

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



Biuro Studiów i Ekspertyz

**EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ**

Ekspertyza na temat wybranych założeń projektu budżetu na 1997 r.

Listopad 1996

Mieczysław Kabaj

Ekspertyza

Nr 118

Mieczysław Kabaj

Ekspertyza na temat wybranych założeń projektu budżetu na 1997 r.

Uwagi ogólne

1. Odnoszę wrażenie, że założenia polityki społeczno-gospodarczej i prognoza makroekonomiczna sformułowane są w stylu propagandy sukcesu. Wszystkie wskaźniki ekonomiczne rosną, rośnie PKB, zatrudnienie, spada bezrobocie, rośnie eksport i dochody ludności. Polska gospodarka ma rzeczywiście duże osiągnięcia, ale w dokumencie o tym charakterze powinno się zwrócić także uwagę na pewne trudne problemy i ewentualne zagrożenia w polityce gospodarczej.

2. Sądzę, że wśród tych zagrożeń wymienić trzeba bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy w warunkach dużego przyrostu zasobów pracy, ciągle bardzo wysokie, jedno z najwyższych w Europie, bezrobocie, rosnący deficyt w obrotach towarowych z zagranicą, niska konkurencyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach redukcji cel, zniesienia podatku granicznego i globalizacji gospodarki światowej, kryzys budownictwa mieszkaniowego, trzykrotnie więcej ludzi niż w 1990 r. nie uzyskujących dochodów na poziomie minimum socjalnego.

3. Od czterech lat obserwujemy np. bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy. W latach 1992-95 PKB zwiększył się o 19,4%, a liczba pracujących w gospodarce zmniejszyła się o 3,1%, tj. o 480 tys. osób. W tym samym okresie zasoby pracy do zatrudnienia zwiększyły się o ok. 600 tys. osób. Niewielki wzrost zatrudnienia miał miejsce w latach 1994-95 o ok. 1,4%¹. Natomiast między czerwcem 1995 i 1996 wystąpił niewielki spadek zatrudnienia². W warunkach dynamicznego wzrostu zasobów pracy w bieżącym pięcioletciu, problem zwiększenia tempa wzrostu zatrudnienia powinien być przedmiotem troski i szerszej analizy.

¹ Wzrost zatrudnienia w 1994 r. miał charakter pozorny, gdyż GUS, „zwiększył” liczbę osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych o 263 tysiące. (Mały Rocznik Statystyczny, 1996). Eksperti PAN oceniali, że liczba pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych była w 1994 r. o ok. 400 osób niższa, niż szacował GUS.

² GUS, Biuletyn Statystyczny, No 9, 1996, s. 18.

Spadek rejestrowanego bezrobocia jest w znaczącym stopniu zasługą urzędów pracy które zwiększyły tempo czyszczenia kartotek, a także nowych przepisów likwidujących zasiłek dla absolwentów.

4. Nasuwa się generalna uwaga metodologiczna do konstrukcji projektu budżetu. Wychodząc z doświadczeń innych krajów należałoby w większym stopniu planować wydatki „przez cele” oraz dokonać innych zmian.

Po pierwsze, poważnych zmian wymaga metoda projektowania budżetu i jego wykorzystania, np. ciągle powszechne jest wydawanie pieniędzy „na siłę” pod koniec roku budżetowego, co prowadzi do marnotrawstwa. Obecna struktura budżetu uniemożliwia ocenę wielu znanych przejawów marnotrawstwa, np. rozwiniętą na wielką skalę turystykę służbową, przyspieszoną i kosztowną wymianę mebli i urządzeń technicznych (np. komputerów) etc. Sądzę, że Sejm powinien zaproponować, aby KBN przeznaczył pewne środki na badanie realnej efektywności wydatków publicznych oraz metod jej poprawy (znana w Europie metoda analizy kosztów i efektów jest u nas całkowicie ignorowana).

Po wtóre, należy stworzyć niezależny zespół, który mógłby analizować przejawy marnotrawstwa i promować wdrażanie nowych rozwiązań i projektów, które zwiększają ekonomiczną i społeczną efektywność wydatków publicznych. Być może, że taki zespół ekspertów mógłby powstać w Sejmie przy Biurze Studiów i Analiz lub w nowym Centrum Badań Strategicznych.

Po trzecie, resorty i instytucje centralne przedstawiając budżet, powinny równolegle przedstawić program racjonalizacji, usprawnień i oszczędności oraz eliminacji marnotrawstwa środków publicznych i ustosunkować się do propozycji ośrodków niezależnych.

Po **czwarte**, należałoby coś uczynić, aby instytucje budżetowe były bardziej zainteresowane zarabianiem pieniędzy na ściśle określone cele. Jeżeli np. celem Policji jest zmniejszenie wypadków drogowych, a główną ich przyczyną jest przekraczanie przez 95% polskich kierowców dozwolonej szybkości, Policja natomiast nie dysponuje wystarczającymi środkami, aby „nauczyć” kierowców przestrzegania bezpiecznej szybkości, to co stoi na przeszkodzie, aby mandaty za przekroczenie szybkości zwiększyły budżet Policji, umożliwiając zakup sprzętu, zwiększenie liczby policjantów i kontroli. Wiele krajów (np. USA i Szwajcaria) poszło tą drogą i znacznie zmniejszyły liczbę wypadków, bez

zwiększania wydatków budżetu państwa na ten cel.

