

*Regulowanie wzrostu środków płacowych  
próba oceny rozwiązań zastosowanych w 1991 roku*

**Anna Maliszewska**

12 grudnia 1991



**Kancelaria Sejmu  
Biuro Studiów i Ekspertyz**

Próby stworzenia skutecznego i efektywnego mechanizmu pośredniego regulowania środków płacowych mają w Polsce długą tradycję. Ich początki sięgają lat siedemdziesiątych, kiedy podjęto nieudaną próbę parametrycznego uzależnienia wielkości środków płacowych od mierników produkcji. Niedostatecznie skuteczne okazały się również podatkowe instrumenty regulowania środków na wynagrodzenia obowiązujące w latach osiemdziesiątych. Zastosowane wówczas rozwiązania: obciążenie na rzecz Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń czy wreszcie podatek dochodowy obciążający wzrost wynagrodzeń ponad ustalone normy, okazały się zbyt słabym hamulcem dla inflacyjnego wzrostu płac. Oczywiście, należy zaznaczyć, że skuteczność obowiązujących "ograniczników" wzrostu płac była zróżnicowana. Niemniej jednak, zastosowanie tych instrumentów zawsze budziło szereg kontrowersji. Również uregulowania prawne obowiązujące w 1991 r. nie są pozbawione wad.

Od 1990 r. instrument regulowania środków na wynagrodzenia nosi nazwę podatku od wzrostu wynagrodzeń. Zasady obciążenia tym podatkiem w 1991 r. i lata następne reguluje ustawa z dnia 22 grudnia 1990 r.<sup>1)</sup>. W porównaniu z regulacją obowiązującą wcześniej, obecna ustawa zawiera nowe elementy, jednakże zasadniczy cel pozostaje bez zmian. Również w 1991 r. podatek od wzrostu wynagrodzeń ma przeciwdziałać procesom inflacyjnym przez hamowanie wypływu nadmiernej ilości pieniądza na rynek w postaci płac. Ponadto, od początku 1991 r., ma do spełnienia jeszcze jedno ważne zadanie: skłaniać przedsiębiorstwa państwowe do dokonywania przekształceń własnościowych. Służyć temu ma przede wszystkim wyłączenie firm prywatnych spod regulacji ustawowej oraz zastosowanie ulg podatkowych w odniesieniu do przedsiębiorstw skomercjalizowanych. Na temat podatku od wzrostu wynagrodzeń, jako regulatora wzrostu płac powstało wiele publikacji, dlatego w dalszej części opracowania poświęcę nieco więcej uwagi temu podatkowi postrzeganemu ostatnio, jako instrument motywujący do prywatyzacji.

Według obowiązujących przepisów bezpodatkowy wzrost wynagrodzeń wliczany w ciężar kosztów działalności, w odniesieniu do bazy poprzedniego miesiąca, wynika z iloczynu miesięcznego wskaźnika wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych oraz współczynnika korygującego, którego wysokość określa Rada Ministrów. Korzystanie z tego rozwiązania wymusza stosowanie do obliczeń prognozowanych i faktycznych wskaźników wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych. Przedsiębiorstwa ustalające miesięczne normy wzrostu wynagrodzeń wolne od obciążenia bazują na

prognozowanych wskaźnikach wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych. Dlatego niezmiernie istotne jest, aby opracowane przez Ministerstwo Finansów prognozy były maksymalnie zbliżone do faktycznych wielkości tego wskaźnika obliczonych przez GUS. Zarówno wyższa, jak i niższa prognoza wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych nie jest wskazana. W 1990 r. w większości przypadków, prognozowane wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych były niższe w porównaniu ze wskaźnikami podawanymi przez GUS.

