

## **Stanowisko strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2018**

### **(A) Uwagi ogólne**

- 1) Organizacje Pracodawców, członkowie RDS pozytywnie oceniają fakt zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej (zgodnie z ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych) przy konstruowaniu budżetu państwa na 2018 r. Reguła ta zawiera jednak elementy prognostyczne – wartość działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, które w projekcie budżetu na rok 2018 pozwoliły na zwiększenie wydatków o 12,5 mld zł (jako efektu ograniczenia luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobiegania płacenia podatku oraz jako efektu zmian w ustawach o podatkach dochodowych). W Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 nie ma informacji o sposobie oszacowania wpływów podatkowych z działań dyskrejonalnych. Należałoby taką informację wpisać do Uzasadnienia projektu Ustawy. Tym bardziej, że jeśli działania dyskrejonalne nie przyniosą zakładanych wpływów, to deficyt sektora finansów publicznych, liczony według metodologii UE, będzie wyższy od zakładanego 2,7% PKB. Jednocześnie niepokój strony Pracodawców Rady Dialogu Społecznego budzą działania mogące świadczyć o próbie omijania ograniczeń wynikających z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej poprzez przeniesienie części kosztów realizacji zadań Funduszu Pracy (objętego limitem reguły wydatkowej) na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, którego wydatki są wyłączone spod limitu wydatkowego określonego w stabilizującej regule wydatkowej.
- 2) Strona Pracodawców zwraca uwagę, że w okresie utrzymującej się od kilku lat dobrej koniunktury gospodarczej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien być znacznie niższy niż 2,7% PKB, czyli poziom bliski maksymalnego dopuszczalnego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu prognozy 3% PKB. MF informuje, że *„Przy przyjętych założeniach przewidywana relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (według definicji UE) do PKB wyniesie 53,8% na koniec 2017 r. i 54,2% na koniec 2018”*. Przy zakładanym tempie wzrostu ta relacja powinna maleć a nie rosnać. Tym bardziej przy tak niekorzystnej strukturze wydatków – dużym i ciągle rosnącym udziale wydatków sztywnych w wydatkach ogółem. Procykliczny charakter prowadzonej polityki budżetowej oznacza, że przyszła konsolidacja fiskalna będzie musiała zostać dokonana w najmniej sprzyjającym temu okresie.
- 3) Planowane wydatki ogółem z budżetu państwa będą w 2018 r. o 12,5 mld zł wyższe niż założone w ustawie na rok 2017 r. Jednocześnie planowany wzrost głównych wydatków

sztynnych wynosi ponad 20 mld zł (wzrost o 8% funduszu rent i emerytur w wyniku waloryzacji oraz obniżenia wieku emerytalnego – ponad 14 mld zł, wzrost wydatków na program 500+ - 1,3 mld zł, MON – 4 mld zł, program Mieszkanie+ - 2 mld zł, wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli – 1,1 mld zł. Do tego restrukturyzacja górnictwa 1,5 mld zł, modernizacja policji, BOR – 1,9 mld zł, bezpłatne leki dla osób 75+, wzrost dotacji do ratownictwa medycznego, program Senior+, program „Za życiem” i wiele innych). W 2018 r. zostanie zatem zwiększony udział wydatków sztywnych w wydatkach budżetu państwa ogółem, a tym samym zmniejszy się udział wydatków elastycznych w wydatkach ogółem. Wydatki elastyczne to głównie wydatki prorozwojowe, przede wszystkim inwestycyjne. Tym samym w 2018 r. po raz kolejny mogą zostać ograniczone wydatki prorozwojowe. Organizacje Pracodawców w RDS nie akceptują takiego kierunku zmian w strukturze wydatków z budżetu państwa. Do 2020 r. (praktycznie do 2023 r.) wydatki prorozwojowe będą miały wsparcie w funduszach unijnych, więc ta niekorzystna zmiana struktury nie będzie silnie widoczna. Jednak kolejna perspektywa finansowa nie zagwarantuje Polsce wsparcia środkami unijnymi na dotychczasowym, bardzo wysokim poziomie. Zmieniając strukturę wydatków na korzyść wydatków sztywnych, zostaniemy w przyszłości postawieni w bardzo trudnej sytuacji – braku wystarczającej ilości krajowych środków finansowych na cele prorozwojowe.

