

20 grudnia 2011 r.

Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2012*

Polityka budżetowa w Polsce, podobnie jak w większości krajów Unii Europejskiej, stoi przed wyzwaniem przeprowadzenia dostosowań fiskalnych niezbędnych do zachowania wiarygodności na rynkach finansowych w warunkach słabnącego i obciążonego dużą niepewnością tempa wzrostu gospodarczego. W odpowiedzi na to wyzwanie, projekt *Ustawy budżetowej na rok 2012* oparty jest na konserwatywnych założeniach dotyczących kształtowania się sytuacji makroekonomicznej oraz przewiduje znaczące działania ograniczające deficyt finansów publicznych. Według szacunków NBP, przyjęte zmiany systemowe powinny zmniejszyć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. o ok. 1,7 pkt. proc. PKB.

Przyjęty w projekcie *Ustawy* limit deficytu budżetowego na rok 2012 wynoszący 35,0 mld zł jest niższy od wielkości zapisanej w *Ustawie budżetowej na rok 2011*, natomiast wyższy od przewidywanego wykonania deficytu w br. (30,2 mld zł). Rząd zakłada przy tym ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych z przewidywanego wykonania na poziomie 4,2% PKB w 2011 r. do 2,9% PKB w 2012 r. Jednocześnie przedstawiciele rządu deklarują także ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu ESA95 z 5,6% PKB¹ w 2011 r. do ok. 3,0% PKB w 2012 r., zgodnie ze zobowiązaniami nałożonymi na Polskę przez Radę UE w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Według szacunków NBP, wielkość planowanego ograniczenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. wynikająca z przyjętych zmian systemowych będzie nieco mniejsza niż efekt tych zmian w 2011 r. (ok. 2,0 pkt. proc. PKB). Przy uwzględnieniu dodatkowo mniej sprzyjających uwarunkowań makroekonomicznych w 2012 r., osiągnięcie zakładanej przez rząd skali redukcji deficytu jest obarczone ryzykiem i silnie uzależnione od działań dyskrecjonalnych. Planowane zacieśnienie jest w szczególności oparte na ograniczeniu wydatków poza budżetem państwa, co negatywnie wpływa na przejrzystość polityki fiskalnej. Redukcja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych ma w znacznym stopniu wynikać z ograniczenia deficytu Krajowego Funduszu Drogowego, którego plany finansowe i sprawozdania nie są załączane do projektu *Ustawy budżetowej* i *Sprawozdania z wykonania budżetu*, oraz zmniejszenia deficytów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak jednostki te prowadzą autonomiczną politykę budżetową, a więc ich plany finansowe również nie stanowią części projektu *Ustawy*. Za nieprzejrzysty można także uznać sposób uwzględnienia

¹ Przewidywane wykonanie deficytu w ujęciu ESA95 zapisane w *Programie Konwergencji. Aktualizacja 2011*, potwierdzone w jesiennej notyfikacji fiskalnej przesłanej do Eurostatu (październik 2011).

w projekcie *Ustawy*, obowiązującej od bieżącego roku, tymczasowej reguły wydatkowej. Projekt *Ustawy* nie zawiera informacji o planowanym poziomie wydatków objętych tą regułą.

Według szacunków NBP, planowane na 2012 r. zacieśnienie fiskalne ma w większym stopniu polegać na zwiększeniu dochodów sektora finansów publicznych, niż na ograniczeniu wydatków². Tymczasem jak wskazują wyniki badań empirycznych, z punktu widzenia trwałości przeprowadzanych dostosowań fiskalnych bardziej pożądane są dostosowania skoncentrowane po stronie wydatkowej.

W kolejnych latach niezbędne będzie wprowadzenie w życie dalszych działań znacząco ograniczających nierównowagę w finansach publicznych oprócz podjętych w ramach *Ustawy budżetowej na rok 2011* oraz projektu *Ustawy na rok 2012*. Po pierwsze bowiem, poziom deficytu strukturalnego finansów publicznych w 2012 r. nadal będzie wyraźnie odbiegał od poziomu celu średniookresowego, jakim jest deficyt wynoszący 1% PKB. Po drugie, niektóre z podjętych do tej pory działań ograniczających deficyt sektora finansów publicznych mają charakter przejściowy i doraźny. Część z tych dostosowań – podwyżki VAT oraz część obniżki składki do OFE – wygaśnie, przyczyniając się w latach 2013-2014 do pogorszenia wyniku sektora finansów publicznych o ok. 0,6 pkt. proc. PKB. Zamrożenie płac w państwowej sferze budżetowej również ma charakter działania doraźnego, zaś wyjątkowo wysokie planowane wpływy z dywidend w 2012 r. będą czynnikiem jednorazowym.

