

DR URSZULA SZTANDERSKA  
Uniwersytet Warszawski

**Ekspertyza nr 21**

## *Opinia o projekcie "Ustawy budżetowej na 1994rok" z punktu widzenia procesów zachodzących na rynku pracy (w szczególności bezrobocia)*

© Copyright by Urszula Sztanderska, Warszawa 1994

### **Wstępne założenia**

W analizie wpływu projektowanego budżetu państwa na procesy zachodzące na rynku pracy trzeba wziąć pod uwagę głównie następujące aspekty:

1. jak budżet oddziałuje na koniunkturę (zmiany zatrudnienia wynikają m.in. ze stanu koniunktury);
2. jak budżet wpływa na promowanie powstawania nowych struktur majątkowych (tam powstają głównie nowe miejsca pracy), a także ich charakterystykę pod względem pracochłonności (co decyduje o dynamice zatrudnienia w podmiotach inwestujących);
3. jak budżet oddziałuje na wykorzystanie pracy w starych strukturach majątkowych, w tym czy skłania do racjonalizacji nakładów pracy (krótkookresowo racjonalizacja nasila zwolnienia z pracy, długookresowo staje się podstawą wzrostu konkurencyjności gospodarki i poprzez wyzwolenie w niej wysokiej dynamiki wzrostowej promuje zwiększenie zatrudnienia);
4. jak wydatki budżetowe kształtują tzw. human capital, czyli m.in. zdolność ludzi do kreatywnej działalności gospodarczej, a poprzez to jak wpływają na obniżkę realnych kosztów pracy na jednostkę produktu i czy tworzą bodźce do wzrostu zatrudnienia;
5. jaki jest wpływ budżetu na powstawanie subsydiowanych miejsc pracy - czyli w jakiej skali "krótkookresowo ogranicza się tą drogą rozmiary bezrobocia i z jaką siłą przeciwdziała się bezrobociu długookresowemu, prowadzącemu do segmentacji rynku pracy i utraty części zdolności do pracy osób długotrwale bezrobotnych;
6. jaki jest udział polityki budżetowej w konstruowaniu sprawnego mechanizmu rynkowego, tj. takiego, którego elastyczne działanie prowadzi do równoważenia poszczególnych elementów globalnego rynku i poszczególnych subrynków pracy, czyli nie dopuszcza do powstawania tzw. bezrobocia klasycznego i bezrobocia o charakterze strukturalnym, a jednocześnie ukierunkowuje zachowania pracodawców i pracowników tak, że bezrobocie frykcyjne charakteryzuje się relatywnie małymi wartościami.

### Opinia o skutkach regulacji budżetowych dla rynku pracy

Wychodząc z powyższych przesłanek, należy stwierdzić, że konstrukcja budżetu tylko częściowo uwzględnia potrzeby zrównoważenia rynku pracy.

Ad 1.

Ograniczenie deficytu budżetowego (do 4,1% PKB) potencjalnie może osłabiać pozytywne tendencje koniunkturalne, mogłoby więc stanowić zagrożenie bezrobociem koniunkturalnym. Trudno jednak tak jednoznacznie ocenić zamiar zmniejszenia deficytu, ponieważ:

- istnieje domniemanie, że w Polsce zamienność inflacji i bezrobocia (w rozumieniu krzywej Philip-

sa) jest niewielka, głównie z tego powodu, że podaż jest relatywnie sztywna w stosunku do popytu, a zatem jego ograniczenie ze strony sektora rządowego nie wpłynie wyraźnie na zmniejszenie budżetów produkcyjnych;

- redystrybucja dokonywana przez budżet rośnie radykalnie (dochody realne mają wzrosnąć o 6,5%, wydatki o 8,3%, w tym nie przeznaczony na koszty obsługi długu publicznego o 3,2%). Jeśli przy tym jej kierunek prowadzi od podmiotów o relatywnie wysokiej skłonności do oszczędzania do podmiotów o niskiej skłonności do oszczędzania, to można spodziewać się, że zwiększenie skali redystrybucji zniweluje ujemny wpływ spadku deficytu na poziom wydatków globalnych;