W związku z tym, również wzrost wynagrodzeń kształtowany na podstawie prognozy w podmiotach gospodarczych, które nie chciały ponosić ryzyka płacenia wysokiego podatku, był niższy od normatywnego, a więc nie obciążonego, wzrostu wynagrodzeń wynikającego z iloczynu współczynnika korygującego i faktycznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Mechanizm ten sprzyjał powstawaniu niezamierzonych, w wielu przypadkach, rezerw. Bardziej precyzyjne prognozowanie wskaźnika inflacji, który jest podstawą określania norm wynagrodzeń wolnych od obciążenia ograniczyłoby do minimum powstawanie rezerw płacowych w przedsiębiorstwach o dobrej kondycji finansowej. Ponadto utrzymywanie się przez dłuższy czas istotnych różnic między prognozowanym a faktycznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych podważa wiarygodność podawanych prognoz. Jak kształtowały się prognozowane i rzeczywiste wskaźniki wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych w 1991 r. prezentuje tabela 1. Na cały 1991 rok Rada Ministrów określiła współczynnik korygujący na poziomie 0.6.

Wadą obecnie obowiązujących zasad regulowania środków na wynagrodzenia jest zmiana sposobu obliczania normy wzrostu wynagrodzeń wolnej od obciążenia. O ile wcześniejsza regulacja miała charakter funduszowy, o tyle obecnie podstawą opodatkowania jest nadwyżka przeciętnego wynagrodzenia ponad określoną ustawowo normę. Podobne rozwiązanie zastosowano w 1982 r., kiedy podstawowym regulatorem wzrostu wynagrodzeń były odpisy na Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej. Funkcjonowało ono zaledwie rok i jedną z zasadniczych jego wad była motywacja do nieracjonalnej polityki kadrowej. Funkcjonujące wówczas rozwiązanie nie tylko skłaniało do utrzymywania zbędnego zatrudnienia, ale wręcz motywowało do angażowania maksymalnie dużej liczby pracowników o niskich płacach, tzw. uśredniaczy. Przyjęcie zbliżonego rozwiązania na ten rok i lata następne stwarza podobne zagrożenie. Być może intencją ustawodawcy było, aby przyjęte rozwiązanie przeciwdziałało bezrobociu. W sytuacji, kiedy za priorytet uważa się poprawę efektywności działania przedsiębiorstw bardziej rozsądne byłoby rozważenie propozycji powrotu do regulacji funduszowej w zmodyfikowanej formie.

Tabela 1

Prognozowane i rzeczywiste wskaźniki wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych (w %%).

Miesiące 1991 r.	Prognozowane wskaźniki wzrostu cen	Rzeczywiste wskaźniki wzrostu cen
I	106.0	112.7
II	108.0	106.7
III	103.0	104.5
IV	103.0	102.7
V	103.0	102.7
VI	105.0	104.9
VII	102.0	100.1
VIII	102.0	100.6
IX	102.0	104.3
X	103.0	103.2
XI	102.0	103.2
XII	103.0	

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów i GUS

Kontrowersje budzą również zasady obliczania tzw. bazy, punktu odniesienia, wielkości od której zależała norma wzrostu wynagrodzeń wolna od obciążenia na styczeń 1991 r. Obowiązująca ustawa przewiduje, że podstawą ustalenia normy przeciętnego wynagrodzenia na pierwszy miesiąc 1991 r. jest przeciętne wynagrodzenie wynikające z normy grudnia 1990 r., ustalonej na podstawie przepisów ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1990 r. W praktyce oznacza to utrwalenie istniejących dysproporcji płacowych między poszczególnymi gałęziami gospodarki, a nawet przedsiębiorstwami w ramach jednej gałęzi.

W literaturze przedmiotu powrót do koncepcji ustalania norm wolnych od podatku na podstawie przeciętnego wynagrodzenia oceniany jest negatywnie, ponieważ oznacza utrzymanie "przypadkowych proporcji płac <<złapanych>> do <<popiwku>> we wrześniu 1989 roku (...)"<sup>2</sup>). Te dysproporcje częściowo niwelują art. 4 ust. 4 oraz art. 8 ust. 1. Pierwszy z tych przepisów uprawnia podatników do przyjęcia za podstawę normy kwoty przeciętnego wynagrodzenia w wysokości 800 tyś. zł. Wysokość tej kwoty była kilkakrotnie w ciągu roku przedmiotem negocjacji między przedstawicielami związków zawodowych i rządu, w rezultacie których ulegała korekcie (podwyższeniu).