Po przeprowadzeniu niezbędnych dostosowań, trwałemu utrzymaniu dyscypliny w finansach publicznych sprzyjałoby odpowiednie dostosowanie otoczenia instytucjonalnego polityki fiskalnej, tj. reguł i procedur fiskalnych. W czasie poprzedniego ożywienia gospodarczego istniejące reguły i procedury nie zapobiegły procyklicznemu rozluźnieniu polityki fiskalnej, co było jednym ze źródeł problemów w finansach publicznych w ostatnich latach. Pomimo zmian wprowadzonych w nowej *Ustawie o finansach publicznych*, obowiązującej od 2010 r., nadal brakuje w Polsce rozwiązań instytucjonalnych dyscyplinujących politykę fiskalną w ciągu całego cyklu gospodarczego. Rozwiązaniem takim mogłaby być docelowa reguła wydatkowa, której wprowadzenie rząd zapowiadał już w styczniu 2010 r., lecz dotąd nie przedstawiono bliższych szczegółów tego rozwiązania. Nawet gdyby reguła ta miała zacząć obowiązywać za kilka lat, po zakończeniu procesu ograniczania deficytu sektora finansów publicznych, o czym jest mowa w *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy*, jej wcześniejsze uchwalenie mogłoby stanowić ważny sygnał potwierdzający determinację rządu do utrzymania dyscypliny w finansach publicznych i stopniowego ograniczania relacji długu publicznego do PKB.

Podsumowując, w ocenie Rady Polityki Pieniężnej istnieją dwa zasadnicze źródła ryzyka dla realizacji przedłożonego projektu *Ustawy*. Pierwsze związane jest z zakładanym kształtowaniem się sytuacji makroekonomicznej w Europie i na świecie, która obecnie jest szczególnie niepewna. Drugie ryzyko wynika z założonej na 2012 r. redukcji deficytu sektora finansów publicznych. Skala tej redukcji jest duża, ale w znacznej mierze ma ona charakter dyskrecyjnego ograniczenia wydatków w jednostkach, których nie obejmuje projekt *Ustawy*.

² Zgodnie z tablicą na str. 207 *Uzasadnienia* do projektu *Ustawy*, dochody sektora finansów publicznych mają wzrosnąć z 40,3% PKB w 2011 r. do 42,0% PKB w 2012 r., zaś wydatki sektora mają się zwiększyć z 44,5% PKB do 44,9% PKB.

I. Założenia makroekonomiczne

1. Scenariusz rozwoju sytuacji gospodarczej Polski w roku 2012 przedstawiony w projekcie *Ustawy*, bazuje na założeniu silnego spowolnienia wzrostu gospodarczego w krajach głównych partnerów handlowych Polski, przy jednoczesnym podjęciu przez rząd polski szeregu działań konsolidacyjnych zmniejszających deficyt sektora finansów publicznych w 2012 r. Scenariusz ten jest kierunkowo spójny z oceną NBP rozwoju sytuacji gospodarczej w perspektywie przyszłego roku.
2. Istotne zacieśnienie fiskalne, na które składają się zarówno działania zwiększające obciążenia podatkowe, jak i redukcja wydatków, będzie czynnikiem wpływającym negatywnie na aktywność gospodarczą w Polsce w krótkim i średnim okresie. Jak wynika z projektu *Ustawy*, w 2012 r. oczekiwana jest stabilizacja spożycia zbiorowego oraz spadek inwestycji publicznych.
3. Zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu *Ustawy*, w 2012 r. wzrost gospodarczy będzie podtrzymywany przez wzrost popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych oraz nadal rosnący – choć nieco wolniej niż w bieżącym roku – popyt inwestycyjny ze strony przedsiębiorstw. NBP ocenia jednak, że w związku z pogorszeniem koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski, a także oczekiwanym zacieśnieniem fiskalnym oraz zahamowaniem tempa wzrostu wykorzystania środków z UE, wzrost popytu ze strony gospodarstw domowych i przedsiębiorstw będzie wolniejszy niż w bieżącym roku. W opinii NBP czynnikiem ograniczającym spadek dynamiki PKB będzie natomiast poprawa konkurencyjności cenowej krajowej produkcji, wynikająca z osłabienia złotego, jakie miało miejsce od września br. Skala tej poprawy i wynikający z niej dodatni wkład eksportu netto do wzrostu gospodarczego mogą być większe niż przyjęto w projekcie *Ustawy*.
4. Jako realistyczny należy także uznać, przedstawiony w projekcie *Ustawy*, scenariusz rozwoju sytuacji na krajowym rynku pracy, zakładający obniżenie dynamiki zatrudnienia oraz spadek tempa wzrostu funduszu płac w gospodarce w 2012 r., do czego będzie przyczyniać się spowolnienie wzrostu PKB w Polsce i na świecie.
5. Niższy wzrost gospodarczy oraz ograniczona presja kosztowa ze strony rynku pracy będą sprzyjały obniżaniu się inflacji w przyszłym roku. W przeciwnym kierunku będą oddziaływać natomiast wyższe ceny importu, których wzrost wynika z osłabienia złotego. W konsekwencji w 2012 r. inflacja obniży się w stosunku do poziomu z roku bieżącego, ale może – tak jak przyjęto w projekcie *Ustawy* – ukształtować się powyżej celu inflacyjnego NBP (2,5%).

