STRUKTURA I POZIOM WYDATKÓW I DOCHODÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH A SYTUACJA NA RYNKU PRACY

DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE I WNIOSKI DLA POLSKI

Maciej Bukowski, Paweł Kowal
Piotr Lewandowski, Julian Zawistowski

NBP

Narodowy Bank Polski

Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych

Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy

Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski

Maciej Bukowski, Paweł Kowal

Piotr Lewandowski, Julian Zawistowski

Warszawa, wrzesień 2005 r.

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydał:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2006

Spis treści

Spis tablic i rysunków 8
Przedmowa 13
Streszczenie 15

Część I. Teoria i praktyka 17

Wprowadzenie 19

1. Finanse publiczne i długookresowy wzrost gospodarczy – teoria 21
1.1. Wprowadzenie 21
1.2. Finanse publiczne w neoklasycznej teorii wzrostu 21
1.3. Finanse publiczne w nowej teorii wzrostu 23
1.3.1. Inwestycje a wzrost gospodarczy w długim okresie 24
1.3.2. Badania naukowe a wzrost gospodarczy w długim okresie 25
1.3.3. Edukacja a wzrost gospodarczy w długim okresie 27
1.4. Podsumowanie 29

2. Polityka fiskalna w modelach cyklu koniunkturalnego 31
2.1 Wprowadzenie 31
2.2 Szkoła Neoklasyczna vs. Nowa Szkoła Keynesowska 31
2.2.1 Struktura podstawowego modelu RBC 32
2.2.2 Struktura podstawowego modelu NSK 35
2.2.3 Komplementarność publicznych i prywatnych dóbr konsumpcyjnych 39
2.2.4 Algorytm numeryczny 39
2.2.5 Równoważność ricardiańska 40
2.2.6 Kanały transmisji szoków polityki fiskalnej 40
2.2.7 Reakcje modelowanych gospodarek na typowe szoki fiskalne 41
2.2.8 Podsumowanie wyników symulacji 66
2.2.9 Krzywe Laffera 68
2.2.10 Wpływ progresji podatkowej na gospodarkę 69
2.2.11 Komplementarność konsumpcji publicznej i prywatnej 70
2.3 Odejście od równoważności riccardiańskiej 70
2.3.1 Struktura modelu 70
2.3.2 Premia za ryzyko 74
2.3.3 Dług publiczny w długim terminie 75
2.3.4 Reakcje modelowanych gospodarek na typowe szoki fiskalne 76
2.4 Otwarcie gospodarki 84
2.4.1 Struktura modelu 84
2.4.2 Wzrost konsumpcji publicznej finansowany obniżką transferów 86
2.4.3 Rola substytucji między dobrami krajowymi i zagranicznymi 87
2.5 Podsumowanie 90

3. Finanse publiczne a rynek pracy – teoria 93
3.1 Wprowadzenie 93
3.2. Podstawowe rozróżnienia 93
3.3. Klin podatkowy a podaż i popyt na pracę 95
3.4 Model doskonale konkurencyjny 97
3.5 Model negocjacji związkowych 99
3.6 Model poszukiwań 101
3.7 Model płac motywujących 104
3.8 Podsumowanie 105

4. Finanse publiczne i długookresowy wzrost – ustalenia empiryczne 109
4.1 Wprowadzenie 109
4.2 Zagadnienia metodologiczne 109
4.3. Najważniejsze pozafiskalne determinanty wzrostu 111
4.4 Wydatki publiczne i wzrost gospodarczy w długim okresie 113
4.4.1 Wielkość sektora publicznego i konsumpcja publiczna 113
4.4.2 Wydatki na infrastrukturę 114
4.4.3 Wydatki na edukację i badania naukowe 114
4.4.4 Transfery społeczne 116
4.5 Podatki a wzrost gospodarczy w długim okresie 116
4.6 Podsumowanie 117

5. Polityka fiskalna w krótkim okresie – ustalenia empiryczne 119
5.1 Wprowadzenie 119
5.2 Symulacje w oparciu o kalibrowane modele równowagi ogólnej 119
5.3 Estymacje mnożników fiskalnych w oparciu o metody nowej ekonometrii 121
5.4 Estymacje mnożników fiskalnych w oparciu o symulacje modeli makroekonomicznych 125
5.5. Epizody konsolidacji fiskalnej 131
5.6 Równoważność ricardiańska 136
5.7. Podsumowanie 138

6. Finanse publiczne i rynek pracy – ustalenia empiryczne 141
6.1 Wprowadzenie 141
6.2 Elastyczność podaży pracy względem wynagrodzeń 141
6.3 Elastyczność wynagrodzeń względem opodatkowania 142
6.4 Świadczenia dla osób powyżej 55 roku życia 144
6.4.1 Świadczenia emerytalne 144
6.4.2.Świadczenia dla osób w wieku przedemerytalnym 145
6.5 Opodatkowanie pracy 147
6.6. Związki zawodowe i negocjacje płacowe 150
6.7 Pasywna polityka rynku pracy 151
6.7.1 Pasywna polityka rynku pracy – analizy makroekonomiczne 151
6.7.2 Pasywna polityka rynku pracy – analizy mikroekonomiczne 153
6.8 Aktywna polityka rynku pracy 156
6.9 Pasywna i aktywna polityka rynku pracy – interakcje 159
6.10 Podsumowanie 161

Wnioski 163

Część II. Finanse publiczne i rynek pracy w Polsce 167

Wprowadzenie 169

7. Finanse publiczne w Polsce a wzrost gospodarczy i rynek pracy 170

7.1 Wprowadzenie 170
7.2 Doświadczenia krajów OECD 170
7.2.1 Finanse publiczne i wzrost w latach 1970-2003 170
7.2.2 Finanse publiczne i rynek pracy 184
7.3 Wnioski dla Polski 196
7.3.1 Wydatki i dochody publiczne 196
7.3.2 Podaż i popyt na pracę 198
7.4 Podsumowanie 204

8. Wczesna dezaktywizacja na rynku pracy w Polsce 205

8.1 Wprowadzenie 205
8.2 Polski rynek pracy 205
8.2.1 Główne tendencje na polskim rynku pracy 205
8.2.2 Luka zatrudnieniowa między Polską i krajami UE15 212
8.3 Przyczyny występowania luki zatrudnieniowej wśród osób starszych 213
8.4 Mikroekonometryczna analiza przepływów na polskim rynku pracy 216
8.4.1 Prezentacja modelu 216
8.4.2 Determinanty przepływów na rynku pracy 217
8.5 Identyfikacja głównych dróg dezaktywizacji 220
8.5.1 Charakterystyka Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 220
8.5.2 Źródła dochodów gospodarstw a postawy na rynku pracy 221
8.5.3 Dochody z pracy versus dochody z transferów dla wybranych grup 226
8.6 Stopy zastąpienia w systemie zabezpieczenia społecznego 227
8.7 Podsumowanie 233

9. Opis poszczególnych transferów i charakterystyka ich beneficjentów . . .235

9.1 Wprowadzenie 235
9.2 Typologia transferów społecznych 235
9.3 Emerytury i wcześniejsze emerytury 236
9.3.1 Stary i nowy system emerytalny 238
9.3.2 Problem wcześniejszych emerytur i emerytur pomostowych 239
9.3.3 Ocena wpływu na rynek pracy 241
9.4 Renty z tytułu niezdolności do pracy 244
9.4.1 Ocena wpływu na rynek pracy 246
9.5 Renty rodzinne 249
9.5.1 Ocena wpływu na rynek pracy 250
9.6 Zasiłki wypłacane z funduszu chorobowego. 251
9.6.1 Ocena wpływu na rynek pracy 252
9.7 Świadczenia i zasiłki przedemerytalne 252
9.7.1 Zasiłki przedemerytalne 253
9.7.2 Świadczenia przedemerytalne 253
9.7.3 Ocena wpływu na rynek pracy 254
9.8 Polityka rynku pracy 255
9.8.1 Zasiłki dla bezrobotnych 255

9.8.2 Zasiłki dla bezrobotnych – ocena wpływu na rynek pracy 256
9.8.3 Aktywna polityka rynku pracy 257
9.8.4 Aktywna polityka rynku pracy – ocena wpływu na rynek pracy 259
9.9 Świadczenia rodzinne 261
9.9.1 Zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych 262
9.9.2 Świadczenia opiekuńcze 262
9.9.3 Ocena wpływu na rynek pracy 262
9.10 Świadczenia pomocy społecznej 263
9.10.1 Zasiłki z pomocy społecznej 263
9.10.2 Dodatki mieszkaniowe 264
9.10.3 Renta socjalna 264
9.10.4 Ocena wpływu na rynek pracy 264
9.11 Podsumowanie 265

Wnioski 267

Część III. Propozycje i efekty zmian 271

Wprowadzenie 273

10. Proponowany kształt reform – prozatrudnieniowa reforma wydatków społecznych 275
10.1 Wprowadzenie 275
10.2 Aktywność osób w wieku niemobilnym 275
10.2.1 Natura problemu 275
10.2.2 Wcześniejsze emerytury oraz emerytury pomostowe 276
10.2.3 Świadczenia przedemerytalne 279
10.2.4 Renty rodzinne 280
10.2.5 Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn 282
10.2.6 Dodatkowe uwarunkowania wzrostu zatrudnienia osób w wieku niemobilnym 284
10.3 Integracja zawodowa i aktywizacja osób niepełnosprawnych 286
10.3.1 Natura problemu 286
10.3.2 Renty z tytułu niezdolności do pracy 286
10.3.3 System rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych 290
10.4 Poszukiwanie pracy przez osoby bezrobotne 292
10.4.1 Natura problemu 292
10.4.2 Zasiłki dla bezrobotnych 293
10.4.3 Aktywna polityka rynku pracy 297
10.5 Podsumowanie 300

11. Proponowany kształt reform – podaż, popyt, konsolidacja fiskalna . . .303
11.1 Wprowadzenie 303
11.2 Podaż i popyt na pracę 303
11.2.1 Natura problemu 303
11.2.2 Klin podatkowy 304
11.2.3 Wynagrodzenie minimalne 307

11.3 Pozostałe działania 309
11.3.1 Natura problemu 309
11.3.2 Waloryzacja rent i emerytur 310
11.3.3 Dodatek do emerytur i rent 310
11.3.4 Zasiłki wypłacane z funduszu chorobowego FUS 310
11.3.5 Zasiłki pogrzebowe 311
11.4 Podsumowanie 311

Wnioski 313

Bibliografia 315

Spis tablic i rysunków

Tablica 1.1: Rozbicie różnic w PKB w roku 1988 pomiędzy czynniki. 22
Tablica 2.1: Wartości parametrów modelu 38
Tablica 2.2: Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w procentach) 42
Tablica 2.3: Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w procentach) 46
Tablica 2.4: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowanego podatkiem VAT na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w procentach) . . .49
Tablica 2.5: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w procentach) . . .53
Tablica 2.6: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowanego podatkiem kapitałowym na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w procentach) 56
Tablica 2.8: Wpływ stopy odliczania inwestycji od podstawy opodatkowania podatkiem CIT przy założeniu niezmienionych dochodów z podatku kapitałowego w stanie ustalonym w modelu RBC i modelu NSK (w procentach) 57
Tablica 2.7: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem kapitałowym na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK w obecności odliczeń podatkowych (w procentach). 57
Tablica 2.9: Wpływ wzrostu inwestycji publicznych o 1 procent PKB finansowanego spadkiem transferów na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w procentach) 59
Tablica 2.10: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowany spadkiem zatrudnienia publicznego na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w procentach) 63
Tablica 2.11: Wpływ danego szoku (permanentny spadek danej zmiennej o 1 procent PKB) na produkt i zatrudnienie w długim okresie w modelach RBC i NSK (w procentach) 66
Tablica 2.12: Wpływ skali progresji podatkowej na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK. Zakładamy niezmieniony poziom dochodów z podatku PIT (w procentach). 70
Tablica 2.15: Odchylenie zmiennych w stanie ustalonym od poziomu bazowego jako funkcja relacji długu publicznego do PKB. Oczekiwany czas życia – 5 lat. (w procentach) 75
Tablica 2.14: Odchylenie zmiennych w stanie ustalonym od poziomu bazowego jako funkcja relacji długu publicznego do PKB. Oczekiwany czas życia – 35 lat. (w procentach) 75
Tablica 2.13: Odchylenie zmiennych w stanie ustalonym od poziomu bazowego jako funkcja relacji długu publicznego do PKB. Oczekiwany czas życia – 70 lat. (w procentach) 75
Tablica 2.17: Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelu NSK gospodarki otwartej (w procentach) 86
Tablica 2.16: Wartości parametrów modelu 86
Tablica 5.1: Wpływ polityki fiskalnej na produkt (Estymacje modeli VAR) 122
Tablica 5.2: Estymowane mnożniki fiskalne na podstawie symulacji modeli makroekonomicznych 126
Tablica 5.3: Estymowane mnożniki fiskalne na podstawie symulacji modeli makroekonomicznych c.d. 127
Tablica 5.4: Mnożniki wydatkowe w krajach UE (redukcja konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB) 129
Tablica 5.5 Wpływ konsolidacji implikowany przez model QUEST w zależności od impulsu 130
Tablica 5.6 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych 132
Tablica 5.7 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych c.d. 133
Tablica 5.8 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych – wnioski 134
Tablica 5.9 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych – wnioski, c.d. 135
Tablica 6.1: Oszacowania wpływu opodatkowania na rynek pracy. 149

Tablica 6.2: Wpływ zasiłków dla bezrobotnych na podaż pracy w krajach Europy Środkowej. 154
Tablica 6.3: Sankcje w systemach zasiłkowych wybranych państw europejskich. 160
Tablica 7.1: Udział wydatków publicznych w PKB 1970-2003 w krajach OECD 172
Tablica 7.2: Udział dochodów publicznych w PKB 1970-2003 w krajach OECD 173
Tablica 7.3: Zmiany udziału transferów społecznych w PKB 1980-2001 w krajach OECD 174
Tablica 7.4: Dług sektora finansów publicznych jako procent PKB 1970-2003 w krajach OECD 177
Tablica 7.5: Średnioroczne stopy wzrostu PKB na mieszkańca w latach 1970-2004 w krajach OECD . .182
Tablica 7.6: Rzeczywisty i ustawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w państwach OECD. 184
Tablica 7.7: Udział wydatków na emerytury w PKB wybranych państw OECD. 186
Tablica 7.8: Udział wydatków na politykę rynku pracy w PKB wybranych państw OECD. 190
Tablica 7.9: Wydatki na politykę rynku pracy w latach 1996, 1999 i 2002 w państwach OECD. 191
Tablica 7.10: Całkowity klin podatkowy w krajach OECD w latach 1960-2002 (w procentach). 194
Tablica 7.11: Przeciętny klin podatkowy w krajach OECD w latach 1980-2001 (w procentach). 195
Tablica 7.12: Publiczne wydatki społeczne w Polsce, OECD i UE15 w 2001 r. 197
Tablica 7.13: Przeciętne wynagrodzenie i jego relacja do wynagrodzenia minimalnego w województwach w pierwszym kwartale roku 2005. 202
Tablica 8.1: Wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia w grupie wiekowej 15-64 w Polsce, UE15 i NMS9 (nowe państwa członkowskie bez Polski) w 1998 i 2003 r. 205
Tablica 8.2: Wskaźnik aktywności zawodowej według wieku w 2004 r. i jego zmiany w stosunku do 1998 i 1993 r. 207
Tablica 8.3: Wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia w zależności od wieku 209
Tablica 8.4: Częstotliwości przepływów na rynku pracy według wieku w latach 2000-2004 (w procentach). 210
Tablica 8.5: Struktura populacji, pracujących, bezrobotnych i biernych w wieku 20-64 według poziomu wykształcenia. 212
Tablica 8.6: Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska-UE15 według płci. 213
Tablica 8.7: Napływ i liczba beneficjentów w wieku przedemerytalnym do najważniejszych świadczeń ubezpieczeniowych (w tysiącach osób) 214
Tablica 8.8: Wielomianowy model logitowy odpływów z zatrudnienia mężczyzn i kobiet. 219
Tablica 8.10: Dochody gospodarstw, dochody per capita (w PLN) oraz struktura dochodu (w proc. całkowitego dochodu) wg liczby osób w gospodarstwie. 221
Tablica 8.9: Gospodarstwa domowe i osoby w BBGD według liczby osób w gospodarstwie 221
Tablica 8.11: Struktura dochodów gospodarstw domowych według liczby źródeł transferów w procentach łącznych dochodów (tylko gospodarstwa bez dzieci do lat 6 z biernymi osobami pełnosprawnymi w wieku 25-44, 45-54 lub 55-64) 223
Tablica 8.12: Wskaźnik bierności (proc. biernych w populacji) i struktura przyczyn bierności (proc. przyczyny w ogóle biernych) według płci, wieku i występowania niepełnosprawności. 224
Tablica 8.13: Struktura osób biernych według deklarowanych głównych źródeł utrzymania według płci i i wieku (proc. osób biernych w danej grupie) 225
Tablica 8.14: Miesięczny dochód (w PLN) dwuosobowych gospodarstw z dwoma osobami pracującymi lub niepracującymi według wykształcenia osoby gorzej wykształconej 227
Tablica 8.15: Stopy zastąpienia dla osób bezrobotnych w zależności od prawa do zasiłku w roku 2004. 230
Tablica 8.16: Stopy zastąpienia dla rent z tytułu niezdolności do pracy w roku 2004. 231
Tablica 8.17: Stopy zastąpienia dla świadczeń przedemerytalnych do roku 2004 i w roku 2004. 232
Tablica 9.1: Klasyfikacja transferów 235
Tablica 9.2: Dochody składkowe i wydatki na świadczenia funduszu emerytalnego FUS, deficyt i refundacja budżetowa składek przekazanych OFE w proc. PKB. 237
Tablica 9.4: Napływ i liczba (w tys.) emerytów FUS w wieku przedemerytalnym. 241
Tablica 9.3: Annuitety i stopy zastąpienia w polskim systemie emerytalnym dla jednostki urodzonej w roku 1985-ym. 241
Tablica 9.5: Przeciętny rzeczywisty wiek emerytalny w latach 1999-2004. 242
Tablica 9.6: Emeryci FUS – udział w populacji i populacji biernych według płci i wieku. 244