Drugi przepis, pozwala wymienionym w załączniku do ustawy jednostkom użyteczności publicznej, działającym w warunkach ograniczonej samodzielności

finansowej, na ustalanie bezpodatkowego wzrostu przeciętnych wynagrodzeń (bez wypłat z zysku) w pięciu podstawowych działach gospodarki. Podobne rozwiązanie funkcjonowało dotychczas wyłącznie w odniesieniu do sfery budżetowej. Nie można jednak zapominać, że może ono spowodować w tych podmiotach gospodarczych niebezpieczeństwo automatycznego, bo zagwarantowanego prawnie, przenoszenia podwyżek.

Obowiązujące obecnie zasady opodatkowania wzrostu wynagrodzeń wywołały niezadowolenie załóg przedsiębiorstw państwowych, czego dowodem były mnożące się, szczególnie na początku roku, akcje protestacyjne. Napięcie dodatkowo potęgował fakt, że podatkowa regulacja wzrostu wynagrodzeń nie obejmuje na równych zasadach wszystkich sektorów gospodarki.

Ustawa generalnie nie dotyczy podmiotów prywatnych. Ponadto, art. 1. ust. 2 zawiera katalog podmiotowych wyłączeń spod jej działania. Lista podmiotów gospodarczych, do których przepisy ustawy nie mają zastosowania jest dość długa. Jeśli dodamy do tego preferencje w postaci łagodniejszej progresji stawek podatkowych dla podmiotów skomercjalizowanych to, pomijając zasadność intencji ustawodawcy, nie powinien dziwić fakt, że załogi przedsiębiorstw państwowych czują się dyskryminowane pod względem płacowym. Żądania głównie dotyczą zmiany zasad regulowania środków na wynagrodzenia, a nawet zniesienia tego instrumentu. Osoba zatrudniona w firmie prywatnej może bowiem zarobić znacznie więcej niż na tym samym stanowisku w przedsiębiorstwach państwowych. Zagadnieniom z tym związanym należy poświęcić nieco więcej uwagi.

Intencją ustawodawcy było, aby obowiązujący od 1991 r. mechanizm regulowania środków na wynagrodzenia nie tylko przeciwdziałał inflacyjnemu wzrostowi płac, ale również skłaniał do przekształceń przedsiębiorstw państwowych w bardziej efektywne formy organizacyjne. Powstają w tym momencie dwa zasadnicze pytania: czy "popiwek" powinien być instrumentem prywatyzacji i czy ustawa zawiera dostatecznie silne bodźce skłaniające do tego typu przekształceń? Wśród większości działaczy gospodarczych przeważa opinia, że na obydwie pytania należałoby udzielić negatywnej odpowiedzi.

Podatek od wzrostu wynagrodzeń nie jest i nigdy nie będzie właściwym instrumentem przyspieszającym procesy prywatyzacyjne. Istotą tego instrumentu jest przeciwdziałanie wzrostowi wynagrodzeń przekraczającemu nie obciążone normy a zadanie przyspieszenia procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zostało mu niejako dopisane przez wyłączenie spod działania ustawy podmiotów prywatnych i złagodzenie skutków przekraczania norm dla przedsiębiorstw skomercjalizowanych. Ustawianie na z góry przegranej pozycji załóg przedsiębiorstw państwowych może być źródłem konfliktów, którego podłożem będą pogłębiające się różnice między ich płacami a wynagrodzeniem pracowników zatrudnionych w sektorze nie uspołecznionym.

