



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 Związku Rzemiosła Polskiego do projektu budżetu państwa na rok 2021

Uwagi ogólne

Przyjęty przez Rząd projekt budżetu państwa na 2021 r. zamyka dwuletni okres, w którym finanse publiczne poddane zostały wstrząsowej transformacji, od programu aspirującego do osiągnięcia stanu „zero deficytu” do układu generującego rekordowe niedobory. W wyniku tej transformacji efekty osiągniętej w latach 2016-19 poprawy stanu finansów publicznych zostały utracone a fundamenty makro finansowe państwa zostały bardzo poważnie osłabione. Nastąpiło skokowe „przekucie” finansów publicznych na nowy, znacznie wyższy poziom zadłużenia. W latach 2020-21 skumulowany dług publiczny wg standardów unijnych może wzrosnąć o blisko 20 % przy jednoczesnym spadku poziomu PKB poniżej stanu z 2019 r. W konsekwencji zadłużenie sektora publicznego może osiągnąć ustawowy limit 60 %.

Główne przyczyny tak głębokiego pogorszenia się stanu finansów publicznych związane są z kosztami poniesionymi na realizację programów antykrzysowych mających na celu łagodzenie ekonomicznych skutków pandemii korona wirusa. Zdaniem Związku Rzemiosła Polskiego część przyczyn należy upatrywać, jednak, także w polityce społeczno-gospodarczej realizowanej w latach 2016-19, która „dopisywała” do kolejnych budżetów państwa sztywne wydatki przy nasilaniu się symptomów pogarszania się koniunktury zewnętrznej i spowalniania tempa wzrostu PKB. W konsekwencji poszczególne podsystemy finansowe, w tym szczególnie przedsiębiorstwa, nie dysponowały, w czasie wybuchu kryzysu, rezerwami które mogłyby złagodzić (ograniczyć) skutki załamania. **Znaczący (o ponad 10 %) wzrost minimalnego wynagrodzenia dodatkowo zwiększył skalę ekonomicznych problemów przedsiębiorstw.**

Analiza Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2021 r. wskazuje na kontynuację, przy znacznie pogorszonych warunkach jej realizacji, głównych kierunków dotychczasowej polityki społeczno-gospodarczej. Dotyczy to szczególnie struktury źródeł tworzenia PKB. Uważamy, że bazowanie głównie na wewnętrznym popycie konsumpcyjnym może się okazać niewystarczające dla odbudowy w roku przyszłym poziomu PKB z 2019 r. Wyraźne schłodzenie konsumpcji wewnętrznej, gwałtowne ograniczenie w II kwartale br. aktywności banków na rynku kredytów dla ludności, oraz utrzymujące się złe nastroje konsumenckie, nie będą ułatwiać realizacji celów określonych w opiniowanym projekcie budżetu.

Sposób podejścia do oceny źródeł zapaści kryzysowej w roku bieżącym zawarty w projekcie budżetu oraz zarysowany scenariusz przywracania stanu sprzed zapaści, budzą istotne wątpliwości; można odnieść wrażenie, że Autorzy traktują ekonomiczne skutki pandemii dla gospodarki i finansów krajowych jako zjawisko przejściowe i krótkotrwałe, dotyczące roku

bieżącego. Wg tego scenariusza w nadchodzącym roku poziom PKB zostanie odbudowany, a od 2022 r. gospodarka powróci na ścieżkę relatywnie wysokiego wzrostu PKB na poziomie 3,0 % więcej.

Poziom niepewności w obszarze zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań planowania makro finansowego jest obecnie (i w horyzoncie krótkoterminowym) bardzo wysoki. Co więcej, nie są jeszcze znane pełne skutki zapaści gospodarczej dla finansów poszczególnych grup przedsiębiorstw. Czynniki niepewności dotyczą szczególnie:

- przebiegu drugiej fali pandemii i jej ekonomicznych skutków, w tym w europejskiej strefie gospodarczej,
- rzeczywistych rozmiarów spadku krajowej aktywności gospodarczej oraz jej efektów materialnych i finansowych,
- stanu finansów publicznych z uwzględnieniem pełnych wydatków związanych z programem antykryzysowym,
- tempa rewitalizacji gospodarki wspólnotowej.

