

Prof. dr hab. Mieczysław Kabaj
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Ekspertyza nr 286 (IP-103G)

Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2004
oraz propozycje alternatywne
(zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i polityka społeczna)

Wstęp

1. Ustawa budżetowa na rok 2003 zakładała wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce o 74 tys. osób. Faktyczne zatrudnienie zmniejszyło się w I półroczu o 226 tys. Liczba pracujących miała się zwiększyć o 1,1–1,9%, tj. o 165–285 tys., faktycznie w I półroczu zmniejszyła się o 2,4%, tj. o blisko 250 tys. W poprzedniej ekspertyzie¹ pisałem, że „przewidywany wzrost zatrudnienia nie jest oparty na realnych podstawach, a ma raczej charakter życzeniowy”. Sformułowałem główne elementy nowej strategii, które nie zostały uwzględnione w polityce rządu. Nawiązując do tej kwestii obecnie, gdyż projekt ustawy na 2004 r. zapowiada kontynuację tej polityki, o czym szerzej w następnej części.

2. Projekt ustawy budżetowej przewiduje wzrost liczby pracujących o 1,6%, tj. o 230 tys. Przeciętne zatrudnienie ma się zwiększyć o 90 tys. osób, a zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw już tylko o 0,5%, tj. o około 26 tys. osób, czyli w granicach błędu statystycznego. Uzasadnienie ustawy stwierdza, że „obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych z 27% w 2003 r. do 19% w 2004 r. „wpłynie na zdynamizowanie tworzenia nowych miejsc pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach”. Jednakże autorzy nie wierzą w pełni w pozytywny wpływ obniżenia podatku, gdyż zakładają, że zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw zwiększy się tylko o 26 tys. osób, a przecież zmniejszenie podatku dotyczy głównie tego sektora.

3. Założenia dotyczące prognozy bezrobocia w 2004 r. wzbudzają poważne zastrzeżenia. Po pierwsze, stwierdzenie, że 2004 r. ludność w wieku zdolności do pracy zwiększy się o 200 tys. osób jest prawdziwe, ale utożsamianie tej wielkości z podażą pracy (liczbą osób, które „wejdą” na rynek pracy) jest pełnym nieporozumieniem (s. 13). W 2004 r. aż do 2010 r. będziemy mieć do czynienia z podażą odłożoną, wynikającą z burzliwego rozwoju szkolnictwa wyższego i średniego zawodowego w ostatnim pięcioleciu. Liczba absolwentów szkół wyższych w 2004 r. przekroczy 400 tys. (proces ten ilustruje załącznik 1), a średnich szkół zawodowych, zasadniczych i pomaturalnych wyniesie około 425 tys. W sumie, liczba absolwentów szkół zawodowych i wyższych przekroczy 800 tys. osób. Szacuje się, że przyrost zasobów pracy netto sięga 450–550 tys. osób, którym należałoby stworzyć szanse zatrudnienia. Tak więc nawet jeżeli liczba pracujących zwiększy się o 230 tys. osób (s. 13), to nie zmniejszy to ani poziomu, ani stopy bezrobocia.

Wzrost zatrudnienia przez promowanie inwestycji

4. W ustawie budżetowej są inne, ważne założenia, które mogą sprzyjać tworzeniu miejsc pracy, ale wymagają komentarza: a) wzrost PKB o 5%, b) wzrost inwestycji o 12,2%, c) wzrost popytu krajowego o 5%, d) wzrost eksportu o 8,7%.

Najważniejszym elementem strategii kluczem do tworzenia miejsc pracy jest odwrócenie trendu w sferze inwestowania: od głębokiego spadku inwestycji w latach 2001–2002 o blisko

¹ Kancelaria Sejmu, *Uwagi do ustawy budżetowej na rok 2003*, s. 29.

20% do wzrostu o 12,2% w 2004 r. Jeżeli taki wzrost będzie osiągnięty, wtedy można uznać, że założenia ustawy budżetowej odnośnie do wzrostu zatrudnienia będą zrealizowane.

5. Warto podkreślić, że wpływ inwestycji na tworzenie miejsc pracy ma trzy główne wymiary. Po pierwsze, inwestycje tworzą bezpośrednio miejsca pracy przez proces budowania budynków mieszkalnych, hal fabrycznych, dróg, linii kolejowych, wodociągów, infrastruktury. Po wtóre, inwestycje pobudzają działalność gospodarczą w całej gospodarce przez działania mnożnikowe: jedno dodatkowe miejsce pracy na budowie generuje 3-4 miejsca w gospodarce narodowej. Po trzecie, inwestycje przyczyniają się do unowocześnienia procesów wytwórczych, zwiększenia produktywności i jakości produkcji. Zwiększa to konkurencyjność i umożliwia wzrost eksportu i ograniczenie nadmiernego importu.

6. Problem polega na tym, że w projekcie budżetu nie ma żadnych podstaw do oczekiwania nowego boomu inwestycyjnego (tak jak w latach 1995–1997). Aby inwestycje rosły, trzeba uruchomić kilka czynników.

Pierwszym czynnikiem determinującym (blokującym) inwestycje jest mała dostępność do kapitału i niezwykle wysokie oprocentowanie kredytów inwestycyjnych i obrotowych, co ilustruje tabela.

Tabela 1. Rzeczywiste stopy procentowe od lokat bankowych i kredytów gospodarczych (2002–2003)

Okres	A. Średnie oprocentowanie nominalne lokat terminowych i kredytów gospodarczych		
	Lokaty	Kredyty	Krotność: Kredyty – Depozyty
04.2002	7,1	18,0	2,5
07.2002	6,0	17,7	2,9
10.2002	5,1	17,5	3,4
01.2003	4,2	17,6	4,2
04.2003	3,8	17,2	4,5
07.2003	3,2	16,1	5,0
27.08.2003	B. Lokaty terminowe i kredyty gotówkowe 12 miesięczne dla ludności		
	Lokaty	Kredyty	Krotność
	3,62	20,16	5,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: „Profit” nr 9 (wrzesień 2003), „Rzeczpospolita” z 28.08.2003 r.

