

Stanowisko Konfederacji Lewiatan w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2021

W odpowiedzi na przesłany do Rady Dialogu Społecznego projekt ustawy budżetowej na rok 2021 przekazujemy stanowisko Konfederacji Lewiatan.

Zwracamy uwagę, że poniższe stanowisko uwzględnia sytuację wywołaną globalną pandemią COVID-19. W szczególności wzięto pod uwagę konieczność priorytetyzacji zadań w obszarze analiz i prognoz, zwiększony przedział ufności prognoz makroekonomicznych, zmiany założeń skutkujące zmiennością wyników, a także decyzje polityczne powodowane dynamiczną sytuacją epidemiczną, zobowiązaniami międzynarodowymi oraz dostępnością środków zewnętrznych.

Nie zmienia to jednak faktu, że w tych wyjątkowych warunkach należy zadbać o jakość interwencji publicznej. Tak, aby dokonująca się zmiana strukturalna przyniosła poprawę pozycji międzynarodowej Polski, recesja była krótka, możliwie mało dotkliwa, a powrót do dynamik produktu sprzed pandemii nastąpił szybko. Jednocześnie, aby sektorowy charakter szoku, jaki ujawnia się w ostatnich tygodniach, nie pogrążył trwale niektórych branż, prowadząc do bankructw i bezrobocia.

Założenia budżetowe

W świetle dostępnych danych statystycznych, Polskę dotknęła techniczna recesja z ujemną dynamiką produktu w I i II kwartale 2020 i od czerwca aktywność gospodarcza Polski systematycznie ulega poprawie. Pod zagregowanymi wartościami kryją się jednak składowe o skrajnie różnej sytuacji. Konsumpcja prywatna radzi sobie dobrze. Jest dodatkowo napędzana przez wyższą płacę minimalną i szeroki strumień transferów, uruchamiając również popyt na dobra importowane. Znacznie gorsze perspektywy rysują się przed inwestycjami (zwłaszcza przedsiębiorstw) i eksportem (w szczególności dóbr inwestycyjnych). Wprawdzie prognozowana ścieżka MF sygnalizuje, że powrót do poziomów inwestycji z 2019 w 2021 jest poza zasięgiem, jednak nadal uważamy, że z obecną niepewnością gospodarczą notowaną w Europie wzmocnioną przez krajową niepewność regulacyjną należy brać pod uwagę korektę w dół prognozowanych wartości.

Założenia dotyczące rynku pracy oparto na bardzo mocnym założeniu: że okres karencji w zwalnianiu pracowników zakończy się dostatecznie późno, by popyt na dobra i usługi wrócił do poziomów bliskich przedpandemicznym. Biorąc pod uwagę obecność Polski w łańcuchach wartości dóbr inwestycyjnych i popyt na nie, to założenie może być przesadnie optymistyczne. Za optymistyczną należy również uznać dynamikę przeciętnego wynagrodzenia. O jej wielkości (obok popytu) przesądzi wypadkowa kilku czynników, m.in. wpływu wzrostu płacy minimalnej na oczekiwania płacowe, polityki podatkowej firm czy dostępności zasobów pracy migrantów ekonomicznych.

Założenia dotyczące dynamiki cen opierają się na założeniu spadku inflacji bazowej w związku z wyhamowaniem tempa wzrostu wynagrodzeń. Należy tu jednak wskazać na niespójność wniosku MF, które prognozuje pomijalny spadek dynamiki płac 2021 (0,1 pkt. proc.). Sam spadek inflacji bazowej będzie również utrudniony przez wzrost płacy minimalnej, hojne transfery (ze szczególnym



uwzględnieniem bonu turystycznego) i obecność nowych lub nieodczuwalnych przed 2021 przez konsumentów obciążeń ekonomicznie ekwiwalentnych podatkom.

Poziom zadłużenia

W 2020 roku polskie państwo zadłużyło się w celu ratowania gospodarki uderzonej przez pandemię COVID-19. Mamy świadomość, że brak interwencji mógłby w pesymistycznym scenariuszu oznaczać bankructwa i masowe przejścia osłabionych polskich podmiotów oraz bezrobocie i powrót trendu emigracji zagranicznych Polaków.

