



Opinia Forum Związków Zawodowych do projektu budżetu państwa na rok 2024 oraz projektu ustawy o budżecie

Słowo wstępne do opinii

Zaprezentowane projekty nie budzą zaskoczenia i powielają w swojej konstrukcji schematy planowania wydatków oraz formuły analityczne w stosunku do dochodów. Oznacza to, że ustawodawca nie dokonał konstrukcyjnych zmian w definiowaniu potencjałów wzrostu gospodarczego.

W odniesieniu do poprzednich projektów ustaw budżetowych, w mniejszym stopniu, nadal stosowana jest metoda ścisłego integrowania funkcji planistycznych i elementów narracji politycznej. FZZ nie klasyfikuje tego zjawiska jednoznacznie negatywnie. Intencją FZZ jest zwrócenie uwagi na skutki tak ścisłej relacji pomiędzy naturą egzystencji komunikacyjnej jednej partii i jej wpływu na operacyjny wymiar kształtowania polityki budżetowej. Skutkuje to wyrażaniem się ustawodawcy w sposób incydentalnie subiektywny.

Komentarz do oceny sytuacji makroekonomicznej Polski i kierunku polityki fiskalnej

Ustawodawca nie dookreśla stopnia w jakim rosyjska inwazja na Ukrainę wpłynęła na tempo wzrostu inflacji, co oznacza stosowanie powtarzającego się uproszczenia, stosowanego wobec oceny samej inflacji jako zjawiska. Jednocześnie FZZ nie neguje samego faktu oddziaływania sytuacji na Ukrainie na tempo wzrostu cen.





Jednak kluczem do uzyskania w pełni transparentnej oceny sytuacji makroekonomicznej, warunkującej kreację projektu ustawy budżetowej jest szczegółowe wyjaśnienie wpływu inwazji Rosji na Ukrainę na poziom wzrostu cen w poszczególnych okresach jej trwania, z uwzględnieniem działań podjętych przez Rząd RP w ciągu ostatnich lat. Ustawodawca odnosi się do tej korelacji w sposób symboliczny, wręcz dogmatyczny, choć tempo wzrostu inflacji wykroczyło poza cel NBP jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę.

Tym samym FZZ podważa całokształt refleksji zawartych w ocenie, ponieważ źródłem opisywanych zjawisk, jak np. spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego jest obniżenie spożycia, które to ustawodawca słusznie wskazuje jako kluczowy element stymulujący wzrost. Brak pogłębionej diagnozy, a w zasadzie ograniczona jej reprezentacja w zakresie dotyczącym się przyczyn dla tak wysokiego tempa wzrostu inflacji może oznaczać, że ustawodawca nakreśliła fundamentalnie ważną z punktu widzenia projektu ocenę, która nie uwzględnia konstrukcyjnych wad dla modelu rozwoju gospodarczego, a przede wszystkim wpływu instytucji państwa na model.

FZZ wyraża zrozumienie dla naturalnych ograniczeń w wymiarze możliwości prezentowania szczegółów oceny sytuacji makroekonomicznej. Natomiast sytuacja w gospodarce światowej i europejskiej wymaga poszerzenia ram oceny, np. w kontekście działań podejmowanych przez Orlen S.A czy wątku koordynacji polityk fiskalnej i monetarnej. Ustawodawca zakłada rozluźnienie w polityce monetarnej w 2024 roku, tymczasem decyzją RPP stopa procentowa NBP zostały obniżone o 75 punktów już na przełomie I i II połowy września roku bieżącego, co skutkuje, z punktu widzenia FZZ, dezaktualizacją oceny w stosunku do założeń inflacyjnych, wymiany handlowej z krajami strefy euro czy spożycia prywatnego.





Komentarz do założeń dotyczących źródeł tempa wzrostu gospodarczego

Prognozowany wzrost gospodarczy nie stanowi zarazem komplementarnej prognozy w zakresie dotyczącym realnego wzrostu jakości życia. FZZ nie podważa trafności przewidywań ustawodawcy. Już na łamach założeń do projektu ustawy budżetowej na rok 2024, FZZ zwracało uwagę na pułapkę rozwojową, tj. na wysoki koszt wzrostu. Nie oznacza to podważania wartości, którą wnoszą programy społeczne, takie jak program "Rodzina 500 Plus" czy inne. Co do zasady, FZZ stoi na stanowisku, iż sprawiedliwa redystrybucja dóbr jest właściwym elementem budowania państwa dobrobytu. Zaniepokojenie może budzić fakt, iż jak dotąd Rząd RP nie potrafił trafnie przewidywać tempa wzrostu inflacji.