Tablica 9.7: Dochody składkowe i wydatki na świadczenia oraz deficyt funduszu rentowego FUS w proc. PKB. 245
Tablica 9.9: Liczba osób, którym przyznano renty i pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy na 1000 osób w poszczególnych grupach wieku w Polsce i OECD w roku 1999 i 2004. . . .246
Tablica 9.8: Renciści FUS – zasób i napływ w tys. osób. 246
Tablica 9.10: Renty rodzinne – przeciętna miesięczna liczba wypłacanych świadczeń (tys.) oraz wydatki (proc. PKB). 249
Tablica 9.11: Wydatki funduszu chorobowego w 2004 r. w mln PLN. 252
Tablica 9.12: Świadczenia i zasiłki przedemerytalne – beneficjenci (w tysiącach) oraz wydatki (w proc. PKB). 253
Tablica 9.13: Bierni beneficjenci zasiłków i świadczeń przedemerytalnych jako procent wszystkich biernych pełnosprawnych. 255
Tablica 9.14: Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, liczba bezrobotnych zarejestrowany oraz udział bezrobotnych z prawem do zasiłku. 256
Tablica 9.15: Wydatki na poszczególne świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne w latach 2001-2004 według świadczeń na starych i nowych zasadach. 261
Tablica 9.16: Świadczenia pomocy społecznej w 2004 r. w mln PLN. 263
Tablica 10.1: Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – wiek emerytalny kobiet w zależności od wariantu. 283
Tablica 10.3: Stopy zastąpienia dla zasiłku dla bezrobotnych w zależności od wcześniejszego wynagrodzenia – proponowany wariant I oraz stan obecny (w procentach). 295
Tablica 10.2: Wysokość zasiłku dla bezrobotnych w zależności od wcześniejszego wynagrodzenia – proponowany wariant I (w PLN). 295

Rysunek 2.1: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowanego spadkiem transferów społecznych w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku 43
Rysunek 2.2: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów społecznych w modelach RBC i NSK 45
Rysunek 2.3: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowanego wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku 47
Rysunek 2.4: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK 48
Rysunek 2.5: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku VAT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku 50
Rysunek 2.6: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku VAT w modelach RBC i NSK 52
Rysunek 2.7: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferow finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku 54
Rysunek 2.8: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK 55
Rysunek 2.9: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku CIT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku 58
Rysunek 2.10: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku CIT w modelach RBC i NSK 60
Rysunek 2.11: Funkcje reakcji na impuls wzrostu inwestycji publicznych finansowany spadkiem transferów w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku 62
Rysunek 2.12: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu inwestycji publicznych finansowany spadkiem transferów w modelach RBC i NSK 64
Rysunek 2.13: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany spadkiem zatrudnienia w sektorze publicznym w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku 65
Rysunek 2.14: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transferów finansowany spadkiem zatrudnienia w sektorze publicznym w modelach RBC i NSK 67
Rysunek 2.15: Krzywe Laffera w modelu RBC i NSK 69

Rysunek 2.16: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów w modelach RBC i NSK w zależności od elastyczności substytucji między konsumpcją publiczną i prywatną 71
Rysunek 2.17: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów społecznych w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej 77
Rysunek 2.18: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej 79
Rysunek 2.19: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany długiem publicznym w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej 80
Rysunek 2.20: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany długiem w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej 82
Rysunek 2.21: Funkcje reakcji na impuls wzrostu PIT finansujący spłatę długu publicznego w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej 83
Rysunek 2.22: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów w modelu gospodarki otwartej w zależności od trwałości szoku 88
Rysunek 2.23: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów w modelach gospodarki otwartej w zależności od elastyczności substytucji 89
Rysunek 5.1 Estymowane IRFy w strukturalnym modelu VAR z pracy Gali'ego et al. (2004) 123
Rysunek 5.2 Estymowane funkcje reakcji na impuls w strukturalnym modelu VAR z pracy Burnside'a et al. (2003) 124
Rysunek 7.2: Zmiany w wydatkach publicznych w krajach OECD w latach 1970-2003 171
Rysunek 7.1: Całkowite wydatki i konsumpcja publiczna w krajach OECD w latach 1970-2003 171
Rysunek 7.3: Wydatki społeczne a inne kategorie wydatków publicznych w latach 1990-2003 175
Rysunek 7.4: Wydatki społeczne a inwestycje publiczne w latach 1990-2003 176
Rysunek 7.5: Konwergencja realna w krajach OECD w latach 1950-2000 181
Rysunek 7.7: Tygodniowa przeciętna liczba godzin pracy (rysunek dolny) i wskaźnik zatrudnienia w OECD w latach 1959-2000 183
Rysunek 7.6: Dekompozycja różnic w poziomie produktu między UE15 a USA 1970-2000 183
Rysunek 7.8: Odsetek biernych w populacji 55-64 w wybranych krajach europejskich 185
Rysunek 7.9: Wskaźnik aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55-64 w państwach OECD 189
Rysunek 7.10: Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w OECD (w proc. PKB). 191
Rysunek 7.11: Transfery społeczne w Polsce w latach 1990-2001 (w proc. PKB) 197
Rysunek 7.12: Wzrost obciążeń podatkowych – różnica między klinem podatkowym dla 5/3 przeciętnego wynagrodzenia a 2/3 przeciętnego wynagrodzenia oraz klin podatkowy dla przeciętnego wynagrodzenia w 2004 r. 199
Rysunek 7.13: Struktura wynagrodzeń w roku 2002 201
Rysunek 8.1: Różnica między wskaźnikiem aktywności zawodowej w UE15 i Polsce w 2003 r. 206
Rysunek 8.2: Wskaźnik aktywności i zatrudnienia dla kobiet i mężczyzn w Polsce w 2004 r. 211
Rysunek 8.3: Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska-UE15 w 2003 r. 213
Rysunek 8.4: Wskaźnik bierności wg wieku w zależności od liczby źródeł transferów w gospodarstwie (tylko osoby pełnosprawne w gospodarstwach bez dzieci do lat 6) 222
Rysunek 9.1: Funkcje ryzyka przepływu na emeryturę w 1996, 1999, 2001 oraz 2004 r. 242
Rysunek 9.2: Struktura gospodarstw osiągających dochody z emerytur oraz ze stałej pracypoza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego gospodarstw domowych w 2003 r. 243
Rysunek 9.3: Funkcje ryzyka przepływu na rentę z tytułu niezdolności do pracy (inwalidzką) w 1996, 1999, 2001 oraz 2004 r. 247
Rysunek 9.4: Struktura gospodarstw osiągających dochody z rent z tytułu niezdolności do pracy oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego per capita gospodarstw domowych w 2003 r. 248
Rysunek 9.5: Liczba osób uprawnionych do renty rodzinnej w grudniu 2003 r. według płci i wieku (w tysiącach). 250

Rysunek 9.6: Struktura gospodarstw osiągających dochody z rent rodzinnych oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego per capita gospodarstw domowych w 2003 r. 251
Rysunek 9.7: Funkcje ryzyka przepływu na świadczenie przedemerytalne w 2004 r. 255
Rysunek 9.8: Struktura gospodarstw osiągających dochody z zasiłków dla bezrobotnych do pracy oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego per capita gospodarstw domowych w 2003 r. 257
Rysunek 9.9: Struktura gospodarstw osiągających dochody z rent ze świadczeń z pomocy społecznej oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rozkładu dochodu ekwiwalentnego per capita gospodarstw domowych w 2003 r. 264
Rysunek 11.1: Wysokość klina podatkowego (proc. kosztów pracy) w zależności od wynagrodzenia brutto (przeciętne wynagrodzenie=100) w chwili obecnej i po realizacji proponowanych zmian. 306

Przedmowa

Niniejsza książka stanowi próbę zebrania w jednym tomie wiedzy na temat związków między polityką fiskalną a sytuacją na rynku pracy. Autorzy podjęli się nie tylko przeglądu literatury światowej, ale przede wszystkim dokonania krytycznej analizy dotychczasowych dokonań ekonomii w tym zakresie oraz wyciągnięcia z całości materiału wniosków odnoszących się do sytuacji w Polsce. Opracowanie nie pomija żadnego istotnego wątku, jaki pojawił się w literaturze przedmiotu w ostatnim czasie. Porządkuje ono wiedzę dotyczącą związków polityki fiskalnej i rynku pracy, poddaje ją krytycznej ocenie oraz sugeruje kierunek i sposób jej wykorzystania w polskich warunkach. Czytelnik dostaje więc materiał, który istotnie wzbogaca polską literaturę ekonomiczną i może przyczynić się do właściwego ukierunkowania prowadzonej w Polsce publicznej dyskusji na omawiany temat.

Pierwsza część opracowania zawiera materiał teoretyczno-empiryczny. Obejmuje ona bardzo dobry, prawdopodobnie najlepszy w polskiej literaturze, przegląd teorii i modeli z zakresu związków polityki fiskalnej, wzrostu gospodarczego i rynku pracy uzupełniony o kompletną prezentację empirycznego dorobku ekonomii w tym zakresie. Część pierwsza nie jest jednak jedynie mechanicznym zestawieniem elementów literatury. Przeciwnie – jest ona w pełni autorską, a jednocześnie bezstronną, lecz bardzo krytyczną analizą dorobku współczesnej makroekonomii.

Druga część niniejszej książki prezentuje związki polityki fiskalnej i rynku pracy widziane przez pryzmat ekonomii porównawczej. Pokazanie sytuacji Polski na tle krajów OECD daje możliwość przekazania omawianych zależności w sposób, którego zrozumienie nie wymaga fachowej wiedzy teoretycznej i znajomości zaawansowanych metod ekonometrycznych. W części tej znajduje się wiele dobrze popartych danymi stwierdzeń, które powinny trafić do wielu czytelników. W szczególności autorzy wyeksponowali w niej znaczny koszt alternatywny jaki wywołuje w Polsce wysoki poziom transferów społecznych, w postaci odpowiednio mniejszych wydatków na inne cele. Kwestia ta często umyka uwadze w polskim dyskursie publicznym.

Część trzecia opracowania ma zupełnie inny charakter od pozostałych dwóch. Przede wszystkim ma ona cel normatywny. Prezentuje szereg ciekawych i dobrze umotywowanych propozycji zmian struktury instytucjonalnej rynku pracy, systemu społecznego i całej gospodarki. Wszystkie propozycje mają jasno sprecyzowany cel jakim jest wzrost zatrudnienia. Co w warunkach polskich wyjątkowe, przedstawione propozycje tworzą nie tylko niesłychanie spójną całość, lecz także są bardzo dobrze uzasadnione, dzięki zbudowanemu wcześniej fundamentowi teoretycznemu i empirycznemu.

Książka wypełnia istotną lukę w dostępnej po polsku literaturze na temat związków polityki fiskalnej i rynku pracy. Bardzo ważną zaletą opracowania jest dbałość o merytoryczne uzasadnienie wszelkich stwierdzeń i nieposiłkowanie się wiedzą o zabarwieniu ideologicznym lub "zdroworozsądkowym". Dzięki temu przekaz opracowania jest bardzo wiarygodny. Ta wiarygodność jest ważna, ponieważ wnioski wypływające z książki są mocne i dość „brutalne" wobec powszechnego sposobu myślenia na temat omawianej problematyki.

Dotyczy to w szczególności wniosku całości opracowania, jakim jest stwierdzenie, że znaczne ograniczenie transferów socjalnych jest warunkiem koniecznym poprawy sytuacji na rynku pracy, jak również ogólnej poprawy perspektyw gospodarczych Polski. Nadmiernie rozbudowane transfery nie dość, że nie osiągają swojego celu społecznego, to rujnują rynek pracy tak po stronie popytu na pracę, jak i podaży pracy. To wniosek, który pojawia się w wielu wypowiedziach, ale niniejsze opracowanie uzasadnia ten wniosek w sposób nie pozostawiający praktycznie wątpliwości, co do jego słuszności i ważności.

Godne podkreślenia jest również to, że przedstawiane zagadnienia nie są omawiane w sposób sugerujący nadmierne przywiązanie do któregokolwiek z nurtów myślenia ekonomicznego

i społecznego. Zamysłem publikacji było twarde trzymanie się zweryfikowanej wiedzy. Prezentowane stwierdzenia są dobrze osadzone na fundamencie teoretycznym i doskonale uzasadnione faktami o charakterze empirycznym. Wątpliwości lub zarzuty osób niepodzielających zdania autorów natrafiają na bardzo trafne merytoryczne argumenty, od razu w tym samym tomie.

Książka dotyczy zagadnień o fundamentalnym znaczeniu dla dalszego rozwoju Polski i dlatego warto polecić ją wszystkim ekonomistom, politykom i studentom zainteresowanym zagadnieniami polityki fiskalnej i rolą państwa w gospodarce.

Prof. dr hab. Marek Góra

Streszczenie

Niniejsze opracowanie poświęciliśmy związkom łączącym sektor finansów publicznych z rynkiem pracy, produktem i dynamiką wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie. Naszym głównym zamiarem było dokonanie wszechstronnej empirycznej i teoretycznej oceny wpływu sektora finansów publicznych na rynek pracy w Polsce w latach 1998-2005 oraz sformułowanie na jej podstawie propozycji pakietu prozatrudnieniowych reform fiskalnych. Szczególną uwagę poświęciliśmy instytucjom polskiego rynku pracy. Opracowanie rozpoczyna przegląd najważniejszych modeli makroekonomicznych i ustaleń empirycznych z dziedziny wzrostu gospodarczego, cyklu koniunkturalnego i ekonomii pracy. W dalszej części opisujemy ewolucję relacji między finansami publicznymi a rynkiem pracy w państwach OECD. Następnie na podstawie przeprowadzonej makro- i mikroekonomicznej analizy zmian poziomów aktywności i zatrudnienia w Polsce, formułujemy szereg wniosków co do kształtu optymalnej reformy fiskalnej w Polsce, z których najważniejszym jest zwrócenie uwagi na kluczową rolę jaką powinna w niej odgrywać reforma wydatków publicznych, w tym zwłaszcza transferów społecznych. Twierdzimy, że reforma podatkowa ma wobec reformy wydatkowej charakter uzupełniający i wzmacniający jej pozytywne oddziaływanie. Pracę zamyka opracowany na podstawie przedstawionej w dwóch pierwszych częściach diagnozy, pakiet prozatrudnieniowych propozycji reform fiskalnych.

Słowa kluczowe: Finanse publiczne, wydatki publiczne, reforma fiskalna, konsolidacja fiskalna, instytucje rynku pracy, polityka rynku pracy, system emerytalny, zabezpieczenie społeczne, opodatkowanie pracy, podaż pracy, polityka fiskalna a wzrost gospodarczy, polityka fiskalna a wahania cykliczne, polityka fiskalna a rynek pracy.

JEL: E24, E62, E65, E69, H10, H31, H53, H55, J26, J32, J38, J68, O12, O21, O23.

Część I
Teoria i praktyka

Wprowadzenie

Problematyka związków między finansami publicznymi, wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem jest częścią szerszego pytania o możliwości oddziaływania rządu[1] na gospodarkę i dobrobyt społeczny. Wiele form aktywności publicznej, gdy państwo działa jako dostarczyciel dóbr i usług lub gdy pośredniczy w redystrybucji dochodów między obywatelami, wymaga od rządu poniesienia wydatków i zebrania odpowiednich dochodów podatkowych, ma więc swój wymiar finansowy. Jednocześnie publiczne dochody i wydatki oraz stojące za nimi działania instytucji państwa, stanowią jedynie część interwencji podejmowanej przez rządy we współczesnym świecie. Szereg pól działania instytucji publicznych np. o charakterze regulacyjnym, mających często duży wpływ na gospodarkę i dobrobyt społeczny, nie uwidacznia się bezpośrednio w finansach publicznych.

Niemniej jednak sam fakt, że około 40-50 procent produktu wytworzonego w krajach rozwiniętych redystrybuowana jest za pośrednictwem państwa sugeruje, że nie można lekceważyć potencjalnego znaczenia, jakie finanse publiczne wywierają na gospodarkę. Ogromna różnorodność podejmowanych działań sprawia jednak, że ocena, w jaki sposób wpływają one na dobrobyt społeczny, nie jest sprawą łatwą. Część ma potencjalnie pozytywny wpływ na aktywność ekonomiczną i wzrost, inne z kolei negatywny, część może zwiększać nierówności społeczne, część zaś je niwelować, niektóre mogą służyć wyższemu zatrudnieniu i aktywności zawodowej, podczas gdy inne wręcz przeciwnie. Dodatkowo, poszczególne elementy polityki społeczno-gospodarczej wchodząc ze sobą w interakcje, znoszą się lub wzmacniają wzajemnie. Większość wymaga finansowania, a więc nakładania podatków, wywołujących zniekształcenia w alokacji zasobów, bądź zaciągania długu publicznego, który może potencjalnie obniżać oszczędności i inwestycje sektora prywatnego. Tym samym zrozumienie, w jaki sposób wydatki publiczne wpływają na poziom wytwarzanego produktu, wzrost gospodarczy i zatrudnienie w długim okresie, a także ocena jak zmiany w polityce fiskalnej przekładają się na dynamikę gospodarczą, w perspektywie cyklu koniunkturalnego, jest bardzo złożonym problemem, którego nawet częściowe rozwiązanie nie jest możliwe, bez budowy odpowiednio rygorystycznych narzędzi teoretycznych i ich uważnej weryfikacji empirycznej.

Celem niniejszej części jest wyznaczenie ogólnych warunków brzegowych, jakie powinna spełniać optymalna z punktu widzenia rynku pracy interwencja publiczna. Staramy się w niej zrozumieć, jakiego rodzaju efektów dla wzrostu gospodarczego i rynku pracy można spodziewać się po różnego rodzaju typach działań rządu, podejmowanych w ramach szeroko rozumianej polityki fiskalnej.[2]

W tym celu, dokonujemy w niej krytycznego przeglądu najważniejszych teoretycznych i empirycznych ustaleń współczesnej ekonomii w zakresie badań nad wzrostem gospodarczym, cyklem koniunkturalnym i rynkiem pracy. Wykorzystywanie w polityce gospodarczej jej dorobku teoretycznego i empirycznego wymaga znajomości struktury formalnej poszczególnych modeli, w stopniu umożliwiającym zrozumienie, w jaki sposób i w jakim zakresie przyjmowane założenia przekładają się na formułowane przez nie przewidywania. Podobnie, w przypadku ustaleń empirycznych, ważne jest, by pamiętać o ograniczeniach zastosowań poszczególnych procedur ekonometrycznych oraz o specyfice samych zbiorów danych, wykorzystywanych do konkretnych badań. Dlatego, omawiając najważniejsze dostępne w literaturze wyniki, staraliśmy się krytycznie odnieść zarówno do zgodności przewidywań poszczególnych modeli z obserwacjami, jak i do trudności wynikających ze stosowania różnych metod empirycznych. Biorąc to pod uwagę, w poszczególnych rozdziałach wskazu-

[1] W niniejszej części terminu „rząd" używamy w szerokim znaczeniu ekonomicznym, rozumiejąc pod nim cały zespół publicznych instytucji sprawujących władzę ustawodawczą, sądowniczą lub wykonawczą w nowoczesnych państwach – zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym. Jako synonimów terminu „rząd" używamy m.in. takich określeń jak „państwo" czy „instytucje publiczne".