Bardzo wysoki poziom niepewności planistycznej sygnalizują europejskie i krajowe ośrodki analityczne; wskazują na ten fakt także Autorzy projektu budżetu państwa na 2021 r. (m.in. str. 7 uzasadnienia do opiniowanej ustawy).

Biorąc pod uwagę te okoliczności uzasadnione jest rekomendowanie Rządowi rozważenie sporządzenia prowizorium budżetowego (np. na pierwsze półrocze 2021 r.). Skrócenie horyzontu planistycznego wpłynie pozytywnie na część prognostyczną (wzrost wiarygodności), a tym samym zwiększy poziom adekwatności przyjętego planu finansowego w stosunku do realiów makroekonomicznych.

Prowizorium budżetowe byłoby dobrym pomostem pomiędzy rzeczywistością makro finansową przed i po zapaści pandemicznej.

Projektowane zmiany w finansach publicznych są tak spektakularne, że równolegle Rząd powinien przystąpić do opracowania nowej średniookresowej strategii finansów państwa z uwzględnieniem nowych wyzwań, zagrożeń i priorytetów społeczno-gospodarczych.

Wydaje się, że rozwój sytuacji pandemicznej oraz gospodarczej do końca br. znacznie zredukuje poziom niepewności, o którym mowa. Nie można jednak wykluczyć pojawienia się nowych obszarów niepewności i ryzyk (np. w krajowym sektorze bankowym).

W bieżących obrotach towarowych z zagranicą pojawiły się w pierwszym półroczu br. ważne zmiany (znacząca, 1,3 mld USD, nadwyżka wpływów z eksportu nad importem). Import skurczył się bardziej niż eksport; ważne jest dokonanie oceny czy był to efekt jednorazowy czy tendencja oraz jaka jest struktura spadku importu? Jeżeli redukcja (w skali roku) zakupów importowych obejmie w większym stopniu grupę towarów zaopatrzeniowo-inwestycyjnych niż importu ogółem to będzie miało wpływ na prognozę tempa odbudowy PKB.

W roku bieżącym dokonany został, pod presją pandemii, radykalny zwrot w sferze, która powinna się cechować wysoką stabilnością i przewidywalnością; od zaplanowanego zrównoważenia budżetu państwa do dramatycznego wzrostu skumulowanego zadłużenia do końca 2021 r. Rząd zakłada odbudowanie poziomu PKB w roku 2021 i powrót na ścieżkę wzrostu. Kaskadowy wzrost długu publicznego (w latach 2020-21) na poziomie 320-340 mld PLN przy ubytku PKB na poziomie 90-100 mld PLN wymaga wyjaśnienia i skomentowania.

Podstawowe instrumenty rządowego programu antykryzysowego ukierunkowane były na (bezpośrednie lub pośrednie) zwiększenie (utrzymanie) potencjału finansowego przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa makro ekonomicznego największym (poza ochroną miejsc pracy) osiągnięciem, niezależnie od negatywnych ocen niektórych konkretnych rozwiązań, działań antykryzysowych, była skuteczna obrona gospodarki przed załamaniem się systemu rozliczeń. Bez tej interwencji rozmiary tzw. zatorów płatniczych mogły doprowadzić do sparaliżowania znacznej części gospodarki.

Należy jednak odnotować, że powszechność i relatywnie łatwa dostępność środków pomocowych niejednokrotnie pogłębiła występujące różnice w sytuacji finansowej pomiotów gospodarczych w przekrojach branżowych i wg wielkości przedsiębiorstw. Dostępne informacje statystyczne (m.in. Biura Informacji Kredytowej) wskazują, że przy ogólnym wzroście potencjału finansowego sektora podmiotów niefinansowych wystąpiły zjawiska dość silnej polaryzacji w tym zakresie, np. zadłużenie mikro przedsiębiorców w pierwszym półroczu zwiększyło się o blisko 19 %.

