

Prof. dr hab. Elżbieta Kryńska
Uniwersytet Łódzki

Ekspertyza nr 333
IP-109 G

Ekspertyza dotycząca projektu ustawy budżetowej na 2006 roku ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań kształtujących sytuację na rynku pracy

Ekspertyza¹⁶ składa się z dwóch części. W części I omówiono zagadnienia związane z budżetowymi determinantami sytuacji na rynku pracy w ujęciu makroekonomicznym. W części II zajęto się problemem rynku pracy w ujęciu mikroekonomicznym.

Część I. Ujęcie makroekonomiczne

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.

Krótkoterminowa prognoza zjawisk na rynku pracy przedstawiona w projekcie budżetu przewiduje poprawę sytuacji na rynku pracy w 2006 roku: przeciętna liczba pracujących ma wzrosnąć w stosunku do 2005 roku o **1,1%** (około **152 tys.** osób), liczba bezrobotnych ma zmaleć do poziomu około **2,65 mln** (o ok. **150 tys.**), stopa bezrobocia ma zmniejszyć się do poziomu ok. **16,9%** (o ok. **1 punkt procentowy**). Z oczekiwaniami tymi należy się zgodzić. Założenia te charakteryzuje 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 2006 roku wynikać ma z większego wpływu na wielkość zapotrzebowania na pracę wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, niż równoległego oddziaływania zwiększania produktywności pracy i innych czynników produkcji. W projekcie przyjęto stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarczego (realnie **4,3%** w ciągu roku), co ma – i zapewne będzie – skutkować wzrostem popytu na pracę.

Z kolei przyjęcie założenia o wysokim tempie wzrostu gospodarczego w przyszłym roku (i w latach kolejnych) wydaje się w pełni uzasadnione w świetle procesów dokonujących się w obszarach popytu wewnętrznego (konsumpcyjnego i inwestycyjnego), zewnętrznego (relacji między eksportem i importem) oraz zdyskontowania korzyści przystąpienia do Unii Europejskiej.

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 2006 roku jeszcze będzie odczuwalny wpływ procesów falowania demograficznego na polski rynek pracy, który powiększy się o kolejną kohortę osób urodzonych w okresie tzw. wyżu demograficznego.

¹⁶ Ekspertyzę sporządzono na podstawie *Projekt ustawy budżetowej na rok 2006 z października 2005 roku wraz z Uzasadnieniem oraz Autopoprawki projektu ustawy budżetowej na rok 2006 wraz z Uzasadnieniem z listopada 2005 roku.*

– Po drugie, bezrobocie w Polsce ma nie tylko charakter koniunkturalny, jest również skutkiem niedpasowań strukturalnych między podażą a popytem na pracę, a zatem poprawa koniunktury nie przynosi jego dużego spadku. Potrzebnych jest cały szereg innych działań, 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.

1. Rozwiązania korzystne dla rynku pracy

1.1. W 2006 roku dochody budżetu państwa prognozuje się w wysokości **194.148,675 mln zł** (o 7,8% więcej niż w 2005 roku). Wydatki budżetu państwa zaprojektowano w wysokości **224.695,391 mln zł**. Deficyt budżetu ustalono na kwotę nie większą niż **30.546,716 mln zł**. Oznacza to **znaczące zmniejszenie deficytu budżetowego w 2006 roku w stosunku do planowanego w projekcie ustawy budżetowej na 2005 rok** (35.000 mln zł). 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. 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.

Ważne jest również, iż obniżanie deficytu budżetowego (sprzyjające obniżaniu deficytu sektora finansów publicznych) zbliża wypełnienie przez Polskę jednego z kryteriów konwergencji, będących podstawowym warunkiem włączenia się do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wprowadzenia euro. Przystąpienie zaś do Unii Gospodarczej i Walutowej powinno zwiększyć strumień bezpośrednich inwestycji zagranicznych ze względu na redukcję kosztów transakcyjnych z tytułu wprowadzenia wspólnej waluty oraz spadek kosztów pozyskania kapitału w wyniku spadku stóp procentowych, możliwego wraz obniżaniem inflacji. W następstwie tych procesów należy oczekiwać w dalszej przyszłości zwiększonego popytu na pracę i obniżania bezrobocia w Polsce.