[2] Należy zaznaczyć, że w niniejszym opracowaniu używamy pojęcia polityki fiskalnej przede wszystkim w tym szerokim znaczeniu. Stosunkowo rzadko odwołujemy się do jej wąskiej definicji – tożsamej z polityką sterowania popytem za pomocą odpowiednich deficytów lub nadwyżek budżetowych. Jeśli w którymś miejscu istniało szczególne ryzyko powstania nieporozumienia staraliśmy się w każdym wypadku szerzej omówić znaczenie, o które nam w danym wypadku chodziło.

jemy, na naszym zdaniem najbardziej wiarygodne wyniki teoretyczne i empiryczne, z interesującego nas zakresu. Dzięki temu, możliwe jest dokonanie pewnych uogólnień, które łącznie z diagnozą sytuacji polskiej zawartą w Części II, stanowią podstawę sformułowanych w Części III szczegółowych zaleceń dla polskiej polityki rynku pracy i zabezpieczenia społecznego.

W pierwszych dwóch rozdziałach pierwszej części omówiono najważniejsze klasy współczesnych modeli wzrostu gospodarczego oraz cyklu koniunkturalnego. Skupiono się przy tym na pytaniu o siłę i trwałość wpływu, jaki wedle współczesnej teorii ekonomii mogą wywrzeć na gospodarkę działania rządu, realizowane za pomocą narzędzi polityki fiskalnej. Rozdział trzeci dotyczy teoretycznych modeli rynku pracy, koncentrując się na roli, jaką transfery społeczne i podatki odgrywają dla popytu na pracę i jej podaży w krótkim i długim okresie. W kolejnych trzech rozdziałach przewidywania teoretyczne zostały skonfrontowane z wynikami literatury empirycznej, zajmującej się odpowiednio determinantami wzrostu gospodarczego w długim okresie, wpływem szoków fiskalnych na koniunkturę gospodarczą w perspektywie cyklicznej oraz relacjami między transferami społecznymi, opodatkowaniem i instytucjami rynku pracy a zatrudnieniem i bezrobociem. Część zamykają wnioski dla polityki gospodarczej.

Rozdział 1
Finanse publiczne i długookresowy wzrost gospodarczy – teoria

1.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale zagadnienie wpływu finansów publicznych na gospodarkę rozpatrujemy z perspektywy długiego horyzontu czasowego, w którym o jej wynikach decyduje strona podażowa. W rozdziale zastanawiamy się nad tym, jak w świetle teoretycznych ustaleń ekonomii, finanse publiczne i polityka fiskalna wpływają na poziom produktu i stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie. Analizując strukturę teoretyczną głównych klas modeli wzrostu, zwracamy uwagę na rolę, jaką dla trwałości oddziaływań polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy, odgrywa założenie o występowaniu tzw. efektów skali. Rozdział kończy podsumowanie wskazujące na, naszym zdaniem, najbardziej wiarygodne empirycznie i teoretycznie modele wzrostu gospodarczego. Dyskutujemy w nim, w jaki sposób i w jakim zakresie, w świetle przewidywań tych modeli, rząd może, za pośrednictwem polityki fiskalnej, wpłynąć na stopę wzrostu gospodarczego i poziom produktu w długim okresie.

1.2. Finanse publiczne w neoklasycznej teorii wzrostu

Pierwsze, konstruowane głównie[1] w latach 50 i 60-tych ubiegłego stulecia tzw. **neoklasyczne modele wzrostu gospodarczego** (por. m.in. Solow (1956), Swann (1956), Cass (1965), Koopmans (1965)) przewidywały, że tempo w jakim w długim okresie powiększa się produkt przypadający na jednego mieszkańca, zależy tylko od dynamiki postępu technicznego. Innymi słowy, stopa wzrostu produktu per capita według teorii neoklasycznej nie zależy w długim okresie ani od stopy inwestycji, ani poziomu edukacji, ani od struktury dochodów i wydatków rządowych i jest w całości egzogeniczna[2].

Choć modele neoklasyczne nie dają żadnych przesłanek co do natury czynników, jakie mogą decydować o długookresowej stopie postępu technicznego, to poszczególne kraje mogą według nich trwale różnić się posiadanym bogactwem, jeśli (z zewnętrznych wobec modelu przyczyn) ich stopy oszczędności są różne. Takie stosunkowo proste podejście, okazuje się dobrze odpowiadać danym empirycznym, zwłaszcza po rozszerzeniu klasycznego modelu Solowa, w sposób zaproponowany w pracy Mankiwa, Romera i Weila (1992). Według przewidywań tego modelu, logarytm produktu przypadającego na jednostkę znormalizowanej pracy, powinien w długim okresie (na tzw. ścieżce zrównoważonego wzrostu) wynosić

$$\ln y^* = \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta}\ln s_K + \frac{\beta}{1-\alpha-\beta}\ln s_H - \frac{\alpha+\beta}{1-\alpha-\beta}\ln(n+g) \qquad (1.2.1)$$

[1] Prekursorskim neoklasycznym modelem wzrostu był model Ramseya (1928). Modelem neoklasycznym jest także uogólniony model Solowa zaproponowany w pracy Mankiw et al. (1992)

[2] Przewidywania modeli neoklasycznych są konsekwencją przyjętych założeń co do funkcji produkcji $Y=F(K,L)$. W szczególności zakłada ona dodatnie lecz malejące krańcowe stopy zwrotu ze względu na każdy ze swoich argumentów (tzn. $F_K>0, F_L>0, F_{KK}<0$ i $F_{LL}<0$), stałe przychody skali $(F(aK,aL)=aF(K,L))$ oraz spełnienie tzw. warunki Inady mówiących, że krańcowy zwrot z kapitału/pracy zbliża się do nieskończoności gdy kapitał/praca spadają do zera albo też obniża się do zera, gdy zasób kapitału/pracy rośnie do nieskończoności. Rezygnacja z któregoś z tych założeń powoduje istotną zmianę przewidywań modelu w zakresie charakteru długookresowego wzrostu a także potencjalnego zakresu skuteczności polityki fiskalnej.

Przy czym s_K i s_H oznaczają część całkowitego dochodu przeznaczaną w gospodarce na akumulację odpowiednio kapitału fizycznego (K) i kapitału ludzkiego[3] (H), n jest stopą przyrostu naturalnego, g stopą wzrostu produktywności pracy, natomiast α i β oznaczają krańcowe produktywności obu rodzajów kapitału.[4]

Estymując jedną z wersji równania 1.2.1 na międzynarodowych danych przekrojowych, Mankiw et al. (1992) potrafili wyjaśnić istotną część obserwowanych na świecie rozpiętości w dochodzie, za pomocą zróżnicowania stóp inwestycji w oba rodzaje kapitału oraz dynamiki przyrostu naturalnego. Cecha[5] ta nie oznacza oczywiście, że kapitał ludzki jest z punktu widzenia teorii neoklasycznej kluczowym determinantem wzrostu w długim okresie, lecz tylko, że znaczne różnice w poziomie produktu można przypisać różnym (prywatnym lub publicznym) wyborom dokonanym w poszczególnych krajach w przeszłości, w zakresie oszczędzania i inwestowania w kapitał ludzki. Ma to istotne konsekwencje dla oceny skuteczności wpływu działań państwa na wzrost gospodar-

Tablica 1.1: Rozbicie różnic w PKB w roku 1988 pomiędzy czynniki.

Kraj	Produkt	Kapita rzeczowy	Kapita ludzki	TFP
USA	1.000	1.000	1.000	1.000
Luksemburg	0.986	1.116	0.805	1.098
Kanada	0.941	1.002	0.908	1.034
Szwajcaria	0.874	1.189	0.832	0.883
Australia	0.843	1.094	0.900	0.856
Belgia	0.836	1.023	0.836	0.978
Włochy	0.834	1.063	0.650	1.207
RFN	0.818	1.118	0.802	0.912
Francja	0.818	1.091	0.666	1.126
Holandia	0.806	1.060	0.803	0.946
Szwecja	0.787	1.029	0.853	0.897
Norwegia	0.759	1.196	0.909	0.699
⋮				
Polska	0.238	1.278	0.795	0.235
⋮				
Uganda	0.032	0.362	0.390	0.224
Burundi	0.030	0.495	0.395	0.152
Malawi	0.030	0.677	0.427	0.102
Burkina Faso	0.029	0.581	0.502	0.101
Myanmar (Birma)	0.029	0.668	0.396	0.109
Niger	0.029	0.680	0.325	0.129

Źródło: Hall, Jones (1996).

[3] Szersze omówienie koncepcji kapitału ludzkiego znajduje się w dalszej części rozdziału poświęconej endogenicznej teorii wzrostu.

[4] Model zakłada funkcję produkcji w postaci Cobba-Douglasa tj. $Y=K^{\alpha}H^{\beta}(AL)^{1-\alpha-\beta}$. W równaniu 1.2.1 produkt Y_t znormalizowano zarówno liczebnością populacji $L_t=L_0e^{nt}$, jak i technologią $A_t=A_0e^{gt}$. Jeśli więc $y_t = \frac{Y_t}{A_t L_t}$, to równanie 1.2.1 implikuje także, że w stanie ustalonym, gdy $y_t=const$, to produkt na głowę rośnie wg stopy g, gdyż $\Delta\ln A_t y_t=\Delta\ln A_t y_t^*=\Delta\ln A_t+\Delta\ln y^*=\Delta\ln A_t=g$.

[5] Model neoklasyczny bez kapitału ludzkiego nie jest tak dobrze dopasowany do danych, gdyż stwierdzone różnice w stopach oszczędności i przyrostu naturalnego w różnych krajach świata są zbyt małe, by same z siebie odpowiadać za obserwowane różnice w poziomie dochodu. W szczególności, gdy dla prawdopodobnych wartości parametrów (por. Romer (2000)) α=0.35 i β=0.4 w dwóch krajach w których stopy inwestycji brutto różnią się o połowę, a $n+g$ o jedną piątą, to w modelu Mankiwa et al. (1992) poziom dochodu na głowę w kraju bogatszym przekroczy niemal 16 krotnie dochód kraju biedniejszego (co jest zgodne z obserwacjami), podczas gdy w modelu bez kapitału ludzkiego implikowany dystans będzie dziesięciokrotnie mniejszy.

czy. Przyjmując perspektywę neoklasyczną trzeba zgodzić się na to, że rząd może co najwyżej przejściowo wpływać na poziom produktu, zwiększając stopę inwestycji i wskaźnik skolaryzacji, przy czym ma to sens tylko do pewnego, najlepszego z punktu widzenia dobrobytu społecznego, punktu. Jeśli w gospodarce osiągnięty został optymalny poziom oszczędności, rola rządu się kończy – wzrost dobrobytu następować będzie pod wpływem czynników całkowicie zewnętrznych, niezależnych od działań instytucji państwa.

Pytanie o to, czy w kraju, w którym oszczędności są zbyt niskie, rząd może spowodować ich skuteczne podniesienie, pozostaje jednak w ramach teorii neoklasycznej bez wyraźnej odpowiedzi, gdyż struktura teoretyczna jej modeli jest pod tym względem zbyt prosta. Co więcej, teoria neoklasyczna nie wyjaśnia w sposób satysfakcjonujący, dlaczego szereg krajów potrafiło, po okresie długotrwałej stagnacji i niskiego produktu, wejść w okres szybkiego wzrostu, bez wyraźnego zwiększania (w okresie początkowym) stopy oszczędności lub akumulacji kapitału ludzkiego. Nie wyjaśnia także, dlaczego w bardzo podobnych pod względem obu parametrów gospodarkach, może, w pewnych okolicznościach, dojść do znacznych różnic w stopach wzrostu produktywności pracy. Literalne potraktowanie zmian w produktywności, jako zjawiska egzogenicznego, prowadzi więc do wniosku, że wpływ wszystkich instrumentów polityki gospodarczej na tempo wzrostu, może przejawiać się tylko przejściowo za pośrednictwem akumulacji kapitału. Wydaje się to być mało satysfakcjonujące teoretycznie i empirycznie, zważywszy, że wzrost całkowitej produktywności czynników produkcji (TFP) odpowiada za bardzo istotną część zarówno przyrostu bogactwa w krajach OECD w okresie powojennym, jak również dystansu rozwojowego dzielącego obecnie poszczególne kraje od siebie nawzajem – nawet w sytuacji, gdy uwzględnimy różnice w kapitale ludzkim dzielące poszczególne regiony (por. Tablica 1.1). W rezultacie, znaczną część obserwowanych różnic w dochodzie i tempie wzrostu gospodarczego na świecie, trzeba przypisać czynnikowi, którego teoria neoklasyczna nie potrafi, nawet częściowo, wyjaśnić.

1.3. Finanse publiczne w nowej teorii wzrostu

Sytuację tę, będącą niewątpliwym wyzwaniem dla teorii wzrostu, zmieniło pojawienie się pod koniec lat osiemdziesiątych nowej klasy modeli, objętych, mimo znacznej wewnętrznej niejednorodności, wspólną nazwą **endogenicznej teorii wzrostu** (por. m.in. Romer (1986), Lucas (1988), Jones (1995), Aghion i Howitt (1998)). Ich cechą jest to, że własności opisywanych przez nie gospodarek determinowane są przez indywidualne decyzje postępujących optymalnie gospodarstw domowych oraz firm, na które z kolei pośrednio wpływa polityka rządu. Jednostki decydują o poziomie konsumpcji i oszczędności, wybierając także proporcje czasu przeznaczonego na pracę, naukę oraz wypoczynek. Z kolei firmy, wytwarzając produkt, zgłaszają popyt na czynniki produkcji i decydują o poziomie nakładów na badania i rozwój. Rząd subsydiuje różne formy aktywności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, nakładając podatki, dostarczając dobra i usługi publiczne oraz pośrednicząc w transferach.

Podobnie jak w przypadku teorii neoklasycznej, także w nowej teorii wzrostu warunkiem *sine qua non* utrzymania dodatniej stopy wzrostu gospodarczego per capita w długim okresie, jest istnienie mechanizmu zapewniającego nieustanne zwiększanie się krańcowej produktywności kapitału. W odróżnieniu jednak od modeli starszej generacji, nie jest on w pełni egzogeniczny, choć u jego podstaw leżą procesy o charakterze zewnętrznym. Endogeniczna teoria wzrostu zawiera bowiem mechanizmy, dzięki którym działania poszczególnych gospodarstw domowych, firm i rządu mogą modyfikować np. dynamikę pojawiania się innowacji lub wpływać na lepsze wykorzystanie zasobów istniejących w gospodarce. Teoria ta pozwala więc na rozpoznanie szerszego niż w przypadku swojej poprzedniczki katalogu czynników determinujących wzrost oraz dokonanie skwantyfikowanej oceny ich wpływu na jego wysokość w długim okresie. Co ważne, przewidywania teorii poddają się weryfikacji empirycznej, dzięki czemu mogą być potencjalnie użyte do formułowania zaleceń z zakresu polityki gospodarczej, w sposób znacznie bardziej wiarygodny i spójny, niż byłoby to możliwe tylko na podstawie badań empirycznych lub pozbawionych odpowiedniego rygoryzmu spekulacji teoretycznych. W tym kontekście należy zaznaczyć, że endogeniczna teoria wzrostu nie dostarcza w pełni jed-

noznacznej oceny wpływu, jaki działania rządu mogą wywierać na podstawowe agregaty makroekonomiczne. Wynika to z jej znacznego wewnętrznego zróżnicowania.

Implikacje poszczególnych modeli zależą bowiem od przyjmowanych założeń i wbudowanych w strukturę modeli mechanizmów formalnych odpowiadających np. za akumulację kapitału, czy sposób, w jaki rozpowszechniają się w gospodarce innowacje. Jest to o tyle ważne, że niekiedy w materiałach poświęconych polityce gospodarczej (por. np. Leach (2003)), jako argument przemawiający za pewnym typem wyborów publicznych, przytacza się zalecenia formułowane na podstawie przewidywań jednego typu modeli wzrostu endogenicznego, pomijając to, że inna ich klasa może odmiennie postrzegać potencjalny zakres skuteczności tego typu działań. Dlatego też, ważnym elementem oceny poszczególnych modeli, zanim zostaną one użyte jako narzędzie wspierające politykę gospodarczą, jest niezależna konfrontacja ich przewidywań z obserwacjami.[6] Wydaje się, że modele, które mają trudności z wyjaśnieniem obserwowanych prawidłowości empirycznych, są także mniej wiarygodne w formułowaniu przewidywań co do wpływu, jaki polityka fiskalna wywiera na wzrost gospodarczy w długim okresie.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić kilka podstawowych klas modeli endogenicznego wzrostu, różniących się między sobą pod względem czynnika odpowiadającego za wzrost produktywności kapitału. Pierwszą z wyróżnionych klas tworzy grupa modeli, w których źródłem wzrostu jest **akumulacja kapitału fizycznego**. Drugą grupę tworzą modele upatrujące przyczyn długookresowego wzrostu w **działalności R&D**. Natomiast trzecia gałąź modeli szuka jego genezy wzrostu w **kapitale ludzkim**, będącym dodatkowym, komplementarnym wobec pracy, czynnikiem produkcji. Wyróżnione klasy modeli są w dużej mierze pochodną redukcjonistycznej metody naukowej, wymagającej wyodrębnienia w ramach modelu tylko tych elementów, które są z danej perspektywy istotne, a pominięcia wszystkich pozostałych. Możliwe jest jednak budowanie modeli hybrydowych, dziedziczących własności po swoich elementach składowych. Z kolei w każdej klasie, poszczególne modele mogą formułować nieco inne przewidywania, przede wszystkim ze względu na różną wewnętrzną strukturę formalną. Podstawowa linia podziału przebiega między modelami, które przewidują istnienie efektów skali, dzięki którym rząd może wpływać na stopę wzrostu w długim okresie oraz nie przewiduje istnienia tych efektów, co oznacza, że polityka gospodarcza może zdecydować, co najwyżej o przejściowych zmianach stopy wzrostu produktu i wpłynąć permanentnie jedynie na jego poziom.