Znacznie lepszym instrumentem przyspieszającym prywatyzację byłaby, jak określa J. Kornai, odpowiednia (czytaj dogodna - A. Maliszewska) konstrukcja kredytowa, służąca sprzedaży mienia państwowego właścicielom prywatnym. Istota jej polegała na tym, że potencjalny nabywca zobowiązany jest do natychmiastowego uiszczenia jednej czwartej realnej ceny własności państwowej. Pozostała należność zostaje podzielona na równe, oprocentowane raty, które powinny być spłacone w ciągu pięciu lat. Własność państwowa staje się prywatna w momencie wpłacenia jednej czwartej ceny rynkowej. Jest ona jednak obciążona długiem hipotecznym aż do uiszczenia przez potencjalnego nabywcę pełnej sumy<sup>3</sup>).

Ustawa przewiduje, że przedsiębiorstwo państwowe może uwolnić się od podatku od wzrostu wynagrodzeń, albo złagodzić skutki przekroczenia nie obciążonych tym podatkiem norm wolnych, przekształcając się w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a następnie w spółkę z udziałem podmiotów niepaństwowych. Spółki prawa handlowego, w których od 50 do 80% udziałów lub akcji należy do Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych, gmin oraz związków międzygminnych, mogą uzyskać nie większą niż pięćdziesięcioprocentową bonifikatę stawek podatkowych. W przypadku, gdy akcje lub udziały wymienionych wyżej podmiotów stanowią ponad 80%, obowiązujące stawki podatku od wzrostu wynagrodzeń obniża się o 20%.

W pierwszym przypadku niezbędne jest bardziej precyzyjne określenie korzyści płynących z organizacji podmiotu gospodarczego w formie spółki prawa handlowego lub spółki cywilnej. Sformułowanie, że stawki podatku mogą być obniżone do 50% stwarza niebezpieczeństwo dowolnej interpretacji tego przepisu. Powstaje wątpliwość czy obniżenie stawki np. o 10%, co jest teoretycznie możliwe, będzie dostatecznie silną motywacją do zmian struktury własnościowej.

Ponadto należy zaznaczyć, że korzystanie z tego rodzaju ulg obwarowane zostało trzema warunkami, których w praktyce równoczesne spełnienie może okazać się wcale niełatwe. Chodzi bowiem o terminowe regulowanie zobowiązań wobec budżetu, utrzymanie relacji zysku brutto powiększonego o wynagrodzenia obciążające koszty całokształtu działalności w roku (okresie) podatkowym w porównaniu z analogiczną relacją z roku poprzedniego oraz nie stosowanie przez podatnika praktyk monopolistycznych.

Zajmijmy się pierwszym z wymienionych warunków - terminowym regulowaniem zobowiązań podmiotów gospodarczych wobec budżetu państwa. Jeżeli weźmie się pod uwagę fakt niezbyt imponującej sprawności polskiego systemu bankowego, to może zaistnieć sytuacja, w której zobowiązania podmiotów gospodarczych wobec budżetu państwa nie będą uregulowane w terminie nie z ich winy. Rozsądne byłoby więc uwzględnienie takich przypadków w obowiązujących uregulowaniach prawnych.

Drugi konieczny warunek korzystania z ulg wyraża się w następujący sposób:

$$\frac{W_{(1)} + Z_{b(1)}}{W_{(1)}} \geq \frac{W_{(0)} + Z_{b(0)}}{W_{(0)}}$$

gdzie:

W - wynagrodzenia wliczane w ciężar kosztów całokształtu działalności,

Z<sub>b</sub> - zysk brutto,

(0) - rok bazowy,

(1) - rok bieżący.

Utrzymanie tej relacji co najmniej na poziomie okresu bazowego może dla wielu podmiotów gospodarczych okazać się trudne, choćby ze względu na przejściowe ich kłopoty związane ze zbytem produkcji, modernizacją zakładu, koniecznością spłaty kredytu bankowego wraz z odsetkami itp.

Ponadto w literaturze przedmiotu spotkać można tezę o dość kontrowersyjnym powiązaniu możliwości uzyskania przez przedsiębiorstwa dodatkowej kwoty wynagrodzeń na jednego zatrudnionego wolnej od podatku z utrzymaniem na poziomie roku poprzedniego wspomnianej relacji.

