

## Ekspertyza wykonana na zlecenie BSE nr 148

**Prof. dr hab. Stanisława Borkowska**  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

**O p i n i a**  
**o projektowanych wynagrodzeniach w państwowej sferze budżetowej w**  
**ustawie budżetowej na 1998 r.**

### **I. Uwagi wstępne**

Punkt wyjścia do oceny projektowanego wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej stanowi ocena:

- dotychczasowego poziomu i dynamiki płac w analizowanej sferze,
- relacji tych płac do płac w sektorze przedsiębiorstw oraz
- do ustaleń Komisji Trójstronnej,
- zróżnicowanie wynagrodzeń w obrębie sfery budżetowej.

Dokonanie oceny utrudnia niejednolity i nieprzejrzysty układ danych liczbowych zawartych w uzasadnieniu do Ustawy Budżetowej, jak też brak statystyk ogólnie dostępnych dostosowanych do podziału sfery budżetowej na państwową i pozostałą.

### **II. Ocena projektowanego wzrostu wynagrodzeń**

1. Na początku lat dziewięćdziesiątych, jak wiadomo, relacje płac nominalnych w całej sferze budżetowej w porównaniu z płacami w sektorze przedsiębiorstw uległy drastycznemu obniżeniu (ze 107,1% w 1990 r. do 85% w 1995 r.). Wprawdzie uległy one poprawie o blisko 2,7 pkt. proc. w 1996 r. (tab. 1), ale już trzy kwartały br. nie przyniosły dalszego postępu, lecz petryfikację układu dotychczasowego. Odnotować trzeba, że w wyrazie realnym płace w **państwowej** sferze budżetowej nie uległy poprawie lub poprawiły się o ok. 0,5 pkt. proc. (zależnie od źródła danych). Relacje tych płac do sektora przedsiębiorstw nadal pozostają dużo niższe (o 14,8 pkt. proc. w 1996 r.), a w okresie 9 miesięcy br. uległa poprawie w porównaniu z sektorem przedsiębiorstw o ok. 1 pkt. proc. (tab. 2).

Tab. 1 Poziom i relacje średniego wynagrodzenia nominalnego w sferze budżetowej do średniej w sektorze przedsiębiorstw

Wyszczególnienie	Lata			Wskaźniki dynamiki	
	1995	1996	I-IX 1997	3:2	4:3
1	2	3	4	5	6
W gospodarce narodowej	690,9	873,0	1042,0	120,1	121,0
W sektorze przedsiębiorstw	754,2	956,9	1116,97	126,9	122,1
W sferze budżetowej	639,0	816,6	982,0	137,9	122,0
W państwowej sferze budżetowej	655,7	839,8	1000,49	128,1	123,2
Relacja średniej płacy w państwowej sferze budżetowej do sektora przedsiębiorstw	85,0	87,69	87,9	x	x

Zważywszy na to, że corocznie płace w sektorze przedsiębiorstw - w odróżnieniu od państwowej sfery budżetowej - wykazują przyspieszony wzrost w czwartym kwartale, wolno sądzić, że poprawa ta zostanie w całości lub w dużym stopniu zniwelowana. Oznacza to, że dystans w płacach realnych między państwową sferą budżetową a sektorem przedsiębiorstw będzie zbliżony do jego wielkości z 1996 r. Utrzymuje się on mimo ustawowego „preferencyjnego” wzrostu płac w państwowej sferze budżetowej (o 5,5 pkt. proc. ponad planowany wskaźnik wzrostu cen usług i towarów konsumpcyjnych) i usilnych starań Komisji Trójstronnej o zmniejszenie luki płacowej i skrócenia w widocznym, niezbyt odległym horyzoncie czasowym. Dodać też trzeba, że - według prognozy Krajowego Centrum Studiów Strategicznych - dynamika **wynagrodzeń netto** w sferze budżetowej w 1997 r. (111,3%) będzie znacznie niższa niż w sektorze przedsiębiorstw (120,5%) i niższa od wzrostu płac w gospodarce narodowej (113,1%).