1.3.1. Inwestycje a wzrost gospodarczy w długim okresie

Trwały wzrost gospodarczy wymaga ciągłej akumulacji kapitału. W modelach neoklasycznych była ona możliwa dzięki egzogenicznemu postępowi technologicznemu, który powodował nieustanny wzrost krańcowej produktywności inwestycji. Założenie to stanie się jednak niepotrzebne jeśli przyjmiemy, że funkcja produkcji nie ma, jak miało to miejsce w teorii neoklasycznej, malejących lecz stałe przychody skali, z kapitału zaangażowanego w produkcję[7] (por. Rebelo (1991)) lub, że w gospodarce występują efekty upowszechniania wiedzy[8], w wyniku których produktywność danej firmy podnosi się także dzięki inwestycjom, których ona sama nie dokonuje (por. Romer (1986), Hornung (2000)). Pokrewnym mechanizmem generującym wzrost w długim okresie jest także zaproponowane w pracy Jonesa i Manuellego (1990) odrzucenie drugiego warunku Inady.[9] W modelach AK nie istnieje optymalny zasób kapitału, powyżej którego akumulacja jest nieefektywna nawet w przypadku, gdy dostępna technologia nie zmienia się, co powoduje, że produkt na głowę może rosnąć nieograniczenie w tempie przyrostu zasobu kapitału per capita. W rezultacie implikowana stopa wzrostu produktu na jednego mieszkańca w długim okresie zależy, proporcjonalnie, od liczebności

[6] W przypadku teorii wzrostu konfrontacja ta polegać może m.in. na empirycznej weryfikacji założeń lub implikacji modelu (np. istnienia konwergencji warunkowej lub efektów skali).

[7] Modele te nazywa się ze względu na podstawową postać funkcji produkcji y=AK, modelami AK, przy czym kapitał należy interpretować zarówno jako kapitał fizyczny jak i ludzki, w przeciwnym bowiem przypadku trudno jest uzasadnić to, że przychody skali nie są malejące.

[8] Modele z upowszechnianiem wiedzy (ang. *knowledge spillovers*) zawierają neoklasyczną funkcję produkcji, w której poziom technologii zależy np. od całkowitego zasobu kapitału w gospodarce. W rezultacie ich przewidywania są bardzo zbliżone do modeli AK przez co oba typy modeli są na ogół utożsamiane i znane pod nazwą „modeli typu AK".

[9] W modelu Jonesa-Manuellego funkcja produkcji łączy w sobie model neoklasyczny i model AK przyjmując postać $Y=F(K,L)=AK+BK^{\alpha}L^{1-\alpha}$, a w konsekwencji $\lim_{K\to+\infty}\frac{\partial Y}{\partial K}=A>0$. Z tego względu zaliczamy go tu do modeli AK.

populacji (Romer (1986), Rebelo (1991)) lub stopnia zaawansowania technologicznego (Jones i Manuelli (1990)). Modele te przewidują więc istnienie efektów skali.[10] Jedną z konsekwencji tej cechy modeli AK jest silna negatywna korelacja między podatkami dochodowymi, a wzrostem gospodarczym w długim okresie. Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacji, gdy zmniejszające zwrot z inwestycji podatki, finansują wydatki o charakterze transferowym, nie wpływają bowiem one zupełnie na wzrost w długim okresie, obniżając jednocześnie produkt, za sprawą niższej podaży pracy. Jeśli jednak wydatki publiczne są produktywne tzn. rząd dostarcza dobra i usługi wpływające dodatnio na prywatny zwrot z inwestycji (por. Barro (1990)) np. w postaci szeroko pojętej infrastruktury, to istnieje optymalny poziom interwencji publicznej, maksymalizujący stopę wzrostu gospodarczego. Model Barro przewiduje tym samym, że w sytuacji zbyt małych wydatków, rząd nie wykorzystuje potencjalnych korzyści, jakie gospodarka mogłaby odnieść z dodatkowej infrastruktury, płacąc za to stosunkowo niewielkimi zniekształceniami podatkowymi. Gdy natomiast wydaje zbyt dużo, to niekorzystny wpływ opodatkowania na inwestycje prywatne przeważa nad pozytywnym oddziaływaniem produktywnych wydatków rządowych. Zarówno więc zbyt mała jak i zbyt duża obecność rządu w gospodarce działa przeciwwzrostowo. Obok przeciętnych i krańcowych stawek podatkowych, na wzrost w modelach AK wpływ ma także struktura opodatkowania. Zalecają one, by główne źródło finansowania produktywnych wydatków rządowych stanowiły podatki pośrednie. Wynik Chamleya (1986), w którym podatek nałożony na zwrot z kapitału powinien być zerowy, nie jest w nich jednak prawdziwy, gdyż w sytuacji względnej rzadkości dóbr publicznych, także finansowane podatkami dochodowymi inwestycje infrastrukturalne będą działać prowzrostowo. Wspólną cechą omawianych modeli jest to, że implikują one pozytywny wpływ na wzrost w długim okresie, ze strony polityki polegającej na wspieraniu przez rząd oszczędności i akumulacji kapitału, poprzez np. subsydiowanie inwestycji lub zwrotu z inwestycji oraz aktywną działalność rządu, jako dostarczyciela produktywnych dóbr i usług, w tym zwłaszcza infrastruktury. Inwestycje publiczne nie powinny jednak przekraczać poziomu, powyżej którego straty wynikające z zakłócających alokację podatków przekraczają korzyści dostarczane przez produktywny kapitał publiczny. Używając modeli AK jako narzędzia wspomagającego decyzje z zakresu polityki gospodarczej trzeba jednak pamiętać, że implikowane przez nie efekty skali, przewidujące, że kraje większe lub dysponujące nowocześniejszą technologią powinny rozwijać się szybciej, zostały poddane silnej krytyce empirycznej (por. np. Jones (1995)). W istocie rzeczy, liczba mieszkańców oraz poziom technologii podniósł się w ciągu ostatniego stulecia w USA (oraz innych krajach będących światowymi liderami rozwoju) bardzo wyraźnie, podczas gdy w tym samym czasie stopa wzrostu produktu per capita praktycznie nie uległa zmianie.

1.3.2. Badania naukowe a wzrost gospodarczy w długim okresie

Druga klasa modeli wzrostu endogenicznego koncentruje się na znajdujących się w centrum teorii neoklasycznej, lecz niewyjaśnianych przez nią, procesach decydujących o postępie technologicznym. Są to tzw. modele zmiany technologicznej. Pierwsza gałąź tej klasy modeli została zapoczątkowana pracą Romera (1990), następnie uogólnioną przez Jonesa (1995). Zakłada ona, że w gospodarce istnieje sektor odpowiedzialny za wytwarzanie dóbr kapitałowych, które następnie używane są do produkcji dóbr konsumpcyjnych. Firmy zaangażowane w tym sektorze, inwestując w działalność badawczorozwojową, liczą na dokonanie innowacji, z której następnie czerpią zyski sprzedając swój wynalazek producentom dobra finalnego. Szybkość dokonywania innowacji zależy w modelach Romera i Jonesa od liczby naukowców zaangażowanych w badania oraz zgromadzonego zasobu wiedzy. Model Romera przyjmuje przy tym, że krańcowa produktywność pracy naukowej zależy liniowo od zgromadzonego w gospodarce zasobu wiedzy, podczas gdy w modelu Jonesa występuje efekt wyczerpywania, tzn. większy zagregowany zasób wiedzy powoduje mniejszy krańcowy zwrot z pracy naukowej.[11]

---

[10] Formalnie rzecz biorąc w modelach typu Romera-Rebelo tempo wzrostu w długim okresie wynosi $g_y=\Phi_{RR}L^{\mu}+\phi_{RR}$ gdzie L jest liczebnością populacji, Φ_{RR} stałą zależną od parametrów funkcji użyteczności i (stałego w modelu) poziomu technologii, ϕ_{RR} uwzględnia stopy amortyzacji i dyskonta, natomiast μ jest parametrem funkcji produkcji. W modelu Jonesa i Manuellego długookresowa stopa wzrostu jest proporcjonalna do poziomu technologii tzn. $g_y=\Phi_{JM}A+\phi_{JM}$, przy czym stałe Φ_{JM} i ϕ_{JM} są jakościowo podobne do stałych z modeli Romera i Rebelo.

[11] Formalnie rzecz biorąc równanie akumulacji wiedzy w obu modelach przyjmuje postać: $\dot{A} = \delta L_A^{\lambda} A^{\phi}$, przy czym u Romera $\phi=\lambda=1$ podczas gdy u Jonesa $\phi<1$ i $\lambda\leq1$ W istocie rzeczy model Romera jest więc granicznym przypadkiem modelu Jonesa, dla niegenerycznie wybranych parametrów.

W obu wypadkach, pojawiające się w gospodarce innowacje, zmniejszając koszt jednostki kapitału powodują, że inwestycje nigdy nie przestają być opłacalne. Różne założenia w zakresie krańcowej produktywności działalności R&D powodują jednak, że o ile u Romera stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie jest dodatnio skorelowana z liczbą naukowców, co oznacza, że model ten implikuje istnienie efektów skali z działalności badawczo rozwojowej, to u Jonesa dodatnia korelacja zachodzi między stopą wzrostu a stopą przyrostu naturalnego. Innymi słowy, w modelu Romera kraje większe, lub dysponujące większą liczbą naukowców, powinny rozwijać się szybciej, a w modelu Jonesa szybszy wzrost w długim okresie zachodzi w tych państwach, w których liczba badaczy szybciej rośnie.[12]

Ponieważ efekty skali przewidywane przez model Romera są sprzeczne z obserwacjami (por. Jones i Williamson (1999)) model ten, będący jednym z pionierskich modeli endogenicznej teorii wzrostu nie wydaje się być dobrym narzędziem do formułowania przewidywań, co do wpływu publicznych wydatków na badania i rozwój na wzrost gospodarczy w długim okresie. Wady tej nie ma jednak model Jonesa[13], w którym efekty skali nie występują, lecz który jednocześnie przewiduje, że utrzymanie dodatniej stopy wzrostu przez kraj, w którym przyrost naturalny jest zerowy lub ujemny, jest możliwe tylko przejściowo, poprzez zwiększenie odsetka populacji zaangażowanej w badania. O ile więc w modelu Romera wyższe nakłady na badania i rozwój (finansujące np. większą liczbę naukowców) oznaczają trwale szybszą stopę wzrostu, to w modelu Jonesa mogą doprowadzić co najwyżej do podniesienia jej tylko przejściowo, a wzrost w długim okresie jest całkowicie niezależny od polityki fiskalnej.[14]

Bardzo podobnego rozróżnienia, między trwałym i przejściowym wpływem wydatków badawczo rozwojowych na stopy wzrostu, można dokonać między modelami Grossmana i Helpmana (1991), Aghiona i Howitta (1992) z jednej strony[15], a modelami Dinoupolousa i Thompsona (1998), Peretto (1998), Younga (1998) oraz Howitta (2000) z drugiej. Tworzą one drugą gałąź omawianej klasy modeli endogenicznego wzrostu, w centrum której znajduje się modelowanie procesu kreatywnej destrukcji. Modele te wyraźnie rozgraniczają proces innowacji, od akumulacji kapitału i oszczędzania. Pojawiające się w gospodarce innowacje powodują powstanie rent monopolistycznych, z których korzystają innowatorzy, w zamian za wcześniej poniesione nakłady badawczo rozwojowe. Trwałość tych rent jest jednak ograniczona, gdyż wcześniej czy później zostaną one wyparte z rynku przez technologie nowszej generacji. Innowacje przyczyniają się do zwiększenia bądź różnorodności dóbr pośrednich, które mogą być wykorzystane do produkcji dobra finalnego, bądź też do zmiany jakości dóbr kapitałowych, a tym samym ich ceny względnej w porównaniu z jednostką dobra finalnego.

Pierwsza generacja modeli tego typu formułowała dwa przewidywania wyraźne rozbieżne z obserwacjami. Po pierwsze, podobnie jak w modelu Romera (1990), implikowały one efekty skali – większa liczba naukowców powinna oznaczać wyższe tempo wzrostu, po drugie, nie tłumaczyły dlaczego kraje w niewielkim stopniu wspierające własne badania i rozwój niekiedy rozwijają się bardzo szybko, niwelując dystans względem państw będących światowymi liderami technologii. Nowsza generacja modeli likwiduje te własności przewidując możliwość importu technologii lub jej imi-

[12] Formalnie rzecz biorąc w modelu Romera stopa wzrostu produktu na głowę w stanie ustalonym wynosi $g_y=\Phi_R L_A$, podczas gdy u Jonesa $g_y=\Phi_J n_A$ gdzie L_A i n_A oznaczają odpowiednio liczbę naukowców i stopę wzrostu ich liczby w długim okresie, zaś Φ_R i Φ_J są stałymi, których wielkość zależy od produktywności technologii użytej w sektorze badawczo rozwojowym. Zauważmy, że fakt, iż liczba naukowców jest z góry ograniczona przez liczbę ludności, powoduje, że stopę wzrostu liczby naukowców można w długim okresie utożsamiać ze stopą przyrostu naturalnego.

[13] Pokrewnymi, choć nieco bardziej złożonymi w swojej strukturze są m.in. modele Kortuma (1997) i Segerstroma (1998), które formułują analogiczne przewidywania do modelu Jonesa (1995). Modele te, ze względu na postać przewidywanej przez nie stopy wzrostu gospodarczego w długim okresie, nazywane są niekiedy modelami semi-endogenicznej teorii wzrostu.

[14] Co nie oznacza, że rząd nie może w pewnym stopniu wpłynąć na długookresową stopę wzrostu, także w modelu Jonesa. Można w nim bowiem wyróżnić dwa takie obszary potencjalnej interwencji. Pierwszym z nich jest polityka nakierowana na trwałe zwiększenie stopy przyrostu naturalnego n, a tym samym populacji naukowców. Drugim z kolei, zwiększenie produktywności sektora B&R Φ_J co jest jednak równoznaczne ze zmianą parametru modelu, dotyczy więc raczej działań z zakresu polityki regulacyjnej niż ściśle rozumianej polityki fiskalnej.

[15] Modele te można w zasadzie traktować jako dokładniejsze na poziomie mikro specyfikacje modelu Romera (1990). W obu długookresowa stopa wzrostu produktu *per capita* jest proporcjonalna do liczebności populacji tzn. $g_y=\Phi_{GH}L$ lub $g_y=\Phi_{AH}L$ gdzie stałe Φ_{GH} i Φ_{AH} zależą od partametrów modelu, w tym także tych decydujących o produktywności w sektorze odpowiedzialnym za wytwarzanie innowacji.

tacji[16] oraz zakładając, że rosnąca różnorodność dóbr odmiennych generacji i jakości redukuje efektywność działalności R&D, której skutki rozkładają się na większą liczbę sektorów. Innymi słowy, wzrostowi populacji i całkowitej liczby naukowców towarzyszy adekwatny wzrost różnorodności sektorów tak, że w każdym z nich z osobna nie dochodzi do intensyfikacji działalności badawczej, co eliminuje efekty skali. W rezultacie stopa wzrostu w długim okresie jest w nich, podobnie jak w modelu Jonesa, proporcjonalna do stopy wzrostu liczby naukowców zaangażowanych w badania.

Niezależnie od tego czy dany model implikuje występowanie efektów skali czy nie, wszystkie modele, upatrujące źródeł wzrostu w długim okresie po stronie działalności badawczo-rozwojowej, formułują podobne zalecenia wobec polityki gospodarczej, różniąc się jednak znacznie w ocenie tego czy interwencja rządu może zwiększyć stopę wzrostu permanentnie (jak to ma miejsce w modelach z efektami skali), czy tylko przejściowo (w przypadku modeli bez efektów skali). Ze względu jednak na rangę dla wzrostu gospodarczego, jaką wszystkie modele zmiany technologicznej przypisują badaniom naukowym, przewidują one, że polityka gospodarcza może wpłynąć na dobrobyt społeczny w długim okresie, przede wszystkim oddziałując na tempo powstawania i wdrażania innowacji w gospodarce. Formułowane zalecenia obejmują przede wszystkim subsydiowanie i preferencyjne opodatkowanie badań naukowych, a także zbilansowanie ochrony patentowej efektów działalności badawczo-rozwojowej z zyskami dla konsumentów, płynącymi z większego poziomu konkurencji, gdy dopuszcza się łatwą możliwość imitacji. W zakresie relacji między subsydiowaniem działalności R&D omawiane modele przewidują, że zwiększenie wydatków na ten cel, w skali całej gospodarki, powinno mieć pozytywny wpływ na wzrost (choć w przypadku braku efektów skali tylko przejściowo), przy czym szczególnie efektywne w tym względzie są wydatki na działalność *stricte* innowacyjną, a nie imitacyjną[17] (Davidson i Segerstrom (1997)). Implikacje w zakresie opodatkowania dotyczą przede wszystkim redukcji podatków nałożonych na kapitał, które obniżając inwestycje w obszarze R&D zmniejszą stopę wzrostu trwale lub przejściowo, zależnie od istnienia efektów skali. Podatki, które nie mają wpływu na tempo powstawania innowacji (tak jak podatki pośrednie) są natomiast neutralne dla wzrostu w długim okresie, nawet gdy istnieją efekty skali (por. Zeng i Zhang (2001)), choć mogą wpływać na poziom produktu, obniżając podaż pracy lub kapitału. Szczególny aspekt polityki gospodarczej, na który interesujące nas modele zwracają uwagę, dotyczy roli jaką w dokonywaniu i wdrażaniu innowacji odgrywa polityka konkurencji. O ile jednak pierwsza generacja modeli zmiany technologicznej zakładała, że polityka rządu nakierowana na likwidację rent monopolistycznych (por. Grossman i Helpman (1991)) może prowadzić do osłabienia zachęt do innowacji, a tym samym do spadku stopy wzrostu w długim okresie, to nowsze modele (Aghion, Harris, Howitt i Vickers (2001)) implikują A-kształtną zależność między polityką konkurencji a wzrostem gospodarczym, który jest najwyższy w wypadku odpowiedniego zbilansowania ograniczających konkurencję zachęt do innowacji z podnoszącymi ją instrumentami demonopolizacyjnymi.[18] Zbyt duża lub zbyt mała ochrona przed konkurencją osłabia zachęty do innowacji i zmniejsza stopę długookresowego wzrostu.