Organizacje Pracodawców będące członkami RDS wnioskuje o zmianę struktury wydatków w budżecie państwa na rok 2018 na korzyść wydatków prorozwojowych oraz o projekcję zmian tej struktury w kolejnych latach.

## **(B) Uwagi do prognoz makroekonomicznych**

### 1) Prognoza wzrostu PKB w 2018 r. – 3,8%

Strona Pracodawców w RDS uważa, że założenie wzrostu PKB w 2018 r. na poziomie 3,8% jest obarczone wieloma ryzykami. Dwa z nich są szczególnie ważne. Pierwsze to ryzyko związane z utrzymywaniem się niskiej dynamiki inwestycji. Ministerstwo Finansów w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 pisze, że *„przedstawiony scenariusz wzrostu gospodarczego zakłada istotne przyspieszenie w wykorzystywaniu środków unijnych przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Faktyczny scenariusz w tym obszarze może okazać się inny od zakładanego, co miałoby znaczenie dla przyjętej ścieżki inwestycji i w konsekwencji wzrostu PKB oraz jego struktury”*. Ministerstwo Finansów już dzisiaj zatem przewiduje, że wzrost inwestycji może być w 2018 r. znacząco niższy niż zakładane 7,6%. Drugie ryzyko to malejąca podaż pracy. Już dzisiaj wpływa ona negatywnie na decyzje inwestycyjne i produkcyjne przedsiębiorstw, a po wejściu w życie od 1 października 2017 r. ustawy obniżającej wiek emerytalny, Minister Rodziny i Polityki Społecznej przewiduje

spadek zatrudnienia z tym związany o 400 tysięcy osób do końca 2018r., więc ten wpływ może być całkiem duży. Ministerstwo Finansów nie odnosi się do tego ryzyka. Strona Pracodawców w RDS wskazuje na konieczność przedstawienia w Uzasadnieniu do projektu Ustawy konsekwencji dla gospodarki obniżenia wieku emerytalnego.

Organizacje Pracodawców w RDS zwracają również uwagę na to, że wzrost PKB w 2017 r. może być wyższy od zakładanego (3,6%). Oznacza to, że baza dla wzrostu PKB w 2018 r. może być wyższa, a tym samym osiągnięcie zakładanego wzrostu gospodarczego w 2018 r. na poziomie 3,8% może być trudniejsze niż gdyby wzrost gospodarczy w 2017 r. był na zakładanym poziomie 3,6%.

W ocenie możliwości wzrostu w 2017 r. i 2018 r. MF nie wzięło pod uwagę danych GUS za II kw. 2017r., w szczególności bardzo dużego wpływu na dobry wynik przyrostu zapasów.

## 2) Prognoza wzrostu spożycia prywatnego w 2018 r. – 3,5% (realnie)

Rząd założył wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2018 r. o 0,8%. i realny wzrost wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej o 2,4%, co oznacza, że fundusz płac wzrośnie realnie o nieco ponad 3,2%. Jednocześnie bezrobocie rejestrowane ma się zmniejszyć do poziomu 6,4% (na koniec 2018 r.). Prognozowany realny wzrost spożycia indywidualnego o 3,5% wskazuje, że rząd zakłada, że cały przyrost funduszu płac zasili konsumpcję i gospodarstwa domowe *de facto* z tego przyrostu nie przeznaczą środków na oszczędności, co nie jest założeniem uprawnionym patrząc na malejącą relację wydatków do dochodów rozporządzalnych wraz ze wzrostem tych ostatnich. Rząd zakłada również, że wzrost konsumpcji będzie zasilany oszczędnościami i/lub kredytem.

