

# OPZZ o projekcie budżetu 2021 r.

<https://www.opzz.org.pl/aktualnosci/kraj/opzz-o-projekcie-budzetu-2021-r>



21 WRZESIEŃ 2020



OPZZ, AKTUALNOŚCI, POROZUMIENIE, WYDARZENIA



Prowadzone w Radzie Dialogu Społecznego negocjacje dotyczące projektu budżetu państwa na przyszły rok zakończyły się fiaskiem, dlatego Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, stosownie do art. 18 ust. 4 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, przedstawiło w piątek (18 września br.) opinię w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2021. **Nasza opinia jest jednoznacznie negatywna.**

W opinii wskazujemy, że brak Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz niezakończone prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020 utrudniają analizę projektu planu finansowego państwa oraz zmniejszają transparentność zakresu informacji dotyczących dochodów i wydatków prezentowanych w przekazanym Radzie Dialogu Społecznego do zaopiniowania dokumencie. W szczególności negatywnie należy ocenić nieskonsultowanie z partnerami społecznymi - bez podania przyczyn - projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok bieżący. **Świadczy to o nieprzejrzystości prowadzenia procesu legislacyjnego w sprawach pozostających w centrum zainteresowania związków zawodowych i lekceważeniu zasad dialogu społecznego przez rząd.**

OPZZ zauważa, że projekt budżetu państwa na przyszły rok zawiera rozwiązania w obszarze polityki płacowej i podatkowej niekorzystne dla pracujących, przez co nie odpowiada na wyzwania społeczne i gospodarcze kraju związane z wystąpieniem pandemii COVID-19. Zwiększa także niepewność pracujących w zakresie utrzymania źródeł ich dochodów (np. poprzez zwolnienia w administracji publicznej) oraz zagwarantowania realnego wzrostu wynagrodzeń (np. poprzez zamrożenie płac w państwowej sferze budżetowej).

OPZZ podtrzymuje wyrażone w opinii do Założeń projektu budżetu państwa na rok 2021 wątpliwości dotyczące planowanej dynamiki wzrostu niektórych komponentów wzrostu gospodarczego w przyszłym roku. **Wskazuje ponadto na wewnętrzną sprzeczność projektu**

**ustawy budżetowej w zakresie niektórych wskaźników makroekonomicznych.** Z jednej strony rząd zakłada, że podstawowym czynnikiem odpowiedzialnym za tempo wzrostu PKB w 2021 r. będzie oczekiwane przyspieszenie w popycie krajowym. W szczególności przewidywany jest wzrost głównego elementu bazy podatku VAT tj. spożycia prywatnego, w ujęciu realnym o 4,4%. Z drugiej zaś planuje zwolnienia w administracji publicznej, zamraża fundusz wynagrodzeń w sferze budżetowej, ogranicza wzrost wynagrodzenia minimalnego i waloryzację rent i emerytur. **Wszystko to spowoduje nie tylko zmniejszenie popytu wewnętrznego, ale także wzrost bezrobocia, zwiększenie dysproporcji dochodowych w społeczeństwie i spadek - z uwagi na inflację - siły nabywczej wynagrodzeń.** W tym kontekście założenie, że wkład konsumpcji prywatnej w PKB osiągnie poziom 2,5 p.p. wydaje się ryzykowne, szczególnie, że wzrasta opodatkowanie dochodów, co wynika m.in. z zamrożenia skali podatkowej w kolejnym roku, przedłużenia obowiązywania podwyższonych stawek podatku VAT oraz poboru nowych podatków i opłat (tzw. podatek cukrowy czy podatek handlowy). Dlatego prognozę przyspieszenia tempa spożycia prywatnego i popytu krajowego uznajemy za zbyt optymistyczną. **Generalnie uważamy, że konsumpcję prywatną wspierać powinny nie tylko transfery socjalne, ale przede wszystkim płace.**

Podobnie należy ocenić szacowane tempo wzrostu inflacji i nakładów brutto na środki trwałe. Warto podkreślić, że choć **cenę towarów i usług w sierpniu br. były niższe niż w lipcu br. (o 0,1%), to wciąż płacimy więcej niż w ubiegłym roku, głównie za sprawą szybko rosnących cen usług (6,6%).** Kolejne miesiące przyniosą dalszy wzrost inflacji, która pozostaje wciąż dużo wyższa niż w większości krajów Unii Europejskiej, gdzie ceny spadają lub pozostają stabilne.