Uwagi szczegółowe

1. Polityka kursu walutowego i wzrost deficytu

1. Kurs walutowy odgrywa kluczową rolę w warunkach otwarcia gospodarki. Określa on „cenę” eksportu i importu. Nadmierna aprecjacja waluty krajowej stymuluje import i hamuje eksport, czyniąc go nieopłacalnym. Prowadzi więc także do osłabienia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na **rynku krajowym i międzynarodowym**. Nadmierna deprecjacja pobudza inflację. Szukać więc trzeba rozwiązań optymalnych z punktu widzenia wielu celów społeczno-gospodarczych (a nie jednego, np. ograniczenia inflacji lub zmniejszenia rezerw dewizowych). Polityka optymalnego kursu nie powinna prowadzić do zmniejszenia opłacalności eksportu (w warunkach istniejącego wielomiliardowego deficytu bilansu handlowego), a także nie powinna stymulować importu bezrobocia z krajów UE. Niestety, polityka prowadzona od 1995 r. przez Rząd, niezależnie od oficjalnych deklaracji, powoduje zmniejszenie konkurencyjności polskiej gospodarki i rosnący deficyt w obrotach towarowych (a więc także rosnący import bezrobocia).

2. W 1995 r. nastąpiła zmiana polityki kursowej Rządu i NBP. Ceny produkcji sprzedanej przemysłu wzrosły o 25,4%, a kurs dolara tylko o 6,7%, marki o 20,5%³ (Załącznik 1). Spadek **opłacalności eksportu wyniósł prawie 15%**, a spadek **konkurencyjności 8%** (po uwzględnieniu wzrostu produktywności w przemyśle). Jest to szokujący spadek konkurencyjności i punkt zwrotny w polityce kursowej, gdyż w latach 1992-1995 kurs dolara i marki zwiększał się proporcjonalnie do wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu.

3. Efektem tej polityki jest rosnący deficyt w obrotach towarowych, który w okresie dziewięciu miesięcy 1996 r. wyniósł 5,3 mld USA i był prawie sześciokrotnie wyższy niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Import zwiększał się w tym okresie pięciokrotnie szybciej niż eksport. Według projektu budżetu deficyt ten osiągnie w 1996 i. ok. 6,6 mld USD, a w 1997 r. przewiduje się jego wzrost do 9,5 mld. Oznacza to - wg mojego szacunku - ubytek miejsc pracy w 1996 r. w granicach 800-900 tys., a w 1997 r.

³ GUS, Biuletyn Statystyczny, No 9, s. 22-24 i załącznik 1.

ok. 1,2 mln. Gdyby udało się zmniejszyć ten deficyt w 1997 r. lub 1998 r. o połowę to oznaczać to może zmniejszenie bezrobocia o ok. 600 tys., czyli o 1/4. To z kolei oznacza oszczędność funduszu pracy o ok. 20 bln. starych złotych. Efekt łączny dla budżetu byłby prawdopodobnie dwukrotnie wyższy, gdyż zatrudnienie 600 tys. bezrobotnych zwiększyłoby dochody budżetu z podatków od osób fizycznych, a także innych podatków.

4. Projekt budżetu zakłada dewaluację złotego w 1997r. w stosunku do koszyka walut o ok. 9,1%. Jednocześnie zakłada się, że ceny realizacji produkcji przemysłowej wzrosną o 12,3%. Oznacza to (przy wzroście inflacji światowej 2-3%) utrzymanie dotychczasowego realnego kursu złotego. Równocześnie jednak trzeba uwzględnić dwa czynniki, które mają wpływ na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw: **po pierwsze**, fakt, że w 1995r. konkurencyjność została obniżona o 8% i ani w 1996r., ani w 1997r. nie nastąpiła jej odbudowa; **po wtóre**, w 1997r. zniesiony będzie podatek graniczny (3%), a efektywna stawka celna wyniesie 6,22% i będzie niższa niż w 1996r. o 1,17 punkta procentowego, co obniża konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na polskim rynku.

5. Problem dotyczy więc stosunku Rządu i Sejmu do konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Wydaje się, że kontynuowanie dotychczasowej polityki kursu walutowego, polegającej na nadmiernej aprecjacji złotego, w warunkach redukcji cel i zniesienie podatku granicznego, prowadzi będzie do dalszego obniżania konkurencyjności polskich przedsiębiorstw zarówno na rynku krajowym jak i międzynarodowym, do dalszego dużego wzrostu deficytu handlowego⁴ (co zresztą przewiduje projekt budżetu, s. 77) i dalszej destrukcji miejsc pracy. Wzrost produktywności polskiej gospodarki może nieco złagodzić skutki nadmiernej aprecjacji złotego, ale ich nie wyeliminuje w krótkim czasie.

2. Dalsza degradacja nauki

1. Przewidywane wydatki na naukę zwiększają się nominalnie o 18% a realnie o

⁴ Opublikowana ostatnio prognoza Niemieckiego Instytutu Badań Ekonomicznych, przewiduje że po wejściu Polski do UE nasz deficyt handlowy z UE może się zwiększyć w pierwszej dekadzie XXI wieku do 12 mld USD, tj. czterokrotnie w porównaniu z 1995 r. (Biuletyn NIBE, Vol. 33, No 9, 1996).

3%, a na administrację państwową nominalnie o 24,5% realnie o 8,8%, na urzędy naczelnych organów władzy i kontroli nominalnie o 40%, a realnie o 22,1%.

2. Udział wydatków na naukę w PKB zmniejsza się systematycznie od 1991 r., co ilustruje poniższe zestawienie.

Wydatki na naukę w Polsce w latach 1991-1995

Lata	PKB w mld zł	Wydatki na naukę w mln zł	Udział w %
1991	80,8	612,9	0,76
1994	210,4	1165,9	0,55
1995	286,0	1554,1	0,54
1996	357,2	1855,0	0,52
1997	429,7	2198,7	0,51

Źródło: Roczniki Statystyczne 1994-1996 i Projekt budżetu na 1997 r.

