

Ekspertyza dotycząca projektu ustawy budżetowej oraz założenia alternatywnej strategii stworzenia nowych miejsc pracy w 2003 r.

Skala i koszty marnotrawstwa pracy w Polsce

1. Projekt ustawy budżetowej i założenia polityki społeczno-gospodarczej stwarzają szanse nowej, aktywnej polityki tworzenia miejsc pracy. Zwiększenie produktywnego zatrudnienia stanowi klucz do wzrostu PKB, zmniejszenia wydatków socjalnych na zasiłki, wzrostu dochodów z pracy i zmniejszenie deficytu budżetowego. Bezrobocie w Polsce przekroczyło wszelkie dopuszczalne społecznie i ekonomicznie granice. Bezrobocie rejestrowane wynosiło w połowie roku 3,1 mln osób, a wg BAEL-u (metodologia MOP) przekroczyło 3,4 mln, tj. prawie 20% czynnych zawodowo. Na wsi, obok bezrobocia rejestrowanego, występuje bezrobocie ukryte szacowane na 800–900 tys. osób.

2. Bezrobocie rejestrowane nie wyczerpuje jednak skali marnotrawstwa pracy w naszej gospodarce. Polska znalazła się wśród 30 krajów OECD o najniższych wskaźnikach aktywności zawodowej: tylko 59% osób w wieku produkcyjnym pracowało, a np. w USA – 84,2%, w Portugalii – 77%, w Czechach – 75%, w krajach Unii Europejskiej – średnio 71%. W Polsce 8,5 mln ludzi zdolnych do pracy jest biernych zawodowo (na początku transformacji biernych zawodowo było o połowę mniej). Stało się tak dlatego, że w latach 1990–2001 ubyło 2,5 mln miejsc pracy (netto) i przybyło 1,6 mln chętnych do podjęcia pracy.

3. Pełną skalę marnotrawstwa pracy ilustrują następujące wskaźniki. Gdyby osiągnąć wskaźniki, np. krajów Unii Europejskiej, wówczas poziom zatrudnienia w Polsce wyniósłby 17,3–18,4 mln osób, a więc byłby i 2–3,4 mln wyższy niż obecnie. W miarę osiągnięcia wyższego poziomu zatrudnienia, **potencjalny wzrost PKB sięga od 97 mld zł do 159 mld rocznie w zależności od przyjętej stopy zatrudnienia**. Koszty zasiłków i innych świadczeń uległyby zmniejszeniu od 4–5 mld zł rocznie. Analiza ta wskazuje na ogromne znaczenie osiągnięcia optymalnej stopy zatrudnienia nie tylko dla rynku pracy, ale dla całej gospodarki narodowej.

Czy realne jest odwrócenie trendu?

4. Ustawa budżetowa zakłada odwrócenie wieloletniego trendu zmniejszania się zatrudnienia i likwidacji miejsc pracy w gospodarce narodowej. Warto przypomnieć, że od 1998 r. ubyło (netto) ponad milion miejsc pracy (proces ten ilustruje załącznik 1). Projekt budżetu zakłada, że liczba pracujących zwiększy się o 167–271 tys. osób. Jest to bardzo ambitne założenie. W rezultacie, bezrobocie zmniejszy się z 3350 tys. osób na koniec 2002 r. do 3193–3297 tys. pod koniec 2003 r. Ciągle jednak stopa bezrobocia wyniesie 17,1–18,3% i będzie ponad dwukrotnie wyższa niż w krajach Unii Europejskiej.

5. Wyłania się pytanie – czy realne są założenia odnośnie wzrostu zatrudnienia w 2003 r.? Analiza czynników generujących miejsca pracy i wzrost zatrudnienia (wzrost PKB, popytu krajowego, inwestycji) nasuwa daleko idące wątpliwości co do realności tego założenia. Porównaliśmy założenia budżetu na 2003 r. z okresem 1998–2001. Wyniki tej analizy zawiera tabela 1.

Tabela 1. Średni roczny wzrost PKB, popytu, inwestycji, zatrudnienia w latach 1994–2001 i założenia budżetu na 2003 r., w %

Wyszczególnienie	Średni roczny wzrost		Założenia budżetu na 2003 r.
	1994	1998	
	– 1997	– 2001	
1. Produkt krajowy brutto (PKB)	6,2	3,5	3,5
2. Popyt krajowy	10,6	3,0	3,4
3. Inwestycje	14,2	3,1	5,6
Pracujący w gospodarce narodowej	1,8	-1,5	1,1–1,9

Wynika z niej, że tempo wzrostu trzech głównych czynników będzie prawie identyczne w porównaniu z okresem schładzania gospodarki (będą oczywiście wyższe niż przewidywane wykonanie w 2002 r.). Wzrost PKB ma wynieść 3,5%, czyli dokładnie tyle, ile wyniósł średni roczny wzrost w latach 1998–2001. Popyt krajowy zwiększy się marginalnie więcej, tj. o 3,4% (w latach 1998–2001 średni roczny wzrost wyniósł 3%). Nieco wyższe będzie tempo wzrostu inwestycji, odnoszone do bardzo niskiego ich poziomu w 2002 r. (inwestycje zmniejszyły się w 2001 r., o blisko 10%, a w pierwszej połowie 2002 r. zmniejszyły się o 15,6%). Tylko jeden wskaźnik różni rok 2003 od poprzednich czterech lat: **wzrost zatrudnienia** ma wynieść 1,1–1,9%, podczas gdy w poprzednich czterech latach zatrudnienie **zmniejszyło się** średnio o 1,5% rocznie. W tempie wzrostu zatrudnienia rok 2003 ma być zbliżony do lat 1994–1997, ale wówczas średni roczny wzrost PKB wyniósł 6,2%, popyt krajowy – 10,6%, a inwestycje aż 14,2% rocznie.

