

Prof. dr hab. Zdzisław Fedorowicz
Wiktorska 13/15 m.7
02-587 Warszawa

Ekspertyza nr 175
(IP-85G)

OCENA KSZTAŁTOWANIA SIĘ WYNAGRODZEŃ W SFERZE BUDŻETOWEJ W PROJEKCIE BUDŻETU NA 1999 R.

Ocena została opracowana w oparciu o projekt ustawy budżetowej na 1999 r. z uzasadnieniem (dalej powoływane w treści oceny jako uzasadnienie 99) i o projekt ustawy budżetowej na 1998 r. z uzasadnieniem (powoływane jako uzasadnienie 98). Założenia co do kształtowania się wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, przyjęte w projekcie ustawy budżetowej na 1999 r., nasuwają następujące uwagi :

1. Przewidywane wysokości wynagrodzeń w 1998 r. i w 1999 r. zostały ustalone następująco : Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 1998 r. wzrosło w stosunku do 1997 r. o 16,2 % i wyniesie 1 234 zł. Prognozowane wynagrodzenie w 1999 r. wzrosło w porównaniu do 1998 r. o 10,6 % i wyniesie 1 365 zł. Przyjmując, że wskaźnik cen towarów i usług w 1998 r. wyniesie 112,0 %, a w 1999 r. 108,5 % oznacza to realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 3,8 % w 1998 r. i o 2,0 % w 1999 r.¹

Prognozowany w ustawie budżetowej na 1998 r. realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej miał wynieść 2,7 %², a więc obecnie przewiduje się przekroczenie tej prognozy o 1,1 punktu procentowego, co daje wzrost przeciętnego wynagrodzenia o 41 % wyższy od przewidywań. Jest to znaczne ich przekroczenie , zwłaszcza że realny wzrost PKB w stosunku do założeń ustawy budżetowej na 1998 r. zostanie przekroczony tylko o 0,1% (przewidywane wykonanie 5,7 % przy założonym w ustawie 5,6 %)³.

2. Według przewidywanego wykonania w sektorze przedsiębiorstw przeciętne wynagrodzenie w 1998 r. w porównaniu do roku poprzedniego ma wzrosnąć w ujęciu nominalnym o 16,5 %, a w ujęciu realnym o 4 %.⁴ W ustawie budżetowej na 1998 r. prognozowano wzrost przeciętnych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach na 14,5 % nominalnie i 3,2 % w ujęciu realnym.⁵ Przewidywany wzrost przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej ustalono na 2,2 % w ujęciu realnym⁶, podczas gdy w ustawie budżetowej na 1998 r. przewidywano, że przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej wzrosło nominalnie o 13 %, co daje wzrost realny o 1,8 %.⁷

3. Występowanie podanych odchyłeń między wskaźnikami wzrostu przeciętnych płac (tak ogółem w gospodarce narodowej, jak oddzielnie w sferze przedsiębiorstw i w sferze budżetowej), przyjmowanymi w ustawach budżetowych i występującymi w przewidywanym ich wykonaniu, może świadczyć o niezbyt precyzyjnym przewidywaniu wzrostów wynagrodzeń i tendencji do ustalania ich na zbyt niskim poziomie w stosunku do realizacji. **Sytuacja taka powtarza się od lat, co pozwala przypuszczać, że i na 1999 r. prognozuje się wzrost realnych wynagrodzeń tak w gospodarce narodowej, jak i w państwowej sferze budżetowej, na poziomie zaniżonym co najmniej o 1 punkt procentowy.**

¹ Uzasadnienie 99 s. 67-68.

² Uzasadnienie 98 s. 79.

³ Uzasadnienie 99, tablica 1.

⁴ Uzasadnienie 99 s. 66.

⁵ Uzasadnienie 98 s. 79.

⁶ Uzasadnienie 99 s.67.

⁷ Uzasadnienie 98 s. 79.