1.2. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej przygotowanym w październiku 2005 roku założono **wzrost wydatków majątkowych** w 2006 roku w stosunku do 2005 roku o **14,1%** oraz wzrost ich udziału w ogólnych wydatkach budżetu o **0,3** punktu procentowego, do poziomu **5,2%** (s. 60). Skutkiem tej decyzji jest zwiększenie możliwości tworzenia miejsc pracy poprzez inwestycje publiczne, co prowadzi dalej do wzmocnienia bodźca stymulującego wzrost zapotrzebowania na pracę w sektorze prywatnym. W uzasadnieniu do *Autopoprawki do projektu ustawy budżetowej na rok 2006* nie przedstawiono struktury zmienionych wydatków budżetu według podstawowych grup ekonomicznych. Tym niemniej, w tekście zawarto deklarację intencji podjęcia przez nowy rząd działań wpływających na tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe. Stwierdzono, iż „*Przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji będzie możliwe dzięki proponowanym przez rząd nowym rozwiązaniom w zakresie budownictwa mieszkaniowego, infrastruktury drogowej i kolejowej.*” (s. 5). Należy zatem rozumieć, iż integralnym elementem tych rozwiązań będzie wzrost wydatków majątkowych i ich udziału w ogólnych wydatkach budżetu. Przynieść to powinno korzystny efekt dla rynku pracy w postaci tworzenia pierwotnych miejsc pracy i miejsc pracy wtórnych – w wyniku działania tzw. efektu mnożnikowego. Ta uwaga odnosi się do propozycji wzrostu wydatków majątkowych budżetu, poziom ich natomiast jest w dalszym ciągu stosunkowo niski, co ma raczej niekorzystny wpływ na sytuację na rynku pracy (bardziej szczegółowo problem ten został omówiony w p. 2.3 niniejszej ekspertyzy).

1.3. Projekt budżetu zawiera **precyzyjne rozliczenia wynikające z włączenia Polski w system finansowy Unii Europejskiej**. Ponieważ składka wpłacana przez Polskę do bu-

dżetu UE pochodzi z budżetu państwa, a zdecydowana większość transferów z budżetu UE nie stanowi jego dochodów¹⁷, saldo dochodów i wydatków budżetu związane z transferami z UE jest ujemne i powiększa deficyt budżetowy. Istota zagadnienia jednak tkwi w tym, iż to ujemne saldo traktowane powinno być jako bezpośredni lub pośredni nakład na poprawę sytuacji na polskim rynku pracy. Środki przekazywane przez Unię Europejską, pochodzące głównie w ramach programów przedakcesyjnych, programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zadań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej¹⁸, trafiają do ostatecznych beneficjentów, którymi są (między innymi) 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 zwiększeniu zatrudnienia i zmniejszeniu bezrobocia na polskim rynku pracy. Jednym z warunków koniecznych ich prawidłowego wykorzystania jest właściwe przygotowanie i zapewnienie płatności składek oraz refinansowanie transferów unijnych. Projekt budżetu na 2006 rok to zapewnia.

1.4. W rezerwach celowych budżetu państwa przewidziane zostały środki mające z założenia wpływać na sytuację na rynku pracy lub/i ograniczać skalę skutków dokonujących się na nim przekształceń strukturalnych. 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 (75.067 tys. 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** (141.765 tys. zł), kredyt na **infrastrukturę drogową i portową** (1.540.747 tys. zł) i kredyt na program poakcesyjnego wsparcia **obszarów wiejskich** (8.500 tys. zł). Dla sytuacji na rynku pracy istotne znaczenie ma również przeznaczenie środków rezerw celowych na **kontrakty wojewódzkie** oraz współfinansowanie **programów rozwoju regionalnego** (1.111.265 tys. zł).

Zasadnicze znaczenie dla sytuacji na rynku pracy ma rezerwa celowa przeznaczona na **wydatki na integrację europejską**, w tym funduszy pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (4.649.376 tys. zł).

Ważne jest także przeznaczenie środków na dofinansowanie pracodawcom kosztów przygotowania zawodowego **młodocianych**, na zapewnienie odbycia stażu podyplomowego **lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych** oraz na stypendia i pomoc materialną dla **młodzieży wiejskiej**. 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.

