



Co ZROBIĆ, ABY WIĘCEJ POLAKÓW PRACOWAŁO?



Autorzy:

Wiktor Wojciechowski

Raport zawiera tezy odzwierciedlające osobiste poglądy autora.

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, maj 2008

www.for.org.pl

Sponsor strategiczny FOR



SPIS TREŚCI

Executive summary	4
Wstęp	5
1. W Polsce wciąż pracuje zbyt mało osób w wieku produkcyjnym	5
2. Bezlitosna demografia	6
3. Ile kosztuje nas niski poziom zatrudnienia?	7
4. Co by było gdyby więcej Polaków pracowało?	9
5. Koszty opóźnień w dokończeniu reformy emerytalnej	9
6. Jak dokończyć reformę emerytalną?	10
6.1. Emerytury pomostowe	10
6.2. Renty z tytułu niezdolności do pracy	12
6.3. Świadczenia przedemerytalne	12
7. Przykłady reform, które doprowadziły do trwałego wzrostu liczby pracujących – doświadczenia międzynarodowe	12
7.1. Reformy rynku pracy w Irlandii	13
7.2. Reformy rynku pracy w Hiszpanii	14
8. Jakie inne zmiany oprócz dokończenia reformy emerytalnej są konieczne, aby więcej Polaków pracowało?	15
8.1. Fikcja wysokiego bezrobocia w Polsce	15
8.2. Co proponuje Ministerstwo Pracy?	16
8.3. Redukcja pozapłacowych kosztów pracy	18
8.4. Bariery w rozwoju przedsiębiorczości – regulacje rynku produktów	21
8.5. Zwiększanie zatrudnienia osób młodych	23
9. Rekomendacje dla polityki gospodarczej	24
Bibliografia	25

Executive summary

- W 2007 r. w Polsce pracowało jedynie 57 proc. osób w wieku 15–64 lat, o 10 pkt. proc. mniej niż przeciętnie w krajach UE. Jeżeli w okresie najbliższych 10 lat udałoby się w Polsce podwyższyć udział pracujących w populacji do poziomu odnotowanego w Europie zachodniej (67 proc.), to liczba pracujących wzrosłaby o ponad 1,9 mln osób. Tylko z powodu zwiększonej liczby pracujących średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego mogłoby być w tym okresie wyższe o ok. 0,8–1,2 pkt. proc.
- Już od 2011 r. liczba osób w wieku produkcyjnym zacznie się obniżać. W ciągu najbliższych 30 lat zmniejszy się ona o ponad 4,5 mln. Jeżeli nie zwiększymy współczynnika zatrudnienia, w perspektywie najbliższych 30 lat średnioroczne tempo wzrostu PKB będzie z tego tytułu niższe o ok. 0,5–0,7 pkt. proc.
- Gdyby w 2008 r. w Polsce udział pracujących w populacji wynosił tyle samo ile przeciętnie w krajach UE-15, dodatkowe przychody całego sektora finansów publicznych wyniosłyby 52,6 mld zł. Zamiast finansować deficyt FUS, budżet państwa mógłby przeznaczyć te pieniądze na redukcję deficytu budżetowego i zmniejszenie długu publicznego. Roczne koszty obsługi długu publicznego w 2008 r. mogłyby być wówczas niższe aż o 2,7 mld zł.
- Niskie zatrudnienie w Polsce dotyczy w szczególności osób powyżej 50 roku życia, które odchodzą z rynku pracy m.in. na wcześniejsze emerytury. Moment likwidacji tych świadczeń przesunięto już o 2 lata. W 2005 r. górnicy wywalczyli dla siebie bezterminowe prawo do wczesnego przechodzenia na emeryturę. Skumulowany koszt wypłaty wcześniejszych emerytur tylko dla jednego rocznika nowych emerytów to ponad 8 mld zł.
- Aby wzrosła liczba pracujących wśród osób starszych, należy zlikwidować wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne oraz usunąć ochronę przed zwolnieniem z pracy dla osób, którym do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego pozostało nie więcej niż 4 lata.
- Doświadczenia Irlandii i Hiszpanii dowodzą, że szybki wzrost zatrudnienia jest możliwy. Niezbędnym warunkiem osiągnięcia sukcesu jest redukcja pozapłacowych kosztów pracy, skrócenie prawa do zasiłków oraz ograniczenie presji płacowej wywieranej przez związki zawodowe.
- Urzędy pracy w Polsce nie weryfikują gotowości bezrobotnych do aktywnego poszukiwania pracy. Nawet połowa osób zarejestrowanych w urzędach pracy to pozorni bezrobotni, którzy w ogóle nie poszukują zatrudnienia lub pracują na czarno. Istotnym motywem ich rejestracji jest bezpłatne ubezpieczenie zdrowotne. Wyłączając pozornych bezrobotnych, można szacować, że obecnie stopa bezrobocia wynosi tylko 5 proc.
- Podwyższenie zasiłków w początkowym okresie bezrobocia nie wzmocni bodźców bezrobotnych do szybszego podejmowania legalnego zatrudnienia.
- Część usług z zakresu pośrednictwa pracy państwo mogłoby kupować od prywatnych firm doradztwa personalnego. Urynkowanie pośrednictwa pracy dla bezrobotnych mogłoby być nie tylko bardziej skuteczne, ale również tańsze.
- Pomimo obniżenia składki rentowej i wprowadzenia wysokiej ulgi na dzieci, pozapłacowe koszty pracy w Polsce wciąż są bardzo wysokie w porównaniu zarówno do krajów rozwiniętych, jak i krajów będących na podobnym poziomie rozwoju.
- Zakres wolności gospodarczej w Polsce jest najniższy wśród wszystkich krajów rozwiniętych. Reforma, która spowodowałaby zmniejszenie barier dla zakładania i prowadzenia biznesu do poziomu, jaki odnotowuje się np. w Wielkiej Brytanii lub Irlandii, pozwoliłoby na dodatkowy wzrost rocznego tempa zatrudnienia o ok. 0,5 pkt. proc.
- Odsetek młodych osób uczących się jest w Polsce najwyższy wśród wszystkich krajów OECD. W przeciwieństwie jednak do krajów Europy zachodniej, niewielu młodych Polaków łączy studiowanie z pracą zawodową. Godzenie nauki z pracą jest powszechne w krajach, które mają bardzo elastyczny rynek pracy, gdzie istnieje duża dostępność pracy w niepełnym wymiarze godzin (np. w Holandii, Danii).

Wstęp

Mimo wysokiego tempa wzrostu zatrudnienia, w 2007 r. w Polsce pracowało tylko 57 proc. osób w wieku 15-64 lat, o 10 pkt. proc. mniej niż przeciętnie w krajach UE. Aby współczynnik zatrudnienia w Polsce był taki sam jak przeciętnie w 15 krajach tzw. starej UE, liczba pracujących musiałaby wzrosnąć o prawie 2,6 mln osób.

W wyniku starzenia się społeczeństwa, w ciągu najbliższych 30 lat liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się w Polsce o ponad 4,5 mln, czyli prawie o 20 proc. Spadek wielkości populacji zmniejszy potencjalne tempo rozwoju naszej gospodarki. O jego konsekwencjach piszemy w rozdziale drugim.

Niski odsetek pracujących powoduje, że w Polsce mało osób płaci podatki i składki na ubezpieczenie społeczne. Mimo bardzo wysokich pozapłacowych kosztów pracy, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych systematycznie odnotowuje deficyt. W rozdziale trzecim pokazujemy, że w 2007 r. deficyt FUS kosztował każdą osobę pracującą poza rolnictwem aż 3580 zł.

Gdyby w 2008 r. udział pracujących w populacji w Polsce wynosił tyle samo co przeciętnie w krajach UE-15, dodatkowe przychody całego sektora finansów publicznych wyniosłyby 52,6 mld zł. Dlaczego? Wyjaśnienie znajduje się w rozdziale czwartym.

W rozdziale piątym dowodzimy, że utrzymanie przez 2 kolejne lata przywileju nabywania prawa do wcześniejszych emerytur kosztowało wszystkich podatników ponad 16 mld zł. Tymczasem, dokończenie reformy emerytalnej przyczyniłoby się do większego wzrostu liczby pracujących, szczególnie wśród osób starszych.

Niezbędne zmiany prawne, gwarantujące dokończenie reformy emerytalnej przedstawiamy w rozdziale szóstym.

Co zadecydowało o szybkim i znaczącym wzroście liczby pracujących w Irlandii i Hiszpanii pokazujemy w rozdziale siódmym.

W rozdziale ósmym wskazujemy konkretne reformy, które, obok dokończenia reformy emerytalnej, są niezbędne, aby więcej Polaków pracowało. Po pierwsze, należy skończyć z fikcją wysokiego bezrobocia w Polsce. Usunięcie zasady o nabywaniu prawa do ubezpieczenia zdrowotnego wraz z rejestracją w urzędzie pracy pomoże oczyścić rejestry bezrobocia z osób biernych zawodowo i pracujących na czarno. W rozdziale tym analizujemy rządowe propozycje podniesienia zasiłków dla bezrobotnych i zwiększenia uczestnictwa bezrobotnych w szkoleniach zawodowych. Pokazujemy również, że mimo redukcji składki rentowej, klin podatkowy w Polsce jest wciąż wysoki. Wskazujemy wreszcie, że bariery w rozwoju przedsiębiorczości hamują wzrost zatrudnienia.

W rozdziale dziewiątym sformułowaliśmy zalecenia dla polityki gospodarczej.

1. W Polsce wciąż pracuje zbyt mało osób w wieku produkcyjnym

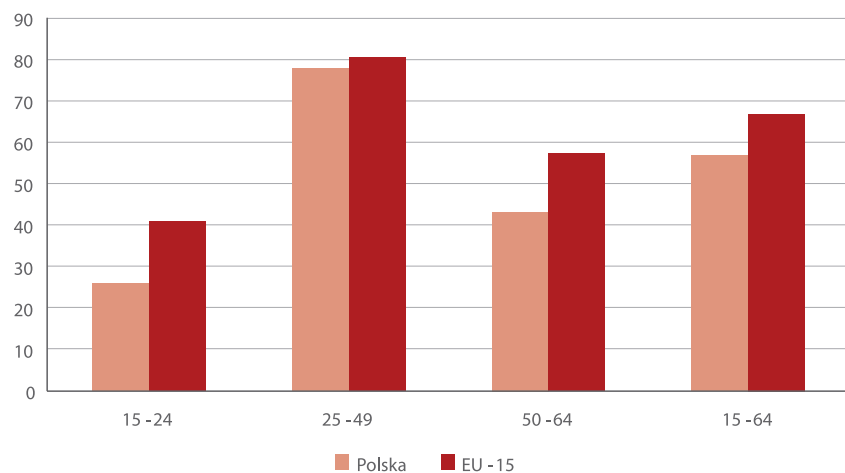
W Polsce pracuje tylko 57 proc. osób w wieku 15-64 lat...

Od 2003 r. w Polsce odnotowuje się systematyczny wzrost zatrudnienia. W latach 2003-2007 liczba pracujących zwiększyła się o ponad 1,6 mln osób (o 11,9 proc.), w tym w 2007 r. o prawie 650 tys. osób (tj. o 4,4 proc.). Pomimo silnego wzrostu zatrudnienia, w 2007 r. w Polsce pracowało tylko 57 proc. osób w wieku 15-64 lat, o 10 pkt. proc. mniej niż przeciętnie w krajach UE. Aby współczynnik zatrudnienia w Polsce był taki sam jak przeciętnie w 15 krajach tzw. starej UE, liczba pracujących w 2008 r. musiałaby wzrosnąć o prawie 2,6 mln osób (o 17,3 proc.).

...szczególnie niski udział pracujących jest wśród osób w wieku 15–24 lat i 50–64 lat

Do relatywnie niskiego zatrudnienia w Polsce w porównaniu do krajów UE przyczynia się w szczególności niski odsetek pracujących wśród osób w dwóch grupach wieku: 15–24 lat i 50–64 lat. W pierwszej z nich (15–24 lat) udział pracujących jest o 15 pkt. proc. niższy niż średnio w krajach UE-15, z kolei w drugiej (50–64 lat) o prawie 14 pkt. proc. Wśród osób w wieku 25–49 lat, udział pracujących w Polsce jest niższy niż w krajach UE-15 o 2,8 pkt. proc. Aby w wyróżnionych grupach wieku udział pracujących w Polsce w 2008 r. był taki sam jak przeciętnie w krajach tzw. starej UE, liczba pracujących w wieku 15–24 lat musiałaby wzrosnąć o 843 tys., a w grupie 50–64 lat o ponad 1 mln osób.

Wykres 1. Współczynnik zatrudnienia w Polsce i przeciętnie w krajach tzw. starej UE w 2007 r. (w proc.)



