

# **STANOWISKO KONFEDERACJI LEWIATAN**

## **W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2024**

Rada Ministrów przyjęła i przedłożyła do konsultacji partnerów społecznych projekt ustawy budżetowej na 2024 rok. Jak wynika z informacji Ministerstwa Finansów może to być jednak nieostateczna wersja projektu ustawy budżetowej na 2024 r. Jest to niestety kolejny dowód, że dialog społeczny w Polsce jest zmarginalizowany do granic możliwości.

Niemniej jednak z przedstawionego projektu ustawy budżetowej wynika, że dochody budżetu państwa wyniosą w przyszłym roku 683,6 mld zł, wydatki 848 mld zł, a deficyt 164,4 mld zł (4,5% PKB). Zaplanowano 158 mld zł wydatków na obronność, 190 mld zł na służbę zdrowia i 137 mld zł na programy społeczne. Z kolei dług publiczny wzrosnąć ma na koniec 2024 r. do 54% PKB Polski. Pracownicy budżetówki i służby mundurowe otrzymają podwyżki wynagrodzeń. Inflacja ma wynieść 6,6%, a wzrost PKB przyspieszyć ma do 3% z 0,9% prognozowanych w 2023 r.

Analizując projekt ustawy budżetowej oraz założeń makroekonomicznych do niej Konfederacja Lewiatan **jednoznacznie negatywnie ocenia przedłożony projekt**, zarzucając mu:

1. Krótkowzroczność – brak jednoznacznej wizji w jakim kierunku powinno zmierzać państwo polskie.
2. Brak możliwości osiągnięcia zakładanych dochodów, a tym samym zwiększenie deficytu ponad 4,5%
3. Najwyższy od dwóch dekad deficyt budżetowy, a co za tym idzie ogromne potrzeby pożyczkowe przekraczające 220 mld zł.
4. Brak transparentności zarówno w obszarze finansowania wszystkich działań państwa (wyprowadzanie środków publicznych do funduszy), jak również zapewniania środków wynikających z innych ustaw, np. szkolnictwo wyższe i nauka.
5. Przekraczanie dozwolonych limitów zadłużania.

### **Brak spójnej strategii na finansowanie działań państwa.**

Ostatnie lata w polskiej gospodarce są przeplatane niespodziewanymi i niekontrolowanymi wydarzeniami na świecie ściśle wpływającymi na funkcjonowanie naszego państwa. Te wydarzenia wymagają od rządzących na świecie działań ad hoc. Nie wyjaśnia to jednak braku szerszej wizji w jaką stronę ma iść polska gospodarka i jej finansowanie. W tym roku z projektu budżetu wyłaniają się dwa obszary bezpieczeństwa – wydatki na armię oraz rodzina – zwiększenie świadczenia rodzinnego z 500 zł do 800 zł. W poprzednich latach była to walka z pandemią. Cofając się w czasie należy wskazać usztywnienie wydatków na zdrowie – 6% PKB a następnie 7%. Patrząc jednak na plany rządu od 2017 r. nie wyłania się żaden rozsądny schemat planowania i działania.

Dla przykładu dział „gospodarka mieszkaniowa” między 2018 a 2022 r. odnotował spadek planu o 64% z 1,3 mld zł do około 0,4 mld. Po czym w 2023 r. notujemy wzrost o 253% i powrót praktycznie do poziomów wyższych niż w 2018 r. Jedynie cztery działy budżetowe odnotowują stały wzrost: administracja publiczna, turystyka, oświata i wychowanie oraz szkolnictwo wyższe wraz z nauką. Przez ostatnie 7 lat planowania budżetowego jedynie 5 działów klasyfikacji budżetowej odnotowało spadek.

Pozostałe 26 notuje wzrost, przy czym w różnych latach wzrosty poszczególnych działach gospodarki sięgają kilkaset procent, żeby w kolejnym roku odnotować spadek o kilkadziesiąt procent. Trudno nie odnieść wrażenia, że budżet nie jest narzędziem do planowania kierunku w jakim powinno podążać państwo, a jedynie jest narzędziem odzwierciadlającym bieżące potrzeby. Co więcej wydaje się, że ten brak spójności w planowaniu ma swoje konsekwencje w zadłużaniu się w obszarach niekoniecznie priorytetowych z punktu widzenia gospodarki. Polska potrzebuje inwestycji w gospodarkę, utrzymanie miejsc pracy i zdolności do generowania dochodu narodowego, żeby spłacać dług i budować trwałe podstawy wzrostu.

