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/ 35/ 2019

Warszawa, 17.09. 2019r.

Pan
Tomasz Robaczyński
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

W nawiązaniu do dyskusji na temat *projektu ustawy budżetowej na 2020 rok* rozpoczętej w dniu 5 września 2019 roku w toku posiedzenia Zespołu ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Rady Dialogu Społecznego - Związek Rzemiosła Polskiego przekazuje do wiadomości Pana Ministra szczegółowe stanowisko do tego dokumentu.

Informujemy, że Związek Rzemiosła Polskiego równocześnie jest uczestnikiem, będącego w trakcie uzgodnień, stanowiska strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego do projektu budżetu państwa na rok 2020, które przedstawia tylko niektóre opinie zgłaszane przez środowisko małych i średnich przedsiębiorstw rzemieślniczych.

Prezes Zarządu
Związku Rzemiosła Polskiego
Jan Gogolewski

ZWIĄZEK RZEMIOSŁA POLSKIEGO
2019 -09- 18
POTWIE
WYSYŁ

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

Stanowisko do projektu ustawy budżetowej na 2020 r.

Uwagi ogólne

Po raz pierwszy od czasu zapoczątkowania transformacji systemowej Rząd zaprojektował budżet bez deficytu. O ile sam brak deficytu w opiniowanym projekcie nie jest okolicznością nadzwyczajną, zwłaszcza biorąc pod uwagę utrzymującą się od kilku lat dobrą koniunkturą makroekonomiczną, o tyle zaskakujące są okoliczności w jakich dokonana została tak zasadnicza zmiana strategii budżetowej. Kilka miesięcy temu (maj – czerwiec 2019 roku) takiej zmiany Rząd nie zakładał ani w „*Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019-2022*" (WPF) ani w „*Projekcie założeń budżetu państwa na 2020 r.*". Co więcej, przedstawiona w WPF na lata 2019-2022 strategia kształtowania polityki deficytu budżetowego w tym okresie pozostaje w ewidentnej sprzeczności w stosunku do opiniowanego projektu budżetu na 2020 r. Rodzi się zatem pytanie „jakie przesłanki zadecydowały w tak krótkim czasie o tak zasadniczej zmianie strategii budżetowej?" I czy rzeczywiście jest to zasadnicza (jakościowa) zmiana - jak deklaruje Rząd?

Jest to pytanie nie pozbawione podstaw, bowiem uzyskanie wyczerpującej odpowiedzi mogłoby znacznie zmniejszyć wiele wątpliwości jakie się rodzą przy analizowaniu projektu budżetu na 2020 r., a na pewno ograniczyłoby liczbę pytań szczegółowych. A jest ich wiele. Oto one:

Pytanie 1. Dlaczego pomimo oczywistego pogorszenia się w roku bieżącym uwarunkowań zewnętrznych funkcjonowania gospodarki krajowej (co w sposób bezpośredni ma wpływ na realizację polityki budżetowej) Rząd przyjął projekt budżetu bez deficytu, a tym samym podjął dodatkowe ryzyko, znacznie większe niż można było się spodziewać jeszcze dwa miesiące temu?

Pytanie 2. Dlaczego dokonana została zmiana strategii, o której mowa, pomimo znacznego wzrostu pesymizmu zawartego m.in. w najnowszych opiniach Komisji Europejskiej (str. 12-14 uzasadnienia do projekt ustawy budżetowej; szczególnie niepokojące są prognozy dotyczące gospodarki niemieckiej oraz skutków twardego Brexitu)?

Pytanie 3. Dlaczego jeszcze trzy miesiące temu Rząd zakładał przejściowy wzrost tegorocznego deficytu budżetowego do 1,5-1,7 % PKB, a w opiniowanej ustawie budżetowej zakłada się jego redukcję do 15 mld PLN, tj. znacznie poniżej przyjętej na rok bieżący ustawy budżetowej?

Pytanie 4. Dlaczego Rząd nie realizował strategii „zerowego deficytu” w okresie znacznie lepszej koniunktury makroekonomicznej, a podjął się tego ambitnego i ryzykownego zadania w czasie jej znacznego pogorszenia z tendencją do dalszego regresu?