Tab. 2 Dynamika przeciętnego wynagrodzenia realnego

Wynagrodzenie realne	L a t a				
	1993	1994	1995	1996	I-IX 1997 (szacunek)
1	2	3	4	5	6
w gospodarce narodowej	99,0	101,7	103,0	105,4	104,7
w sektorze przedsiębiorstw	101,4	105,4	103,3	105,8	105,6
w sferze budżetowej	97,4	100,1	105,2	105,6	105,6
w państwowej sferze budżetowej	x	x	x	x	106,7

Od lat utrzymuje się niekorzystna relacja wynagrodzeń w przekroju działów sfery budżetowej bez względu na kwalifikacje pracowników, ich odpowiedzialność i warunki pracy. Trudno byłoby bowiem udowodnić, że np. - przy kwalifikacjach na podobnym poziomie - odpowiedzialność lekarzy (za zdrowie i życie pacjentów) jest mniejsza niż

pracowników wymiaru sprawiedliwości (tzw. orzeczników). Mimo to pracownicy tego wymiaru są kilkakrotnie wyżej opłacani niż lekarze generalnie pracujący w bardziej uciążliwych warunkach pracy. Porównania można mnożyć. Zapewne grają rolę tu inne czynniki nie związane ani z pracą (przynależność do władzy, rynek pracy), ani z długofalową strategią rozwojową kraju wymagającą radykalnych zmian w edukacji i podniesienia poziomu kwalifikacji pracowników itd. I tak stale niedowartościowane były i są płace w służbie zdrowia, oświacie, kulturze i szkolnictwie wyższym.

2. Największy dystans płacowy (ok. 24%) do sektora przedsiębiorstw dzieli opiekę społeczną, ochronę zdrowia, gdzie płace są niższe od średniej w sektorze przedsiębiorstw prawie o 1/5, kulturę i sztukę (ponad 15%), edukację i ubezpieczenia społeczne (prawie o 15%). Wyższe płace (o ok. 13%) od średniej w sektorze przedsiębiorstw występują w szkolnictwie wyższym (tab. 3).

Wprawdzie w Ustawie Budżetowej na 1997 r. założone zostały preferencyjne, tj. wyższe od średniego w państwowej sferze budżetowej, wzrosty wynagrodzeń średnich celem poprawy relacji płac w **obrębie** tej sfery to jednak realizacja ich odbiega dość istotnie od tych założeń.

Mianowicie w oświacie i wychowaniu założono wyższy niż średnio wzrost płac o 1 pkt. proc. (6,5 pkt. proc. ponad planowany wskaźnik wzrostu cen usług i towarów konsumpcyjnych), w szkolnictwie wyższym o 4,6 (10,1 pkt. proc. ponad wskaźnik inflacji), w kulturze i sztuce o 3,2 pkt. proc., w ochronie zdrowia i opiece społecznej 0,5 pkt. proc. (6 pkt. ponad wskaźnik inflacji).

Tab. 3 Relacja wynagrodzeń miesięcznych pracowników cywilnych w państwowej sferze budżetowej do płac w sektorze przedsiębiorstw w okresie 9 miesięcy 1997

Dział	Kwota w zł	Relacje płac w sektorze przedsiębiorstw = 100
Ogółem gospodarka narodowa	1042,00	
Sektor przedsiębiorstw	1116,97	100,0
Ogółem sfera budżetowa	982,00	87,9
Ogółem państwowa sfera budżetowa	1000,49	89,6
w tym:		
• oświata i wychowanie	953,86	85,4
• szkolnictwo wyższe	1266,77	113,4
• kultura i sztuka	945,99	84,7
• ochrona zdrowia	890,77	79,7
• opieka społeczna	853,84	76,4
• administracja państwowa	1042,25	93,3
• ubezpieczenia społeczne	951,00	85,1

Źródło: Oprac. na podstawie „Informacji o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju I-III kwartał 1997”, GUS

1997 i Sprawozdania RB GUS, 1997.