Dane po 3 miesiącach 2017 r. (realny wzrost funduszy płac w gospodarce narodowej – 5,3% vs wzrost spożycia indywidualnego w 1. kwartale 2017 r. – 4,7 % - *nie ma jeszcze danych za 1. półrocze br.*) wskazują, że skłonność gospodarstw domowych do konsumpcji nie rośnie w tempie wyznaczanym przez wzrost dochodów. Nie ma także podstaw do zakładania, że inne elementy dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, m.in. dochody z tytułu umów cywilno-prawnych, dochody kapitałowe, wzrosną w stopniu pozwalającym na założenie realnego wzrostu spożycia indywidualnego na poziomie 3,5 proc.

W Uzasadnieniu do projektu Ustawy Ministerstwo Finansów pisze, że „szybkemu wzrostowi spożycia prywatnego sprzyjać będzie istotna poprawa w obszarze dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, m.in. w związku z zakładanym scenariuszem utrzymania się bardzo dobrej sytuacji na rynku pracy oraz transferami w ramach programu Rodzina 500+”. Jednocześnie brak jest oceny konsekwencji dla spożycia

indywidualnego spadku dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, których członkowie przejdą do grupy nieaktywnych zawodowo w wyniku obniżenia wieku emerytalnego. Należy ponadto zauważyć, iż rok 2018 będzie kolejnym rokiem funkcjonowania programu Rodzina 500+ przez okres pełnych 12 miesięcy, co oznacza, że wszelkie jego efekty zostaną już włączone do bazy stanowiącej punkt odniesienia przy obliczaniu rocznej realnej dynamiki spożycia indywidualnego.

Prognozowany wzrost spożycia prywatnego w 2018 r. na poziomie 3,5 proc. realnie (5,9% nominalnie) budzi zastrzeżenia. Organizacje Pracodawców w RDS wskazują na konieczność ostrożnego szacowania wzrostu wpływów do budżetu z tytułu podatków bezpośrednich od osób fizycznych, a także podatków pośrednich.

### 3) Prognoza wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (inwestycje) w 2018 r. – 7,6%

W 1. półroczu 2017 r. nakłady brutto na środki trwałe wzrosły o 0,3% r/r. Nieznacznie wzrosły inwestycje publiczne, ciągle natomiast spadały inwestycje przedsiębiorstw. Niestety był to po części efekt dużych spadków inwestycji w górnictwie i wydobywaniu oraz w energetyce. W tych sektorach gospodarki dominują spółki z udziałem skarbu państwa.

W Uzasadnieniu do projektu Ustawy Ministerstwo Finansów pisze, że „*czynnikami przyspieszającymi popyt inwestycyjny sektora prywatnego będą: utrzymująca się dobra sytuacja finansowa polskich przedsiębiorstw, wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych, utrzymujący się na niskim poziomie koszt kapitału oraz implementacja działań przewidzianych w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) w celu zwiększenia stopy inwestycji...*”. Ministerstwo Finansów nie analizuje natomiast wpływu na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw ryzyk prawnych oraz malejącej podaży pracy.

Organizacje Pracodawców w RDS zwracają uwagę na konieczność dokonania przez MF, analizy wpływu sytuacji na rynku pracy po obniżeniu wieku emerytalnego na zdolność do zaspakajania rosnącego popytu. Już dzisiaj tej zdolności zaczyna brakować – jeśli w 2. kwartale 2017 r. saldo obrotów z zagranicą obniżyło wzrost PKB o 1,5 punktu procentowego.

Strona Pracodawców uważa, że możliwe jest, iż „*...udział inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB będzie się zwiększał, czemu sprzyjać będzie zakładane istotne przyspieszenie w wydatkowaniu funduszy unijnych*”. Ale niepokoi nas to, że rząd nie widzi potrzeby ograniczania barier, które wpływają na skłonność przedsiębiorstw do inwestycji. Organizacje Pracodawców wskazują na konieczność podjęcia przez rząd działań zmierzających do likwidacji, a przynajmniej ograniczenia takich barier. Zacząć należy od zmiany koncepcji korzystania z Funduszu Pracy (FP).