Wątpliwości budzi ponadto prognozowane tempo inwestycji prywatnych (wzrost realny o 3,3%). Istnieje poważne ryzyko, że inwestycje nie wzrosną w przewidywanym przez rząd tempie. Ze względu na pesymistyczne nastroje podmiotów gospodarczych oraz zwiększoną niepewność inwestycje w sektorze prywatnym mogą wspierać wzrost gospodarczy w stopniu mniejszym niż założono w rządowym scenariuszu. Naszym zdaniem nie zwiększą się one tak dynamicznie, ponieważ słabsza będzie konsumpcja prywatna, a popyt zewnętrzny zostanie ograniczony osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego u naszych głównych partnerów handlowych w Unii Europejskiej.

### **Dochody i wydatki**

Po spodziewanym spadku w 2020 r. prognozuje się, że w 2021 r. dochody podatkowe wzrosną o 5,3% (r/r), a ich udział w stosunku do PKB zmniejszy się o 0,1 p.p. (do 15,6% PKB). Zwiększą się dochody z tytułu podatków: VAT (6,5%), akcyzy (4,9%) i PIT (6,2%), ale zmniejszą z podatku CIT (o 4,1%) oraz dochody niepodatkowe (o 30%), w tym z cła (o 5%). Analiza projektu ustawy budżetowej dowodzi, że główny ciężar utrzymania państwa, w tym zapewniania pomocy przedsiębiorcom oraz finansowania ważnych społecznie zadań w okresie pandemii wirusa COVID-19 spoczywać będzie na pracujących. Dane statystyczne potwierdzają, że są oni bardziej obciążeni podatkami niż prowadzący działalność gospodarczą. **Zatem choć przedsiębiorcy są głównymi beneficjentami pomocy udzielanej w ramach tzw. tarcz antykryzysowych, to jednak będą oni kontrybuować w kosztach funkcjonowania państwa na poziomie niższym niż w 2019 r.**

### **Konsolidacja finansów publicznych**

Na wysokość deficytu w roku bieżącym bez wątpienia będzie miało wpływ przenoszenie wydatków między działami budżetu i wyłączenie niektórych z nich poza budżet państwa, co pozwoli zmniejszyć wysokość deficytu w roku przyszłym. Takie zabiegi księgowe należy ocenić negatywnie, ponieważ ograniczają one przejrzystość budżetu państwa, utrudniają ocenę całościowego obrazu kondycji finansów publicznych i wpływają na strategię konsolidacji finansów publicznych. **Uważamy, że skala konsolidacji oraz sposób jej przeprowadzenia powinny zostać skonsultowane z Radą Dialogu Społecznego a samo ograniczenie deficytu budżetowego nie może odbywać się kosztem oszczędności na wynagrodzeniach w sferze budżetowej lub poprzez cięcia nakładów na usługi publiczne i inwestycje społeczne.**

### **Rynek pracy**

**Projekt ustawy budżetowej na 2021 r. marginalnie odnosi się do obszaru rynku pracy.** Założeniem jest spadek przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2020 r. o 2,4%, a w kolejnym roku o 0,7%. Przewiduje się, że stopa rejestrowanego bezrobocia na koniec 2021 r. sięgnie 7,5%, a w następnych latach bezrobocie będzie powoli spadać wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy i procesem demograficznym powodującym ubytek siły roboczej.

**W ocenie OPZZ przedstawiona prognoza dotycząca bezrobocia jest zbyt optymistyczna, a przeprowadzona diagnoza sytuacji na rynku pracy – niedostateczna.** Nie zawiera bowiem między innymi informacji o procesach migracyjnych w dobie pandemii, prognoz dotyczących tych procesów po jej zakończeniu ani rekomendacji działań z tym związanych.

**OPZZ negatywnie ocenia brak systemowych działań rządu na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa zatrudnienia i ograniczenia niestabilnych form zatrudnienia.** Niezmiennie stoimy także na stanowisku, że państwo powinno aktywnie działać na rzecz promocji stabilnego zatrudnienia w ramach umów o pracę na czas nieokreślony oraz proponować działania wspierające zatrudnienie, czego zabrakło w kolejnych rządowych propozycjach tarcz antykryzysowych.