Jak widać, udział wydatków na naukę zmniejszył się z 0,76% w 1991 r. do 0,52 w 1996 r., a w 1997 r. nastąpić ma dalszy spadek do 0,51. Wydatki na naukę zmniejszyły się realnie w tych latach prawie o 1/3 przy wzroście PKB o blisko 20%.

3. W porównaniu z krajami Unii Europejskiej (UE) do której aspirujemy, udział wydatków na badania i rozwój w PKB był w Polsce prawie czterokrotnie niższy. Natomiast wydatki na B+R liczone w USD (wg siły nabywczej) na mieszkańca były 11-krotnie niższe niż w UE i 19-25-krotnie niższe niż w Japonii, USA lub w Niemczech. Warto dodać, że w latach 1987-1992 wydatki te wzrosły w EU o 40%, a np. w Japonii o 60%.

Wydatki na badania naukowe i rozwojowe (R and D) w wybranych krajach (1995)

Kraje	Procent PKB na R and D	Wydatki w USD na mieszkańca	
		wg kursu rynkowego	wg siły nabywczej USD
Unia Europejska	2,0	408	340
Niemcy	2,6	858	571
Grecja	0,7	75	82
Portugalia	0,7	73	90
Japonia USA	3,0	118	633
	2,8	8	742
Polska	0,54	17	30

Źródło: Szacunki w oparciu: EC, Growth, Competitiveness, Employment (White Paper), Brussels 1994, s. 101; GUS, Mały Rocznik Statystyczny, 1996.

4. Polityka w stosunku do nauki w Polsce kontrastuje ewidentnie z trendami w Europie. Pod koniec XX stulecia coraz częściej mówi się o gospodarce opartej na wiedzy (knowledge - based economy). Oznacza to, że bogactwo narodów w coraz większym stopniu zależne jest od tworzenia i odpowiedniego wykorzystania wiedzy. Jest to

jedna z fundamentalnych tez Białej Księgi EU⁵ w której stwierdza się, że produktywność, efektywność i konkurencyjność w coraz mniejszym stopniu zależą od materialnych czynników produkcji (zasobów kapitału i pracy) a w coraz większym od stanu wiedzy technicznej, ekonomicznej, organizacyjnej, pozwalającej tworzyć nowe technologie i produkty oraz sprawnie zarządzać nowoczesnym przedsiębiorstwem. Zależy to więc od zasobu i nowoczesności wiedzy ludzi, od jakości pracy, jakości wykształcenia i szkolenia, umiejętności ciągłego myślenia innowacyjnego i wdrażania nowych rozwiązań do procesów wytwarzania, dystrybucji i usług. Oznacza to także, że kraje, które szybciej dokonają transformacji w kierunku gospodarki opartej na wiedzy uzyskają przewagę w globalnej i konkurencyjnej gospodarce światowej.

5. Inwestowanie w edukację i naukę staje się jedną z najważniejszych i najefektywniejszych form inwestycji. Ostatnie badania Banku Światowego nad czynnikami wzrostu wskazują na centralną rolę wykwalifikowanej pracy w rozwoju gospodarczym. Eksperti BŚ szacują, że udział zasobów kapitału (produced assets) w globalnym bogactwie wynosi 16%, udział naturalnych zasobów - 20%, a udział nauki i wykwalifikowanej pracy - 64%. Z raportu tego wynika, że inwestycje w naukę i w człowieka stanowią najważniejszy czynnik wzrostu i postępu społeczno-gospodarczego we współczesnych warunkach.

6. Wychodząc z tych przesłanek i doceniając potrzebę poprawy konkurencyjności gospodarki, proponuję rozważenie dwóch modyfikacji w projekcie w budżecie.

Po pierwsze, należy w 1997 r. przywrócić udział wydatków na naukę przynajmniej na poziomie roku 1995 (tj. 0,54% PKB), co oznacza wzrost tych wydatków w stosunku do projektu budżetu o 131 mln zł, tj. o 6%. Kwotę tę można wygospodarować, zmniejszając budżet urzędów naczelnych organów władzy oraz administracji państwowej o 2,6%. Po tej zmianie w dalszym ciągu administracja państwowa i urzędy centralne uzyskają nominalny wzrost wydatków o 24,1% a realny o 8,5%.

Warto dodać, że przez ostatnie sześć lat bardzo dynamicznie rosło zatrudnienie w centralnej administracji państwowej (łącznie z terenową administracją specjalną), które zwiększyło się z 61 tys. w 1991 r. do 110 tys. w 1995 r. W okresie wdrażania gospodarki rynkowej, decentralizacji zarządzania wzrosło zatrudnienie w urzędach centralnych z

⁵ European Commission, Growth, Competitiveness, Employment, The challenges and ways forward into 21 st Century, White Paper, 1994.

15,6 tys. w 1991 r. do 19,4 tys. w 1995 r.

Średnie wynagrodzenia w administracji centralnej było w 1991 r. wyższe o 34 od średniego w gospodarce, a w 1995 r. o 43% wyższe. Przeciętne wynagrodzenie w centralach ministerstw i urzędów centralnych w 1992 r. było identyczne co nauczycieli akademickich, a w 1995 r. było o 58% wyższe i prawie dwukrotnie wyższe niż nauczycieli pozostałych szkół.

Np. wicedyrektorzy departamentów zarabiali w 1992 r. przeciętnie tyle co profesorowie wyższych uczelni, natomiast w 1994 r. już o 68% więcej.