1.3.3. Edukacja a wzrost gospodarczy w długim okresie

Alternatywnym pomysłem na przełamanie skutków, jakie neoklasyczna postać funkcji produkcji niesie dla wzrostu gospodarczego w długim, okresie jest wprowadzenie trzeciego czynnika produkcji w postaci tzw. kapitału ludzkiego. Reprezentuje on komplementarną wobec „czystej" pracy wiedzę, która dzięki zaangażowaniu w proces produkcji zwiększa jej krańcową produktywność, a tym samym i produkt wytwarzany przy danym zasobie kapitału fizycznego. Endogenizacji w modelach z kapitałem ludzkim podlega decyzja o czasie i (rzadziej) nakładach poświęconych na oświatę. Produkcja drugiej formy kapitału przebiega więc w osobnym sektorze edukacyjnym (Lucas (1988)) lub sektorze wytwarzającym także dobra kapitałowe i finalne (Rebelo (1991)). Istnienie kapitału ludzkiego powoduje, że przezwyciężone zostają malejące przychody skali z kapitału fizycz-

[16] Szerzej efekty imitacji omawiamy w opisie następnej klasy modeli endogenicznego wzrostu.
[17] Subsydiowanie działalności R&D nie wpływa na produktywność sektora badawczo-rozwojowego, a więc nie ma permanentnego wpływu na wzrost w modelach bez efektów skali.
[18] Ponieważ w modelach zmiany technologicznej drugiej generacji nie ma efektów skali, omawiane zjawisko wiąże się ze wzrostem produktywności w sektorze badawczo-rozwojowym.

nego, którego akumulacja może trwać w nieskończoność, o ile rośnie także zasób zgromadzonej wiedzy. Należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od modeli AK, podstawowy model wzrostu z kapitałem ludzkim nie implikuje wprost występowania efektów skali, przewidując, że stopa wzrostu w długim okresie zależy proporcjonalnie od produktywności w sektorze edukacyjnym, a nie od liczby nauczycieli.[19]

Empirycznie niewygodną cechą modelu Lucasa jest implikowane przezeń 7-10 procentowe tempo konwergencji realnej, znacznie przekraczające obserwowaną wartość, którą szacuje się na około 2 punkty procentowe rocznie. Cechy tej nie ma model Ortiguery i Santosa (1997), w którym równanie akumulacji kapitału ludzkiego zostało zmodyfikowane względem postaci przyjętej przez Lucasa, tak aby uwzględnić koszty dostosowania. Model ten zachowuje podstawową cechę modelu pierwotnego, tzn. proporcjonalną zależność długookresowej stopy wzrostu od produktywności w sektorze edukacyjnym.

Budzącą pewne wątpliwości teoretyczne cechą modelu Lucasa-Ortiguery-Santosa jest niegeneryczna – liniowa – postać funkcji odpowiedzialnej za produkcję kapitału ludzkiego. Gdyby założyć, że sektor edukacyjny nie ma stałych lecz malejące przychody skali, a tym samym, że podnoszenie przeciętnego poziomu umiejętności staje się coraz trudniejsze wraz ze wzrostem zgromadzonego zasobu wiedzy, to stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie byłaby zerowa.[20] Spostrzeżenie to osłabia teoretyczne uzasadnienie twierdzenia, że akumulacja kapitału ludzkiego może, sama w sobie, stanowić źródło trwałego wzrostu gospodarczego. W ogólniejszej postaci modelu Lucasa wpływa ona przede wszystkim na poziom produktu, a nie na jego stopę wzrostu. Jednak nawet gdy przychody skali w sektorze edukacyjnym są malejące,[21] to każda innowacja prowadząca do wzrostu produktywności w sektorze edukacyjnym podniesie przejściowo dynamikę akumulacji obu rodzajów kapitału, a tym samym przejściowo wzrośnie także dynamika produktu przypadającego na jednego pracującego w gospodarce, trwale podnosząc poziom dobrobytu społecznego.

Późniejszą innowacją teoretyczną w modelach z kapitałem ludzkim były modele hybrydowe, łączące jego akumulację z działalnością badawczo-rozwojową. Model taki zaproponowano między innymi[22] w pracy Papageorgiou i Sebastiana (2002). Będąc uogólnieniem pierwotnego modelu Jonesa (1995), poprzez dopuszczenie imitacji i akumulacji komplementarnego wobec technologii kapitału ludzkiego, jest on szczególnie interesujący z perspektywy analizy zjawiska konwergencji. Jakość zasobów pracy wpływa w nim zarówno na produktywność w sektorze wytwarzającym dobra finalne, jak i na tempo wdrażania, na drodze innowacji lub imitacji, nowych (z punktu widzenia danego kraju) technologii. Podobnie jak w modelu Jonesa, długookresowe tempo wzrostu gospodarczego implikowane przez model Papageorgiou i Sebastiana zależy tylko od dynamiki przyrostu naturalnego. Produktywność w sektorze edukacyjnym nie ma więc znaczenia dla tego, jak szybko rośnie gospodarka w długim okresie, także w przypadku światowego lidera technologicznego, a przeciętne zaangażowanie w edukację (skolaryzacja) ustala się w długim okresie na optymalnym poziomie. Jednocześnie jednak produktywność w sektorze edukacyjnym ma znaczny wpływ na dynamikę konwergencji, która w lepszym stopniu odpowiada danym, niż w wypadku modeli bez kapitału ludzkiego (por. Papageorgiou i Sebastian (2002)). Obecność dwóch komplementarnych rodzajów kapitału w modelu powoduje przede wszystkim, że początkowo niska stopa wzrostu (ze względu na zbyt mały dla szybkiej adaptacji zagranicznych technologii zasób kapitału ludzkiego) rośnie wraz z powiększaniem się wskaźnika skolaryzacji, by potem zacząć się stopniowo obniżać, gdy gospodarka dogania technologicznie liderów światowych. W modelu tego typu kapitał ludzki

[19] W swojej pracy Lucas uwzględnił jednak także istnienie dodatnich efektów zewnętrznych, które jednostka odnosi z faktu podnoszenia się ogólnego poziomu kompetencji w gospodarce. W takim wypadku implikowana stopa wzrostu w stanie ustalonym zależy od całkowitej liczebności populacji.

[20] Podobnie jak w krytyce Jonesa (1995) modelu Romera (1990), można bowiem założyć, że funkcja akumulacji kapitału ludzkiego w modelu Lucasa ma postać $\dot{h}=\gamma h^{\lambda}(1\text{-u})$ gdzie $\lambda<1$ (a nie jak w oryginalnym modelu Lucasa $\lambda=1$. W takim wypadku dla $t \to +\infty$ także $\frac{\dot{h}}{h} = \frac{\gamma(1-u)}{h^{1-\lambda}} \to 0$. .

[21] Zakłada się powszechnie, że specyfiką sektora edukacyjnego jest to, że głównym czynnikiem produkcji jest w nim sam kapitał ludzki, wykorzystywany w procesie edukacji w znacznie większym stopniu niż kapitał fizyczny. Dlatego też mówiąc o malejących przychodach skali mamy na myśli zwrot z kapitału ludzkiego zaangażowanego w edukację.

[22] Prosty model z kapitałem ludzkim i innowacjami można znaleźć także w artykule Jonesa (1996).

jest więc warunkiem *sine qua non* zapoczątkowania szybkiej konwergencji i tzw. cudów gospodarczych, nie przynosi jednak, sam w sobie, długotrwałego wzrostu, który warunkowany jest postępem technologicznym.

Podsumowując, endogeniczne modele wzrostu z kapitałem ludzkim różnią się nieco swoimi przewidywaniami w zakresie wpływu, jaki rząd może w długim okresie wywierać na wzrost gospodarczy. O ile modele Lucasa-Ortiguery-Santosa przewidują, że może być on permanentny, jeśli rząd potrafi trwale zwiększyć produktywność w sektorze edukacyjnym, to wg modelu Papageorgiou i Sebastiana wpływ ten może mieć charakter jedynie przejściowy. Jednocześnie jednak, warunkiem tego, aby akumulacja kapitału ludzkiego była źródłem wzrostu w długim okresie jest przyjęcie, że sektor edukacyjny ma stałe przychody skali (z kapitału ludzkiego), co wydaje się być bardzo silnym założeniem. Tym samym, za lepiej ugruntowane teoretycznie należy uznać twierdzenie, że polityka rządu nakierowana na wzrost skolaryzacji i produktywności w sektorze edukacyjnym jest instrumentem pozwalającym jedynie przejściowo zwiększyć stopę wzrostu gospodarczego. Jest ona jednak szczególnie ważna dla krajów przeżywających konwergencję poziomu technologii względem kraju lidera, które jednocześnie mają wyjściowo stosunkowo duży relatywny deficyt jakości zasobów ludzkich. Zgodnie z modelem Papageorgiou i Sebastiana, relatywna intensyfikacja wysiłku edukacyjnego jest w nich szczególnie efektywna, podnosząc ich zdolność do imitacji technologii zewnętrznych. Konkluzje te sugerują, że zwiększenie publicznych wydatków na edukację ma, z punktu widzenia maksymalizacji stopy wzrostu, sens jedynie wtedy, gdy pozwoli podnieść dynamikę akumulacji kapitału ludzkiego. Jest to tym trudniejsze, im wyższy jest jego już zgromadzony w gospodarce zasób. Największe efekty przynieść mogą działania podnoszące produktywność w sektorze edukacyjnym. W każdym wypadku stopa wzrostu zmieni się jednak jedynie przejściowo, choć poziom produktu wzrośnie permanentnie.

1.4. Podsumowanie

Choć pojawienie się w ekonomii endogenicznej teorii wzrostu zaowocowało znacznym odrodzeniem badań teoretycznych nad tym zagadnieniem, to podstawowe konkluzje tych modeli, które przeszły z powodzeniem krytykę empiryczną, nie różnią się wiele od neoklasycznego modelu Solowa. W istocie rzeczy, istotne efekty skali przewidywane przez modele endogeniczne pierwszej generacji, są niezgodne z obserwacjami. W rezultacie także konkluzje tych modeli w zakresie związków między polityką fiskalną a wzrostem gospodarczym są wątpliwe. W szczególności jako jedyne przewidują one silną negatywną reakcję długookresowych stóp wzrostu na podniesienie opodatkowania (w tym zwłaszcza opodatkowania kapitału). Model neoklasyczny, modele semi-endogeniczne oraz modele zmiany technologicznej drugiej generacji nie mają tej cechy. Podobne różnice występują w odniesieniu do wydatków publicznych.

Oznacza to, że według najlepiej ugruntowanych modeli teorii wzrostu nie należy oczekiwać, by odmienna struktura i poziom wydatków oraz dochodów publicznych mogły w długim okresie istotnie zmodyfikować tempo wzrostu gospodarczego. Jednocześnie przewidują one, że rząd mógłby potencjalnie zwiększyć długookresową dynamikę rozwoju tylko trwale podnosząc tempo wzrostu produktywności w sektorze prywatnym (od strony teoretycznej oznacza to wpływ na parametry odpowiednich modeli). Obszar ten jest przede wszystkim obszarem oddziaływania polityki strukturalnej (regulacyjnej i instytucjonalnej) – wspierającej konkurencję, promującej powstawanie i dyfuzję innowacji, podnoszącej efektywność badań naukowych i edukacji, a nie polityki fiskalnej *sensu stricto*. Należy podkreślić, że jak sugeruje to przykład Stanów Zjednoczonych (por. Część II), w których od z górą stu lat średnie tempo wzrostu produktu przypadającego na jednego mieszkańca pozostaje w zasadzie niezmienne, zadanie to jest, w przypadku krajów będących światowymi liderami technologicznymi, niesłychanie trudne, jeśli w ogóle możliwe.

Inaczej jest w przypadku krajów rozwijających się. Teoria sugeruje, że działania rządu realizowane za pośrednictwem sektora finansów publicznych mogą mieć wpływ na dynamikę konwergencji, gdy gospodarka znajduje się poza stanem ustalonym. Dzieje się tak z dwóch powodów.

Po pierwsze, w wypadku krajów rozwijających się, możliwa jest (dzięki tzw. „rencie zacofania") stosunkowo łatwa akumulacja czynników zwiększających rentowność inwestycji prywatnych (za pomocą odpowiednio ukierunkowanych wydatków publicznych). W zakresie polityki fiskalnej oznacza to, że rząd może zwiększyć tempo konwergencji, finansując (bezpośrednio lub pośrednio za pomocą subsydiów podatkowych) edukację, infrastrukturę oraz naukę. W każdym wypadku, aby podnieść (przejściowo) stopę wzrostu, wydatki te muszą być komplementarne wobec produktywnej działalności sektora prywatnego. Po drugie, jeśli „renta zacofania" dotyczy także obszaru instytucjonalnego, tzn. kraje rozwijające się dysponują względnie mniej efektywnymi rozwiązaniami regulacyjnymi i instytucjonalnymi, to mogą one ze znacznym pożytkiem dla dynamiki konwergencji, podnieść (za pomocą polityki strukturalnej imitującej sprawdzone już rozwiązania krajów lepiej rozwiniętych) produktywność w sektorach odpowiedzialnych np. za wytwarzanie kapitału ludzkiego, dokonywanie innowacji, czy tworzenie infrastruktury publicznej.

Przedstawione modele pokazują, że w wypadku warunkowanej instytucjonalnie niskiej produktywności w wymienionych sektorach, także duże wydatki publiczne na edukację, naukę i infrastrukturę przynosiłyby niewielkie efekty dla stopy wzrostu i tempa konwergencji. Dzieje się tak, gdyż powstający kapitał fizyczny lub ludzki, a także wytwarzane innowacje muszą podnosić produktywność inwestycji w sektorze prywatnym. Ze względu na malejące przychody skali jest to tym trudniejsze do osiągnięcia, im bliżej stanu ustalonego znajduje się dany kraj. Oznacza to, że wedle współczesnej teorii wzrostu, publiczne wydatki na edukację lub infrastrukturę mogą przynieść znaczne korzyści przede wszystkim tym krajom, w których zasób kapitału ludzkiego lub infrastruktury jest szczególnie mały w porównaniu ze stanem równowagi implikowanym przez parametry modelu. Wraz ze zwiększaniem się zakumulowanego zasobu kapitału publicznego oraz podnoszeniem się przeciętnego poziomu wiedzy i kompetencji ludzi, zwiększanie wydatków na te cele staje się coraz mniej efektywne, o ile nie nastąpi (egzogeniczny wobec polityki fiskalnej, choć potencjalnie zależny od polityki strukturalnej) wzrost produktywności w sektorach odpowiedzialnych za ich produkcję.

Należy podkreślić, że teoria wzrostu gospodarczego, koncentrując się na długim horyzoncie czasowym, celowo w sposób bardzo uproszczony zajmuje się modelowaniem podaży pracy, która z natury rzeczy może wahać się tylko w określonych granicach. Innymi słowy, ponieważ zmiany w odsetku pracujących mogą mieć co najwyżej przejściowy wpływ na tempo wzrostu produktu *per capita,* ich modelowanie znajduje się poza orbitą zainteresowań teorii wzrostu. W szczególności, analiza wpływu polityki fiskalnej na długookresowy wzrost gospodarczy pomija np. wpływ transferów społecznych lub opodatkowania na poziom zatrudnienia. Z natury rzeczy, podniesienie odsetka pracujących w gospodarce jest bez znaczenia dla dynamiki wzrostu w długim okresie, choć ma znaczenie dla poziomu produktu przypadającego na jednego mieszkańca. Bardzo ważnym wnioskiem płynącym z nowej teorii wzrostu jest natomiast spostrzeżenie, że w sytuacji braku efektów skali, to samo można powiedzieć także o innych, z natury rzeczy ograniczonych, zmiennych ekonomicznych, takich jak udział nakładów na badania i rozwój w produkcie, czy odsetek uczniów kończących studia wyższe. Teoria przewiduje, że zwiększenie odsetka produktu przeznaczanego na naukę lub edukację podniesie trwale poziom produktu lecz nie jego stopę wzrostu. Brak efektów skali oznacza więc, że stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie jest w zasadzie egzogeniczna wobec polityki gospodarczej, a tym samym wpływ rządu na wzrostu gospodarczy w tej perspektywie czasowej jest prawdopodobnie bardzo ograniczony.[23]

O ile jednak polityka gospodarcza może modyfikować tempo wzrostu produktu *per capita* w zasadzie tylko przejściowo, to jednocześnie jej zmiany mogą permanentnie wypływać na jego poziom, co także ma duże znaczenie dla dobrobytu społecznego. O tym jak wpływ szoków fiskalnych na poziom produktu ocenia współczesna teoria cyklu koniunkturalnego piszemy w następnym rozdziale.

[23] Należy podkreślić, że stwierdzenie to jest uprawnione tylko w sytuacji, gdy z dobrym przybliżeniem spełnione są założenia teorii wzrostu gospodarczego. W szczególności założenia gwarantujące, że rynki są efektywne i konkurencyjne, zapewniona jest minimalna pewność obrotu gospodarczego, nie istnieją duże bariery do transferu innowacji itp. Jeśli w danym kraju kształt rozwiązań instytucjonalnych (lub faktyczny brak instytucji państwa) przeczy temu założeniu, twierdzenia te tracą moc, tzn. rząd poprawiając jakość instytucji może istotnie podnieść tempo wzrostu w długim okresie.

2
Polityka fiskalna w modelach cyklu koniunkturalnego

2.1 Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale rozważymy wpływ polityki fiskalnej na gospodarkę w skali makro, z punktu widzenia teorii cyklu koniunkturalnego. Koncentrujemy się na klasie modeli teoretycznych najczęściej rozważanych w literaturze. W związku z tym, że ich obecna generacja cechuje się znaczną złożonością, przeprowadzenie analizy teoretycznej wpływu polityki fiskalnej na gospodarkę jest bardzo utrudnione. Dotyczy to zwłaszcza modeli keynesowskich, w których występuje mnogość kanałów transmisji, o często przeciwstawnym oddziaływaniu. Dlatego w rozdziale przeprowadzamy analizę numeryczną jednoznacznych impulsów fiskalnych w dobrze określonych typach modeli. W pierwszej części będziemy porównywać klasę modeli realnego cyklu koniunkturalnego z modelami Nowej Szkoły Keynesowskiej, w których produkt w krótkim okresie jest determinowany głównie przez stronę popytową. W tym celu posługujemy się ich reprezentatywnymi przedstawicielami. W standardowym modelu neoklasycznym i modelu keynesowskim zachodzi w zasadzie równoważność ricardiańska, dlatego w części drugiej rozdziału rozważymy czynniki, powodujące odstępstwa od niej. Ze względu na potencjalny wpływ, jaki na skuteczność polityki fiskalnej może mieć stopień otwartości gospodarki, kwestię tę rozważymy w części trzeciej. W rozdziale zajmujemy się także najważniejszym dodatkowym czynnikiem modyfikującym skuteczność polityki fiskalnej tj. komplementarnością prywatnych i publicznych dóbr konsumpcyjnych, dyskutując ponadto koszty progresji podatkowej i kształt krzywych Laffera implikowany przez oba rozważane typy modeli.

