

Prof. dr hab. Elżbieta Kryńska
Uniwersytet Łódzki

Ekspertyza nr 309
(IP-106 G)

Opinia dotycząca oceny rynku pracy w projekcie budżetu państwa na 2005 r.

Konkluzje

Oceniam, iż **projekt budżetu państwa na 2005 r. z punktu widzenia usytuowania i proponowanych sposobów rozwiązywania problemów polskiego rynku pracy jest w pełni satysfakcjonujący, odpowiadający bieżącym i perspektywicznym wyzwaniom polskiego rynku pracy, przy tym realistyczny w istniejących uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i prawnych.** Swoją pozytywną opinię opieram na gruntownej analizie związków przyczynowo-skutkowych i skojarzeniowych, zachodzących między poszczególnymi działaniami przewidywanymi w ramach przyszłorocznej polityki budżetowej, a kształtowaniem się zatrudnienia i bezrobocia. Istota zagadnienia tkwi bowiem w tym, iż bezrobocie w Polsce stało się największym i najbardziej dokuczliwym problemem społecznym, gospodarczym i politycznym. Jego ograniczenie w obecnych warunkach wymaga wzrostu zatrudnienia, zdeterminowanego w poważnej części decyzjami podejmowanymi w ramach realizowanej polityki budżetowej.

Niniejszą opinię uzasadniam następująco:

1. W ocenie sytuacji makroekonomicznej Polski w latach 2004-2007, będącej częścią uzasadnienia projektu budżetu państwa na 2005 r. (dalej: projektu) przewiduje się na koniec 2005 r. spadek stopy bezrobocia do poziomu około 18,2% (t.j. o ok. 1 pkt. proc.), zmniejszenie liczby bezrobotnych do poziomu ok. 2,87 mln (ok. 130 tys.) oraz wzrost liczby pracujących o ok. 1%. Założenia te charakteryzuje pełny realizm, a jednocześnie adaptacja i akceptacja powolnego procesu dochodzenia do równowagi na polskim rynku pracy.

Kształtowanie się wielkości popytu na pracę zdeterminowane jest – *ceteris paribus* – procesami wzrostu gospodarczego i zmianami produktywności pracy. Przewidywany w projekcie wzrost liczby pracujących w 2005 r. wynikać ma z większego wpływu na zapotrzebowanie na pracę wysokiego tempa wzrostu gospodarczego niż równoległego oddziaływania zwiększania produktywności pracy i innych czynników produkcji. W projekcie przyjęto wysokie tempo wzrostu gospodarczego (realnie 5,0% w ciągu roku), co ma i zapewne będzie skutkować wzrostem popytu na pracę, po sześciu latach ciągłego spadku liczby pracujących, charakterystycznego dla tzw. „bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego”. Pięcioprocentowy wzrost gospodarczy powinien spowodować już wzrost zapotrzebowania na pracę³.

Z kolei przyjęcie założenia o wysokim tempie wzrostu gospodarczego w przyszłym roku (i latach kolejnych) wydaje się w pełni uzasadnione w świetle procesów dokonujących się w

³ Wśród badaczy rynku pracy i procesów wzrostu gospodarczego nie ma jednolitej opinii co do granicznego tempa wzrostu gospodarczego, od którego miałyby rosnać zapotrzebowanie na pracę. Problem tkwi w tym, iż jest ono różne w różnych krajach, a bywa, iż jest odmienne w tych samych gospodarkach, ale w różnych okresach.

obszarach popytu wewnętrznego (konsumpcyjnego i inwestycyjnego) oraz zewnętrznego (relacji między eksportem i importem, zdyskontowanie korzyści akcesji do UE).

Spadek bezrobocia będzie jednak – jak słusznie założono w projekcie – powolny i tym samym mało spektakularny, na co składa się wiele przyczyn, z których wymienię trzy główne. Po pierwsze, wygasa już, ale w następnym roku będzie odczuwalny wpływ procesów falowania demograficznego na polski rynek pracy, który powiększy się o kolejną kohortę osób urodzonych w okresie tzw. wyżu demograficznego. Po drugie, bezrobocie w Polsce ma nie tylko charakter koniunkturalny, jest również skutkiem niedpasowań strukturalnych między popytą a popytem na pracę, a zatem poprawa koniunktury nie przynosi jego dużego spadku. Potrzebnych jest cały szereg innych działań, które również w projekcie są przewidziane (o czym później), ale które nie przynoszą na ogół szybkich efektów, wymagają bowiem długoletnich zabiegów. Po trzecie zaś, gospodarka polska wymaga dalszych procesów restrukturyzacyjnych, w krótkim okresie zwiększających zagrożenie bezrobociem niektórych grup pracowników.