II. Dochody budżetu państwa i sektora finansów publicznych

6. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy* dochody ogółem budżetu w 2012 r. wyniosą 293,8 mld zł i będą wyższe od przewidywanego wykonania za 2011 r. o ok. 5,2%, zaś ich relacja do PKB utrzyma się na poziomie ok. 18,5%.

7. Dochody podatkowe budżetu państwa w 2012 r. mają natomiast wzrosnąć w porównaniu do przewidywanego wykonania za 2011 r. o ok. 7,3%, zaś ich relacja do PKB ma się zwiększyć z 16,3% do 16,7%. Przewidywany wzrost relacji dochodów podatkowych do PKB będzie przede wszystkim efektem planowanych zmian systemowych, m.in. podwyżek stawki akcyzy na olej napędowy i wyroby tytoniowe oraz wprowadzenia nowego podatku od wydobycia miedzi i srebra. Zarówno przedstawione w projekcie *Ustawy* przewidywane wykonanie dochodów podatkowych w br., jak i prognozę dochodów podatkowych na przyszły rok można uznać za realistyczne.
8. Zgodnie z projektem *Ustawy*, dochody z dywidend w 2012 r. wyniosą 8,2 mld zł i będą o 2,2 mld zł (tj. o 37,0%) wyższe niż ich przewidywana realizacja w 2011 r. Wysokie wpływy z tego tytułu będą związane z dobrymi wynikami działalności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych w 2011 r. oraz nadzwyczajnymi dochodami, osiągniętymi przez część z nich z tytułu przeprowadzonej w br. sprzedaży udziałów w firmie Polkomtel. Należy zwrócić uwagę, że część dochodów z dywidend ma zatem charakter jednorazowy.
9. Dochody sektora finansów publicznych w ujęciu kasowym mają wzrosnąć z 40,3% PKB w 2011 r. do 42,0% PKB, do czego, oprócz wzrostu dochodów podatkowych, przyczyni się wzrost dochodów z tytułu środków z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi oraz składek na ubezpieczenie (związany z przeniesieniem części składki emerytalnej z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz podwyżką składki rentowej o 2 punkty procentowe wynagrodzenia) .

III. Wydatki budżetu państwa i sektora finansów publicznych

10. W projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2012* wydatki ogółem budżetu państwa zostały zaplanowane na poziomie ok. 328,8 mld zł, tj. będą one wyższe nominalnie o 4,9% w porównaniu z limitami określonymi dla 2011 r., zaś w relacji do PKB utrzymają się na niezmiennym poziomie 20,7% PKB. Począwszy od przedłożonego projektu budżetu³, przepisy ustawy o finansach publicznych wymagają uwzględniania przy jego konstrukcji tzw. tymczasowej⁴ reguły wydatkowej. Stanowi ona, że wzrost wydatków, innych niż wydatki prawnie zdeterminowane, nie może przekraczać w ujęciu nominalnym prognozowanego tempa wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonego o 1 pkt. proc. Według szacunków NBP, tymczasowa reguła wydatkowa dotyczy zaledwie ok. ¼ wydatków budżetu państwa.

³ Zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu *Ustawy budżetowej na 2011 r.* (wrzesień 2010 r.), był on przygotowany w oparciu o tymczasową regułę wydatkową, pomimo braku zapisów ustawowych obligujących do jej stosowania. Tymczasowa reguła wydatkowa została wprowadzona *Ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych* (Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1726).

⁴ Tymczasowa reguła wydatkowa obowiązuje do momentu zakończenia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

11. Sposób omówienia w projekcie *Ustawy* działania tymczasowej reguły wydatkowej jest nieprzejrzysty. Dokument nie zawiera informacji o planowanym łącznym poziomie wydatków objętych regułą i pozostałych oraz ich dynamice, zaś samodzielne dokonanie tego rodzaju analizy jest niemożliwe ze względu na niedostępność odpowiednich danych w projekcie *Ustawy*.⁵ W przedłożonym projekcie *Ustawy* brak jest nawet informacji o udziale wydatków sztywnych w budżecie państwa, takiej jaka została przedstawiona w *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2011*, które zawierało omówienie struktury wydatków sztywnych, jednakże bez określenia ich łącznego poziomu i dynamiki.
12. Zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu *Ustawy*, w 2012 r. oczekiwane jest relatywnie niskie tempo wzrostu wydatków bieżących innych niż wydatki socjalne oraz koszty obsługi długu⁶. Wydatki te mają w 2012 r. rosnać w tempie 4,9%, wobec wzrostu o 6,2% w 2011 r. Ograniczenie to w dużej mierze dotyczy podsektora samorządowego, którego wydatki ogółem mają w 2012 r. wynieść 226,9 mld zł, wobec wydatków w wysokości 225,1 mld zł (wzrost o 0,8%) zaplanowanych na 2011 r., zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2011*.

IV. Deficyt budżetu państwa i sektora finansów publicznych

13. Przyjęty w projekcie *Ustawy* limit deficytu budżetowego na rok 2012 wynoszący 35,0 mld zł jest niższy od wielkości zapisanej w *Ustawie budżetowej na rok 2011* (40,2 mld zł), natomiast wyższy od przewidywanego wykonania deficytu w br. (30,2 mld zł). W relacji do PKB, deficyt budżetu państwa w 2012 r. (2,2% PKB) również ma się zmniejszyć w porównaniu do planu ustawowego na rok 2011 (2,7% PKB) oraz zwiększyć w porównaniu do przewidywanego wykonania (2,0% PKB).
14. Projekt *Ustawy* przewiduje znaczące ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu kasowym - z 4,2% PKB w 2011 r. do 2,9% w 2012 r. Zgodnie z *Programem Konwergencji. Aktualizacja 2011*, skala dostosowania fiskalnego w ujęciu ESA95 ma być jeszcze większa - deficyt ma się zmniejszyć z 5,6% PKB do 2,9%. Osiągnięcie tak znacznej skali redukcji deficytu obarczone jest poważnym ryzykiem.
15. Z projektu *Ustawy* wynika zatem, że praktycznie całe dostosowanie fiskalne ma dokonać się w innych niż budżet państwa jednostkach sektora finansów publicznych. Saldo funduszy celowych oraz innych jednostek, których plany finansowe zostały załączone do projektu *Ustawy*, ma się przy tym poprawić o 0,4 pkt. proc. PKB⁷.

⁵ M.in. w zakresie środków przeznaczonych na wydatki związane z infrastrukturą transportu lądowego oraz na składki do organizacji międzynarodowych.

⁶ Wydatki socjalne mają wzrosnąć o 5,2%, zaś wydatki na obsługę długu publicznego o 13,3%.

⁷ Saldo państwowych funduszy celowych, skorygowane o przychody z prywatyzacji ujmowane w dochodach, ma ulec poprawie z przewidywanego deficytu na poziomie 6,0 mld zł w 2011 r. do nadwyżki 0,4 mld zł w 2012 r. Nadwyżka agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej ma się zmniejszyć z 1,1 mld zł w 2011 r. do 0,6 mld zł w 2012 r.

Z informacji zawartych w projekcie oraz w innych dokumentach rządowych⁸, można wnioskować, że do ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych w znacznym stopniu ma się także przyczynić redukcja deficytów jednostek samorządu terytorialnego.