Źródło: Eurostat

2. Bezlitosna demografia

W ciągu najbliższych 30 lat liczba tych osób w Polsce zmniejszy się o ponad 4,5 mln...

Z powodu starzenia się społeczeństwa, liczba Polaków w wieku produkcyjnym (18–59/64 lat) będzie się zwiększać jedynie do 2010 r. Zgodnie z prognozą Eurostatu, już od 2011 r. wielkość populacji osób w wieku produkcyjnym zacznie się stopniowo obniżać. W ciągu najbliższych 30 lat liczba tych osób w Polsce zmniejszy się o ponad 4,5 mln, czyli prawie o 20 proc. Nawet jeżeli zrównalibyśmy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn do poziomu 65 lat, liczba osób w wieku produkcyjnym w 2038 r. będzie mniejsza niż obecnie o 4,4 mln osób. W perspektywie najbliższych 30 lat nie jesteśmy w stanie istotnie przeciwdziałać starzeniu się polskiego społeczeństwa.

- Nawet jeżeli udałoby się nam stopniowo podwyższać współczynnik dzietności kobiet z obecnego poziomu 1,27 do 2,0 w 2038 r., to spadek wielkości populacji w wieku produkcyjnym byłby mniejszy jedynie o 0,5 mln osób. Innymi słowy, byłoby nas mniej nie o 4,5 mln, ale o 4,0 mln osób.
- Gdyby natomiast już w 2008 r. można było skokowo podwyższyć współczynnik dzietności do poziomu 2,0, to za 30 lat spadek liczby osób w wieku produkcyjnym byłby mniejszy o ok. 2,5 mln osób.

Bez wzrostu współczynnika zatrudnienia w perspektywie najbliższych 30 lat średnioroczne tempo wzrostu PKB będzie niższe o ok. 0,5–0,7 pkt. proc.

Bez wzrostu odsetka pracujących w populacji, liczba zatrudnionych w Polsce będzie spadać. W efekcie, w kolejnych latach zmniejszy się potencjał naszej gospodarki i spadnie tempo wzrostu PKB. W porównaniu do scenariusza, w którym liczba pracujących jest stała, prognozowany spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, przy utrzymaniu dotychczasowego udziału pracujących w populacji (57 proc.) spowoduje, że w perspektywie najbliższych 30 lat średnioroczne tempo wzrostu PKB będzie z tego tytułu niższe o ok. 0,5–0,7 pkt. proc.

Jeżeli w okresie 10 lat udałooby się w Polsce podwyższyć udział pracujących w populacji z obecnych 57 do 67 proc. – oczywiście, uwzględniając procesy demograficzne – to liczba pracujących wzrosłaby o ponad 1,9 mln osób. W efekcie, tylko z powodu zwiększonej liczby pracujących średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego mogłoby być w tym okresie wyższe o ok. 0,8–1,2 pkt. proc.

3. Ile kosztuje nas niski poziom zatrudnienia?

Z powodu niskiego zatrudnienia, pozapłacowe koszty pracy w Polsce są wysokie...

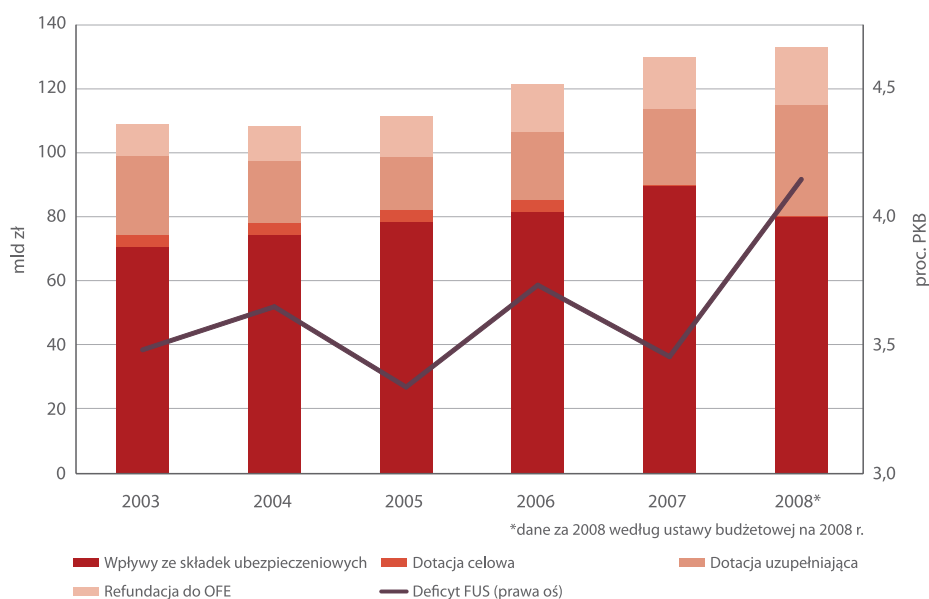
W 2008 r. budżet państwa planuje przekazać do FUS aż 52,8 mld zł, co odpowiada 4,1 proc. PKB

Niski odsetek pracujących w gospodarce powoduje, że mało osób płaci podatki i składki na ubezpieczenie społeczne. W efekcie pozapłacowe koszty pracy w Polsce są wysokie. Łączna kwota wypłacanych emerytur i rent w systemie pozarolniczym oraz kwota części składek emerytalnych przekazywanych przez FUS do otwartych funduszy emerytalnych jest znacznie większa niż wysokość wpływów ze składek ubezpieczeniowych od osób pracujących. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, z którego ZUS wypłaca świadczenia emerytalne i rentowe odnotowuje systematycznie deficyt.

W ostatnich latach łączna dotacja budżetowa dla FUS wraz z refundacją części składek emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych stanowiła ok. 3,5 proc. PKB. W 2007 r. było to 40,3 mld zł. W związku z obniżką składki na ubezpieczenie rentowe, w 2008 r. budżet państwa planuje przekazać do FUS aż 52,8 mld zł, co odpowiada 4,1 proc. PKB (Wykres 2). To niemalże dwa razy więcej niż wynoszą planowane na 2008 r. dochody budżetu z podatku od osób prawnych (27,1 mld zł) i niewiele więcej od planowanych dochodów z podatku akcyzowego (52,2 mld zł).

Redukcja składki rentowej spowodowała zatem konieczność zwiększenia dotacji budżetowej do systemu ubezpieczeń społecznych. Innymi słowy, jest to w dużym stopniu pozorna redukcja obciążeń, bo nie towarzyszy jej spadek wydatków FUS. Nie można trwale zmniejszyć klina podatkowego bez jednoczesnej redukcji wydatków publicznych.

Wykres 2. Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2003–2008



Źródło: ZUS, Ustawa budżetowa na 2008 r.

Tylko ok. 60 proc. bieżących wydatków FUS jest pokryte wpływami ze składek ubezpieczeniowych

Deficyt funduszu emerytalnego, z którego ZUS wypłaca emerytury, kształtuje się na poziomie ok. 2,5-2,8 proc. PKB...

Od początku lat 90. przeciętna długość dalszego trwania życia mężczyzn w wieku 65 lat zwiększyła się nieco ponad 2 lata, a kobiet prawie o 3 lata

Według ustawy budżetowej, w 2008 r. tylko 61 proc. bieżących wydatków FUS będzie pokryte wpływami ze składek ubezpieczeniowych. Według prognozy ZUS z grudnia 2007 r., udział wpływów ze składek ubezpieczeniowych w finansowaniu wszystkich wydatków FUS w latach 2009–2013 wzrośnie jedynie do 69 proc. W wariantcie optymistycznym, w którym założono mniejszą dostępność rent z tytułu niezdolności do pracy oraz mniejszą częstotliwość przyznawania emerytur górniczych, w 2013 r. udział wpływów składkowych w finansowaniu wydatków FUS wzrasta do 77 proc.

Przyczyną deficytu FUS są przede wszystkim wysokie wydatki na emerytury, a w drugiej kolejności na renty. Deficyt funduszu emerytalnego, z którego ZUS wypłaca emerytury, kształtuje się na poziomie ok. 2,5–2,8 proc. PKB (Wykres 3). W 2007 r. deficyt ten wyniósł 32,4 mld zł. Jedną z głównych przyczyn wysokich wydatków emerytalnych w Polsce jest to, że świadczenia pobiera duża liczba osób w wieku produkcyjnym. Prawie co czwarty emeryt w Polsce nie osiągnął ustawowego wieku emerytalnego. W 2007 r. FUS przeznaczył na wypłatę wcześniejszych emerytur 18,7 mld zł, co stanowiło prawie 60 proc. deficytu funduszu emerytalnego.

Ponadto wysokość obecnie wypłacanych emerytur jest wciąż ustalana według zasad tzw. starego systemu emerytalnego. Konkretnie, wysokość obecnie wypłacanych emerytur zależy od poziomu ostatnich wynagrodzeń (w okresie ostatnich 10 lat), przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce (kwota bazowa) i stażu pracy (w tym długości tzw. okresów składkowych i nieskładkowych). W przeciwieństwie do nowego systemu emerytalnego, wysokość obecnych świadczeń nie uwzględnia kwoty składek ubezpieczeniowych zgromadzonych w całym okresie pracy zawodowej, ani przeciętnej oczekiwanej długości dalszego trwania życia. W starym systemie emerytalnym wydłużanie się średniej długości życia powoduje wzrost kosztów wypłaty świadczeń emerytalnych. W latach 1990–2006 przeciętna długość życia mężczyzn w wieku 65 lat zwiększyła się nieco ponad 2 lata (z 12,4 lat do 14,5 roku), a kobiet prawie o 3 lata (z 20 lat do 22,8 lat).

Wykres 3. Wpływy ze składek i wydatki funduszu emerytalnego w latach 2003–2008



Źródło: ZUS, Ustawa budżetowa na 2008 r.

4. Co by było gdyby więcej Polaków pracowało?

Gdyby w 2008 r. w Polsce udział pracujących w populacji wynosił tyle ile przeciętnie w krajach UE-15, dodatkowe przychody całego sektora finansów publicznych wyniosłyby 52,6 mld zł

Gdyby w 2008 r. w Polsce udział pracujących w populacji wynosił 67 proc, czyli tyle samo co przeciętnie w krajach UE-15, dodatkowe przychody całego sektora finansów publicznych wyniosłyby 52,6 mld zł. Kwota ta odpowiada całkowitej dotacji budżetowej dla FUS w 2008 r. wraz z refundacją części składek emerytalnych przekazywanych do OFE. Składają się na nią następujące przychody:

- 27,6 mld zł – wpływy FUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne,
- 6,2 mld zł – wpływy z podatku dochodowego,
- 6,6 mld zł – wpływy ze składek na ubezpieczenie zdrowotne,
- 2,3 mld zł – wpływy Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
- 9,9 mld zł – wpływy z podatku VAT.

Nie licząc dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, FP i FGŚP, dodatkowe wpływy ze składek na ubezpieczenie społeczne dla FUS oraz dochody z podatków PIT i VAT wyniosłyby 43,7 mld zł. Zamiast finansować deficyt FUS, budżet państwa mógłby przeznaczyć te pieniądze na redukcję deficytu budżetowego i zmniejszenie długu publicznego. W takim przypadku, przy rentowności bonów skarbowych na poziomie 6,15 proc., roczne koszty obsługi długu publicznego w 2008 r. mogłyby być niższe aż o 2,7 mld zł.

5. Koszty opóźnień w dokończeniu reformy emerytalnej

Wprowadzając nowy system emerytalny w 1999 r. planowano, że prawo do wcześniejszej emerytury będzie można nabyć jedynie do końca 2006 r. ...

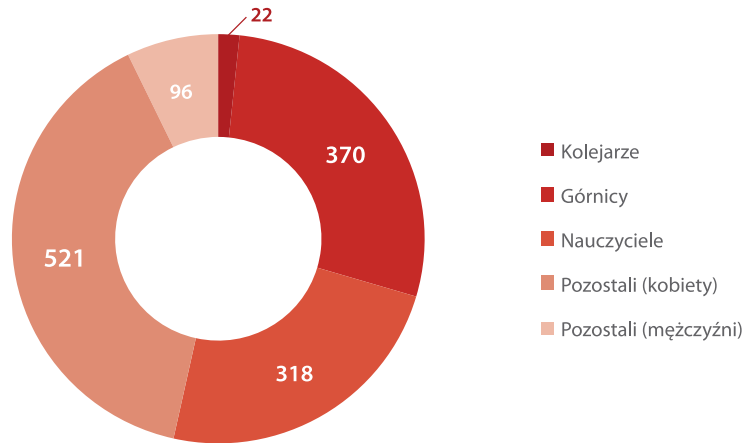
Wprowadzając nowy system emerytalny w 1999 r. planowano, że prawo do wcześniejszej emerytury będzie można nabyć jedynie do końca 2006 r. Dla osób urodzonych w latach 1949–1968, które pracowały w szczególnych warunkach lub wykonywały pracę o szczególnym charakterze jeszcze przed 1999 r., przewidziano nowy rodzaj świadczeń tzw. emerytury pomostowe. Lista rodzajów tych prac miała zostać opracowana wyłącznie na podstawie kryteriów medycznych. W efekcie, liczba osób uprawnionych do pomostówek miała być istotnie mniejsza od liczby osób, które są teraz uprawnione do wczesnych emerytur. Obowiązująca obecnie lista stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze została ustalona 25 lat temu¹. Wymieniono na niej ponad 300 rodzajów prac, z których zdecydowaną większość trudno uznać na prace uzasadniające wcześniejsze odejście z rynku pracy. Ponadto, emerytury pomostowe mają być wypłacane z nowego Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP), który będzie niezależny od Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wpływami FEP mają być dodatkowe składki ubezpieczeniowe od przedsiębiorstw zatrudniających osoby, które wykonują prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz dotacje z budżetu państwa.