Tak więc wyrażane w projekcie ustawy oczekiwanie, że zmiany w odniesieniu do programu Rodzina 500 Plus oraz wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia okażą się w pełni skutecznymi siłami budującymi wzrost w 2024 roku, mogą okazać się nietrafione lub, bez uwzględnienia dodatkowych instrumentów, mogą szybko wyczerpać swoją siłę napędową i zahamować tempo wzrostu w latach kolejnych przy jednoczesnym utrzymywaniu się wysokiej inflacji, która w skumulowanym ujęciu będzie oznaczać spadek konkurencyjności polskiej gospodarki i jednocześnie ograniczać możliwości inwestycyjne.

I to właśnie o inwestycjach mowa, gdy FZZ odnosi się do wspomnianych powyżej dodatkowych instrumentach. Mowa tu przede wszystkim o odblokowaniu środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, realizowanych docelowo w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Rząd RP, co wynika z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej, dokonywać będzie wydatkowania środków pochodzących z KPO, co w obliczu aktualnej sytuacji politycznej, wydaje się być scenariuszem możliwym do realizacji, ale możliwym wyłącznie pod warunkiem, iż to Polski Fundusz





Rozwoju nadal będzie instytucją prefinansującą poszczególne inwestycje lub szerzej - programy inwestycyjne. Oznacza to w efekcie prefinansowanie niezgodne z proceduralnie określoną definicją prefinansowania, co z kolei wymusza zastosowanie mechanizmów finansowania w oparciu o pożyczki i obligacje.

Można prowadzić spór w zakresie dotyczącym całkowitej sumy kosztów finansowania, ale nie można podważyć faktu, że te koszty zafunkcjonują i stanowią będą dodatkowe obciążenie (nawet jeśli są realizowane poza ramami ustawowymi) dla całego sektora finansów publicznych.

Realizacja KPO, zgodnie z pierwotnymi założeniami stanowiłaby w długookresowym wymiarze impuls stabilizujący i redefiniujący poszczególne elementy modelu rozwoju gospodarczego, w tak istotnych dziedzinach jak infrastruktura i energetyka. W tym miejscu warto powrócić raz jeszcze do wspomnianych powyżej dodatkowych instrumentów - realizacja KPO stanowi jeden z nich i powinna być traktowana jako szeroko pojęta inwestycja w budowanie nowych, dodatkowych fundamentów pozwalających na obniżenie kosztów inflacyjnych przyjętego modelu gospodarczego.

FZZ podkreśla istotę Krajowego Planu Odbudowy, ponieważ sam ustawodawca, w ujęciu wieloletnim, w tym w odniesieniu do kryzysu wywołanego pandemią COVID - 19, poprzez alokację środków, pokazuje ograniczone możliwości budżetowe na tle komunikowanych obietnic. Skutek jest w swoim znaczeniu banalny, tj. nie ma możliwości jednoczesnego rozszerzania tzw. polityki społecznej i realizacji wielkoskalowych programów modernizujących poszczególne obszary rozumiane docelowo jako usługi publiczne - system ochrony zdrowia czy system edukacji. Rząd RP otrzymuje od organizacji członkowskich FZZ dokumenty w formie opinii i stanowisk, w których głównym przesłaniem jest potrzeba dofinansowywania tychże obszarów.





Środki, które w ocenie FZZ powinny być przeznaczane na funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia oraz edukacji i oświaty, mają charakter strategiczny z punktu widzenia wpływu na koszty życia Polek i Polaków, którzy to z kolei konsumują usługi prywatne z dziedzin zdrowia i edukacji, z powodów niedofinansowanej ekspozytury Państwa. Ten mechanizm, stosowany od wielu lat jako pozorna alternatywa dla modelu polaryzacyjno - dyfuzyjnego można porównać do pętli - koła zamachowego dla wzrostu inflacji bazowej. Dlatego środki z Krajowego Planu Odbudowy, przeznaczone na realizację inwestycji w zwiększenie wydolności systemu edukacji i oświaty oraz ochrony zdrowia, w długofalowym wymiarze, pozwoliłyby na wypełnienie luki, której dziś Rząd RP nie wypełnia, albowiem nominalne wzrosty nakładów na zdrowie i edukację są, o ironio, pochłaniane przez inflację.