Od kilku lat oprocentowanie kredytów gospodarczych w Polsce skutecznie blokuje wzrost inwestycji. W połowie 2003 r. średnie rzeczywiste oprocentowanie nominalne sięgało 16% (a realne 15%) i było pięciokrotnie wyższe od oprocentowania lokat terminowych. Oprocentowanie kredytów gotówkowych dla ludności było jeszcze wyższe i przekroczyło 20% (średnio w 20 największych bankach). Oprocentowanie na tym poziomie kojarzy się z lichwiarstwem, niespotykanym już w żadnym rozwiniętym kraju Europy.

7. Szacuje się, że tylko 10% bieżących nakładów inwestycyjnych finansowane jest z kredytów krajowych banków komercyjnych. To jest mniej więcej 4-krotnie mniej niż w innych krajach. Zaciąganie kredytów gospodarczych w warunkach tak wysokich stóp procentowych byłoby racjonalne, gdyby rentowność była także proporcjonalnie wysoka. Tak jednak nie jest. Rentowność przedsiębiorstw przemysłowych brutto (relacja wyniku finansowego brutto do przychodu z całokształtu działalności) wynosiła w 2002 r. 1,2%, a w przedsiębiorstwach

przemysłu przetwórczego – 1,4%, w budownictwie była ujemna u wynosiła: -1,8 (wskaźnik poziomu kosztów 101,9%). W całej gospodarce narodowej rentowność brutto przedsiębiorstw zmniejszyła się z 1,9% w 2000 r. do 0,8% w 2002 r. (MRS 2003, s. 392).

8. Rządowe plany zakładają wysoki wzrost inwestycji, ale nie przedstawiają żadnego programu zmniejszenia oprocentowania i dostępności do kredytów inwestycyjnych i obrotowych. Ma to kluczowe znaczenie dla wzrostu zatrudnienia i poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw w krótkim i średnim okresie. Czy istnieje więc szansa zmniejszenia stóp procentowych kredytów gospodarczych? Co uczynić, aby to nastąpiło? Powszechnie uważa się, że obniżenie stóp procentowych przez RPP doprowadzi do zmniejszenia oprocentowania kredytów gospodarczych, choć nie ma ścisłego związku między tymi dwoma procesami, co ilustruje tabela 1 (w okresie ponad roku oprocentowanie lokat zmniejszyło się o 3,9 pkt. proc., a kredytów tylko o 1,9). W tym samym czasie relacja między oprocentowaniem lokat terminowych a kredytów zwiększyła się z 2,5 do 5 i osiągnęła wielkość niespotykaną w żadnym kraju OECD lub UE.

9. Dlaczego banki komercyjne mogą prowadzić politykę wysokich stóp procentowych, która szkodzi polskiej gospodarce (hamuje wzrost zatrudnienia)? Składa się na to kilka powodów.

Po pierwsze, banki mogą lokować oszczędności w rządowych papierach wartościowych, które emituje rząd, aby pokryć deficyt budżetowy.

Po wtóre, wskutek recesji i zatorów płatniczych występuje duży odsetek kredytów nietrafionych.

Po trzecie, banki lokują swoje rezerwy kapitałowe w papiery wartościowe NBP (aktualnie ponad 24 mld zł), których oprocentowanie wynosiło w sierpniu 2003 r. 3,75%, a więc nie było wysokie, ale bezpieczne. Koszty „unieruchomienia” około 24 mld zł przez NBP wyniosą w 2003 r. ok. 1 mld zł, które obniżą zysk NBP (w ostatecznej instancji za tę politykę zapłacą podatnicy). Przejmowanie przez NBP nadwyżek środków z banków komercyjnych skutecznie je zniechęca do rozszerzenia kredytów dla przedsiębiorstw (szczególnie małych i średnich).

Po czwarte, banki ustalając tak wysokie oprocentowanie kredytów gospodarczych (w stosunku do oprocentowania lokat) pokrywają swoją niegospodarność i nadmiernie wysokie wynagrodzenia, szczególnie kadr kierowniczych.

10. Aby obniżyć oprocentowanie kredytów gospodarczych, trzeba usunąć cztery wyżej wymienione przyczyny. Nie jest to możliwe w krótkim czasie, nie ma takich uprawnień rząd. Co jednak można uczynić? Rekomendujemy podjęcie działań na dwóch płaszczyznach, które są możliwe.

Po pierwsze, sugerujemy, aby wprowadzić ustawowy zakaz emitowania przez NBP papierów wartościowych i przejmowania nadwyżek środków z banków komercyjnych. Banki te będą wtedy zmuszone do rozszerzenia akcji kredytowej dla przedsiębiorstw, a będzie to możliwe, jeżeli znacznie obniżą oprocentowanie kredytów inwestycyjnych; chodzi tu o ogromną kwotę przekraczającą 24 mld zł, czyli mniej więcej 1/5 wszystkich rocznych inwestycji w polskiej gospodarce (łącznie z BIZ).

Po wtóre, należy utworzyć rozbudowaną sieć (od 200–300) Funduszy Inwestycyjno-Gwarancyjnych, które powinny być wspierane przez samorządy, banki i Bank Gospodarstwa Krajowego. Paradoksalnie, bankom komercyjnym zależy na „wchodzeniu” w te fundusze, gdyż zmniejsza to ich kredytowe ryzyko. W najbliższych latach powinna więc rozwinąć się komplementarna sieć zasilania kapitałowego małych i średnich przedsiębiorstw.