... dwuletnie opóźnienie w dokończeniu reformy emerytalnej będzie kosztowało wszystkich podatników ponad 16 mld zł

Jak dotąd termin spełnienia warunków do uzyskania prawa do wcześniejszych emerytur przesunięto o 2 lata, początkowo do końca 2007 r., a następnie do 2008 r. To dwuletnie opóźnienie w dokończeniu reformy emerytalnej będzie kosztowało wszystkich podatników ponad 16 mld zł. W 2006 r. łączny koszt wcześniejszych emerytur wypłaconych przez ZUS dla nowych świadczeniobiorców wyniósł 1,33 mld zł (w tym 940 mln zł dla kobiet). Skumulowany koszt wypłaty świadczeń tylko dla tego jednego rocznika wczesnych emerytów to ok. 8,2 mld zł. Nabywając bowiem prawo do wcześniejszej emerytury, pracownicy otrzymują to świadczenie aż do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego.

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (DzU z 2003 r., nr 8, poz.43 z późn. zm.)

Wykres 4. Koszty wcześniejszych emerytur przyznanych po raz pierwszy w 2006 r. (mln zł)



Źródło: dane ZUS

W lipcu 2005 r. Sejm przyznał górnikom bezterminowe prawo do przechodzenia na wcześniejsze emerytury

W 2006 r. wśród nowo przyznanych emerytur dla osób w wieku produkcyjnym (ok. 85 tys.), co trzecie świadczenie otrzymał nauczyciel (17,9 tys.), górnik (11,6 tys.) lub kolejarz (1,5 tys.). Roczny koszt wypłaty świadczeń dla tych wczesnych emerytów wynosił odpowiednio: 370 mln zł dla górników, 318 mln zł dla nauczycieli i 22,4 mln zł dla kolejarzy (Wykres 4). Przypomnijmy, że w lipcu 2005 r. Sejm przyznał górnikom bezterminowe prawo do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Według szacunków MPiPS z 2005 r. całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie 70 mld zł.

6. Jak dokończyć reformę emerytalną?

Dokończenie reformy emerytalnej powinno polegać na wprowadzeniu emerytur pomostowych, uzależnieniu poziomu rent z tytułu niezdolności do pracy od wysokości opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne, a także na likwidacji świadczeń przedemerytalnych. Taki pakiet reform ograniczy możliwości wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy, a tym samym przyczyni się do wzrostu podaży i zatrudnienia osób starszych. Aby pracodawcy nie obawiali się przyjmować do pracy osób w wieku przedemerytalnym, należy jak najszybciej usunąć kodeksowy zakaz zwalniania z pracy osób, którym do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego pozostało nie więcej niż 4 lata.

6.1. Emerytury pomostowe

Prawo do emerytury pomostowej otrzyma ok. 130 tys. pracowników

W maju 2008 r. rząd przedstawił projekt ustawy o emeryturach pomostowych, która ma obowiązywać od 2009 r. Świadczenia te mają być finansowane z nowoutworzonego Funduszu Emerytur Pomostowych, który będzie zasilany dodatkową składką ubezpieczeniową na poziomie 3 proc. płacy brutto pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Opłacanie tych składek stanie się obowiązkowe w 2010 r. Jeżeli ustawa przejdzie cały proces legislacyjny w niezmiennym kształcie, prawo do emerytury pomostowej otrzyma ok. 130 tys. pracowników. Dla porównania, według szacunków rządowych, prawo do wcześniejszych emerytur ma obecnie ok. 1,07 mln pracowników.

O sukcesie będzie można mówić dopiero wtedy, gdy w trakcie prac nad jej uchwaleniem lista rodzajów prac uprawniających do emerytur pomostowych nie ulegnie rozszerzeniu

Z wyjątkiem 130 tys. osób uprawnionych do emerytur pomostowych, górników oraz pracowników służb mundurowych, wszystkie kobiety urodzone po 31 grudnia 1948 r. będą mogły przejść na emeryturę w wieku 60 lat, a mężczyźni w wieku 65 lat

Liczba osób pobierających emerytury pomostowe sięgnie maksymalnie 18 tys. osób

Gdyby emerytury pomostowe przyznano wszystkim pracownikom obecnie uprawnionym do wcześniejszych emerytur, zdyskontowane wydatki na emerytury pomostowe wyniosłyby ok. 2,1 proc. PKB

Zgodnie z założeniami reformy emerytalnej, emerytury pomostowe mają być dostępne wyłącznie dla osób, które, według kryteriów opracowanych przez ekspertów medycyny pracy, pracują w szczególnych warunkach lub wykonują prace o szczególnym charakterze. Nowa lista rodzajów tych prac liczy 51 pozycji. Wśród nich są min. prace bezpośrednio przy obsłudze pieców hutniczych, prace nurków, rybaków morskich, jak również pilotów statków powietrznych, maszynistów kolejowych czy kierowców autobusów w transporcie publicznym. Na liście nie ma natomiast nauczycieli oraz górników, którzy już wcześniej wywalczyli dla siebie bezterminowe prawo do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. O prawdziwym sukcesie będzie można mówić dopiero wtedy, gdy w trakcie prac nad jej uchwaleniem lista rodzajów prac uprawniających do emerytur pomostowych nie ulegnie rozszerzeniu. Przykładowo, nie powinni się znaleźć na niej nauczyciele. W 2006 r. skumulowany koszt przyznania wcześniejszych emerytur dla tej grupy zawodowej wyniósł ponad 2,3 mld zł.

Bardzo ważne jest to, że prawo do emerytur pomostowych ma być świadczeniem wygasającym. Oprócz konieczności spełnienia odpowiednich wymogów stażowych (25 i 30 lat pracy odpowiednio dla kobiet i mężczyzn, w tym 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze) i nie więcej niż 5 lat do uzyskania ustawowego wieku emerytalnego², prawo do emerytury pomostowej mają mieć wyłącznie pracownicy urodzeni w latach 1949–1968, którzy prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wykonywali jeszcze przed 1999 r. Oznacza to, że piloci samolotów, kierowcy autobusów lub spawacze statków, którzy rozpoczęli tego rodzaju pracę w 1999 r. lub później, nie będą mieli prawa do emerytur pomostowych. Jeżeli ich stan zdrowia uniemożliwi im dalsze wykonywanie swojego zawodu, będą musieli się po prostu przekwalifikować. Z wyjątkiem 130 tys. osób uprawnionych do emerytur pomostowych, górników oraz pracowników służb mundurowych, wszystkie kobiety urodzone po 31 grudnia 1948 r. będą mogły przejść na emeryturę w wieku 60 lat, a mężczyźni w wieku 65 lat.

Ograniczenie przywileju wczesnego odchodzenia z rynku pracy do 130 tys. pracowników zamiast 1,07 mln osób obecnie uprawnionych do wcześniejszych emerytur będzie źródłem znaczących oszczędności dla sektora finansów publicznych. Po pierwsze, w ciągu najbliższych 5 lat liczba pracowników pobierających emerytury pomostowe nie powinna przekraczać 10 tys. rocznie, a największa liczba świadczeniobiorców spodziewana jest ok. 2020 r. Wówczas liczba osób pobierających emerytury pomostowe sięgnie maksymalnie 18 tys. osób. Dla porównania, w 2006 r. wcześniejsze emerytury z ZUS otrzymywało ponad 1,1 mln osób.

Wysokość emerytur pomostowych będzie obliczana jako iloraz zwaloryzowanej kwoty składek emerytalnych zgromadzonych w ZUS przez dalsze trwanie życia dla osoby w wieku 60 lat. W efekcie, im wcześniej ktoś przejdzie na emeryturę pomostową, tym niższa będzie wysokość jego świadczenia. Według obecnie obowiązujących zasad, moment przejścia na wcześniejszą emeryturę nie ma praktycznie wpływu na wysokość świadczenia. W konsekwencji, znaczna część pracowników przechodzi na wcześniejsze emerytury od razu w momencie nabycia prawa do tego świadczenia.

W latach 2019–2026 r. koszty wypłat emerytur pomostowych będą przekraczać 400 mln rocznie. Gdyby wszystkie osoby uprawnione do wcześniejszych emerytur otrzymały prawo do przechodzenia na emerytury pomostowe, koszty wypłaty tych świadczeń wyniosłyby w latach 2019–2026 nawet 4,5 mld zł rocznie. W szacunku tym uwzględniono już, że wysokość emerytur pomostowych będzie relatywnie niższa niż wcześniejszych emerytur obliczanych według zasad starego systemu emerytalnego. W latach 2009–2032 wydatki na emerytury pomostowe, zdyskontowane tempem wzrostu PKB wyniosą 0,2 proc. PKB. Gdyby świadczenia te przyznano wszystkim pracownikom obecnie uprawnionym do wcześniejszych emerytur, zdyskontowane wydatki na emerytury pomostowe wyniosłyby ponad dziesięciokrotnie więcej, tj. 2,1 proc. PKB.

² lub 10 lat do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, ale jedynie w przypadku niektórych rodzajów prac o szczególnym charakterze (np. nurków, rybaków morskich).

Wysokość rent z tytułu niezdolności do pracy powinna zależeć od kwoty zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne oraz od przeciętnego dalszego trwania życia...

...wówczas oszczędności z wprowadzenia kapitałowego systemu ustalania wysokości rent wyniosą ok. 18,5 mld zł

W przeciwieństwie do wcześniejszych emerytur, obecnie nie planuje się likwidacji świadczeń przedemerytalnych

6.2. Renty z tytułu niezdolności do pracy

Oprócz wprowadzenia emerytur pomostowych, konieczną zmianą, która przyczyni się do wzrostu liczby pracujących, jest także dostosowanie wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy do zasad nowego systemu emerytalnego. Obecnie wysokość rent jest obliczana w zależności od poziomu ostatnio otrzymywanych wynagrodzeń. Algorytm ustalania wysokości tych świadczeń jest bardzo podobny do metody używanej do obliczania wysokości emerytur w starym systemie emerytalnym³. Rządowy projekt nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS przewiduje, że wysokość rent z tytułu niezdolności do pracy, w tym rent spowodowanych wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, będzie zależeć od kwoty zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne oraz od przeciętnego dalszego trwania życia ustalonego dla osoby w wieku 60 lat. W przypadku osób ubiegających się o rentę, które nie osiągnęły 60 lat, planuje się doliczanie tzw. okresów hipotetycznych, które uzupełnią staż ubezpieczeniowy do pełnych 25 lat.

Wprowadzenie kapitałowego systemu obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy spowoduje obniżenie relatywnego poziomu tych świadczeń. Przykładowo, 50-letni mężczyzna z 30-letnim stażem pracy, którego zarobki w całym okresie pracy zawodowej były równe średniemu wynagrodzeniu w gospodarce, otrzymałby rentę ze starego systemu odpowiadającą połowie dotychczasowej płacy. W przypadku wprowadzenia kapitałowego systemu obliczania rent, świadczenie takiego mężczyzny, który wystąpiłby o rentę w 2015 r. wyniosłoby 38 proc. średniego wynagrodzenia, a w 2030 r. – jedynie 29 proc. W projekcie szacuje się, że w latach 2009–2020 oszczędności wynikające z wprowadzenia nowego systemu ustalania wysokości rent wyniosą ok. 18,5 mld zł.

