



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia na temat założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2020

Opinie
i ekspertyzy

OE-284

WARSZAWA 2020

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie,
analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii
Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Piotr Marczak

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu
luty 2020

Dr Andrzej Bratkowski

Opinia na temat założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2020

Rozwój sytuacji makroekonomicznej w 2020 r. obarczony jest wysoką niepewnością. Dotyczy to zarówno sytuacji międzynarodowej, jak i gospodarki polskiej.

Otoczenie międzynarodowe

W odniesieniu do sytuacji międzynarodowej główną niewiadomą jest wzrost gospodarki chińskiej w warunkach epidemii koronawirusa, a także wpływ porozumienia handlowego z USA na handel międzynarodowy Chin. W Stanach Zjednoczonych aktualne trendy wskazują na lekką poprawę tempa wzrostu gospodarczego. Bardziej złożona jest sytuacja w Unii Europejskiej, a przede wszystkim u największego partnera handlowego Polski, czyli Niemiec. W Niemczech stosunkowo dobrym danym z sektora usług towarzyszą nadal bardzo złe dane w przemyśle, który w kolejnych miesiącach odnotowuje spadki produkcji. W grudniu 2019 spadek ten wyniósł 6,8%. Także indeksy PMI, nie tylko w Niemczech, ale w całej Unii Europejskiej, mimo nieznaczonej poprawy pod koniec roku, nadal utrzymują się na poziomach wskazujących dalsze pogorszenie koniunktury. Nadal dużą niewiadomą pozostaje skala negatywnego wpływu Brexitu na sytuację gospodarczą Wielkiej Brytanii i jej handel z krajami Unii Europejskiej. W sumie oceniam, że w Unii Europejskiej należy w 2020 r. liczyć się ze stagnacją gospodarczą – wzrost PKB raczej nie przekroczy 1%.

Sytuacja gospodarcza Polski

Skala niepewności w odniesieniu do gospodarki polskiej wydaje się jeszcze większa niż w otoczeniu międzynarodowym. Poza czynnikami

o charakterze koniunkturalnym niepewność pogłębiająca jest przez sytuację polityczną związaną z nieprzewidywalnością kolejnych decyzji politycznych rządu. Obawy prowadzących działalność gospodarczą związane są zarówno z konfliktem z Unią Europejską na tle zmian prawnych dotyczących funkcjonowania systemu sądownictwa, jak i kontrowersjami wokół zgodności z Konstytucją nowych inicjatyw legislacyjnych, a także pośpiesznego trybu ich uchwalania przez Sejm. Równie niepokojące są decyzje stricte ekonomiczne, wprowadzane bez szerszych konsultacji społecznych (obniżka PIT dla młodych pracowników, znaczna podwyżka płacy minimalnej). Niepewność pogłębiają także nagłe zmiany decyzji polegające na zapowiadaniu nowych regulacji, a następnie wycofywaniu się z nich bez określenia, czy jest to ostateczna decyzja, czy tylko odłożenie na bliżej nieokreślony czas zapowiadanej zmiany regulacji (zniesienie górnego pułapu składki na ZUS, zapowiedzi inicjatyw rządowych wspierających osoby mające kredyty we frankach szwajcarskich).

Szereg zmian ustawowych wprost lub poprzez odmienną interpretację prawa i praktykę jego egzekwowania spowodował wyraźny wzrost fiskalizmu. Przykładem jest podatek nałożony na banki, zapowiedzi wprowadzenia podatku od sklepów wielkopowierzchniowych, a także sankcje karne związane z naruszeniem – faktycznym lub domniemanym przez aparat skarbowy lub prokuraturę – przepisów podatkowych (przywrócenie 30-procentowej sankcji za błędne deklaracje VAT, konfiskata rozszerzona).

Niepokój budzi także polityka personalna prowadzona w dużych spółkach Skarbu Państwa o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki oraz tendencja do zwiększania ingerencji państwa w funkcjonowanie rynków finansowych, czego najbardziej jaskrawymi objawami było przejęcie kontroli nad bankiem Pekao SA, a także ustawa o pracowniczych programach kapitałowych.

