



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

NR1/24 /05/2019

Warszawa, 21.05.2019r.

MINISTERSTWO FINANSÓW BIURO PODAWCZE	
Wpł.	2019 -05- 22
Dep.	zał.

Brygida

**Pani
Teresa Czerwińska
Minister Finansów**

**Pan
Leszek Skiba
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów**

Szanowna Pani Minister i Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do dyskusji w dniu 10 maja 2019r. w toku posiedzenia Zespołu budżetu, wynagrodzeń i spraw socjalnych Rady Dialogu Społecznego, podczas której przedstawiciel Związku Rzemiosła Polskiego omówił wybrane uwagi i opinie pracodawców środowiska rzemieślniczego do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019 - 2022 przekazujemy do Państwa wiadomości szczegółowe stanowisko Związku Rzemiosła Polskiego do tego dokumentu z uprzejmą prośbą o wzięcie pod uwagę przedstawionych w nim uwag i opinii.

Jan Gogolewski
Prezes Zarządu
Związku Rzemiosła Polskiego
Jan Gogolewski

Zał. stanowisko ZRP do WFPF

E. Luter



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

Uwagi i opinie Związku Rzemiosła Polskiego do „Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019-2022” (WFPF) (Warszawa, maj 2019 r.)

Uwagi i opinie

1. Okres objęty opiniowanym planem finansowym (lata 2019-2022) jest szczególny, bowiem charakteryzuje się wyjątkowo wysokim poziomem niepewności i rzadko spotykaną kumulacją ryzyk. Ocena ta dotyczy zwłaszcza uwarunkowań zewnętrznych w których będzie funkcjonowała polska gospodarka. Niepewność i ryzyka wynikają z dwóch głównych procesów zachodzących w wymiarze politycznym i gospodarczym:

- dokonującej się wielokierunkowej przebudowy architektury gospodarki światowej, której treść można sprowadzić do dwóch charakterystyk „od globalizacji do regionalizacji” i „od liberalizmu do protekcjonizmu”; dotychczasowe zasady obowiązujące w handlu światowym ulegają erozji i polityzacji; działalność gospodarcza stała się przestrzenią otwartej i eskalującej rywalizacji o polityczne wpływy, noszącej nierzadko znamiona otwartej wojny handlowej i walutowej,

- pogarszaniu się koniunktury w gospodarce światowej (co w dużym stopniu jest konsekwencją procesów o których mowa wyżej); prowadzi to do niekorzystnej zmiany zewnętrznych uwarunkowań działalności, co ma istotne znaczenie, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich gospodarek narodowych o relatywnie mniejszym potencjale konkurencyjności.

(przebieg tych procesów został opisany w opinii ZRP sporządzonej do projektu budżetu państwa na 2019 r. i pozostaje w pełni aktualny; co więcej realna negatywna dynamika tych procesów obecnie jest głębsza niż prognozowano to w 2018 r., co dotyczy szczególnie spowolnienia we wspólnotowej strefie gospodarczej)

To co w roku ubiegłym było w dużym stopniu tylko zapowiedzią (m.in. protekcjonistyczna polityka celna USA w stosunkach handlowych z Chinami i w mniejszym stopniu do Europy, przywrócenie sankcji gospodarczych na Iran) w roku bieżącym stało się gospodarczym faktem. Oznacza to, że *czas* wpływu tych działań na koniunkturę i szeroko rozumiane uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej (handlowej) zaczął być odliczany w zasadzie od drugiego kwartału br. Gospodarka światowa przeszła od funkcjonowania w warunkach zapowiedzi polityk protekcjonistycznych i sankcyjnych do ich realizacji. Można przyjąć, że spirala celno-sankcyjna została już uruchomiona. Do oceny pozostaje: jak długo ta spirala

będzie się obracała w relacjach gospodarczych i jak duże będą jej kolejne „kręgi”? Oznacza to, że wszystkie prognozy i projekcje gospodarcze, finansowe i handlowe powinny uwzględniać tę nową jakość i prawidłowo szacować jej skutki. Jest to bez wątpienia jakościowa zmiana nie tylko w stosunku do roku ubiegłego ale także w stosunku do dotychczasowego porządku organizującego światowe życie gospodarcze, finansowe i handlowe. Wpływ tej jakościowej zmiany o której mowa będzie dotyczył nie tylko relacji handlowych ale będzie oddziaływać na rynki walutowe i kapitałowe. Ryzyko kryzysowego załamania w tym obszarze jest obecnie znacznie większe niż w przeszłości. Prawdopodobieństwo jego wystąpienia będzie zależało od siły interakcji sankcje-retorsje.