### **Nadmierny optymizm**

Przed rokiem Konfederacja Lewiatan w opinii do projektu ustawy budżetowej na 2023 r. podkreślała że budżet postawiony jest na wielu niepewnych zmiennych, które dają podstawy do uznania za nierealne osiągnięcie zakładanych ówczasie przez rząd celów. Przed niespełną miesiącem ustawa budżetowa na 2023 r. musiała zostać znowelizowana, a założenia makroekonomiczne zmienione. Najważniejszą zmianą jaką wprowadził parlament jest zwiększenie deficytu z 68 mld do 92 mld zł. Jest to o tyle istotne w kontekście projektu ustawy budżetowej na 2024 r., że w przypadku niewykonania nowego planu zmieni się punkt startowy dla nowego budżetu. Przez pierwsze 7 miesięcy 2023 r. wpływy z VAT są wyższe o 7,9 mld zł niż w tym samym okresie 2022 r. W nowelizacji budżetu na obecny rok zakłada się wpływ w perspektywie całego obecnego roku wyższe o 35 mld zł. Nie wydaje się możliwe przy obecnej dynamice konsumpcji i sprzedaży aby wykonać założony plan. Uwzględniając nawet odliczenia VAT z początku obecnego roku, a które potencjalnie zaniżały wpływy, to osiągnięcie zakładanego w 2024 r. dochodu z VAT na poziomie ponad 312 mld zł, tj. 53 mld wyższym niż w bieżącym roku jest założeniem niemożliwym do spełnienia w obecnym systemie prawnym. Dodatkowo na poziomie rządu nadal nie zapadła ostateczna decyzja na temat przedłużenia obniżonych stawek VAT m.in. na produkty spożywcze. Gdyby utrzymać część rozwiązań z tarcz antyinflacyjnych to wpływy z VAT nie przekroczą nawet bieżącego planu.

Wątpliwości budzi również pozycja dochodowa po stronie podatku dochodowego od osób fizycznych. W projekcie ustawy budżetowej założono wzrost rok do roku na poziomie 30%, co przekłada się o 25 mld zł więcej niż w obecnym roku. Biorąc pod uwagę proces „migracji” jednoosobowych działalności gospodarczych w stronę CIT, jak również potencjalną stagnację na rynku pracy (brak wzrostu zatrudnienia oraz niska stopa bezrobocia), to przyjęte założenia makroekonomiczne o wzroście PKB, czy wzroście przeciętnego wynagrodzenia nie uzasadniają takiego optymizmu po stronie dochodowej w PIT.

Nadmierny optymizm również jest widoczny w założeniach makroekonomicznych do budżetu. Zakładane 6,6% średniego wzrostu cen w 2024 r., mimo że oscylujące w granicach konsensusu międzynarodowych instytucji, jest prawdopodobnie założeniem błędnym, zważywszy na decyzje o dość szybkim luzowaniu polityki pieniężnej (obniżka stóp), wzrostu konsumpcji wywołanej podwyżką 800+ oraz kolejnym blisko 20% wzrostem wynagrodzenia minimalnego w gospodarce.

Nie widać również w polskiej gospodarce przesłanek, że osiągniemy średnio w całym przyszłym roku wzrost gospodarczy na poziomie 3%. Biorąc pod uwagę obecną sytuację gospodarczą możemy się prawdopodobnie spodziewać w całym 2023 r. recesji lub w najlepszym przypadku stagnacji. Oznaczałoby to, że kolejny rok musiałby przynieść potężne odbicie w konsumpcji, produkcji przemysłowej i eksporcie. Jedynym czynnikiem in plus dla naszego wzrostu PKB w przyszłym roku

mogą być inwestycje, ale nie osiągną one dynamiki, która uprawdopodobniłaby prognozowany przez Ministerstwo Finansów wzrost.