6. Z doświadczeń ostatniego dziesięciolecia wynika, że w Polsce zatrudnienie zwiększa się dopiero wtedy, gdy wzrost PKB przekracza 5% rocznie, a popytu krajowego 7–8% rocznie, inwestycji – powyżej 10%. Założenia budżetu na 2003 r. nie spełniają żadnego z tych warunków. Z tych powodów przewidywany wzrost zatrudnienia nie jest oparty na realnych podstawach, a ma raczej charakter życzeniowy.

Co należy uczynić, aby wzrost ten (a nawet wyższy) był możliwy do osiągnięcia, zakładając 3,5% tempo wzrostu PKB i 3,4% tempo wzrostu popytu krajowego? Odpowiedź na to pytanie może być niezwykle ważna dla przejścia w polskiej gospodarce ze wzrostu gospodarczego, w którym dominuje likwidacja miejsc pracy, do wzrostu prozatrudnieniowego.

7. Warto przypomnieć, że w wielu krajach gospodarczo rozwiniętych wzrost gospodarczy 2,5–3,5% prowadzi do wzrostu zatrudnienia w granicach 1,0–1,5% (w ostatnim pięcioleciu miało to miejsce np. w Belgii, Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Portugalii, Szwecji, USA, Kanadzie i w W. Brytanii). Kraje Unii Europejskiej (15) w latach 1996–2000 uzyskały średnie roczne tempo wzrostu PKB 2,6%, a zatrudnienie zwiększało się o 1,1% rocznie. W ten sposób w UE powstało w okresie pięciu lat 9,6 mln nowych miejsc pracy (różnica między liczbą utworzonych a zlikwidowanych miejsc pracy). Wyłania się więc pytanie, dlaczego umiarkowany wzrost gospodarczy, np. w krajach UE, w USA, Kanadzie, ma charakter prozatrudnieniowy, a w Polsce prowadzi do spadku zatrudnienia? Co uczynić, aby w 2003 r. i w przyszłości utworzyć więcej miejsc pracy przy danym wzroście gospodarczym?

Zastępowanie produkcji krajowej przez import

8. Aby zrozumieć główne przyczyny bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego, przeanalizowaliśmy liczne sondaże przeprowadzone ostatnio wśród polskich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy uznają, że istnieje pięć następujących głównych barier

wzrostu produkcji i zatrudnienia: (1) spadek popytu krajowego; (2) zbyt wysokie podatki; (3) zbyt wysokie stopy procentowe od kredytów; (4) zbyt mocna złotówka oraz (5) nadmierne obciążenie wynagrodzeń podatkiem socjalnym (składki na ZUS itd.). Małe firmy za najdotkliwszą barierę wzrostu produkcji i zatrudnienia uznały **ograniczony popyt na produkty i usługi. Jednocześnie w przypadku mikroprzedsiębiorstw 72%, a w przypadku firm zatrudniających powyżej 5 osób – 82% menedżerów stwierdziło, że firma zatrudniłaby nowych pracowników, gdyby popyt na jej produkty zwiększył się.** Największą gotowość zwiększenia zatrudnienia zgłaszały firmy małe – od 6 do 20 pracowników.

9. Kwestia niedostatecznego popytu stanowi klucz do wyjaśnienia procesów likwidacji miejsc pracy. Z danych, które przytoczyliśmy poprzednio, wynika jednak, że popyt krajowy zwiększał się w sposób umiarkowany, średnio 3% rocznie, a więc skąd wynikają trudności przedsiębiorców? Problem polega na tym, że **popyt krajowy może być zaspokajany przez produkcję krajową lub przez import.** I tu tkwi klucz do wyjaśnienia bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. Jeżeli bowiem znaczna część popytu jest zaspokajana przez import, to nawet umiarkowany wzrost gospodarczy nie prowadzi do wzrostu zatrudnienia w Polsce, lecz w krajach, z których pochodzi import. Rozumowanie to byłoby błędne, gdyby eksport towarów i usług przewyższał import. W Polsce od 1991 r. nieustannie rośnie deficyt handlowy. Łączny (skumulowany) **deficyt w latach 1991–2001 osiągnął prawie 115 mld USD, czyli był zbliżony do całego rocznego PKB w 2001 r.** Warto dodać, że skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła w tym okresie ok. 55 mld USD. Oznacza to, że netto „wypłynęło” z Polski w tym czasie 60 mld USD wskutek nadwyżki importu nad eksportem. Skala importu bezrobocia była więc ogromna.

10. W latach 1990–2001 systematycznie zwiększała się penetracja importowa na polskim rynku, co oznacza zaspokajanie popytu krajowego w coraz większym stopniu importem towarów. Według moich badań¹ udział importu w ogólnym popycie na dobra zaspokajanych przez produkcję krajową (penetracja importowa netto) zwiększył się z 29,8% w 1990 r. do 60,7% w 2000 r. Wzrost penetracji importowej oznacza, w dużej skali, zastępowanie produkcji krajowej **importem substytucyjnym**, co oznacza także zastępowanie zatrudnienia krajowego importem zatrudnienia w formie importu pracy uprzedmiotowionej. W warunkach wolniej rosnącego popytu krajowego, większa penetracja importowa ograniczała „przestrzeń” przedsiębiorstw produkujących na rynek krajowy i miała bezpośredni wpływ na likwidację miejsc pracy.