Po wtóre, niezbędne jest zwiększenie efektywności badań naukowych i ich wpływu na postęp gospodarczy. Sugeruję więc, aby Rząd rozszerzył listę strategicznych programów rządowych. Wśród tych programów badawczych powinny się znaleźć min.:

(1) Szerokie badania nad zwiększeniem konkurencyjności polskiej gospodarki w okresie integracji z Unią Europejską i globalizacji gospodarki światowej. Niezbędne jest określenie zagrożeń dla konkurencyjności polskiej gospodarki i opracowanie sposobów ich złagodzenia i eliminacji. Kluczem do poprawy konkurencyjności naszej gospodarki jest wzrost produktywności i postęp techniczny. Produktywność w Polsce jest co najmniej trzykrotnie niższa niż w EU. Należy podjąć szerokie badania możliwości podwojenia produktywności w okresie do 2005 r.

(2) Badania czynników wzrostu produktywności należy uczynić przedmiotem Rządowego programu badawczego, finansowanego przez KBN Na wzór japoński, należy rozwinąć na szeroką skalę ruch na rzecz wzrostu produktywności i poprawy jakości pracy, produktów i usług we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego.

(3) Dla złagodzenia zagrożeń strukturalnych prowadzących się do zbyt dużego obciążenia gospodarki wydatkami socjalnymi trzeba opracować strategię przesunięcia zasobów pracy ze sfery zasiłków do sfery pracy czyli zmniejszenia bezrobocia o połowę do 2000 r. Wymaga to stworzenia do 2000 r. blisko 2 mln nowych miejsc pracy, zbadania i opracowania metod przejścia z bezzatrudnieniowego rozwoju gospodarczego do prozatrudnieniowego.

3. Kontynuacja pasywnej polityki rynku pracy?

1. Wydatki funduszu pracy przewiduje się na poziomie 8,431,9 mln zł (84 biliony starych zł). Wzrosną one o 17,3% w stosunku do przewidywanego wykonania w 1996r., czyli realnie o 2,8%. Udział tych wydatków w PKB zmniejszy się nieznacznie z

2,01% do 1,96%, jest zbliżony do średniego udziału w krajach OECD, gdzie stopa bezrobocia jest prawie dwukrotnie niższa. Jest on natomiast znacznie niższy w porównaniu z Danią (6,77%), Hiszpanią (4,19%), Niemcami (4,11%), Szwecją (5,69%), Francją (2,99%).

2. Globalną wielkość tych wydatków uznać należy za optymalną przyjmując, że nastąpi dalszy spadek bezrobocia rejestrowanego. Stwarza to równocześnie możliwości i **konieczność zmiany polityki wykorzystania funduszu pracy w kierunku wzrostu udziału środków przeznaczonych na programy aktywne** (szkolenie, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki etc.) oraz znacznej poprawy efektywności tych programów. Dotychczasowa struktura wykorzystania tego funduszu miała **charakter pasywny**, na zasiłki przeznaczono ok. 85% wydatków, a na programy aktywne 15%. Kontrastowało to, ze strukturą wykorzystania środków na programy w większości krajów Europy. Udział aktywnych programów wynosił średnio w krajach OECD 33%⁶, a np. w niektórych krajach znacznie przekraczał tę wielkość; np. Niemcy - 38%, Portugalia - 47%, Szwecja - 45%, Czechy - 55%, Słowacja - 48%.

3. Nasuwa się więc pytanie czy projekt budżetu zmienia tę pasywną politykę i anachroniczną strukturę wydatków. Odpowiedź na to pytanie nasuwa trudności, gdyż wydatki na poszczególne programy i ich strukturę w projekcie budżetu nie przedstawione na tle 1995 i przewidywanego wykonania w 1996 r. (s. 360-362). Dokonaliśmy więc próby porównania struktury wydatków FP na ostatnie siedem lat (tablica 1).

⁶ W krajach OECD uznaje się, że udział ten jest zbyt mały i należy go zwiększyć w najbliższych latach do 50-60% (Job Study, OECD, Paris, 1994).

Tabl. 1. Struktura procentowa wydatków Funduszu Pracy w latach 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (szacun- ki) ²	1997 plan
Wydatki ogółem ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:								
I. Zasilki dla bezrobotnych	51,1	82,0	86,3	83,9	83,8	84,8	85,0	84,8
II. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym:	45,5	15,9	12,5	15,2	15,6	14,6	14,3	14,3
II. 1. Przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie	0,4	0,7	0,8	1,4	1,4	1,0	1,2	1,9
II.2. Prace interwencyjne	5,7	3,3	2,1	4,3	5,5	4,9	4,0	4,0
II.3. Roboty publiczne	-	-	0,8	3,7	4,7	4,0	3,2	2,6
II.4. Pożyczki dla bezrobotnych	26,0	3,0	1,0	1,7	1,2	1,0	1,0	0,1 ³
II.5. Przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników	13,4	8,9	7,8	4,1	2,8	2,7	3,2	3,1
n.6. Aktywizacja absolwentów i programy specjalne	-	-	-	-	-	-	1,7	2,5

¹ Różnicę między wydatkami ogółem a zasilkami dla bezrobotnych i wydatkami na aktywne formy stanowią inne wydatki, np. opłaty z tytułu wypłat zasiłków przez banki, wydatki inwestycyjne związane z rozwojem systemu komputerowego, etc.; ² Wstępny szacunek Autora; ³ Umorzenie pożyczek.

Źródło: Obliczono na podstawie: MPiPS, Fundusz Pracy, 1990-1994; KUP, Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w 1995 r. oraz w czerwcu 1996 r., RM, Ustawa budżetowa, na rok 1997 (uzasadnienie), październik 1996.

