

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS.
PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 2021**

- Nasz niepokój budzi fakt, że z lektury projektu budżetu na rok 2021 wynika, iż rząd przyjął, że w przyszłym roku Polska powróci na ścieżkę dynamicznego, niezagrażonego wzrostu z roku 2019. Wszystko wskazuje na to, że COVID-19 pozostanie istotnym problemem gospodarczym, zatem należy się spodziewać dalszego operowania w warunkach kryzysu. Założenia przyjęte do opracowania budżetu na rok 2021 wydają się zbyt optymistyczne.
- Przewidywany wysoki deficyt budżetowy na rok 2021 może dodatkowo wzrosnąć, jeśli nie uda się wygenerować przewidzianych w projekcie budżetu wpływów podatkowych w pełnej wysokości, jest to scenariusz prawdopodobny, wzięwszy pod uwagę przywołany optymizm zawartych w projekcie budżetu założeń.
- Jednorazowy bardzo wysoki deficyt w roku 2020 nie stanowi jeszcze istotnego problemu, jednak budżety na następne lata powinny być projektowane z myślą o odrabianiu kosztów poniesionych w bieżącym roku na ratowanie gospodarki. Narastający dług publiczny może hamować wzrost gospodarczy w następnych latach.
- Rząd może skorzystać z prostej rezerwy i zrezygnować z części dodatkowych programów socjalnych (500+ na pierwsze dziecko bez progu dochodowego, 13. i 14. emerytury, program „Dobry start”), by obniżyć deficyt o ponad połowę. Tego rodzaju posunięcie zapewniłoby też komfort możliwości uruchomienia dodatkowych środków w razie wyraźnej potrzeby spowodowanej nieprzewidzianym rozwojem sytuacji epidemicznej.
- Nie ma innego sposobu na budowanie zamożności, niż ciągły rozwój gospodarczy. Rozbudowana polityka społeczna nigdy nie zastąpi racjonalnej polityki gospodarczej prowadzącej do bogacenia się społeczeństwa. Nadmierny dług publiczny będzie hamował wzrost w przyszłości – jest jeszcze czas, by zareagować i zmniejszać deficyt w latach następujących po nadzwyczajnym roku 2020.

Rok 2020 zachwiał ścieżką dynamicznego wzrostu gospodarczego Polski, dotychczas wręcz zaskakująco konsekwentną. Analiza wskaźników każe przypuszczać, że prowadzona od marca polityka pozwoliła złagodzić negatywny wpływ koronawirusa na gospodarkę, jednak oczywiście również i ona ma swoją cenę. Wystarczy stwierdzić, że budżet na 2020 rok miał być wg założeń pierwszym zrównoważonym budżetem po 1990 roku, podczas gdy jego nowelizacja z sierpnia przewiduje rekordowy deficyt sięgający 109 mld zł. Nie ma wątpliwości, że był to koszt, który należało ponieść – po zamknięciu gospodarki trzeba było szybko zapewnić płynność finansową firmom. Nie jest też wcale pewne, że przyjęcie innego (np. szwedzkiego)

wariantu walki z koronawirusem wiązałyby się z obniżeniem wysokości koniecznych do poniesienia wydatków budżetowych. Nie zmienia to faktu, że ochrona gospodarki przed negatywnym wpływem pandemii kosztowała podatników miliardy złotych, a recesja i tak była nieuchronna. W tej sytuacji, konieczna jest stymulacja dynamicznego rozwoju gospodarczego w najbliższych latach, pozwalającego nie tylko odrobić straty wywołane koronawirusem, lecz wrócić na stabilną ścieżkę szybkiego bogacenia się – to jest perspektywa, w której naszym zdaniem należy rozpatrywać projekt budżetu państwa na rok 2021.

Mając na uwadze powyższe, niepokój muszą budzić stosunkowo optymistyczne założenia dotyczące zakładanych na 2021 rok wpływów budżetowych, przy jednoczesnym pozostawieniu wydatków, szczególnie socjalnych, na względnie wysokim poziomie. W opinii ZPP, z części świadczeń społecznych należałoby zrezygnować (bądź ewentualnie zawiesić ich wypłatę w przyszłym roku) – pozwoliłoby to obniżyć planowany na 2021 rok deficyt o ponad 40 mld zł, bądź też wygenerować tej wysokości zapas możliwy do uruchomienia w przypadku konieczności poniesienia dodatkowych wydatków w związku z sytuacją epidemiczną.