### **Rekordowy deficyt**

Zakładany deficyt budżetowy w wysokości 4,5% PKB, jest najwyższym prognozowanym deficytem od blisko dwóch dekad, pomijając wydarzenia z 2020 r. Podobne poziomy osiągaliliśmy podczas kryzysów ekonomicznych z pierwszej dekady XXI w. W tej sytuacji, gdy kryzys pandemiczny minął, a kryzys wojenny został już oswojony przez gospodarkę taki deficyt powinien budzić obawy. W szczególności, że prawdopodobnie potrzeby pożyczkowe Polski będą wyższe niż zakładane przez Ministerstwo Finansów. Przyjmując jednak, że deficyt osiągnięty 4,5% oznacza to potrzebę pożyczania ponad 164 mld zł. Łącznie, doliczając inne wydatki nie mające pokrycia w dochodach musimy pożyczyć około 225 mld zł. Nie jest też jasne z punktu widzenia projektu budżetu, skąd wynika różnica pomiędzy potrzebami pożyczkowymi, a kwotą wynikającą z deficytu. Do całości rachunku należy doliczyć około 195 mld zł na spłatę zaciągniętych wcześniej długów lub prób zrolowania tegoż długu. Najprawdopodobniej oznacza to, że jako państwo musimy wygospodarować łącznie ponad 420 mld zł dla nowych pożyczek i kosztów obsługi istniejącego zadłużenia.

Wzrost deficytu w Polsce wedle wszystkich dostępnych prognoz będzie szedł w sprzeczności do konsolidacji fiskalnej obserwowanej w Unii Europejskiej. Ponad to deficyt w zaledwie kilka miesięcy urósł o 1,1 pkt proc. w stosunku do tego co rząd przedstawił w Aktualizacji Planu Konwergencji, będącego częścią Wieloletniego Planu Finansowego. W 2024 r. przywrócone zostaną również reguły fiskalne UE – maksymalny deficyt na poziomie 3% PKB, a to oznacza możliwość kolejnego konfliktu na poziomie unijnym. W konsekwencji co raz bardziej oddala się wizja otrzymania środków z Krajowego Programu Odbudowy. Na domiar złego rząd w projekcie ustawy uwzględnia te środki, co więcej opiera na nich wzrost inwestycji, który miałby jednocześnie pomóc w osiągnięciu wzrostu gospodarczego na poziomie zakładanych 3%.

### **Brak transparentności**

Ustawa budżetowa powinna w swoich ramach odzwierciedlać faktyczne wydatki i dochody państwa, tak przynajmniej stanowi Konstytucja RP. W praktyce oznacza to, że budżet na 2024 r., podobnie jak rok i dwa lata wcześniej, nie spełnia swojej podstawowej funkcji, jaka jest odzwierciedlenie faktycznej sytuacji państwa. Minister Finansów został sprowadzony do roli wykonawcy woli liderów rządzącej koalicji, a nie faktycznego zarządcy środkami finansowymi państwa. Oznaki braku transparentności i odpowiedzialności za finanse publiczne znalazły potwierdzenie w niedawnej kontroli NIK wykonania budżetu państwa za 2022 r. Wnioski z niej płynące były druzgocące z punktu widzenia rzetelnego i transparentnego zarządzania państwem.

Rząd mimo zapewnień o przygotowaniu ustawy konsolidacyjnej dla finansów publicznych dalej postanawia skracać łańcuch decyzyjny jeśli chodzi o możliwości wydatkowania środków poza kontrolą parlamentu. Powstają kolejne fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego, gdzie tenże bank podpierając się tajemnicą bankową nie udziela informacji o źródłach finansowania funduszy. O ile na etapie pandemii Covid-19 można było znaleźć usprawiedliwienie dla powstania pozabudżetowego funduszu, tak odwołanie stanu epidemii na terenie Polski powinno jednoznacznie przekreślić funkcjonowanie tego rodzaju praktyk.

W całym 2024 r. szacuje się, że zadłużenie poza budżetowe może wynieść 400 mld zł. Są to środki pozyskiwane przez BGK oraz przekazywane przez Rząd do BGK.

