

Warszawa, 18 września 2019 r.
KL/320/164/KK/2019

Pan
Tomasz Robaczyński
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 sierpnia br. znak: BP6.411.20.2019, w sprawie konsultacji projektu ustawy budżetowej na rok 2020, w załączeniu przekazuję stanowisko reprezentatywnych organizacji pracodawców.

Z poważaniem,



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

1. Stanowisko reprezentatywnych organizacji pracodawców w sprawie projektu ustawy budżetowej na 2020 rok.



Warszawa, 18 września 2019 r.

Stanowisko reprezentatywnych organizacji pracodawców w sprawie projektu ustawy budżetowej na 2020 rok

Przyjęty w dniu 27 sierpnia br. przez Radę Ministrów projekt budżetu na 2020 rok ma być pierwszym zbilansowanym budżetem państwa w ostatnich 30 latach – kwota wpływów wynosząca 429,5 mld zł będzie równoważyć kwotę wydatków. Braku deficytu budżetowego w przyjętym projekcie należy ocenić pozytywnie. Pojawia się jednak szereg pytań dotyczących sposobu, w jaki osiągnięty ma zostać ten wynik.

Przed wszystkim, pod hasłem „*inkluzywnego wzrostu gospodarczego*” budżet finansuje szereg transferów publicznych, które pozwalają w okresie wyborczym utrzymać wysoki poziom konsumpcji dużych grup społecznych. Lista świadczeń obejmuje m.in. rozszerzenie programu „Rodzina 500+”, program „Dobry start” czy „Leki 75+”. Strumień świadczeń kieruje się do grup, które – jak pokazują badania – nie zawsze tego potrzebują. Innymi słowy, efektywność kosztowa ewidentnie nie jest tu najistotniejszym kryterium interwencji publicznej.

Należy jednoznacznie powiedzieć, że dzieje się to kosztem finansowania i rozwoju usług publicznych, wśród których ochrona zdrowia, edukacja oraz nauka i szkolnictwo wyższe wydają się najbardziej jaskrawymi przykładami. W obliczu kryzysu służby zdrowia wzrost wydatków z poziomu 4.9% do 5.0% jest dalece niezadowolający. Progres nakładów w nauce i edukacji to odpowiednio 0.08 p. proc. i 0.07 p. proc. PKB. Zważywszy na kurczące się zasoby pracy oraz spadającą zdolności Polski do konkurowania ceną, działania na rzecz wzrostu produktywności i innowacyjności polskiej gospodarki zostały po prostu poddane walkowerem.

Działania w obszarze pracy i systemu emerytalnego wyglądają podobnie. Za redukcją dotacji do FUS o 23 mld zł kryją się: opłata przekształceniowa po konwersji OFE w IKE, częściowe przeniesienie kapitału emerytalnego do ZUS (w zależności od decyzji przyszłych emerytów), zniesienie przekazywania części składki do OFE (pomniejszone o efekt likwidacji tzw. suwaka emerytalnego), oskładkowanie umów o dzieło oraz likwidacja limitu 30-krotności podstawy naliczania składek.

Należy jednoznacznie powiedzieć, że zniesienie limitu 30-krotności to działanie na szkodę gospodarki i systemu emerytalnego zarazem. Przedsiębiorstwa w dziedzinach cechujących się wysoką wartością dodaną – a konkretniej, pracodawcy tworzący miejsca pracy wysokiej jakości – zostaną dodatkowo obciążeni kosztami składek proporcjonalnych do wynagrodzeń. Skutki tego zjawiska wykraczają poza projekt budżetu: z uwagi na sztywności na rynku pracy, najpierw skonsumuje to środki przeznaczone na inwestycje (już obecnie na poziomie dalekim od celów zakładanych w SOR), a później obniży międzynarodową konkurencyjność Polski jako lokalizacji zaawansowanych technologicznie i wiedzochłonnych miejsc pracy. Te bowiem, jako dobrze wynagradzane, zostaną obciążone dodatkowymi kosztami pracy. W alternatywnym scenariuszu można wyobrazić sobie pogłębiającą się dualizację rynku pracy.