11. Drugim czynnikiem są podatki przyjazne inwestowaniu i promowaniu zatrudnienia. W obecnych warunkach szanse radykalnego zmniejszenia oprocentowania kredytów gospodar-

czych są bardzo ograniczone (choć działania trzeba podjąć na dwóch płaszczyznach przedstawionych poprzednio). Rząd dysponuje jednak skutecznym narzędziem stymulowania inwestycji – są to podatki od osób prawnych (CIT). Wpływ podatków na wzrost inwestycji wzbudza różne kontrowersje. W Polsce ukształtowały się dwie szkoły myślenia.

12. Pierwsza, gorąco popierana przez pracodawców i ekonomistów neoliberalnych, sugeruje generalną, bezwarunkową obniżkę podatku (CIT) do 19% dla wszystkich przedsiębiorców. Przyjmuje ona założenie jednakowego opodatkowania zysku, niezależnie od jego przeznaczenia: na inwestycje i tworzenie miejsc pracy lub konsumpcję (w tym konsumpcję luksusową lub demonstracyjną). Szkoła ta ignoruje możliwość zróżnicowania stawki podatku w zależności od przeznaczenia zysku (inwestycje – konsumpcja), a więc odrzuca możliwość korzystania z celowych ulg inwestycyjnych powiązanych z tworzeniem nowych miejsc pracy. Upraszczając, jeżeli przedsiębiorca przeznaczą zysk do podziału na kupno luksusowego mercedesa, np. za 400 tys. zł, a jego kolega kupuje zamiast mercedesa dwie numerycznie sterowane obrabiarki i zatrudnia dodatkowo czterech pracowników na dwie zmiany, obaj powinni – według tej koncepcji – płacić identyczny podatek CIT.

13. Projekt ustawy budżetowej dowodzi, że koncepcja generalnego (bezwarunkowego, a nie selektywnego) obniżenia podatku CIT zaczyna dominować. Popiera ją Premier i Wicepremier, Minister Gospodarki. Koalicja SLD-UP odeszła całkowicie od programów wyborczych, które proponowały wprowadzenie ulg inwestycyjnych dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy.² Poza tym koncepcja ta ignoruje doświadczenia wielu krajów, które opierały wzrost inwestycji i zatrudnienia właśnie na ulgach inwestycyjnych (np. Finlandia, Irlandia i inne). Koncepcja ta ignoruje także polskie doświadczenie z lat 1994–1997, kiedy nastąpiło podwojenie inwestycji i wzrost zatrudnienia o ponad 1 mln osób, głównie dzięki wprowadzeniu ulg inwestycyjnych od stycznia 1994 r.

14. Nie jest pewne, czy generalne obniżenie podatku od osób prawnych, kosztem 3,5 mld zł,³ doprowadzi do wzrostu inwestycji produkcyjnych i zatrudnienia. W latach 1998–2002 obniżono stawki podatkowe (CIT) o 8 punktów procentowych. Stopa bezrobocia nie tylko nie spadła, ale wzrosła z 10,5% do 18,1%. W okresie obniżania podatków zlikwidowano (netto) ponad 1,5 mln miejsc pracy, a bezrobocie wzrosło prawie o 1,4 mln osób (+76%).

15. Druga szkoła myślenia także zmierza do obniżenia podatku CIT, ale w sposób selektywny, uwarunkowany (w myśl zasady „coś za coś”). Ulgi podatkowe powinni otrzymywać tylko przedsiębiorcy, którzy inwestują i tworzą nowe miejsca pracy, aby ich zachęcić do zwiększenia inwestycji finansowanych z zysku.

Rekomendacje

16. Ubolewać należy, że pierwsza szkoła myślenia zdominowała reformę podatku od osób fizycznych oraz że koalicja całkowicie odeszła od haseł wyborczych zakładających promowanie inwestycji i zatrudnienia przez ulgi inwestycyjne. Zakładając, że prace nad reformą podatku są już zaawansowane i zastąpienie obecnej koncepcji generalnej obniżki CIT do 19% przez system ulg inwestycyjnych może być utrudnione, sugerujemy rozważenie koncepcji alternatywnej – selektywnego obciążenia dywidendy podatkiem (obecnie 15%, a w 2004 – 19%). W przypadku przeznaczenia dywidendy na inwestycje i tworzenie miejsc pracy stopa podatku wynosiłaby np. „0” lub 5%, a w przypadku przeznaczenia na konsumpcję (na cele inwestycyjne) – stopa ta wynosiłaby np. 19% lub 25%. Może to zachęcić przedsiębiorców do

2 Z programu wyborczego SLD (Człowiek – Praca – Rozwój): Wśród działań sprzyjających wzrostowi zatrudnienia za najważniejsze uważamy: *Wprowadzenie ulg podatkowych i inwestycyjnych (...) wspierających (...) inwestycje małych i średnich przedsiębiorstw (...) podmioty gospodarcze tworzące miejsca pracy (...) szybkie wdrożenie ustawy o wspieraniu inwestycji* (s. 18).

3 Ustawa budżetowa na rok 2004 (projekt), s. 44.

preferowania inwestycji i tworzenia miejsc pracy, zamiast przeznaczać dywidendę na np. luksusową konsumpcję lub inwestowanie w papiery wartościowe itp.

Popyt krajowy i import bezrobocia

17. Trzeci wreszcie czynnik promowania zatrudnienia to wzrost popytu krajowego o 5%. Popyt odgrywa doniosłą rolę w promowaniu inwestycji i zatrudnienia. Sondaż na temat barier wzrostu inwestycji i zatrudnienia, przeprowadzony w grudniu 2002 r. wśród przedsiębiorców, wykazał, że podejmą oni inwestycje pod dwoma warunkami – niższego oprocentowania kredytów i wzrostu popytu krajowego.