1.5. Na podkreślenie zasługuje projektowane zwiększenie w 2006 roku wydatków budżetowych w części klasyfikacji budżetowej „**Praca**” (część 31). W porównaniu do z zapla-

¹⁷ Spośród środków napływających z UE dochodem budżetu państwa są tylko specjalne ryczałtowe kwoty na poprawę płynności budżetowej oraz instrument finansowy z Schengen.

¹⁸ Projekt budżetu przewiduje, iż w 2006 roku środki przekazane przez Unię Europejską wyniosą ogółem 25.227.073 tys. zł, środki wydatkowane z budżetu państwa wyniosą 10.322.322 tys. zł, czyli napływ do Polski środków z UE netto ukształtuje się na poziomie 14.904.751 tys. zł.

nowanymi na 2005 rok mają one wzrosnąć z 206.604 tys. zł do **780.417 tys. zł** (nominalnie o 277,2%, zaś realnie – po uwzględnieniu 1,5% inflacji – o 272,2%). Ich udział w wydatkach budżetowych ogółem ma zwiększyć się zatem z 0,099% do **0,347%**. Wzrost bezwzględny i względny tych wydatków jest związany przede wszystkim z włączeniem do budżetu wydatków, które następnie będą refundowane z budżetu Unii Europejskiej (tzw. prefinansowanie) oraz uwzględnieniem współfinansowania projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

W wydatkach części „Praca” najwyższą wartość (508.267 tys. zł) i udział (65,1%) mają dotacje i subwencje w rozdziale „**Rozwój przedsiębiorczości**”. Jest to niezwykle korzystne dla rynku pracy, ponieważ wpłynąć może na zwiększenie aktywności w obszarze podejmowania i rozwoju działalności gospodarczej, tworzącej, jak wiadomo, znaczącą liczbę miejsc pracy.

Duże znaczenie dla rynku pracy mają również środki wydatkowane w części „Praca” na rozdział „**Ochotnicze Hufce Pracy**”. Wynoszą one 170.297 tys. zł, to jest 21,8% ogólnych wydatków w części „Praca”. Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, zwłaszcza młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25 roku życia. Głównym celem ich działalności jest stwarzanie młodzieży warunków prawidłowego rozwoju społecznego i zawodowego – ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży defaworyzowanej – poprzez aktywne budowanie systemu pomocy dla grup najsłabszych, organizowanie i wspieranie form wychodzenia z ubóstwa, bezrobocia i patologii społecznych.

2. Rozwiązania niekorzystne dla rynku pracy

2.1. Przewiduje się **wzrost dochodów podatkowych** budżetu państwa w 2006 roku w porównaniu do oczekiwanego wykonania w 2005 roku w wymiarze bezwzględnym (nominalnie o 10,8%, realnie o **9,1%**) oraz w relacji do PKB (z 17,0% do **17,9%**), co wskazuje na wzrost tzw. **fiskalizmu państwa**, na ogół niekorzystnego dla procesów zachodzących na rynku pracy. Przewiduje się przy tym zarówno wzrost dochodów z podatków pośrednich (realnie o 9,0%), jaki i z bezpośrednich (dochodowych) (o 9,6%). Zwraca uwagę, iż przewidywane wzrosty dochodów podatkowych znacznie przekraczają przewidywany wzrost PKB (realnie o 4,3%). Jeżeli nie zakłada się przy tym zasadniczych zmian elementów konstrukcji podatków¹⁹, to przyjmuje się znaczący wzrost:

- dochodów osób fizycznych i prawnych i/lub
- obrotów i wartości dodanej i/lub
- tzw. ściągalności podatków.

Założenia te są tak bardzo optymistyczne, iż wywołują pewien niepokój o realizację celu, jakim jest obniżenie deficytu budżetowego (patrz p. **1.1.** niniejszej ekspertyzy).