Przedstawiony w Uzasadnieniu do projektu Ustawy i załącznikach finansowych do niej projekt wykorzystania środków gromadzonych w FP jest anachroniczny i nie znajduje naszej akceptacji. Organizacje Pracodawców będą zabiegać o zmiany w celach, które FP ma realizować i narzędziach, które realizacji tych celów mają służyć.

- 4) Prognoza wzrostu eksportu o 6,4% i wzrostu importu o 6,9% oznacza założenie, że w 2018 r. eksport netto będzie neutralny dla wzrostu PKB.

Dane dotyczące struktury wzrostu PKB w 2. kwartale 2017 r. wskazują, że eksport netto przestał być neutralny dla wzrostu polskiej gospodarki. Import rośnie bowiem zdecydowanie szybciej niż eksport, w efekcie saldo obrotów z zagranicą obniżyło wzrost PKB o 1,5 punktu procentowego. Organizacje Pracodawców uważają, że przyczyną tak istotnego przyspieszenia dynamiki importu jest rosnący popyt na polskim rynku, który nie może być zaspokojony przez firmy działające na naszym rynku. Zwracamy uwagę na bardzo wysoki już stopień wykorzystania aparatu wytwórczego. Niski poziom inwestycji powoduje bowiem, że ich potencjał wytwórczy nie rośnie w wystarczającym tempie. Ministerstwo Finansów nie odnosi się do tej sytuacji w Uzasadnieniu do projektu Ustawy. Strona Pracodawców uważa, że przeanalizowanie przez rząd sytuacji związanej z warunkami do inwestowania jest kluczowe także z punktu widzenia rysującego się trendu wzrostu deficytu w handlu zagranicznym.

- 5) Prognoza wzrostu cen (CPI) – 2,3% (średnioroczny wzrost cen)

NBP w swojej lipcowej projekcji inflacji pokazuje wzrost CPI w 2018 r. na poziomie 2,0% (podobnie jak w marcowej prognozie). Ministerstwo Finansów pisze w Uzasadnieniu do projektu Ustawy, że *„w warunkach stabilizacji sytuacji na rynkach surowcowych oraz przy założeniu braku szoków podażowych na rynku żywności średnioroczny wskaźnik CPI (...) w 2018 r. powinien przyspieszyć do 2,3%”*.

Prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego na świecie w roku 2018 są porównywalne ze wzrostem PKB w 2017 r. (3,5-3,6%). Oznacza to, że popyt na surowce będzie rósł w porównywalnym do tegorocznego tempie, a tym samym zmiany ich cen nie powinny być silniejsze niż w 2017 r. O cenach żywności decydować będzie nie ponadprzeciętnie rosnący popyt, a warunki pogodowe. A te trudno przewidzieć. Jeśli zatem jakieś czynniki każą zakładać silniejszy niż w 2017 r. wzrost cen, to tylko niepewność „pogodowa” dotycząca żywności. Jeżeli Ministerstwo Finansów zakłada na potrzeby prognozy inflacji w 2018 r. stabilność sytuacji na rynkach surowcowych, a także brak szoków podażowych na rynkach żywności, to co jest przyczyną prognozowania wzrostu cen o prawie 30% silniejszego niż w roku 2017? Zakładana inflacja jest jednym z kluczowych parametrów dla finansów publicznych. Manewrowanie jej poziomem daje mniejsze lub

większe wpływy do budżetu. Dlatego Organizacje Pracodawców postulują przedstawienie w Uzasadnieniu pełniejszej informacji dotyczącej prognozy inflacji – wskazanie czynników, które wg MF będą decydowały o szybszym wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2018 r. niż ma to miejsce w 2017 r. Z Uzasadnienia wiemy bowiem jedynie, jakie czynniki wzrostu cen nie będą przyspieszać.