11. Wzrost penetracji eksportowej nie dotyczył tylko importu dóbr inwestycyjnych, komponentów lub dóbr wysokiej techniki. Około 1/4 całego importu ma charakter **substytucyjny, zastępujący i niszczący wytwórczość krajową, obejmuje wielką liczbę grup towarowych; są tu proste produkty, które były produkowane w kraju i mogą być nadal tu produkowane.** W załączniku 2 przedstawiamy 117 wybranych wyrobów (lub grup wyrobów), które są importowane za ponad 14 mld USD. Import znacznej części tych wyrobów zastąpił produkcję krajową i spowodował utratę miejsc pracy w Polsce, sięgającą – według moich szacunków – od 1,4 do 1,6 mln². Oznacza to, że połowę polskiego bezrobocia jest rezultatem importu substytucyjnego.

12. Wśród wielu przyczyn zastępowania produkcji krajowej importem, dwie odgrywają najważniejszą rolę: (1) polityka sztucznej i nadmiernej aprecjacji waluty krajowej: w okresie dwóch lat (2000 i 2001) złotówka umocniła się w stosunku do EURO o 25% (dopiero w 2002 r. EURO wzmocniło się o 10%), tylko w 2001 r. złotówka wzmocniła się w stosunku do USD

¹ M. Kabaj, *Badanie mechanizmów tworzenia i likwidacji miejsc pracy w polskiej gospodarce* (pełny raport ukaże się w styczniu 2003 r.).

² Tamże.

o 11%. Wszystkie firmy eksportujące uzyskiwały znacznie mniej za eksport swoich towarów, np. Stocznia Szczecińska w 2001 r. straciła z tego powodu 150 mln zł (cały fundusz wynagrodzeń wynosił 220 mln zł). Import stał się bardziej opłacalny niż (często) produkcja krajowa, a eksport mniej opłacalny. Stąd m.in. trudności finansowe, zatory płatnicze i upadłości³. Udział ocen negatywnych polityki kursu walutowego i stopy procentowej od kredytów zwiększył się prawie dwukrotnie w latach 1998–2001 (tabela 2).

Tabela 2. Ocena wybranych instrumentów polityki ekonomicznej państwa w latach 1998–2001, w %

Wyszczególnienie	Udział ocen pozytywnych				Udział ocen negatywnych			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Poziom kursu walutowego	29	38	15	4	40	31	59	79
Poziom stopy procentowej od kredytów	10	12	3	3	33	29	58	70

Uwaga: Udziały w procentach nie sumują się do 100%. Ze względu na oszczędność miejsca i znikomą wartość informacyjną w tabeli nie zamieszczono bowiem kolumny „pozostałe oceny” (oceny neutralne, trudno powiedzieć, nie dotyczy).

Zródło: Badania ankietowe IKCHZ.

13. Drugi czynnik dotyczy zbyt szybkiej eliminacji instrumentów ochronnych produkcji krajowej. Ciągłe zapomina się o tym, że w polskiej gospodarce nastąpiła prawie całkowita liberalizacja stosunków ekonomicznych z zagranicą. W styczniu 1997 r. zniesiono podatek graniczny. Stawki celne na artykuły nierolne zmniejszono z 17% w 1993 r. do 1,44% w 2001 r., na rolne z 26,2% w 1993 r. do 10% w 2001 r.⁴. Zbyt szybkie zmniejszenie ceł i polityka nadmiernej aprecjacji złotówki prowadziły do destrukcji produkcji krajowej i miejsc pracy.

14. W świetle tych uwag, warto ocenić projekt ustawy budżetowej. Zakłada się, że w 2003 r. globalny popyt krajowy wzrośnie o 3,4%. Najistotniejsza kwestia dla zatrudnienia, którą całkowicie pomija się w projekcie ustawy, dotyczy tego, w jakim stopniu wzrośnie import i jaka część rosnącego popytu krajowego zostanie zaspokojona przez import. W projekcie ustawy (s. 41) znajdujemy informacje, że import (wg statystyki GUS) wyniesie w 2003 r. **56.829 mln USD i będzie wyższy o 9,2% niż przewidywany w 2002 r.** Oznacza to, że import wzrośnie 2,6 razy szybciej niż PKB i 2,7 razy szybciej niż popyt krajowy. Stąd niedwuznacznie wynika **dalsze zastępowanie produkcji krajowej importem**. Istotnie, rachunek jest zaskakujący: według mojego szacunku popyt krajowy na dobra w cenach bieżących zwiększy się w 2003 r. o 26,6 mld zł, a import o 19,9 mld zł, czyli 75% przyrostu popytu krajowego będzie zaspokajane przez import, a tylko 12% przez wytwórczość krajową. „Przestrzeń popytowa” dla produkcji krajowej będzie jeszcze mniejsza niż w poprzednich latach.