Zniesienie limitu 30-krotności jest ponadto całkowicie sprzeczne z istotą systemu emerytalnego, który ma pomagać w finansowaniu konsumpcji w okresie starości (a nie stanowić wehikuł przechowujący bogactwo). Chyba, że rząd zdecyduje się nałożyć ograniczenie na wysokość świadczeń i tym samym zerwać z zależnością między wysokością świadczeń a wysokością składek. Wówczas będzie można jednoznacznie powiedzieć, że składki zastąpił podatek. Na tym tle zniesienie limitu 30-krotności to nic innego jak podwyższenie klina podatkowego dla najlepiej zarabiających.

Należy odłożyć w czasie projekt zniesienia ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe aby poddać tę bardzo istotną dla pracodawców i pracowników kwestię pod dyskusję w ramach Rady Dialogu Społecznego

Nieźmiennie przypominamy, że już same założenia do budżetu należy w wielu aspektach ocenić jako przesadnie optymistyczne. Poczynając od ścieżki wzrostu produktu, w której zakłada się spadek dynamiki PKB jedynie do poziomu 3,1% w dnie cyklu koniunkturalnego oraz utrzymania dodatniej luki produktowej (a więc wyższego PKB niż wynikałoby ze cech podaźowych gospodarki) aż do 2023 roku, przez utrzymanie stabilnego bezrobocia rejestrowanego na bezprecedensowo niskim poziomie aż do dość konserwatywnego założenia o dynamice kosztów pracy. Wszystko to z ograniczonym wpływem na stopę inflacji. W świetle opublikowanego budżetu ponownie zostaniemy więc „zieloną wyspą” w spowalniającej Europie. Jeśli jednak mechanizm transmisji szoków okaże się mniej korzystny, a więc spowolnienie zrealizuje się dość szybko lub zyska na sile, realizacja budżetu będzie zagrożona. Nawet bez wariantu kryzysowego, firmom będzie wyraźnie trudniej sobie poradzić z gorszą koniunkturą gospodarczą, biorąc pod uwagę, że w 2020 roku ich przedsięwzięcia biznesowe zostaną obciążone skokowo wieloma nowymi obciążeniami – trudno bowiem pominąć kwestię niespodziewanego i bezprecedensowego w skali wzrostu płacy minimalnej, wzrostu cen energii, podatku od foliówek czy podatku solidarnościowego.

Zwracamy także uwagę na utrzymujące się problemy w systemie rozliczeń (odsetek przedsiębiorstw deklarujących cykl rozliczeń ich sprzedaży powyżej 60 dni obniżył się do 48%). Może to 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 dodatkowych cech inflacyjnych (szczególnie po stronie dochodów podatkowych). Przejściowo może to ułatwić realizację zbilansowanego budżetu, 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.

Niezrozumiałą pozostaje przy tym pogłębiająca się w kolejnych dokumentach rządu związanych z polityką finansową Państwa rosnąca dysproporcja pomiędzy prezentowanym poziomem optymizmu i tendencją do ograniczania znaczenia potencjalnych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznym, a narastającym poziomem pesymizmu wynikającego z niepokojących sygnałów płynących z gospodarki światowej i europejskiej. Projekt budżetu na 2020 r. potwierdza tę obserwację. Dodatkowo zwraca uwagę fakt braku konsekwencji w projekcie budżetu, bowiem z jednej strony w sposób w zasadzie wyczerpujący definiowane są zagrożenia i ryzyka (obszary niepewności) makroekonomiczne, z drugiej strony przyjmuje się, że ich wpływ na realne procesy w polskiej gospodarce nie będzie miał większego znaczenia.