Dane za trzy kwartały br. wskazują (tab. 4), że:

- założenia zostały wykonane w oświacie i wychowaniu oraz w szkolnictwie wyższym;
- dynamika płac okazała się **niższa** od założonej w opiece społecznej (prawie o 4 pkt. proc.) oraz kulturze i sztuce (o 1,5 pkt. proc.); oznacza to, że w opiece społecznej relacje płac do średniej w państwowej sferze budżetowej zamiast poprawie uległy dalszemu pogorszeniu, zaś w kulturze i sztuce poprawiły się w stopniu mniejszym niż zakładano;
- dynamika płac okazała się wyższa od założonej (w niewielkim stopniu preferencyjnej) w ochronie zdrowia (o 0,7 pkt. proc.) oraz w administracji państwowej (o 1,5 pkt. proc.), gdzie nadal pozostała znacznie niższa od średniej w całej analizowanej sferze (tab. 4).

3. W projekcie Ustawy Budżetowej przewiduje się:

3.1. Utrzymanie dotychczasowego wadliwego podziału na państwową i pozostałą sferę budżetową,

3.2. Dalszy wzrost przeciętnych wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 2 pkt. proc. ponad planowany wskaźnik wzrostu cen usług i towarów konsumpcyjnych (o 13% w wyrazie nominalnym). Natomiast w sektorze przedsiębiorstw przewiduje się wzrost wynagrodzeń realnych o 3,2%. **Oznacza to planowane dalsze pogorszenie relacji płac w państwowej sferze budżetowej względem tego sektora i wzrost luki w płacach realnych do blisko 16 pkt. proc.** Założony wzrost jest niezgodny z postulatami Komisji Trójstronnej. Zakładając, że od 1999 r. zostanie podjęty na nowo proces zbliżania płac w obecnej państwowej sferze budżetowej do płac w sektorze przedsiębiorstw i że przybliżanie to będzie corocznie równe 1 pkt. proc., to proces ten pochłonie 15-16 lat. Luka bowiem w płacach realnych wyniosła niespełna 16 pkt. proc. Zakończyłby się zatem ok. 2015 r. A i ten rachunek może być nazbyt optymistyczny. Liczyć się trzeba bowiem z zawirowaniami gospodarczymi w okresie po przystąpieniu do Unii Europejskiej;

3.3. W zasadzie jednakowy wzrost płac we wszystkich działach państwowej sfery budżetowej (tylko w szkolnictwie wyższym przewiduje się wzrost nieco niższy, równy 1,8 pkt. proc.). Jest to równoznaczne z petryfikacją dotychczasowego wadliwego zróżnicowania wynagrodzeń w obrębie tej sfery. Skądinąd zgodzić się trzeba, że różnicowanie wobec tak niskiego poziomu i wzrostu płac jest trudne. Problem jednak tkwi w dużych dysproporcjach poziomu i wzrostu płac w obu częściach sfery budżetowej oraz w dysproporcjach tempa

wzrostu płac w państwowej sferze budżetowej i sektorze przedsiębiorstw. O ile np. w administracji państwowej zaliczonej do państwowej sfery budżetowej założono wzrost podobny jak w pozostałych działach tej sfery, to płace na kierowniczych stanowiskach państwowych wzrosnąć miały o 21,6%. W rezultacie ich relacja do średniej płacy w administracji państwowej zaliczonej do państwowej sfery budżetowej wzrosłaby z 250,3% w 1997 r. do 268,01% w 1998 r.

Tab. 4 Dynamika przeciętnych wynagrodzeń cywilnych pracowników państwowej sfery budżetowej według wybranych działów w I-III kwartale 1997

Dział		Wskaźniki dynamik wynagrodzeń przeciętnych		
		1997		Plan na 1998
a) I-III 1996=100		Plan	Wykonanie	
b) 1996=100				
1		2	3	4
Ogółem	a)	x	123,2	
w tym:	b)	120,5	121,4	113,0
oświata i wychowanie	a)	x	121,6	
	b)	121,5	121,4	113,0
szkolnictwo wyższe	a)	x	131,6	
	b)	125,1	125,2	112,8
kultura i sztuka	a)	x	122,9	
	b)	123,7	122,2	113,0
ochrona zdrowia	a)	x	121,8	
	b)	121,0	121,7	113,0
opieka społeczna	a)		120,4	
	b)	121,0	117,2	113,0
administracja państwowa	a)	x	118,3	
	b)	115,1	116,6	113,0
wymiar sprawiedliwości <sup>1)</sup>	a)	x	131,2	x
	b)	•	127,0	x
ubezpieczenia społeczne	a)		124,2	
	b)	111,9	119,2	113,0

<sup>1)</sup> Bez tzw. orzeczników czyli sędziów i prokuratorów.