- spadek deficytu hamuje napięcia inflacyjne i eliminuje niekorzystny efekt wypierania inwestycji prywatnych, zatem z tych powodów może nawet dodatnio wpływać na koniunkturę (zastąpienie wydatków finansowanych z deficytu przez inwestycje prywatne, wzmocnione przez stabilizację i "urealnienie" oczekiwań inflacyjnych na poziomie zbliżonym do rzeczywistości);

- w kraju, w którym stare struktury majątkowe nie są przystosowane do funkcjonowania w warunkach konkurencji i zliberalizowanych rynków, większego znaczenia dla ograniczenia rozmiarów bezrobocia nabiera zdolność gospodarki do tworzenia nowych miejsc pracy aniżeli podtrzymywanie starych (jako nowe traktujemy tu również zmodernizowane miejsca pracy).

Generalnie trudno byłoby uznać zmniejszenie deficytu budżetowego za czynnik negatywnie oddziaływający na koniunkturę i powodujący nasilenie bezrobocia. Możliwe jest nawet - w założonych warunkach polityki pieniężnej - że zmniejszony deficyt będzie sprzyjał ożywieniu wydatków, w tym - co ważne - po stronie inwestycji, a zatem będzie umożliwiał powstawanie nowych, produktywnych miejsc pracy.

Ad 2.

2.1 Tworzenie nowych miejsc pracy ma być wsparte przez system ulg inwestycyjnych. Jednak ich wpływ na koszt inwestycji trudno uznać za silnie bodźcujący. Efektywna stawka podatku od osób prawnych ma spaść z tego tytułu o 4,7% (z 36% do 34,3%), podczas kiedy realna stopa procentowa dla kredytu refinansowego liczona w stosunku do najszybciej rosnących cen produkcji przemysłowej zwiększy się o 7,6%, a w stosunku do cen inwestycyjnych nawet o 27,3%. W rezultacie ulgi inwestycyjne nie skompensują nawet wzrostu ceny kredytu inwestycyjnego. W takich warunkach ich wprowadzenie nie może stać się generalnie bodźcem do zwiększenia inwestycji i do tworzenia poprzez nie nowych miejsc pracy. By mogły nim się stać, konieczne byłoby albo ich istotne zwiększenie, albo modyfikacja polityki stopy procentowej NBP (w 1993 r. oprocentowanie kredytu refinansowego wyniosło tyle, ile przeciętny wzrost cen).

2.2 Należy spodziewać się wzrostu kosztów pracy w rezultacie zwiększenia cen konsumpcyjnych, przewidywanego wzrostu płac realnych (ten zaś będzie silnie uzależniony od skuteczności zaproponowanej kontroli płac w przedsiębiorstwach sektora publicznego w miejsce PPWW oraz od stosunków przemysłowych - dziś charakteryzujących się przewagą sił związków zawodowych nad siłą pracodawców) oraz zwiększenia pośrednich kosztów pracy (w punkcie 2.3 bardziej szczegółowo analizujemy strukturę wzrostu tych kosztów, generowanych przez budżet). Zwiększenie kosztów pracy będzie szybsze niż zwiększenie kosztów związanych z inwestycjami - już sam ruch cen będzie wywoływał ten efekt, a dodatkowo wzmocnią go poczynania redystrybucyjne budżetu. W rezultacie należy spodziewać się, że wybory inwestorów prywatnych będą ukierunkowane na pracooszczędne metody wytwarzania. Taki trend prowadzi w prostej linii do rozwoju bardziej nowoczesnych technik wytwarzania, ale kosztem zmniejszonej chłonności gospodarki na pracę (można np. porównać sytuację RFN i USA - w tej pierwszej rozbudowanie kosztów pośrednich pracy jest główną przyczyną bardzo niewielkiego wzrostu zatrudnienia nawet w okresach ożywienia gospodarczego, w Stanach Zjednoczonych natomiast wyraźnie niższe obciążenia są przyczy-

ną, dla której ożywienie wywołuje zwiększenie zatrudnienia).

