sytuacja gospodarcza w 2002 r. ukształtowała się w sposób różny od prognozy służącej za podstawę przy ocenie dochodów budżetu Państwa na 2002 r. Podstawowe różnice to wyższe niż przewidywano w 2001 r. tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB). W 2002 r. PKB zwiększył się o 1,4% (prognozowano 1,0%) i osiągnął w cenach bieżących wartość 772,2 mld zł^{x)}. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był zdecydowanie niższy od prognozowanego; zakładano, że ceny średnio w roku zwiększą się o 4,5%. W rzeczywistości tak liczony wskaźnik inflacji wyniósł tylko 1,9%. Stopa bezrobocia odnotowana na koniec grudnia 2002 r. okazała się niższa od prognozowanej i wyniosła 18,1% (planowano 18,6%).
2. Zmiany w sytuacji makroekonomicznej nie pozostały bez wpływu na sytuację budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych. Ogólnie wpływy dochodów okazały się niższe od prognozowanych, przedstawionych w ustawie budżetowej. Dochody budżetu państwa zostały zrealizowane w kwocie 143,5 mld zł, a więc prawie o 1,6 mld zł poniżej prognozowanej wielkości. Przyczyny tej różnicy zostały szczegółowo opisane w rozdziale II dokumentu. Ogólnie można te przyczyny podzielić na trzy grupy: szybsze niż przewidywane tempo wzrostu PKB działało na rzecz zwiększania dochodów, w kierunku przeciwnym działała zaś niższa inflacja oraz wprowadzone w ciągu 2002 r. zmiany systemowe w podatkach, mające na celu wspieranie przedsiębiorstw. Podkreślić należy, że zmiany systemowe były uruchamiane w ostatnich miesiącach roku, co spowodowało pewien ubytek dochodów, ale nie przeszkodziło w realizacji art. 47 ustawy budżetowej na 2002 r. Zgodnie z tym artykułem, po weryfikacji wpływów z podatku od towarów i usług uzyskanych do końca trzeciego kwartału, Minister Finansów uznał za możliwe przeznaczenie 625 mln zł na: wsparcie realizacji trzeciego etapu reformy oświaty (350 mln zł), zwiększenie dotacji dla Agencji Rynku Rolnego (100 mln zł), budowę i modernizację dróg krajowych (91 mln zł, w tym 35 mln zł na dofinansowanie remontu wiaduktów na obszarze m.st. Warszawy), program rozwoju sieci autostrad (75 mln zł). Wydatki te miały być sfinansowane z wyższych niż pierwotnie prognozowano wpływów z podatku VAT. Po trzech kwartałach te wpływy były faktycznie wyższe od pierwotnie prognozowanych i zawartych w przedłożonym przez Rząd projekcie budżetu Państwa na 2002 r. Jednak ostateczna realizacja wpływów z podatku od towarów i usług ukształtowała się następująco:

^{x)} w 2002 r. GUS wprowadził zmiany metodologiczne w szacowaniu wielkości PKB

- dochody określone w ustawie budżetowej (wraz z wpływami dodatkowo zwiększonymi decyzjami Parlamentu o 625 mln zł)	58.050,9 mln zł
- rzeczywiście zrealizowane wpływy	57.441,7 mln zł
- różnica	609,2 mln zł

Tak więc, wydatkowana dodatkowa kwota 625 mln zł ostatecznie nie znalazła pokrycia we wpływach z VAT, a te ukształtowały się nieznacznie powyżej pierwotnie prognozowanego przez Rząd poziomu - 57.425,9 mln zł.

Wskazuje to na zagrożenie wprowadzenia regulacji podobnych do zawartych w art. 47 ustawy budżetowej na 2002 r. Szacowanie dochodów budżetu Państwa w okresach krótszych niż roczne jest bowiem obarczone zmianami sezonowymi i może prowadzić do zwiększenia deficytu budżetowego. W 2002 r. zagrożenie to nie miało miejsca ze względu na oszczędności w wydatkach wynikających z niższej niż prognozowana inflacji oraz zwiększonych wpływów, w innych niż VAT, pozycjach dochodów.

- Przychody państwowych funduszy celowych – FUS, Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) – były niższe z tytułu niższych wpłat składek. Przyczyną zmniejszenia, w tym przypadku, była niższa wielkość ogólnej kwoty wynagrodzeń spowodowana większym od prognozowanego wzrostem bezrobocia, czyli ubytkiem liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej. Szczegółowy opis zmian w dochodach funduszy celowych przedstawiono w rozdziale 6. Wydatki funduszy celowych, zwłaszcza FP oraz FGŚP, były większe od przewidywanych, co spowodowało przyrost zobowiązań. Fundusze zaciągnęły kredyty na sfinansowanie koniecznych wypłat. Nie zwiększyło to deficytu budżetu Państwa, ale odbiło się niekorzystnie na deficycie całego sektora finansów publicznych.
- Oceniając przebieg realizacji budżetu Państwa w 2002 r. w porównaniu z 2001 r. podkreślić należy płynność finansowania wydatków w całym okresie sprawozdawczym. Był to czynnik ułatwiający dysponentom terminową realizację wydatków oraz wykorzystanie efektywne środków pozostających do dyspozycji. Jednak nawet w warunkach pełnej płynności budżetu, zmiany sytuacji ekonomicznej powodowały napięcia w realizacji niektórych wydatków, zwłaszcza związanych z wypłatami świadczeń społecznych. Częściowo starano się zapobiec tym napięciom poprzez wykorzystanie możliwości zmiany przeznaczenia oszczędności w innych pozycjach wydatków. Takie działania były możliwe dzięki stałej i konstruktywnej współpracy z Komisją Finansów Publicznych Sejmu RP.

5. Ostatecznie wydatkowano z budżetu 182,9 mld zł, a więc o 2,2 mld zł mniej od pułapu ustalonego w ustawie budżetowej. Na zmniejszenie wydatków złożyły się przede wszystkim oszczędności w kosztach obsługi długu publicznego czemu sprzyjało postępujące redukowanie stóp procentowych NBP oraz korzystne, z punktu widzenia obsługi długu, zmiany kursów walutowych. Drugim składnikiem tej różnicy między wydatkami planowanymi i zrealizowanymi były oszczędności w wielu pozycjach wydatków. Warto podkreślić, że z ogólnej puli wydatków budżetu Państwa na 2002 r. prawie 0,9 mld zł będzie wydatkowane w 2003 r. (tzw. „wydatki nie wygasające” z końcem roku budżetowego).
6. Deficyt budżetu wyniósł ostatecznie 39,4 mld zł, a więc był o ok. 0,6 mld zł niższy od prognozowanego. Różnica ta w relacji do PKB to 0,1%, a zatem w 2002 r. rozpoczęta została mozolna praca nad ograniczeniem deficytu budżetu i przywracaniem stabilizacji finansów publicznych tak poważnie naruszonej w 2001 r.