Wnioski

1. Druga fala pandemii i bardzo wysoki poziom niepewności co do kształtowania się zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań makroekonomicznych przemawiają za sporządzeniem prowizorium budżetowego dla pierwszego półrocza 2021 r. Wydaje się, że prognozowane realia zdrowotne i gospodarcze wyczerpują konstytucyjne pojęcie „wyjątkowe wypadki”. Prowizorium budżetowe umożliwi Rządowi przygotowanie projektu budżetu państwa na 2021 r. z uwzględnieniem zdecydowanie bardziej wiarygodnych prognoz dotyczących uwarunkowań o których mowa.

2. Wnikliwa lektura projektu opiniowanego budżetu państwa na 2021 r. prowadzi do powstania dysonansu poznawczego. Z jednej bowiem strony opis stanu gospodarki krajowej (po załamaniu) i jej najbliższych perspektyw jest stosunkowo optymistyczny, a z drugiej strony opisany stan finansów publicznych wykazuje głęboką zapaść na pograniczu załamania ich funkcjonalności.

3. Zarysowany scenariusz makroekonomiczny na lata 2021-2023 zawiera element znacznej asymetrii: kondycja gospodarki, po załamaniu 2020 r., będzie ulegała dynamicznej poprawie (łączny wzrost PKB o ponad 10 % !) przy jednoczesnej dramatycznej degradacji stanu finansów publicznych w tym okresie (relacja długu publicznego do PKB może osiągnąć ustawowy próg ostrożnościowy – 60%).

4. Wśród wyzwań przed którymi stoi polityka gospodarcza i finansowa w latach 2021-23 należy wymienić przede wszystkim:

- powstrzymanie procesu degradacji finansów publicznych oraz dostosowanie tempa podaży pieniądza do realnych rozmiarów aktywności gospodarczej,
- zapoczątkowanie procesu dywersyfikacji źródeł wzrostu PBK w kierunku zwiększenia udziału eksportu netto i inwestycji prywatnych,
- ustabilizowanie płynności w systemie rozliczeń działalności gospodarczej.

Inne wyzwania (np. presja inflacyjna czy rozrost szarej strefy) są elementami pochodnymi wymienionych zagadnień.

5. Głównym czynnikiem, który spowodował niespotykaną w przeszłości zapaść gospodarczą i finansową jest pandemia korona wirusa. Jednak redukcja jej przyczyn wyłącznie do czynnika zdrowotnego byłoby uproszczeniem. **Pandemia odegrała w tym procesie rolę decydującą, ale była w dużym stopniu jedynie akceleratorem negatywnych procesów i tendencji które występowały w gospodarce i finansach wcześniej**, a które były wielokrotnie sygnalizowane przez przedsiębiorstwa, analityków i obserwatorów życia gospodarczego. Dla przypomnienia należy wymienić najważniejsze z nich:

- redukcja potencjału finansowego przedsiębiorstw,
- narastanie problemu płynności w systemie rozliczeń działalności gospodarczej,
- pogarszanie się koniunktury w gospodarce światowej i w europejskiej strefie gospodarczej,
- zbyt jednostronne bazowanie na popycie wewnętrznym jako źródle wzrostu PKB.

Oznacza to, że usunięcie oddziaływania czynnika pandemicznego na gospodarkę krajową nie oznacza prostego powrotu do stanu sprzed załamania, bowiem w wyniku realizacji programów antykryzysowych nastąpiło naruszenie równowagi i bezpieczeństwa w sferze finansów publicznych.