16. W *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy* jest mowa o spodziewanym ograniczeniu deficytu jednostek samorządu terytorialnego, będącym m.in. efektem wprowadzonej od 2011 r. zasady zrównoważenia części bieżącej ich budżetów. Jednak zdecydowana większość samorządów generuje nadwyżki bieżące, w związku z tym działanie tej reguły nie przyczyni się do istotnej zmiany w ich polityce budżetowej.⁹ Według analiz NBP, większą rolę dyscyplinującą odegra limit ograniczający zadłużenie samorządów do 60% dochodów¹⁰. Nawet w świetle niewielkiej poprawy salda jednostek samorządu terytorialnego obserwowanej w bieżącym roku¹¹ oraz działania obowiązujących reguł, założona skala redukcji deficytu podsektora samorządowego z 1,2% PKB w 2010 r. do 0,3% PKB w 2012 r. wydaje się zbyt duża.
17. Do obniżenia nierównowagi sektora finansów publicznych w ujęciu ESA95 ma się dodatkowo przyczynić zmniejszenie deficytu Krajowego Funduszu Drogowego, które jest jednym z głównych czynników wyjaśniających większą skalę dostosowania fiskalnego w ujęciu ESA95 niż w ujęciu kasowym.¹² Na podstawie informacji o planowanych wydatkach KFD, zawartych w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, prognoz długu publicznego w ujęciu krajowym oraz ESA95, przedstawionych w *Strategii zarządzania długiem publicznym na lata 2012-2015*¹³, można oczekiwać, że w 2012 r. nastąpi zmniejszenie deficytu KFD, w porównaniu do br. Jednak plany finansowe KFD nie są załączane do projektu *Ustawy*, zaś jego sprawozdania do *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa*, nie jest zatem możliwe dokonanie oceny wkładu ograniczenia deficytu tej jednostki do całkowitego zacieśnienia fiskalnego.
18. Przedłożony projekt *Ustawy* przewiduje na 2012 r. zmianę strategii konsolidacji finansów publicznych w porównaniu do bieżącego roku. Realizowane w 2011 r.

⁸ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2011-2014* z kwietnia br. oraz *Program Konwergencji. Aktualizacja 2011* z kwietnia br.

⁹ Według informacji MF, w 2010 r. łączny deficyt bieżący wszystkich jednostek, które nie zanotowały nadwyżki bieżącej wyniósł 0,6 mld zł, a zatem wprowadzenie wymogu zrównoważenia budżetu bieżącego skutkowało dostosowaniem rządu 0,04% PKB, przy czym dostosowanie to musi nastąpić w 2011 r.

¹⁰ W ostatnich dwóch latach szereg jednostek znacząco przybliżyło się do tego limitu – na koniec 2008 r. odsetek jednostek, w których relacja zadłużenia do dochodów przekracza 40% wynosił zaledwie 4,8%, podczas gdy na koniec 2010 r. było to 18,2%. Wzrost zadłużenia dotyczy w szczególności jednostek większych – odsetek miast na prawach powiatu, gdzie omawiana relacja przekracza 40%, wzrósł z 6,2% w 2008 r. do 36,9% w 2010 r.

¹¹ Nadwyżka finansowa jednostek samorządu terytorialnego po trzech kwartałach br., wyniosła 3,2 mld zł, wobec 0,9 mld zł w analogicznym okresie ub.r.

¹² Zgodnie z *Ustawą o finansach publicznych*, KFD nie jest zaliczany do sektora finansów publicznych, natomiast zgodnie z zasadami ESA95, o przynależności jednostek do sektorów instytucjonalnych decydują kryteria ekonomiczne, które wskazują, że KFD jest jednostką sektora instytucji rządowych i samorządowych.

¹³ Wydatki KFD na finansowanie *Programu* mają zmniejszyć się z 30,0 mld zł w 2011 r. do 21,6 mld zł w 2012 r. Różnica pomiędzy państwowym długiem publicznym, a długiem w ujęciu ESA95, wynikająca głównie z innej klasyfikacji KFD, ma zwiększyć się o 16,0 mld zł w 2011 r. oraz o 12,6 mld zł w 2012 r.

ograniczenie deficytu sektora w ujęciu ESA95, oparte jest przede wszystkim na zmianach systemowych, których łączna skala, według szacunków NBP, miała wynieść ok. 2,0% PKB. W 2012 r. szacowany wpływ zmian systemowych jest mniejszy i wynosi ok. 1,7% PKB¹⁴, pomimo że planowana jest większa redukcja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zaś uwarunkowania makroekonomiczne będą mniej sprzyjające. Oznacza to, że planowane ograniczenie deficytu będzie w większym stopniu polegać na działaniach dyskrejonalnych, w tym ograniczeniu wydatków KFD i jednostek samorządu terytorialnego.