18. Pozornie wzrost popytu krajowego o 5% może być czynnikiem promowania inwestycji i zatrudnienia. Faktycznie, wszystko zależy od tego, jaką część rosnącego popytu (szczególnie na towary) zaspokaja produkcja krajowa, a jaką import towarów. Niestety, założenia budżetu są bardzo niekorzystne dla wytwórczości krajowej. Wynika z nich, że w 2004 r. popyt krajowy zwiększy się o 5%, a import o 8,7%, co oznacza dalszy wzrost penetracji importowej. Co to oznacza? Całkowity przyrost popytu krajowego na towary wyniesie 24,1 mld zł, a import towarów zwiększy się o 21,1 mld zł. Oznacza to, że przestrzeń popytowa polskich wytwórców zwiększy się tylko o 3 mld zł, stanowi to 12% całkowitego wzrostu popytu krajowego. Wzrost popytu krajowego spowoduje więc wzrost zatrudnienia, ale nie w Polsce.

19. Rząd zakłada kontynuację tej polityki nie tylko w 2004 r., ale także w latach następnych, co ilustruje tabela 2.

Tabela 2. Przyrostowa penetracja importowa w latach 2004–2006

Lata	Przyrost popytu krajowego na towary (mld zł)	Przyrost importu towarów	Penetracja importowa przyrostowa (brutto w %)
2004	24,1	21,124,1	87,5
2005	25,6	29,7	94,1
2006	30,0		99,0
Ogółem 2004–2006	79,7	74,9	94,0

Źródło: Obliczono na podstawie Założeń budżetu na 2004 r., Narodowego Planu Rozwoju na lata 2006 i 2006, Rada Ministrów, luty 2003.

W okresie trzech lat, zgodnie z rządowymi założeniami, popyt krajowy zwiększy się – według mojego szacunku – o 80 mld zł (ceny z 2003 r.), a import blisko o 76 mld zł. Oznacza to, że 94% przyrostu popytu krajowego na towary będzie zaspokajane przez import. Tylko 5% przyrostu popytu krajowego będzie zaspokajane przez produkcję krajową. Udział wytwórców krajowych w przyroście popytu zostanie całkowicie zmarginalizowany; wyniesie on nieco ponad 4 mld zł na 80 mld całkowitego przyrostu popytu krajowego na towary.

20. W miarę wzrostu penetracji importowej i założonego w ustawie budżetowej dalszego zwiększenia deficytu w obrotach towarowych z zagranicą o blisko 15% w 2004 r., wzrośnie także import bezrobocia. Liczba utraconych miejsc pracy w polskiej gospodarce wskutek rosnącego deficytu w obrotach towarowych zwiększy się i osiągnie – według mojego szacunku – o około 1,3 mln w 2004 r., co będzie oznaczać wzrost udziału importu bezrobocia w bezrobociu ogółem z 33% w 2002 r. do 41% w 2004.

Rekomendacje

1. Trzeba odejść od polityki rosnącego deficytu w obrotach towarowych. Jest to ważne z punktu widzenia rynku pracy, a także bilansu płatniczego Polski. Warto przypomnieć, że łączny deficyt w obrotach towarowych w latach 1992–2002 wyniósł blisko 130 mld USD. (ilustruje to załącznik 2). Zadłużenie zagraniczne Polski zwiększyło się w tym okresie z 47 mld USD w 1992 r. do 82 mld USD w 2002 r. Warto dodać, że bezpośrednio inwestycje zagraniczne, wg NBP, wyniosły w tym okresie 50 mld USD. Oznacza to, że w rezultacie systematycznego deficytu polska gospodarka utraciła ok. 80 mld USD, które mogły być przeznaczone na inwestycje krajowe.

2. Niemal powszechnie uważa się, że wyższy wzrost gospodarczy pociąga wyższy wzrost importu i deficytu handlowego. Odrzucamy tę tezę. Nie potwierdza jej doświadczenie krajów Unii Europejskiej w latach 1996–2002, a szczególnie Finlandii, Szwecji i Hiszpanii, a także Czech i Węgier. W Polsce import dóbr inwestycyjnych stanowi tylko ok. 16%–18% całego importu. A więc nawet zwiększenie tego importu o 20%–30% nie musi prowadzić do wzrostu penetracji importowej i deficytu handlowego.

3. Rekomendujemy więc potrzebę zmniejszenia deficytu handlowego w 2004 r. co najmniej o 1/3, co umożliwi wzrost zatrudnienia o 300–400 tys. osób. Co należy więc uczynić?

Po pierwsze, jak wykazaliśmy w pracy „Mechanizmy tworzenia i likwidacji miejsc pracy w polskiej gospodarce” (RCSS, „Studia i Materiały”, t. VIII, listopad 2002 r.) znaczną część importu (ok. 30%–40%) stanowi tzw. import substytucyjny prostych produktów, które zastąpiły polską produkcję i mogą być produkowane w Polsce. Według mojego szacunku import substytucyjny kosztuje polską gospodarkę ok. 14 mld USD. Liczba grup towarowych zaliczonych do importu substytucyjnego zawiera 117 pozycji.⁴ Wiele tych produktów można i trzeba produkować w Polsce. Niezbędne jest jednak opracowanie programu tworzenia miejsc pracy przez ograniczenie importu substytucyjnego oraz prowadzenie optymalnej polityki kursowej.

Drugą wielką rezerwą obniżenia deficytu handlowego jest zmniejszenie sztucznie nadmiernego importu przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego. Otóż firmy z udziałem kapitału zagranicznego wyeksportowały np. w 2001 r. towary o wartości niemal 19 mld USD, co stanowiło 52,6% eksportu polskiego ogółem. Jednakże firmy te w 2001 r. zaimportowały do Polski towary na kwotę 30,5 mld USD, co stanowiło 61% importu ogółem.⁵ Udział tych firm w ogólnych przychodach ze sprzedaży wszystkich podmiotów gospodarczych w Polsce wyniósł tylko 34%. Firmy te importowały głównie na własne potrzeby; import do dalszej odsprzedaży stanowił około 42% ich ogólnego importu. Obroty firm z kapitałem zagranicznym zamknęły się deficytem w wysokości 11,5 mld USD, co stanowiło 81,1% ogólnego deficytu bilansu handlowego Polski, a z UE ok. 5,6 mld USD, co stanowiło 96% całkowitego deficytu w handlu z tym obszarem.