4. Tempo wzrostu zarobków w państwowej sferze budżetowej jest stale niższe od tempa wzrostu zarobków w sektorze przedsiębiorstw. W ustawie budżetowej na 1998 r. wzrost nominalnych wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw wynosił 14,5% a w sferze budżetowej 13 %, to jest o 1,5 punktu procentowego niżej, w przewidywanym wykonaniu roku 1998 nominalne wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw wzrastają o 16,5 % a w państwowej sferze budżetowej o 14,5 % , to jest 2 punkty procentowe poniżej wzrostu płac w przedsiębiorstwach. Podobne różnice na niekorzyść sfery budżetowej wykazują wskaźniki wzrostu płac realnych. W projekcie ustawy budżetowej na 1999 r. przewiduje się, że przeciętne wynagrodzenie brutto w ujęciu nominalnym w przedsiębiorstwach w porównaniu z rokiem poprzednim wzrośnie o 10,8 %, natomiast w sferze budżetowej o 10,5 %. ⁸ **Tak więc niższe tempo wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej w porównaniu do tempa ich wzrostu w sektorze przedsiębiorstw utrzymuje się nadal** (choć różnica wskaźników wzrostu na niekorzyść sfery budżetowej w planie na 1999 r. jest mniejsza niż w planie na 1998 r. i jego przewidywanym wykonaniu), **co oznacza, że postulat zmniejszenia dysproporcji zarobkowych między sektorem przedsiębiorstw a sferą budżetową nadal nie jest realizowany.**

Wzrost przeciętnych zarobków w sferze budżetowej przekracza jednak wzrost przeciętnych rent i emerytur pracowniczych, które w ujęciu realnym w przewidywanym wykonaniu 1998 r. rosły o 1,8 % w stosunku do roku poprzedniego, a w 1999 r. mają wzrosnąć o 1 %.

5. Podobnie jak w projekcie budżetu na 1998 r., tak i w przedkładanym obecnie projekcie ustawy na 1999 r. propozycje rządu co do zarobków w sferze budżetowej nie zyskały aprobaty Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i stąd omawiane założenia polityki wynagrodzeń w sferze budżetowej są propozycją Rady Ministrów. Jeżeli porównywać rządową politykę płac w sferze budżetowej, przyjętą w ustawie budżetowej na 1998 r. i proponowaną na 1999 r., to trzeba podnieść występowanie między nimi następujących zasadniczych różnic :

- w budżecie na 1998 r. przewidziano wzrost przeciętnych nominalnych wynagrodzeń w każdym dziale o 11 %, to jest w stopniu równym prognozowanemu średniorocznemu wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. Kwotę wynagrodzeń odpowiadającą różnicy 2 punktów procentowych przeznaczono na preferencyjny wzrost wynagrodzeń, który miał objąć 20-30 % zatrudnionych i w szczególności miał być uzgodniony z Trójstronną Komisją do Spraw Społeczno-Gospodarczych.⁹
- w budżecie na 1999 r. założono, że przeciętne wynagrodzenie pracowników cywilnych (bez osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, pracowników służby cywilnej, sędziów i prokuratorów, komorników sądowych, kuratorów zawodowych oraz żołnierzy i funkcjonariuszy) wzrośnie w porównaniu z rokiem 1998 o 10,5 % nominalnie, przy średniorocznym wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych o 8,5 %. Dla pracowników cywilnych wszystkich działów przyjęto równy wzrost przeciętnych¹⁰ wynagrodzeń. **Tak więc na 1999 r. , w odróżnieniu od roku poprzedniego, nie przewiduje się stosowania preferencji płacowych dla dziedzin uznanych za priorytetowe**, chociaż dla tych dziedzin przewiduje się wyraźne wzrosty realne wydatków publicznych : dla nauki i szkolnictwa wyższego o ponad 8 %, dla oświaty i wychowania o 6 %, dla wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego i obrony narodowej łącznie o ponad 10 %.¹¹

⁸ Uzasadnienie 99 s. 67.