2.2. W budżecie odbicie znalazły skutki **zaniechania** przez poprzednie rządy dwóch **działań naprawczych, sprzyjających zwiększeniu atrakcyjności pracy jako źródła dochodu wobec źródeł alternatywnych.**

Pierwsze z nich dotyczy przeglądu i ewentualnych reform systemu opodatkowania pracy. Chodzi to, aby płaca netto, jaką otrzymuje pracownik była dostatecznie atrakcyjna i konkurencyjna wobec dochodów uzyskiwanych z innego tytułu niż oficjalne (legalne) zatrudnienie. Wysokie opodatkowanie pracy (tzw. „klin podatkowy”) skłania bowiem, zwłaszcza osoby o stosunkowo niskich zarobkach (czyli na ogół niskokwalifikowane), do nieujawniania własnej pracy (ucieczki w „szarą strefę” gospodarki) lub wykorzystywania różnego

¹⁹ Podstawowa zmiana (wzrost) dotyczyć ma jedynie stawek akcyzy na wyroby tytoniowe (zgodnie ze ścieżką dojścia do wymagań UE).

typu dostępnych zasiłków. Ma to szczególnie duży wpływ na zatrudnienie osób najmniej produktywnych, których potencjalne zarobki lokują się w pobliżu płacy minimalnej.

Działanie drugie to przegląd a następnie reforma świadczeń socjalnych (w tym świadczeń pomocy społecznej), ukierunkowanych na wspieranie aktywnego poszukiwania pracy i zwiększenia motywacji do podejmowania zatrudnienia. Wymaga tego istniejący w Polsce system zabezpieczenia społecznego, który nie stanowi bodźca do aktywności zawodowej.

Dodać trzeba, iż propozycje obu tych działań zawarte są w wytycznych Komisji Europejskiej formułowanych w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia wobec polskiej polityki zatrudnienia.

2.3. Niekorzystna dla poprawy sytuacji na polskim rynku pracy jest struktura wydatków budżetu według podstawowych grup ekonomicznych: wysoki poziom świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz niski poziom udziału wydatków majątkowych.

Wysoki poziom i udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetowych pozostaje w związku przyczynowo-skutkowym z niskim poziomem wskaźnikiem 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.

Źródłami przychodów finansowych gospodarstw domowych są – jak wiadomo – dochody uzyskiwane ze sprzedaży czynników produkcji (pracy, ziemi i kapitału) oraz źródła inne, z których podstawowe znaczenie mają świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego. Swobodny, słabo ograniczony dostęp do tych ostatnich sprzyja – z jednej strony – dezaktywacji zawodowej, z drugiej zaś – zwiększeniu pozapłacowych kosztów pracy, a dalej – **zmniejszeniu zapotrzebowania na pracę**. Jest przy tym oczywiste, iż świadczenia zabezpieczenia społecznego mające na celu zapobieganie sytuacjom ubóstwa i pozbawienia środków do życia w przypadku zajścia określonych okoliczności – istnieć muszą. Rzecz jednak w tym, iż nie powinny być substytutem dochodów z pracy, ale wsparciem w określonych sytuacjach życiowych.

Część II. Ujęcie mikroekonomiczne

Podstawowym źródłem finansowania polityki państwa na rynku pracy jest **Fundusz Pracy**. Jest on państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Oceniam, iż projekt budżetu państwa na 2006 rok w zakresie Funduszu Pracy jest zgodny z obowiązującym prawem²⁰, zasadniczo uwzględnia istniejące uwarunkowania społeczne i gospodarcze finansowania działań na rynku pracy oraz jest realny w ujęciach finansowych, nie jest natomiast optymalny z punktu widzenia skali nierównowagi na polskim rynku 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 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)

²⁰ Funkcjonowanie Funduszu Pracy określa *Ustawa z 28 lipca 2005 o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 164, poz. 1366).

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, wyznaczane są poprzez kierunki wydatkowania środków. W poprzednim okresie (szczególnie w latach 2000-2002) łagodzenie skutków bezrobocia traktowane było jako podstawowe (wręcz prawie wyłącznego) zadanie tegoż funduszu, nadając polityce państwa na rynku pracy charakter zdecydowanie pasywny. Dopiero w projekcie 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. Wydaje się, iż dla polityki państwa na rynku pracy, charakteryzującego się tak wysokim bezrobociem właściwym byłoby kontynuowanie takiego podejścia i konsekwentne kierowanie coraz większych środków na działania aktywne, zwłaszcza zwiększające sprawność funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i zdolność bezrobotnych do podjęcia pracy. Nie gwarantuje tego jednak wielkość i struktura wydatków przewidzianych z Funduszu Pracy na 2006 rok.