Finanse publiczne *odziedziczą* po pandemii dodatkowe, spektakularne, sięgające 400 mld PLN, zadłużenie, które zmniejszy w nadchodzących latach potencjalne możliwości finansowe Państwa. Stan ten może być boleśnie odczuwalny w przypadku wielu zadań (projektów) finansowanych w ramach budżetu państwa. Jest to najbardziej dotkliwy długofalowy skutek obecnego załamania. Potwierdza to zestawienie wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na lata 2022-23; w przypadku wielu z nich nastąpi zamrożenie na poziomie 2021 r. lub ich wzrosty będą niewielkie.

6. Zanotowana poprawa poziomu płynności w systemie rozliczeń działalności gospodarczej była efektem dużego wysiłku finansowego poniesionego przez państwo w drugim kwartale br. Ten dorobek (złagodzenie problemów zatorów płatniczych) należy chronić, bowiem będzie on wartością dodaną w okresie odbudowy poziomu PKB sprzed załamania. Zniszczenie tego buforu (np. poprzez nadmierny wzrost minimalnego wynagrodzenia lub

innych obciążeń kosztowych) nie tylko niekorzystnie będzie wpływało na kondycję finansową przedsiębiorstw i dochody budżetu państwa ale także spowolni tempo odbudowy PKB.

Zwiększenie różnic w potencjach finansowych przedsiębiorstw, zwłaszcza wg rodzajów działalności, było konsekwencją m.in. siły oddziaływania skutków pandemii na poszczególne segmenty gospodarki, grupy przedsiębiorstw. W związku z tym wydaje się celowe przeprowadzenie analizy faktycznego stanu finansowego w tych przekrojach podmiotowych. W pierwszym okresie realizacji programów pomocowych znaczenie miała ich szybkość, prostota i powszechność. Zgromadzone doświadczenia w tym zakresie powinny być wykorzystane dla dokonania korekt i uzupełnień stosowanych rozwiązań.

Postulat opracowania „Mapy kategoryzacji podmiotów w układach branżowych”, w pierwszej kolejności, podmiotów gospodarczych pod względem wrażliwości na ekonomiczne skutki pandemii, wydaje się w pełni uzasadniony. Taka mapa pozwoli na zwiększenie stopnia obiektywizacji programów pomocowych, ich selektywności, a tym samym skuteczności. Co więcej, będzie mogła zostać wykorzystana w zagospodarowaniu europejskich środków pomocowych.

W sferach działalności gospodarczej, które najbardziej zostały dotknięte ekonomicznymi skutkami pandemii (lock down) dominujący udział stanowią mikro przedsiębiorcy i małe przedsiębiorstwa. Z tego powodu wzmocnienie selektywności programów pomocowych w pierwszej kolejności powinno dotyczyć tej grupy podmiotów.

7. Wydaje się, że polityka budżetowa i monetarna zbliżyły się do *limitów* swoich obecnych możliwości, trudno bowiem zakładać dalsze znaczące pogłębianie deficytu oraz zwiększanie podaży pieniądza bez negatywnych konsekwencji dla fundamentów gospodarczych i finansowych. Jeżeli nastąpi przekroczenie tych limitów to należy się obawiać, że polityka monetarna i budżetowa z instrumentów przeciwdziałania kryzysowi mogą stać się źródłem poważnych problemów makro gospodarczych. W średnim horyzoncie czasowym mogą powstać problemy z absorbowaniem funduszy europejskich ze względu na ograniczenia w pozyskaniu komponentu krajowego.

8. Zawarta w projekcie budżetu na 2021 r. ścieżka obudowy poziomu PKB z 2019 r. oraz powrotu do dynamiki wzrostu PKB na poziomie 3,0 % jest zbyt optymistyczna. Dostępne obecnie informacje dotyczące gospodarki globalnej oraz europejskiej wskazują na występowanie w nadchodzących latach przewagi czynników recesyjnych nad wzrostowymi. Popyt wewnętrzny będzie sprzyjał odbudowie poziomu PKB ale możliwości jego stymulowania są znacznie mniejsze niż w latach 2016-19.