6.3. Świadczenia przedemerytalne

Do wzrostu liczby pracujących w Polsce niezbędna jest również likwidacja świadczeń przedemerytalnych. Są to specjalne świadczenia przysługujące bezrobotnym w wieku przedemerytalnym, którzy są zarejestrowani w urzędzie pracy przez co najmniej 6 miesięcy i w tym okresie pobierali zasiłek dla bezrobotnych. O świadczenia przedemerytalne mogą ubiegać się bezrobotni na 4 lata przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, czyli minimum 56 lat w przypadku kobiet i 61 lat – mężczyzn. Dodatkowo bezrobotni muszą spełniać wymogi dotyczące stażu pracy, tj. 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych dla kobiet i 25 dla mężczyzn. Świadczenie przedemerytalne można pobierać do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego. W przeciwieństwie do wcześniejszych emerytur, obecnie nie planuje się likwidacji świadczeń przedemerytalnych. Pozostawienie tych świadczeń byłoby niespójne ze strategią ograniczania możliwości odchodzenia z rynku pracy w wieku produkcyjnym. W 2007 r. świadczenia przedemerytalne pobierało 193 tys. osób, a ich wypłaty kosztowały 2,3 mld zł.

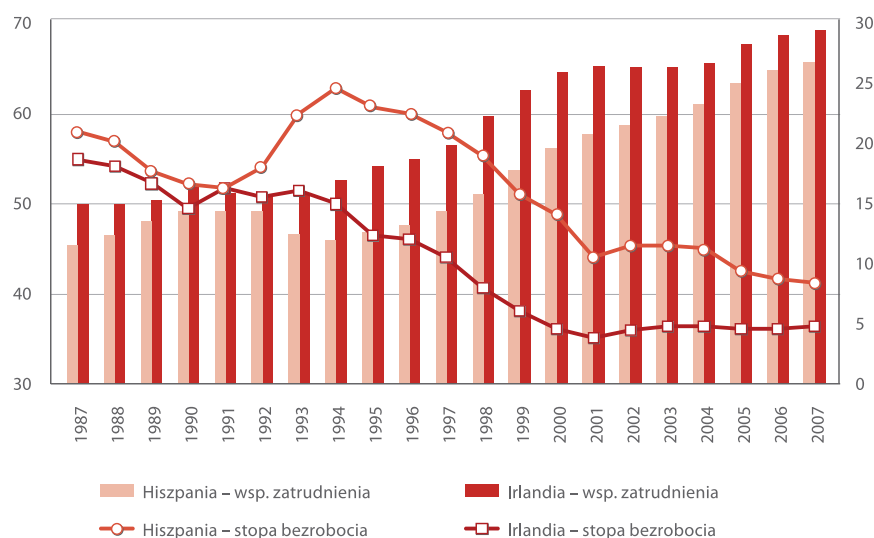
7. Przykłady reform, które doprowadziły do trwałego wzrostu liczby pracujących – doświadczenia międzynarodowe

W okresie ostatnich ponad 20 lat co najmniej kilka krajów rozwiniętych osiągnęło znaczący i trwały wzrost udziału pracujących w populacji (Wykres 5). Badania empiryczne wskazują, że główną przyczyną ich sukcesu były reformy, które z jednej strony zwiększyły bodźce osób niepracujących do poszukiwania i podejmowania legalnego zatrudnienia, a z drugiej, zachęciły przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy (Belot i van Ours, 2000). Stosunko-

³ W przypadku obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy, oprócz okresów składkowych i nieskładkowych mogą być uwzględnione także tzw. okresy hipotetyczne, uzupełniające staż ubezpieczeniowy brakujący do pełnych 25 lat.

wo największy wpływ na odnotowany w tych krajach wzrost zatrudnienia miała redukcja popłaćawych kosztów pracy, skrócenie prawa do zasiłków oraz ograniczenie presji płacowej wywieranej przez związki zawodowe. Wspólną cechą udanych reform rynku pracy była kompleksowość, czyli jednoczesna zmiana wielu czynników, które dotychczas ograniczały wielkość popytu i podaży pracy.

Wykres 5. Współczynnik zatrudnienia i stopa bezrobocia w Irlandii i Hiszpanii osób w wieku 15-64 lat w latach 1987–2007



Źródło: Eurostat

Między poszczególnymi czynnikami wpływającymi na wielkość zatrudnienia występują istotne współzależności. W efekcie cząstkowe reformy rynku pracy nie gwarantują sukcesu, nawet jeżeli dotyczą istotnej bariery hamującej wzrost zatrudnienia. Przykładowo, redukcja klina podatkowego spowoduje większy wzrost liczby pracujących, jeżeli będą jej towarzyszyć reformy ułatwiające zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Wśród liderów wzrostu liczby pracujących w ostatnich latach można wymienić Irlandię i Hiszpanię. Poniżej przedstawiono najważniejsze reformy, które są odpowiedzialne za ich sukces w zwiększaniu zatrudnienia.

7.1. Reformy rynku pracy w Irlandii

W Irlandii w 1992 r. pracowała jedynie co druga osoba w wieku produkcyjnym. Do 2007 r., a zatem w okresie 15 lat, odsetek pracujących zwiększył się do niemal 70 proc. W tym czasie stopa bezrobocia w Irlandii obniżyła się z 15,2 do 4,6 proc. Jedną z najważniejszych przyczyn wzrostu zatrudnienia w Irlandii było zwiększenie dyscypliny wzrostu wynagrodzeń. W połowie lat 80. dominującym sposobem ustalania płac były niezależne porozumienia płacowe na szczeblu poszczególnych sektorów. Wysoki wzrost wynagrodzeń wynegocjowany przez jedną z grup zawodowych sprzyjał forsowaniu podwyżek płac w pozostałych branżach, niezależnie od ich sytuacji finansowej. W 1986 r. w Irlandii zwiększono koordynację negocjacji płacowych na szczeblu krajowym, co zapewniło większą dyscyplinę wzrostu wynagrodzeń. Związki zawodowe i pracodawcy zawierali trzyletnie porozumienia płacowe, które stanowiły główną kotwicę hamującą wzrost płac powyżej wzrostu wydajności pracy.

W okresie 15 lat odsetek pracujących w Irlandii zwiększył się o 20 pkt. proc.

Do wzrostu zatrudnienia w Irlandii przyczyniło się zwiększenie koordynacji negocjacji płacowych ...

...obniżenie pozapłacowych kosztów pracy...

Ważnym czynnikiem, który przyczynił się do wzrostu popytu na pracę w Irlandii było także obniżenie pozapłacowych kosztów pracy, zwłaszcza w odniesieniu do osób o niskim poziomie wynagrodzeń. W latach 1992–2007 wysokość klina podatkowego dla pracowników uzyskujących przeciętną płacę spadła z 40 do 22 proc., a dla pracowników utrzymujących rodzinę z 2 dzieci – z 29,5 do 6 proc. Duży wzrost popytu na pracę osób o niskich kwalifikacjach, w tym osób młodych, wynikał także z braku płacy minimalnej, która została wprowadzona w Irlandii dopiero w 2000 r. Najniższe wynagrodzenie ustalono na relatywnie wysokim poziomie, ponieważ odpowiada ono 50 proc. średniej płacy w gospodarce. Jak dotąd, nie zaobserwowano wyraźnie negatywnych efektów tej regulacji. Przyczyną jest bardzo niski klin podatkowy, który sprzyja zwiększaniu popytu na pracę. Niskie opodatkowanie dochodów z pracy najprawdopodobniej w dużym stopniu neutralizuje niekorzystny wpływ wysokiej płacy minimalnej na wielkość zatrudnienia.

...ograniczenie czasu pobierania oraz wysokości zasiłków dla bezrobotnych

W połowie lat 90. w Irlandii ograniczono czas pobierania oraz wysokość zasiłków dla bezrobotnych. Osoby pozostające bez pracy dłużej niż 6 miesięcy, które chciały w dalszym ciągu pobierać zasiłek, musiały uczestniczyć w robotach publicznych lub w programach szkoleniowych. W 1996 r. obowiązek ten dotyczył wyłącznie osób w wieku 15–24 lat. W kolejnych latach objęły one także bezrobotnych w starszym wieku. Irlandia nie zwiększała elastyczności rynku pracy poprzez zmniejszanie restrykcji w zakresie prawnej ochrony zatrudnienia. Już w latach 80. kraj ten charakteryzował się stosunkowo niskimi ograniczeniami dotyczącymi zawierania i rozwiązywania umów o pracę. Niski stopień ochrony zatrudnienia sprzyjał dynamicznemu wzrostowi liczby pracujących w latach 90.

Wzrost zatrudnienia był jedną z przyczyn przyspieszenia tempa wzrostu PKB

Wysoka dynamika tworzenia nowych miejsc pracy w Irlandii stanowiła ważny bodziec do przyjazdu do tego kraju pracowników z zagranicy, w tym szczególnie z Wielkiej Brytanii. Znaczną część migracji stanowili jednak sami Irlandczycy, którzy wcześniej opuścili Irlandię w poszukiwaniu pracy. Aż jedną piątą przyrostu populacji Irlandii w latach 1991–2005 stanowili obcokrajowcy. Od początku lat 90. dynamika wzrostu gospodarczego w Irlandii istotnie przyspieszyła. Jeżeli w latach 80. średnioroczne tempo PKB wynosiło 3,5 proc., to w latach 1992–2005 wzrosło do 6,9 proc. Jedną z przyczyn tego przyspieszenia była większa liczba pracujących w gospodarce.

7.2. Reformy rynku pracy w Hiszpanii

W okresie 13 lat odsetek pracujących w Hiszpanii także zwiększył się o 20 pkt. proc.

W Hiszpanii w 1994 r. pracowało jedynie 46 proc. osób w wieku 15–64 lat, czyli o 11 pkt. proc. mniej niż obecnie w Polsce (57 proc.). Stopa bezrobocia wynosiła wówczas 24,4 proc. Do 2007 r. odsetek pracujących w Hiszpanii zwiększył się do prawie 66 proc., a stopa bezrobocia obniżyła do 8,3 proc. Niski poziom zatrudnienia i wysokie bezrobocie odnotowywano w tym kraju już w latach 80. Chcąc zwiększyć popyt na pracę, w 1984 r. zlikwidowano w Hiszpanii hojne odprawy dla pracowników zatrudnionych na czas określony. Dotychczas ich wysokość mogła stanowić nawet poziom całorocznej pensji. Reforma nie objęła natomiast pracowników zatrudnionych na stałe, bo jej wprowadzeniu sprzeciwiły się związki zawodowe. Trudno się dziwić, że po takim rozstrzygnięciu przedsiębiorcy byli zainteresowani jedynie umowami na czas określony. W efekcie, w latach 1985–1994 ponad 95 proc. osób, które podjęły zatrudnienie, zawarło czasowe umowy o pracę.

Do wzrostu zatrudnienia w Hiszpanii przyczyniło się...

Zmniejszenie kosztów zwolnień w przypadku umów na stałe nastąpiło dopiero w latach 1997–2001. Reformy te stały się możliwe dzięki porozumieniu zawartemu pomiędzy organizacjami reprezentującymi pracodawców, związkami zawodowymi i rządem kierowanym przez premiera J.M. Aznara. Dopiero wówczas pracodawcy stali się skłonni zatrudniać pracowników na umowy na czas nieokreślony. W 1997 r. wysokość odpraw dla pracowników zatrudnionych na stałe obniżono o 1/4. Dodatkowo, w przypadku nowo zawieranych umów na czas nieokreślony, zmniejszeniu uległ poziom klina podatkowego. Redukcja pozapłaco-

...zmniejszenie kosztów zwolnień w przypadku umów na stałe...

...redukcja pozapłacowych kosztów pracy dla osób poniżej 30. i powyżej 45. roku życia...

wych kosztów pracy – od 40 do 90 proc. – dotyczyła pracowników poniżej 30. i powyżej 45. roku życia, osób długotrwale bezrobotnych, kobiet zatrudnianych w sekcjach gospodarki, w których odnotowywano nieproporcjonalnie duży udział zatrudniania mężczyzn oraz osób niepełnosprawnych. Ponadto, niezależnie od wieku, o prawie połowę obniżono koszty tzw. nieuprawnionych zwolnień z pracy oraz wysokość klina podatkowego dla pracowników, którym pracodawca zamienił kontrakt z czasowego na stały. W wyniku tych reform Hiszpania odnotowała silny wzrost liczby nowo zawieranych umów na czas nieokreślony przez osoby młode i pracowników powyżej 45. roku życia. Jednocześnie jednak, wprowadzone preferencje podatkowe nie spowodowały znaczącego wzrostu nowych umów zawieranych przez długotrwale bezrobotnych.