Zwracamy uwagę na fakt, że wiele wpływów ma charakter jednorazowy lub dyskrecyjny. Trudno uznać go zatem za przejaw wieloletniego programowania polityki publicznej - wydaje się, że jest ona budowana w horyzoncie czasowym nieprzekraczającym roku. Stanowi to z pewnością niepokojącą informację, wzięwszy pod uwagę nadchodzące spowolnienie gospodarcze. Pośredniego dowodu dostarcza treść rozdziału *Stabilizująca reguła wydatkowa*, W świetle powyższych wniosków, ocena budżetu na 2020 roku pozostaje niejednoznaczna. Z jednej strony dostrzegamy jego podstawową zaletę, jaką jest bezprecedensowy brak deficytu. Z drugiej jednak, trudno traktować go w kategoriach narzędzia prowadzenia przemyślanej polityki gospodarczej – wzrost wydatków socjalnych rekompensowany jest jednorazowymi, incydentalnymi źródłami wpływów.

Strategia społeczno-gospodarcza rozwoju zrównoważonego i odpowiedzialnego powinna zawierać rozwiązania racjonalnie definiujące punkty równowagi w trzech głównych obszarach: (1) interesu ekonomicznego przedsiębiorców (rozumianego jako motywacja do efektywnej i racjonalnej aktywności gospodarczej) a interesami fiskalnymi budżetu, (2) 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), (3) kształtowania warunków realizacji płacowych interesów (aspiracji) pracowników i ekonomicznych interesów (możliwości) przedsiębiorców.

Z niepokojem i obawą obserwujemy proces oddalania się realiów makroekonomicznych, określających motywację dla przedsiębiorczości, od akceptowalnych punktów równowagi w wymienionych wyżej

obszarach. W okresach słabnącej koniunktury polityka finansowa gospodarcza państwa, w tym finansowa, powinna być ukierunkowana na podtrzymywanie motywacji dla aktywności gospodarczej przedsiębiorców i ograniczanie skali ryzyk i niepewności. Zapowiedź polityki koncentrującej się na zaostrzeniu aktywności fiskalnej oraz poszarzeniu 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 a kreowanych w trybie jednostronnym przez Rząd) uwarunkowań regulacyjnych, rynkowych i finansowych. Obserwacja zmian zachodzących w obszarze finansowej płynności przedsiębiorstw wskazuje jednoznacznie na wyczerpywanie się możliwości absorpcji przez przedsiębiorstwa negatywnych, coraz silniejszych sygnałów, a w przypadku znacznej ich części (dotyczy to szczególnie przedsiębiorstw małych i średnich) sygnały te działają destrukcyjnie na motywacje nie tylko do rozwoju, ale także utrzymania obecnego poziomu aktywności gospodarczej w średnim horyzoncie czasowym.

Zgodnie z przyjętym przez rząd rozporządzeniem, w 2020 roku wynagrodzenie minimalne wyniesie 2600 zł brutto, co nie zostało uwzględnione w przekazanym do konsultacji w RDS projekcie. Jest to wzrost o 350 zł (ponad 15%) w stosunku do 2019. Dezaprobatę budzi zarówno sama kwota, jak i sposób jej procedowania. Ustalona arbitralnie i niespodziewanie przez rząd, dowodzi niezrozumienia dla procesów gospodarczych oraz dialogu społecznego.

W pierwszej kolejności należy bowiem przypomnieć, że jeszcze do sierpnia br., w debacie o płacy minimalnej obowiązywała kwota 2450 zł. Było to więcej niż wskazane przez stronę pracodawców 2387 zł jako odzwierciedlające wzrost gospodarki oraz równomierny udział najniżej zarabiających w dzieleniu owoców wzrostu. Tymczasem swoją pierwszą hojną propozycję rząd niespodziewanie przelicytował na kilka dni przed ogłoszeniem rozporządzenia. Trudno w tej decyzji nie dopatrzeć się kontekstu wyborczego. To jednoznaczny sygnał, że dialog społeczny nie ma znaczenia i w kolejnych latach mieć go nie będzie. Tymczasem w świetle obowiązującego prawa, wynagrodzenie minimalne jest przedmiotem obowiązkowych negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego.

Także komentarz do rozporządzenia budzi zastrzeżenia. Wskazuje się w nim, że to *zrównoważone* podnoszenie płacy będzie miało *pozytywny wpływ na sytuację gospodarstw domowych* oraz że *obecna sytuacja ekonomiczna Polski* pozwala na takie działania. Jest to spojrzenie wybiórcze i krótkowzroczne, a co gorsza – nie poparte rzetelną analizą skutków. Wziąwszy pod uwagę, że płaca minimalna zaczyna obowiązywać od 1 stycznia 2020, przedsiębiorcy zostają pozostawieni z tym niespodziewanym zobowiązaniem sami sobie.