"Uzależnienie dodatkowych wypłat od niepogarszania w stosunku do roku ubiegłego (1990 - A. Maliszewska) relacji: fundusz płac - zysk jest także bałamutne - bowiem gra z <<popiwkiem>> z jednoczesnym liczeniem na zysk jest dla każdego podmiotu gospodarczego zbyt niebezpieczna. Przy tak niepewnych, jak nigdy dotąd, warunkach gry rynkowej, ryzyko jest zbyt duże i nikt z zarządzających nie poleci dokonania dodatkowych wypłat, zanim nie będzie pewny wyniku rocznego przedsiębiorstwa - tj. przed końcem roku. Furtka jest więc iluzoryczna (...)"<sup>4</sup>.

Trzeci warunek zabrania stosowania praktyk monopolistycznych przez podmioty skomercjalizowane. W przypadku stwierdzenia przez Urząd Antymonopolowy stosowania przez podmioty tychże praktyk, podatnicy zobowiązani są do naliczania podatku za cały rok podatkowy. Wystarczające sankcje finansowe za stosowanie praktyk monopolistycznych zawiera sama ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i zbędne wydaje się stosowanie w tym przypadku swoistej sankcji, jaką jest represyjne naliczenie podatku.

Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę Skarbu Państwa być może przyczyni się do rozbicia w przedsiębiorstwach jedności interesów dotychczasowego kierownictwa i załóg pracowniczych w dążeniu do maksymalizacji wynagrodzeń. Jest to tym bardziej prawdopodobne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że zarząd w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa powoływany i odwoływany jest przez organ państwowy, reprezentujący interesy Skarbu Państwa. Jednakże

wątpliwe jest, czy zmiana formy organizacyjnej podmiotów gospodarczych osłabi presję załóg na wzrost płac i spowoduje racjonalizację polityki płacowej w nowo powstałych podmiotach.

Zdaniem praktyków gospodarczych "tegoroczne rozwiązania <<popiwkowe>>, umożliwiające podwyższenie wypłat wynagrodzeń w uzależnieniu od stopnia prywatyzacji przedsiębiorstwa, są - być może - majstersztykiem politycznym. Ale w kategoriach ekonomicznych - bez złudzeń. Nadal płaca nie ma żadnego powiązania z wynikami pracy."<sup>5)</sup>

Na temat wad obowiązujących przepisów prawnych i patologicznych skutków działania ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń powstało już wiele publikacji.

Autorem kompleksowej oceny obowiązującej ustawy jest W. Modzelewski, który obok wymienionych wyżej wad zwraca uwagę jeszcze na dwa istotne problemy: powstawanie spółek równoległych i zlikwidowanie tzw. płytkich rezerw wzrostu wynagrodzeń<sup>6)</sup>.

"Modnym" obecnie sposobem unikania płacenia podatku od wzrostu wynagrodzeń jest powołanie przez załogę przedsiębiorstwa lub jej większość spółki równoległej, która posiada osobowość prawną i zwolniona jest z podatku od wzrostu wynagrodzeń. W tej sytuacji oczywiste są dysproporcje płacowe między pracownikami zatrudnionymi w spółce, a pracownikami macierzystego przedsiębiorstwa. W wielu wypadkach jest to źródło potencjalnych konfliktów powstałych na skutek istotnych dysproporcji płacowych.

Obowiązująca obecnie ustawa regulująca zasady obciążenia podmiotów gospodarczych podatkiem od wzrostu wynagrodzeń likwiduje skrzętnie wykorzystywane w 1990 r. luki umożliwiające nie opodatkowany wzrost wynagrodzeń. Zwiększenie zatrudnienia, zaliczkowe wypłaty nagród i premii z zysku, nieograniczone wypłaty z funduszu socjalnego i mieszkaniowego były najczęstszymi praktykami stosowanymi w przedsiębiorstwach w celu zwiększenia nie opodatkowanych wypłat wynagrodzeń. Obecnie obowiązujące przepisy nie blokują jedynie wypłat w formie pożyczek z funduszu mieszkaniowego.