2. Poprawie sytuacji na rynku pracy sprzyjać będzie przyjęty w projekcie system podatkowy ze względu na – po pierwsze – wystąpienie dalszych pozytywnych efektów obniżenia w bieżącym roku do 19% stawki podatku dochodowego od osób prawnych, jak również możliwości ewentualnego jej stosowania przez osoby, prowadzące działalność gospodarczą (zmniejszenie tzw. klina podatkowego) oraz – po drugie – rezygnację z wprowadzania zasadniczych zmian w systemie podatkowym, czyli jego ustabilizowanie, niewątpliwie zwiększające zaufanie krajowych i zagranicznych inwestorów. Oba te rozwiązania powinny wpłynąć na zwiększenie popytu inwestycyjnego, a tym samym – tworzenie miejsc pracy. Sprzyjać mu powinny również zakładane zmiany systemowe kierowane na uproszczenie systemu podatkowego i likwidację patologii, związanych z szarą strefą.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż – zgodnie z projektem – następuje wzrost dochodów podatkowych budżetu państwa w 2005 r. w porównaniu do 2004 r. w wymiarze bezwzględnym (o 12,9%) oraz w relacji do PKB (z 15,5% do 16,2%), co wskazuje na wzrost tzw. fiskalizmu państwa, na ogół niekorzystnego dla procesów zachodzących na rynku pracy. W tym przypadku jednak ma on miejsce na skutek projektowanego wzrostu wpływów z podatków pośrednich (w tym podatku akcyzowego), co jest głównie skutkiem akcesji do UE. Wypadkowa zmian w podatkach pośrednich i bezpośrednich powinna zatem sprzyjać poprawie sytuacji na polskim rynku pracy.

3. W 2005 r. realnemu zwiększeniu o 8% (11,3% nominalnie) dochodów budżetu państwa towarzyszyć ma zwiększenie realnych wydatków o 1,4% (4,4% nominalnie). Tym samym zmniejszyć się ma deficyt budżetowy do poziomu 35.000 mln zł (wobec 43.729,4 mln zł w 2004 r.). Zmniejszyć się mają tym samym potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, na które (obok finansowania deficytu budżetowego) wchodzi również finansowanie ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania oraz ujemnego salda prefinansowania zadań, realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE. Dla rynku pracy jest to zjawisko korzystne ze względu na zmniejszenie popytu państwa na pieniądź, który tym samym może zostać skierowany do podmiotów gospodarczych (np. w formie kredytów), między innymi na tworzenie miejsc pracy.

4. Na wzrost wydatków budżetu państwa wpływa przede wszystkim zwiększenie wydatków na środki własne Unii Europejskiej do poziomu 10,2 mld zł (o 75% nominalnie). Kolejne 4,6 mld zł wydatkowanych ma zostać na pokrycie salda prefinansowania zadań, przewidzianych do finansowania ze środków UE. Ponieważ jednak w tym samym okresie środki przekazywane przez UE mają osiągnąć poziom 24,9 mld zł, saldo transferów finansowych wyniesie

10,1 mld zł na korzyść naszego kraju, co ma niezwykle duże znaczenie dla poprawy sytuacji na rynku pracy. Rzecz w tym, iż środki te, pochodzące głównie z programów przedakcesyjnych oraz programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, trafiają do ostatecznych beneficjentów, którymi są przedsiębiorstwa i samorządy. Te zaś pozyskują środki na zwiększenie poziomu inwestycji produkcyjnych i infrastrukturalnych (co powinno pozytywnie wpłynąć na liczbę tworzonych miejsc pracy), na prowadzenie działań na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, na zwiększenie wydatków na aktywizację zawodową osób bezrobotnych, czy na zmiany w strukturze kwalifikacyjnej zasobów pracy, zwiększające zdolność do zatrudnienia itp. Środki te pomagają również rozwijać różne formy pomocy osobom bezrobotnym i zagrożonym bezrobociem. A zatem transfer środków z UE do Polski, pod warunkiem oczywiście prawidłowego ich wykorzystania, na pewno dobrze przysłuży się zmniejszeniu bezrobocia na polskim rynku pracy.