2.3 Zwiększanie pośrednich kosztów pracy przy stabilizacji lub bardzo niskim wzroście płac realnych prowadzi do tego, że pracownicy ponoszą ciężar reform rynkowych w postaci niskiego poziomu realnych wynagrodzeń za własną pracę, a mimo to pracodawcy nie odczuwają bodźców do zwiększenia zatrudnienia taniej pracy - takie właśnie tendencje wywołać może proponowana polityka budżetowa. Na zwiększenie pośrednich kosztów pracy w minionych latach składały się: zwiększenie składek ubezpieczeń społecznych, odniesienie ich do płac brutto zamiast - jak poprzednio - do płac netto, wprowadzenie podatku od dochodów osobistych w miejsce opodatkowania funduszu płac o zwiększonej w stosunku do tego ostatniego skali podatkowej. W roku 1994: ma się zwiększyć skala opodatkowania dochodów osobistych (także w niskich przedziałach), ma być wprowadzona dodatkowa składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, ma też nastąpić wzrost obciążeń pozapłacowych pracodawców prywatnych z tytułu przejścia przez nich znaczącej części kosztów zasiłków chorobowych. Spodziewane konsekwencje tych pociągnięć są następujące:

\* Ujednoczenie zasad płacenia zasiłków chorobowych wydaje się zabiegiem koniecznym - lecz najprostsze rozwiązanie zaproponowane w projekcie *"Ustawy Budżetowej na 1994 rok"* przyniesie dalsze zwiększenie pozapłacowych (pośrednich) kosztów pracy. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę, że już w 1992 r. sektor prywatny ograniczył wzrost zatrudnienia pracowników najemnych, a liczba pracujących rosła głównie wskutek wzrostu samozatrudnienia (co m.in. wynika z niższych kosztów ubezpieczenia społecznego). Zwiększenie kosztów pracy najemnej prowadzi do tego, że zwalniani z sektora publicznego pracownicy, którzy z różnych przyczyn (kapitałowych, mentalnych, kwalifikacyjnych) nie byli w stanie do tej pory podjąć pracy na rachunek własny, będą mieli małe szanse na zatrudnienie najemne w sektorze prywatnym, gdyż ten z powodu rosnących obciążeń nie będzie tworzył dostatecznej liczby miejsc pracy najemnej.

\* Wzrost pośrednich kosztów pracy wiedzie również do upowszechniania zjawiska szarej strefy gospodarczej. Jeśli prywatnych przedsiębiorców obciąża się dodatkowymi świadczeniami na rzecz pracowników, to zwiększa się dla nich koszt zatrudnienia. W tej sytuacji, szczególnie w drobnych przedsiębiorstwach rośnie atrakcyjność zatrudnienia na czarno dla obu stron kontraktu o pracę. Pracodawca ponosi mniejsze koszty pracy, eliminując koszty pośrednie (podatki, składki, różnorodne świadczenia na rzecz pracownika), pracownik przejmuje część korzyści z tego tytułu -(dostaje wyższą płacę, niż mógłby otrzymać w warunkach zatrudnienia rejestrowanego, uzyskuje pracę, której nie byłoby, jeśli pracodawca musiałby ponieść pełne koszty pośrednie itp.). Jednak szersze rezultaty tego zjawiska prowadzą do zmniejszenia wpływów do budżetu w ogóle (efekty nie rejestrowanej pracy też nie są rejestrowane), a także do zmniejszenia zakresu opieki socjalnej dla osób faktycznie pracujących (choć poza oficjalną ewidencją). Nadto, upowszechnienie i utrwalenie zatrudnienia w szarej strefie ogranicza podaż oficjalnych miejsc pracy, przyczynia się więc do wzrostu liczby zarejestrowanych oficjalnie bezrobotnych, zmniejszając pulę środków na rzecz osób znajdujących się w stanie faktycznego bezrobocia. Żłudne jest przy tym przekonanie, że można zjawisko pracy na czarno wytepić, podnosząc tak wyraźnie jego dochodową atrakcyjność.