Prognozy makroekonomiczne, na których zbudowany jest projekt budżetu państwa na rok 2018 budzą wiele wątpliwości Organizacji Pracodawców – członków Rady Dialogu Społecznego. Wymagają one wyjaśnień, o które wnioskujemy w przedstawionych wyżej uwagach.

### **(C) Uwagi szczegółowe**

#### 1) Fundusz Pracy (FP) w 2018 r.

Zaplanowane na 2018 r. przychody FP to 11,9 mld zł, natomiast koszty realizacji zadań – 8,2 mld zł. Jednocześnie wprowadzone zostały istotne zmiany w poziomie wydatków na poszczególne zadania, m.in. prawie o 50% obniżone zostały środki przeznaczone na Krajowy Fundusz Szkoleniowy, mniej w przyszłym roku ma być pieniędzy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu i dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników, natomiast ciągle wydatkowane mają być środki (w wysokości 1,1 mld zł) na realizację staży podyplomowych oraz specjalizacji lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych, co wychodzi poza zdefiniowany ustawowo zakres zadań realizowanych przez FP. Strona społeczna RDS (pracodawcy i pracownicy) od początku wykorzystywania FP na te cele (2009) zgłaszała sprzeciw.

Organizacje Pracodawców wnioskują o odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaka jest przyczyna zaplanowania nadwyżki w planie finansowym FP w wysokości 3,6 mld zł?
- Dlaczego zmniejszono środki na KFS?
- Dlaczego zmniejszono środki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu?
- Dlaczego zmniejszono środki na dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników (o 7,5% w porównaniu do 2017 r.)?
- Dlaczego, niezgodnie z określonymi ustawowo zadaniami FP, ciągle finansuje się ze środków FP realizację staży podyplomowych oraz specjalizacji lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych?
- Dlaczego, niezgodnie z określonymi ustawowo zadaniami FP, finansuje się ze środków FP m.in. koszty wsparcia kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”?

Organizacje Przedsiębiorców uważają, że obecna sytuacja na rynku pracy wymaga zdefiniowania na nowo celów, które Fundusz Pracy ma realizować, a także opracowania nowych narzędzi, które te cele będą realizować. Nie możemy zgodzić się na zachowanie

dotychczasowej formuły wykorzystania środków z FP. Rynek pracy potrzebuje dzisiaj środków głównie na dwa cele: (1) wsparcie przedsiębiorstw inwestujących w nowe kwalifikacje, umiejętności i kompetencje zatrudnionych pracowników. Wraz ze zmianami zachodzącymi w gospodarce – cyfryzacja, robotyzacja – potrzebne są nowe kompetencje, które trzeba budować i rozbudowywać; (2) zbudowanie i realizacja rozwiązań zwiększających liczbę osób aktywnych zawodowo. Na te dwa cele powinna być kierowana większość środków z Funduszu Pracy. Organizacje Pracodawców, we współpracy z Organizacjami Związków Zawodowych będą zabiegać o dyskusję na ten temat i zmiany w koncepcji wykorzystania FP jeszcze w ramach budżetu na rok 2018.

## 2) OFE

Organizacje Pracodawców nie widzą w projekcie budżetu państwa na 2018 r. wprowadzenia zapowiadanych zmian w systemie emerytalnym. Zwracamy się o informację, czy budżet państwa na 2018 r. uwzględnia zaproponowane jeszcze w lipcu 2016 r. zmiany w systemie emerytalnym?

## 3) Ograniczenie pracy w niedzielę

Organizacje Pracodawców nie widzą w projekcie budżetu państwa na 2018 r. efektów wprowadzenia ograniczeń pracy w niedzielę. Czy skutki takich zmian zostały wprowadzone do projektu budżetu (zatrudnienie, wynagrodzenia, wpływy z podatków bezpośrednich i pośrednich)? Zwracamy się z prośbą o informację na ten temat.

