



Business Centre Club

Warszawa, 10 maja 2019 r.

ANALIZA

Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019-2022

Przygotowywany od kilku miesięcy przez Ministerstwo Finansów kluczowy dokument czteroletniego planu finansowego rządu musiał być w ostatnich kilku tygodniach zmieniony znacząco w reakcji na wyborczy pakiet pięciu inicjatyw prezesa partii rządzącej. W rezultacie, powstał plan, który jest odważną próbą pogodzenia interesu wyborczego PiS z interesem długofalowym kraju. Ten kompromis został zbudowany na fundamencie szeregu optymistycznych założeń oraz przesuwania rozwiązywania problemów z „tu i teraz” na dalszą przyszłość.

Obowiązek przygotowywania na początku każdego roku Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP) wynika z art. 104 ustawy o finansach publicznych. Począwszy od 2014 r., WPFP jest opracowywany w nowym układzie i składa się z dwóch części:

1. Szczegółowego planu finansów publicznych państwa na rok bieżący, do którego przygotowania Polska jest zobowiązana zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady UE 1466/97.
2. Określenia i omówienia celów głównych polityki gospodarczej państwa, wraz z finansowymi możliwościami ich realizacji, na kolejne trzy lata.

Uwagi dotyczą głównych elementów WPFP na lata 2019-2022.

1. **Tak zwana 13-ta emerytura lub renta ma być wypłacona tylko w roku 2019, tuż przed wyborami do Sejmu i Senatu. Wyborcza motywacja tego wydatku publicznego jest zatem ewidentna.** Nowe dodatki 6000 zł rocznie na pierwsze dziecko w wieku do lat 18 mają dotyczyć wszystkich rodzin, niezależnie od ich dochodów, i być wypłacane począwszy od połowy 2019 r. Koszt tej inicjatywy wydatkowej to 9,6 mld zł już w 2019 r., a w kolejnych latach ok. 20 mld zł rocznie. Zatem, poszerzony w ten sposób program Rodzina 500 Plus będzie kosztował w 2020 r. i później nieco ponad 40 mld zł, czyli około 2% PKB. Rząd początkowo wiązał ten program z zadaniem

przeciwdziałania spadkowi liczby ludności. Jak dotąd, efekt demograficzny programu jest jednak praktycznie zerowy. W obecnym dokumencie o tym celu już się więc nie wspomina. Cele tego bardzo kosztownego programu, bodaj – w relacji do PKB – najbardziej kosztownego w całej UE, są w roku wyborczym ewidentnie polityczne.