4. Niestety, analiza ta sugeruje, że **pasywne polityka** wykorzystania FP i przeciwdziałania bezrobociu będzie kontynuowana w 1997 r. Wydatki na programy aktywne wyniosą 14,3%; udział ten będzie niższy niż w pięciu poprzednich latach (1990, 1991, 1993, 1994 i 1995). Pozytywnie natomiast należy ocenić wzrost udziału wydatków na szkolenie bezrobotnych z 1,0% w 1995 r. do 1,9% w 1997 r.)

Niektóre metody zwiększenia udziału programów aktywnych

5. W 1997 r. w ramach globalnej kwoty FP niezbędne jest **zwiększenie udziału wydatków na programy aktywne co najmniej do 25%**, w następnych latach do 33% (obecny poziom krajów ÓECD). Umożliwi to zwiększenie liczby bezrobotnych uczestniczących w programach aktywnych z ok. 400 tys. w 1995r. do 800 tys. w 1997r.

6. Doświadczenie innych krajów wskazuje, że jest to możliwe (np. w Słowacji zwiększono ten udział w ciągu kilku lat z 25% do 48% w 1996r.). Wymaga to podjęcia określonych działań przez MPiPS, KUP i urzędy pracy, których celem będzie zwiększe-

nie **udziału** wydatków na programy aktywne do 25% w 1997 r.

7. Niektóre zmiany polityki zaproponowane w projekcie budżetu (s. 363) idą w tym kierunku:

(1) Wydłużenie warunku przyznania zasiłku ze 180 do 270 dni okresu zatrudnienia. Propozycja ta jest do zaakceptowania, pod warunkiem, że **będą z niej wyłączone miejscowości o szczególnie wysokim bezrobociu**, w których główną szansą aktywizacji zawodowej są roboty publiczne i prace interwencyjne, które zgodnie z ustawą nie mogą przekroczyć 6-ciu miesięcy (wykaz tych gmin zawiera Rozporządzenie RM z 24.1.95 r. Dz. U. nr 14, poz. 64). Alternatywnie, należałoby przedłużyć okres zatrudnienia w robotach publicznych i pracach interwencyjnych w tych miejscowościach do 9 miesięcy. Jeżeli nie uwzględni się jednej z tych możliwości, doprowadzi to do pozbawienia zasiłku znacznej liczby ludzi, co pociągnie wzrost wydatków na pomoc społeczną.

2) Myślę, że należy zaakceptować także projekt podwyższenia podstawy opłacenia składki na FP z połowy do 100% najniższego wynagrodzenia jako warunku uzyskania zasiłku.

8. Są to jednak działania niewystarczające. Proponuję więc **rozważenie konieczności zróżnicowanie okresu pobierania zasiłku przez bezrobotnych w zależności od sytuacji na lokalnym rynku pracy**. Nie jest to nowa koncepcja, gdyż ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 i 1995 r. stworzyły taką możliwość: „W rejonach administracyjnych (gminach), w których stopa bezrobocia nie przekracza połowy średniej ... w kraju, okres pobierania zasiłku może być skrócony do 6 miesięcy. Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia... te rejonry" (Art. 35.1. i 2).

9. Rada Ministrów nie skorzystała dotychczas z tej możliwości. Mamy więc sytuację paradoksalną: okres pobierania zasiłku w Warszawie, gdzie występuje sytuacja zbliżona do pełnego zatrudnienia (stopa bezrobocia w połowie 1996 r. wynosiła 3,6%), okres pobierania zasiłku jest taki sam (12 miesięcy) co w miejscowościach o bardzo wysokim bezrobociu, np. w Giżycku - stopa bezrobocia - 33,9%, Olecku - 34,1%, Dzierżonowie - 33,6%, Miastku - 30,7%, Starachowicach - 29,2%.

10. Proponuję, aby RM od stycznia 1997r. wprowadziła skrócony okres pobierania zasiłku w miejscowościach o najniższym bezrobociu. W połowie 1996 r. było w Polsce 12 rejonów, gdzie stopa bezrobocia nie przekraczała 7% (średnia krajowa 14,3%). W miejscowościach tych okres 6-miesięcy wystarczy na znalezienie pracy. Jeżeli wypłaca

się zasiłek przez 12 miesięcy, to prowadzi to do podwójnego marnotrawstwa - na wolne miejsca pracy jest mniej kandydatów, którzy obciążają bezproduktywnie fundusz pracy. Jest rzeczą zadziwiającą, że odsetek pobierających zasiłki w miejscowościach o niskim bezrobociu jest wyższy od średniej krajowej (tablica 2), w Warszawie np. pobiera zasiłki 62% bezrobotnych, a w woj. olsztyńskim tylko 50%, gdzie stopa bezrobocia jest **siedmiokrotnie** wyższa w porównaniu z Warszawą (wynosiła w połowie 1996 roku 24,4%).

11. Ograniczenie okresu wypłaty zasiłków umożliwi przesunięcie w 1997 r. od 1 do 3 bln. starych złotych na programy aktywne np. na rozszerzenie szkolenia i może umożliwić objęcie szkoleniem ok. 250 tys. osób czyli trzy razy więcej niż dotychczas. Niepełny rachunek przedstawiony w tabl. 2, wykazuje że w 12 rejonach można zmniejszyć wydatki na zasiłki o 105,4 mln zł (czyli ponad bilion starych zł). Gdyby do tego dodać jeszcze trzy rejony, które wykazują stopę bezrobocia zbliżoną do połowy krajowej (Gdańsk, Wrocław i Szczecin) wówczas oszczędności osiągnęłyby 160 mln zł, co umożliwiłoby w 1997 r. podwojenie środków na szkolenie bezrobotnych.