15. „Konsekwentnie”, w projekcie ustawy budżetowej założono wzrost deficytu obrotów bieżących (wg statystyki NBP) z 10,160 mln USD do 11,620 mln USD, tj. prawie o 1,5 mld

³ Rządy RP były wielokrotnie ostrzegane przed taką polityką przez organizacje międzynarodowe. W raporcie Banku Światowego *Polska: przekształcenia ekonomiczne na rozdrożu* (luty 1992) czytamy: *Polityka kursowa ostatnich dwóch lat doprowadziła do znacznego podwyższenia realnego kursu złotówki i spadku konkurencyjności przedsiębiorstw polskich w stopniu większym niż ten związany z ich niedostatecznymi działaniami dostosowawczymi. (...) Rząd powinien rozważyć prowadzenie bardziej dynamicznej polityki kursowej, w tym odpowiednie jednorazowe dostosowanie kursu (...) To dopomogłoby natychmiast w ograniczeniu importu i przy obecnym polepszonym dostępie do rynków EWG, stymulowałoby eksport* (s. 18). W raporcie Komisji Europejskiej (1999) stwierdza się wprost: *należy osłabić złotówkę, co stanowi warunek rozwoju wytwórczości krajowej i tworzenia miejsc pracy* („Gazeta Wyborcza” z 18.9.1999 r.).

⁴ Szerzej: IKiCHZ, *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2001–2002*, Warszawa 2002.

USD (ustawa budżetowa, tabela 1 i załącznik), co oznacza także wzrost importu bezrobocia (ok. 130 tys. dodatkowo utraconych miejsc pracy). Ustawa budżetowa zakłada więc dalsze niszczenie produkcji krajowej przez import. W tych warunkach oczekiwanie wzrostu zatrudnienia w granicach 1,1–1,9% nie ma żadnych realnych podstaw. Co więcej, w Strategii Gospodarczej Rządu („Przedsiębiorczość – rozwój – praca”, styczeń 2002) na rok 2003 przyjęto założenie silnej aprecjacji złotówki w stosunku do EURO i USD.

Czy zmniejszy się bezrobocie?

16. Zmiany w poziomie bezrobocia są efektem przyrostu zasobów pracy i wzrostu zatrudnienia. Załóżmy, że zatrudnienie zwiększy się w granicach 167–273 tys. osób. Przyrost demograficzny liczby osób w wieku zdolności do pracy wyniesie ok. 250 tys. Główny problem sprowadza się do tego, że przyrost zasobów pracy w 2003 r. będzie wyższy niż wynika to z przyrostu demograficznego. Jest to efekt tzw. opóźnionego przyrostu zasobów pracy. W latach 1998–2002 liczba studentów szkół wyższych zwiększyła się z 1,3 do 1,8 mln, a liczba absolwentów ze 175 tys. w 1998 r. do 387 tys. w 2003 r. Uczelnie wyższe pełnią w Polsce w ostatnich latach nie tylko funkcje edukacyjne, ale są „przechowalnią” młodych ludzi, którzy nie znaleźli pracy. Problem polega na tym, że studiuje się przez okres 3–5 lat, a po tym okresie ukryta podaż przekształca się realną. Łączna liczba absolwentów szkół wyższych, średnich i zasadniczych zawodowych wyniesie w 2003 r. blisko 800 tys. Przewiduje się, że co najmniej 400 tys. absolwentów pojawi się na rynku pracy. Tak więc całkowity przyrost zasobów pracy będzie o ok. 150 tys. osób wyższy niż założono w projekcie budżetu. Przy założonym wzroście zatrudnienia, bezrobocie w 2003 r. może się znacznie zwiększyć.

Fundusz Pracy: kto pokryje deficyt?

17. Projekt budżetu Funduszu Pracy (FP) na 2003 r. nasuwa dwie ważne uwagi.

Po pierwsze, wzrost wydatków będzie o ponad 2 mld zł wyższy niż wydatków. Na początku roku deficyt FP wyniósł 1240,4 mln zł, a na koniec ma wynieść 3251,5 mln zł. Deficyt sięgający 33% całkowitych dochodów (łącznie z dotacją z budżetu państwa) trudno uznać za stan normalny. Minister Pracy i Polityki Społecznej będzie musiał pokryć ten deficyt pożyczając pieniądze w bankach, co jeszcze bardziej zwiększy ten deficyt w przyszłości. Doświadczenie funkcjonowania urzędów pracy w warunkach nawet niewielkiego deficytu w latach 2000–2001 jest bardzo negatywne. W związku z tym, że FP ma część sztywną (sięgającą 10 mld zł, co stanowi 84% wydatków ogółem), to w warunkach niedoboru środków zwykle redukuje się środki na aktywne programy rynku pracy (szkolenia, prace interwencyjne, pożyczki itd.). W latach 1998–2001 nastąpił gwałtowny spadek liczby bezrobotnych objętych tymi programami z 490 tys. w 1997 r. do 120 tys. w 2001 r. Średnie roczne wydatki na bezrobotnego na aktywne programy zmniejszyły się realnie o 3/4.

Po wtóre, budżet przewiduje wzrost wydatków na aktywne programy rynku pracy nominalnie o ok. 60% w porównaniu z bardzo niskim ich poziomem w 2002 r.; ponad dwukrotnie zwiększą się wydatki na staże absolwentów oraz na roboty publiczne i prace interwencyjne.