...obniżenie zasiłków dla bezrobotnych

Istotną przyczyną utrzymywania wysokiego bezrobocia w Hiszpanii był hojny system zasiłków dla bezrobotnych. Przez pierwsze 6 miesięcy bezrobocia, świadczenia te odpowiadały 80 proc. przeciętnego wynagrodzenia. W dalszym okresie, poziom zasiłków obniżano do 60 proc. średniej płacy. Maksymalny czas ich pobierania wynosił 2 lata, przy czym tak długi okres dotyczył osób, które w ciągu ostatnich 12 lat płaciły składki na ubezpieczenie społeczne przez minimum 6 lat. Wobec bardzo wysokiego bezrobocia, w 1984 r. prawo do trzymiesięcznego zasiłku przyznano bezrobotnym, którzy wcześniej opłacali składki ubezpieczeniowe przez co najmniej pół roku. W 1992 r. minimalny okres składkowy został wydłużony do 12 miesięcy. Od 1994 r. otrzymywane zasiłki dla bezrobotnych zaczęły być opodatkowane, co spowodowało ich spadek i w efekcie – zmniejszyło opłacalność pozostawania na bezrobociu.

Liberalizacja zawierania umów na czas nieokreślony wprowadzona w Hiszpanii w połowie lat 80. stanowi dobry przykład pokazujący nieefektywność cząstkowych reform rynku pracy. Reforma ta nie ograniczyła bowiem presji płacowej, jaką wywierali pracownicy zatrudnieni na stałe, którzy byli objęci ochroną zatrudnienia. Silny wzrost liczby pracujących nastąpił w Hiszpanii dopiero w następstwie zmniejszenia ochrony zatrudnienia pracowników zatrudnionych na stałe po 1997 r.

8. Jakie inne zmiany oprócz dokończenia reformy emerytalnej są konieczne, aby więcej Polaków pracowało?

8.1. Fikcja wysokiego bezrobocia w Polsce

Tylko niecałe 15 proc. osób zarejestrowanych w urzędach pracy ma prawo do zasiłku...

W końcu marca 2008 r. w urzędach pracy było zarejestrowanych ponad 1,7 mln bezrobotnych, wobec ponad 3,2 mln osób w 2002 r. W latach 2004–2008 stopa bezrobocia rejestrowanego obniżyła się z ponad 20 do ok. 11 proc. System przyznawania zasiłków dla bezrobotnych jest w Polsce stosunkowo restrykcyjny. Obecnie tylko niecałe 15 proc. osób zarejestrowanych w urzędach pracy ma prawo do otrzymywania tych świadczeń. Nawet jednak nie mając prawa do zasiłku, status bezrobotnego jest źródłem wielu wymiernych korzyści.

... jednak sam status bezrobotnego jest źródłem wielu wymiernych korzyści

- Osoby zarejestrowane w urzędach pracy są objęte ubezpieczeniem zdrowotnym. Umożliwia to łączenie pracy nierejestrowanej z utrzymywaniem fikcji poszukiwania zatrudnienia.
- Status bezrobotnego umożliwia ubieganie się o zasiłki z pomocy społecznej. Zaświadczenie o rejestracji w urzędzie pracy stanowi formalny dowód poszukiwania zatrudnienia i podejmowania starań o poprawę własnej sytuacji materialnej.
- Wiele przepisów wprowadza dodatkową ochronę dla osób bezrobotnych. Na przykład, w przypadku niepłacenia czynszu, osoby bezrobotne można eksmitować z mieszkania wyłącznie wtedy, gdy gmina lub właściciel domu zapewni im lokal zastępczy. Ten warunek nie musi być natomiast spełniony w przypadku eksmisji osób pracujących.

Nawet połowę osób zarejestrowanych w urzędach pracy nie można uznać za bezrobotnych...

Badania dowodzą, że co najmniej co trzecią osobę zarejestrowaną w urzędzie pracy nie można uznać za bezrobotnego. Według wyników badania „Diagnoza społeczna” z 2003 r. i roku 2005 co trzecia osoba zarejestrowana jako bezrobotna w ogóle nie poszukuje zatrudnienia, pracuje na czarno lub w inny sposób osiąga dochód nie mniejszy niż 850 zł miesięcznie. Ostatnie wyniki tego badania pokazały z kolei, że w 2007 r. pozornie bezrobotni stanowili aż połowę wszystkich osób zarejestrowanych w urzędach pracy (Czapiński, Panek, 2004, 2005, 2007). Można zatem szacować, że obecnie liczba pozornie bezrobotnych to aż 800 tys. osób, a faktyczna stopa bezrobocia wynosi tylko 5 proc. „Diagnoza społeczna” pokazuje również, że ok. 2/3 biernych zawodowo zarejestrowanych w urzędach pracy stanowią kobiety. Główną przyczyną ich bierności są obowiązki związane z prowadzeniem domu.

...ponieważ pracują na czarno lub nie zamierzają podejmować legalnego zatrudnienia

Podobne wnioski o skali pozornego bezrobocia w Polsce wynikają z badań przeprowadzonych przez NBP w 2006 i 2007 r. (Gumuła i in., 2007). W opinii ankietowanych bezrobotnych, przeciętnie więcej niż co trzecia osoba zarejestrowana w urzędzie pracy pracuje nielegalnie lub nie zamierza podejmować legalnego zatrudnienia. W zdecydowanej większości przypadków (ponad 80 proc.) głównym powodem rejestracji tych osób w urzędzie jest wyłącznie chęć uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego. Wśród ankietowanych bezrobotnych dominują bierne sposoby poszukiwania pracy. Mniej niż co szósty bezrobotny bezpośrednio kontaktował się z potencjalnym pracodawcą, co szesnasty oddzwaniał do pracodawcy, który zamieścił ofertę pracy, i wreszcie tylko co dwudziesty wysłał do niego swoją aplikację. Co piąty bezrobotny, który otrzymał ofertę zatrudnienia z urzędu pracy nie przyjął jej, ponieważ kolidowała z jego obowiązkami, takimi jak studia lub rodzina.

Likwidacja obowiązku rejestracji w urzędzie pracy w celu nabycia ubezpieczenia zdrowotnego przyczyniłaby się do silnego ograniczenia pozornego bezrobocia

Urzędy pracy nie weryfikują dostatecznie gotowości swoich klientów do aktywnego poszukiwania pracy. Prowadzone przez GUS badania aktywności ekonomicznej ludności wskazują, że w latach 1994–2005 odsetek biernych zawodowo otrzymujących zasiłki był identyczny jak w przypadku osób faktycznie bezrobotnych. Likwidacja obowiązku rejestracji w urzędzie pracy w celu nabycia ubezpieczenia zdrowotnego przyczyniłaby się do silnego ograniczenia pozornego bezrobocia w Polsce. Usunięcie tych fikcyjnych bezrobotnych z rejestrów urzędów pracy pozwoliłoby z kolei znacznie lepiej adresować pomoc dla osób rzeczywiście poszukujących zatrudnienia, np. w zakresie doradztwa zawodowego.

8.2. Co proponuje Ministerstwo Pracy?

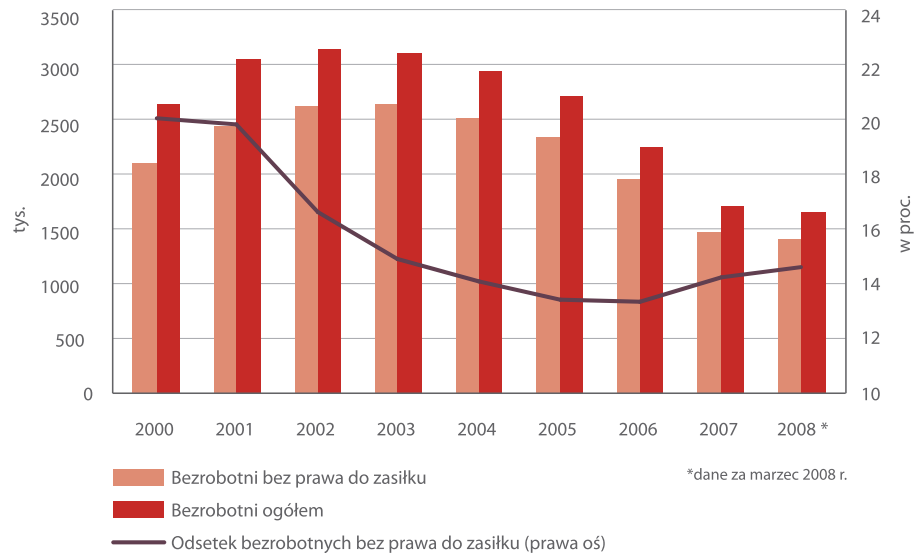
Wzrost zasiłków dla bezrobotnych

Rząd proponuje wzrost zasiłków dla bezrobotnych do 70 proc. płacy minimalnej przez pierwsze 3 miesiące bezrobocia...

Przedstawione ostatnio rządowe plany aktywizacji osób bezrobotnych zakładają podwyższenie zasiłków dla osób poszukujących pracy. Przez pierwsze 3 miesiące bezrobotni mieliby otrzymywać zasiłek w wysokości 70 proc., a później 50 proc. płacy minimalnej. Najniższe wynagrodzenie w 2008 r. wynosi 1126 zł. Początkowo zasiłek dla bezrobotnych kształtowałby się zatem na poziomie 788 zł, a później 563 zł. Obecnie wysokość tego świadczenia nie zmienia się wraz z wydłużaniem okresu bezrobocia. Zasiłek wynosi 538 zł, co stanowi prawie połowę płacy minimalnej.

Bezpośrednie powiązanie wysokości zasiłków z poziomem najniższego wynagrodzenia spowoduje, że ewentualny wzrost tej płacy natychmiast zwiększy atrakcyjność świadczeń dla bezrobotnych. Przykładowo, jeżeli w 2009 r. doszłoby do podwyższenia płacy minimalnej do poziomu 50 proc. średniego wynagrodzenia w gospodarce, najniższe wynagrodzenie wyniosłoby ponad 1500 zł. W efekcie, wysokość zasiłku w okresie pierwszych 3 miesięcy bezrobocia kształtowałaby się na poziomie ok. 1050 zł, a potem zmniejszałaby się do ok. 750 zł. W takim przypadku, w 2009 r. w okresie pierwszych 3 miesięcy bezrobocia zasiłek wzrósłby prawie dwukrotnie w porównaniu z obecnym poziomem tych świadczeń.

Wykres 6. Liczba osób zarejestrowanych w urzędach pracy w latach 2000-2008*



Źródło: Eurostat

...wyższe zasiłki nie wzmocnią bodźców osób bezrobotnych do szybszego podejmowania legalnego zatrudnienia

Zwiększenie zasiłków dla bezrobotnych jest chybionym pomysłem na walkę z bezrobociem. Ani wyższe świadczenia, ani perspektywa otrzymywania nieco niższych zasiłków po 3 miesiącach, nie wzmocnią bodźców osób bezrobotnych do szybszego podejmowania legalnego zatrudnienia. Poziom zasiłków dla bezrobotnych nie miał silnego wpływu na odnotowywany w ostatnich latach znaczący spadek liczby bezrobotnych. Przedstawione powyżej wyniki badań empirycznych wskazują, że większe znaczenie dla pozostawania w rejestrach urzędów pracy mają dodatkowe korzyści wynikające z posiadania statusu osoby bezrobotnej, głównie prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej. Można przypuszczać, że zlikwidowanie tylko tego jednego przywileju mogłoby spowodować spadek liczby osób zarejestrowanych w urzędach pracy co najmniej o 1/3.

Szkolenia zawodowe dla bezrobotnych

Rząd proponuje zwiększenie udziału bezrobotnych w szkoleniach zawodowych...

Drugim elementem proponowanej strategii aktywizacji bezrobotnych jest zwiększenie ich udziału w szkoleniach zawodowych. Szkolenia mają być prowadzone codziennie przez 8 godzin. W zależności od zawodu, program szkoleniowy może w trwać od miesiąca nawet do roku. Ministerstwo planuje, aby większość szkoleń odbywała się w miejscu pracy w konkretnym przedsiębiorstwie. Obecnie w szkoleniach zawodowych uczestniczy ok. 160 tys. bezrobotnych. Według planów Ministerstwa Pracy, w ciągu dwóch lat liczba uczestników szkoleń zawodowych miałyby się zwiększyć do ok. 400 tys. osób. Co więcej, wszystkie osoby biorące udział w szkoleniach otrzymywałyby stypendia, których poziom ma być znacznie wyższy niż obecnie. Przez cały okres szkolenia bezrobotni, którzy nie ukończyli 50 roku życia, mają otrzymywać stypendium w wysokości 120 proc. podwyższonego zasiłku dla bezrobotnych, czyli 945,8 zł. Bezrobotni powyżej 50 roku życia mieliby natomiast prawo do stypendium odpowiadającego 140 proc. tego świadczenia, czyli 1103,5 zł. Obecnie stypendium szkoleniowe wynosi 215 zł i przysługuje wyłącznie osobom do 25 roku życia. Starsi bezrobotni uczestniczący w szkoleniach otrzymują jedynie dodatki szkoleniowe w wysokości 107 zł miesięcznie.