Bezpośrednie i pośrednie skutki zainstalowania w gospodarce światowej spirali protekcyjnistyczno-sankcyjnej dla gospodarki polskiej mogą być znaczące, choć należy przyjąć, że skutki pośrednie mogą być znacznie bardziej dotkliwe i długotrwałe (poprzez redukcję popytu w ramach UE).

Z tego punktu widzenia uważamy, że realizowana w latach 2016-2019 polityka konsekwentnego budowania wzrostu gospodarczego na bazie popytu wewnętrznego może okazać się przejściowo korzystna dla łagodnego lądowania w czasach ogólnego spowolnienia aktywności gospodarczej (nie zmienia to innych negatywnych ocen zbyt jednostronnego wiązania gospodarki z konsumpcją wewnętrzną). Dużego znaczenia nabiera zdolność regulacyjnej i instytucjonalnej ochrony rynku krajowego przed nieuczciwą konkurencją podmiotów zagranicznych z różnych kierunków.

2. W ocenie Związku Rzemiosła Polskiego **główny komunikat** jaki z lektury WFPF na lata 2019-2022 płynie do przedsiębiorców (pracodawców), choć nie został on bezpośrednio sformułowany, jest dość jednoznaczny:

Nadchodzą znacznie trudniejsze, obarczone dużym stopniem niepewności, czasy dla prowadzenia działalności gospodarczej. Uwarunkowania, zewnętrzne i wewnętrzne, dla jej prowadzenia ulegną pogorszeniu, koniunktura ulegnie spowolnieniu, nastąpi i wystąpi presja na wzrost kosztów. Szczególnie mogą niepokoić planowane działania uszczelniające system podatkowy i ubezpieczeń społecznych, co dla przedsiębiorców może oznaczać zaostrzenie polityki fiskalnej. Groźne dla przedsiębiorców mogą być skutki przewidywanych działań w zakresie poszerzania bazy podatkowej i składkowej, w tym m.in. w zakresie uszczelnienia klasyfikacji przychodów do działalności gospodarczej (tzw. „test przedsiębiorcy”) i działania uszczelniające system składek na ubezpieczenia społeczne.

Sygnalem pozytywnym jest prognozowane dla 2019 r., mniejsze niż zakładano, spowolnienie krajowej działalności gospodarczej. Jeżeli obecne prognozy się potwierdzą, to będzie

oznaczało, że polska gospodarka w rzeczywistości jest mniej uzależniona od koniunktury zewnętrznej, niż powszechnie oceniali analitycy. Zdaniem ZRP należy jednak do tej oceny podchodzić ostrożnie, bowiem negatywne skutki spowolnienia (zwłaszcza w obszarze gospodarki europejskiej) wystąpią w drugim półroczu (amerykańskie cła na produkty chińskie, sankcje na Iran i inne).

3. Strategia gospodarcza realizowana w latach 2016-2019 bazowała na dwóch głównych fundamentach:

- dynamicznym pobudzaniu popytu wewnętrznego poprzez wzrost dochodów gospodarstw domowych,
- uszczelnianiu systemu podatkowego, w tym głównie na radykalnej redukcji luki w systemie podatku VAT.

Z punktu widzenia utrzymywania relatywnie wysokiej dynamiki PKB, poprawy sytuacji finansowej Państwa, spadku poziomu bezrobocia i wzrostu poziomu życia ludności polityka ta była skuteczna i przyniosła wiele pozytywnych efektów. Co więcej udało się skutecznie uniknąć wzbudzenia presji inflacyjnej i naruszenia zasad równowagi w najważniejszych obszarach gospodarczych i finansowych.