Przedstawiony przez Ministerstwo Finansów („MF”) projekt budżetu na rok 2021 zakłada dochody budżetu państwa na poziomie 403 mld zł, wydatki budżetu państwa w kwocie 486 mld zł, a tym samym deficyt budżetu państwa na poziomie około 82 mld zł.

Prognozowane na rok 2021 dochody budżetu państwa są wyższe od prognozowanych dochodów na rok 2020 o 5 mld zł (398 mld zł) i wyższe tylko o 3 mld zł od uzyskanych dochodów w 2019 r. (400 mld zł). Warto wspomnieć, iż pierwotnie zakładano w 2020 r. dochody na poziomie 435 mld zł. Istotne obniżenie kwoty prognozowanych dochodów za rok 2020 wynika z wybuchu pandemii COVID-19 pociągającej za sobą ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, a w konsekwencji znaczne obniżenie dochodów podatkowych.

Głównymi założeniami przyjmowanymi do wykonania prognoz dochodów jest przyjęcie wzrostu realnego PKB o 4% r/r oraz stopy inflacji na poziomie 1,8% (w stosunku do zakładanych 3,3% w 2020 r.). Ważne jest także przyjęcie założenia o wzroście konsumpcji prywatnej o 6,3% (przy zakładanym spadku o 4,4% w 2020 r.). Zakłada się także spadek bezrobocia z 8% w 2020 r. do 7,5% w 2021 r.

W zakresie dochodów podatkowych przyjęta prognoza zakłada kwotę 368 mld zł, co jest poziomem zbliżonym do przed-pandemicznego 2019 r. (367 mld zł). Większość kategorii dochodów podatkowych kształtuje się na poziomie 2019 r. Nowością jest założenie w 2021 r. dochodów z tytułu podatku od sprzedaży w kwocie 1,5 mld zł (wprowadzenie tego podatku zostało uchwalone w 2016 r., ale ze względu na spór przed Trybunałem Sprawiedliwości UE i COVID-19 jego pobór odłożono w czasie). Utrzymanie dochodów podatkowych, szczególnie w zakresie podatku VAT opiera się na założeniu wzrostu PKB i odbudowy konsumpcji prywatnej w 2021 r. w stosunku do 2020 r. oraz na rozszerzeniu stosowania mechanizmu podzielonej płatności, wprowadzenia kas on-line, objęciu podatkiem akcyzowym substytutów tradycyjnych wyrobów tytoniowych.

W zakresie dochodów niepodatkowych planuje się także uzyskanie dochodów na poziomie 2019 r. (32 mld zł w 2020 r. wobec 31 mld zł w 2019 r.). W 2020 roku planuje się uzyskanie z ramach tego typu dochodów 46 mld zł, co wynika z rekordowej wpłaty z zysku NBP (kwota 7 mld zł wobec planowanych 1,3 mld zł w 2021 r.) oraz wysokich dochodów jednostek budżetowych z tytułu pobieranych przez nie opłat (31 mld zł w 2020 r., które spadną do 23 mld zł w 2021 r.).

W zakresie wydatków zakłada się ich poziom w kwocie 486 mld zł, przy znowelizowanych planowanych wydatkach w kwocie 508 mld zł w 2020 r. (planowane pierwotnie wydatki wynosiły 435 mld zł). W 2019 r. wydatki wyniosły 414 mld zł. Dokonując porównania do przed-pandemicznego okresu 2019 r. warto zauważyć wzrost wydatków o 70 mld, podczas gdy dochody wzrosły tylko o 3 mld zł. Jednocześnie spadek wydatków w 2021 r. w stosunku do znowelizowanego poziomu w 2020 r. nie wydaje się istotny (508 mld w 2020 r. wobec 486 mld zł w 2021 r.). Największą i rosnącą grupą wydatków są dotacje i subwencje (2019 r. – 233 mld zł, 2020 r. (nowelizacja) 291 mld zł, 2021 r. – 272 mld zł). W tej grupie rząd planuje głównie wzrost w zakresie nakładów na służbę zdrowia do poziomu 5,3% PKB co skutkuje wzrostem wydatków o 11,6 mld zł w 2021 r. oraz wydatków na obronę narodową (wzrost o 15 mld zł w stosunku do 2019 r.). Ponadto można zaobserwować istotny wzrost dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (39 mld zł w 2019 r. wobec 59 mld zł w 2021 r.) na skutek rosnących wypłat z funduszy emerytalnych i rentowych. Widoczne są rosnące koszty Funduszu Solidarnościowego (33 mld zł w 2021 r. przy przychodach 20 mld zł w porównaniu do kosztów w kwocie 9,5 mld zł w 2019 r. przy przychodach 0,8 mld zł), który realizuje m.in. wypłatę 13-tych emerytur.