Na gruncie analizy dotychczasowej strategii budżetowej Rządu, w konfrontacji z ogólnie znanymi i dobrze zdefiniowanymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi (wewnętrznymi i zewnętrznymi) trudno przychodzi znaleźć przekonywujące argumenty uzasadniające w sposób w miarę wiarygodny merytoryczne podstawy, jakie legły u podstaw decyzji o przyjęciu strategii „zero deficytu”.

<u>Uwagi szczegółowe</u>

1. W kolejnych dokumentach Rządu związanych z polityką finansową Państwa zauważa się rosnącą dysproporcję pomiędzy wyrażanym w nich poziomem optymizmu i redukowaniem potencjalnych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych a narastającym poziomem pesymizmu wynikającego z niepokojących sygnałów płynących z gospodarki światowej i europejskiej.
   Pozytywna ocena szeroko rozumianych efektów polityki gospodarczej i budżetowej Rządu w latach 2016-2019 coraz częściej przekształca się w niebezpieczny przesadzony optymizm. Analiza doświadczeń wielu załamań i kryzysów gospodarczych podpowiada, że nadciągają one po cichu a wybuchają gwałtownie i zazwyczaj są zaskoczeniem dla wielu analityków i struktur odpowiedzialnych za kreowanie i realizację polityki gospodarczej.

2. W opinii Związku Rzemiosła Polskiego projekt ustawy budżetowej na 2020 r. w odniesieniu do dwóch kluczowych zagadnień: dynamiki PKB i inflacji, zawiera prognozy, które w świetle danych statystycznych ostatnich dwóch miesięcy (czerwiec-lipiec) mogą rodzić wątpliwości co do ich trafności.
   W przypadku PKB wydaje się, że wpływ znacznego spowolnienia (na pograniczu recesji) gospodarki niemieckiej jest już widoczny. Jeżeli wyniki sierpniowe będą kontynuacją tej tendencji to prognoza dynamiki PKB na 2019 r. będzie bliższa poziomowi 4,0-4,1 % niż 4,4-4,5 %. Należy przy tym odnotować utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie wskaźnik koniunktury w przemyśle (PMI) 47-48 pkt.

   Uważamy, że dużym zagrożeniem dla realizowanej strategii finansowej może stać się inflacja. O ile jeszcze kilka miesięcy temu prognozy dotyczące dynamiki inflacji były korzystne i kształtowały się na poziomie celu inflacyjnego o tyle od czerwca notowane jest wyraźne przyspieszenie w tym obszarze. Już obecnie NBP i wiele banków komercyjnych prognozują, że dynamika inflacji w roku bieżącym zbliży się do 3 % (z potencjałem przebicia tej granicy). Dlatego przyjęcie założenia budżetowego zgodnie z którym dynamika inflacji w roku 2020 zostanie zredukowana do poziomu 2,5 % będzie trudne do wykonania. Wydaje się, że przy obecnych warunkach rynkowych (rynkowych znamionach inflacji kosztowej) przyjęcie skumulowanej dynamiki inflacji w okresie 2019-20 na poziomie 6-7 % jest bardziej realistyczne.

3. Strategia gospodarcza realizowana w latach 2016-2019 bazowała na dwóch głównych fundamentach:
   - dynamicznym pobudzaniu popytu wewnętrznego, głównie poprzez wzrost dochodów gospodarstw domowych,
   - uszczelnianiu systemu podatkowego, w tym głównie na radykalnej redukcji luki w systemie podatku VAT.

   Budżet na 2020 r. zakłada kontynuację tej strategii, nowym elementem jest skokowe poszerzenie pola składkowego (ZUS).

   Utrzymujące się utrudnienia w systemie rozliczeń działalności gospodarczej oraz wyraźne przyspieszenie inflacji wskazują, że tak zdefiniowana strategia zaczyna napotykać poważne bariery rynkowe dla jej kontynuacji w dotychczasowym wymiarze.