21. Liczne badania i ekspertyzy (m.in. IKiCHZ) sugerują, że znaczna część importu była promowana przez potrzebę transferu zysku do firm – matek. Oznaczać to może, że podjęcie działań zapobiegawczych nielegalnej formie transferu zysku (dla uniknięcia płacenia podatków w Polsce) może rozszerzyć szanse wzrostu produkcji krajowej surowców i komponentów oraz zwiększenia zatrudnienia.

⁴ Wykaz tych grup towarowych zawiera moja ekspertyza nt. ustawy budżetowej z ubiegłego roku.

⁵ *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, raport roczny, IKiCHZ, Warszawa 2002, ss. 54–55.

Skok zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych?

22. Informacje o zatrudnieniu i wynagrodzeniach zawiera załącznik 12, który składa się z dwóch części. Pierwsza część dotyczy tylko osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, druga pozostałych osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych. Ta ostatnia część nie zawiera informacji o poziomie zatrudnienia w poszczególnych działach; nie bardzo wiadomo z jakich powodów. Poza tym tabele zostały tak skonstruowane, aby nie można było wyprowadzić z nich znaczących wniosków bez dalszych analiz i obliczeń. Po pierwsze, informacje o zatrudnieniu i wynagrodzeniach dotyczą wyłącznie 2004 r. (brak jest przewidywanego wykonania za 2003 r.), nie można więc dokonać analizy dynamiki wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń w poszczególnych działach gospodarki. Po drugie, brak jest informacji o poziomie i dynamice średnich wynagrodzeń. Mimo trudności analizy, ogólny projekt kształtowania zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2004 r. wzbudza poważne wątpliwości.

24. Postanowiliśmy porównać zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 2003 i 2004 r. (w oparciu o założenia budżetów). W budżecie na 2003 r. przyjęto limit zatrudnienia w wysokości 311.887 etatów, a w budżecie na 2004 r. limit wynosi 395.758 etatów, co oznacza wzrost o blisko 84 tys. etatów, czyli o 27%. Dane te wzbudzają poważne wątpliwości. W założeniach budżetu nie znajdujemy wyjaśnienia skąd bierze się ten skok, czy będzie on rzeczywisty, czy w jakimś stopniu jest efektem klasyfikacji. Faktem jest, że wraz ze wzrostem zatrudnienia zwiększy się fundusz wynagrodzeń o 3,9 mld zł, tj. o 26%, co także wzbudza wątpliwości co do racjonalności zatrudnienia w wielu działach państwowej sfery budżetowej. Ogólne zatrudnienie w 2004 r. zbliży się do 400 tys. osób, a zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniesie 377 tys. osób. Warto pamiętać, że średni pełny koszt zatrudnienia 1 pracownika w tej sferze kosztuje podatnika ok. 80 tys. rocznie.

Tabela 3. Wzrost zatrudnienia i funduszu wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w 2004 r.

Wyszczególnienie	2003 <i>b</i>	2004 <i>c</i>	Przyrost	
			w liczbach absolutnych	w %
I. Wynagrodzenia ogółem (w tys. zł)	14.711.315	18.567.877	+3.856.562	+26,2
A. Osoby objęte systemami mnożnikowymi	12.088.799	15.687.940	+3.599.141	+29,8
B. Pozostałe osoby	2.622.516	2.879.937	+257.421	+9,8
II. Zatrudnienie (ogółem)	311.887	395.758	+83.871	+26,9
A. Osoby objęte systemami mnożnikowymi	294.199	376.997	+82.878	+28,2
B. Pozostałe osoby	17.688	18.761	+1.073	+6,1
III. Przeciętne wynagrodzenie (miesięczne w zł)	3424	3468	+44	+1,3
A. Osoby objęte systemami mnożnikowymi	1235	1279	+44	+3,6
B. Pozostałe osoby				

a – Fundusz wynagrodzeń nie obejmuje składek na ubezpieczenie społeczne i na fundusz pracy.

b – Limity ustalone w ustawie budżetowej na 2003 r. (s. 207).

c – Limity ustalone w ustawie budżetowej na 2004 r. (s. 233).

Źródło: Załącznik 12, Projekt ustawy budżetowej na rok 2004.

Kwestia ta wymaga wyjaśnienia, którego nie znajdujemy w załączniku 12.

25. Niepokojący jest także nadmierny wzrost zatrudnienia w administracji państwowej, a szczególnie w urzędach centralnych. Administracja centralna zatrudniała w 1990 r. 46 tys. pracowników, a w 2002 r. już 114 tys. W tym okresie nastąpiła decentralizacja zarządzania i prywatyzacja, co powinno sprzyjać zmniejszeniu administracji centralnej. Paradoksalnie, obserwujemy zjawiska odwrotne.