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdania GUS RB oraz „Uzasadnienia” do projektu Ustawy Budżetowej przed autopoprawką.

3.4. Autopoprawka nie zmienia relacji płac realnych w państwowej sferze budżetowej względem płac w sektorze przedsiębiorstw, zatem uwagi zawarte w pkt. 3.2 zachowują aktualność. Utrzymuje też podział na państwową i pozostałą sferę budżetową oraz nierówności płacowe pomiędzy nimi.

3.5. Autopoprawka wprawdzie zwiększa środki na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, ale w związku ze wzrostem zatrudnienia o 3532 etaty kalkulacyjne, głównie w wymiarze sprawiedliwości, wskutek powołania nowych urzędów oraz zwiększenia zatrudnienia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;

3.6. Środki na wynagrodzenia w jednostkach budżetowych państwowej sfery budżetowej rosłą ledwie o 0,05% (tab. 5), maleją natomiast w szkołach wyższych o 0,1% i w gospodarce pozabudżetowej nie dotowanej.

3.7. Jednakże Autopoprawka wprowadza pewien postęp. Mianowicie łagodzi nierówności płacowe pomiędzy niektórymi grupami pozostałej (wyłączonej) sfery budżetowej i państwową sferą budżetową wskutek wydatnego obniżenia wzrostu płac żołnierzy zawodowych oraz na kierowniczych stanowiskach państwowych. Nie oznacza to jednak poprawy sytuacji płacowej działów niedowartościowanych.

Wymaga to bowiem kompleksowych zmian w organizacji i funkcjonowaniu sfery budżetowej oraz jej wynagradzaniu, na co obecny rząd nie miał czasu. Być może - przyniesie to poprawę niektórych grup pracowników w obrębie tych działów. Nie wynika to jednak wprost z Autopoprawki.

Tab. 5 Wynagrodzenia ogółem w państwowej sferze budżetowej według „Autopoprawki”

Wyszczególnienie	Płace wg projektu Ustawy	Płace wg Autopoprawki	%
Ogółem	13490,0	13492,0	100,0
jednostki budżetowe	13636,5	13644,3	100,05
gospodarka pozabudżetowa dotowana	10689,2	10689,2	100,0
gospodarka pozabudżetowa nie dotowana	10826,9	10813,5	99,9
szkoły wyższe	14521,3	14513,4	99,9

Źródło: Obliczenia na podstawie uzasadnienia do Ustawy Budżetowej oraz Autopoprawki.

### III. Wnioski

Biorąc pod uwagę wyzwania związane z członkowstwem Polski w UE oraz konieczność wzrostu konkurencyjności Polski w skali globalnej utrzymywanie zaniżonych płac (w relacji do pracy) w państwowej sferze budżetowej jest niebezpieczne i szkodliwe. Może burzyć pokój społeczny potrzebny dla przyspieszonego rozwoju, opóźniać pilną restrukturyzację systemu edukacji i szkolnictwa zawodowego, negatywnie wpływać na rozwój nauki, niekorzystnie odbijać się na zdrowiu ludzkim itd., co w ostateczności niekorzystnie odbije się na rozwoju gospodarczym i społecznym kraju.

