

Dr hab. Urszula Sztanderska **Ekspertyza wykonana na zlecenie BSE nr 28**
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytetu Warszawskiego

**Opinia o projekcie *Ustawy budżetowej na rok 1995* z punktu widzenia
procesów zachodzących na rynku pracy
(w szczególności bezrobocia)**

Przesłanki konstruowania opinii o budżecie

W ocenie projektu *Ustawy budżetowej na rok 1995* trzeba wziąć pod uwagę głównie następujące problemy:

- * czy konstrukcja budżetu państwa jest oparta na racjonalnych założeniach dotyczących funkcjonowania rynku pracy;
- * jak budżet może oddziaływać na koniunkturę (zmiany zatrudnienia wynikają m.in. ze stanu koniunktury) i jak może wpływać na zmiany pracochłonności PKB (decydujące o tym, w jakim stopniu wzrost gospodarczy wiąże się z ograniczaniem bezrobocia);
- * jak budżet oddziałuje na wykorzystanie pracy, a przede wszystkim 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);
- * jak wydatki budżetowe kształtują tzw. human capital, czyli m.in. zdolność ludzi do kreatywnej działalności gospodarczej i jak poprzez to wpływają na obniżkę realnych kosztów pracy na jednostkę produktu i czy tworzą bodźce do wzrostu zatrudnienia;
- * jaki jest udział polityki budżetowej w konstruowaniu sprawnego mechanizmu rynkowego, tj. takiego, którego elastyczne działanie prowadzi do równoważenia globalnego rynku i poszczególnych subrynków pracy;
- * jaki jest wpływ budżetu na powstawanie subsydiowanych miejsc pracy (czyli w jakiej skali krótkookresowo ogranicza się tą drogą rozmiary bezrobocia i z jaką siłą przeciwdziałają się bezrobociu długookresowemu) i czy budżetowe podstawy polityki państwa na rynku pracy mogą stanowić dobry punkt wyjścia do skutecznego przeciwdziałania bezrobociu.

1. Procesy zachodzące na rynku pracy a założenia makroekonomiczne w projekcie Ustawy budżetowej

1.1 W projekcie *Ustawie budżetowej* przewidziano zmniejszenie liczby bezrobotnych (o 10 tys. w skali roku) w następstwie wzrostu zatrudnienia i oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy. Te szacunki stały się punktem wyjścia do oceny wpływów podatkowych (podatek od osób fizycznych) i wydatków budżetu na politykę rynku pracy.

Wydaje się jednak, że **podstawy relatywnie optymistycznych szacunków dotyczących kształtowania się wyjściowych wielkości zatrudnienia i bezrobocia są nieuzasadnione dotychczasowym przebiegiem procesów na rynku pracy.**

Po pierwsze, gdyby przyjąć, że zgodnie z oczekiwaniami rządu, produkt krajowy brutto wzrośnie o 5% w skali roku, to przy niezmiennych (w stosunku do 1994 r.) trendach w kształtowaniu się pracochłonności należałoby oczekiwać stabilizacji, a nawet minimalnego zmniejszenia liczby pracujących (o 2 tys. osób średniorocznie). Ponieważ rząd nie przedstawił żadnych projektów zachęcających do podniesienia pracochłonności, nie ma więc podstaw, by projektować wzrost zatrudnienia.

Po drugie, oczekiwanie wzrostu pracochłonności jest nieuzasadnione także dlatego, że w latach 1990 - 1993 istotnie wzrosło tzw. nadmierne zatrudnienie i pewna poprawa wydajności pracy w 1994 r. nie była w stanie zniwelować tamtej nadwyżki. Ponadto, trzeba brać pod uwagę i to, że przed 1990 r. rozmiary nadmiernego zatrudnienia dla polskiej gospodarki szacowano na co najmniej 20% pracujących. Tym bardziej należy oczekiwać, że procesy rynkowe samoczynnie nasilą podnoszenie wydajności pracy, co jest równoznaczne z osłabieniem popytu na pracę, jaki mogłoby wyzwolić korzystne tempo wzrostu produktu krajowego brutto.

Po trzecie, w 1995 r. należy spodziewać się realnego przyrostu zasobów pracy w granicach 85,5-103,2 tys. osób. Ażeby w tych warunkach uzyskać projektowane zmniejszenie bezrobocia o ok. 10 tys. osób aktywne polityki rynku pracy musiałyby zaabsorbować dodatkowo (ponad wielkości z 1994 r.) 97,5-115,2 tys. osób bezrobotnych, zaś projektowana skala wydatków i ich struktura nie wskazują na taką ekspansję.