#### **Wynagrodzenia i redukcja zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej**

W projekcie ustawy budżetowej rząd podtrzymał decyzję o zamrożeniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (wskaźnik 100,0%). Wyłącza się ponadto obowiązek tworzenia w 2021 roku funduszu nagród dla szeregu grup pracowników tej sfery m.in. dla pracowników jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Zostanie także obniżona w porównaniu do roku 2020 wysokość rezerw celowych na nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne i odprawy z tytułu niezdolności do pracy pracowników w jednostkach organizacyjnych o zatrudnieniu nieprzekraczającym 50 osób. **To złe decyzje, których OPZZ nie akceptuje. Będą one miały swoje negatywne konsekwencje, podobnie jak zapowiedziane zwolnienia w administracji publicznej. OPZZ protestuje przeciwko takim praktykom. Szkodzą one nie tylko pracującym, ale także całej gospodarce.**

Zauważamy, że na pracowników sfery budżetowej nałożono nowe obowiązki wynikające z uchwalenia kolejnych tarcz antykryzysowych. W obecnej sytuacji na rynku pracy, w której sektor prywatny coraz częściej sięga po zasoby pracy sektora publicznego, oferując pracownikom wyższe płace, stabilizacja zatrudnienia i pewność wypłaty wynagrodzenia nie zagwarantują zmniejszenia fluktuacji zatrudnienia. Dlatego niezbędne jest zagwarantowanie pracownikom sfery budżetowej godnych wynagrodzeń poprzez ich coroczny wzrost.

**W tym kontekście niezrozumiały i nieracjonalny jest zamiar redukcji zatrudnienia w administracji publicznej. Strona rządowa wychodzi z błędnego założenia, że w obecnej sytuacji głównym problemem jest przerost zatrudnienia. Nie można się z tym zgodzić – realnym problemem są niskie wynagrodzenia.** Większość zatrudnionych pracuje często w nadgodzinach i w weekendy, z naruszeniem przepisów dotyczących czasu pracy. Trzeba zauważyć, że w związku z pandemią COVID-19 pracownicy administracji publicznej otrzymali wiele nowych zadań związanych chociażby z wypłatami zasiłków, świadczeń czy sprawozdawczością. Dlatego OPZZ uważa, że szczególnie w okresie pandemii koronawirusa potrzebne jest sprawne państwo oraz zmotywowani i godnie opłacani pracownicy, którzy zapewnią wszystkim obywatelom właściwy poziom realizacji zadań administracji publicznej. Zwolnienia urzędników doprowadzą jedynie do tego, że zadania należące do administracji publicznej nie będą realizowane w terminie - i to nie z winy pracowników, a z powodu braku kadr. W ocenie OPZZ zwolnienia w administracji publicznej są niedopuszczalne, dlatego podejmiemy działania, które uchronią pracujących w administracji publicznej przed zwolnieniami.

#### **Minimalne wynagrodzenie za pracę**

Negatywnie oceniamy decyzję Rady Ministrów z dnia 15 września br. dotyczącą kwoty wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę (2 800 zł brutto) i minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. w wysokości 18,30 zł (w 2020 r. - 17 zł). Oznacza to wzrost minimalnego wynagrodzenia o 7,7% w stosunku do płacy minimalnej obowiązującej w bieżącym roku (2 600 zł). W rezultacie w 2021 r. minimalne wynagrodzenie będzie stanowił – jeśli sprawdzą się rządowe szacunki – 53,2%

prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na 2021 r. Rządowa decyzja oznacza wzrost płacy minimalnej o 141 zł netto do poziomu 2062 zł netto. **Zauważamy, że ustalona kwota wzrostu jest zbyt niska w stosunku do wysokiej inflacji, rosnących kosztów utrzymania oraz nie znajduje uzasadnienia merytorycznego. Zamiar oparcia wzrostu gospodarczego o konsumpcję prywatną, co sygnalizuje rząd, powinien być powiązany ze wzrostem najniższych płac.**

Uważamy, że w sytuacji kryzysu rząd powinien podzielić się odpowiedzialnością za wzrost najniższych wynagrodzeń, dlatego **OPZZ złożyło propozycję, aby płaca minimalna w 2021 r. wzrosła o 19,2% do poziomu 3100 zł, co zapewniłoby pracownikom, że ich wynagrodzenie minimalne wzrośnie o 353 zł netto do poziomu 2273 zł.** Niestety propozycja OPZZ nie została uwzględniona, podobnie jak alternatywny wniosek dotyczący obniżenia klina podatkowego, który przyniósłby ten sam efekt wzrostu netto płacy minimalnej.