Do niepowodzeń tej polityki bez wątpienia należy zaliczyć:

- obszar aktywności inwestycyjnej podmiotów gospodarczych; zakładany boom inwestycyjny który miał być efektem impulsu płynącego z rynku krajowego do przedsiębiorstw okazał się zbyt słaby, a w wielu dziedzinach był prawie w ogóle nieodczuwalny;
- budowanie konkurencyjnej, innowacyjnej i proeksportowej struktury gospodarki narodowej; co prawda zanotowano w tym zakresie postęp ale jest on niewspółmierny do wysokiej dynamiki PKB; dodatkowo odnotowano negatywny efekt w postaci pobudzenia importu konsumpcyjnego,
- nie wykorzystano szansy na „przekucie” gospodarki generującej deficyt budżetowy na gospodarkę generującą nadwyżki, co osiągnęło wiele gospodarek UE; była to cena zapłacona za uzyskanie znacznej poprawy sytuacji materialnej gospodarstw domowych.

Niezależnie od uwag krytycznych uważamy, że należy pozytywnie ocenić efekty społeczne i finansowe polityki gospodarczej realizowanej w latach 2016-2019. Opinia ta nie dotyczy obszarów: modernizacji gospodarki, jej innowacyjności i proeksportowości (konkurencyjności).

4. WFPF na lata 2019-2022 w dużym stopniu jest zbudowany na założeniu kontynuowania dotychczasowej polityki gospodarczej Rządu, a nawet jej pogłębienia. W tym rozumieniu przedstawione makroekonomiczne projekcje finansowe są konsekwencją przyjętego założenia.

Podstawową słabością takiego podejścia metodologicznego jest utrata szansy na zdyskontowanie efektów analizy słabości dotychczasowej polityki. Zakładanie, że ich nie było lub mają małe znaczenie jest nie tylko zbyt śmiałe ale szkodliwe dla powodzenia procesu kontynuacji.

Główną słabością polityki lat 2016-2019 była szczególna asymetria pomiędzy celami związanymi z poprawą poziomu materialnego gospodarstw domowych a zagadnieniami budowy nowoczesnej, konkurencyjnej struktury gospodarki narodowej.

Utrzymywanie tej asymetrii w dłuższym horyzoncie czasowym jest niebezpieczne bowiem nie tylko oznacza bezpowrotną „utrata czasu” ale także zagraża skutecznej realizacji długofalowego celu osiągnięcia poziomu rozwiniętych gospodarek europejskich i redukcji luki płacowej w stosunku do tych gospodarek. Założenie, że można osiągnąć ten cel bazując głównie na pobudzaniu popytu wewnętrznego, bez modernizacji gospodarki i zmiany działowej struktury zatrudnienia jest błędne.

Analiza WFPF na lata 2019-22 nie pozwala na sformułowanie przesłanek na podstawie których można by przyjąć, że ta asymetria będzie w tym okresie łagodzona. Przeciwnie, dalsze bazowania na konsumpcji wewnętrznej i restrykcyjnym uszczelnianiu systemu podatkowego jako głównych determinantach polityki gospodarczej, może prowadzić do dalszego pogłębienia tej asymetrii.

Kluczowe znaczenie z tego punktu widzenia ma analiza obszaru inwestycyjnego gospodarki. Rząd powinien znaleźć odpowiedź na zasadnicze pytanie: dlaczego, pomimo wzrostu (w latach 2016-2019) popytu wewnętrznego o ponad 1/4, aktywność inwestycyjna podmiotów gospodarczych była nieadekwatnie słaba? Nie bez znaczenia jest także dokonanie oceny struktury tych inwestycji (sfera wytwórcza, handel i usługi, ochrona środowiska, infrastruktura itd.) i w jakim stopniu ta struktura przyczynia się do odbudowy przemysłu. Odnosi się wrażenie, że Rząd albo nie dostrzega tego swoistego paradoksu albo bagatelizuje problem. Strona pracodawców wielokrotnie, przy każdej nadarzającej się okazji sygnalizowała ten problem.

WFPF na lata 2019-2022 zakłada poprawę, choć nieznaczną, w tym zakresie. Jest to założenie, co najmniej dyskusyjne. Jeżeli przy dobrej koniunkturze, przez cztery lata (przy wysokim popycie wewnętrznym) nie nastąpiło adekwatne pobudzenie inwestycji, to zakładanie, że nastąpi ono w warunkach znacznego pogorszenia koniunktury jest założeniem zbyt optymistycznym.

Jedną z głównych hipotez przyczyn słabego impulsu inwestycyjnego odczuwanego przez przedsiębiorstwa krajowe powinno być dokonanie oceny tego, w jakim stopniu impuls ten trafił do podmiotów zagranicznych (m.in. rynkowy import konsumpcyjny) i został przez nie zdyskontowany, a w jakim dotyczył podmiotów krajowych? Wiarygodna ocena

symetryczności korzyści płynących z pobudzania popytu krajowego powinna mieć istotne znaczenie dla ewentualnych korekt tej polityki.