Zastrzeżenia pod adresem Funduszu Pracy (FP) nie dotyczą jego przychodów, których wielkość – w porównaniu z przewidywanym wykonaniem w 2005 roku – ma wzrosnąć nominalnie o 6,7% do poziomu **7.120.000** tys. zł. Przy zakładanej 1,5% inflacji realny wzrost przychodów wyniesie **5,1%**. Przewiduje się wzrost przychodów FP:

– Ze składek płaconych przez pracodawców za zatrudnionych pracowników oraz składki płacone przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (nominalnie o 3,7% do poziomu **6.490.000** tys. zł, wzrost realny o **2,1%**), 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 ok. 152 tys. osób, czyli 1,1%) oraz prognozowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce (o 3,5%).

– Ze środków z budżetu Unii Europejskiej, głównie z tytułu realizacji projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (o **76,4%** do poziomu **500.000** tys. zł, wzrost realny o 73,8%).

Pozostałe przychody FP mają pozostać bez zmian (na poziomie **130.000** tys. zł, tzn. nastąpi ich realny spadek o 1,5%).

Jakkolwiek w strukturze przychodów FP nadal dominować będą środki pochodzące ze składek, to ich udział zmniejszy się w porównaniu z przewidywanym wykonaniem w 2005 roku z **93,8%** do **91,2%**, wzrośnie natomiast znacząco udział środków z budżetu UE: z **4,2%** do **7%**.

Tematem, który należałoby podjąć w przyszłości jest, czy taki sposób gromadzenia środków na finansowanie polityki państwa na rynku pracy jest najwłaściwszy, ale – jako wynikający z obowiązujących rozwiązań prawnych – wymagał przyjęcia w projekcie ustawy budżetowej.

Analiza zmian i struktury planowanych przychodów FP w 2006 roku prowadzi do wniosku, iż powinny one pozwolić na bardziej ekspansywną politykę państwa na rynku pracy. Niestety, analizując wydatki tegoż funduszu, nie zauważa się prób jej podjęcia.

Planuje się, iż wydatki FP wzrosną o **3,2%** (a więc realnie o **1,7%**) do poziomu **626.4495** tys. zł.²¹ Obowiązujące w tym zakresie rozstrzygnięcia ustawowe wyodrębniają

²¹ Wydatki FP mają być niższe niż jego przychody ze względu na spłatę zobowiązań z ubiegłych lat, dzięki czemu stan zobowiązań FP na koniec 2006 r. w stosunku do stanu na koniec 2005 r. ma ulec zmniejszeniu o 900.000 tys. zł.

kilkadziesiąt rodzajów wydatków, na które przeznaczać można środki FP. Najogólniej można je podzielić na wydatki o charakterze łagodzącym skutki bezrobocia (zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne), wydatki na aktywizację zawodową bezrobotnych (dodatki aktywizacyjne²², świadczenia integracyjne²³ i tzw. aktywne programy polityki rynku pracy²⁴), wynagrodzenia, dodatki do wynagrodzeń i ich pochodne pracowników niektórych instytucji rynku pracy oraz pozostałe (m.in. na poprawę funkcjonowania rynku pracy). Pod adresem wydatków Funduszu Pracy przewidywanych w 2006 roku można sformułować kilka zarzutów:

– Po pierwsze – przewidywany **udział wydatków** Funduszu Pracy w wydatkach budżetu państwa w 2006 roku wynosi **2,79%** i jest niższy niż oczekiwany w 2005 roku o **0,1** punktu procentowego. Oznacza to zmniejszenie wagi i znaczenia polityki państwa na rynku pracy w całokształcie polityki gospodarczej.

– Po drugie – jakkolwiek **udział wydatków na zasiłki dla bezrobotnych** (i ich pochodne) w strukturze wydatków FP w 2006 roku w stosunku do 2005 roku ma nieco zmaleć (z 54,9% do **53,6%**), to nadal one dominują.

– Po trzecie – w ujęciu nominalnym **kwota przeznaczona na zasiłki** ma wzrosnąć o 0,8%, w ujęciu realnym należy oczekiwać jej spadku o **0,7%**. Jak się wydaje, w świetle oczekiwanego spadku poziomu bezrobocia kwota ta jest nieco przeszacowana.