Niepewność dotyczy nie tylko uwarunkowań prawnych i przyszłej koniunktury, ale także oceny sytuacji gospodarczej w ostatnich latach. Od 2016 r. prowadzona jest dość nietypowa – w porównaniu z innymi krajami rozwiniętymi – polityka gospodarcza, polegająca na prowadzeniu ekspansywnej polityki monetarnej i stosunkowo restrykcyjnej polityce fiskalnej nastawionej z jednej strony na wzrost dochodów z danin publicznych, a z drugiej na silną redystrybucję dochodów. Z badań GUS budżetów gospodarstw domowych wynika, że w 2018 r. w stosunku do 2015 nastąpił silny wzrost nominalnych dochodów rozporządzalnych gospodarstw z pierwszej i drugiej grupy kwintylowej (odpowiednio 47% i 31%), przy znacznie wolniejszym wzroście tych dochodów w dwóch

najwyższych grupach (wzrost odpowiednio o 19,5% i 16%). Takie różnice w dynamice dochodów pociągają za sobą znaczne zmiany w strukturze popytu konsumpcyjnego, a w ślad za tym, także w strukturze produkcji i inwestycji. Na tego typu zmiany nakładały się bardzo silne zmiany koniunkturalne: dynamika PKB w Unii Europejskiej poprawiła się z -0,4% w 2013 r. do 2,6% w 2017 r.

Zmiany polityki gospodarczej oraz koniunktury zewnętrznej doprowadziły do istotnych zakłóceń w relacjach różnych agregatów makroekonomicznych. Głównym czynnikiem napędzającym wzrost gospodarczy była konsumpcja. Bardzo szybkiemu wzrostowi płac i konsumpcji nie towarzyszyło jednak, obserwowane zwykle w takiej sytuacji, jeszcze silniejsze ożywienie inwestycji. Także wzrost eksportu, mimo poprawy koniunktury zagranicznej, był stosunkowo skromny. Jeszcze bardziej uderzająca jest niespotykana wcześniej bardzo niska elastyczność importu względem wzrostu PKB, która tylko w niewielkim stopniu daje się wytłumaczyć słabym wzrostem eksportu będącego zawsze najbardziej importochłonnym agregatem makroekonomicznym. W efekcie napędzanemu przez konsumpcję wzrostowi gospodarczemu nie towarzyszyło pogorszenia salda handlu zagranicznego, co także jest zjawiskiem bardzo nietypowym w świetle zależności obserwowanych w poprzednich latach.

Wreszcie zastanawiający jest bardzo umiarkowany wzrost cen zarówno konsumpcyjnych, jak i producentów. Przy niskich inwestycjach silny wzrost konsumpcji zwykle prowadzi albo do wzrostu importu, albo do wzrostu cen, a najczęściej do obu tych zjawisk. Nic takiego w polskiej gospodarce w latach 2016-2019 się nie przydarzyło. Tylko częściowo można te anomalie tłumaczyć zmianą w strukturze popytu konsumpcyjnego: silny wzrost konsumpcji gospodarstw o niskich dochodach mógł spowodować, że wzrost sprzedaży, a w ślad za tym produkcji, nastąpił przede wszystkim w odniesieniu do wyrobów niższej jakości. Nie można wykluczyć, że tego rodzaju regres w strukturze produkcji pozwolił lepiej wykorzystać moce produkcyjne w mniej zaawansowanych technologicznie przedsiębiorstwach, dzięki czemu możliwy był wzrost ich produkcji mimo niskiej stopy inwestycji. Co więcej, ceny takich wyrobów najbardziej odbiegały od cen ich importowanych substytutów, tak więc wzrost popytu w tych grupach towarów nie przekładał się na zwiększony import dóbr konsumpcyjnych. Jednak te zjawiska mogą tylko częściowo tłumaczyć nietypowe relacje różnych danych statystycznych. Porównując nominalny wzrost konsumpcji gospodarstw domowych w okresie 2015-2018, udział żywności w tych latach w koszyku wskaźnika cen dóbr i usług konsumpcyjnych

i raportowany przez GUS wzrost cen żywności, można oszacować, że realny wzrost konsumpcji żywności w 2018 r. w stosunku do 2015 wyniósł około 7,5%. Ta wielkość jest jednak w oczywisty sposób niespójna z pochodzącymi z badań budżetów gospodarstw domowych danymi o fizycznych rozmiarach spożycia towarów żywnościowych. Średnia dynamika spożycia towarów żywnościowych uwzględnionych w tym badaniu jest ujemna i wynosi -1,5%! Nawet jeśli w analizie pominie się towary o ujemnej elastyczności popytu względem dochodu (można to stwierdzić na podstawie różnicy poziomów spożycia dla różnych grup kwintylowych) to i tak średni wskaźnik dynamiki spożycia wyniósł tylko -0,7%.