Należy jedynie zwrócić uwagę, iż pełne informacje na temat rozliczeń z UE można czerpać z tekstu uzasadnienia Ustawy Budżetowej (rozdział VI *Rozliczenia z Unią Europejską*), w samym jej tekście mamy tylko tabelę dotyczącą prefinansowania zadań przewidzianych do finansowania ze środków Unii Europejskiej (załącznik nr 16). Niezależnie od ustawowych wymagań kształtu Ustawy Budżetowej sędzę, iż wskazane byłoby umieszczenie tabeli zawierającej pełne dane o rozliczeniach z UE w formie załącznika do Ustawy.

5. Podstawowym źródłem finansowania polityki państwa na rynku pracy jest jeden z funduszy celowych – Fundusz Pracy. Wielkość środków finansowych przeznaczanych na politykę państwa na rynku pracy wynika nie tylko z istniejących możliwości finansowych, ale przede wszystkim ze znaczenia, jakie przypisuje się jej programom w dziedzinie ograniczania bezrobocia. Należy bowiem podkreślić, iż formy oddziaływania przewidywane w ramach takiej właśnie polityki sprawiają, iż ma ona w istocie głównie za zadanie łagodzenie skutków bezrobocia oraz poprawę funkcjonowania rynku pracy i redukcję bezrobocia w określonych grupach siły roboczej.

W 2005 r. nie przewiduje się dotacji budżetu państwa jako źródła przychodów Funduszu Pracy, co jest logiczną konsekwencją przeniesienia realizacji świadczeń i zasiłków przedemerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W istocie decyzja ta zwiększyła środki Funduszu, ponieważ w 2004 r. suma dotacji była niższa od sumy wypłaconej na zasiłki i świadczenia przedemerytalne (odpowiednio: 1.144 mln zł i 3.810 mln zł). Projekt przewiduje wzrost przychodów Funduszu ze składek płaconych przez pracodawców za zatrudnionych pracowników oraz składki płacone przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą o 4,7%, mimo stałej wysokości obciążenia (2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne). Wzrost taki jest wysoce prawdopodobny ze względu na przewidywane zwiększenie liczby pracujących (o 1%) oraz prognozowany wzrost wynagrodzeń (o 6,3%). Poważnemu zwiększeniu uległo również inne źródło przychodów Funduszu, jakim są środki z budżetu UE, głównie z tytułu realizacji projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój zasobów Ludzkich (z 20 mln do 457 mln zł). Pomijając zatem dotację z budżetu państwa w 2004 r., przychody Funduszu Pracy mają się zwiększyć o 11,1%, co jest wielkością w pełni realną.

Wydatki Funduszu Pracy planuje się zwiększyć o 15,9% (po pominięciu kwoty z tytułu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych). Ze względu na zmniejszenie liczby bezrobotnych, spadnie kwota wypłacanych zasiłków (o 2%). Wzrosną natomiast wszystkie wydatki pono-

szzone na tzw. aktywne programy polityki rynku pracy⁴. Przewiduje się przy tym, iż różnymi formami aktywizacji zawodowej finansowanymi z Funduszu zostanie objętych około 700 tys. bezrobotnych, czyli niemal co czwarty. Tak wysoki udział bezrobotnych w aktywnych programach polityki państwa na rynku pracy nie był dotychczas w Polsce obserwowany, co świadczy o wyraźnym przesunięciu jej działań w dobrym kierunku - poprawy funkcjonowania rynku pracy i redukcji bezrobocia.

Należy podkreślić również, iż zakres planowanych wydatków z Funduszu Pracy jest zgodny z wymaganiami ustawowymi, w szczególności ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵ oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁶ oraz z ustaleniami przyjętymi w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 r.⁷. Między innymi przewidziane zostały środki na dodatki do wynagrodzeń pracowników publicznych służb zatrudnienia (kwoty przeznaczane na ten cel przez samorządy są zbyt małe) oraz środki na zwiększenie atrakcyjności finansowej pracy dla osób bezrobotnych, mające ich zachęcać do uzyskiwania dochodu z pracy, a nie z transferów socjalnych.