– Po czwarte – przewiduje się **zmniejszenie udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu** z 34,1% do **33,5%**. Podkreślić trzeba, iż jakkolwiek planowane jest lekkie zwiększenia nakładów na politykę aktywną w ujęciu nominalnym o 1,4% (do **2 100 000** tys. zł), to w ujęciu realnym obserwuje się ich minimalne zmniejszenie (o **0,05%**). Zmniejszanie roli i znaczenia aktywnych programów rynku pracy jest sprzeczne z zaleceniami Europejskiej Strategii Zatrudnienia formułowanymi dla Polski. Przewiduje się przy tym, iż różnymi formami aktywizacji zawodowej finansowanymi z Funduszu zostanie objętych około **700 tys.** bezrobotnych, czyli podobna liczba, co w 2005 roku.

Realne zmniejszenie dotyczyć ma wydatków na takie aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, jak: prace interwencyjne (o 1,5%), roboty publiczne (o 27,8%), stypendia (o 1,5%), wynagrodzenia i ich pochodne pracowników młodocianych (o 1,5%) oraz dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej (o 1,5%).

Realny wzrost wydatków oczekiwany jest w zakresie takich aktywnych form, jak: prace społecznie użyteczne (o 836% – jest to forma wprowadzona uchwaloną 28 lipca 2005 roku nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁵), dofinansowanie wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy (o 31,4%), przejazdy z miejsca zamieszkania i powroty do miejsca zatrudnienia (o 10,4%) oraz szkolenia (o 4,2%).

²² 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).

²³ 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).

²⁴ 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).

²⁵ Należy dodać, iż wzrost nakładów na prace społecznie użyteczne jest wysoki w wymiarze względnym, albowiem w wymiarze bezwzględnym jest to wzrost z poziomu 6 000 tys. zł do poziomu 57 000 tys. zł, a ich udział w wydatkach Funduszu Pracy w 2006 r. wynieść ma 0,9%.

Trudno jest jednak wypowiadać się autorytatywnie na temat struktury wydatków na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w 2006 roku, 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 ustalane 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.

– Po piąte – przy malejących w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2005 roku udziałach wydatków na aktywną i pasywną politykę państwa na rynku pracy w ogólnych wydatkach Funduszu Pracy na 2006 roku obserwuje się **rosnący udział wydatków na wynagrodzenia, dodatki do wynagrodzeń i ich pochodne pracowników niektórych instytucji rynku pracy** (z 0,7% do **2,3%**). W wartościach bezwzględnych wydatki te wzrosnąć mają z 42.000 tys. zł do **144.570** tys. zł, a więc realnie o **239,1%**. Jest to skutkiem przyjęcia we wspomnianej już noweli Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rozwiązania polegającego na włączeniu finansowania kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowych urzędów pracy do wydatków Funduszu Pracy. W ten sposób Fundusz Pracy w coraz większym zakresie służy finansowaniu funkcjonowania urzędów pracy, ograniczając swe działania na rzecz ograniczania i łagodzenia skutków bezrobocia, do których pierwotnie został przeznaczony.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, iż zakres planowanych na 2006 roku wydatków z Funduszu Pracy jest w pełni zgodny z wymaganiami ustawowymi, w szczególności Ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku *o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw*²⁶ oraz Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku *o zatrudnieniu socjalnym*²⁷. Wydaje się jednak nieadekwatny to skali nierównowagi na krajowym rynku pracy.

Konkluzja

Oceniam, iż **projekt budżetu państwa na 2006 rok z punktu widzenia usytuowania i proponowanych sposobów rozwiązywania problemów polskiego rynku pracy odpowiada bieżącym i perspektywnym wyzwaniom polskiego rynku pracy, jest przy tym realistyczny w istniejących uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i prawnych**. Swoją generalnie pozytywną – mimo pewnych zastrzeżeń – opinię opieram na gruntownej analizie związków przyczynowo-skutkowych i skojarzeniowych zachodzących między poszczególnymi działaniami przewidywanymi do podjęcia w ramach przyszłorocznej polityki budżetowej a kształtowaniem się zatrudnienia i bezrobocia.

Łódź, 5 grudnia 2005 r.

²⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1366.

²⁷ Dz. U. z 2003 roku, Nr 122, poz. 1143.