Planowany 2021 r. deficyt budżetu państwa to 82 mld zł, wobec zakładanych 109 mld zł w 2020 r. (niecałe 14 mld zł w 2019 r.). Co ciekawe, całkowite potrzeby pożyczkowe budżetu państwa to 113 mld zł, co wynika z konieczności pożyczania dodatkowych 22 mld zł ze względu na zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych. Przewidywana całkowita kwota potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2021 r. jest wyższa od planowanej na rok 2020 r. o 12 mld zł (kwota potrzeb pożyczkowych w 2020 r. wynosi 101 mld zł). W porównaniu do 2019 roku jest to wzrost o 100%, gdyż potrzeby pożyczkowe wynosiły wtedy w okolicach zera.

Jak widać budżet na rok 2021 przewiduje istotny wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa – projekt ustawy zakłada sfinansowanie niedoboru w istotnej mierze w oparciu o pożyczkę z europejskiego instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE) – jej kwota wynosi aż 31 mld zł. Warto wspomnieć, iż zakładane wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosą 28 mld zł i są one na podobnym poziomie do wydatków w okresie 2019 - 2020 (sprzyjają temu niskie stopy procentowe w Polsce, a dług wewnętrzny jest głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych).

Patrząc na powyższe, zaproponowany na rok 2021 budżet po stronie kosztowej jest kontynuacją wzrostu wydatków socjalnych (realizacja programów wsparcia rodzin, emerytów). Z drugiej strony zakłada się wzrost przychodów budżetu w stosunku do 2020 r. a praktycznie utrzymanie ich na poziomie dobrego 2019 r.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

W ocenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców jest to niebezpieczna kombinacja. Odtworzenie wpływów podatkowych na poziomie z 2019 roku zależy będzie od szeregu czynników, w tym również tych niekoniecznie zależnych od polityki gospodarczej polskiego rządu (nie możemy całkowicie wykluczyć choćby scenariusza ewentualnego zamknięcia gospodarek ważnych partnerów handlowych), istnieje zatem spore ryzyko, że przyjęte w projekcie założenia nie zostaną wykonane. Prawdziwie kłopotliwe staną się wówczas wysokie wydatki na świadczenia socjalne.

Należy zaznaczyć, że rząd dysponuje w tym zakresie istotną rezerwą – poza kluczowym z punktu widzenia polityki gospodarczej i społecznej programem 500+ w jego pierwotnej formie, projekt budżetu przewiduje realizację poszerzonej wersji programu (500+ na każde pierwsze dziecko, bez prognozy dochodowego), a także dodatkowe świadczenia emerytalne (13. i 14. emerytury), czy wyprawki dla dzieci w wieku szkolnym wypłacane w ramach programu „Dobry start”. Wszystkie te świadczenia łącznie wiążą się z wydatkiem ok. 44 mld zł. Rezygnacja z nich umożliwiłaby zatem – przyjmując ujęte w projekcie budżetu założenia po stronie dochodowej – zmniejszenie deficytu na rok 2021 o ponad połowę i przywrócenie go do względnie bezpiecznego poziomu ok. 2% PKB. Alternatywnie, dałaby komfort posiadania pewnego rodzaju zapasu na wypadek konieczności uruchomienia dodatkowych środków w związku z rozwojem sytuacji epidemicznej.