26. W oparciu o załącznik 12 nie można zaproponować konkretnych zmian w poziomie zatrudnienia w różnych działach i instytucjach państwowych jednostek budżetowych. To wymaga procesu, który nazywamy etatyzacją, polegającą na ocenie funkcji i przydatności różnych stanowisk w instytucjach centralnych. Jest to niezwykle potrzebne, gdyż projektowany poziom zatrudnienia na 2004 r. wzbudza różne wątpliwości i pytania. Na przykład, czy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów musi zatrudniać ponad pół tysiąca osób, zarabiających średnio miesięcznie 5.556 zł? Czy można skutecznie kierować resortem gospodarki i pracy, który zatrudnia ponad 1.200 osób i dzieli się na kilkadziesiąt departamentów? Dlaczego Wyższy Urząd Górniczy zatrudnia ponad pół tysiąca pracowników (uzyskujących średnie płace miesięczne na poziomie zbliżonym do 6 tys. zł), a więc tylu, ile w 1990 r., mimo likwidacji wielu kopalń i zmniejszeniu zatrudnienia w górnictwie o 2/3. Dlaczego Urząd Kombatantów zatrudnia coraz więcej pracowników, mimo zmniejszania się liczby kombatantów? Dlaczego Ministerstwo Skarbu Państwa ciągle zatrudnia 732 pracowników, mimo że skala prywatyzacji zmniejszyła się znacznie? Można takich pytań stawiać więcej. Jedno nie ulega wątpliwości. Projekt budżetu, szczególnie przewidywane zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej, nie zbliża nas do „państwa tańszego i sprawniejszego” (hasło wyborcze SLD). Jednakże, racjonalizacji zatrudnienia i wynagrodzeń nie można skutecznie przeprowadzić w drodze jednorazowej akcji redukcji etatów, wymaga to paru lat i właśnie etatyzacji.

Wątpliwa struktura wydatków

27. Proponowana struktura wydatków budżetu i ich dynamika wzbudzają zastrzeżenia. W ostatnim okresie następuje szybszy wzrost wydatków na administrację publiczną. Projekt budżetu zakłada wzrost wydatków na administrację aż o 17%, tj. pięciokrotnie więcej niż ogólny wzrost wydatków. Również wysoki wzrost jest planowany w urzędach naczelnych organów władzy państwowej (+15,7%) i w obronie narodowej (+12,3%). W działach tych występują duże rezerwy zatrudnienia i wydatków. Np. w administracji publicznej przewiduje się przeznaczenie 181 mln zł na Centrum Personalizacji Dokumentów (paszporty, dowody osobiste itd.). Centrum to pobiera opłaty za wydawane dokumenty i powinno przejść na własny rozrachunek gospodarczy. Dalej, czy rzeczywiście administracja publiczna (s. 132) musi wydać aż 221 mln zł, tj. 49% więcej niż w 2003 r. na współpracę naukowo-techniczną z zagranicą? Jaką część z tych wydatków pochłonie tzw. turystyka służbowa na koszt podatników?

28. W dziale gospodarka mieszkaniowa przeznaczono na Wojskową Agencję Mieszkaniową blisko 345 mln zł (wzrost o 7,4%), co stanowi gigantyczną kwotę. Czy istotnie trzeba przeznaczać ponad 1/3 miliarda złotych na jedną agencję dla jednej grupy zawodowej?

29. Główne ograniczenia wydatków dotyczą pomocy społecznej (-13,2%) i pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (-5,5%). Projekt budżetu (s. 85) zakłada zmniejszenie wydatków w 2004 r. w porównaniu z 2003 r. na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej aż o 2,3 mld zł. Do tego trzeba dodać nowy rządowy program „racjonalizacji wydatków społecznych”, który zmierza do dalszego i głębokiego zmniejszenia wydatków socjalnych kosztem najbardziej potrzebujących grup społecznych: rencistów, pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki z pomocy społecznej, bezrobotnych itd. Program ten byłby uzasadniony, gdyby urzędy pracy mogły zaoferować ludziom pozbawionym renty, wcześniejszej emerytury lub zasiłku przedemerytalnego, pracę, po prostu pracę. Urzędy tego

uczynić nie będą mogły, bowiem nie dysponują ofertami pracy. Obecnie w urzędach pracy na 1 ofertę przypada przeciętnie 130 zarejestrowanych bezrobotnych, a w woj. lubuskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim na 1 ofertę pracy przypadało 200–400 bezrobotnych.

30. Aby ograniczenie wydatków socjalnych nie doprowadziło do spadku popytu, a więc także wzrostu gospodarczego, zmniejszenia zatrudnienia i wzrostu ubóstwa, rząd powinien przedstawić plan utworzenia do 2010 r. co najmniej 2–3 mln miejsc pracy; wtedy oczywiście można będzie realizować program ograniczenia liczby osób korzystających z funduszy socjalnych, stwarzając im realną alternatywną szansę uzyskiwania godziwych dochodów z pracy.

31. Generalnie, projekt budżetu na 2004 r. w obecnej formie ma wyraźną wymowę społeczną – jest nią sięganie do kieszeni najbiedniejszych, co będzie prowadziło do ograniczenia popytu, wzrostu bezrobocia i rozszerzenia się sfery ubóstwa w Polsce, dalszej marginalizacji dużych grup społecznych oraz napięć społecznych.

Deficyt Funduszu Pracy

32. Warto pozytywnie odnotować wzrost wydatków na aktywne programy rynku pracy o około 50% (do 1,5 mld zł). Oznacza to, że średnie miesięczne wydatki na te programy wzrosną z 26 zł do 39 zł na bezrobotnego. Jest to ciągle bardzo mało, ale będzie nieco więcej niż w bieżącym roku. Warto dodać, że w Unii Europejskiej średnie miesięczne wydatki na aktywne programy rynku pracy na bezrobotnego wynoszą 483 USD.

33. Niepokojąca jest polityka „tworzenia deficytu” w Funduszu Pracy. Dochody FP w 2004 r. wynoszą blisko 9 mld zł, a wydatki 11,1 mld zł, deficyt wyniesie 2,1 mld zł. Natomiast zobowiązania FP na koniec 2004 r. wzrosną do 5,3 mld zł. Jak podały media, na początku października 2003 r. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zaciągnął kredyt bankowy na kwotę 2,4 mld zł dla pokrycia deficytu Funduszu Pracy. Koszty obsługi bankowej i odsetki od zaciągniętych długów wyniosą w 2004 r. ok. 200 mln zł. Polityka ta, polegająca na ukrywaniu faktycznych wydatków FP jest niezrozumiała, wzbudza poważne zastrzeżenia i jest niezwykle kosztowna.