Należy jasno powiedzieć, że płace w gospodarce rynkowej wyznacza produktywność pracowników. Z tego względu tak drastyczny skok wynagrodzenia minimalnego (powiększony o obciążenia) uczyni stanowiska pracy osób najmniej produktywnych nierentownymi. W konsekwencji, płaca minimalna zamiast chronić, wyeliminuje takich pracowników z rynku. Dalszą konsekwencją będą bankructwa firm, które skokowego wzrostu kosztów i drenażu finansów na niespotykaną w przeszłości skalę nie uniosą. Tu szczególnie podatne będą sektory o niskich marżach i te, w których długoterminowe kontrakty z odbiorcami utrudnią szybkie dostosowania cen do nowych płac. Najgłębszych negatywnych skutków doświadczą mikro- i małe przedsiębiorstwa, a więc polską przedsiębiorczość rodzinną i rzemieślniczą, zwłaszcza w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym. Z uwagi na znaczne zróżnicowanie przestrzenne wynagrodzeń w Polsce, dalsze skokowe podnoszenie wynagrodzenia minimalnego zwiększy strumień migracji do największych miast.

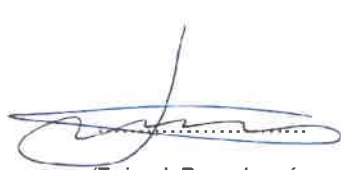
W alternatywnym scenariuszu, drastyczny wzrost kosztów doprowadzi do wypierania etatów przez umowy cywilnoprawne i działalność gospodarczą, a także rozszerzenie szarej strefy. W długim okresie należy oczekiwać wypierania drożejącej ludzkiej pracy przez taniejące urządzenia. Przedstawiona ścieżka wzrostu minimalnego wynagrodzenia tylko przyspieszy podjęcie takich decyzji.

Wzrost płacy minimalnej ma konsekwencje wykraczające poza poziom mikroekonomiczny. Warto zwrócić uwagę na sytuację pracowników zarabiających nieznacznie powyżej przyszłego wynagrodzenia minimalnego – prawdopodobieństwo, że pracodawcy będą proporcjonalnie podnosić ich uposażenia jest

znikome. Znacznie więcej osób niż dotąd będzie zarabiać minimalną prawnie określoną stawkę. Ta kompresja rozkładu wynagrodzeń będzie silniej niż dotąd wpływać na motywację pracowników. Już teraz ten proces zaczyna ujawniać się w sferze budżetowej. Nie wolno również zapominać o tym, że sektor publiczny zostanie również obciążony wyższymi niż dotąd kosztami zleconych usług.

Wzrost kosztów pracy w takiej skali musi spowodować wzrost cen produktów i usług. Rentowność polskich firm kształtowała się w 2018 roku, według GUS, na poziomie 4-5%. Presja płacowa powodowała dotychczas, że wynagrodzenia specjalistów, a także pracowników średniego szczebla, rosły w kilkuprocentowym tempie. Drastyczne zwiększenie wynagrodzenia minimalnego, a zatem kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników, doprowadzi do wzrostu cen. Wynika to z faktu, że w obliczu wzrostu kosztów pracy firmy nie mają finansowego zapasu wystarczającego do tego, by w takim stopniu zwiększyć pensje bez ingerencji w ceny. Rosnąca inflacja stanowi bodaj najpoważniejsze zagrożenie związane z tak dużą podwyżką minimalnego wynagrodzenia – już w tej chwili inflacja CPI wynosi w Polsce 2,9%. Te wszystkie zjawiska zintensyfikują się w okresie spowolnienia gospodarczego.

W imieniu,



(Związek Pracodawców
Business Centre Club)



(Konfederacja Lewiatan)



(Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej)



(Związek Rzemiosła Polskiego)