Rok 2021 r. będzie kolejnym okresem, w który istotnie rośnie zadłużenie budżetu państwa. O ile po stronie kosztowej wydatki budżetu państwa są determinowane przez rząd i tylko od jego woli zależy ich realizacja, to o tyle po stronie przychodowej planowana kwota wpływów zależy od tego czy stosowne wskaźniki osiągną zakładany poziom. Nie ulega wątpliwości, że przyszły rok będzie rokiem kontynuacji zmagania z pandemią COVID-19 zarówno pod kątem wpływu na życie społeczne jak i gospodarcze. Niepewność wynikająca z mnogości scenariuszy rozwoju sytuacji pandemicznej z pewnością przedłuży się na kolejny rok. W tych warunkach wykonywanie jakichkolwiek prognoz czy szacunków jest obciążone dużą dozą niepewności. Wydaje się, że wobec powyższego projekt budżetu powinien być oparty na relatywnie konserwatywnych założeniach. Tymczasem można odnieść wrażenie, że uchwalony przez Radę Ministrów projekt zakłada realizację scenariusza optymistycznego - dynamiczne odbicie eksportu, istotny wzrost popytu krajowego i nakładów inwestycyjnych.

Pod tym kątem należy pamiętać, iż:

- planuje się wzrost PKB o 4%, co może okazać się zbyt optymistycznym założeniem (warto pamiętać że wzrost PKB Polski w 2010 r., dwa lata po kryzysie 2008 r., wyniósł 3,9%, a w okresie 2012 -2016 był poniżej 4%); brak osiągnięcia zakładanego poziomu wzrostu PKB odbije się znacznie na wszelkich grupach planowanych dochodów;
- dochody budżetowe bazują na dochodach podatkowych związanych z konsumpcją (VAT i akcyza), które w 2021 r. wyniosą 62% zakładanych przychodów; rząd przyjmuje istotny wzrost poziomu konsumpcji w stosunku do 2020 r.; przedłużająca się niepewność wynikająca z obecnej pandemii może istotnie wpłynąć na poziom konsumpcji krajowej, a tym samym istotnie zmniejszyć dochody podatkowe z tym związane;

- Polska gospodarka jest w dużej mierze zależna od eksportu; popyt zagranicznym jest jednym z najbardziej istotnych źródeł naszego dochodu; jego zmiany mają duży wpływ na dochody podatkowe w zakresie podatku dochodowego od przedsiębiorstw, ale także na poziom konsumpcji prywatnej; stąd sytuacja ekonomiczna naszych głównych partnerów zagranicznych będzie miała istotny wpływ na realizację przyjętych założeń budżetowych.

Rosnący deficyt budżetowy jest również zjawiskiem niepokojącym – coraz wyższe potrzeby pożyczkowe mogą zbliżyć rząd do osiągnięcia maksymalnych poziomów zadłużenia. Ponadto zmusza to rząd do szukania dodatkowych źródeł dochodów, co oznacza konieczność podnoszenia podatków albo opłat. Warto pamiętać, iż zadłużenie sektora finansów publicznych rośnie stale od wielu lat. Jest to zjawisko niebezpieczne, ponieważ rosnący dług będzie stanowił istotne obciążenie dla rozwoju gospodarczego Polski w najbliższych latach. Państwa, które już w tej chwili są zamożne, mogą pozwolić sobie na obsługiwanie długu znacznie przewyższającego zadłużenie Polski – kraj będący na dorobku powinien jednak do zadłużenia podchodzić ostrożnie i konserwatywnie. Z tego punktu widzenia, utrzymywanie przez rząd wszystkich programów socjalnych jawi się jako wyjątkowo ryzykowne – zwłaszcza, że z części z nich można zrezygnować, nie rezygnując jednocześnie z pewnej filozofii rządzenia, której przejawem jest program 500+ w pierwotnym kształcie.

Podsumowując, przedłożona prognoza budżetu na rok 2021 zakłada rekordowy od lat deficyt, utrzymanie wysokiego poziomu wydatków oraz przychody na poziomie stanu sprzed pandemii, a wszystko to w istnieniu nieprzyjawnego otoczenia gospodarczego spowodowanego w głównej mierze pandemią. Rok 2021 będzie okresem dalszego utrzymywania się takiej sytuacji, co powoduje, iż niektóre założenia przyjęte w ustawie budżetowej mogą okazać się zbyt optymistyczne, a tym samym brak ich osiągnięcia spowoduje wzrost potrzeb pożyczkowych, co pociągnie wzrost deficytu budżetowego ponad zakładane wartości.