4. Biorąc pod uwagę deklarowaną przez Rząd radykalną zmianę strategii kształtowania poziomu minimalnego wynagrodzenia w gospodarce w latach 2020-2023 i jego wzrost w tym okresie o blisko 80 % jesteśmy zdania, że projekt budżetu na 2020 r. powinien być dyskutowany razem ze strategią kształtowania minimalnego wynagrodzenia. Jest bowiem dla nas sprawą oczywistą, że realizacja tej strategii spowoduje dramatyczne pogorszenie warunków dla aktywności przedsiębiorców. W przypadku przedsiębiorstw definiowanych jako mikro i małych negatywne skutki mogą być najgłębsze. Z całą odpowiedzialnością uważamy, że doprowadzi to do kaskadowej redukcji przedsiębiorczości w tym sektorze gospodarki i transferów do szarej strefy. Zwracamy uwagę, że dotknie to szczególnie polską przedsiębiorczość rodzinną (będzie to kolejna negatywna presja na działalność rzemieślniczą), a koncentracja wystąpi w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym.
   Oczekiwanie, że w/w strategia pobudzi inwestycje zastępujące czynnik pracy jest w naszej ocenie niebezpieczną i szkodliwą iluzją, bowiem wcześniej nastąpi drenaż finansów przedsiębiorstw na niespotykaną w przeszłości skalę.

<u>Wnioski</u>

I. W obszarze uwarunkowań (wewnętrznych i zewnętrznych) w okresie jaki upłynął od zatwierdzenia przez Rząd założeń do projektu założeń do ustawy budżetowej na 2020 r. nie wystąpiły korzystne zmiany. Przeciwnie w okresie czerwiec-lipiec statystyki dotyczące dynamiki PKB (krajowego i strefy euro), inflacji i realizacji budżetu w dużym stopniu potwierdziły obawy formułowane, m.in. w opiniach sporządzanych przez Związek Rzemiosła Polskiego. Uważamy, że nie ma obecnie przesłanek na podstawie których można by dokonań pozytywnej korekty w tym obszarze.
   Na tym tle należy wskazać na nadmierny optymizm Rządu w ocenie kształtowania się uwarunkowań makroekonomicznych w okresie realizacji ustaleń budżetowych. Można nawet mówić o znamionach bagatelizowania zagrożeń i ryzyk. Dotyczy to w szczególności wpływu sytuacji w gospodarce europejskiej na gospodarkę polską, wyraźnego przyspieszenia inflacji oraz sytuacji na rynku pracy z punktu widzenia bilansu popytu i podaży czynnika pracy.

Jeżeli w drugim półroczu br. potwierdzą się pesymistyczne oceny formułowane w tym zakresie przez wielu analityków, banki komercyjne i środowiska przedsiębiorców to wiele podstawowych założeń przyjętych dla budowy projektu ustawy budżetowej na 2020 r. będzie musiało podlegać znaczącej weryfikacji.

II. Przedstawiony do zaopiniowania projekt budżetu na 2020 r. tylko pozornie stanowi nową jakość makroekonomiczną poprzez przyjęcie celu budżetowego „zero deficytu" (może to być w odbiorze społecznym mylące, bowiem w wydatkach nie uwzględniono np. „13" emerytury, którą Rząd wielokrotnie definiował jako stałe rozwiązanie w systemie emerytalnym). Analiza uzasadnienia do budżetu, jego struktury (szczególnie po stronie dochodowej) wskazuje, że jest to budżet prostej kontynuacji dotychczasowej strategii finansowej bazującej na polityce dochodowo-podatkowej, która od czterech lat w zasadzie nie podlega znaczącej modernizacji. Zgłaszane od wielu lat przez Pracodawców postulaty potrzeby oddziaływania Rządu na zmianę struktury czynników wzrostu PKB w kierunku zwiększenia znaczenia inwestycji i eksportu netto w dalszym ciągu pozostają w sferze postulatywnej.
Co prawda w I kw. br. odnotowano korzystne zmiany w dynamice inwestycji prywatnych, ale dotyczyły one przede wszystkim „budowli i budynków" oraz „środków transportu" a w znacznie mniejszym stopniu, np. „maszyn i urządzeń", które mają decydujące znaczenie dla kształtowania procesów modernizacyjnych w gospodarce. Wyniki II kw. br. nie potwierdziły tej tendencji.