2. Kształtowanie absorpcji pracy w wyniku oddziaływania budżetu na stan koniunktury

2.1 W projekcie *Ustawy budżetowej* założono zwiększenie deficytu budżetowego w stosunku do PKB co "odwraca" założenia *Ustawy budżetowej* z poprzedniego roku. W podniesieniu wydatków budżetowych można upatrywać czynnika generującego dobrą koniunkturę - pod warunkiem: (1) że nie zostanie uruchomiony mechanizm wypierania z rynku inwestycji prywatnych, (2) że występują w gospodarce wolne moce produkcyjne o strukturze dostosowanej do struktury popytu, (3) że ceny charakteryzują się mniejszą

zmiennością niż produkcja, co wynika ze struktury rynku i sposobów działania przedsiębiorstw.

Żaden z tych warunków nie jest spełniony w takim stopniu, by nie mieć wątpliwości co do tego, czy deficyt wywoła siły promujące dobrą koniunkturę. Szczególnymi zagrożeniami mogą być: (1) efekt wypierania inwestycji prywatnych - bardzo prawdopodobny w sytuacji ograniczonej podaży pieniądza i niskiej sprawności systemu bankowego, (2) niedostosowania strukturalne podaży do popytu - zwiększające presję na import w stopniu większym niż wynikałoby to wyłącznie z potrzeb inwestycyjnych; efekt ten zostanie wzmocniony podniesieniem realnego kursu złotego (krocząca dewaluacja złotego z "założenia" jest mniejsza niż stopa inflacji), (3) w Polsce występuje duża skłonność do zwiększania cen w miarę wzrostu popytu, zamiast zwiększania produkcji, co wynika ze znacznie zmonopolizowanych rynków i z polityki protekcyjnej (m.in w stosunku do rolnictwa, górnictwa, przemysłu samochodowego, elektronicznego) - w takich warunkach deficyt budżetowy raczej tworzy bodźce inflacyjne niż prokoniunkturalne.

Przeciwstawne znaczenie mogą mieć ulgi podatkowe z tytułu inwestycji. **Koncepcja wspierania rozwoju przez system ulg inwestycyjnych wiąże się z kształtowaniem ceny kapitału. Ulgi tę cenę obniżają, zwiększone podatki i inne płatności na rzecz budżetu (przy rosnącej redystrybucji poprzez budżet) tę cenę podnoszą. Dopiero wypadkowa oddziaływania wymienionych tendencji przesądzi o stanie koniunktury. Jeśli stosunek ten okazałby się w przyszłym roku gorszy niż założono, to siłą rzeczy sytuacja na rynku pracy byłaby jeszcze mniej korzystna niż przedstawiłam powyżej.**

2.2 Promowanie wzrostu poprzez użycie ulg inwestycyjnych charakteryzuje się tym, że podnosi względną cenę pracy (w stosunku do kapitału), skłania więc raczej do oszczędzania pracy niż nakładów majątkowych. Dzięki temu szybciej zostaje unowocześniona produkcja, ale zatrudnienie nie rośnie, a wręcz może maleć. Prawdopodobieństwo zmniejszenia chłonności gospodarki na pracę jest tym większe, im silniej w danym okresie rosną koszty pracy.

2.3 Należy spodziewać się wzrostu kosztów pracy w rezultacie zwiększenia cen konsumpcyjnych, przewidywanego wzrostu płac realnych (ten zaś może okazać się większy wskutek całkowitej rezygnacji z podatkowej kontroli płac w przedsiębiorstwach państwowych), 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. przywołać sytuację Współ-

noty Europejskiej - w której rozbudowanie kosztów pośrednich pracy jest główną przyczyną bardzo niewielkiego wzrostu zatrudnienia nawet w okresach ożywienia gospodarczego).

2.4 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 mają bodźców do zwiększenia zatrudnienia taniej pracy - takie właśnie tendencje wywołać może proponowana polityka budżetowa. W rezultacie wzrost gospodarczy nie wywoła zwiększenia zatrudnienia. Na zwiększenie pośrednich kosztów pracy w minionych latach składały się: wzrost 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 1995: mają zostać utrzymane wyższe stawki opodatkowania dochodów osobistych (co wprawdzie w części kompensuje zastosowana waloryzacja progów podatkowych), mają zostać podniesione składki na ubezpieczenia społeczne poprzez objęcie obowiązkiem składkowym części wynagrodzeń dotychczas nieoskładkowanych (umowy-zlecenia), ma też nastąpić wzrost obciążeń pozapłacowych pracodawców prywatnych z tytułu przejęcia przez nich znaczącej części kosztów zasiłków chorobowych (do 35 dni). Spodziewane konsekwencje tych pociągnięć są następujące:

* Ujednolicenie zasad płacenia zasiłków chorobowych wydaje się zabiegiem koniecznym - lecz rozwiązanie zaproponowane w projekcie *Ustawy budżetowej na 1995 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 może do tego, że zwalniani z sektora publicznego pracownicy będą mieli małe szanse na zatrudnienie 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). To zjawisko prowadzi do zmniejszenia wpływów do budżetu i do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, do ograniczenia praw-

nej ochrony stosunku pracy, a poza tym ogranicza podaż oficjalnych miejsc pracy. Przyczynia się więc do wzrostu liczby zarejestrowanych oficjalnie bezrobotnych, co prowadzi do ograniczenia wielkości środków dla osób znajdujących się w stanie faktycznego bezrobocia.