Tabl. 2. Rejony o najniższym bezrobociu
(poniżej 7%, w połowie 1996 r.)

Rejon	Stopa bezrobocia w%	Liczba bezrobotnych w tys.	Pobierający zasiłki		Możliwe zmniejszenie kosztów funduszu pracy (brutto) w tys. zł ¹
			w tys.	w%	
1. Warszawa	3,6	33,5	20,8	62	34,320
2. Katowice	3,3	7,1	3,6	51	5,940
3. Pszczyna	3,5	1,7	0,6	35	990
4. Poznań	3,8	14,7	9,5	65	15,675
5. Proszowice	5,4	1,3	0,6	46	990
6. Piaseczno	5,8	3,1	1,9	61	3,135
7. Miechów	5,8	2,2	1,0	45	1,650
8. Zakopane	5,9	2,4	1,3	54	2,145
9. Kraków	6,3	26,7	16,3	61	26,895
10. Świnoujście	6,3	1,5	0,9	60	1,485
11. Pokowice	6,4	1,6	0,8	50	1,320
12. Gliwice	6,7	9,6	6,6	69	10,890
Ogółem	X	105,4	63,9	61	105,435
Polska ogółem	14,3	2508,2	1342,6	54	X

¹ Obliczono zakładając, że zasiłki w rejonach i o stopie bezrobocia nie przekraczającej 7% (mniej niż połowa średniej krajowej) będą wypłacane przez 6 miesięcy.

Źródło: Obliczono na podstawie: GUS, Bezrobocie rejestrowane w Polsce, I-II kwartał 1996 r. s. 37-44.

Potrzeba poprawy efektywności

12. Szerokie badania IPiSS wykazały, że w wykorzystaniu środków FP istnieją

duże rezerwy poprawy efektywności⁷. Np. nominalna efektywność szkolenia bezrobotnych wynosi ok. 60% (a realna jest mniej więcej o połowę niższa). Nominalnie oznacza to, że na 100 przeszkolonych bezrobotnych 60 uzyskuje pracę na dalszy okres. Natomiast opracowane przez IPiSS w 1995 r. dwie nowe metody koordynacji szkolenia z potrzebami rynku pracy umożliwiają zwiększenie efektywności szkolenia do 85-90%, czyli o 50%. Metody te polegają na prowadzeniu przez urzędy pracy **regularnego monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych (MZDiN) oraz trójstronnych umów szkoleniowych (TUS)**. Metody te zostały wytestowane w kilku rejonach (m.in. w województwie katowickim, toruńskim, olsztyńskim)⁸. W skali kraju mogą one przynieść duże oszczędności FP lub umożliwić efektywne zatrudnienie znacznie większej liczby przeszkolonych bezrobotnych.

Wymaga to jednak **zalecenia ich stosowania** przez urzędy pracy, czego ani MPiPS ani Krajowy Urząd Pracy nie uczyniły w okresie roku od ich opracowania, mimo usilnych starań IPiSS.

Projekt zniesienia możliwości łączenia zasiłku z zatrudnieniem w niepełnym wymiarze

1. Projekt ustawy budżetowej proponuje „zniesienie możliwości uzyskania przez bezrobotnych wynagrodzenia lub dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej” (s. 362).

Propozycja ta wzbudza **poważne wątpliwości**, zarówno społeczne jak i ekonomiczne. Propozycja opiera się na **pozornie** słusznej zasadzie: albo zasiłek albo zatrudnienie.

2. Istnieją ważne powody dla których zamiar zniesienia możliwości legalnego zatrudnienia bezrobotnych w niepełnym wymiarze czasu **należy całkowicie odrzucić**.

Po pierwsze, wszystkie dotychczasowe ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, poczynając od 1990 r., przewidywały taką możliwość w ograniczonym zakresie. Ostatnia ustawa z grudnia 1995 r., przyznawała możliwość łączenia pracy z zasiłkiem „jeżeli bezrobotny uzyskał dochód niższy niż połowę najniższego wynagrodzenia” (Art. 13.3).

W większości krajów Europy dopuszcza się możliwości łączenia zasiłku z pracą

⁷ Szczegóły w: „Polityka Społeczna”, nr 2, 1996.

⁸ Metody zostały przedstawione w pracy „Edukacja a rynek pracy”. Wyd. Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1996r.

w niepełnym wymiarze czasu. Chodzi głównie o to, aby bezrobotny nie tracił całkowitego **kontakty ze środowiskiem pracy**. Praktykę taką zaleca Międzynarodowa Organizacja Pracy w Genewie: "Suma świadczeń (z zasiłku) i zarobków z tytułu pracy niepełnoetatowej ... powinna się mieścić między kwotą poprzednich zarobków z tytułu pracy pełnoetatowej i kwotą pełnego świadczenia na wypadek bezrobocia, **tak aby nie zniechęcać do pracy niepełnoetatowej lub przejściowej, w każdym razie gdy te formy pracy pomogą w powrocie do pracy pełnoetatowej**"⁹. Granice łącznego dochodu bezrobotnego z zasiłku i niepełnego zatrudnienia określa się np. w Belgii na 87,5%, a we Francji na 80% uzyskiwanych poprzednio wynagrodzeń z pracy.