V. Potrzeby pożyczkowe i dług publiczny

19. Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2012* przewiduje w przyszłym roku wzrost potrzeb pożyczkowych zarówno netto (z 32,6 mld zł w 2011 r. do 46,2 mld zł), jak i brutto (ze 141,8 mld zł do 176,1 mld zł). Wzrost ten będzie przede wszystkim efektem jednorazowego obniżenia potrzeb pożyczkowych w 2011 r. o ok. 23,0 mld zł, w efekcie konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. W 2012 r. mechanizm ten przyczyni się do nieznacznego zwiększenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (o 0,2 mld zł). W kierunku zmniejszenia potrzeb pożyczkowych będzie natomiast oddziaływać zmniejszenie deficytu budżetu środków europejskich z 12,4 mld zł w 2011 r. do 4,5 mld zł w 2012 r. Oprócz wzrostu potrzeb pożyczkowych netto, do wzrostu potrzeb pożyczkowych brutto w 2012 r. przyczynią się wyższe niż w br. kwoty wykupu długu.
20. Podobnie jak w latach 2009-2011, planowana w 2012 r. dotacja celowa z budżetu państwa nie zrównoważy luki pomiędzy dochodami własnymi FUS i refundacją transferów do OFE a wydatkami funduszu. Niedobór środków finansowych ma być w dalszym ciągu kompensowany transferem z Funduszu Rezerwy Demograficznej. W rezultacie łączna kwota środków z FRD wydanych na bieżącą obsługę emerytur w latach 2010-2012 wyniesie 14,4 mld zł, wobec stanu oszczędności zgromadzonych w FRD, który na koniec 2012 r. ma wynieść ok. 17,7 mld zł¹⁵. Środki zgromadzone w FRD pochodzą głównie z wpływów z prywatyzacji i zgodnie z pierwotnymi założeniami, miały być przeznaczone na łagodzenie fiskalnych skutków starzenia się społeczeństwa w nadchodzących dekadach. Zatem wykorzystanie tych oszczędności nie sprzyja długookresowej stabilności finansów publicznych.
21. Pomimo planowanego transferu z FRD oraz podwyżki składki rentowej, w 2012 r. FUS będzie w dalszym ciągu zadłużał się wobec budżetu państwa i banków komercyjnych. Pod koniec 2012 r. łączne zadłużenie FUS wobec budżetu państwa ma wynieść 16,2 mld zł, a wobec banków komercyjnych 0,9 mld zł. Utrzymywanie przez cztery lata

¹⁴ Łączny efekt zmian systemowych wchodzących w życie w 2011 i 2012 r. na ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych można szacować na ok. 3,7% PKB, z czego ok. 1,1% PKB stanowi wpływ ograniczenia składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych i przesunięcia jej do FUS.

¹⁵ Zgodnie z odpowiedzią sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, Ludwika Koteckiego na interpelację poselską, z dn. 28.09.2011.

dotacji z budżetu państwa na poziomie nie pokrywającym różnicy pomiędzy dochodami własnymi Funduszu, a jego wydatkami na świadczenia i jednocześnie zasilanie FUS pożyczką z budżetu państwa jest zabiegiem poprawiającym kasowy deficyt budżetu państwa i zmniejszającym jego wartość informacyjną jako miary nierównowagi fiskalnej.

22. Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2012* przewiduje obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB na koniec 2012 r. do poziomu 52,4%, tj. o 1,3 pkt. proc. niższego niż przewidywany poziom tej relacji na koniec 2011 r., do czego przyczynić ma się m.in. spodziewana aprecjacja kursu złotego¹⁶. W 2012 r. saldo pierwotne sektora finansów publicznych pozostanie nieznacznie ujemne, zarówno w ujęciu kasowym (-0,04% PKB), jak ESA95 (-0,2% PKB)¹⁷, co wskazuje, że dla trwałego zahamowania narastania długu publicznego zasadne byłoby dalsze ograniczanie deficytu.

¹⁶ W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015* założono, że poziom kursu PLN/EUR wyniesie 4,35 na koniec 2011 r. oraz 4,00 na koniec 2012 r.

¹⁷ Źródło dla deficytu pierwotnego w ujęciu ESA95: *Program Konwergencji. Aktualizacja 2011* z kwietnia br.