18. Warto jednak pamiętać o dwóch kwestiach: (1) w budżecie brakuje 3,2 mld zł na pokrycie wszystkich planowanych wydatków i nie jest pewne, jak ten deficyt będzie pokryty. Nie jest np. pewne, że banki chętnie udzielą kredytu, a jeżeli tak, to na jakich warunkach; (2) gdyby nawet udało się przeznaczyć te środki na aktywizację bezrobotnych i absolwentów, to środki te (mimo że nominalnie wyższe niż w 2002 r.) są niezwykle niskie w porównaniu z liczbą bezrobotnych w Polsce. Nominalnie budżet przewiduje przeznaczenie średnio w 2003

r. 314 zł na jednego bezrobotnego (76 USD), czyli 26 zł (6,26 USD) miesięcznie. W krajach Unii Europejskiej wydaje się średnio 5800 USD na bezrobotnego na aktywne programy, czyli 77 razy więcej niż zamierzamy nominalnie przeznaczyć w 2003 r. PKB na mieszkańca jest średnio „tylko” 3-krotnie wyższy niż w Polsce. Po wejściu do UE będziemy musieli stopniowo osiągnąć standard (1% PKB na aktywne programy) przyjęty przez kraje UE, co docelowo oznaczać może stopniowe zwiększenie środków na aktywizację bezrobotnych z 1 mld zł do ok. 8 mld zł.

19. W międzyczasie niezbędne jest, aby przewidziane w budżecie na 2003 r. środki faktycznie były do dyspozycji urzędów pracy; urzędy pracy powinny zwiększyć efektywność wykorzystania tych środków (czyli aby proporcjonalnie więcej bezrobotnych uzyskało stałe zatrudnienie). W projekcie budżetu należy wyraźniej określić, jak będzie finansowany deficyt Funduszu Pracy

Założenia alternatywnej strategii utworzenia pół miliona miejsc pracy w 2003 r.

1. Założenia projektu budżetu odnośnie do wzrostu zatrudnienia w 2003 r. są mało realistyczne i mało ambitne. Jest to tylko pozorny paradoks. Są mało realistyczne, gdyż założono wzrost popytu krajowego o 3,4%, a importu o 9,2%. Znaczna część (aż 3/4) przyrostu popytu krajowego zaspokojona będzie przez wzrost importu. Ograniczy to popyt na dobra produkowane w kraju. Założenia te są także mało ambitne, gdyż liczba absolwentów szkół wyższych i zawodowych będzie większa niż przyrost ludności w wieku zdolności do pracy, w rezultacie ujawnienia się opóźnionej podaży pracy. Założenia nie gwarantują ani zahamowania, ani zmniejszenia bezrobocia. Kwestia ta nabiera rosnącego znaczenia, gdyż ponad 60% całkowitej podaży pracy będą stanowić absolwenci szkół wyższych.

2. Wychodząc z założenia, że tworzenie miejsc pracy powinno być w nadchodzących latach najwyższym narodowym priorytetem, należy rozważyć strategię alternatywną wzrostu zatrudnienia. Wydaje się, że w 2003 r. istnieje nadrzędna konieczność i możliwość utworzenia 400–500 tys. nowych miejsc pracy (netto), aby zagospodarować przyrost zasobów pracy i zmniejszyć bezrobocie. Wymaga to jednak odejścia od biernego traktowania wzrostu zatrudnienia, jako „reszty” procesów gospodarczych.

3. Autentyczna, aktywna strategia tworzenia miejsc pracy nie wymaga zwiększenia deficytu budżetowego, a jej realizacja może przyczynić się do jego zmniejszenia. Pół miliona nowych miejsc pracy umożliwi szybszy wzrost PKB, zwiększenie dochodów budżetu z podatków (CIT i PIT), a także zmniejszenie obciążeń socjalnych gospodarki (zasiłki, pomoc społeczna itd.).

4. Strategia utworzenia pół miliona miejsc pracy w 2003 r. powinna być oparta na czterech filarach (elementy programu promowania zatrudnienia na lata 2003–2010 zawiera załącznik 3).

(1) Po pierwsze, istnieje możliwość zmniejszenia importu bezrobocia co najmniej o 1/3, który szacujemy na ok. 1,4–1,6 mln utraconych miejsc pracy. Umożliwi to utworzenie w Polsce 400–500 tys. miejsc pracy. Nie wymaga to zmniejszenia importu ani dóbr inwestycyjnych, ani dóbr konsumpcyjnych najwyższej techniki. Wielką rezerwą jest import substytucyjny, czyli import prostych wyrobów zastępujący i niszczący wytwórczość krajową i miejsca pracy. W załączniku 2 przedstawiliśmy listę 117 grup towarowych, których import kosztuje polską gospodarkę 14,3 mld USD (blisko 60 mld zł, czyli 12% całkowitego popytu krajowego na dobra). Zanim zmniejszenie tego importu w 2003 r. o 1/3 zostanie odrzucone przez polityków, warto tę listę przestudiować. Warto zauważyć, że lista ta kompromituje polską gospodarkę, która znajduje się na średnim poziomie rozwoju i aspiruje do UE. Jak bowiem wytłumaczyć tak wielką skalę importu prostych wyrobów, np. smalcu, korniszonów, zup i bulionów, drutu, pojemników metalowych, gwoździ, wyrobów nożowniczych,