\* W gospodarkach rozwiniętych pracownicy mają zagwarantowane ubezpieczenie na wypadek choroby. Na ogół pracodawcy i pracownicy mogą poprzez odpowiedni system składek ubezpieczyć się od tego ryzyka. W Polsce, wprowadzając zasady obowiązujące od lat siedemdziesiątych w sektorze społecznym, *de facto* likwiduje się możliwość ubezpieczenia pracodawców od ryzyka utraty zarobków ich pracowników z powodu choroby trwającej do 1 miesiąca. Można się w następstwie spodziewać rosnących wymagań zdrowotnych ze strony pracodawców w stosunku do nowo zatrudnianych pracowników i eliminacji z zatrudnienia osób starszych, słabszych fizycznie. Tą drogą kryterium stanu zdrowia stanie się kryterium selekcji do bezrobocia.

Sumując, przyjęty kierunek redystrybucji podnoszący koszty pracy może stanowić dalsze zagrożenie dla procesów zachodzących na rynku pracy.

Ad 3.

3.1 Wątpliwości budzą rozwiązania abolicyjne zastosowane do podatków likwidowanych i zlikwidowanych. Znaczna część zaległości podatkowych dotyczy podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, zaś zasady jego płacenia eliminują z grona płatników te przedsiębiorstwa, w których wzrostu płac dokonywano bez uszczuplania udziału zysku w produkcji dodanej. Abolicja obejmuje potencjalnie te przedsiębiorstwa, które zwiększały płace, nie oglądając się na regulacje podatkowe. Zostaną one nagrodzone zdjęciem 1/2 zadłużenia, jeśli pozostałą część spłacą. Nic nie wspomina się o sankcjach dla przedsiębiorstw, które nie podejmą spłat w ogóle. Można domniemywać, że takie postępowanie zamrozi zatrudnienie w starych i nieefektywnych strukturach produkcyjnych, a dokona się tego *de facto* kosztem zdyscyplinowanych, efektywnych podatników, czyli tych przedsiębiorstw, które mają potencjalnie szanse na tworzenie produktywnych miejsc pracy. Takie rozwiązania krótkookresowo mogą być korzystne dla rynku pracy (zmniejszając zwolnienia z pracy), jednak w dłuższej perspektywie prowadzą do utraty miejsc pracy (dynamika powstawania produktywnych miejsc pracy jest mniejsza, miejsca pracy nieproduktywnej po jakimś czasie stają się zbyt kosztowne, by je w całości zachować). Nawiasem mówiąc, na tym mechanizmie opierało się utrzymywanie nieproduktywnych struktur zatrudnieniowych w gospodarce nierynkowej (redystrybucja od podmiotów zdolnych do płacenia podatków na rzecz tych, które subwencjonowano).

3.2 Dość ogólne są stwierdzenia o dotowaniu likwidacji kopalń i restrukturyzacji przemysłu. Oba procesy wymagają ukierunkowania na restrukturyzację miejsc pracy i kwalifikacji pracowników. Znaczna część środków przeznaczonych w ostatnim roku na likwidację kopalń została wykorzystana na podtrzymanie zatrudnienia w nich i lepsze wynagradzanie. Z punktu widzenia potrzeb restrukturyzacji te pieniądze zostały zmarnowane, a efekty zatrudnieniowe przez nie stworzone mają krótkotrwały zasięg. Ustawa powinna zawierać załączniki precyzujące warunki wykorzystania tych środków przez rząd, uniemożliwiające przeznaczenie ich na cele prowadzące do stagnacji procesów zatrudnieniowych.

Ad 4.