Ocena zgodnie z którą znaczącymi końcowymi beneficjentami (w wymiarze handlowym i finansowym) wysokiej dynamiki wzrostu PKB w polskiej przestrzeni gospodarczej są także inne gospodarki europejskie jest na równi uprawniona z oceną o korzyściach płynących dla gospodarki krajowej z dobrej koniunktury, np. w Niemczech.

Brak pełnego i wiarygodnego zdiagnozowania tego problemu ogranicza możliwości podjęcia skutecznych przeciwdziałań, w m.in. w obszarze ograniczania nieuczciwej konkurencji.

Niezależnie jednak od tej diagnozy aktualna jest ocena zgodnie z którą o przyszłości poziomu życia i nowoczesności gospodarki nie decyduje konsumpcja bieżąca a inwestycje o znaczącym potencjale modernizacyjnym i proeksportowym.

5. Okres 2016-2019 należy zaliczyć do najbardziej korzystnych z punktu widzenia budowania silnego, sprawnego i szczelnego systemu finansowego państwa. Bez wątplenia skutecznie zapoczątkowano regulacyjną i instytucjonalną rekonstrukcję aparatu skarbowego, co zaowocowało imponującą poprawą stanu finansów publicznych.

Jak powiedziano wyżej WPF na lata 2019-2022 bazuje na kontynuacji tych działań. Nie podważając głównego, przyjętego kierunku, należy wskazać na niebezpieczeństwa jakie mogą się pojawić w tym zakresie w przypadku braku efektów działań ukierunkowanych na pobudzanie inwestycji prywatnych i zwiększanie eksportowej konkurencyjności.

Największym z nich jest przecenianie możliwości przyrostu efektów netto programu „uszczelniania systemu podatkowego” i pokusa zwiększania restrykcyjności polityki skarbowej w oczekiwaniu na uzyskanie dalszych, korzystnych z punktu widzenia kształtowania dochodów budżetowych, skutków.

Nie odnosząc się do poszczególnych propozycji Rządu w tym zakresie, po ich lekturze odnosi się wrażenie, że mogą one prowadzić do powstania efektu przeregulowania i wzbudzenia wśród przedsiębiorców poczucia „nękania” fiskalnego. Jeżeli taki będzie efekt końcowy zawartych w dokumencie propozycji, to zrodzić może on bardzo niekorzystną tendencję do rozrostu szarej strefy. Należy przypomnieć że jej ograniczenie było bez wątplenia jednym z czynników osiągnięcia przez gospodarkę wysokiej dynamiki PKB i imponującej poprawy w zakresie wzrostu dochodów budżetowych.

6. W opinii ZRP Rząd wykazuje niejednoznaczny stosunek w ocenach, obecnej i prognozowanej, sytuacji na rynku pracy. WPF na lata 2019-2022 zakłada dalszy spadek stopy bezrobocia do poziomu 2,3 % w 2022 r. W dokumencie wielokrotnie ten stan definiowany jest jako „poprawa na rynku pracy” (taka ocena została w opiniowanym

dokumencie powtórzona cztery razy). Relatywnie dynamiczny wzrost PKB w ostatnich latach dokonywał się, m.in. poprzez wchłanianie nadwyżek podaży pracy. Jednocześnie na str. 27 ten stan zalicza się do grupy głównych ryzyk. Rodzi się pytanie, która ocena jest właściwa? Nawet przyjmując, że w krótkim okresie czasu poprawia to pozycję negocjacyjną pracowników, to skumulowany efekt faktycznego niedoboru (ilościowego i strukturalnego) czynnika pracy jest zawsze negatywny. Dlatego ocena mówiąca o poprawie sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza w świetle nasilających się niedoborów strukturalnych, może okazać się nie tylko błędna ale przede wszystkim niebezpieczna z punktu widzenia tworzenia stabilnych długofalowych warunków dla rozwoju gospodarczego. Przy niedostatecznej dynamice wzrostu produktywności rzeczywista sytuacja na rynku pracy może stać się jedną z głównych barier rozwoju działalności gospodarczej. Jest to bardzo realne i już daje o sobie znać w wielu segmentach gospodarki.