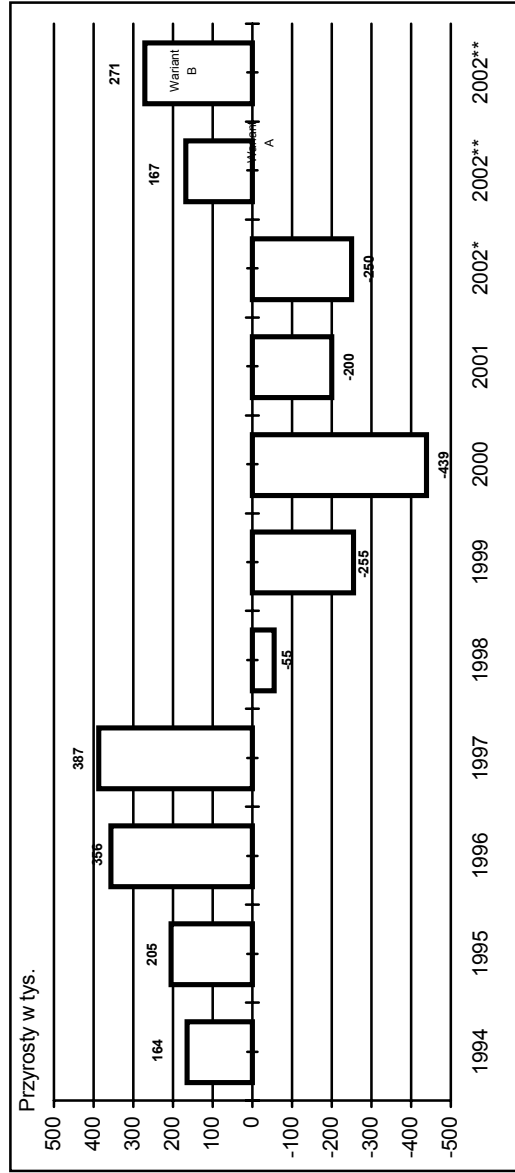
łańcuchów, obuwia, kopyt, kartonów, zeszytów, spinaczy, mioteł, guzików itd. Import tylko wymienionych wyżej „drobiazgów” kosztuje naszą gospodarkę 750 mln USD, co oznacza utratę blisko 750 tys. miejsc pracy.

(2) Po wtóre, aby zmniejszyć import substytucyjny trzeba urealnić kurs waluty krajowej. Leży to w możliwościach Rządu. Bierność polityki kursowej nie można zrzucić na Radę Polityki Pieniężnej. Podstawową przyczyną nadmiernej aprecjacji złotówki jest napływ inwestycji portfelowych. Kwota obligacji na rachunkach inwestorów zagranicznych zwiększyła się w I połowie 2002 r. z 19,2 mld zł do 28,3 mld zł. Projekt ustawy budżetowej zakłada, że emisja papierów wartościowych na rynki zagraniczne może osiągnąć w 2003 r. kwotę 23 mld zł, co może oznaczać dalszą presję na sztuczną i szkodliwą dla gospodarki aprecjację waluty krajowej. Istnieje więc potrzeba, a nawet konieczność zmniejszenia inwestycji portfelowych. Jeżeli RPP nie obniży znacząco stóp procentowych, należy dochody z inwestycji portfelowych obciążyć 20% podatkiem, tak jak obciążono dochody z odsetek emerytów, nauczycieli, wszystkich polskich podatników. Sugeruję, aby tę propozycję Sejm włączył do ustawy budżetowej. Jest ona zgodna z interesami i prawami suwerennego państwa i nie łamie żadnych konwencji międzynarodowych.

(3) Po trzecie, aby zachęcić przedsiębiorców do tworzenia miejsc pracy i zwiększenia inwestycji, także z własnych środków, należy wrócić do zapisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych z dnia 20 listopada 1999 r. i zachować (od 1.1.2003 r.) stawkę podatku na poziomie 24%. Argument, że podwyższenie tego podatku do 27% wynika z deficytu budżetowego nie jest w pełni zasadny. W Polsce występuje bowiem asymetria podatkowa; podatek płacą głównie polskie firmy. Warto przypomnieć, że tylko połowa (dokładnie 48%) firm z kapitałem zagranicznym wykazuje zysk netto, pozostałe wykazują stratę i nie płacą podatku, choć ich produktywność jest ponad dwukrotnie wyższa od polskich firm. Firmy te uzyskują 34% przychodów ogółu podmiotów gospodarczych, ale ich udział w podatkach jest znacznie niższy. Wiadomo, że istnieje wiele metod transferu zysku bez płacenia podatku. I to jest duża rezerwa dochodów budżetowych, którą trzeba wykorzystać w ustawie budżetowej, eliminując równocześnie dyskryminację podatkową i dochodową polskich firm.

(4) Po czwarte, największe szanse wzrostu zatrudnienia są w małych i średnich firmach. Tworzenie i rozwój tych firm zależy od obniżenia stóp procentowych od kredytów inwestycyjnych i obrotowych. Rząd powinien zbadać powody, dla których banki pobierają mniej więcej trzykrotnie lub czterokrotnie wyższe odsetki od kredytów niż płacą za depozyty. Wydaje się, że istnieje możliwość zmniejszenia stóp procentowych od kredytów przez celowe działania Rządu i NBP. Bez zmniejszenia tych stóp, pobudzanie inwestycji nie będzie w pełni możliwe. Drugim warunkiem jest utworzenie całej sieci funduszy gwarancji kredytowych. W projekcie ustawy budżetowej zapisano, że poręczenia i gwarancje kredytowe mogą być udzielone do kwoty 23 mld zł. Sugeruję, aby dodać sformułowanie „z tej kwoty poręczenia i gwarancje kredytowe dla małych firm mogą być udzielane do kwoty 3 mld zł”. Umożliwi to wsparcie regionalnych i powiatowych funduszy gwarancji kredytowych tworzonych ze środków samorządu i banków.

Załącznik 1. Przyrosty i spadki zatrudnienia w latach 1994–2001 (w tys. osób)



* Przewidywane wykonanie.