Równie zastanawiające są dane dotyczące cen produkcji budowlanej, przede wszystkim w latach 2017 i 2018. Zgodnie z danymi GUS produkcja budowlana w tych latach rosła odpowiednio aż o 10,9% i 13,7%, płace o 6,7% i 6,4% a ceny zaledwie o 0,6% i 2,7%. Takie dane sugerują spadek rentowności sprzedaży, ale rentowność ta wzrosła: z 3,1% w 2016 r. do 3,6% w 2017 i 4,2% w 2018 r. Na znacznie szybszy wzrost kosztów w produkcji budowlanej niż by można wnioskować na podstawie oficjalnych wskaźników wzrostu cen i rentowności wskazywano też w przekazanym w sierpniu 2019 r. premierowi Morawieckiemu raporcie Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa. Oszacowane na podstawie prowadzonych przez firmy budowlane ksiąg rachunkowych wzrosty kosztów w okresie I kwartał 2016 do I kwartału 2019 r. wynosiły: cement 44%, asfalt 62%, stal zbrojona 53%, olej napędowy 28%. Te wskaźniki potwierdzają, że nie było możliwości poprawy rentowności produkcji budowlanej bez znacznie silniejszego niż szacowany przez GUS wzrostu cen usług budowlanych.

Innym istotnym źródłem niepewności jest skala poprawy ściągalności podatku VAT. Ministerstwo Finansów, obliczając zmiany luki VAT, opiera się na metodologii nieuwzględniającej ani zjawiska procykliczności dochodów podatkowych, ani wzrostu efektywnej średniej stawki VAT na skutek wymuszania mniej korzystnych dla przedsiębiorców interpretacji przepisów podatkowych. Drugi z tych czynników ma charakter jednorazowy i mógł przyczynić się do wzrostu dochodów w roku 2017 i 2018. W 2019 r. efekt ten już nie działał i nie będzie też działał w 2020 r. W przypadku efektów związanych z cyklem gospodarczym wyraźne spowolnienie wzrostu gospodarczego może doprowadzić do jeszcze silniejszego spadku dynamiki dochodów budżetowych.

Reasumując, wydaje się, że zmiany w strukturze popytu i – prawdopodobnie – związane z tym zmiany w doborze wyrobów-reprezentantów i inne trudne do zidentyfikowania zmiany metodologii badań

cen doprowadziły do zakłócenia porównywalności danych, skutkującego zaniżeniem dynamiki cen. O tym, że tego rodzaju efekty są możliwe świadczą nawet wyjaśnienia samego GUS dotyczące zmian w doborze i opisie towarów reprezentantów w grupie towarów odzież i obuwie. W wyjaśnieniach do tych zmian stwierdza się, że „Ewentualny wpływ (o ile wystąpi) zmian na wielkość obliczanych wskaźników cen konsumpcyjnych nie będzie możliwy do oszacowania, z uwagi na brak możliwości równoległego prowadzenia badania cen w dwojaki sposób.”

Scenariusz makroekonomiczny dla 2020 r.

Ocena realności założeń do ustawy budżetowej wymaga uwzględnienia powyższych problemów, w celu rekonstrukcji prawdziwych trendów występujących w gospodarce w ostatnich latach i oceny, na ile trendy te mogą ulec zmianie w przyszłym roku. W niniejszym opracowaniu przyjęto, że niektóre wskaźniki cen w latach 2017-2019 zostały niedoszacowane (a wskaźniki realnego wzrostu przeszacowane), choć skala tych odchyłeń jest niemożliwa do wyznaczenia. Wydaje się jednak, że w 2019 r. skala błędów jest już wyraźnie mniejsza, co można tłumaczyć faktem, że po silnych zmianach struktury popytu i produkcji w latach 2017-2018 struktura tych agregatów ustabilizowała się, ograniczając ryzyko nieporównywalności danych. Stąd też widoczne w danych GUS przyspieszenie wzrostu cen zarówno towarów i usług konsumpcyjnych, jak i usług budowlanych. Dlatego formułując własny scenariusz makroekonomiczny na rok 2020, będący punktem odniesienia dla założeń makroekonomicznych przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2020 zakładam, że w 2020 r. szacunki wzrostu cen nie będą już zawierały poważniejszych błędów. Natomiast przyjmuję, że szybszy niż to wynika z danych GUS wzrost cen w poprzednich latach, w znacznym stopniu wymuszony sytuacją na rynku pracy, polityką fiskalną, a jednocześnie możliwy dzięki ekspansywnej polityce monetarnej, spowodował stosunkowo szybki spadek konkurencyjności produkcji krajowej. To oraz pogorszenie koniunktury zewnętrznej spowoduje spowolnienie wzrostu produkcji. Wprowadzone w ubiegłych latach regulacje ograniczające aktywność zawodową (500+, obniżenie wieku emerytalnego) i wymuszające wzrost najniższych płac (silna podwyżka płacy minimalnej) spowodują, że dynamika płac przeciętnych pozostanie nadal wysoka, jednak kosztem ograniczenia zatrudnienia w części firm, które – wobec gorszej koniunktury – na taki wzrost płac nie mogą sobie pozwolić. Presja płacowa będzie jeszcze w I półroczu 2020 r. źródłem przyspieszonego wzrostu