* W gospodarkach rozwiniętych pracodawcy i pracownicy mogą poprzez odpowiedni system składek ubezpieczyć się od ryzyka choroby. W Polsce *de facto* likwiduje się możliwość ubezpieczenia pracodawców od ryzyka utraty zarobków ich pracowników z powodu choroby trwającej do 35 dni. W następstwie **należy oczekiwać rosnących wymagań zdrowotnych ze strony pracodawców w stosunku do nowo zatrudnianych pracowników** i eliminacji z zatrudnienia osób starszych, słabszych fizycznie. Ta 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.

2.5 Zamiast systemowego obniżania pośrednich kosztów pracy rząd w projekcie *Ustawy budżetowej* proponuje rozwiązania polegające na: nie ściąganiu składek na ubezpieczenie społeczne (zakłada się, że efektywna stawka składki ubezpieczeniowej wyniesie 41% (s. 23), umarzaniu należności z tego tytułu w ramach nowego typu dotacji podmiotowych "restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw z tytułu ubezpieczeń społecznych" (s. 55 i tablice). Konsekwencją tych rozwiązań jest konieczność zwiększania opodatkowania pracy dla podmiotów gospodarczych nie objętych szczególnymi preferencjami rządu, a więc wywiązujących się z dotychczas nałożonych obowiązków ubezpieczeniowych. **Jest to rozwiązanie "klasyczne" gospodarki opartej na nieefektywnej redystrybucji: zostaje podtrzymane zatrudnienie i zapewniony wzrost płac w miejscach nieefektywnej produkcji za cenę ograniczenia wzrostu zatrudnienia w miejscach, gdzie praca byłaby efektywna. W dłuższej perspektywie staje się przesłanką wzrostu bezrobocia.**

3. Kształcenie a rynek pracy

3.1 Funkcjonowanie rynku pracy potwierdza wyraźny związek bezrobocia i niedostatecznych lub niewłaściwych kwalifikacji. Stopa bezrobocia wśród osób o wykształceniu wyższym jest ciągle wielokrotnie niższa od stopy bezrobocia wśród osób o wykształceniu zasadniczym zawodowym. Wysoka jest również stopa bezrobocia wśród osób o wykształceniu średnim ogólnokształcącym. Narasta potrzeba głębokiej reformy szkolnictwa i zwiększenia miejsc nauki dla młodzieży, zarówno w szkolnictwie zawodowym ponadpodstawowym, jak i wyższym (z tych grup rekrutują się też najczęściej osoby samozatrudnione, czyli te, które stworzyły sobie samodzielnie miejsca pracy). Tymczasem projekt budżetu uniemożliwia poważniejszy postęp w tej dziedzinie.

3.2 **Zdecydowany niepokój budzi ograniczenie wydatków na cele kształcenia, co przy braku koncepcji reformy systemu oświaty powoduje, że zły i ubogi w środki sys-**

tem 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 31%, w tym wydatków bieżących o 26,3%, wydatki przeznaczone na oświatę i wychowanie mają zwiększyć się tylko o 11,0%, a na szkolnictwo wyższe zaledwie o 13,4%. 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, ale zmiana lub podniesienie kwalifikacji bezrobotnych plasuje się wśród nich na ostatnich miejscach. Zresztą, poprzez aktywne polityki rynku pracy nie można poprawiać złych efektów pracy szkolnictwa w podstawowej formie. **Kraje rozwijające aktywnie zatrudnienie i osiągające w tym zakresie sukcesy zwiększają nakłady na edukację. W polskich założeniach budżetu przyjęto w kolejnym roku - dokładnie odwrotną strategię. Wliczenie w ciężar kosztów niektórych nakładów firm na kształcenie pracowników i odliczenie od podatku od dochodów osobistych części wydatków związanych z inwestycjami w *human capital* nie skompensuje rosnącego ubóstwa edukacji publicznej**. Reasumując - budżet okrajając podstawowe wydatki na edukację jest odpowiedzialny za systematyczne pogarszanie jakości i wielkości *human capital*, co jest zasadniczym źródłem strukturalnych problemów na rynku pracy w aspekcie kwalifikacyjnym.