⁹ Uzasadnienie 98 s. 492.

¹⁰ Uzasadnienie 99 s. 304.

¹¹ Uzasadnienie 99 s. 18.

6. Zaniechanie stosowania preferencji płacowych dla działów gospodarki publicznej, objętych priorytetami, prowadzi do spłaszczenia relacji płacowych wśród pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej. W poniższej tabeli zestawiono wybrane wskaźniki relacji wynagrodzeń w latach 1998 i 1999.¹²

Wyszczególnienie	1998	1999
Przemysł	77,7	79,4
Rolnictwo	94,3	89,1
Oświata i wychowanie	102,3	93,5
Szkolnictwo wyższe	124,4	117,3
Kultura i sztuka	92,9	96,4
Ochrona zdrowia	95,8	89,3
Opieka społeczna	93,0	91,3
Administracja państwowa	111,3	106,6
Wymiar sprawiedliwości i prokuratura	99,4	94,0
Bezpieczeństwo publiczne	84,7	82,9
Ubezpieczenia społeczne	98,8	88,7
Obrona narodowa	86,3	80,9

Jak wynika z podanych wskaźników, w 1999 roku generalnie relacje wynagrodzeń w cywilnej sferze budżetowej w priorytetowych działach publicznej gospodarki w porównaniu do relacji z 1998 roku ulegają obniżeniu, i tak w oświacie i wychowaniu ze 102,3 % do 93,5 %, a więc o 8,8 punktu procentowego, w szkolnictwie wyższym o 7,1 punktu, w ochronie zdrowia o 6,5 punktu, w opiece społecznej o 1,7 punktu, w wymiarze sprawiedliwości i prokuraturze o 5,4 punktu, w bezpieczeństwie publicznym o 1,8 punktu, w obronie narodowej o 5,4 punktu. Obniżenie tych wskaźników świadczy o relatywnym zmniejszaniu się atrakcyjności zatrudniania się w tych działach gospodarki publicznej, w których takie obniżenie występuje.

Wskaźniki relacji procentowych wynagrodzeń w poszczególnych działach w stosunku do średnich dla całej sfery budżetowej nie są w pełni porównywalne z uwagi na przesunięcia dużych grup pracowniczych (zwłaszcza w oświacie i wychowaniu) do budżetów samorządowych lub do samodzielnych jednostek organizacyjnych (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w służbie zdrowia), ale te zmiany organizacyjne nie mogą przekreślić niekorzystnej tendencji dalszego upośledzenia płacowego pracowników tak ważnych dziedzin, jak oświata i wychowanie, ochrona zdrowia czy opieka publiczna. W takich działach jak bezpieczeństwo publiczne czy obrona narodowa pracownicy cywilni stanowią mniejszość ogółu zatrudnionych, ale i w tych przypadkach, jak też i w poprzednio wymienionych konieczne jest wyjaśnienie przyczyn zaniechania w 1999 r. stosowania preferencji płacowych dla priorytetowych dziedzin gospodarki publicznej w świetle wynikłych stąd konsekwencji dla relacji płacowych.

6. W konkluzji tej oceny wyrażam pogląd, że wzrost nominalnych płac w państwowej sferze budżetowej w świetle dotychczasowych doświadczeń został ustalony zbyt nisko, o około 1 punktu procentowego. Ponadto rozpiętość przeciętnych wynagrodzeń między sektorem przedsiębiorstw a sferą budżetową, wbrew postulatam pracowników sfery budżetowej, nie maleje, a rośnie. Zarysowują się też niekorzystne tendencje pogarszania się relacji wynagrodzeń pracowników priorytetowych działów gospodarki publicznej w stosunku do relacji występujących w 1998 r. Te zagadnienia wymagają wyjaśnień ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

¹² Zestawiono na podstawie tabel podanych w Uzasadnieniu 98 na s. 494 i w Uzasadnieniu 99 na s. 305.