6. Środki mające z założenia wpływać na sytuację na rynku pracy lub/i ograniczać skalę skutków, dokonujących się na nim przekształceń przewidziane zostały w rezerwach celowych budżetu państwa. Szczególne znaczenie należy przypisać tu kredytowi na program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego oraz na zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa i wielkiej syntezy chemicznej na terenie województwa małopolskiego (108,7 mln zł). W rezerwach celowych zaplanowano również dodatkowe środki na wsparcie działań rozwojowych i restrukturyzacyjnych oraz działań na rzecz wzrostu konkurencyjności w tym kredyt na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego (maksymalnie do 800 mln zł). Dla sytuacji na rynku pracy istotne znaczenie ma również przeznaczenie środków rezerw celowych na kredyt na aktywizację obszarów wiejskich oraz współfinansowanie programu „Aktywizacja obszarów wiejskich” jak również środków na kontrakty wojewódzkie oraz współfinansowanie programów rozwoju regionalnego. Ważne jest także przeznaczenie środków na dofinansowanie pracodawcom kosztów przygotowania zawodowego młodocianych, na zapewnienie odbycia stażu podyplomowego lekarzy, pielęgniarek i położnych. Tym samym w budżecie podjęto próbę pomocy finansowej w rozwiązywaniu problemów niektórych grup zawodowych i obszarów tzw. „problemowych”, co jest praktyką stosowaną we wszystkich państwach wysoko rozwiniętych. Oczywiście zawsze pozostaje otwarta kwestia zakresu i kierunku działań pomocowych państwa. Z zapisów projektu wynika, iż nie podjęto nowych zobowiązań w tym zakresie, koncentrując się na niezbędnych z racji umocowań prawnych, co wydaje się decyzją słuszną.

7. Z punktu widzenia rynku pracy jeden aspekt projektowanego budżetu wydaje się niekorzystny. Jest nim mianowicie struktura wydatków budżetu według podstawowych grup ekonomicznych. Chodzi tu – po pierwsze – o wysoki poziom i rosnący udział świadczeń na

⁴ Programy aktywne polityki rynku pracy podejmowane są przede wszystkim dla ograniczenia bezrobocia strukturalnego i frykcyjnego (głównie poprzez szkolenia, poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy) oraz dla redukcji bezrobocia występującego w warunkach nierównowagi na rynku pracy (poprzez subwencjonowanie zatrudnienia, spełniające rolę wymuszonego popytu na rynku pracy).

⁵ Dz. U. z 2004 roku, Nr 99, poz. 1001.

⁶ Dz. U. z 2003 roku, Nr 122, poz. 1143.

⁷ Plan ten został przygotowany przez Polskę jako kraj członkowski UE, realizujący Europejską Strategię Zatrudnienia. Proponuje szereg nowych rozwiązań i instrumentów służących ograniczaniu bezrobocia oraz zwiększaniu zatrudnienia i produktywności pracy.

rzecz osób fizycznych oraz – po drugie – niski poziom i malejący udział wydatków majątkowych.

Wysoki poziom i udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetowych jest związany przyczynowo-skutkowo z niskim poziomem wskaźnika zatrudnienia w naszym kraju. Budżet państwa jedynie odzwierciedla wieloletnie zaszłości zjawisk i procesów zachodzących na rynku pracy. Sam fakt istnienia takich proporcji – wynikających zresztą z przyjętych rozstrzygnięć ustawowych – powinien skłonić ten i kolejne rządy do wzmocnienia działań na rzecz wzrostu zatrudnienia i w tym sensie traktowany może być jedynie jako kolejna informacja o asymetrii źródeł pozyskiwania dochodów przez gospodarstwa domowe. A zatem tu pole manewru dla twórców budżetu było wyjątkowo małe.

Nie ulega wątpliwości, iż pole manewru było znacznie większe w przypadku wydatków majątkowych. W świetle informacji zawartych w projekcie – wydatki majątkowe w 2005 r. mają się zmniejszyć w porównaniu do bieżącego roku o 10,8%, a ich udział spaść z 5,4% do 4,6%. Skutkiem tej decyzji jest ograniczenie możliwości tworzenia miejsc pracy poprzez inwestycje publiczne, co skutkuje dalej osłabieniem bodźca stymulującego wzrost zapotrzebowania na pracę w sektorze prywatnym. Niekorzystny efekt dla rynku pracy jest w tym przypadku wyraźnie dostrzegany.

Podsumowanie

Przytoczone argumenty, jak sądzę, w pełni uzasadniają sformułowaną na wstępie pozytywną opinię, dotyczącą oceny sposobów rozwiązywania problemów polskiego rynku pracy w projekcie budżetu państwa na 2005 r. Jest to projekt przygotowany rzetelnie, z pełną świadomością odpowiedzialności za kształt polskiego rynku pracy w roku kolejnym i w latach następnych.

Łódź, 9 października 2004 r.