Na koniec 2020 roku planowany deficyt sięgnie 109,3 mld złotych. Nie można również wykluczyć, że niezbędną będzie kontynuacja wsparcia w 2021 roku, jeśli zrealizuje się ryzyko drugiej fali, szok sektorowy okaże się niezwykle dotkliwy dla wybranych branż lub jeśli utrzymujący się niski popyt na dobra i usługi nie pozwoli na uratowanie miejsc pracy utrzymanych m.in. Tarczą Finansową PFR.

Mając pełną świadomość celu interwencji, przyjmujemy powstały w konsekwencji poziom zadłużenia do wiadomości. Wsparcie firm w utrzymaniu zatrudnienia uznajemy za cel, który znacząco zmniejsza zagrożenie głębokiego i długotrwałego spadku dobrobytu i jakości życia Polaków. Powyższe stwierdzenie nie zwalnia jednak od obowiązków, jakie państwo polskie bierze na siebie w związku z rosnącym (i osiągniętym niebezpiecznym poziomem) zadłużeniem. Wśród nich:

1. szczegółowego i transparentnego rachunku wydatków wynikających z pandemii COVID-19,
2. ewaluacji skuteczności i efektywności dużych prorozwojowych programów publicznych,
3. szerokiej debaty społecznej nt. strategii wychodzenia z długu w średnim okresie,
4. określenia strategii zwiększania transparentności sektora finansów publicznych w celu rzetelnego informowania o stanie krajowych finansów podatników i zagranicznych wierzycieli.

Średnio i długookresowa strategia wychodzenia z długu

Nawet w latach najlepszej koniunktury Polsce nie udało się stworzyć nadwyżki budżetowej. W latach 2016-2020 zmarnowano szansę na znaczące obniżenie polskiego zadłużenia, czego konsekwencją jest ograniczona przestrzeń do zadłużania teraz. Postawieni pod ścianą politycy chowają wydatki do funduszy celowych, o czym piszemy dalej.

Abstrahując od negatywnej oceny sytuacji zastanej, Konfederacja Lewiatan stoi na stanowisku, że przy zadłużeniu efektywnie przekraczającym konstytucyjne 60% PKB fundamentalne znaczenie ma strategia tworzenia wartości dodanej w otoczeniu post-COVID-19. Pilnie potrzeba strategicznych decyzji, jakie dziedziny pozwolą Polsce zagospodarować nisze na globalnym rynku, powiększyć popyt na krajowe dobra i usługi, awansować w łańcuchach dostaw, stworzyć nowe wysoko wynagradzane miejsca pracy i zwiększyć konkurencyjność międzynarodową. Zdefiniowanie dziedzin powinno odbyć się w powiązaniu z dostępnością środków zewnętrznych (z powodu krajowych limitów długu). Należy skoncentrować dalsze wsparcie na najbardziej rokujących dziedzinach, kosztem sztucznego utrzymywania przy życiu schyłkowych branż i trwale nierentownych podmiotów. Taka strategia - doskonale znana z sektora prywatnego - jest jedynym rozsądnym rozwiązaniem w dobie ograniczonych zasobów i konieczności dokonania skoku rozwojowego. Transformacja energetyczna i cyfrowa to dwa oczywiste kierunki



LEWIATAN

rozwoju, ale dobór konkretnych nisz powinien być poprzedzony analizą ekonomiczną i prawną posiadanych technologii i zasobów oraz długookresowych aspiracji.

Na tym tle za niewystarczające uważamy jedynie opublikowanie dokumentu *Strategia Zarządzania Długiem SFP*. W rzeczywistości kluczowe jest przedyskutowanie założeń, które leżą u podstaw prognoz zawartych w dokumencie. Dyskusja o tak fundamentalnym dla rozwoju Polski znaczeniu powinna odbywać się na zasadach dialogu społecznego. W obliczu deficytów statystyki publicznej związanej z przebiegiem epidemii COVID-19 przedsiębiorcy dzielili się swoimi obserwacjami i diagnozami, co umożliwiło dokonanie trafnej (wg strony rządowej) interwencji publicznej. Określenie strategicznych kierunków rozwojowych z aktywnym udziałem strony przedsiębiorców zasadniczo zwiększa prawdopodobieństwo wykonalności takiej strategii i jej ostatecznego sukcesu.