Jako niepokojące uznajemy przyjęcie średniookresowego scenariusza kształtowania dynamiki PKB zgodnie z którym w najbliższych latach wpływ eksportu netto na wzrost PKB będzie się kształtował na poziomie zbliżonym do neutralnego. Przy relatywnie wysokim udziale eksportu świadczy to o utrzymującym się wysokim poziomie importochłonności gospodarki krajowej i niedostatecznych postępach w jej modernizowaniu.

III. Zdaniem Związku Rzemiosła Polskiego strategia społeczno-gospodarcza aspirująca do kategorii rozwoju zrównoważonego i odpowiedzialnego powinna zawierać rozwiązania racjonalnie definiujące punkty równowagi w trzech głównych obszarach:

- szeroko rozumianego interesu ekonomicznego przedsiębiorców (rozumianym jako motywacja do efektywnej i racjonalnej aktywności gospodarczej) a interesami fiskalnymi budżetu,
- struktury źródeł wzrostu PKB; z punktu widzenia nie tylko racjonalności i kryterium modernizacji aparatu wytwórczego ale także długofalowego bezpieczeństwa makroekonomicznego struktura ta powinna być zróżnicowana (zdywersyfikowana),
- kształtowania warunków realizacji płacowych interesów (aspiracji) pracowników i ekonomicznych interesów (możliwości) przedsiębiorców.

Kolejne lata realizacji strategii zdefiniowanej w pkt 3 uwag szczegółowych prowadziły do oddalania się realiów makroekonomicznych od akceptowalnych punktów równowagi. Zdaniem ZRP rok 2020 będzie z tego punktu widzenia rokiem szczególnym, bowiem wiele przesłanek wskazuje na to, że skala naruszenia równowagi w tych obszarach może osiągnąć poziom krytyczny.

IV. Uważamy, że w okresach słabnącej koniunktury polityka gospodarcza państwa, w tym finansowa, powinna być ukierunkowana na podtrzymywanie aktywności gospodarczej przedsiębiorców i ograniczanie skali ryzyk i niepewności. Zapowiedź polityki koncentrującej się na zaostrzaniu działalności fiskalnej oraz poszarzaniu tzw. pola podatkowo-składkowego stoi w sprzeczności z tymi obiektywnymi postulatami.
Z punktu widzenia środowisk przedsiębiorców mamy do czynienia z postępującą presją negatywnych zewnętrznych (w dużym stopniu niezależnych od przedsiębiorstw) uwarunkowań rynkowych i finansowych. Obserwacja zmian zachodzących w obszarze finansowej płynności przedsiębiorstw wskazuje jednoznacznie na wyczerpywanie się możliwości absorpcji przez przedsiębiorstwa negatywnych, coraz silniejszych sygnałów rynkowych a w przypadku znacznej ich części (szczególnie przedsiębiorstw małych i średnich) sygnały te działają destrukcyjnie na motywacje nie tylko do rozwoju ale także utrzymania obecnego poziomu aktywności gospodarczej.

Utrzymujące się problemy w systemie rozliczeń działalności gospodarczej mogą doprowadzić do radykalnego wzrostu, tzw. zatorów płatniczych (w znacznej części stanowią one odłożony w czasie wzrost cen), które mogą doprowadzić do przyspieszenia inflacji, która może z kolei nadać budżetowi cech inflacyjnych (szczególnie po stronie dochodów podatkowych). Przejściowo może to ułatwić realizację budżetu „bez deficytu" ale w średnim horyzoncie czasowym może doprowadzić do redukcji znaczenia czynnika popytu wewnętrznego jako stymulatora wzrostu PKB i negatywnie wpłynie na społeczne aspekty realizowanej polityki dochodowej.

V. Uważamy, że należy odłożyć w czasie projekt zniesienia ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz rozważyć możliwość zwiększenia maksymalnej podstawy wymiaru, np. do 40 krotności.

VI. Deklarowana przez Rząd radykalna zmiana strategii kształtowania poziomu minimalnego wynagrodzenia w gospodarce w latach 2020-2023 i jego wzrost w tym okresie o blisko 80 % doprowadzi do drenażu finansów przedsiębiorstw oraz wzrostu szarej strefy i drastycznie ograniczy działalność rzemieślniczą.

Warszawa, 11 września 2019 r.