Po wtóre, autorom tej propozycji zabrakło wyobraźni społecznej lub znajomości realiów polskiej rzeczywistości. Propozycja ta zakłada, że bezrobotny może utrzymać siebie i rodzinę (75% bezrobotnych ma na utrzymaniu innych członków rodziny) na poziomie

Tabl. 3. Relacje między miesięcznym zasiłkiem dla bezrobotnych a przeciętnym wynagrodzeniem i minimum socjalnym w 1996 r. i 1997 r.

	Marzec w 1996	Przeciętna w 1996	Przeciętna w 1997 (projekt)
1. Miesięczny zasiłek (w zł)			
(a) brutto	260	275	324
(b) netto	205	217	256
2. Miesięczne wynagrodzenie (brutto)	843	878	1043
3. Miesięczne minimum socjalne			
- na 1 samotną osobę	410	430	485
- na przeciętne gospodarstwo domowe ¹	828	869	982
4. Relacje:			
(1) Zasiłek brutto w stosunku do wynagrodzenia brutto (1a:2)	31%	31%	31%
(2) Zasiłek netto w stosunku do minimum socjalnego (1b:3a)	50%	50%	53%
(3) Zasiłek netto w stosunku do minimum socjalnego na przeciętną rodzinę (1b:3b)	25%	25%	26%

¹Przeciętne gospodarstwo domowe przekracza 3 osoby. Przyjmujemy, że średnio 1/3 dochodu rodziny pochodzi z innych dochodów (praca żony, zasiłki rodzinne, etc). Przyjmujemy więc, że zasiłek w przeciętnym gospodarstwie domowych powinien być wystarczający na 2,4 statystyczne osoby. Zakładamy także, że minimum socjalne na 1 osobę w gospodarstwie wieloosobowym jest niższe o ok. 20% w porównaniu z gospodarstwem jednoosobowym. Źródło: Szacunki Autora w oparciu o: Minimum socjalne w grudniu 1995 r., **Polityka Społeczna**", luty 1996 oraz Projekt Ustawy Budżetowej na rok 1997.

niezbędnego minimum konsumpcji z zasiłku uzyskiwanego z urzędu pracy. Jest to założenie całkowicie nieprawdziwe, co ilustruje tabl. 3.

3. Wynika z niej, że zasiłek stanowił w 1996 r. 31% średniego wynagrodzenia, 50% minimum socjalnego na 1 osobę i 25% na przeciętną rodzinę. Gdyby więc 31%

⁹ MOP, Zalecenie nr 179 dotyczące zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, s. 1243.

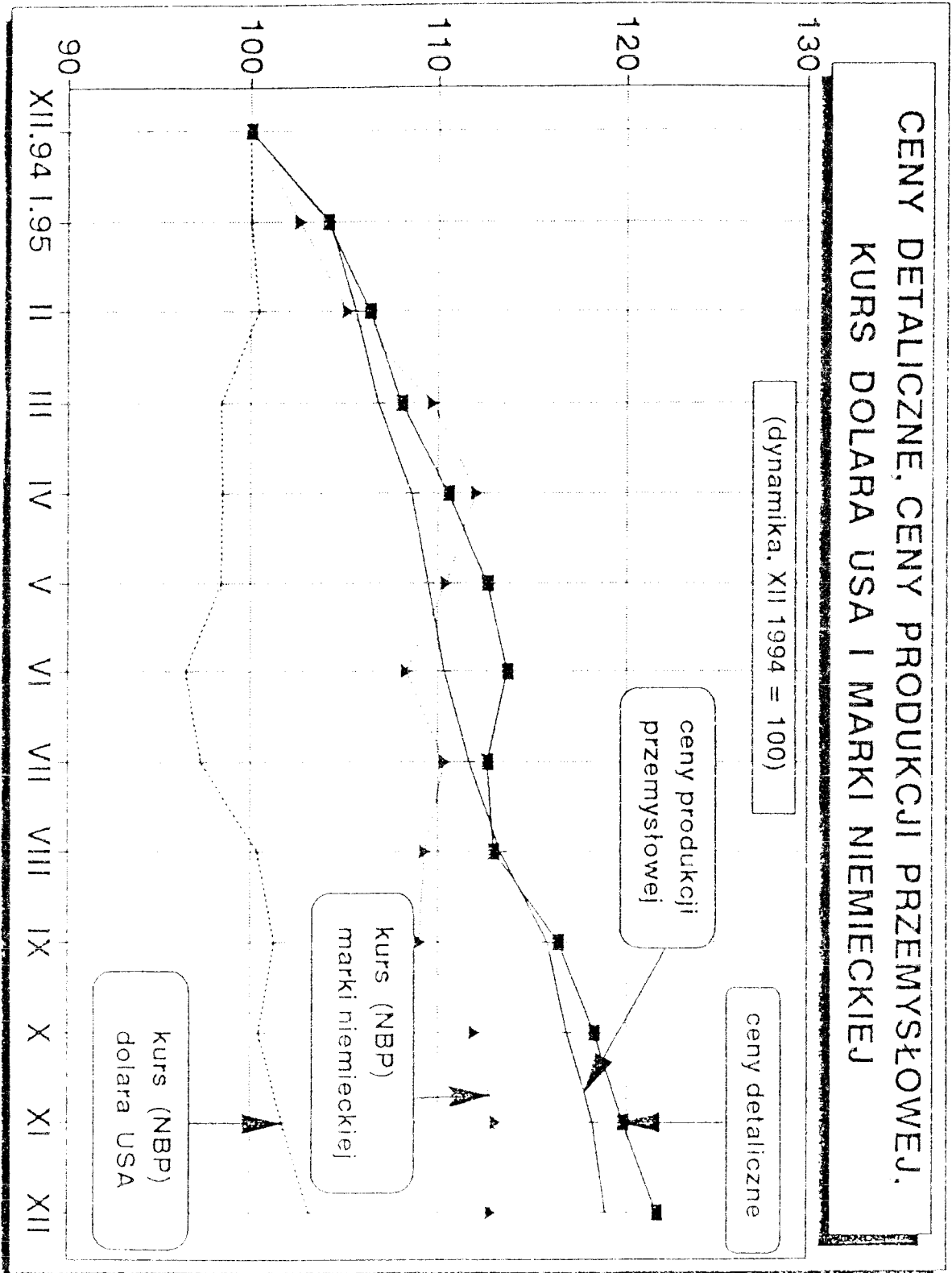
przeciętnego wynagrodzenia wystarczyło na utrzymanie bezrobotnego (i rodziny), to ludzie uzyskujący średnie wynagrodzenie (trzykrotnie wyższe od zasiłku) żyliby w warunkach dużego dobrobytu, a przecież wiemy, że tak nie jest. Inaczej mówiąc, bezrobotni (szczególnie utrzymujący jeszcze innych członków rodziny) muszą uzyskać dodatkowe dochody. Mogą szukać legalnego dodatkowego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu lub w szarej strefie.