2.2 Szkoła Neoklasyczna vs. Nowa Szkoła Keynesowska

Ekonomia neoklasyczna wyewoluowała z ortodoksyjnie monetarystycznej w latach 70'tych. Oba nurty makroekonomii były zgodne co do tego, że (i) wszystkie rynki się oczyszczają w każdym okresie, (ii) dominującym źródłem niestabilności gospodarki są zakłócenia monetarne, (iii) gospodarka nie musi być stabilizowana, a podejmowanie takich prób przez rząd z dużym prawdopodobieństwem prowadziłoby tylko do powstania większych zakłóceń. W przeciwieństwie do monetarystów, ekonomiści neoklasyczni przyjmowali, że oczekiwania nie są adaptacyjne, lecz racjonalne. Struktura teorii neoklasycznej oparta jest na dwóch fundamentach: hipotezie racjonalnych oczekiwań oraz hipotezie oczyszczania się rynków, zarówno w krótkim jak i długim okresie. W roku 1982, Kydland i Prescott przedstawili model realnego cyklu koniunkturalnego (RBC): model równowagi ogólnej ograniczony tylko do sfery realnej (tj. bez pieniądza), wychodzący z założenia, że to szoki podażowe (głównie szok technologiczny) – w przeciwieństwie do szoków monetarnych – są głównym źródłem fluktuacji cyklicznych. Duży sukces modelu RBC w wyjaśnieniu zachowania się podstawowych agregatów makroekonomicznych w cyklu koniunkturalnym spowodował, że obecnie model ten jest bazowym modelem szkoły neoklasycznej oraz faktyczną podstawą do wszelkich rozszerzeń w tym nurcie. W niniejszym punkcie przedstawiamy jedną z wersji standardowego modelu RBC, której główną cechą jest rozbudowa jego struktury, w sposób umożliwiający modelowanie polityki fiskalnej.

Ekonomia keynesowska wywodzi się od Johna Maynarda Keynesa, który dokonał syntezy idei występujących w ekonomii w okresie 1900-1940. W teorii Keynesa, kształtowanie się agregatów

makroekonomicznych dominuje nad konsekwencjami mikroekonomicznych zachowań podmiotów. Keynes, w przeciwieństwie do ekonomistów klasycznych, podkreślał bowiem podstawowe znaczenie zagregowanego popytu dla zachowania się gospodarki w skali makro. Pierwsza generacja ekonomistów keynesowskich skupiła się na unifikacji idei Keynesa w spójny model, łącząc ją z pomysłami pochodzącymi ze szkoły austriackiej oraz dziedzictwem Alfreda Marshalla, co pozwoliło stworzyć program zwany obecnie syntezą neoklasyczną. W tradycję keynesowską wpisuje się także późniejsza szkoła, określana mianem neokeynesowkskiej. Stworzyli ją tacy ekonomiści jak James Tobin czy Franco Modigliani, którzy starali się analizować idee keynesowkie w ramach modeli, kładących znacznie większy nacisk na podstawy mikroekonomiczne, a w szczególności na analizę gospodarki w ramach równowagi ogólnej i rynków walrasowskich. Modele te zostały skrytykowane przez szkołę neoklasyczną, przede wszystkim za sprzeczne z obserwacjami konsekwencje nieuwzględnienia w nich racjonalnych oczekiwań. Nowa Szkoła Keynesowska (NSK), której reprezentatywny model jest przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale, powstała właśnie w odpowiedzi na tę krytykę. Zaakceptowała ona metodologiczny program szkoły neoklasycznej tj. racjonalne oczekiwania podmiotów, metodologię równowagi ogólnej oraz założenie, że zjawiska makroekonomiczne powinny być analizowane jako wynik mikroekonomicznych decyzji podmiotów. Główna różnica między nią a ekonomią neoklasyczną polega jednak na tym, że przykłada ona znacznie większą wagę do niedoskonałości rynku, które jednak muszą posiadać solidną podstawę mikroekonomiczną. W ramach modeli nowej szkoły keynesowskiej rynki oczyszczają się, nie dzieje się to jednak natychmiast. Podstawowym modelem NSK jest model Christiano, Eichenbauma i Evansa (2001), którego rozszerzona wersja jest przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale.

2.2.1 Struktura podstawowego modelu RBC

W tym punkcie opiszemy strukturę reprezentatywnego modelu RBC, uzupełnionego o podstawowe narzędzia polityki fiskalnej. Zakładamy, że gospodarstwa domowe maksymalizują dożywotnią użyteczność czerpaną z konsumpcji dóbr C_t oraz czasu wolnego $1–h_t$. W modelu występuje niepewność, w związku z obecnością szoków technologicznych oraz różnych typów szoków fiskalnych. Gospodarstwa domowe, podejmując decyzje o konsumpcji i podaży pracy, zachowują się racjonalnie, uwzględniając wszelką dostępną w danym okresie informację. W konsekwencji, całkowita użyteczność gospodarstwa domowego ze strumienia konsumpcji w cyklu życia przyjmuje postać[1]

$$U = E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \frac{(C_t(1-h_t)^{\omega})^{1-\sigma}}{1-\sigma} \tag{2.2.1}$$

Parametr β określa stopę preferencji czasowej, σ jest odwrotnością międzyokresowej elastyczności substytucji konsumpcji, natomiast ω wyznacza elastyczność substytucji między konsumpcją dóbr a konsumpcją czasu wolnego. Na dochody gospodarstwa domowego składają się dochody z pracy, dochody z transferów społecznych T_t, oraz dochody kapitałowe w postaci odsetek od aktywów finansowych oraz zysków wypłacanych przez firmy. Dochody gospodarstwa domowego są przeznaczone na konsumpcję oraz oszczędności. W konsekwencji, jego międzyokresowe ograniczenie budżetowe przyjmuje postać

$$A_t + (1+\tau_t^C)C_t = R_{t-1}A_{t-1} + \Pi_t + (1-\tau_t^L)W_t h_t + T_t \tag{2.2.2}$$

gdzie zmienna A_t określa zasób aktywów finansowych w znajdujących się w dyspozycji gospodarstwa domowego, π_t jest wartością dywidend wypłaconych przez firmy, W_t to płaca realna, natomiast T_t określa wartość transferów społecznych trafiających do danego gospodarstwa. W modelu występują także podatki, przy czym dochody z pracy są opodatkowane według skali τ_t^L. W dalszej części podatki te będziemy interpretować jak podatek PIT, choć pod pewnymi względami lepszą interpre-

[1] Przyjmujemy konwencję czasową zgodnie z którą indeks czasowy oznacza okres w którym wartość zmiennej została ustalona. Tym samym wszystkie zmienne z indeksem czasowym s należą do zbioru informacyjnego podmiotów w okresie s.

tacją byłoby utożsamienie ich ze składkami społecznymi.[2] Z kolei symbol τ_t^C oznacza wysokość podatku konsumpcyjnego, który interpretujemy jako modelowe ujęcie rzeczywistych podatków pośrednich i (bez straty ogólności) utożsamiamy z VAT.

Rynek kapitałowy, rynek dóbr oraz rynek pracy są doskonale konkurencyjne. Firmy produkują dobro finalne z wykorzystaniem pracy oraz kapitału, którego są właścicielami, a także podejmują decyzje inwestycyjne. Rozpatrujemy niezupełny rynek kapitałowy, na którym dostępne jest tylko jedno pozbawione ryzyka aktywo finansowe, oprocentowane wg realnej stopy brutto R_t. Gospodarstwa domowe są właścicielami przedsiębiorstw. Założenie to powoduje, że z punktu widzenia zachowania się agregatów nie jest istotne czy podatki płacone są przez przedsiębiorstwa, czy gospodarstwa domowe. Umożliwia to przyjęcie założenia, że podatek kapitałowy jest płacony przez firmy. Z kolei podatki konsumpcyjne, τ_t^C nakładane są na homogeniczne dobro finalne produkowane przez doskonale konkurencyjny sektor dóbr podstawowych. Możemy tym samym dokonać agregacji firm tego sektora do reprezentatywnego przedsiębiorstwa. Produkt finalny jest produkowany przy użyciu neoklasycznej funkcji produkcji o stałych przychodach skali

$$Y_t = Z_t K_{t-1}^{\alpha} (K_{t-1}^P)^{\alpha_P} L_t^{1-\alpha-\alpha_P} \tag{2.2.3}$$

gdzie Z_t określa poziom technologii, K_{t-1} oznacza zasób kapitału ustalony w chwili t-1, a będący produktywnym w chwili t. Z kolei K_{t-1}^P jest wielkością kapitału publicznego, zaś zmienna L_t popy-

tem na pracę zgłaszanym przez firmy w sektorze dóbr finalnych. Parametry α i α_P określają odpowiednio udziały kapitału prywatnego i publicznego w funkcji produkcji. Zakładamy, że firmy są właścicielem kapitału prywatnego i podejmują decyzje inwestycyjne. Dynamika kapitału przyjmuje więc postać

$$K_t = (1-\delta)K_{t-1} + I_t \tag{2.2.4}$$

gdzie δ jest stopą amortyzacji, zaś I_t wielkością inwestycji w chwili t. Inwestycje stają się produktywne z jednookresowym opóźnieniem. Założenie to ma fundamentalny wpływ na własności modelu RBC. Zachowanie firm określone jest przez założenie o maksymalizacji zdyskontowanego zysku

$$E_0\Big\{\sum_{t=0}^{\infty} \Lambda_t \Pi_t\Big\} \tag{2.2.5}$$

przy czym jego chwilowa wartość w chwili t jest równa przychodom ze sprzedaży dóbr, Y_t, pomniejszonym o koszt pracy, podatek kapitałowy, τ_t^K, który może być interpretowany jako występujący w rzeczywistych systemach podatkowych podatek CIT, a także inwestycje

$$\begin{aligned} \Pi_t &= Y_t - W_t h_t - I_t - \Delta_t \\ \Delta_t &= \tau_t^K (Y_t - W_t h_t - \chi I_t) \end{aligned} \tag{2.2.6}$$

gdzie χ określa część nakładów inwestycyjnych, które mogą być odliczone od podstawy opodatkowania, zaś zmienna Λ_t wyznacza stopę dyskontową, braną przez firmy jako daną. W związku z tym, że przedsiębiorstwa są właścicielami kapitału, zysk Π_t w równowadze jest różny od zera. Optymalny plan produkcji jest z punktu widzenia gospodarstwa domowego wyznaczony przez stopę dyskontową Λ_t spełniającą

[2] Za utożsamianiem τ_t^L ze składkami na ubezpieczenia społeczne przemawia to, że podatek ten w modelu nałożony jest tylko na dochody z pracy, a nie dochody z świadczeń społecznych, podczas gdy rzeczywisty PIT obejmuje obie formy dochodu. Jednocześnie jednak trzeba podkreślić, że w modelu nie uwzględniamy bezpośrednio przyszłych zobowiązań emerytalnych państwa z tytułu opłacania takich składek. W konsekwencji tracą one oszczędnościowy charakter. Mimo to (jak to pokrótce omawiamy w Rozdziale 3 i 6 oraz w Części II), w systemach o zdefiniowanym świadczeniu takie założenie jest uzasadnione, a tym samym, składki są *de facto* bliskie podatkowi PIT, ograniczonemu tylko do dochodów z pracy. Trzeba o tym pamiętać przy interpretacjach wyników symulacji szoków fiskalnych, zaprezentowanych w dalszej części rozdziału.

$$\Lambda_t = \frac{\partial U}{\partial \Pi_t}$$

Sektor rządowy podejmuje decyzje odnośnie wielkości emisji długu publicznego A_t, poziomu opodatkowania τ_t^C, τ_t^L i τ_t^K, wysokości transferów T_t, rozmiarów konsumpcji publicznej G_t, poziomu inwestycji publicznych I_t^P, a także poziomu zatrudnienia w sektorze publicznym h_t^P. Tym samym, międzyokresowe ograniczenie budżetowe rządu przyjmuje postać

$$R_{t-1}A_{t-1} + G_t + T_t + I_t^P + W_t h_t^P = A_t + \tau_t^C C_t + \Delta_t + \tau_t^L W_t h_t \qquad (2.2.7)$$

zaś dynamika kapitału publicznego spełnia

$$K_t^P = (1-\delta)K_{t-1}^P + I_t^P$$

zakładamy przy tym, że stopy deprecjacji kapitału publicznego i prywatnego są jednakowe. Równowaga na rynku pracy implikuje, że podaż pracy gospodarstw domowych zrówna się z popytem zgłaszanym przez sektor prywatny i sektor publiczny

$$h_t = L_t + h_t^P$$

Rozważamy możliwość progresji podatkowej w przypadku podatku od dochodów z pracy, zakładając, że stopa podatkowa płacona przez gospodarstwa domowe zależy od ich wysokości, $\tau_t^L = \tau_t^L(W_t h_t)$. Gospodarstwa domowe podejmując decyzje uwzględniają tę zależność. Przyjmujemy, że krańcowa stopa podatkowa jest liniową funkcją dochodu z pracy, a tym samym, że

$$\tau_t^L(W_t h_t) = \bar{\tau}_t^L + \frac{b}{2} W_t h_t$$

gdzie parametr b określa skalę progresji podatkowej.

W modelu będziemy zakładać, że polityka fiskalna jest egzogenicznie zadana przez następujący zestaw procesów stochastycznych

$$\tau_t^L = \rho^L \tau_{t-1}^L + (1-\rho^L)\bar{\tau}^L + \epsilon_t^L \qquad \tau_t^C = \rho^C \tau_{t-1}^C + (1-\rho^C)\bar{\tau}^C + \epsilon_t^C$$

$$\tau_t^K = \rho^K \tau_{t-1}^K + (1-\rho^K)\bar{\tau}^K + \epsilon_t^K \qquad A_t = \rho^A A_{t-1} + (1-\rho^A)\bar{A} + \epsilon_t^A$$

$$G_t = \rho^G G_{t-1} + (1-\rho^G)\bar{G} + \epsilon_t^G \qquad I_t^P = \rho^I I_{t-1}^P + (1-\rho^I)\bar{I} + \epsilon_t^I$$

$$h_t^P = \rho^h h_{t-1}^P + (1-\rho^h)\bar{h} + \epsilon_t^h$$

gdzie parametry ρ^L, ρ^K, ρ^C, ρ^A, ρ^G, ρ^I, ρ^h określają odpowiednio autokorelację podatku od wynagrodzeń, podatku kapitałowego, podatku konsumpcyjnego, długu publicznego, konsumpcji publicznej, inwestycji publicznych, oraz zatrudnienia publicznego. Z kolei parametry $\bar{\tau}^L$, $\bar{\tau}^K$, $\bar{\tau}^C$, $\bar{A}$, $\bar{G}$, $\bar{I}$, $\bar{h}$ oznaczają kolejno poziom opodatkowania, poziom długu publicznego, konsumpcji publicznej, inwestycji publicznych oraz zatrudnienia publicznego w stanie 30 ustalonym. Zakładamy, że ϵ_t^L, ϵ_t^K, ϵ_t^C, ϵ_t^A, ϵ_t^G, ϵ_t^I, ϵ_t^h są niezależnymi zmiennymi losowymi o tym samym rozkładzie. Ograniczenie budżetowe rządu jest spełnione poprzez dostosowanie transferów społecznych do pozostałych zmiennych fiskalnych.[3] Dodatkowo egzogeniczny poziom technologii ewoluuje zgodnie z

$$\log Z_t = \rho^Z \log Z_{t-1} + \epsilon_t^Z$$

[3] Co jest ekonomicznie równoważne zmianom w ryczałtowym opodatkowaniu.

gdzie ρ^Z wyznacza autokorelację poziomu technologii, zaś ϵ_t^Z jest zmienną losową – szokiem technologicznym – niezależną od innych szoków w modelu. Wszystkie parametry modelu przyjmujemy na poziomie standardowym w literaturze cyklu koniunkturalnego. Stopa preferencji czasowej β jest wyznaczona tak, aby realna stopa procentowa w stanie ustalonym przyjęła wartość ok. 4 procent rocznie, co odpowiada wartości $\beta = 0.99$. Parametr σ, czyli odwrotność międzyokresowej elastyczności substytucji, wyznaczamy na poziomie $\sigma = 2$. Z kolei wysokość ω ustalamy tak, żeby czas pracy h stanowił 1/3 czasu wolnego.[4] Zakładamy, że udział kapitału prywatnego, α jest równy 0.3, natomiast udział kapitału publicznego, α_P , jest równy 0.05. Stopę amortyzacji δ wyznaczamy w wysokości 2.5 procent kwartalnie czyli 10 procent rocznie. Stopy podatkowe w stanie ustalonym wyznaczamy na poziomie 40 procent w przypadku podatku od wynagrodzeń $\bar{\tau}^L$ oraz 20 procent dla podatku konsumpcyjnego $\bar{\tau}^C$ i kapitałowego $\bar{\tau}^K$. Z kolei poziom długu publicznego $\bar{A}$ wyznaczamy na poziomie 50 procent PKB. Zakładamy, że konsumpcja publiczna w stanie ustalonym stanowi 15 procent, nakłady na płace w sektorze publicznym 5 procent, zaś inwestycje publiczne 2 procent całkowitego produktu. W symulacjach bazowych zakładamy też brak progresji podatkowej $(b = 0)$ oraz niemożność odliczenia inwestycji od podstawy opodatkowania w przypadku firm $(\chi = 0)$.

2.2.2 Struktura podstawowego modelu NSK

Ogólna konstrukcja reprezentatywnego modelu NSK zbudowana jest na teorii realnego cyklu koniunkturalnego, uzupełnionej o dodatkowe frykcje realne oraz cenowe i płacowe sztywności nominalne. W niniejszym modelu, dla czystości formalnej, ograniczymy się tylko do sztywności cenowych abstrahując od sztywności płacowych, gdyż te nie są istotne z punktu widzenia reakcji gospodarki na szoki fiskalne. Gospodarstwa domowe maksymalizują dożywotnią użyteczność zależną od relatywnej konsumpcji dóbr rynkowych w dzisiejszym okresie, odniesionej do konsumpcji w okresach poprzednich (założenie formowania się nawyków konsumpcyjnych), a także od realnego zasobu pieniądza oraz czasu wolnego. Wprowadzamy popyt na pieniądz gospodarstw domowych w oparciu o koncepcję *money-in-the-utility-function*. Gospodarstwa domowe są właścicielami kapitału, podejmują decyzje inwestycyjne. Zakładamy, że instalacja kapitału wiąże się z dodatkowym kosztem, tym większym im bardziej zmienny jest strumień inwestycji. Sektor firm jest niedoskonale konkurencyjny. Każda firma dysponuje siłą monopolistyczną, przez co ma możliwość ustalania ceny na produkowane przez siebie dobra. Firmy produkują je z wykorzystaniem pracy oraz kapitału dzierżawionego od gospodarstw domowych. Zakładamy, że mogą przy tym ustalić cenę optymalnie tylko w niektórych okresach, co implikuje sztywność nominalną cen. Z kolei bank centralny emituje pieniądz i prowadzi endogeniczną politykę monetarną, której instrumentem jest krótkoterminowa stopa procentowa ustalana zgodnie z regułą Taylora. Rząd prowadzi politykę fiskalną wybierając wysokość podatków, poziom konsumpcji publicznej oraz skalę transferów społecznych. Natomiast reprezentatywne gospodarstwo domowe maksymalizuje dożywotnią użyteczność postaci[5]

$$U = E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \Big(\frac{((C_t - hC_{t-1})(1-h_t)^{\sigma^L})^{1-\sigma^C}}{1-\sigma^C} + \frac{(Q_t)^{1-\sigma^M}}{1-\sigma^M} \Big) \qquad (2.2.8)$$

zależną od poziomu efektywnego poziomu konsumpcji $C_t - hC_{t-1}$, podaży pracy h_t, oraz realnego zasobu pieniądza M_t. Parametr β określa stopę preferencji czasowej, σ^C jest międzyokresową elastycznością substytucji konsumpcji, σ^L odwrotnością elastyczności podaży pracy względem płacy realnej, zaś σ^M odwrotnością elastyczności zasobu pieniądza względem stopy procentowej.