Zdaniem W. Modzelewskiego zlikwidowanie płytkich rezerw wzrostu wynagrodzeń może okazać się wątpliwym sukcesem, jeśli negatywna opinia załóg przedsiębiorstw pozbawionych jakichkolwiek możliwości bezpodatkowego wzrostu wynagrodzeń przerodzi się w ostry protest przeciwko wszelkim formom obciążenia wzrostu wynagrodzeń.

W literaturze przedmiotu obok krytycznych uwag na temat wad konkretnych przepisów ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń można spotkać negatywne opinie dotyczące wpływu "popiwku" na relacje makroekonomiczne. D. Rosati twierdzi, że instrument ten wbrew oczekiwaniu rządu działa proinflacyjnie. I nie jest w tym twierdzeniu odosobniony. Brak bodźców do ograniczenia zbędnego



zatrudnienia a wręcz zatrudnianie pracowników o niskich płacach przy obniżonym poziomie produkcji nie jest zjawiskiem korzystnym. "Większa liczba osób zatrudnionych na niskich stawkach płac oznacza średnio większą skłonność do wydatków niż mniejsza liczba zatrudnionych na wyższych stawkach płac. Ponadto niższe płace osłabiają motywację do wzrostu produkcji i wydajności. Ogólnie wzmacnia to tendencje inflacyjne."<sup>7)</sup>

Argumentem przemawiającym za utrzymaniem podatku od wzrostu wynagrodzeń wysuwany przez wicepremiera L. Balcerowicza jest nie tylko przeciwdziałanie rewindykacyjnym rządaniom płacowym załóg przedsiębiorstw państwowych (także i tych, które charakteryzują się niską rentownością a nawet są deficytowe) ale również ochrona wpływów budżetowych. Na podwyżki płac, które nie byłyby rekompensowane wzrostem cen produkowanych wyrobów mogłyby pozwolić sobie tylko firmy o wysokiej rentowności i niewielkim udziale płac w kosztach. Podwyżki te doprowadziłyby do spadku rentowności i w efekcie do spadku wpływów budżetowych z tytułu opodatkowania ich zysków i zmniejszenia środków na ich rozwój<sup>8)</sup>.

L. Zienkowski uważa, że przedsiębiorstwa i tak nie wykorzystują w pełni środków, jakie mogłyby przeznaczyć na rozwój. Nie są bowiem tym zainteresowane. Wszystkie "wolne" środki przeznaczają raczej na zwiększenie wynagrodzeń<sup>9)</sup>.

W literaturze przedmiotu można również spotkać pogląd, że "popiwiek" jest instrumentem pogłębiającym recesję gospodarki. Jest to zbyt powierzchowna ocena. Recesja jest zjawiskiem bardzo złożonym. Omówienie jej przyczyn mogłoby stanowić temat odrębnego opracowania. J. Lipiński twierdzi, że zniesienie podatku od wzrostu wynagrodzeń, przy nie zmienionej formie własności wcale nie spowoduje zmiany zachowań dyrekcji przedsiębiorstw państwowych, które promowałyby bardziej wydajną i lepszą pracę. "Obawiam się, że w większości wypadków zgodziliby się oni raczej na równomierne lub mało zróżnicowane rozłożenie nowych podwyżek płac, ulegając naciskom reprezentantów interesów pracowniczych, u których przeważa nastawienie egalitarystyczne. Toteż wątpię aby zniesienie <<popiwku>> w przedsiębiorstwach uspołecznionych wywarło w obecnych warunkach poważniejszy, dodatni wpływ na efektywność pracy."<sup>10)</sup>