cen, a ten z kolei przyczyni się do wzrostu konkurencyjności towarów importowanych. W efekcie będziemy mieli do czynienia z osłabieniem dynamiki spożycia indywidualnego i jednoczesnym pogorszeniem sald wymiany handlowej z zagranicą. Gorsza koniunktura zewnętrzna, wolniejszy wzrost popytu konsumpcyjnego i spadek rentowności produkcji na skutek presji płacowej nie będą sprzyjać aktywności inwestycyjnej – dynamika inwestycji w środki trwałe obniży się, niższy też będzie przyrost zapasów. Taki scenariusz ma też uzasadnienie w najnowszych wynikach badań koniunktury prowadzonych przez NBP, wskazujących na wyraźne pogorszenie ocen zarówno bieżącej, jak i przyszłej sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw i ich aktywności inwestycyjnej.

Silne spowolnienie wzrostu gospodarczego w I półroczu skłoni, moim zdaniem, Radę Polityki Pieniężnej w połowie roku do obniżki stopy procentowej o 0,5 punktu procentowego. Mimo obniżki stóp procentowych wyhamowanie popytu krajowego spowoduje, że w drugim półroczu 2020 r. inflacja stopniowo będzie się obniżać. Spowolnienie wzrostu gospodarczego, wyższa inflacja i niższe stopy procentowe doprowadzą do niewielkiego osłabienia złotego w drugiej połowie 2020 r.

Szczegółowe dane scenariusza makroekonomicznego, który moim zdaniem jest najbardziej prawdopodobny, zawarte są w ostatniej kolumnie tabeli zamieszczonej w załączniku. Źródłem danych dotyczących wykonania w 2019 r. są publikacje GUS, mają one jednak charakter wstępny.

Wnioski końcowe

Porównanie przedstawionej w tabeli prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych z założeniami makroekonomicznymi przyjętymi w ustawie budżetowej na rok 2020 prowadzi do wniosku, że przyjęte tam założenia co do tempa wzrostu gospodarczego są zbyt optymistyczne. Niedoszacowana jest także skala wzrostu cen. W przypadku dochodów budżetowych oba te czynniki w znaczniej mierze się równoważą, choć wydaje się, że efekt procykliczności dochodów budżetowych może spowodować, że dochody okażą się niższe od założonych w ustawie. Groźniejsze mogą być skutki niedoszacowania wzrostu cen dla wydatków budżetowych, które w takim przypadku realnie będą niższe niż to zakłada projekt ustawy. Może to mieć negatywny wpływ przede wszystkim na jakość usług publicznych, gdyż wzrost płac w sektorze publicznym od kilku lat jest wolniejszy niż w sektorze przedsiębiorstw.

Tabela. Założenia makroekonomiczne do ustawy budżetowej na 2020 r. na tle prognozy makroekonomicznej autora opinii

Wskaźnik	jedn.	2019 Uzasadnienie do projektu ustawy	2019 Wykonanie	2020 Uzasadnienie do projektu ustawy	2020 Prognoza
PKB – wzrost realnie	%	4,0	4,0	3,7	2,3
Eksport	%	5,3	bd	4,8	2,1
Import	%	6,0	bd	5,1	2,4
Popyt krajowy	%	4,2	3,8	3,8	2,5
Spożycie	%	4,3	4,0	3,5	2,9
Akumulacja	%	5,8	3,0	5,0	1,0
Nakłady brutto na środki trwałe	%	5,7	7,8	5,6	3,8
Wkład eksportu netto do wzrostu PKB	p.p.	-0,1	0,2	-0,1	-0,2
PKB – wzrost w cenach bieżących	%	5,7	bd	6,1	3,7
Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	1,8	2,3	2,5	2,9
Wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	1,7	1,2	2,2	0,5
Deflator PKB	%	1,7	bd	2,4	1,4
Nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw	%	7,7	6,5	6,3	6,6
Wzrost przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw	%	2,7	2,7	0,7	-0,2
Stopa bezrobocia; koniec okresu	%	5,5	5,2	5,1	5,3
Kurs Euro	PLN	4,30	4,30	4,30	4,35
Stopa procentowa operacji otwartego rynku; średnia w okresie	%	1,5	1,5	1,5	1,25
Saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego w relacji do PKB	%	-1,2	bd	-1,4	-1,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej 2019 i 2020; wykonania budżetu za rok 2019 (GUS) oraz danych GUS; 2020 – prognoza własna.