Uważamy, że prognozowana stopa bezrobocia na tak niskim poziomie zbliża się do poziomu krytycznego z punktu widzenia funkcjonalności (elastyczności) rynku pracy, prowadzi do narastania bariery podaży pracy dla wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Stosunek do oceny stanu rynku pracy z punktu widzenia długofalowych możliwości rozwoju gospodarczego ma znacznie zasadnicze. Jeżeli bowiem redukcja stopy bezrobocia do poziomu blisko 2 % jest zjawiskiem pozytywnym, to nie ma potrzeby reagowania w ramach polityki gospodarczej, jeżeli natomiast jest to zjawisko niekorzystne (patrz str. 27) to Rząd powinien opracować pakiet działań ukierunkowanych na przywrócenie funkcjonalności rynku pracy. Co więcej, uzależnianie możliwości sukcesu gospodarczego od możliwości stałego pozyskiwania pracowników z Ukrainy na poziomie 700-800 tys. osób, długofalowo może okazać się dodatkowym szeroko rozumianym ryzykiem.

7. W opinii ZRP zniesienie ograniczeń w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe jest kierunkiem wymagającym głębokiej wielokierunkowej analizy korzyści i niebezpieczeństw. W tym przypadku jednostronne spojrzenie z punktu widzenia bieżących dochodów budżetowych jest głęboko wadliwe. Rachunek korzyści i kosztów powinien uwzględniać realne skutki długofalowych zobowiązań ZUS z tego tytułu (z uwzględnieniem, m.in. skumulowanych skutków waloryzacji kapitału i skali dysproporcji poziomów przyszłych emerytur).

Wnioski

1. Dostępne obecnie informacje i analizy wskazują jednoznacznie, że ogólne uwarunkowania gospodarowania w latach 2019-2022 będą znacząco gorsze niż te które prognozowano na etapie budowy budżetu państwa na 2019 r. Dotyczy to w szczególności głębokości

spowolnienia wzrost PKB gospodarek UE (niepokojące są zwłaszcza prognozy dotyczące gospodarki niemieckiej) oraz narastania protekcjonizmów gospodarczych.

2. Pozytywnie należy ocenić próbę zdefiniowania czynników ryzyka dla realizacji WPPF. Na str. 27 zdefiniowane zostały główne zagrożenia i obszary dużej niepewności. Na tym tle zwraca uwagę jednak uwagę brak znaczących rekonstrukcji strategii i polityki gospodarczej Rządu. Przeważają rozwiązania „kontynuacji”, popyt wewnętrzny jako determinanta wzrostu PKB i uszczelnianie systemu podatkowego. Wydaje się, że takie podejście może prowadzić do zjawiska wyczerpywania się źródła wzrostu (przedawkowania terapii) i przeregulowania (system podatkowy).

3. Lata 2019-2022 będą okresem pogorszenia warunków gospodarowania, na co składa się: pogorszenie koniunktury, wzrost kosztów pracy, wzrost restrykcyjności polityki fiskalnej, prawdopodobny wzrost kosztów energii i paliw. Biorąc to pod uwagę, nie należy się spodziewać wzrostu aktywności inwestycyjnej przedsiębiorców a raczej jej spadku.

4. W nadchodzących latach zakończony zostanie proces przekształcania się rynku pracy z rynku pracodawcy w rynek pracownika. Jest to diametralna zmiana w stosunku do uwarunkowań w których funkcjonowały przedsiębiorstwa przez ostatnie ponad 25 lat. Tendencje jakie są obserwowane na rynku pracy (zarówno w aspekcie podaży pracy jak i dynamiki wynagrodzeń) wskazują jednoznacznie na groźbę głębokiego załamania w tym obszarze (ilościowego i strukturalnego). Opóźnianie podjęcia przez Rząd stosownych przeciwdziałań może doprowadzić do przekształcenia się rynku pracy w główną barierę rozwoju gospodarczego. Na tym tle należy podkreślić pilną konieczność wypracowania nowego konsensusu (ustalenia punktu równowagi) pomiędzy płacowymi interesami pracowników a interesami i możliwościami pracodawców.

5. Uważamy, że należy wycofać się z projektu całkowitego zniesienia ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, a w zamian ewentualnie rozważyć możliwość zwiększenia maksymalnej podstawy wymiaru.

Warszawa, 12 maja 2019 r.