\* \* \* \* \*

Kilkunastokrotne próby modyfikacji pośrednich metod regulowania środków na wynagrodzenia, których przyczynami była albo ich nieefektywność albo ich nieskuteczność nie doprowadziły do wypracowania optymalnych rozwiązań. Również obowiązujące w 1991 r. przepisy regulujące zasady obciążenia wzrostu wynagrodzeń nie są pozbawione wad. W tej sytuacji należy chyba uznać, że nie ma możliwości opracowania naprawdę dobrych zasad podatkowego regulowania wzrostu wynagrodzeń. Mimo wcześniejszych zapowiedzi zniesienia podatku od

wzrostu wynagrodzeń, pojawia się wątpliwość czy Minister Finansów podejmie taką decyzję, choćby ze względu na ochronę przyszłych wpływów budżetowych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wpływy do budżetu z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń osiągnęły w 1991 r. w okresie styczeń - październik niebagatelną kwotę 19 556 500 min zł. Stanowiły one 11.74% dochodów ogółem. Wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń przekroczyła najśmielsze oczekiwania. Według ustawy budżetowej na rok 1991 z dnia 23 lutego wpływy z tego tytułu miały osiągnąć zaledwie 3 000 000 min zł<sup>11)</sup>. W ustawie budżetowej po zmianach założony został poziom 23 000 000 min zł dochodu z tytułu omawianego podatku. W okresie styczeń - październik 85% tej kwoty zasiliło budżet państwa. Wpływy z tytułu podatku od wzrostu wynagrodzeń byłyby jeszcze większe, gdyby przedsiębiorstwa nie zalegały z wpłatami do budżetu. Na koniec sierpnia (1991 r.) zaległości z tego tytułu wynosiły 10.3 bln zł i w drugim półroczu wykazywały dalszą tendencję wzrostową.

Oczywiście "istnieją koncepcje takiej transformacji gospodarki, które nie są oparte na blokowaniu płac i spadku dochodów realnych. Wręcz odwrotnie, blokadę płac uważa się w nich za element sprzeczny z realizacją takich celów jak: uwłaszczenie, prywatyzacja, stabilizacja, gospodarka rynkowa.

Założenia, które się przyjmuje w tych koncepcjach polega m. in. na tym, że podział dochodu na zysk i płace jest sprawą mikroekonomiczną. Rozwiązywaną jako naturalny spór pomiędzy pracownikami a przedsiębiorstwem. Przedsiębiorstwo, (...) które zapłaci więcej niż pozwala jego sytuacja finansowa musi upaść i przejmą je bardziej odpowiedzialni właściciele."<sup>12)</sup>

Należy podkreślić, że koncepcje te nie uwzględniają w dostatecznym stopniu implikacji społecznych i dlatego na obecnym etapie transformacji gospodarki nie można ich wdrożyć. Wydaje się, że bardziej bezpieczne będzie zastosowanie rozwiązań pośrednich.

Wydaje się, że w miarę stabilizowania się gospodarki i postępującej zmiany modelu zarządzania będzie następowała stopniowa liberalizacja, aż do zniesienia tego instrumentu. W docelowym modelu rynkowym, regulacja poziomu i struktury wynagrodzeń powinna odbywać się, tak jak w wielu wysoko rozwiniętych gospodarczo państwach, w drodze negocjacji między pracodawcą a pracobiorcą. Zawarte między nimi układy i porozumienia, w tym również na poziomie państwowych komisji parytetowych, weryfikuje szeroko rozumiany rynek. Zastąpienie, w naszych realiach, podatkowego instrumentu regulowania środków na wynagrodzenia układami i porozumieniami płacowymi między pracodawcami a pracobiorcami nie jest w Polsce obecnie możliwe. Pierwszą barierę stanowi niedostatecznie szybki proces zmian świadomości społecznej. Wielu nowych, drobnych akcjonariuszy nie czuje się współwłaścicielami firm. W dodatku, poważne trudności napotyka wyodrębnienie pracodawców jako grupy społecznej.

W prywatyzowanych przedsiębiorstwach istnieją trudności z identyfikacją strategicznych inwestorów. Również w sektorze państwowym trudno jest określić podmioty, które reprezentują interesy państwa jako pracodawcy. Związany jest z tym niedostatek profesjonalnych kadr menedżerskich.