Ocena założeń dotyczących wzrostu wynagrodzeń oraz mechanizmów zwiększających płace w państwowej sferze budżetowej

Rząd RP nie wypełnił oczekiwań społecznych w zakresie dotyczącym wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, marginalizując tym samym, po raz kolejny, głos setek tysięcy pracowników i pracowników sfery publicznej. Forum przedstawiło w tej sprawie szczegółową analizę, zaprezentowaną w ramach założeń do projektu ustawy budżetowej i wcześniej - do aktualizacji Planu Konwergencji. Zarówno FZZ jak i OPZZ domagają się podwyżek średniorocznego wskaźnika wzrostu płac w państwowej sferze budżetowej w wysokości 20% jeszcze w roku bieżącym, z wyrównaniem od 1 lipca br. oraz 24 - procentowego wzrostu wskaźnika w 2024 roku. Tylko ten wariant gwarantowałby zatrzymanie kryzysu kadrowego i eksplozji frustracji społecznej większości grup zawodowych, dla których Rząd RP jest pracodawcą - pośrednim lub bezpośrednim.





Nawet jeśli Rząd RP nie wykazuje wrażliwości na standardy zatrudnienia jako na wartość samą w sobie to należy nie po raz pierwszy zobrazować skutek tej destruktywnej polityki, stosowanej wobec pracowników i pracowników państwowej sfery budżetowej. Propozycja wskaźnikowej podwyżki o 6,6% nie stanowi żadnego kompromisowego rozwiązania problemu dysproporcji jaka nastąpiła pomiędzy dotychczasowym tempem wzrostu wskaźnika płac w państwowej sferze budżetowej, a tempem wzrostu inflacji w latach 2020 - 2023. Forum dostrzega krok, który Rząd RP wykonał w stosunku do nauczycieli i funkcjonariuszy Policji oraz Straży Granicznej. Finalnie to za mało, ponieważ pozostali pracownicy państwowej sfery budżetowej mogą liczyć na ułamek korekty inflacyjnej. Tym jest bowiem podwyżka wskaźnika o 6,6% - ułamkiem wymaganej korekty inflacyjnej. Ta dramatyczna sytuacja spotęgowana jest dalszym pogłębieniem się różnic temp wzrostów wynagrodzeń pomiędzy sektorem publicznym, a prywatnym. Sam ustawodawca jest świadomy tego tragicznego dla setek tysięcy polskich rodzin zjawiska, ponieważ w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej możemy przeczytać o wzroście płac realnych w 2024 roku.

W kontekście wzrostu realnych płac w gospodarce narodowej FZZ wyraża obawę, iż uzasadnienie Rządu RP dla założenia powrotu na ścieżkę przewagi tempa wzrostu wynagrodzeń w ujęciu nominalnym nad tempem wzrostu inflacji, może okazać się nietrafne. Wzrost minimalnego wynagrodzenia nie musi, tak jak w przypadku lat poprzednich wywołać presji płacowej, ze względu na, opisywany przez samego ustawodawcę, spadek tempa aktywności gospodarczej w roku bieżącym, co z kolei może skutkować nietrafnością założeń jeśli chodzi o wpływ z podatku PIT.





Podsumowanie

FZZ zauważa postęp w zakresie konsolidacji finansów publicznych, ale uznaje jej tempo za niewystarczające. Projekt ustawy budżetowej, w stosunku do planowanych, niereprezentatywnych w ustawie wydatków pozabudżetowych jest wciąż znaczący i zmusza opinię publiczną do „domyślenia się” działań Rządu RP.

Z kolei różnica pomiędzy długiem publicznym a deficytem nadal budzi kontrowersje i nie wzmacnia zaufania do komunikowanych intencji, sygnalizowanych przez ustawodawcę.

Z poważaniem

Dorota Gardias

PRZEWODNICZĄCA
FORUM ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