... a także wyższe stypendia szkoleniowe

Stosunkowo wysokie stypendia szkoleniowe mogą zachęcić część bezrobotnych do przekwalifikowania się, co w efekcie może zwiększyć ich szanse na znalezienie pracy. Zanim urzędy pracy zaczną masowo kierować bezrobotnych na szkolenia i oferować im hojne stypendia, należy po pierwsze wyłączyć z rejestrów bezrobotnych osoby, które nie są zainteresowane podjęciem

Najpierw trzeba jednak wyłączyć z rejestrów bezrobotnych osoby, które nie są zainteresowane podjęciem legalnego zatrudnienia

Dotychczas programy szkoleń zawodowych dla bezrobotnych nie były efektywne

Wzorem innych krajów część usług z zakresu pośrednictwa pracy państwo mogłyby kupować od firm prywatnych

Wysoki klin podatkowy stanowił w Polsce znaczącą barierę rozwoju dla prawie 90 proc. przedsiębiorstw

legalnego zatrudnienia. W tym celu trzeba zlikwidować zasadę, że rejestracja w urzędzie pracy automatycznie oznacza nabycie prawa do bezpłatnej opieki zdrowotnej. Wyłączenie z rejestrów pozornie bezrobotnych zwiększy efektywność pośrednictwa pracy. Skorzystają z tego przede wszystkim osoby rzeczywiście poszukujące pracy.

Po drugie, należy zastanowić się nad efektywnością proponowanych narzędzi aktywizujących osoby bezrobotne. Istnieje relatywnie dużo analiz ilościowych, które poddają w wątpliwość efektywność aktywnych form polityki rynku pracy. Badania te pokazują, że programy szkoleń zawodowych adresowane do bezrobotnych w Polsce w latach 90. nie miały prawie żadnego pozytywnego wpływu na wielkość odpływów z bezrobocia do zatrudnienia (np. Puhani, 2003, Lehman, 1995, Góra i in., 1996). Badania międzynarodowe pokazują, że wpływ różnego rodzaju form aktywizacji bezrobotnych przez państwo nie jest specjalnie duży. Z tego powodu narzędzia te mogą stanowić jedynie uzupełnienie działań zmierzających do trwałego wzrostu liczby pracujących. Szkolenia zawodowe, nawet prowadzone najbardziej profesjonalnie, nie zastąpią reform instytucjonalnych, motywujących bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia, a przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy. Wysokie i długotrwałe bezrobocie jest wynikiem zbyt dużej ingerencji państwa w gospodarkę, co znajduje potwierdzenie w licznych badaniach empirycznych (np. Blanchard, 2006). Oznacza to, że oferowane przez urzędy pracy szkolenia zawodowe walczą z objawami, a nie z przyczyną wysokiego bezrobocia.

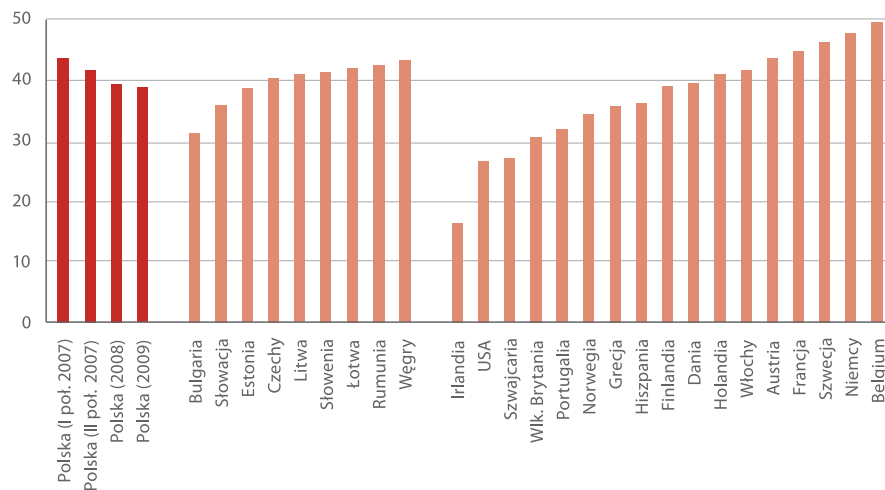
Doświadczenia międzynarodowe dowodzą, że jedną z najtańszych, ale jednocześnie bardzo efektywną formą aktywnej pomocy bezrobotnym jest pośrednictwo pracy (np. Martin, 2000). Profesjonalne pośrednictwo powinno polegać przede wszystkim na doradztwie zawodowym, konsultacjach w zakresie metod poszukiwania pracy w różnych okresach bezrobocia, a także na monitoringu aktywności bezrobotnych w poszukiwaniu pracy.

Część usług z zakresu pośrednictwa pracy państwo mogłoby kupować od prywatnych firm doradztwa personalnego. Zlecenie firmom prywatnym tego rodzaju zadań przewiduje ustawa o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia. Jak dotąd przepis ten pozostaje jednak martwy. Urynkowienie pośrednictwa pracy dla bezrobotnych mogłoby być nie tylko bardziej skuteczne, ale również tańsze. Pierwszym krajem OECD, w którym całkowicie sprywatyzowano system pośrednictwa pracy dla osób bezrobotnych jest Australia. W 1998 r. wprowadzono w tym kraju system Job Network, który umożliwia firmom prywatnym oraz podmiotom samorządowym (odpowiednikom powiatowych urzędów pracy w Polsce) zawieranie z państwem trzyletnich kontraktów na usługi pośrednictwa pracy. Outsourcing tych usług wprowadzono także w Holandii w 2002 r., a także w Wielkiej Brytanii w 2000 r., przy czym w tym ostatnim przypadku dotyczy on wyłącznie osób długotrwałe bezrobotnych. Dotychczasowa ocena działalności sprywatyzowanych systemów pośrednictwa pracy wskazuje na ich większą efektywność w znajdowaniu pracy dla osób bezrobotnych oraz na niższe koszty działalności niż ma to miejsce w sektorze publicznym (np. Bruttel, 2004).

8.3. Redukcja pozapłacowych kosztów pracy

Wysokie pozapłacowe koszty pracy, czyli wysoki klin podatkowy, stanowią jedną z najbardziej istotnych barier w zwiększaniu zatrudnienia. Świadczą o tym wyniki badań prowadzonych dla innych krajów (np. Nickell, 2003), jak również analizy dotyczące Polski. Według badań konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004–2005 wysoki klin podatkowy stanowił znaczącą barierę rozwoju dla prawie 90 proc. badanych firm (PKPP, 2006). W opinii przedsiębiorców, wysokie pozapłacowe koszty pracy ograniczają ich siłę konkurencyjną, możliwości akumulacji kapitału i inwestycji, a w efekcie hamują wzrost zatrudnienia. W opinii prawie 75 proc. pracodawców wysokie pozapłacowe koszty pracy stanowią najbardziej dotkliwą barierę w zmniejszeniu bezrobocia (Gumuła i in., 2007).

Wykres 7. Klin podatkowy dla osoby, która otrzymuje 67 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w wybranych krajach OECD w 2006 r. (w proc.)



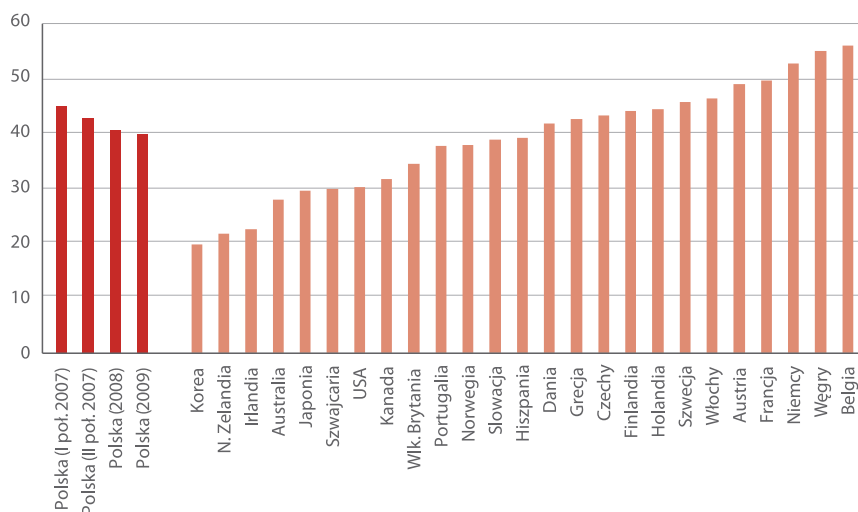
Źródło: OECD, dane dla Polski – obliczenia własne; dane dla 2009 r. – na podstawie Programu Konwergencji

Mimo dotychczasowych redukcji składek ubezpieczeniowych, pozapłacowe koszty pracy w Polsce są wciąż bardzo wysokie

W wyniku redukcji składki na ubezpieczenie rentowe z 13 do 6 proc. płacy brutto w latach 2007–2008 oraz wprowadzenia ulgi na dzieci począwszy od 2007 r., Polska odnotowała istotny spadek klina podatkowego. W przypadku pracowników otrzymujących 2/3 przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, obniżenie składki rentowej spowodowało spadek klina podatkowego o ponad 4 pkt. proc. (z ok. 44 do 40 proc.). Mimo to, pozapłacowe koszty pracy w Polsce wciąż kształtują się na bardzo wysokim poziomie w porównaniu zarówno do krajów rozwiniętych, jak i krajów będących na podobnym poziomie rozwoju (Wykres 7). W większości krajów rozwiniętych, które cechuje wysoki udział pracujących w populacji (np. w Irlandii, USA, Wielkiej Brytanii), klin podatkowy dla pracowników zarabiających 2/3 średniego wynagrodzenia jest niższy niż w Polsce. Pomimo wysokiej ulgi na dzieci wprowadzonej w 2007 r., klin podatkowy dla rodzin z 2 dziećmi i jedną osobą zarabiającą średnią krajową należy także do najwyższych wśród krajów OECD (Wykres 8).

Dalszą redukcję pozapłacowych kosztów pracy planuje się w odniesieniu do pracowników

Wykres 8. Klin podatkowy w rodzinie z 2 dziećmi i jedną osobą pracującą, która otrzymuje przeciętne wynagrodzenie w gospodarce w wybranych krajach OECD w 2005 r. (w proc.)



Źródło: OECD, dane dla Polski – obliczenia własne; dane dla 2009 r. – na podstawie Programu Konwergencji. Aktualizacja 2007

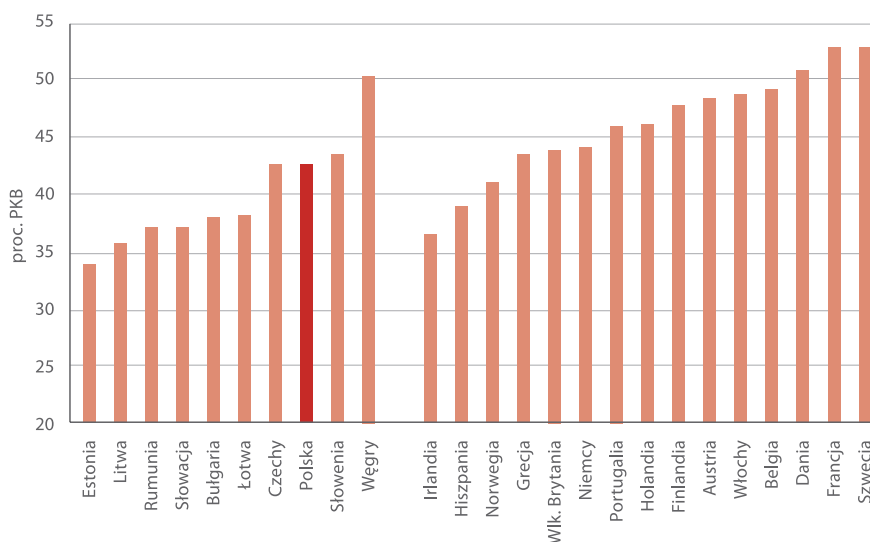
Zwolnienie pracodawców ze składek na FP i FGŚP może okazać się niewystarczające, aby znacząco zwiększyć popyt na pracowników powyżej 50 roku życia

Aby redukcja klina podatkowego była trwała, musi jej towarzyszyć spadek wydatków publicznych

powyżej 50 roku życia. W przypadku tych osób rządowy program „Solidarność pokoleń” przewiduje zwolnienie pracodawców z płacenia składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Wynoszą one odpowiednio 2,45 i 0,1 proc. wynagrodzenia brutto. Takie zwolnienie nie zmieniłoby poziomu płac netto, ale zmniejszyłoby jedynie dodatkowe obciążenia nakładane na pracodawców. W przypadku pracowników otrzymujących wynagrodzenie w wysokości 3000 zł, oszczędności dla pracodawców z tego tytułu wyniosłyby ok. 75 zł miesięcznie. Dla osób zarabiających z kolei 2000 zł, kwota miesięcznych oszczędności kształtowałaby się na poziomie ok. 50 zł. Choć jest to krok w dobrym kierunku, można mieć wątpliwości czy planowana skala redukcji obciążeń dla pracodawców okaże się wystarczająca, aby znacząco zwiększyć popyt na pracowników powyżej 50 roku życia.