OPZZ podtrzymuje zatem swoją propozycję w tym zakresie i proponuje:

- podniesienie wysokości zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów, do kwoty 500 zł;
- objęcie kwotą wolną od podatku w wysokości 8000 zł dochodu odpowiadającego rocznej kwocie minimalnego wynagrodzenia za pracę.

### **Wskaźnik waloryzacji emerytalno-rentowej**

OPZZ negatywnie ocenia brak uwzględnienia przez stronę rządową uzgodnionego stanowiska strony pracowników Rady Dialogu Społecznego z dnia 13 sierpnia 2020 r. w sprawie prognozowanego wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2021 r. Strona związkowa uznała za niewystarczającą propozycję rządu, która zakłada zwiększenie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2021 r. na poziomie ustawowego minimum, wynoszącego co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2020 r. Oznacza to waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2021 r. na poziomie 103,84%.

**Należy przypomnieć, że strona pracowników postulowała m. in. aby wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2021 r. wynosił nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w 2020 roku, zwiększony o co najmniej 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia za pracę w 2020 r., co oznacza wskaźnik waloryzacji emerytur i rent na poziomie 103,9%.**

Jednocześnie OPZZ negatywnie ocenia brak propozycji rządu odnośnie wprowadzenia mieszanego mechanizmu waloryzacji emerytur i rent w postaci waloryzacji procentowo-kwotowej. W naszej ocenie bezwzględne minimum, jakie należałoby wprowadzić to kwota co najmniej 80 zł, uzasadniona co najmniej wysokością minimum socjalnego dla jednoosobowych gospodarstw emerytów, które wynosi 1191,40 zł.

### **System podatkowy**

OPZZ negatywnie ocenia brak działań rządu w zakresie zmniejszenia opodatkowania pracy. W projekcie budżetu nie przewidziano zmian podatkowych pozwalających na wzrost dochodów do dyspozycji pracujących, choć daniny publicznie są znaczącym składnikiem wynagrodzeń brutto pracowników. System podatkowy w Polsce będzie zatem nadal niesprawiedliwy i odbiegał od zachodnich standardów. Utrzymana została 19% stawka podatku PIT dla prowadzących działalność gospodarczą a ponadto uwzględniono koszty nowych rozwiązań podatkowych korzystnych dla podatników podatku dochodowego od osób prawnych. Nie zostaną zatem zmienione niekorzystne relacje między opodatkowaniem kapitału i pracy, obecnie bowiem opodatkowanie kapitału jest niższe niż dochodów z pracy. W ten sposób system podatkowy promuje niskie opodatkowanie dochodów korporacyjnych.

**Uważamy, że rząd powinien zmniejszyć opodatkowanie pracy. Biorąc pod uwagę powyższe, uznajemy za zasadną kompleksową reformę prawa podatkowego, której celem powinno być m.in. zmniejszenie opodatkowania pracy.** W ocenie OPZZ należy wprowadzić silniejszą progresję podatkową w podatku PIT poprzez nowe stawki i progi podatkowe. Rząd

powinien także zmniejszyć klin podatkowy, poprzez podniesienie wysokości zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów. Niezbędna jest też zmiana obecnie obowiązujących przepisów ustalających zasady ustalania kwoty wolnej od podatku.

## **Ochrona zdrowia**

OPZZ z zadowoleniem przyjmuje, iż w 2021 r. ustawowa gwarancja wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie ochrony zdrowia wypełnia ustawowy obowiązek zwiększenia w roku 2021 nakładów na finansowanie ochrony zdrowia do poziomu 5,3% PKB. Kwotowo, wydatki budżetowe na ochronę zdrowia na 2021 r. w wielkości ponad 20 mld zł zapowiadają się optymistycznie. **OPZZ zauważa jednak, że większość z tych środków, ponad 11 mld zł, stanowią dotacje i subwencje, zaś w samym dziale ochrony zdrowia wydatki stanowią niecałe 9 mld zł. Pojawia się więc szereg uzasadnionych pytań odnośnie struktury wydatków, ale też o poziom wzrostu wydatków w samym dziale 851 Ochrona zdrowia jako działu budżetu, z którego wprost kierowane są środki na leczenie pacjentów w różnych zakresach świadczeń.** Tej odpowiedzi nie znajdujemy w przedłożonym projekcie budżetu państwa, podobnie jak przeznaczenia znaczącej kwoty dotacji i subwencji.