Wzrost VAT w budownictwie barierą tworzenia nowych miejsc

34. Kołem zamachowym tworzenia miejsc pracy może być budownictwo mieszkaniowe. W 2002 r. oddano do użytku 98 tys. mieszkań, tj. 2,5 mieszkania na 1000 mieszkańców, czyli o ¼ mniej niż w 1955 r. W Europie tylko Rumunia, Łotwa, Litwa, Słowacja i Ukraina budowały mniej mieszkań na 1000 mieszkańców. Gdybyśmy w 2004 r. osiągnęli poziom budownictwa z 1990 r. (tj. 134 tys. mieszkań) umożliwiłoby to zwiększenie zatrudnienia bezpośredniego w budownictwie i pośredniego w gospodarce o 300–400 tys. osób. Wiadomo, że utworzenie jednego nowego miejsca pracy w budownictwie prowadzi do wzrostu o 3 do 4 miejsc pracy w całej gospodarce. Podwyżka stawek VAT w budownictwie do 22% spowoduje wzrost cen mieszkań i może skutecznie ograniczyć wzrost zatrudnienia w tym sektorze. Jeżeli tworzeniu miejsc pracy i zmniejszeniu bezrobocia nadaje się wysoki priorytet, to trzeba zrezygnować z podwyżki stawek VAT w budownictwie. Doświadczenie wielu krajów dowodzi, że wspieranie przez państwo rozwoju budownictwa mieszkaniowego wskutek mechanizmów mnożnikowych jest bardzo korzystne dla budżetu.

Wnioski kierunkowe i decyzyjne

1. W okresie pięciu lat (1998–2002) zlikwidowano w Polsce ponad 1,5 mln miejsc pracy netto. W tym samym okresie ludność w wieku zdolności do pracy zwiększyła się o blisko 1

mln osób. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych zwiększyła się o 1,4 mln osób (tj. o 76%). Wbrew założeniom ustawy budżetowej na 2003 r. zatrudnienie nie wzrosło o 165–285 tys. osób, ale spadło w pierwszym półroczu o 22,6 tys. osób. Nastąpiła dalsza marginalizacja i zubożenie wielkich grup społecznych. Kontynuacja tej polityki może doprowadzić do dalszej dezaktywizacji polskiego społeczeństwa i do nieobliczalnych konsekwencji społecznych.

2. Trudno zaprzeczyć, że tak wielka destrukcja miejsc pracy miała (i ciągle ma) swoje źródła w polityce makroekonomicznej kolejnych rządów. Aby zahamować wzrost bezrobocia, a następnie zmniejszyć jego poziom, trzeba utworzyć do 2010 r. co najmniej 2 mln nowych miejsc pracy. Jednakże, aby zrealizować ten cel niezbędna jest przebudowa strategii i metod działania Rządu, Sejmu i partnerów społecznych, uznanie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia za najważniejszy priorytet polityki społeczno-gospodarczej.

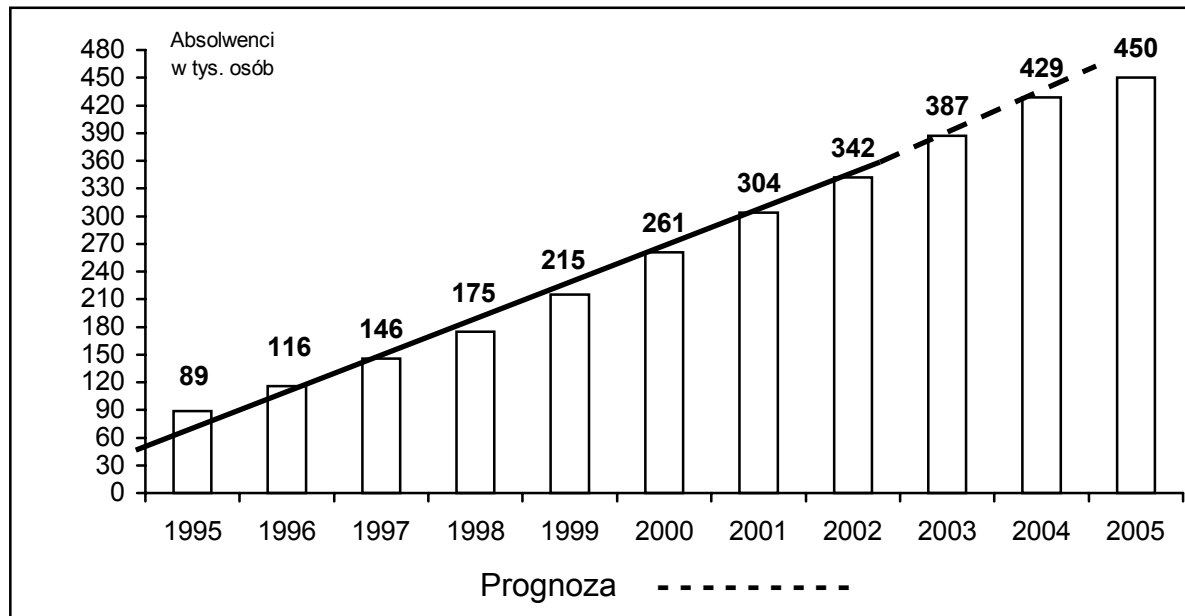
3. Sugeruję, aby tę nową strategię i metody działania państwa (Rządu, Sejmu i partnerów społecznych) oprzeć na czterech filarach:

Po pierwsze, na początku każdego roku gospodarczego Rząd przedstawia Sejmowi i partnerom społecznym program tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia. Program nie może ograniczać się tylko do polityki rynku pracy i działań interwencyjnych. Głównym jego elementem powinny być środki zmierzające do ograniczenia destrukcji miejsc pracy, a nade wszystko założenia polityki makroekonomicznej sprzyjającej tworzeniu nowych miejsc pracy.