Gospodarstwa domowe czerpią użyteczność nie tylko z poziomu konsumpcji C_t ale także z tempa jej przyrostu, zgodnego z modelem formowania się nawyku konsumpcyjnego. Tym samym, ich użyteczność pochodzi nie tyle z konsumpcji bieżącej, co z różnicy między jej dzisiejszym pozio-

[4] Odpowiada to mniej więcej 40 godzinnemu tygodniowi pracy.

[5] Podobnie jak w przypadku modelu RBC przyjmujemy konwencję czasową, zgodnie z którą indeks czasowy oznacza okres, w którym wartość zmiennej została ustalona. Tym samym wszystkie zmienne z indeksem czasowym s należą do zbioru informacyjnego podmiotów w okresie s.

mem a poziomem referencyjnym, który wyznacza konsumpcja w poprzednim okresie. W sytuacji kiedy $h = 0$, gospodarstwa domowe czerpią użyteczność tylko z poziomu konsumpcji bieżącej. Na przychody gospodarstwa domowego składają się dochody z pracy, transfery społeczne T_t, dochody kapitałowe w postaci odsetek od aktywów finansowych i dzierżawionego firmom kapitału, a także zysków wypłacanych przez firmy.

Dochody gospodarstwa domowego są przeznaczone na konsumpcję, oszczędności lub inwestycje w kapitał fizyczny. Międzyokresowe ograniczenie budżetowe gospodarstwa domowego przyjmuje więc postać

$$\begin{aligned} & A_t + (1+\tau_t^C)C_t + M_t \\ & = \frac{1}{\pi_t} A_{t-1} R_{t-1}^A + \Pi_t + (1-\tau_t^L) W_t h_t + R_t\left(\frac{M_{t-1}}{\pi_t} + X_t - Q_t\right) + Q_t + T_t \end{aligned} \tag{2.2.9}$$

Zmienna A_t określa zasób aktywów finansowych gospodarstwa domowego, Π_t jest wartością dywidend wypłaconych przez firmy w okresie t, W_t oznacza płacę realną, natomiast T_t to wartość transferów społecznych otrzymywanych przez dane gospodarstwo. Podobnie jak w modelu RBC rozpatrujemy w modelu NSK trzy typy podatków: podatek od wynagrodzeń τ_t^L, podatek kapitałowy τ_t^K oraz podatek konsumpcyjny τ_t^C. Ich interpretacja jest taka sama jak w poprzednim modelu. Rozpatrujemy niezupełny rynek kapitałowy, w którym nominalne oprocentowanie aktywów finansowych jest pozbawione ryzyka, tak że zmienna R_t^A określa zwrot z emitowanych przez rząd obligacji A_t.

Pod koniec chwili $t-1$ gospodarstwa domowe są w posiadaniu depozytów bankowych o nominalnej wartości $M_{t-1}P_{t-1}$, gdzie P_{t-1} określa poziom cen w okresie $t-1$. Na początku okresu t depozyty bankowe są powiększane o transfery pieniądza z banku centralnego, reprezentowane przez zmienną X_t, zaś gospodarstwa domowe podejmują decyzje odnośnie zasobu gotówki Q_t, która umożliwi operacje na rynku dóbr. Tym samym, łączna wartość depozytów bankowych w okresie t, które przynoszą gospodarstwom domowym nominalny przychód R_t wynosi $M_{t-1}P_{t-1} + X_t - Q_t$.

Podobnie jak w modelu RBC sektor dóbr finalnych produkuje homogeniczne dobro konsumpcyjne Y_t. Funkcja produkcji reprezentatywnej firmy jest jednak bardziej złożona, gdyż w procesie wytwórczym wykorzystuje się dobra pośrednie Y_t^i stosując technologię CES

$$Y_t = \left[\int_0^1 (Y_t^i)^{\frac{1}{\lambda_P}} di\right]^{\lambda_P} \tag{2.2.10}$$

Parametr λ_P wyznacza elastyczność substytucji pomiędzy dobrami pośrednimi, a przez to marżę firm sektora dóbr pośrednich. Reprezentatywna firma maksymalizuje więc zysk

$$\Pi_t^F = Y_t - \int_0^1 P_t^i Y_t^i di \tag{2.2.11}$$

który w równowadze jest równy zero, gdzie P_t^i jest ceną dobra pośredniego i. Model zakłada, że firma i sektora dóbr pośrednich posiada wyłączne prawo do produkcji dobra i, dysponując siłą monopolistyczną.

Dobro pośrednie i jest produkowane z wykorzystaniem dobra podstawowego o cenie P_t^B, przy czym jednostka dobra podstawowego może być bez dodatkowych kosztów zamieniona w jednostkę dobra pośredniego i. Firma i ustala cenę P_t^i maksymalizującą zdyskontowany zysk

$$E_0\left\{\sum_{t=0}^{\infty} \Lambda_t (1-\tau_t^K)\Pi_t^i\right\}$$

$$\Pi_t^i = (P_t^i - P_t^B)Y_t^i$$

biorąc pod uwagę popyt na produkowane dobro zgłaszany przez firmy sektora dóbr finalnych

$$Y_t^i = \left(\frac{P_t^i}{P_t}\right)^{\frac{\lambda_P}{\lambda_P - 1}} Y_t \qquad\qquad P_t = \left(\int_0^1 (P_t^i)^{-\frac{1}{\lambda_P - 1}} di\right)^{1-\lambda_P}$$

wynikający z maksymalizacji zysku. W odróżnieniu od modelu neoklasycznego modele Nowej Szkoły Keynesowskiej zakładają istnienie sztywności cenowych. Na poziomie formalnym implementujemy je przez wprowadzenie w strukturę modelu tzw. kontraktów Calvo. Innymi słowy zakładamy, że firmy mogą ustalić cenę optymalną tylko w niektórych okresach, w których uzyskają sygnał zmiany ceny. W pozostałych momentach cena w danej chwili jest równa cenie w poprzednim okresie, indeksowanej o przeszłą inflację. Tym samym, przedsiębiorstwa stają przez dodatkowym ograniczeniem

$$0 = \xi_t^i \left(P_t^i - P_{t-1}^i \pi_{t-1}^{\gamma_P}\right)$$

gdzie $\xi_t^i \in \{0,1\}$ jest zmienną losową – sygnałem zmiany ceny – przy czym $\mathcal{P}(\xi_t^i = 0) = \xi$. Jeżeli $\xi_t^i = 0$ wtedy powyższe ograniczenie jest spełnione i firma i może ustalić cenę optymalnie. Parametr ξ określa więc prawdopobieństwo, że dana firma w okresie t będzie mogła ustalić cenę optymalnie.

Dobro podstawowe jest produkowane przy pomocy funkcji produkcji

$$Y_t = Z_t (K_{t-1})^{\alpha} (K_{t-1}^P)^{\alpha_P} (L_t)^{1-\alpha-\alpha_P} \tag{2.2.12}$$

gdzie Z_t oznacza poziom technologii, K_{t-1} jest zasobem kapitału prywatnego, K_{t-1}^P zasobem kapitału publicznego, natomiast zmienna L_t określa popyt na pracę. Parametry α i α_P określają odpowiednio udziały kapitału prywatnego i publicznego w funkcji produkcji. Przyjmujemy, że firmy maksymalizują zdyskontowany zysk

$$E_0\left\{\sum_{t=0}^{\infty} \Lambda_t \Pi_t^B\right\} \tag{2.2.13}$$

przy czym (por. model neoklasyczny) jest on równy przychodom ze sprzedaży dóbr $P_t^B Y_t$, pomniejszonym o koszt pracy, inwestycje, oraz podatek kapitałowy

$$\Pi_t^B = P_t^B Y_t - (1 + \eta(R_t - 1)) W_t L_t - I_t - \Delta_t \tag{2.2.14}$$

$$\Delta_t = \tau_t^K (P_t^B Y_t - (1 + \eta(R_t - 1)) W_t L_t - \chi I_t) \tag{2.2.15}$$

natomiast zmienna Λ_t określa stopę dyskontową przedsiębiorstw, braną przez firmy jako daną. Zakładamy tutaj, że firmy muszą opłacić część kosztów pracy, reprezentowaną przez parametr η zanim produkcja zostanie sprzedana, zaciągając tym samym kredyt obrotowy, którego oprocentowanie brutto wynosi R_t. Firmy są właścicielem kapitału i podejmują decyzje inwestycyjne w zgodzie z następującymi równaniami

$$K_t = (1-\delta) K_{t-1} + (1 - S(I_t, I_{t-1})) I_t$$

$$S(I_t, I_{t-1}) = 1 - \chi^I \left(\frac{I_t}{I_{t-1}} - 1\right)^2$$

gdzie parametr δ określa stopę deprecjacji kapitału a χ^I koszt jego instalacji.

Optymalny plan produkcji firm z punktu widzenia gospodarstwa domowego jest wyznaczony przez stopę dyskontową Λ_t spełniającą

$$\Lambda_t = \frac{\partial U}{\partial \Pi_t}$$

gdzie łączny zysk w gospodarce Π_t wynosi

$$\Pi_t = \Pi_t^B + (1 - \tau_t^K) \int_0^1 \Pi_t^i di$$

Sektor rządowy ma strukturę identyczną jak w przypadku modelu neoklasycznego. Podejmuje on decyzje odnośnie wielkości emisji długu publicznego A_t, stóp podatkowych τ_t^C, τ_t^L, τ_t^K, wielkości transferów T_t, wysokości konsumpcji zbiorowej G_t, poziomu inwestycji publicznych I_t^P zatrudnienia publicznego h_t^P. Międzyokresowe ograniczenie budżetowe rządu przyjmuje więc postać

$$\frac{1}{\pi_t} R_{t-1}^A A_{t-1} + G_t + T_t + I_t^P + W_t h_t^P = A_t + \tau_t^C C_t + \tau_t^L W_t h_t + \Delta_t + \tau_t^K \int_0^1 \Pi_t^i di \quad (2.2.16)$$

przy czym założenia odnośnie polityki fiskalnej są identyczne jak w przypadku modelu RBC.

Doskonale konkurencyjny sektor bankowy pożycza aktywa od gospodarstw domowych i przeznacza je na kredyty obrotowe dla przedsiębiorstw. Równowaga na rynku kredytowym implikuje więc

$$\frac{1}{\pi_t} M_{t-1} + X_t - Q_t = \eta W_t L_t$$

Bank centralny dokonując emisji pieniądza poprzez transfery do sektora gospodarstw domowych wywołuje jego podaż w wysokości

$$M_t = \frac{1}{\pi_t} M_{t-1} + X_t$$

Narzędziem polityki pieniężnej jest krótkoterminowa stopa procentowa, która jest wyznaczona endogenicznie przez uproszczoną regułę Taylora

$$\log R_t - \log R^* = \rho_R(\log R_{t-1} - \log R^*) + (1 - \rho_R)(\phi_\pi(\log \pi_t - \log \pi^*) + \phi_Y(\log Y_t - \log Y_{t-1}))$$

gdzie R^* określa wartość nominalnej stopy procentowej, zaś π^* jest wartością inflacji w stanie ustalonym, którą określa bank centralny. Z kolei równowaga na rynku pracy implikuje

$$h_t = L_t + h_t^P$$

Podobnie jak w modelu RBC egzogeniczny poziom technologii ewoluuje zgodnie z równaniem

$$\log Z_t = \rho^Z \log Z_{t-1} + \epsilon_t^Z$$

gdzie ρ^Z określa autokorelację poziomu technologii oraz ϵ_t^Z jest zmienną losową, szokiem technologicznym, niezależną od innych szoków w modelu. Analizowany model jest blisko związany z modelem Christiano, Eichenbauma i Evansa (2003), estymowanym na danych USA oraz modelem Smetsa i Woutersa (2002) estymowanym na danych europejskich. Wszystkie parametry przyjmujemy na analogicznym poziomie jak w powyższych modelach. Wartości parametrów zawarte są w Tablicy 2.1. Parametry opisujące politykę fiskalną są identyczne jak w modelu RBC.

Tablica 2.1: Wartości parametrów modelu

η	β	σ^C	σ^L	σ^M	δ	χ^I	α	α_P	λ_P	γ_P	η
0.55	0.99	1.6	0.8	2	0.025	0.1	0.3	0.05	1.25	0.4	0.5
ξ	ρ_R	ϕ_π	ϕ_Y	π^*	χ	b					
0.1	0.3	1.5	0.4	1.005	0	0					

2.2.3 Komplementarność publicznych i prywatnych dóbr konsumpcyjnych

W punkcie 2.2.11 będziemy rozważać sytuację, w której konsumpcja publiczna i prywatna mogą być dobrami komplementarnymi. W tym celu założymy, że użyteczność gospodarstw domowych w przypadku modelu RBC ma postać

$$U = E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \frac{(\bar{C}_t(1-h_t)^{\omega})^{1-\sigma}}{1-\sigma}$$

gdzie

$$\bar{C}_t = \left[a(C_t)^{\frac{\sigma_G - 1}{\sigma_G}} + (1-a)(G_t)^{\frac{\sigma_G - 1}{\sigma_G}}\right]^{\frac{\sigma_G}{\sigma_G - 1}}$$

przy czym zmienne C_t i G_t określają odpowiedno konsumpcję prywatną i publiczną, zaś a wyznacza udział konsumpcji prywatnej w funkcji użyteczności, natomiast σ_G jest elastycznością substytucji między prywatnymi i publicznymi dobrami konsumpcyjnymi.

Analogicznie, w modelu NSK zakładamy, że użyteczność gospodarstw domowych przyjmuje postać

$$U = E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \Big(\frac{(\bar{C}_t(1-h_t)^{\sigma^L})^{1-\sigma^C}}{1-\sigma^C} + \frac{(Q_t)^{1-\sigma^M}}{1-\sigma^M} \Big)$$

gdzie

$$\bar{C}_t = \left[a(C_t - hC_{t-1})^{\frac{\sigma_G - 1}{\sigma_G}} + (1-a)(G_t)^{\frac{\sigma_G - 1}{\sigma_G}}\right]^{\frac{\sigma_G}{\sigma_G - 1}}$$

podobnie jak Rebei (2004) będziemy przyjmować, że $a = 0.8$ i rozważać różne wartości parametru σ_G.

2.2.4 Algorytm numeryczny

Opisując rozważane modele ograniczyliśmy się tylko do specyfikacji problemów optymalizacyjnych podmiotów, determinujących całkowicie zachowanie gospodarki. Kolejnym krokiem jest wyznaczenie, w sposób zadany teorią optymalnego sterowania, warunków określających, kiedy decyzje podejmowane przez podmioty rozwiązują przedstawione problemy optymalizacyjne. Określenie tych warunków możliwe jest tylko w sposób przybliżony, na drodze numerycznej.

Zastosowany algorytm opiera się na metodzie perturbacyjnej opracowanej przez Judda (1996). Wynikiem tej metody jest wyznaczenie optymalnego sterowania, tzn. reguły określającej decyzje podmiotów w chwili t jako funkcję zmiennych stanu. Sterowanie musi być stabilne tzn. musi zapewniać, że gospodarka w długim okresie powróci do stanu ustalonego po zaistnieniu przejściowego szoku. Rozwiązanie takie zapewnia także spełnienie warunków transwersalności, które, dla większej przejrzystości, pominęliśmy opisując modele.

Metoda ta składa się z trzech zasadniczych kroków. Pierwszym jest wyznaczenie stanu ustalonego implikowanego przez model w warunkach braku niepewności. Stan ustalony jest wyznaczony numerycznie. Kolejnym krokiem jest wyznaczenie rozwinięcia optymalnych sterowań podmiotów w szereg Taylora wokół deterministycznego stanu ustalonego[6]. Ograniczamy się do wyznaczenia pierwszych przybliżeń optymalnego sterowania podmiotów, tzn. wyznaczamy pierwszy składnik rozwinięcia optymalnego sterowania w szereg Taylora wokół wyznaczonego wcześniej stanu ustalonego. Dokonujemy tego w dwóch krokach. W pierwszym kroku, przy pomocy pakietów obliczeń symbolicznych, wyznaczamy warunki opisujące pierwszy człon rozwinięcia w szereg Taylora. Uzyskujemy w ten sposób układ równań macierzowych. W następnym kroku ten układ równań rozwią-

[6] Dokładniej rozwinięcia asymptotycznego optymalnych sterowań w szereg potęgowy wokół stanu ustalonego dla małych odchyleń zmiennych stanu od ich wartości w stanie ustalonym oraz małej wariancji szoków. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że nie mamy gwarancji, że uwzględniając kolejne składniki w rozwinięciu Taylora uzyskamy szereg zbieżny. Tym samym nie mamy gwarancji, że uwzględniając kolejne przybliżenia uzyskamy lepszą aproksymację modelu dla (dowolnej) danej wariancji szoków. Mamy jednak gwarancję, że istnieje zakres wariancji szoków, dla której to będzie możliwe. Problem promienia zbieżności szeregu Taylora w przypadku metody perturbacyjnej Judda (1996) nie był badany w literaturze.

zujemy. Mając wyznaczone optymalne sterowania możemy wyznaczyć bezpośrednio reakcję gospodarki na szoki.

Analizując zachowanie się gospodarki w długim terminie w wyniku zaistnienia permanentnego szoku porównujemy dwa stany ustalone, jeden przed zaistnieniem szoku oraz drugi po zaistnieniu szoku. W ten sposób uwzględniamy także nieliniowe własności modeli.