4. Nakłady na politykę rynku pracy *sensu strite* a ich prawdopodobna skuteczność

4.1 Relatywnie korzystnie należy ocenić wzrost łącznych nakładów na Fundusz Pracy i to przy założeniu, że liczba bezrobotnych zmaleje. Wzrost nominalnych wydatków w skali 39% zapewnia około 14% zwiększenie wydatków realnych. Jest to wprawdzie zbyt mało żeby uczynić szerokim zasięg oddziaływania form aktywnych (przeznacza się na nie 13,5% Funduszu), choć w istniejących warunkach budżetowych osiągnięto duży postęp. Środki te postanowiono przede wszystkim przeznaczyć na subsydiowanie miejsc pracy okresowej (roboty publiczne i prace interwencyjne oraz refundacja zatrudnienia młodocianych pracowników zaabsorbują razem 86% środków aktywnej polityki rynku pracy). Zalecą takiego ukierunkowania wydatków jest okresowe zmniejszenie liczby bezrobotnych. Ale osoby, które uczestniczyły w pracach interwencyjnych lub robotach publicznych oceniają, że w bardzo niewielkim stopniu polepszają one ich sytuację na rynku pracy (odpowiednio

ok. 25% uczestników prac interwencyjnych i 12% robót publicznych przychyliła się do korzystnej oceny). Tymczasem na finansowanie szkoleń przeznaczają się zaledwie 565 mld, tj. około 5% środków aktywnych (0,65% Funduszu Pracy), podczas kiedy aż 64% osób, które w nich uczestniczyły ocenia, że zwiększyły one ich szanse na rynku pracy. Zatem struktura wydatków z Funduszu Pracy proponowana w projekcie *Ustawy Budżetowej na rok 1995* nie odpowiada skuteczności oddziaływania poszczególnych środków na sytuację osób bezrobotnych.

4.2 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 dostosowywać się do popytu na pracę, bądź tego nie chcą (niskie motywacje), zaś sposób realizacji funkcji osłonowych (zasiłki dla bezrobotnych) pogłębia to zjawisko. **Przewidywany w najbliższym roku wzrost relacji przeciętnej emerytury/renty do przeciętnej płacy i przeciętne go zasiłku 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 których 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 "przenoszeniem" go na następne pokolenia (wobec nikłości środków na cele edukacyjne). Środków i sposobów przeciwdziałania tym zjawiskom nie wyodrębniono w projekcie *Ustawy Budżetowej*, a konstrukcja wydatków wg dotychczasowych reguł może je wręcz pogłębić.

4.3 Aby rynek pracy stał się przejrzysty dla jego uczestników, konieczne jest zapewnienie sprawniej, powszechnie dostępnej, wiarygodnej informacji o przebiegu zjawisk na nim zachodzących i o spodziewanych zmianach. Wzmocnienie zdolności obsługi poszukujących pracy i pracodawców oraz możliwości analitycznych rejonowych urzędów pracy jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia tego celu. Tymczasem nakłady inwestycyjne - głównie na sprzęt informatyczny - w skali roku mają wynieść 400 mld zł, tj. nieco powyżej 100 mln na 1 rejonowy urząd pracy. Pozwoli to na zakup 1 wysokiej klasy komputera, ewentualnie 2 o zdecydowanie mniejszej mocy obliczeniowej. Biorąc pod uwagę niedoinwestowanie urzędów pracy, trzeba powyższe nakłady uznać za zdecydowanie niedostateczne.

Podsumowanie

1. Nasilenie redystrybucji (w tym wyzwajające wzrost pośrednich kosztów pracy) 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, rosnących redukcjach zatrudnienia (w warunkach przyrostu demograficznego zasobów siły roboczej).

2. Szczególny niepokój wywołują zamierzenia utrzymywania zatrudnienia głęboko nieefektywnego (z zastosowaniem preferencji podmiotowych) kosztem ograniczania szans na wzrost zatrudnienia efektywnego (dalsze zwiększanie pośrednich kosztów pracy).

3. Środki skierowane bezpośrednio na walkę z bezrobociem są wprawdzie większe niż w poprzednim roku. Jednak ponowne wprowadzenie bezrobotnych do stanu zatrudnienia ma się opierać głównie na narzędziach prowadzących do zatrudnienia krótkookresowego, natomiast nakłady na edukację stwarzające przesłanki do zatrudnienia długotrwałego są zdecydowanie zbyt szczupłe. Wydaje się konieczna również modyfikacja ich wykorzystania w kierunku przeciwdziałania zarysowującej się segmentacji rynku pracy.

12 listopada 1994 r.