Po wtóre, na początku następnego roku gospodarczego Rząd przedstawia Sejmowi i partnerom społecznym raport z realizacji przyjętego przez Sejm programu tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia oraz programu na kolejny rok gospodarczy.

Po trzecie, wychodząc z założenia, że tworzenie miejsc i zapewnienie ludziom zatrudnienia jest największym konstytucyjnym obowiązkiem Rządu i Sejmu przyjmuje się zasadę, że każda ważna decyzja gospodarcza powinna być rozpatrywana z punktu widzenia jej wpływu na tworzenie lub likwidację miejsc pracy. W praktyce oznacza to, że ustawy, uchwały i rozporządzenia RM oraz programy resortowe powinny zawierać załącznik określający ich wpływ na rynek pracy (podobnie jak zawierają przewidywane koszty finansowe).

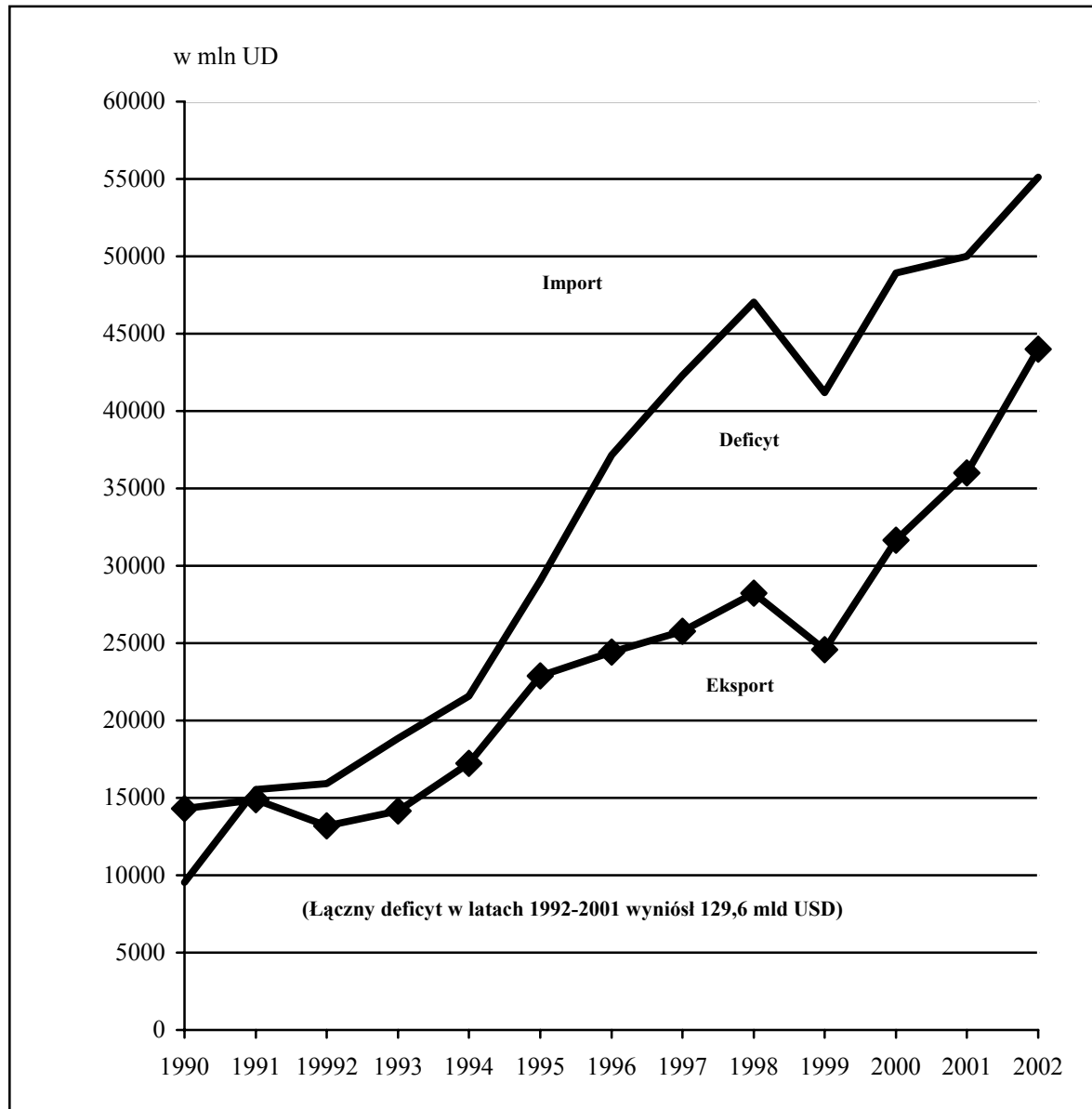
Po czwarte, w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej lub w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych należy utworzyć zespół ekspertów-analityków, którzy będą monitorować wszystkie ważne przypadki likwidacji miejsc pracy (np. likwidacji przedsiębiorstw), ich przyczyny oraz bariery ekonomiczne i administracyjne wzrostu zatrudnienia. Zespół opracuje propozycje usunięcia tych barier oraz środki sprzyjające tworzeniu miejsc pracy w polskiej gospodarce.

Załącznik 1**Wykres 1. Liczba absolwentów szkół wyższych w latach 1995–2002 i prognoza do 2005**

Źródło: Prognoza własna w oparciu o Rocznik Statystyczny 2001.

Załącznik 2

Wykres 2. Obroty handlu zagranicznego w latach 1990–2000 w mln USD



Źródło: Roczniki Statystyczne 1990–2003.