Większa redukcja pozapłacowych kosztów pracy jest niezbędna do większego wzrostu liczby pracujących w Polsce. Aby jednak ten wzrost zatrudnienia był trwały, redukcji klina podatkowego musi towarzyszyć wyraźny spadek wydatków publicznych. W przeciwnym razie zmniejszenie wpływów z podatków i paropodatków spowoduje wzrost deficytu sektora finansów publicznych i narastanie długu publicznego. W krajach, które w ostatnich latach dokonały znaczącej redukcji klina podatkowego, nastąpiło także zmniejszenie wydatków publicznych w relacji do PKB. Przykładowo, w Irlandii w latach 1992–2007 klin podatkowy dla przeciętnej płacy obniżono z 40 do 22 proc. W tym okresie udział wydatków publicznych w PKB zmniejszył się z 45,3 do 36,4 proc. W Polsce tymczasem poziom wydatków publicznych kształtuje się na bardzo wysokim poziomie zarówno w porównaniu do krajów rozwiniętych, jak i krajów o podobnym poziomie rozwoju (Wykres 9).

Wykres 9. Udział wydatków publicznych w PKB w wybranych krajach UE w 2007 r.



Źródło: Eurostat

Aby obniżyć w Polsce klin podatkowy dla przeciętnej płacy z obecnych 40 proc. do poziomu odnotowywanego w USA, czyli 30 proc. całkowitych kosztów pracy, musielibyśmy w 2008 r. zmniejszyć wydatki publiczne o ok. 38 mld zł (o 3,0 proc. PKB). Jeżeli natomiast w 2008 r. mielibyśmy obniżyć klin podatkowy do poziomu notowanego w Irlandii, tj. 22,3 proc., wydatki publiczne w Polsce musiałyby zostać zmniejszone o ponad 68 mld zł (o 5,3 proc. PKB). Dopiero tej skali redukcja wydatków byłaby neutralna dla sektora finansów publicznych.

Reformy ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej mogą znacząco zwiększyć tempo wzrostu zatrudnienia

...aż 1/4 całkowitego spadku bezrobocia w Wielkiej Brytanii w latach 1988-1998 była skutkiem reform, które ułatwiły rozwój przedsiębiorczości

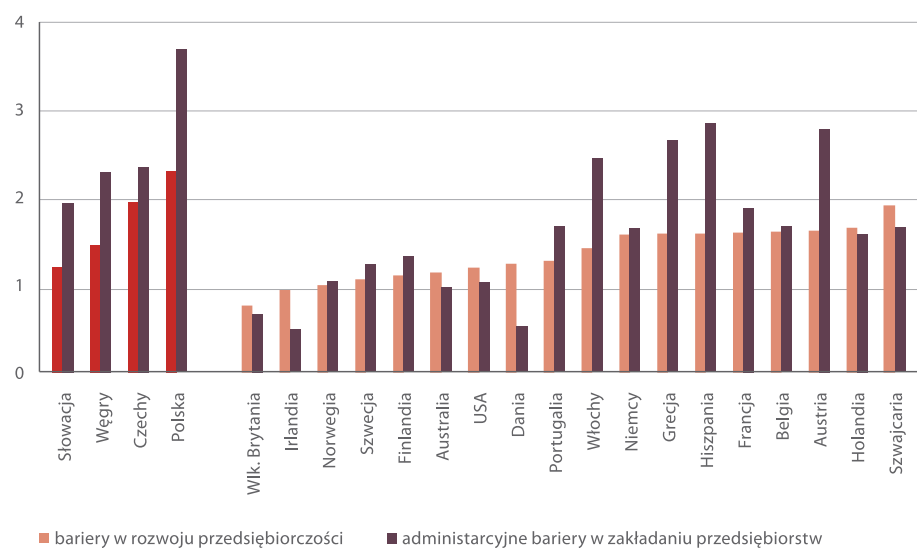
8.4. Bariery w rozwoju przedsiębiorczości – regulacje rynku produktów

Wzrost zatrudnienia w Polsce wynikający z ograniczenia możliwości odchodzenia z rynku pracy w wieku produkcyjnym, zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy i poprawy kompetencji osób bezrobotnych, które będą uczestniczyć w szkoleniach zawodowych będzie większy, jeżeli towarzyszyć im będą reformy ułatwiające zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej.

Badania międzynarodowe dowodzą, że im mniejsze bariery wejścia na rynek i większy udział kapitału prywatnego w gospodarce, tym szybszy wzrost produktywności (Nicoletti, Scarpetta, 2003). Tymczasem, im wyższe tempo produktywności, tym silniejsza pozycja rynkowa przedsiębiorstw i większe możliwości zwiększania zatrudnienia. Ograniczenia w rozwoju konkurencji rynkowej wynikające np. z ceł importowych, preferencyjnych kredytów dla wybranych podmiotów, barier administracyjnych, licencji lub koncesji, hamują tempo wzrostu wydajności pracy, a w efekcie także dynamikę wzrostu gospodarczego i liczby pracujących (Lewis, 2005). W krajach o relatywnie wyższych kosztach zakładania firm występuje większe zatrudnienie w szarej strefie niż w krajach, w których istniejące regulacje sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości (Djankov i in., 2002).

Deregulacja rynku dóbr, polegająca na wprowadzeniu szeroko rozumianych ułatwień w zakładaniu i działalności firm, sprzyja spadkowi bezrobocia i wzrostowi realnych wynagrodzeń. Większa liczba przedsiębiorstw wzmacnia konkurencję rynkową, a w efekcie, dotychczas uprzywilejowane przedsiębiorstwa tracą możliwość utrzymywania wysokich marż i obniżają ceny sprzedaży. Silniejsza presja konkurencyjna zmniejsza presję płacową wywieraną przez związki zawodowe, co dodatkowo sprzyja długofalowemu wzrostowi zatrudnienia. Badania empiryczne dowodzą, że aż 1/4 całkowitego spadku bezrobocia w Wielkiej Brytanii w latach 1988–1998 była skutkiem reform, które ułatwiły rozwój przedsiębiorczości (Griffith i in., 2006).

Wykres 10. Bariery w rozwoju przedsiębiorczości w 2003 r.



Wyższy poziom wskaźnika oznacza większy stopień regulacji

Źródło: OECD

Zakres wolności gospodarczej w Polsce jest najniższy wśród wszystkich krajów rozwiniętych

Według rankingów OECD z 2003 r. zakres wolności gospodarczej w Polsce jest najniższy wśród wszystkich krajów rozwiniętych. Niska ocena swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce wynika głównie z administracyjnych ograniczeń w rozwoju przedsiębiorczości (Wykres 10). Podobne wnioski wynikają z badań Banku Światowego, według których Polskę cechuje niesprawny system egzekwowania należności oraz biurokracja związana z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej (Bank Światowy, 2007).

Prowadzone w Polsce badania ankietowe wśród przedsiębiorców potwierdzają, że obok pozapłacowych kosztów pracy, głównymi czynnikami ograniczającymi wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw są bariery o charakterze regulacyjnym i instytucjonalnym. Badania prowadzone w latach 2004–2005 przez PKPP „Lewiatan” wskazują, że skomplikowane procedury administracyjne stanowiły duże utrudnienie w rozwoju dla ponad 70 proc. firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (PKPP, 2006). Na załatwianie spraw w urzędach (uzyskiwanie zezwoleń, kontakt z urzędami) kierownictwo firm z tego sektora poświęcało codziennie przeciętnie ok. 17 proc. swojego czasu pracy. Dla prawie połowy przedsiębiorców (44,9 proc.) najbardziej uciążliwa i czasochłonna jest współpraca z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

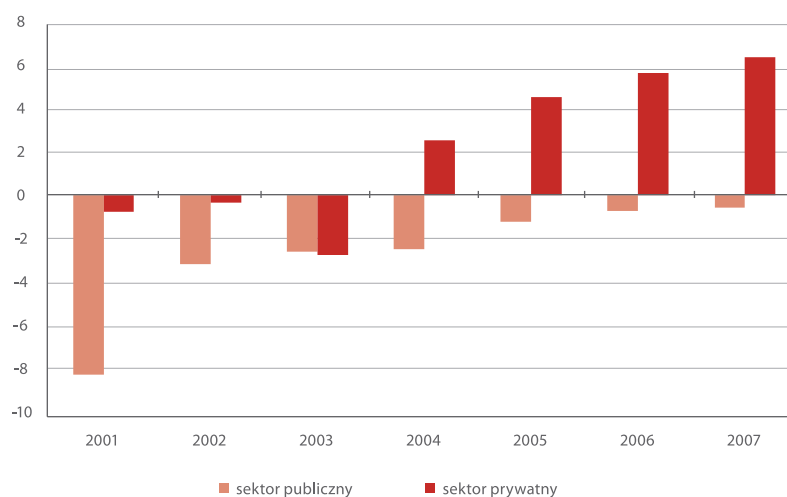
Znacznie lepiej oceniana jest współpraca z urzędami skarbowymi, choć także w przypadku tej instytucji co piąte przedsiębiorstwo oceniło ją negatywnie. Głównym źródłem problemów są rozbieżności w interpretacji przepisów podatkowych. Z tego punktu widzenia korzystną zmianą było wprowadzenie w styczniu 2005 r. możliwości występowania przez przedsiębiorców do urzędów skarbowych o wiążącą interpretację przepisów prawa podatkowego. Niestety, po zmianach przepisów w lipcu 2007 r. interpretacje te przestały być już wiążące. Obecnie, jeżeli fiskus zmieni zdanie w zakresie wydanej interpretacji, przedsiębiorca musi uregulować powstałe zaległości podatkowe.

...od lipca 2007 r. interpretacja przepisów prawa podatkowego znów nie jest wiążąca dla fiskusa

Innym przykładem regulacji, która ogranicza rozwój przedsiębiorczości w Polsce jest ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych. Zgodnie z nią do otwarcia sklepu o powierzchni sprzedaży większej niż 400 m kw. niezbędna jest zgoda władz gminy, a w przypadku sklepu większego niż 2000 m kw. – dodatkowo zgoda sejmiku wojewódzkiego. Jak dotąd nie ogłoszono do tej ustawy odpowiedniego rozporządzenia, które określałoby jakie warunki musi spełniać inwestor zainteresowany otwarciem takiego sklepu. Ustawa ta jest niezgodna nie tylko z Konstytucją RP, ale także z prawem unijnym. Bariery w zakładaniu dużych sklepów powinny zostać jak najszybciej zlikwidowane.

Bariery w zakładaniu dużych sklepów powinny zostać jak najszybciej zlikwidowane

Wykres 9. Roczne tempo zmian liczby pracujących w gospodarce według sektorów własności w latach 2001–2007 (w proc.)



Dotyczy podmiotów o liczbie pracujących większej niż 9 osób

Źródło: GUS

Sektor publiczny nie tworzy nowych miejsc pracy...

...i dlatego należy przyspieszyć prywatyzację

Badania wskazują także, że istotną barierę w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce stanowią regulacje ograniczające zakres konkurencji rynkowej (PKPP, 2006). Dla prawie 60 proc. firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw zaburzenia w działaniu mechanizmu rynkowego stanowią znaczące ograniczenie dla rozwoju. Zaburzenia te wynikają z nierównego traktowania podmiotów gospodarczych, w szczególności faworyzowania firm państwowych, które otrzymują subsydia i którym są umarzone zaległości podatkowe. Warto zaznaczyć, że faworyzowanie firm państwowych nie sprzyja zwiększaniu zatrudnienia. W latach 2001–2007 liczba pracujących w przedsiębiorstwach państwowych systematycznie malała, podczas gdy w sektorze prywatnym od 2004 r. odnotowuje się wysoki wzrost zatrudnienia (Wykres 11). Przyspieszenie prywatyzacji przyczyni się do szybszego wzrostu liczby pracujących.

W Polsce potrzebne jest zwiększenie zakresu wolności gospodarczej, w tym w szczególności zniesienie barier dla rozwoju przedsiębiorczości. Na podstawie wyników badań empirycznych prowadzonych dla innych krajów (Berger, Danninger, 2007) można szacować, że reforma, która spowodowałaby w Polsce zmniejszenie barier instytucjonalnych w tym zakresie do niskiego poziomu odnotowywanego np. w Wielkiej Brytanii, Irlandii lub Szwecji, pozwoliłoby na dodatkowy wzrost rocznego tempa zatrudnienia o ok. 0,5 pkt. proc.