Jednym z ważnych priorytetów makro ekonomicznych powinno stać się uzyskanie przez gospodarkę zdolności do trwałego kreowania nadwyżki eksportowej w obrotach towarowych z zagranicą oraz aktywizacja nowych kierunków eksportu.

Wydaje się że głównym kierunkiem przebudowy strategii pomocowej powinno być oddziaływanie na /wspieranie inwestycji proeksportowych przedsiębiorstw.

9. Przedstawiona w projekcie budżetu państwa krótkookresowa strategia kształtowania deficytu budżetu państwa (szerzej finansów publicznych) do końca br. i w 2021 r. może, w skrajnym przypadku, doprowadzić do narażenia fundamentów bezpieczeństwa finansów państwa. Projektowany stan finansów publicznych w zestawieniu z sytuacją monetarną państwa oraz niestabilną kondycją sektora bankowego może doprowadzić do poważnego wstrząsu o trudnych do przewidzenia skutkach.

W latach 2019-2020 osiągnięty zostanie wzrost podaży pieniądza o 25 %, przy spadku PKB w tym okresie o ok. 1-1,5 %. Jednocześnie nastąpi kaskadowe zwiększenie udziału pieniądza o najwyższej płynności (m1) w podaży pieniądza ogółem z ok. 68-70 % w latach 2016-2019 do ponad 80 % w roku bieżącym. Niezależnie od czy zdefiniujemy te relacje jako fenomen monetarnego czy narastanie tzw. nawisu inflacyjnego, to należy ocenić, że polityka finansowa i monetarna państwa znajdują się obecnie na bardzo ryzykownej ścieżce.

Kontynuacja wysokiej dynamiki podaży pieniądza (przekraczającej w 2020 r. 15 %) i pogorszenie jego struktury (wzrost udziału pieniądza gorącego) stawia pod znakiem zapytania możliwość realizacji prognozowanej na 2021 r. inflacji (1,7 %). Z drugiej strony zachowania i oczekiwania przedsiębiorców (m.in. niska aktywność inwestycyjna) i konsumentów (złe nastroje konsumenckie, spadek aktywności banków w obszarze kredytów dla ludności) mogą wpływać łagodząco na potencjalną presję inflacyjną. Nie zmienia to jednak oceny niedoszacowania wzrostu cen. Należy się spodziewać, że będzie on bliższy dynamice zarejestrowanej w 2020 r. niż prognozie przyjętej w projekcie budżetu państwa.

W tym przypadku naśladowanie polityki (dynamiczne zwiększanie podaży pieniądza) realizowanej przez układy gospodarcze dysponujące walutą o zasięgu globalnym (USD, Euro) przez gospodarkę obsługiwaną przez walutę peryferyjną (PLN) może okazać się ryzykowne.

Załamanie gospodarcze postawiło przed polityką społeczno-gospodarczą alternatywę: czy ograniczać nadmierne, w stosunku do obecnego stanu gospodarki i finansów publicznych, wydatki państwa oraz poziom konsumpcji czy kontynuować dotychczasową strategię? Najgorszym wyborem byłoby poświęcenie bezpieczeństwa finansów publicznych za cenę obrony wizerunku polityki społeczno-gospodarczej z lat 2016-19.

Projekt budżetu państwa na 2021 r. zakłada obronę celu inflacyjnego (poniżej 2 %) przy jednoczesnym spektakularnym zwiększeniu długu publicznego (deficyt bieżący na poziomie 83 mld PLN), przy wzroście PKB o 4 %. Stopień trudności jednoczesnego osiągnięcia tych celów można porównać z planem zrównoważenia budżetu państwa w 2020 r. Z tych względów uważamy, że ma on bardziej charakter postulatyczny niż realizacyjny.

Warszawa, 18 września 2020 r.