**OPZZ corocznie podtrzymuje stanowisko, by do projektu budżetu państwa był dołączany plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia,** stanowiący kompleksową informację o finansowaniu ochrony zdrowia z dwóch źródeł: budżetu państwa i NFZ. Tak kompleksowe zestawienie finansowania zadań z obu źródeł pokazałoby znaczące dysproporcje między wydatkami budżetu państwa i NFZ.

## **Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy**

**OPZZ negatywnie ocenia zmianę proporcji wysokości składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy. Zmiana ma charakter systemowy, a w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej nie została przedstawiona rzetelna argumentacja.**

Wysokość 1% podstawy wymiaru składek, które odebrano Funduszowi Pracy, ma zostać przekazana na rzecz Funduszu Solidarnościowego, przez co nastąpi zmiana proporcji odprowadzania składek w obrębie tych dwóch funduszy. **Propozycja obniżenia podstawy wymiaru składek na Fundusz Pracy, który służy przeciwdziałaniu bezrobociu i łagodzeniu jego skutków nie jest zrozumiała także w związku z przewidywanymi negatywnymi zjawiskami na rynku pracy** a także rażąco niską wysokością zasiłków dla bezrobotnych. W ocenie OPZZ tak znaczące obniżenie składki na Fundusz Pracy będzie skutkować zmianą struktury zadań i wydatków Funduszu, co może mieć dalsze negatywne konsekwencje związane z realizacją aktywnych polityk rynku pracy.

Zwracamy także uwagę na proponowaną zmianę przeznaczenia Funduszu Solidarnościowego, którego podstawowym zadaniem jest przede wszystkim wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych. Obecna zmiana w zakresie znaczącego wzrostu podstawy wymiaru składki Funduszu Solidarnościowego o dodatkowy 1% kosztem Funduszu Pracy zmierza do uczynienia z niego dodatkowego filaru wsparcia finansowego emerytów i rencistów, w tym także finansowania rent socjalnych czy zasiłków pogrzebowych. Nie taka była idea jego powstania, o czym OPZZ przypominało wielokrotnie.

## **Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych**

OPZZ nie akceptuje propozycji rządu, aby podstawą ustalenia wysokości odpisu było, analogicznie jak w roku bieżącym, przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2018 r., czyli kwota 4 134,02 zł, a sama wysokość odpisu wynosiła 1550,26 zł. **Oczekujemy pełnego odmrożenia odpisu na ZFŚS dla wszystkich grup zawodowych w 2021 r. i zabezpieczenia środków na ten cel w projekcie budżecie państwa na 2021 rok.**

## **Otwarte Fundusze Emerytalne**

**Dla OPZZ nie do przyjęcia jest niejasny przekaz rządu odnośnie planów związanych z likwidacją Otwartych Funduszy Emerytalnych.** Uwagę zwraca nieprecyzyjność, a nawet

sprzeczność informacji zawartych zarówno w projekcie ustawy budżetowej, projekcie tzw. ustawy okołobudżetowej i planach prac rządu na III kw. br.

Przykładowo, projekt ustawy okołobudżetowej wskazuje, że plan likwidacji OFE został tymczasowo zawieszony i przełożony na kolejny rok, lecz projekt budżetu na 2021 r. nie wskazuje jakichkolwiek propozycji likwidacji OFE. Z kolei w wykazie prac rządu na III kw. 2020 r. podana jest informacja o planowanych pracach rządu nad ustawą mającą przebudować model funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych, w praktyce likwidując OFE. **Zdaniem OPZZ nie do przyjęcia jest brak jednoznacznej decyzji rządu odnośnie przyszłości likwidacji OFE oraz skutków finansowych tej operacji.**

Informacja rządu z października 2019 r. z oceny funkcjonowania OFE jednoznacznie wskazuje, że funkcjonowanie systemu OFE w dotychczasowym kształcie jest nieuzasadnione i niezbędna jest jego likwidacja w możliwie najbliższym czasie. Stąd w ocenie OPZZ **zasadne jest, by projekt ustawy budżetowej brał pod uwagę jednoznaczne w tym względzie plany związane z likwidacją OFE, ze względu na skutki tej decyzji dla systemu finansów publicznych.**

**Uwzględniając powyższe uwagi i zastrzeżenia OPZZ negatywnie opiniuje projekt budżetu państwa na rok 2021.**

Pełną wersję opinii OPZZ można pobrać [TUTAJ](#)