Strategia generowania dochodów

W obliczu braku strategii rozwojowej, strona rządowa postawiła na dalsze pobudzanie konsumpcji prywatnej, kanałami wzrostu płacy minimalnej i szerokiego strumienia transferów publicznych, oraz opodatkowanie konsumentów silniej niż dotąd. Pobór podatku od sprzedaży detalicznej (tzw. podatku handlowego), wprowadzenie opłaty cukrowej oraz wzmiankowane w mediach ewentualne obrotowe opodatkowanie reklamy łączy jedno: eliminacja słabszych podmiotów, które nie będą w stanie przenieść obciążenia na konsumentów, oraz przeniesienie ich na konsumentów finalnych przez podmioty silne, niechybnie prowadząc do podbijania inflacji. Naszą dezaprobatę dodatkowo budzi nazywanie opłaty cukrowej „opłatą”, podczas gdy takie mechanizmy są ekonomicznie ekwiwalentne podatkom, a cel społeczny ma marginalne znaczenie na tle celu fiskalnego.

Podnosimy również konieczność rozważania rezygnacji lub modyfikacji podatku bankowego, który w dobie pandemii zabija bodziec do oszczędzania przez gospodarstwa domowe. To prowadzi do niespójności w narracjach między instrumentami polityki publicznej. O ile promocja uczestnictwa w PPK odbywa się w oparciu o argument indywidualnej przezorności, rezygnacja z podatku bankowego (przynoszącego obecnie niewielki uzysk) jest pomijanym nisko wiszącym owocem. Nawet jeśli konsumpcja ma być w latach 2020-2021 głównym motorem rozwoju polskiej gospodarki, doświadczenie kryzysu powinno stać się okazją do systematycznego podnoszenia dramatycznie niskiej stopy oszczędności gospodarstw domowych. Jednocześnie podatek bankowy obciąża również akcję kredytową skierowaną do przedsiębiorstw, jak i wywiera ujemny wpływ na rynek międzybankowy (zwiększa walor krótkoterminowości rynku). Rezygnacja z niego lub modyfikacja polepszyłyby zatem sytuację zarówno w sferze oszczędności, kredytów, jak i stabilności makroekonomicznej.

Strategia wydatkowania

Jest dosyć oczywistą obserwacją, że okres recesji i wychodzenia z niej wiąże się z ograniczeniem bazy podatkowej. Tę ewidentnie strona rządowa próbuje łątać podatkami obrotowymi obciążającymi konsumpcję. Jednocześnie wyrażamy opinię, że w dobie wysokiego zadłużenia brakuje refleksji nad hojnością transferów społecznych. Nie wszystkie mają prorozwojowy charakter. Część z nich, np. 13. i 14. emerytura (zwłaszcza przy jednoczesnej waloryzacji świadczeń), była niezasadna, ale technicznie możliwa do sfinansowania w dobie wysokiej koniunktury. Transfery te nie rozwiązują strukturalnego problemu ubóstwa osób starszych, którą strona rządowa sama pogłębia niskim wiekiem emerytalnym. Tworzą za to nowe problemy: uporczywość inflacji przy wyższym zadłużeniu. To są środki, które

member of  BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m.st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy KRS





LEWIATAN

należałoby skierować w pierwszej kolejności na zaniedbane prorozwojowe usługi publiczne, takie jak ochrona zdrowia, edukacja i nauka. Nakłady na nie w 2021 roku pozostają niedostateczne, a ich doinwestowanie jest niezbędne z powodów rozwojowych i cywilizacyjnych, przy minimalnym lub zerowym efekcie proinflacyjnym.