** Projekt budżetu na 2003 r.

Załącznik 2. Import substytucyjny wybranych wyrobów w 2000 r. (w mln USD)

Lp.	Wyroby	Mln USD
1	Zwierzęta żywe (Holandia, Niemcy, Francja)	41,0
2	Mięso i jadalne podroby świeże (Dania, Węgry, USA)	81,2
3	Mleko i śmietana (Niemcy, Rosja, Białoruś)	56,8
4	Masło (Czeska Republika, Holandia, Urugwaj)	17,8
5	Jaja świeże (Francja, Czeska Republika, Indie)	5,7
6	Ryby świeże, mrożone (Norwegia, Rosja, Chiny)	248,0
7	Przetwory zbożowe (Czeska Republika, Słowacja, Niemcy)	85,4
8	Warzywa świeże, mrożone (Hiszpania, Holandia, Belgia)	102,5
9	Wyroby cukiernicze (Niemcy, Hiszpania, Włochy)	38,7
10	Pasza dla zwierząt (Niemcy, Holandia, Belgia)	385,0
11	Drób żywy (Niemcy, Francja, Holandia)	24,0
12	Serwatka (Francja, Holandia, Litwa)	2,8
13	Przetwory mleczne sfermentowane (Niemcy, Słowacja)	22,3
14	Miód naturalny (Francja, Bułgaria, Chiny)	1,5
15	Puch, pierze i odpady (Ukraina, Niemcy, Rosja)	4,8
16	Ziemniaki (Holandia, Niemcy, Włochy)	16,3
17	Pomidory (Hiszpania, Holandia, Belgia)	28,8
18	Cebula, czosnek, kapusta, marchew, ogórki i korniszony (Chiny, Hiszpania, Holandia)	16,1
19	Zboże (pszenica, żyto, kukurydza) (Czechy, Niemcy, Argentyna)	204,4
20	Słód (Czechy, Słowacja, Niemcy)	43,9
21	Smalec (Niemcy, Dania, Włochy)	2,1
22	Wyroby cukiernicze (nie zawierające kakao) (Niemcy, Hiszpania, Włochy)	37,8
23	Ciasto makaronowe (Włochy, Grecja, W. Brytania)	5,9
24	Chleb, pieczywo cukiernicze, wafle (Węgry, Czechy, Niemcy)	21,0
25	Dżem, marmolada, galaretki (Niemcy, Włochy, Francja)	2,4
26	Soki owocowe i warzywne (Brazylia, Izrael, Chiny)	67,9
27	Lody (Węgry, Francja, Dania)	1,5
28	Przetwory spożywcze, zupy, buliony (Niemcy, Holandia, Wietnam)	105,7
29	Wody mineralne i gazowane słodzone (Austria, Węgry, Holandia)	12,4
30	Sól (Białoruś, Niemcy, Ukraina)	3,1
31	Drewno obrobione, podkłady kolejowe drewniane (Indonezja, Niemcy, Rosja)	84,0
32	Masa celulozowa i makulatura (Rosja, USA, Szwecja)	175,0
33	Piasek, kamień i żwir (Republika Południowej Afryki, Niemcy, Szwecja)	73,9
34	Odpady i złom żeliwa i stali (Norwegia, Kanada, Honduras)	13,2
35	Odpady i złom nieszlachetnych metali nieżelaznych (Niemcy, Ukraina, Litwa)	27,5
36	Węgiel (Rosja, Czechy, Ukraina)	57,1
37	Alkohole i ich pochodne (Niemcy, Francja, Rosja)	110,0
38	Mydło, preparaty polerujące i czyszczące (Niemcy, Włochy, Węgry)	224,1
39	Nawozy (Białoruś, Rosja, Niemcy)	125,7
40	Środki odkażające, owadobójcze i grzybobójcze (Niemcy, Francja, W. Brytania)	208,1
41	Skóra (Włochy, Niemcy, Belgia)	245,4
42	Opony i dętki (Niemcy, Francja, Włochy)	161,8
43	Papier i tektura (Niemcy, Finlandia, Szwecja)	975,5
44	Papier i tektura cięte wg rozmiaru i kształtu, wyroby (Niemcy, Austria, Czechy)	395,6
45	Przędza włókiennicza (Niemcy, Włochy, Holandia)	317,2
46	Tkaniny bawełniane, tkane (Niemcy, Włochy, Francja)	407,2
47	Tkaniny wełniane, jedwabne i lniane (Włochy, Niemcy, Francja)	213,8
48	Tkaniny z włókien chemicznych (Niemcy, Włochy, Republika Korei)	615,4
49	Dzianiny (Niemcy, Włochy, Dania)	215,2
50	Tiule, koronki, hafty, wstążki, dodatki (Niemcy, Włochy, W. Brytania)	69,5
51	Tkaniny włókiennicze specjalne i produkty zbliżone (Niemcy, Włochy, Holandia)	389,5
52	Artykuły konfekcjonowane, wykonane z materiałów włókienniczych (Niemcy, Dania, Francja)	148,5
53	Wapno, cement, materiały budowlane gotowe (Niemcy, Czechy, Włochy)	126,6
54	Gliniane materiały budowlane (Włochy, Hiszpania, Niemcy)	309,8
55	Szkło (Niemcy, Francja, Czechy)	256,2
56	Wyroby ze szkła (Francja, Niemcy, Czechy)	92,4

