

*Prof. dr hab. Elżbieta Kryńska*  
Uniwersytet Łódzki

Ekspertyza nr 317  
(IP-106 G)

## Opinia dotycząca oceny projektu budżetu państwa na 2005 rok w zakresie części 31 - Fundusz Pracy

### KONKLUZJE

Fundusz Pracy (FP) jest podstawowym źródłem finansowania polityki państwa na rynku pracy. Jest on państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. **Oceniam, iż projekt budżetu państwa na 2005 rok w zakresie Funduszu Pracy jest:**

- zgodny z obowiązującym prawem,
- uwzględniający istniejące uwarunkowania społeczne i gospodarcze finansowania działań na rynku pracy;
- realny w ujęciach finansowych, tak po stronie wpływów jak i po stronie wydatków.

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 poprawy sytuacji na rynku pracy. Należy bowiem podkreślić, iż formy oddziaływania przewidywane w ramach takiej właśnie polityki sprawiają, że ma ona w istocie głównie za zadanie (1) łagodzenie skutków bezrobocia, (2) poprawę funkcjonowania rynku pracy oraz (3) redukcję bezrobocia w określonych grupach siły roboczej. Proporcje między realizacją tych zadań, określające w istocie charakter polityki państwa na rynku pracy

- aktywny lub pasywny, wyznaczone są poprzez kierunki wydatkowania środków. Z tego punktu widzenia oceniam, iż **najważniejszą zaletą projektu budżetu na 2005 rok jest wykorzystanie środków Funduszu Pracy jako aktywnego instrumentu kształtowania sytuacji na polskim rynku pracy, wyraźnie skierowanego na proces aktywizacji zawodowej bezrobotnych**. Tym samym podjęto próbę odejścia od traktowania łagodzenia skutków bezrobocia jako podstawowego (wręcz prawie wyłącznego) zadania tegoż funduszu, co miało miejsce szczególnie w latach 2000-2002, nadając polityce państwa na rynku pracy charakter zdecydowanie pasywny. W ujęciu projektu budżetu na 2005 rok Fundusz Pracy stał się aktywnym narzędziem kształtowania rzeczywistości, i to nie tylko w obszarze rynku pracy, ale również poza nim, jak np. w zakresie dochodów ludności, edukacji permanentnej, migracji zarobkowych itp.

Moja ocena projektu budżetu państwa na 2005 rok w zakresie Funduszu Pracy jest zatem jednoznacznie pozytywna.

### **Niniejszą opinię uzasadniam następująco:**

1. Zakłada się, iż przychody FP ogółem w 2005 r. mają być niższe (o 6,2%) od przewidywanego wykonania tychże w 2004 r. Jeżeli jednak pominąć dotację z budżetu państwa w 2004 r., przychody Funduszu Pracy mają się zwiększyć o 11,1%, co jest wielkością w pełni realną.

2. Korzystnie zmienia się w 2005 roku struktura przychodów FP. Przychodami Funduszu Pracy są: (1) obowiązkowe składki płacone przez pracodawców (w wysokości wyznaczonej przez ustawę budżetową, (2) dotacje budżetu państwa (3) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na współfinansowanie projektów finansowanych z FP oraz (4) pozostałe wpływy<sup>12</sup>.

Projekt budżetu na 2005 rok:

- Nie przewiduje dotacji budżetu państwa jako źródła przychodów FP, co jest logiczną konsekwencją przeniesienia realizacji świadczeń i zasiłków przedemerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>13</sup>. 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).

- Przewiduje wzrost przychodów FP 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%).

- Przewiduje poważne zwiększenie innego źródła przychodów FP, 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).

Jak widać z tego zestawienia, w 2005 r. w strukturze przychodów FP wyraźnie dominować mają składki od pracodawców (91,2%)<sup>14</sup>.

Tematem na osobną debatę jest oczywiście, czy taki sposób gromadzenia środków na finansowanie polityki państwa na rynku pracy jest najwłaściwszy, ale - jako wynikający z obowiązujących rozwiązań prawnych - wymagał przyjęcia w ustawie budżetowej.

3. Wydatki Funduszu Pracy w 2005 roku planuje się zmniejszyć (o 30,8%) w stosunku do przewidywanego wykonania w 2004 roku. Po pominięciu jednak w tymże roku kwoty wydatków z tytułu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, wydatki FP zwiększyć się mają o 15,9%. Zwiększenie środków na finansowanie polityki państwa na rynku pracy, zwłaszcza przy malejącym bezrobociu, stwarza szansę na poszerzenie działań na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

4. Obowiązujące w tym zakresie rozstrzygnięcia ustawowe wyodrębniają kilkadziesiąt rodzajów wydatków, na które przeznaczać można środki FP. Najogólniej można je podzielić na wydatki o charakterze łagodzącym skutki bezrobocia (zasiłki dla bezrobotnych i ich pochodne), wydatki na aktywizację zawodową bezrobotnych (dodatki aktywizacyjne<sup>15</sup>, świad-

<sup>12</sup> Chodzi o odsetki od środków FP pozostające na rachunkach bankowych, spłaty rat i odsetki od pożyczek udzielonych z FP, środki pochodzące z budżetu UE, przeznaczone na współfinansowanie działań z zakresu udziału publicznych służb zatrudnienia w EURES i inne wpływy.