Zdecydowany niepokój budzi ograniczenie wydatków na cele kształcenia, co przy braku koncepcji reformy systemu oświaty powoduje, że zły i ubogi w środki system edukacji staje się już w tej chwili potężnym źródłem bezrobocia o charakterze strukturalnym. Można spodziewać się, że będzie najsilniejszym generatorem bezrobocia w następnych latach, jeśli tylko uda się przyspieszyć procesy restrukturyzacyjne gospodarki. Poziom kwalifikacji w Polsce jest niski i struktura kształcenia nie odpowiada umiejętnościom zawodowym "oczekiwanym" na rynku pracy. Wzrost poziomu edukacji może stać się motorem rozwoju gospodarczego i przyczyną zwiększonego zapotrzebowania na pracę. W tym czynniku należy też upatrywać szans na zniwelowanie dużych dysproporcji w zagrożeniu bezrobociem (w przekroju kwalifikacyjnym, terytorialnym, a także w przekroju miasto-wieś). Tymczasem przy nominalnym wzroście wydatków budżetowych o 37,5%, w tym wydatków bieżących o 33,7%, wydatki przeznaczone na oświatę mają zwiększyć się tylko o 24,5%, a na szkolnictwo wyższe zaledwie o 11,9%. W obu przypadkach według projektu "*Ustawy Budżetowej...*" nastąpi zmniejszenie realnych wydatków na cele edukacyjne. W ramach Funduszu Pracy przewidziano zwiększenie wydatków na tzw. aktywne formy walki z bezrobociem o 60,5%, ale zmiana lub podniesienie kwalifikacji bezrobotnych plasuje się wśród nich na ostatnich miejscach (przygotowanie zawodowe młodzieży - wzrost wydatków nominalnie tylko o 15%, przyuczenie do pracy lub przekwalifikowanie bezrobotnych - wzrost o 54,8%). Wszystkie kraje rozwijające aktywnie zatrudnienie i osiągające w tym zakresie sukcesy zwiększają nakłady

na edukację. W polskich założeniach budżetu przyjęto dokładnie odwrotną strategię.

Ad 5.

Relatywnie korzystnie należy ocenić istotne zwiększenie łącznych nakładów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Wzrost nominalnych wydatków w skali 60,5% w porównaniu do ubiegłego roku zapewnia ponad 40% zwiększenie realnych nakładów. Jest to wprawdzie zbyt mało, ażeby uczynić szerokim zasięg oddziaływania form aktywnych, choć w istniejących warunkach budżetowych osiągnięto duży postęp. Środki te postanowiono przede wszystkim przeznaczyć na subsydiowanie miejsc pracy okresowej (roboty publiczne i prace interwencyjne zaabsorbują razem 66% środków aktywnej polityki rynku pracy). Zaletą takiego ukierunkowania wydatków jest możliwość uaktywnienia osób długoterwale bezrobotnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że dla osiągnięcia tego celu potrzebne byłoby kontrolowanie efektywności wykorzystania środków w skali kraju (czego do dziś się nie robi) i określenie zasad rekrutacji osób mających pierwszeństwo w korzystaniu z nich (chodzi o" długookresowo bezrobotnych). Szczególnie ten drugi postulat wymaga gwarancji prawnych - częściowe badania wskazują, że kryteria stosowane przy naborze osób bezrobotnych do programów aktywnych są rozmaicie definiowane i niekoniecznie ukierunkowane na uaktywnienie osób długo bezrobotnych o stosunkowo najmniejszych szansach na znalezienie pracy w inny sposób.

Ad 6.