2. **Plan przewiduje likwidację OFE. Ta likwidacja oznacza bezpośrednią pomoc dla budżetu państwa, szacowaną przez Min. Finansów na nieco ponad 19 mld zł, ale rozłożoną tylko na lata 2020 i 2021, więc ma pomóc w finansowaniu w tych dwóch latach obietnic wyborczych. Rząd mógł przejąć wszystkie 162 mld zł, poprzez przesunięcie ich w całości do ZUS-u, np. do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), ale tego na szczęście nie proponuje.** Nie wiadomo jednak, ile z sumy 162 mld zł trafi do FRD, a ile na prywatne, indywidualne konta emerytalne (IKE). Rząd zakłada, że około 80% trafi do IKE. Wprowadzenie „opłaty przekształceniowej” w wysokości 15% tylko od środków przekazywanych do IKE może zachęcić członków OFE do wyboru ZUS-u dla swoich środków. Środki przejęte przez ZUS trzeba traktować jako rezerwę budżetową rządu. Przejmowane środki są niemal całkowicie w formie akcji przedsiębiorstw. ZUS potrzebuje środków płynnych, więc może pojawić się na giełdzie nowa podaż akcji. Im większa ta podaż tym lepiej dla rządu i finansów publicznych na krótką metę, ale gorzej dla prywatnych właścicieli akcji oraz przyszłych podatników i emerytów.
3. **Rząd wraca do propozycji likwidacji górnego limitu na składki emerytalne, co da ZUS-owi, a pośrednio budżetowi, przez szereg lat około 5-7 mld rocznie.** Organizacje przedsiębiorców miały zdecydowanie negatywną opinię o tej propozycji. Do czasu pojawienia się „piątki” Kaczyńskiego rząd dawał do zrozumienia, że z tej propozycji zrezygnuje.
4. **MF zakłada dalsze, bardzo znaczne efekty uszczelniania w systemie podatkowym – 7,4 mld zł w 2019 r. i dodatkowe 9,7 mld zł w 2020 r., czyli łącznie aż około 17 mld zł od roku 2020.** Ta bardzo optymistyczna prognoza wskazuje na to, że ujemne efekty zjawiska procykliczności w podatku VAT są ignorowane. Tymczasem dane MF za pierwsze trzy miesiące 2019 r. pokazują znaczne odchylenie w dół wpływów z podatku VAT, nawet lekki spadek w porównaniu z I kw. 2018 r. Pojawienie się tej optymistycznej prognozy wydaje się być kolejną reakcją obronną ministra finansów na polityczny pakiet wydatkowy prezesa Kaczyńskiego.
5. Podnosi się cła na alkohol i papierosy o 3 pp. Ten wzrost podatku może być uznany za mało kontrowersyjny, bo podyktowany troską o zdrowie.
6. **Zakłada się optymistycznie, chociaż nie ewidentnie nierealistycznie, że wzrost PKB będzie nadal szybki.** Rząd zakłada bowiem, że tempo wzrostu PKB wyniesie 4,0% w 2019 r.; 3,7% w 2020 r.; 3,4% w 2021 r. oraz 3,3% roku 2022. Tę optymistyczną ścieżkę wzrostu przyjmuje się pomimo tego, że analitycy MF oceniają, iż poziom PKB był już w 2018 r. o 1,6% powyżej potencjalnego poziomu, w porównaniu z nadwyżką 0,5% w skali całej UE. Ta nadwyżka 1,6% ma być utrzymana w roku 2019. **Szacunek MF jest ważną informacją, ponieważ wskazuje na oficjalną ocenę dużej skali prawdopodobnego obniżenia tempa wzrostu PKB w latach 2020-2022.**