## 4) Wzrost wpływów z podatku CIT o 8,7% (o 2,6 mld zł)

Organizacje pracodawców wnioskuje o informację, jaka część planowanego wzrostu wpływów z podatku CIT ma być efektem wzrostu skali i efektywności działalności przedsiębiorstw, a jaka – zmian w ustawach podatkowych mających charakter antyoptimalizacyjny.

Z OSR do nowelizacji tzw. antyoptimalizacyjnych ustaw podatkowych wynika, że zmiany mają przynieść 1,7 mld zł dodatkowych wpływów do budżetu. To oznacza, że wzrost skali i efektywności działalności przedsiębiorstw ma przynieść 0,9 mld zł dodatkowych wpływów z CIT, czyli będzie to wzrost r/r o 3% przy wzroście PKB o 3,8%.

Jakie czynniki decydują o prognozie wzrostu wpływów z podatku CIT, który będzie niższy w obszarze wynikającym ze wzrostu skali i efektywności działalności przedsiębiorstw.

## 5) Szybszy wzrost budżetowych wydatków sztywnych niż wydatków ogółem

Organizacje Pracodawców postulują, aby Ministerstwo Finansów przedstawiło strukturę planowanych wydatków budżetowych w podziale na wydatki sztywne i wydatki

elastyczne w porównaniu do 2016 i 2017 r. Postulujemy również, przedstawienie listy wydatków sztywnych o największej wartości, a także listy wprowadzanych (nowych) wydatków sztywnych i ich planowanej wartości.

6) Wyższe wpływy do budżetu państwa z dywidend i wpłat z zysku

Dochody niepodatkowe mają być w 2018 r. niższe niż w 2017 r. – w wyniku braku możliwości zaplanowania wpłaty z zysku NBP. To zrozumiałe.

Organizacje Pracodawców odnotowują jednak wzrost w 2018 r. dochodów budżetu państwa z dywidend i wpłat z zysku w stosunku do wykonania budżetu w 2017 r. – o 27%. Przy spadającym nakładach inwestycyjnych w sektorze przedsiębiorstw generowanych głównie przez firmy z sektorów górnictwo i wydobywanie oraz energetyka, które w większości są własnością skarbu państwa, zwiększanie wypłat z zysku i wypłat dywidend nie pozwala na optymizm dotyczący wzrostu nakładów tych firm na inwestycje. Organizacje Pracodawców postulują obniżenie, a nie zwiększenie (w stosunku do wykonania w 2017 r.) wypłat dywidend i wypłat z zysku. Pozostawi to w przedsiębiorstwach z udziałem skarbu państwa środki finansowe na realizację inwestycji, co –w wymienionych dwóch sektorach jest szczególnie potrzebne.

7) Skala podatkowa, waloryzacja kwoty wolnej od podatku (PIT)

W roku 2018 nadal będzie obowiązywała aktualna skala podatkowa, a kwota wolna od podatku zostanie wprawdzie podniesiona do 8 tys. zł, ale ze zmiany skorzystają jedynie osoby o najniższych dochodach (do 11 tys. zł rocznie). Dla największej grupy podatników osiągających dochody do 85 tys. zł kwota wolna pozostanie bez zmian, w kolejnym przedziale będzie jeszcze mniejsza, a dla uzyskujących dochody przekraczające 127 tys. zł nie będzie kwoty zmniejszającej podatek. Zatem w rzeczywistości podwyżka kwoty odliczanej od podatku dla osób o najniższych dochodach zostanie sfinansowana ograniczeniami w odliczeniach od podatku wobec osób o większych dochodach. Uważamy zatem, że nie w pełni został zrealizowany Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że przepisy ustawy o PIT ustalające kwotę wolną są niezgodne z konstytucją w zakresie w jakim nie przewidują mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji. Dla organizacji pracodawców jest to także ważny problem, bowiem przedsiębiorcy rozliczający się według skali podatkowej stanowią liczną grupę podatników.