<sup>13</sup> Stało się tak na mocy Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 120, poz. 1252, obowiązującej od 1 sierpnia 2004 r.

<sup>14</sup> W latach 1995-2003 udział ten znacznie się wahał: od ok. 35% (1995 r.) do ok. 85% (1999 r.), w 2004 r. ukształtuje się najprawdopodobniej na poziomie 81,6%, ze względu na przyjęte nowe rozstrzygnięcia prawne.

<sup>15</sup> Dodatek aktywizacyjny jest świadczeniem przysługującym bezrobotnemu posiadającemu prawo do zasiłku, jeżeli (1) w wyniku skierowania przez urząd pracy podjął zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy i otrzymuje wynagrodzenie niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę, (2) z własnej inicjatywy podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

czenia integracyjne<sup>16</sup> i tzw. aktywne programy polityki rynku pracy<sup>17</sup>) oraz pozostałe (m.in. na poprawę funkcjonowania rynku pracy).

W 2005 r. planuje się, iż w stosunku do przewidywanego wykonania w 2004 r.:

- spadnie kwota wypłacanych zasiłków (o 1,1%), mniej będzie również wypłaconych średniorocznie zasiłków (445 tys. wobec 450 tys. w bieżącym roku); jest to założenie realne ze względu na przewidywane zmniejszenie liczby bezrobotnych;

- wzrosną wydatki na dodatki aktywizacyjne (z 48 mln do 240 mln zł) i świadczenia integracyjne (z 2 mln do 20 mln zł);

- wzrosną wydatki ponoszone na aktywne programy polityki rynku pracy (o 37,8%). 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 - redukcji bezrobocia poprzez aktywizację zawodową bezrobotnych;

- wzrosną wydatki tzw. pozostałe (o 35,5%), z których znaczna część – jeżeli zostanie wydatkowana racjonalnie – powinna wpłynąć na poprawę funkcjonowania rynku pracy, a zwłaszcza publicznych służb zatrudnienia. Rzecz bowiem w tym, iż służby te borykają się z poważnymi problemami kadrowymi, lokalowymi i technicznymi, utrudniającymi prawidłową obsługę odbiorców ich usług.

5. Należy podkreślić również, iż zakres planowanych wydatków z Funduszu Pracy jest zgodny z wymaganiami ustawowymi, w szczególności ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>18</sup> oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym<sup>19</sup> oraz z ustaleniami przyjętymi w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok<sup>20</sup>. Między innymi przewidziane zostały środki na dodatki do wynagrodzeń pracowników publicznych służb zatrudnienia<sup>21</sup> (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 (dodatki aktywizacyjne i świadczenia integracyjne).

6. Trudno jest wypowiadać się na temat struktury wydatków na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w 2005 r., gdyż ze względu na przyjęte w Polsce rozwiązania prawne, w istocie zależność będzie ona od decyzji starostów co do wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Starostowie decyzje te podejmują dysponując łączną kwotą ustaloną dla powiatu na finansowanie (m.in.) programów aktywizacji zawodowej. Kwoty ustalone

<sup>16</sup> Świadczenie integracyjne jest świadczeniem pieniężnym, wypłacanym uczestnikowi centrum integracji społecznej w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym).

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> Dz. U. z 2004 roku, Nr 99, poz. 1001.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2003 roku, Nr 122, poz. 1143.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Personel publicznych służb zatrudnienia w Polsce jest zbyt mały w stosunku do potrzeb, np. na jednego pracownika zajmującego się pośrednictwem pracy przypada około 2000 zarejestrowanych bezrobotnych. Niekorzystnym zjawiskiem obserwowanym w publicznych służbach zatrudnienia jest także wysoka fluktuacja pracowników, co ogranicza możliwość nabycia i dyskutowania doświadczenia zawodowego, niezbędnego w pracy.

dla powiatów wynikają z kolei z decyzji zarządów województw (podjętych zgodnie z kryteriami określonymi przez sejmiki województw) co do podziału przyznanych im przez ministra właściwego do spraw pracy (według odpowiedniego algorytmu) środków (limitów) mogących być wydatkowane na takie programy.

**Podsumowując**, pragnę jeszcze raz podkreślić korzystny kierunek przekształceń polityki państwa na rynku pracy w 2005 r., wyłaniający się z projektu jej podstawowego instrumentu finansowego, jakim jest Fundusz Pracy. W istocie projekt tego funduszu (a zwłaszcza jego strony wydatkowej) stanowi deklarację intencji co do przyjęcia prymatu pracy nad bezrobociem oraz dochodu z pracy nad zasiłkiem.