8.5. Zwiększanie zatrudnienia osób młodych

Badania empiryczne prowadzone dla krajów rozwiniętych dowodzą, że najbardziej efektywnym sposobem na osiągnięcie wysokiego zatrudnienia osób młodych, w tym łatwego przejścia z edukacji do pracy, jest dobre przygotowanie do wykonywania zawodu zdobyte w czasie nauki w szkole lub studiów (np. Martin, Grubb, 2001).

Odsetek studentów wśród osób młodych jest w Polsce najwyższy wśród krajów OECD...

...ale jedynie co piąty z nich dodatkowo pracuje zawodowo

Powszechnie uważa się, że jedną z ważnych przyczyn niskiego zatrudnienia młodych Polaków (15–24 lat) jest wydłużony okres nauki. W 2005 r. prawie 2/3 osób w wieku 20–24 lat kontynuowało naukę. Był to najwyższy odsetek wśród wszystkich krajów OECD. Wielu młodych Polaków studiuje, ale jedynie co piąty z nich dodatkowo pracuje zawodowo. Wysoki współczynnik skolaryzacji nie wyjaśnia jednak niskiego zatrudnienia młodych osób w Polsce. W innych krajach znacznie więcej młodych osób jednocześnie uczy się i pracuje. Na przykład, w Danii, gdzie studiuje ponad połowa osób młodych, ponad 64 proc. z nich pracuje zawodowo. Podobnie wysoki odsetek pracujących studentów występuje w Australii (69 proc.) i Holandii (65 proc.). W Polsce wśród młodych osób, które się nie uczą, jedynie nieco ponad połowa pracuje zawodowo. W krajach OECD, odsetek pracujących wśród osób w wieku 20–24 lat, które się nie uczą, wynosi aż 80 proc.

Elastyczność rynku pracy sprzyja łączeniu nauki z pracą zawodową

Jedną z ważniejszych przyczyn umożliwiających powszechne łączenie nauki z pracą zawodową jest elastyczność rynku pracy, w tym dostępność pracy w niepełnym wymiarze godzin. Przykładowo w Holandii i Danii odsetek osób pracujących na niepełny etat wynosił w 2007 r. odpowiednio 69 i 55 proc. Dla porównania w Polsce w ubiegłym roku jedynie co 6 osoba poniżej 24 roku życia pracowała w niepełnym wymiarze godzin.

Wysokie pozapłacowe koszty pracy hamują zatrudnianie młodych pracowników

Drugą istotną barierą w zwiększaniu zatrudniania osób młodych są wysokie pozapłacowe koszty pracy. W szczególności ograniczają one zatrudnianie osób o najniższych kwalifikacjach i pracowników bez odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Wzorem Hiszpanii należałoby rozważyć obniżenie pozapłacowych kosztów pracy nie tylko w odniesieniu do osób starszych, ale również w przypadku osób rozpoczynających aktywność zawodową.

9. Rekomendacje dla polityki gospodarczej

- Gdyby w 2008 r. w Polsce udział pracujących w populacji wynosił 67 proc, czyli tyle samo co przeciętnie w krajach UE-15, dodatkowe przychody całego sektora finansów publicznych wyniosłyby 52,6 mld zł. Kwota ta odpowiada całkowitej dotacji budżetowej dla FUS w 2008 r. wraz z refundacją części składek emerytalnych przekazywanych do OFE.
- Dokończenie reformy emerytalnej powinno polegać na wprowadzeniu emerytur pomostowych, uzależnieniu poziomu rent z tytułu niezdolności do pracy od wysokości opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne, a także na likwidacji świadczeń przedemerytalnych. Taki pakiet reform ograniczy możliwości wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy, a tym samym przyczyni się do wzrostu podaży i zatrudnienia osób starszych. Aby pracodawcy nie obawiali się przyjmować do pracy osób w wieku przedemerytalnym, należy jak najszybciej usunąć kodeksowy zakaz zwalniania z pracy osób, którym do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego pozostało nie więcej niż 4 lata.
- Likwidacja obowiązku rejestracji w urzędzie pracy w celu nabycia ubezpieczenia zdrowotnego przyczyniłaby się do silnego ograniczenia pozornego bezrobocia w Polsce. Usunięcie tych fikcyjnych bezrobotnych z rejestrów urzędów pracy pozwoliłoby z kolei znacznie lepiej adresować pomoc dla osób rzeczywiście poszukujących zatrudnienia, np. w zakresie doradztwa zawodowego. Można przypuszczać, że zlikwidowanie tylko tego jednego przywileju mogłoby spowodować spadek liczby osób zarejestrowanych w urzędach pracy co najmniej o 1/3.
- Szkolenia zawodowe, nawet prowadzone najbardziej profesjonalnie, nie zastąpią reform instytucjonalnych, które wzmacniają motywację bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia, a przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy.
- Zanim urzędy pracy zaczną masowo kierować bezrobotnych na szkolenia i oferować im hojne stypendia, z rejestrów bezrobotnych należy wyłączyć osoby, które nie są zainteresowane podjęciem legalnego zatrudnienia. Wyłączenie z rejestrów pozornie bezrobotnych zwiększy efektywność pośrednictwa pracy. Skorzystają z tego przede wszystkim osoby rzeczywiście poszukujące pracy.
- Część usług z zakresu pośrednictwa pracy państwo mogłoby kupować od prywatnych firm doradztwa personalnego. Zlecenie firmom prywatnym tego rodzaju zadań przewiduje ustawa o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia. Dotychczasowa ocena działalności sprywatyzowanych systemów pośrednictwa pracy w innych krajach wskazuje na ich większą efektywność w znajdowaniu pracy dla osób bezrobotnych oraz na niższe koszty działalności niż ma to miejsce w sektorze publicznym
- Zwiększenie zasiłków dla bezrobotnych jest chybionym pomysłem na walkę z bezrobociem. Ani wyższe świadczenia, ani perspektywa otrzymywania nieco niższych zasiłków po 3 miesiącach nie wzmocnią bodźców osób bezrobotnych do szybszego podejmowania legalnego zatrudnienia. Poziom zasiłków dla bezrobotnych nie miał silnego wpływu na odnotowywany w ostatnich latach znaczący spadek liczby bezrobotnych.
- Wysokie pozapłacowe koszty pracy, czyli wysoki klin podatkowy, stanowią jedną z najbardziej istotnych barier w zwiększaniu zatrudnienia. Mimo redukcji składki rentowej, pozapłacowe koszty pracy w Polsce wciąż kształtują się na bardzo wysokim poziomie w porównaniu zarówno do krajów rozwiniętych, jak i krajów będących na podobnym poziomie rozwoju. Zwolnienie pracodawców ze składek na FP i FGŚP może okazać się niewystarczające, aby znacząco zwiększyć popyt na pracowników powyżej 50 roku życia. Niższy klin podatkowy powinien dotyczyć również młodych pracowników.
- Większa redukcja pozapłacowych kosztów pracy jest niezbędna do większego wzrostu liczby pracujących w Polsce. Aby jednak ten wzrost zatrudnienia był trwały, redukcji klina podatkowego musi towarzyszyć wyraźny spadek wydatków publicznych. W przeciwnym razie zmniejszenie wpływów z podatków i paropodatków spowoduje wzrost deficytu sektora finansów publicznych i narastanie długu publicznego.
- Ze względu na rozbieżności w interpretacji przepisów podatkowych, należy przywrócić możliwość występowania przez przedsiębiorców do urzędów skarbowych o wydanie wiążącej interpretacji przepisów podatkowych. Od lipca 2007 r., jeżeli fiskus zmieni zdanie w zakresie już wydanej interpretacji, przedsiębiorca musi uregulować powstałe zaległości podatkowe.
- Należy jak najszybciej wycofać się z ustawy o tzw. wielkopowierzchniowych obiektach handlowych, która jest niezgodna nie tylko z Konstytucją RP, ale także z prawem unijnym. Bariery w zakładaniu dużych sklepów powinny zostać zlikwidowane, ponieważ blokują inwestycje w handlu.
- Należy przyspieszyć prywatyzację państwowych przedsiębiorstw, ponieważ tylko prywatne firmy tworzą nowe miejsca pracy.

Bibliografia

- Bank Światowy, 2007, *Doing business 2008*.
- Belot M., J. van Ours, 2000, *Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms?*, IZA Discussion Paper No. 147.
- Berger H., S. Danninger, 2007, *The Employment Effects of Labor and Product Market Deregulation and Their Implications for Structural Reform*, CESifo Working Paper No. 1709.
- Blanchard O., 2006, *European Unemployment. Evolution of Facts and Ideas*, *Economic Policy*, Vol. 21.
- Bruttel O., 2004, *Contracting-out the Public Employment Service and the consequence for hard-to-place jobseekers: Experiences from Australia, the Netherlands and the UK*, referat wygłoszony podczas Second Annual ESPAnet Conference University of Oxford, 9-11 września 2004 r.
- Czapiński J., T. Panek (red.), 2004, *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
- Czapiński J., T. Panek (red.), 2005, *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
- Czapiński J., T. Panek (red.), 2007, *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
- Djankov S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Schleifer, 2002, *The Regulation of Entry*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117.
- Góra M., H. Lehman, M. Socha, U. Sztanderska, 1996, *Labour market policies in Poland*, [w:] *Lessons from Labour Market Policies in Transition Countries*, OECD.
- Griffith R., R. Harrison, R. Macartney, 2006, *Product market reforms, labour market institutions and unemployment*, IFS Working Paper No. 6.
- Gumuła W., J. Socha, W. Wojciechowski, 2007, *Presja płacowa oraz niedopasowanie strukturalne na rynku pracy w świetle badań NBP*, www.nbp.pl
- Lehman H., 1995, *Active Labour Market Policies in OECD and in Selected Transition Economies*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1502.
- Lewis W.W., 2005, *Potęga wydajności*, CeDeWu, Warszawa.
- Martin J. P., 2000, *What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD countries' experiences*, OECD Economic Studies No. 30.
- Martin J.P., D. Grubb, 2001, *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active market policies*, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8.
- Nickell S., 2003, *Employment and Taxes*, CESifo Working Paper No. 1109.
- Nicoletti G., S. Scarpetta, 2003, *Regulation, productivity and growth. OECD evidence*, *Economic Policy*, Vol. 18.
- PKPP, 2006, *Konkurencyjność Małych i Średnich Przedsiębiorstw 2006. Monitoring kondycji sektora MSP 2006*, www.prywatni.pl
- Puhani P.A., 2003, *Active Labour market policy and employment flows. Evidence from Polish regional data*, *International Journal of Manpower*, Vol. 24.



IZBA GOSPODARCZA TOWARZYSTW EMERYTALNYCH

Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych

Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych powstała 28 maja 1999r.

Jest organizacją samorządową, skupiającą na zasadzie dobrowolności większość spośród funkcjonujących na rynku Powszechnych Towarzystw Emerytalnych, zarządzających Otwartymi Funduszami Emerytalnymi.

Celem działalności Izby jest budowanie zaufania społecznego do II filara – kapitałowej części zreformowanego systemu emerytalnego oraz podejmowanie wszelkich kroków, które przyczynią się do sprawnego i efektywnego funkcjonowania tego systemu.

Izba Gospodarcza reprezentuje wspólne interesy towarzystw emerytalnych wobec organów państwowych i opinii publicznej, dbając o właściwe zrozumienia specyfiki mechanizmów rynku funduszy emerytalnych.

Czyni to z przekonaniem, że stworzenie warunków, w których Otwarte Fundusze Emerytalne będą osiągać na rynkach finansowych korzystne wyniki i gromadzić możliwie wysoki kapitał emerytalny, jest wspólnym interesem członków funduszy i zarządzających nimi Powszechnych Towarzystw Emerytalnych.

- Izba uczestniczy w miarę potrzeb oraz możliwości w pracach konsultacyjnych i przygotowawczych projektów aktów prawnych i decyzji wykonawczych.
- Izba stale współpracuje z przedstawicielami mediów, oraz prowadzi własną działalność informacyjną i edukacyjną.
- Izba jest uczestnikiem konferencji i seminariów naukowych organizowanych przez inne instytucje krajowe oraz zagraniczne.

Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych jest członkiem Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), międzynarodowej organizacji zrzeszającej zarządzających funduszami emerytalnymi w 21 krajach Ameryki Południowej, Europy i Azji.



Fundacja FOR

Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.



Fundacja FOR

ul. Stępińska 13
00-739 Warszawa
telefon: +48 (22) 558 06 70
faks: +48 (22) 558 06 71
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych

Al. Jana Pawła II 34 lok. 7
00-141 Warszawa
telefon: +48 (22) 620 67 68
faks: +48 (22) 620 67 38
e-mail: igte@igte.com.pl
strona internetowa: www.igte.com.pl