Wynika stąd wielokrotnie podnoszona przeze mnie - także w opiniach dla Wysokiej Komisji - konieczność:

1. Podjęcia ogromnie opóźnionej reformy sfery budżetowej i przekształcenia jej w rzeczywisty sektor usług publicznych;

2. Przyspieszenie wzrostu płac w tym sektorze tak aby doprowadzić do relacji płac 1:1 pomiędzy mini a sektorem przedsiębiorstw. Jest to zasada powszechna w krajach OECD, a zarazem cel nie wygórowany, jeśli zważyć na rosnące znaczenie usług publicznych w cywilizacji opartej na wiedzy. Źródeł realizacji powyższego celu poszukiwać można w jego reorganizacji oraz likwidacji dotacji do nierentownych działów i firm oraz w panowaniu nad wzrostem płac w sektorze przedsiębiorstw (konieczność pilnej prywatyzacji i restrukturyzacji sektora publicznego). Ten bowiem stale wyznacza tempo wzrostu wynagrodzeń;

3. Reforma sfery budżetowej będzie bowiem przedsięwzięciem trudnym, czego przedsmak stanowi reforma jej fragmentu (ubezpieczeń społecznych, służby zdrowia). Powołanie Pełnomocnika Rządu do Reform Społecznych w układzie ponadresortowym stanowi bardzo dobry punkt wyjścia do przeprowadzenia efektywnej reformy sfery budżetowej;

4. Nowy rząd nie mógł z oczywistych powodów wprowadzić radykalnych zmian do projektu budżetu państwa w odniesieniu do sfery budżetowej. Niemniej wydaje się, że należałoby podjąć dalsze wysiłki zmierzające jeszcze w ramach przygotowywanego projektu budżetu co najmniej do zrównania planowanego wzrostu płac realnych w sektorze przedsiębiorstw i w państwowej sferze budżetowej. Warto zapewne poddać dyskusji np. kierunki rozdysponowania rosnących środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (wzrost zatrudnienia, nowe urzędy, reorganizacja), jak i możliwości poszerzenia zakresu zmian relacji płac między państwową i pozostałą sferą budżetową;

5. Niezbędne są - moim zdaniem - zmiany zarówno w sposobie opracowywania uzasadnienia do ustawy budżetowej i sprawozdań z jej realizacji, jak też w statystyce państwowej.

5.1. Prezentacja danych liczbowych w poszczególnych działach sfery budżetowej w kwestii zatrudnienia i płac nie jest jednolita i ani klarowna. Brak np. informacji o planowanym a nie zrealizowanym poziomie wynagrodzeń przeciętnych w ubezpieczeniach społecznych, MON, bezpieczeństwie publicznym, naczelnym organach władzy państwowej, wymiarze sprawiedliwości. Trudno zatem o rzetelną ocenę, która z istoty swej musi uwzględniać relacje płac między różnymi działami i grupami zatrudnionych, a także uwzględniać zaszłości i przyszłość.

W związku z powyższym wskazane byłoby zamieszczenie w uzasadnieniu w załączniku dotyczącym zatrudnienia i wynagrodzeń w sferze budżetowej jednej tabeli, która uwzględni dla wszystkich działów i sekcji tej sfery:

- \* **poziom płacy przeciętnej** planowany i wykonany w ostatnich 2-3 latach,
- \* planowane i wykonane zatrudnienie w tym samym czasie,
- \* planowane przeciętne wynagrodzenie w rozpatrywanej ustawie budżetowej,
- \* średnią podwyżkę na 1 etat w zł.

Dalsza część uzasadnienia mogłaby wówczas zawierać przejrzyste objaśnienie projektowanych decyzji w nawiązaniu do tej tabeli. Czytelnik zaś mógłby mieć całościowy obraz sfery budżetowej, co jest niezbędne ze względu na to, że jej fragment nie funkcjonuje w próżni, zaś relacje płac (nie tylko ich poziom bezwzględny) mają zasadnicze znaczenie motywacyjne.

5.2. W odniesieniu do statystyki ponownie postuluję, aby odzwierciedlała podziału usankcjonowane ustawowo. Pilnie należałoby ujednolicić informacje GUS dotyczące płac w sektorze przedsiębiorstw i sfery budżetowej, tak aby podobnie jak w sektorze przedsiębiorstw uwzględnić poziom i dynamikę płac w poszczególnych działach i sekcjach sfery budżetowej w podziale - jak długo on istnieje - na państwową i pozostałą.