Zanim jednak możliwe będzie zastosowanie w polskich warunkach docelowego modelu negocjacji prowadzonych między przedstawicielami pracodawców i pracobiorców T. Oleksyn rozważa możliwość zastosowania modelu przejściowego – regulacyjno - układowego. Istota tego rozwiązania polegałaby na dokonaniu wstępnej regulacji płac ustaleniem ogólnych relacji między płacą i innymi podstawowymi kategoriami ekonomicznymi z nią związanymi. Regulacja ta oznaczałaby w praktyce bezpodatkowy wzrost płac w zakładach pracy o relatywnie zaniżonych płacach. Wiąże się to z koniecznością opracowania kryteriów kwalifikacji podmiotów do tej grupy przedsiębiorstw. Zdaniem autora tej koncepcji przyjęcie jej oznaczałoby z jednej strony opóźnienie zastosowania modelu docelowego i doraźne zwiększenie inflacji, z drugiej zaś przyczyniłoby się do zniwelowania "skutków przypadkowych baz i zwiększenia się w kolejnych latach różnych dysproporcji w efekcie wieloletniego narzucania procentowych wskaźników wzrostu płac."<sup>13)</sup>

Nie należy przeceniać roli podatku od wzrostu wynagrodzeń jako kluczowego instrumentu przeciwdziałania inflacji, a raczej koncentrować się na innych środkach sprzyjających stabilizacji gospodarki.

Jeden z kierunków działań to demonopolizacja połączona z działaniami na rzecz rozwoju konkurencji. W krótkim okresie istotne znaczenie mogłaby odegrać odpowiednia polityka celna, a ściślej - zliberalizowane importowe taryfy celne, umożliwiające sprowadzanie z zagranicy **na wybrane** rynki konkurencyjnych pod względem jakości towarów, a z drugiej strony eliminujące nieuczciwą konkurencję w obrocie międzynarodowym. Działania w sferze polityki celnej powinny być jednak bardzo rozważne. Zbyt liberalna polityka celna nie będzie sprzyjać rozwojowi rodzimej produkcji. "Natomiast szczelna ochrona celna produkcji krajowej przed konkurencją zagraniczną grozić może utrwaleniem zacofania gospodarczego oraz w warunkach słabej jeszcze konkurencji krajowej - tendencjami inflacyjnymi."<sup>14)</sup>

Ponadto, w długim okresie, istotne znaczenie powinna również odegrać rozpoczęta w 1989 r. reforma systemu podatkowego, w wyniku której ma powstać system wpływający na rozwój przedsiębiorczości i aktywności gospodarczej.

## Przypisy

- 1) Ustawa z dnia 22 grudnia 1990 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń. Dz. U. 1991 nr 1 póź. 1.
- 2) L. Kołodziejczyk, T. Smuga: Zamiast tłumić nasili inflację "Życie Gospodarcze" 1991 nr 13 s.10.
- 3) J. Kornai: Jak prywatyzować; Droga do wolnej gospodarki "Polityka" 1991 nr 26.
- 4) J. Babicz: ... Nieprawda! "Życie Gospodarcze" 1991 nr 13 s. 10.
- 5) jak wyżej.
- 6) W. Modzelewski: Komentarz do ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń Zielona Góra 1991 Univers.
- 7) D. Rosati: Więcej strat niż korzyści "Życie Gospodarcze" 1991 nr 5 s. 6.
- 8) J. Lipiński: Płace a ceny "Życie Gospodarcze" 1991 nr 12.
- 9) L. Zienkowski: Po pierwsze nie szkodzić "Gazeta Wyborcza" nr 272 z 22 listopada 1991 r.
- 10) J. Lipiński: Płace ... wyd. cyt. s. 4.
- 11) Ustawa budżetowa na rok 1991 z dnia 23 lutego 1991 r. Dz. U. nr 21 póź. 89.
- 12) A. Jędraszczyk: System bez "popiwku" "Rzeczpospolita" nr 73 s. 4.
- 13) T. Oleksyn: Przed kasą; "Popiwek" nie musi być jedynym rozwiązaniem "Przegląd Tygodniowy" 1991 nr 7 s. 4.
- 14) L. Zienkowski: Po pierwsze ... wyd. cyt. s. 14.