4. Intencją propozycji zniesienia możliwości łączenia zasiłku z pracą jest całkowite zepchnięcie bezrobotnych do szarej strefy. Autorzy tej propozycji wykazują także brak wyobraźni ekonomicznej, chcą bowiem pozbawić budżet podatku od dochodów osobistych, a także składki ZUS, które płacą obecnie bezrobotni zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu.

5. Warto tu dodać, że zarówno relatywny, jak absolutny poziom zasiłków (ich siła nabywcza) uległ w ostatnich latach znacznemu obniżeniu. W stosunku do średniego wynagrodzenia brutto zasiłki kształtowały się następująco: 1990 - 53%, 1992-96 - 36%, a od marca ich wysokość ustalono na 260 zł brutto, co stanowi ok. 31% wynagrodzenia brutto. Od 1 marca 1996 r. zasiłki nie są już waloryzowane w oparciu o wzrost wynagrodzeń, ale cen, co w dłuższym okresie doprowadzi do ich dalszego zmniejszenia w stosunku do rosnących realnie przeciętnych wynagrodzeń. **Relatywny poziom zasiłków** w Polsce jest średnio dwukrotnie niższy niż w większości krajów Europy Zachodniej i nie spełnia warunku Konwencji MOP, No 168, przyjmującej że zasiłek powinien wynosić co najmniej 50% wynagrodzenia (załącznik 2).

6. Jest rzeczą zadziwiającą, że eskalacja restrykcji i ograniczeń uprawnień bezrobotnych osiągnęła swój szczyt w okresie rządów lewicowych. Zmniejszenie o 42% relatywnego poziomu zasiłków dla bezrobotnych (z 53% w 1990 r. do 31% w 1996 r.), a następnie proponowanie jeszcze zniesienia możliwości częściowego legalnego zatrudnienia -wykracza już poza granice społecznie dopuszczalnych rozwiązań.

Z tych powodów sugeruję, aby całkowicie odrzucić propozycję zawartą w projekcie budżetu (s. 362 pkt 3) i pozostawić w mocy regulację tej kwestii obowiązującą w Ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałania bezrobociu z grudnia 1995 r.



Źródło: CUP

Zasłki wypłacane z ubezpieczenia od bezrobocia w wybranych krajach

Kraj	Początkowy okres		Następne okresy	Ogółem okres płatności zasiłku	Czy zasiłek podlega opodatkowaniu?
	procent wy- nagrodzenia	maksymalny okres			
Austria	80-40 ^a	3-7 miesięcy	-	3-7 miesięcy nie ograniczony	nie tak
Belgia	60	12 miesięcy	40 (okres nie ograniczony)	2 1/2-12 miesięcy 1-30 miesięcy	tak tak
Kanada	60	2 1/2-12 m-cy		24 miesiące	tak
Dania	90	1-30 miesięcy		3-19 miesięcy	tak
Finlandia	90 ^a	10 miesięcy	79 ^a (14 miesięcy)	4-22 miesiące	nie
Francja	75-57 ^a	3-19 ^b miesięcy		2-8 miesięcy	nie
RFN	63	4-22 ^b miesięcy		15 miesięcy	tak
Grecja	65	2-8 ^b miesięcy		6 miesięcy	nie
Irlandia	do 85 ^a	15 miesięcy		3-8 miesięcy	tak
Włochy	75	6 miesięcy		12 miesięcy	tak
Japonia	80-60 ^a	3-8 ^b miesięcy	80-64 ^a (6 miesięcy)	3-36 miesięcy	tak
Luksemburg	80	6 miesięcy		19 miesięcy	tak
Holandia	70	6-36 ^b miesięcy		6 miesięcy	nie
Norwegia	62	19 miesięcy	70 (6 miesięcy)	24 miesiące	tak
Portugalia	60	6 miesięcy	60 (12 miesięcy)	14 miesięcy	tak
Hiszpania	80	6 miesięcy		4-12 miesięcy	tak
Szwecja	80 ^d	14 miesięcy			tak
Szwajcaria	70	4 miesiące	70-66 ^b (4 miesiące) 70-63 ^b (4 miesiące)		tak
St. Zjednoczone A.P.	50	2-9 ^c miesięcy		2-9 miesięcy	tak

^a Procent spada ze wzrostem poziomem płac.

^b W zależności od stażu pracy.

^c W zależności od stażu pracy i poziomu bezrobocia lokalnego.

^d Zasiłek stanowi 80% średnich płac w danej grupie zawodowej.

Źródło: Materiały OECD.