Lp.	Wyroby	Mln USD
57	Wyroby walcowane płaskie z żelaza i stali niestopowej oraz powlekane (Słowacja, Niemcy, Ukraina)	813,9
58	Sztaby, pręty, kątowniki (Niemcy, Czechy, Włochy)	210,5
59	Żelazny lub stalowy drut (Czechy, Niemcy, Francja)	52,5
60	Pojemniki metalowe do składowania i transportu	95,4
61	Wyroby z drutu (Niemcy, Włochy, Belgia)	47,0
62	Gwoździe, wkręty, śruby (Niemcy, Włochy, Tajwan)	144,5
63	Wyroby nożownicze (Meksyk, Niemcy, Chiny)	71,5
64	Inne wyroby z metali nieszlachetnych (Niemcy, Włochy, Francja)	821,5
65	Maszyny rolnicze i ciągniki (Niemcy, Włochy, USA)	187,6
66	Krany, kurki, zawory (Niemcy, Włochy, Dania)	317,0
67	Urządzenia domowe elektryczne i nonelektryczne (Włochy, Niemcy, Hiszpania)	477,9
68	Meble i ich części (Niemcy, Włochy, Francja)	376,3
69	Artykuły podróżnicze – kufry, walizki, pudełka (Chiny, Włochy, Niemcy)	53,1
70	Odzież z tkanin (Chiny, Włochy, Litwa)	414,2
71	Obuwie (Włochy, Wietnam, Tajwan)	216,8
72	Wózki dziecięce, zabawki	256,9
73	Torf (Niemcy, Estonia, Łotwa)	3,0
74	Wazelina, parafina, woski (Rosja, Niemcy, Białoruś)	25,8
75	Sadze (Rosja, Czechy, Francja)	27,7
76	Wata, gaza, bandaże (Niemcy, Francja, Chiny)	13,5
77	Kity i masy uszczelniające (Niemcy, Belgia, Holandia)	99,7
78	Preparaty do higieny zębów (Niemcy, W. Brytania, Brazylia)	28,4
79	Mydło (Turcja, Niemcy, Francja)	30,6
80	Świece (Niemcy, Holandia, Chiny)	4,5
81	Ognie sztuczne, petardy (Chiny, Niemcy, Czechy)	7,8
82	Opakowania i inne artykuły z tworzyw sztucznych (Niemcy, Włochy, Chiny)	577,9
83	Drewno opałowe i węgiel drzewny (Norwegia, Niemcy, Białoruś)	1,1
84	Opakowania drewniane, palety (Niemcy, Szwecja, Czechy)	19,0
85	Kopyta, prawidła do obuwia, narzędzia drewniane (Niemcy, Słowacja, Czechy)	1,3
86	Wyroby stolarskie, cieślarskie (Niemcy, Węgry, Szwecja)	66,9
87	Makulatura z papieru (Niemcy)	0,6
88	Papier toaletowy, chustki (Niemcy, Czechy, Węgry)	102,0
89	Kartony, pudła, torby z papieru (Niemcy, Austria, Czechy)	160,2
90	Zeszyty, bloki, okładki (Chiny, Niemcy, Czechy)	17,8
91	Etykiety z papieru i kartonu (Niemcy, Francja, Austria)	40,6
92	Karty pocztowe, także z kopertami (Niemcy, Włochy, Słowacja)	3,2
93	Len surowy, przędza lniana, tkaniny lniane (Czechy, Francja, Włochy)	36,9
94	Szpagat, liny	7,3
95	Odzież i bielizna (Chiny, Włochy, Niemcy)	380,3
96	Krawaty (Włochy, Korea Płd., Chiny)	2,3
97	Worki i torby do pakowania towarów (Węgry, Rumunia, Chiny)	5,9
98	Odzież używana (Niemcy, Holandia, USA)	28,8
99	Parasole (Chiny, Włochy, Hongkong)	5,4
100	Nakrycie głowy (Chiny, Włochy, Czechy)	12,0
101	Sztuczne kwiaty, liście, owoce (Chiny, Niemcy)	14,4
102	Wełna mineralna, ily, żużel (Niemcy, Dania, Holandia)	29,1
103	Cegła, pustaki (Niemcy, Czechy, Łotwa)	20,3
104	Odpady i złom żeliwa i stali (Ukraina, Rosja, Czechy)	13,1
105	Wyroby walcowane na gorąco i zimno ze stali niestopowej (Ukraina, Słowacja, Niemcy)	208,1
106	Łańcuchy ze stali (Niemcy, Włochy, Czechy)	16,0
107	Kłódki, zamki, klucze metalowe (Niemcy, Włochy, Japonia)	60,1
108	Zszywki i spinacze	12,1
109	Rowery (Chiny, Tajwan, Czechy)	19,8
110	Wózki dziecięce (Chiny, Włochy, Niemcy)	8,4
111	Meble (Włochy, Niemcy, Francja)	191,1
112	Lalki (Chiny, Hiszpania, Indonezja)	16,2
113	Sprzęt wędkarski (Chiny, Korea Płd. Francja)	10,9
114	Miotły, szczotki i pędzle (Niemcy, Chiny, USA)	28,7

Lp.	Wyroby	Mln USD
115	Guziki, zatrzaski (Niemcy, Włochy, Dania)	25,3
116	Ołówki, kredki, grafity (Chiny, Francja, Czechy)	7,1
117	Grzebienie, wsuwki, spinki (Chiny, Francja, Tajwan)	3,9
	Razem	14 328

Źródło: M. Kabaj. *Mechanizmy tworzenia i likwidacji miejsc pracy*, IPiSS, 2002 (na podstawie: GUS, Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2001).

Załącznik 3

PROGRAM PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU PRZEZ PROMOWANIE ZATRUDNIENIA (2003–2010)