6.1 Ażeby rynek pracy stał się przejrzysty dla jego uczestników, konieczne jest zapewnienie sprawnej, powszechnie dostępnej, wiarygodnej informacji o przebiegu zjawisk na nim zachodzących i o spodziewanych zmianach. Wzmocnienie zdolności obsługi poszukujących pracy i pracodawców oraz możliwości analitycznych urzędów pracy wszystkich szczebli jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia tego celu. W pierwszej kolejności dotyczy to jednak szczebla podstawowego. Tymczasem najwyższy wzrost zatrudnienia przewiduje się na szczeblu wojewódzkim, a najwyższy wzrost wydatków pozapłacowych (w przeliczeniu na 1 pracownika) na szczeblu centralnym, którego funkcje analityczne są wzmocnione przez odpowiednie służby ministerialne. Jednocześnie słabe wyposażenie techniczne i osobowe rejonowych urzędów pracy powoduje, że bezrobotni mają utrudnioną informację o niezbędnym postępowaniu, jakie może decydować w ich indywidualnym przypadku o wzroście szans na uzyskanie miejsca pracy, nie ma też dostatecznych środków, ażeby poznać potrzeby lokalnych pracodawców, płace są zbyt niskie, ażeby do pracy przyciągnąć specjalistów potrafiących ocenić szanse utrzymania zatrudnienia w przedsięwzięciach finansowanych ze środków Funduszu Pracy (w formie pożyczek lub prac interwencyjnych), praktycznie nie funkcjonuje doradztwo zawodowe itp. Wydaje się, że trzeba w ramach możliwych do uzyskania środków uczynić wszystko, ażeby rejonowe urzędy pracy mogły zapewnić szybką, bieżącą obsługę poszukujących pracy i pracodawców, zaś wojewódzkie urzędy - dokonywać szerszych analiz.

Dlatego w urzędach rejonowych istnieje największa potrzeba wzrostu liczby pracowników i podniesienia płac dla "kosztownych" a niezbędnych specjalistów, oraz zdecydowanej poprawy wyposażenia technicznego, a w wojewódzkich - wyposażenia w metody analizy (czasem tylko ich upowszechnienia) i narzędzia do nich (choć w wielu urzędach są one wystarczające). Zdecydowana większość przyrostu nakładów budżetowych powinna zostać skierowana do rejonowych urzędów pracy.

6.2 Duże zróżnicowanie stóp bezrobocia w Polsce świadczy o nieelastyczności rynku pracy, tzn. o tym, że poszczególne grupy pracowników i bezrobotnych w jednakowym stopniu nie potrafią i nie mogą dostosowywać się do popytu na pracę, bądź tego nie chcą (niskie motywacje), zaś sposób realizacji funkcji osłonowych pogłębia to zjawisko. Przewidywany w najbliższym roku wzrost relacji przeciętnej emerytury/renty do przeciętnej płacy i przeciętnej zasiłki dla bezrobotnych w stosunku do przeciętnej płacy powodują, że "na bezrobociu" najbardziej tracą wysoko kwalifikowani pracownicy, o wysokich, uprzednio uzyskiwanych zarobkach (zasiłki są dla wszystkich jednakowe, niezależnie od czasu ich pobierania). W rezultacie najmniejsze motywacje do zmiany statusu bezrobotnego mają te osoby, dla któ-

rych szanse wyjścia z bezrobocia są najniższe (niskie kwalifikacje, relatywnie nieodległe możliwości otrzymania świadczeń emerytalno-rentowych, regiony o najwyższym bezrobociu). To pogłębia jeszcze bardziej różnice w zagrożeniu bezrobociem w poszczególnych grupach i grozi utrwaleniem w nich tego zjawiska, a nawet "przeniesieniem" go na następne pokolenia (wobec nikłości środków na cele edukacyjne). Środków przeciwdziałania tym zjawiskom nie wyodrębniono w projekcie *'Ustawy Budżetowej...'*, a konstrukcja wydatków wg dotychczasowych reguł może je wręcz pogłębić.

#### Podsumowanie

Wydaje się, że przyjęty kierunek konstrukcji budżetu nie stanowi koniunkturalnego zagrożenia dla rynku pracy. Jednak nasilenie redystrybucji (w tym wyzwajające wzrost pośrednich kosztów pracy) przy relatywnie mało znaczącym programie ulg inwestycyjnych grozi przesunięciem ku kapitałochłonnym metodom wytwarzania (wbrew taniości pracy mierzonej poziomem płac realnych). W efekcie procesy wzrostowe w gospodarce (nawet oceniane bardzo optymistycznie) mogą przebiegać przy dalszych redukcjach zatrudnienia (w warunkach przyrostu demograficznego zasobów siły roboczej).