Drugim istotnym elementem braku transparentności jest sama ustawa budżetowa w poszczególnych jej działach. Próżno bowiem w głównym finansowym akcie prawnym państwa szukać kwot i zobowiązań zaciąganych przez rząd w innych ustawach, jak na przykład procent wydatków na służbę zdrowia. Nie wynika też wprost z projektu ustawy budżetowej waloryzacja środków na szkolnictwo wyższe i naukę, a taka waloryzacja ma swoje ustawowe odzwierciedlenie w przedmiotowej ustawie. Ministerstwo Finansów stosuje różnego rodzaju zabiegi z pogranicza kreatywnej księgowości, aby zapewniać środki dla poszczególnych części budżetowych. Sposób ich zapewniania na etapie ustalania limitów wydatkowych dla poszczególnych Ministrów jest znany tylko Ministrowi Finansów.

### **Wynagrodzenia w sferze budżetowej**

Propozycję rządu, przewidującą wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2024 r. o 6,6% oceniamy krytycznie, zwłaszcza że płace realne w sferze budżetowej spadają od wielu lat. Ze szczególnie niepokojącym zjawiskiem mieliśmy do czynienia w bieżącym roku, gdy realny poziom płac uległ istotnemu obniżeniu nie osiągając nawet wzrostu na poziomie inflacji. Efektem tego zjawiska jest pogorszenie sytuacji pracowników państwowej sfery budżetowej, niemożliwy do uzupełnienia odpływ specjalistów z sektora publicznego, a w konsekwencji narastające ryzyko obniżenia jakości i efektywności funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, a także większości usług publicznych, jak edukacja, nauka, kultura, kluczowych dla funkcjonowania państwa, obywateli i firm.

Biorąc pod uwagę prognozowany (10,1%) wzrost przeciętnych wynagrodzeń oraz płacy minimalnej na poziomie 18%, to 6,6% wzrostu w państwowej strefie budżetowej należy uznać za elementarny brak konsekwencji działania. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej przewiduje się wzrost wynagrodzenia (12,3%) dla nauczycieli niższy niż przewidywany wzrost wynagrodzenia minimalnego, co może oznaczać, że część pracowników oświaty z dniem 1 stycznia będzie zarabiała poniżej ustawowego wynagrodzenia minimalnego.

Sposób wyliczenia wzrostu funduszu wynagrodzeń jest również bardzo niejasny i mógłby również stanowić przykład braku transparentności wydatkowania i planowania środków. Ministerstwo Finansów nie jest w stanie jednoznacznie wskazać kogo będzie dotyczyć 12,3% podwyżka wynagrodzeń, a kogo ten mechanizm nie obejmie.

Dodatkowo należy również podkreślić, że rząd polski jako pracodawca pada ofiarą własnej hojności. Nieuzasadnione ekonomicznie wzrosty wynagrodzenia minimalnego doprowadziły do sytuacji, że prawdopodobnie znaczna część pracowników sfery budżetowej w 2024 r. będzie właśnie zarabiała wynagrodzenie minimalne. Sam rząd zaś zaczyna się zmagać z problemem, z którym co roku zmagają się przedsiębiorcy, tj. skąd znaleźć środki na ustawowe wzrosty wynagrodzeń.

### **Wnioski i rekomendacje**

Budżet należy uznać za nierealny do realizacji i już na tym etapie wymagający nowelizacji w czasie roku budżetowego. Jego nieczytelność i niejasność wymaga zasadniczej korekty. Pierwszym elementem powinno być jak najszybsze uporządkowanie kwestii nietransparentnego funduszowego finansowania. Kluczowe wydaje się włącznie partnerów społecznych w proces tworzenia lub realnych konsultacji ustawy o konsolidacji finansów publicznych.

Jak wskazano budżet przez ostatnie lata jest prowadzony bez jednoznacznej strategii, czy planu. A jeśli nawet taki plan istnieje to nie jest on realizowany. Należałoby ustalić wieloletnie priorytety do finansowania i corocznie wykazywać szczegóły dojścia do zakładanych celów – np. inwestycji.

W związku z faktem, że prawdopodobnie znaczna część pracowników sfery budżetowej będzie zarabiać wynagrodzenie minimalne w 2024 r. należy zmienić sposób ustalania wynagrodzenia minimalnego, jak również zmienić sposób ustalania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Wzywamy również do jak najszybszego odblokowania środków z KPO, bez których przede wszystkim nie są realne do spełnienia założenia makroekonomiczne z projektu ustawy budżetowej na 2024, a w dalszej konsekwencji utrata konkurencyjności polskiej gospodarki, choćby poprzez zatrzymanie procesu zazieleniania gospodarki.