O ile konsumpcja wraca do poziomów przedpandemicznych (choć naturalnie nie wszystkie kategorie dóbr i usług korzystają z tego odbicia jednakowo), dzielimy ze stroną rządową niepokój o inwestycje prywatne. Inwestycje publiczne nigdy nie zastąpią inwestycji prywatnych - z uwagi na swoją skalę i sposób oddziaływania na gospodarkę (modernizacja, odzwierciedlanie struktur prognozowanego popytu, skłonność do ryzyka). Niepewność gospodarcza i regulacyjna to czynniki, które obniżają inwestycje przedsiębiorstw z niskich do bardzo niskich poziomów. Dlatego pozytywnie oceniamy inicjatywy, które mają tworzyć bodziec do inwestowania, jak tzw. estoński CIT czy zwiększenie podatkowej atrakcyjności finansowania własnego (NID). Warto przy tym jednak wspomnieć, że założenie, że estoński CIT miałby fundamentalnie zmienić sytuację przedsiębiorstw (być *game changerem*) jest zdecydowanie zbyt optymistyczne. Kryteria wejścia pozostają zdecydowanie zbyt restrykcyjne, aby tak się stało. Dodatkowo, urealnienie liczby podmiotów uprawnionych prowadzi do wniosku, że albo ocena skutków regulacji była przeprowadzona wadliwie, albo właściwym celem jest uzyskanie nadwyżki na tej pozycji budżetowej przy silnej promocji narzędzia w mediach.

W tym kontekście warto wspomnieć o zapowiadanej w mediach zmianie opodatkowania spółek komandytowych. Po pierwsze, nie znajduje ona odzwierciedlenia w ustawie budżetowej 2021, za to można o niej usłyszeć od Ministra Finansów w mediach. Po drugie, jest kolejnym dowodem na brak zrozumienia dla roli stabilności regulacyjnej dla działań przedsiębiorstw (przede wszystkim tych długofalowych). Po trzecie, wprowadzana na koniec roku, zaburza założenia w budżetach firm. Wewnętrzna niespójność działań strony rządowej jest jednym z powodów, dla których spada skuteczność i efektywność zasadnych koncepcji i dobrych instrumentów.

Transparentność finansów publicznych

2021 rok rozpoczynamy z dużym zadłużeniem i tylko nieznacznie redukujemy tempo zadłużania się (deficyt 82,3 mld zł). W 2021 wydatki PFR zostaną zaliczone do wydatków sektora rządowego, powiększając wielkość polskiego zadłużenia. Jest to efekt powolnej poprawy transparentności finansów publicznych, którą oceniamy pozytywnie. Nie sposób jednak nie podkreślić, że zawdzięczamy to dyscyplinującej roli europejskiej metodologii opisu długu (ESA 2010). Pozytywnie oceniamy deklarację MF, że brak planów powiększenia funduszy celowych. Transparentność finansów publicznych ma kluczowe znaczenie dla utrzymywania wiarygodności państwa jako podmiotu zarządzającego dużymi środkami publicznymi oraz zapożyczającego się.

Fundusze celowe ze szczególnym uwzględnieniem Funduszu Pracy

Funduszom celowym poświęcamy odrębne miejsce, ponieważ wyłączone z budżetu pozwalają ukrywać politykom niezasadne wydatki. Z perspektywy środowiska pracodawców kontrowersje budzi sposób zagospodarowania Funduszu Pracy. Założenia był to fundusz celowy, w przeważającej części finansowany ze składek pracodawców, realizujący zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, finansujący m.in. koszty zasiłków dla bezrobotnych czy kształcenia ustawicznego.

member of  BUSINESS EUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m.st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy KRS





LEWIATAN

Na tym tle całkowicie niezrozumiałe jest niedostosowanie skali środków przeznaczanych na te cele do zapotrzebowania, jakie notujemy w związku ze zmianami koniunkturalnymi i strukturalnymi na rynku pracy. Dzieje się tak poprzez stopniowe konsumowanie środków Funduszu Pracy przez finansowanie dopłat do PPK z tego źródła czy wypłaty 13. i 14. emerytury w ramach Funduszu Solidarnościowego.

member of BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel.(+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m.st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy KRS