7. **Analitycy MF założyli możliwość wzrostu liczby pracujących (teraz 16,5 mln osób) o 0,2% w 2019 r., utrzymanie tej liczby w kolejnych latach bez zmian, pomimo spadku podaży pracy o około 0,5 mln osób w wyniku obniżenia oficjalnego wieku emerytalnego** oraz kontynuację dobrej koniunktury zagranicznej w najbliższych latach. Dokument rządowy nie zauważa, że bez napływu pracowników z Ukrainy i innych krajów w ostatnich kilku latach, w skali około 1,5 mln osób, PKB Polski byłby o około 10% niższy niż jest teraz, z niesłychanie negatywnymi skutkami dla stanu i stabilności finansów państwa. Plan rządowy ignoruje możliwość znacznego zmniejszania się liczby pracowników zagranicznych w Polsce. Takie zmniejszenie przełożyłoby się bowiem na znacznie mniejsze dochody podatkowe.
8. Efektem tych optymistycznych założeń jest (bez uwzględnienia tzw. działań jednorazowych) wzrost deficytu całego sektora finansów publicznych z poziomu 0,4% PKB w 2018 r. do 1,7% w roku 2019, ale tylko 0,9% w 2020 r., 0,5% w 2021 r. oraz 0,7% w roku 2022. W ten sposób, potencjalne, poważne problemy fiskalne rządu i państwa zostały przesunięte w czasie o kilka (2 – 5?) lat. **Omawiany dokument zakłada ponadto, także bardzo optymistycznie, że nie będzie w przyszłości wzrostu udziałów w PKB ani wydatków na zdrowie, ani na szkolnictwo. Zakłada też silny spadek tempa wzrostu PKB dopiero w dłuższej perspektywie.**
9. **Dla przedsiębiorców i ekonomistów ważne są przewidywania rządu dotyczące inwestycji. Dotychczasowa polityka rządu promowała wzrost konsumpcji kosztem inwestycji. Czy tak ma być nadal? Pojawienie się pakietu Kaczyńskiego oznacza jednoznacznie kontynuację tej polityki.** W dokumencie WFPF prognozuje się, że w 2019 r. udział nakładów na środki trwałe sektora prywatnego w PKB wyniesie 13,9%, czyli mniej więcej tyle samo, co w roku 2018. Według opublikowanego ostatnio raportu ośrodka analitycznego fDi Markets z grupy Financial Times, w 2018 r. bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce wyniosły 15,3 mld dol., czyli według średniego kursu dolara w roku 2018, około 56 mld zł. To 2,7% PKB, wobec średnio około 3,3% PKB w latach 1995-2015. Zatem, prywatne polskie inwestycje brutto w środki trwałe w 2018 r. stanowiły zaledwie 11,2% PKB. Udział tych nakładów był znacząco (o około 1 pp.?) niższy w roku 2018 niż w latach poprzednich. W dodatku, znaczna część tych inwestycji to nakłady na budownictwo mieszkaniowe, których udział w PKB ma w ostatnich latach prawdopodobnie tendencję rosnącą.
10. **Według omawianego dokumentu rządowego, łączne nakłady brutto na środki trwałe wyniosły w Polsce 18,7% PKB w 2018 r. i wyniosą 18,6% PKB w roku 2019.** Udział inwestycji publicznych w PKB w latach 2008-2015 wyniósł 4,9%, ale tylko 3,9% w latach 2016-2018. Silny spadek udziału miał miejsce w latach 2016 i 2017, natomiast w 2018 r. miał miejsce silny wzrost tego udziału, do poziomu około 4,8% PKB, czyli do poziomu średniego w latach 2008-2015.
11. Głównym celem „Planu Morawieckiego” sprzed trzech lat było podniesienie udziału wszystkich nakładów, prywatnych (krajowych i zagranicznych) oraz publicznych, na inwestycje w środki trwałe do 25% PKB, przy równoczesnym zmniejszeniu roli inwestycji zagranicznych oraz

finansowania UE. O tym ważnym celu, z punktu widzenia długofalowego interesu kraju, omawiany dokument nawet nie wspomina.

12. Taki WPFP jest najwyraźniej akceptowalny politycznie dla Jarosława Kaczyńskiego, któremu zapewne zależy przede wszystkim na utrzymaniu PiS przy władzy przez przynajmniej kolejną kadencję, a merytorycznie może być akceptowalny dla minister finansów, której zależy prawdopodobnie przede wszystkim – jak zwykle ministrom finansów – na niedopuszczeniu do przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnego limitu 60% PKB. **Wiele założeń tego kompromisowego planu jest obciążone wysokim ryzykiem w odniesieniu do dochodów i wydatków budżetu państwa w roku 2020 i później.** Ryzyko przekroczenia przez deficyt sektora finansów publicznych unijnego limitu 3% PKB przez szereg lat jest w rezultacie duże, ale ryzyko przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnego limitu 60% PKB wydaje się być stosunkowo umiarkowane w dłuższej perspektywie, w najbliższych latach niewielkie.

Kontakt do eksperta:



prof. Stanisław Gomułka
główny ekonomista BCC
minister finansów w Gospodarczym Gabinecie Cieni BCC
członek Narodowej Rady Rozwoju
tel. 609 55 65 06
e-mail: stanislaw.gomulka@bcc.org.pl

Kontakt dla mediów:

Emil Muciński
rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC
tel. 602 571 395, 22 58 26 113
e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club powstał pod koniec XX w., w 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych a siedziby rozlokowane są w blisko 250 miastach. Na terenie całej Polski działają 22 łóże regionalne. Do BCC należą przedstawiciele wszystkich branż, międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze i znane kancelarie prawne. Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom, jest ustawowym członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliśzewski.
Kontakty prasowe: https://www.bcc.org.pl/strefa_eksperta/kontakty-do-ekspertow, więcej: <https://www.bcc.org.pl/> oraz: <https://www.facebook.com/businesscentreclub>