2.2.5 Równoważność ricardiańska

Hipoteza Ricardo-Barro mówi, że przy danym obciążeniu podatkowym, szczegółowa ścieżka według której pobierane są podatki jest neutralna dla zachowania się gospodarki w skali makro. Jeżeli hipoteza Ricardo-Barro zachodzi, wtedy nie ma znaczenia czy bieżące wydatki rządu finansowane są przez podatki w danym okresie czy też długiem publicznym. Twierdzenie o istnieniu równoważności ricardiańskiej opiera się na kilku istotnych założeniach. Pierwszym z nich jest wymaganie istnienia doskonałego rynku kapitałowego. Jeżeli gospodarstwa domowe mają ograniczony dostęp do kapitału, albo jeżeli w warunkach niepewności rynek kapitałowy jest niezupełny (nie istnieje możliwość dowolnej alokacji konsumpcji w każdym możliwym przyszłym stanie), wtedy równoważność ricardiańska może nie być spełniona. Po drugie, jedynymi podatkami w modelu mogą być podatki ryczałtowe (w tym transfery). Inne podatki zniekształcają bowiem relatywne ceny (np. podatek dochodowy zniekształca płace), powodując, że ścieżka podatków może w pewnych okolicznościach wywoływać efekty realne. Ponadto ekwiwalencja Ricardo-Barro oznacza, że zmiana jednego systemu podatkowego na drugi nie może mieć efektów redystrybucyjnych między podmiotami. Jeżeli podmioty w modelu mają skończony czas życia, wtedy to założenie wymaga, aby zmiany podatków nie przesuwały ciężarów opodatkowania z jednej generacji na drugą. W rozważanych modelach RBC i NSK nie są spełnione te założenia, gdyż bierzemy pod uwagę zarówno niezupełny rynek kapitałowy, jak i istnienie podatków zniekształcających. W takiej sytuacji, poziom długu publicznego oraz forma finansowania wydatków rządowych w formie emisji długu, transferów, czy podatków miałyby efekty realne. Analizę deficytu oraz długu publicznego odkładamy jednak do rozdzia łu 2.3, w którym pokażemy, że odejście od równowagi ricardiańskiej w modelu RBC jest w zasadzie zaniedbywalne. Możemy więc w nim zakładać faktyczną równoważność między długiem publicznym a transferami.

W związku z tym, że rozpatrywany model keynesowki może być traktowany jako uogólnienie modelu RBC, nietrudno zauważyć, że także w nim, co do zasady, nie zachodzi równoważność ricardiańska. Tym samym poziom długu publicznego oraz forma finansowania wydatków rządowych w postaci długu, transferów czy podatków zniekształcających wywiera pewne efekty realne. Podobnie jednak jak w przypadku modelu RBC, odchylenia od równoważności ricardiańskiej są bardzo niewielkie. Dlatego też w tym rozdziale nie będziemy rozważać odpowiedzi gospodarki, zachowującej się zgodnie z modelem NSK, na zmiany poziomu długu publicznego, gdyż jest ono w zasadzie równoważne odpowiadającym zmianom poziomu transferów.

2.2.6 Kanały transmisji szoków polityki fiskalnej

Podstawowym kanałem transmisji polityki fiskalnej w modelu realnego cyklu koniunkturalnego są dochody gospodarstw domowych. Kiedy wydatki rządowe wzrastają (przy stałych stawkach podatków zniekształcających), podatki ryczałtowe muszą także wzrosnąć (co jest równoważne spadkowi transferów), a w konsekwencji wartość bieżąca wydatków rządowych musi być równa wartości bieżącej ścieżki podatków ryczałtowych. Oznacza to, że dochód permanentny gospodarstwa domowego maleje o wielkość wyznaczoną przez wzrost konsumpcji publicznej. Efekt dochodowy powoduje, że gospodarstwa domowe konsumują mniej zarówno dóbr rynkowych, jak i czasu wolnego – konsumpcja prywatna maleje, natomiast podaż pracy rośnie. Wzrost podaży pracy implikuje spadek jej produktywności i obniżenie płacy realnej. W długim okresie współczynnik kapitał/praca nie zmieni się, gdyż jest on jednoznacznie wyznaczony przez technologię produkcji i preferencje gospodarstw domowych. Ponieważ mianownik rośnie, licznik musi wzrosnąć proporcjonalnie. Zwiększony pożądany poziom kapitału powoduje wzrost inwestycji. Wzrost inwestycji

następuje także dlatego, że rosnąca podaż pracy zwiększa produktywność drugiego czynnika produkcji – kapitału. Większa produktywność kapitału implikuje wyższe inwestycje. W długim okresie jednak konsumpcja spada, natomiast podaż pracy i inwestycje, a więc i produkt, rosną.

Podstawowym parametrem determinującym skutki polityki fiskalnej w modelu RBC jest elastyczność podaży pracy. Kiedy międzyokresowa elastyczność substytucji jest wysoka, wtedy wzrost podaży pracy w wyniku pozytywnego szoku fiskalnego (finansowanego adekwatną zmianą w transferach) jest duży, a tym samym znaczny jest także wzrost inwestycji i produktu. Chwilowy i permanentny wzrost wydatków rządowych może mieć jednak bardzo różne efekty. Do lat 90-tych panował w ekonomii pogląd, oparty głównie na pracy Barro i Kinga (1984), że chwilowy wzrost konsumpcji publicznej generowałby większy wzrost produktu niż wzrost permanentny. Uzasadnieniem było to, że w momencie permanentnego wzrostu wydatków publicznych, prywatna konsumpcja maleje o analogiczną wielkość, więc nie ma potrzeby ekspansji produktu aby umożliwić finansowanie zwiększonej konsumpcji publicznej. To uzasadnienie okazało się jednak błędne. Jak zostało pokazane w artykule Aiyagari et. al. (1992), negatywny efekt dochodowy jest większy w przypadku zmiany permanentnej konsumpcji publicznej, więc wpływ na podaż pracy i inwestycje jest większy.

Trwałość impulsu fiskalnego ma istotny wpływ na zachowanie się inwestycji. W przypadku szoku chwilowego inwestycje mogą spaść (np. Baxter i King (1993), Ludvingson (1996)). Co do zasady wzrost zatrudnienia zwiększa produktywność kapitału i w ten sposób może stymulować inwestycje, bez względu na trwałość szoku fiskalnego. Jednakże jednostkowa elastyczność substytucji między kapitałem a pracą w funkcji produkcji powoduje, że ten efekt jest słaby. W ten sposób inwestycje spadają po szoku w wyniku zwiększonej absorpcji zasobów. W modelu neoklasycznym sposób finansowania wydatków publicznych ma bardzo duże znaczenie. Nawet niewielkie finansowanie podatkami zniekształcającymi, w połączeniu z finansowaniem transferami, może zmienić opisany powyżej obraz.

Przewidywania modeli NSK odnośnie do skutków szoków fiskalnych są odporne względem zmian szczegółowych struktur modelu oraz wartości parametrów. Reakcje zmiennych są także jakościowo zbliżone do reakcji gospodarki na szoki fiskalne w modelach neoklasycznych. W celu zrozumienia dynamiki wywołanej szokiem konsumpcji publicznej należy zauważyć, że produkt w krótkim horyzoncie czasowym jest determinowany przez stronę popytową. Wzrost wydatków rządowych zwiększa popyt na pracę i kapitał, a w konsekwencji także całkowity produkt. Negatywny efekt dochodowy, związany ze spadkiem transferów, dodatkowo zwiększa podaż pracy gospodarstw domowych oraz obniża konsumpcję. Wzrost podaży pracy przez gospodarstwa domowe doprowadziłby do przesunięcia krzywej podaży pracy, a przez to i spadku płacy płacy realnej. W naszym przypadku, wzrost popytu na pracę jest jednak większy tak, że w efekcie następuje wzrost płacy realnej. Ilościowo, wzrost zatrudnienia i produktu jest większy, a spadek konsumpcji mniejszy niż w przypadku modeli neoklasycznych, zwłaszcza w przypadku szoków chwilowych. W związku ze znaczną złożonością modeli NSK bezpośrednia analiza kanałów transmisji impulsów fiskalnych jest bardzo utrudniona ze względu na wielość przeciwstawnych efektów. Dokonuje się jej głównie na podstawie wyników symulacji.

W następnych kilku punktach przeprowadzamy, dla opisanych modeli RBC i NSK, szczegółową analizę oddziaływania na gospodarkę kilku podstawowych typów szoków fiskalnych. Pozwala ona z jednej strony na potwierdzenie opisanych powyżej wniosków teoretycznych, z drugiej zaś na ich rozszerzenie i skwantyfikowanie w ujęciu dynamicznym.

2.2.7 Reakcje modelowanych gospodarek na typowe szoki fiskalne

Wzrost konsumpcji publicznej finansowany transferami

Tablica 2.2 pokazuje wpływ wzrostu udziału konsumpcji publicznej w produkcie o 1 procent PKB, na poziom konsumpcji prywatnej, inwestycji, produktu oraz podaży pracy w stanie ustalonym. Wzrost ten finansowany jest adekwatnym spadkiem transferów do gospodarstw domowych. Zgodnie z opisanym w poprzednim punkcie mechanizmem transmisji impulsów fiskalnych, redukcja kon-

Tablica 2.2: Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
RBC	-0.53	1.00	1.00	1.00
NSK	-0.53	0.95	0.94	0.94

Źródło: Obliczenia własne.

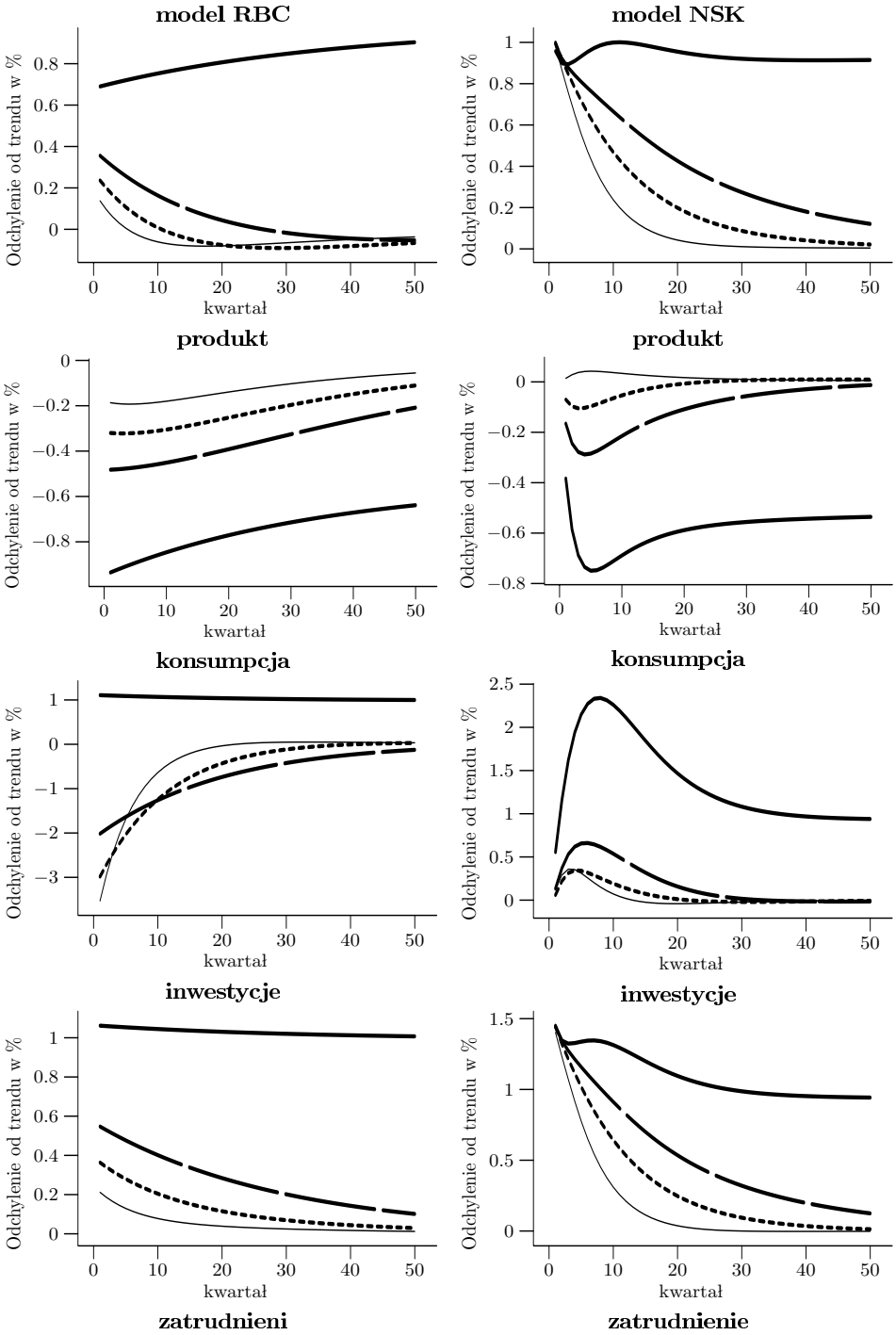
sumpcji publicznej finansowana wzrostem transferów negatywnie wpływa w długim okresie na poziom produktu oraz zatrudnienie. Skala reakcji jest stosunkowo duża, gdyż mnożnik wydatkowy jest zbliżony do 1.0.[7] Wynik ten można interpretować także w ten sposób, że wzrost transferów publicznych, finansowany obniżeniem konsumpcji publicznej, ma silnie negatywny wpływ na koniunkturę gospodarczą, poprzez oddziaływanie na podaż pracy. Analogicznie, obniżenie transferów społecznych, przy adekwatnym zwiększeniu konsumpcji publicznej, pozytywnie wpływa na zatrudnienie i produkt. Należy podkreślić, że długookresowe przewidywania modelu neoklasycznego i modelu keynesowkiego w zasadzie się nie różnią. Dzieje się tak gdyż struktura modelu NSK różni się od struktury modelu RBC tylko w warstwie odpowiedzialnej za krótkookresowe dostosowania, za sprawą uwzględnienia bogatszego zbioru niedoskonałości rynkowych. Pamiętając o mechanizmie determinującym powyższe zależności należy podkreślić, że w sytuacji w której elastyczność podaży pracy jest rożna dla różnych grup gospodarstw domowych obniżenie transferów społecznych finansujące wzrost konsumpcji publicznej będzie miało tym bardziej pozytywny efekt na rynek pracy i produkt w równowadze, im w większym stopniu ich redukcja dotknie osoby aktywne zawodowo. Obniżenie transferów subsydiujących konsumpcję osób nieaktywnych zawodowo jest mniej efektywne gdyż nie powoduje wzrostu ich podaży pracy, a tym samym nie stymuluje inwestycji prywatnych.

Obok reakcji długookresowych ważny jest także dynamiczny mechanizm propagacji impulsów fiskalnych w modelowanej gospodarce. Rysunek 2.1 przedstawia, w obu rozważanych modelach, ścieżkę dostosowań podstawowych zmiennych makroekonomicznych w odpowiedzi na zwiększenie konsumpcji publicznej o 1 procent PKB, finansowanej spadkiem transferów. Przedstawiono na nim reakcję zmiennych w zależności od trwałości szoku fiskalnego.[8] Rysunek 2.1 ilustruje, że, w przypadku szoku permanentnego, nie ma między modelem neoklasycznym i nowym modelem keynesowkim istotnej różnicy w odpowiedzi gospodarki na szok zwiększonej konsumpcji publicznej, finansowany zmniejszeniem transferów. W przypadku szoków przejściowych różnice mają raczej charakter ilościowy niż jakościowy. Jedynym wyjątkiem są inwestycje, które w modelu RBC spadają, natomiast w modelu NSK rosną bezpośrednio po wystąpieniu szoku. Należy podkreślić, że zachowanie inwestycji w modelu NSK jest wrażliwe na szczegóły polityki monetarnej. Jednocześnie skala reakcji produktu i zatrudnienia na szok fiskalny bezpośrednio po jego wystąpieniu jest znacznie silniejsza w modelu NSK niż reakcja w klasie modeli neoklasycznych, zwłaszcza w przypadku szoków o niskiej trwałości. Zachowanie konsumpcji jest jednak ilościowo w zasadzie równoważne zachowaniu konsumpcji w modelu RBC. Zasadnicza różnica wynika z kształtowania się inwestycji, które w modelu RBC silnie spadają, w odpowiedzi na szok przejściowy, natomiast w modelu NSK, przy przyjętych założeniach odnośnie polityki monetarnej, inwestycje nawet rosną (choć w relatywnie małej skali). Odmienna reakcja inwestycji w modelu NSK wiąże się z kosztami instalacji kapitału, które zwiększają koszt wygładzania konsumpcji przez gospodarstwa domowe. Postępują więc one inaczej niż w modelu RBC, gdy wiedzą, że szok fiskalny ma charakter przejściowy – silny spadek inwestycji byłby w tym wypadku zbyt kosztowny. Rysunek 2.1 wskazuje także na ważną rolę, jaką dla skuteczności polityki fiskalnej w modelu RBC, odgrywają oczekiwania gospodarstw domowych wobec trwałości szoku fiskalnego. Chwilowy szok fiskalny generuje niewielki wzrost produktu, w krótkim okresie po wystąpieniu szoku, po czym produkt przez długi czas jest

7 Oznacza to, że wzrost wydatków finansowany obniżką transferów prowadzi do wzrostu/spadku odpowiednich wielkości o porównywalną wielkość.

8 Na Rysunku 2.1, podobnie jak na wykresach zamieszczonych w dalszej części rozdziału, przedstawione są tzw. funkcje reakcji na impuls (IRF). Obrazują one odchylenia poziomów poszczególnych zmiennych od ich wartości w równowadze. Zgodnie z argumentami przedstawionymi w Rozdziale 1, szoki fiskalne mogą bowiem wpłynąć permanentnie jedynie na poziom produktu, konsumpcji czy inwestycji, a nie na stopę ich wzrostu.

Rysunek 2.1: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowanego spadkiem transferów społecznych w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1% PKB finansowanej spadkiem transferów. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

mniejszy od poziomu w stanie ustalonym. Ponieważ przejściowe zwiększenie konsumpcji publicznej finansowane także przejściowym spadkiem transferów, nie wpływa istotnie na dochód permanentny gospodarstw domowych, więc także poziom konsumpcji i zatrudnienia zmieniają się niewiele. Gospodarstwa domowe zaabsorbują szok niemal wyłącznie obniżeniem inwestycji, co jest w zasadzie jedyną przyczyną spadku produktu w długim okresie. Zwiększenie konsumpcji publicznej z adekwatnym obniżeniem transferów może doprowadzić do wzrostu inwestycji jedynie w przypadku gdy będzie mieć wyjątkowo trwały charakter. Szok o okresie półtrwania 4 lata nie generuje jeszcze wzrostu inwestycji. W przypadku szoków o okresie półtrwania ok. 8 kwartałów reakcja zmiennych jest niewielka. Mnożnik wydatkowy osiąga maksymalną wartość rzędu 0.2.

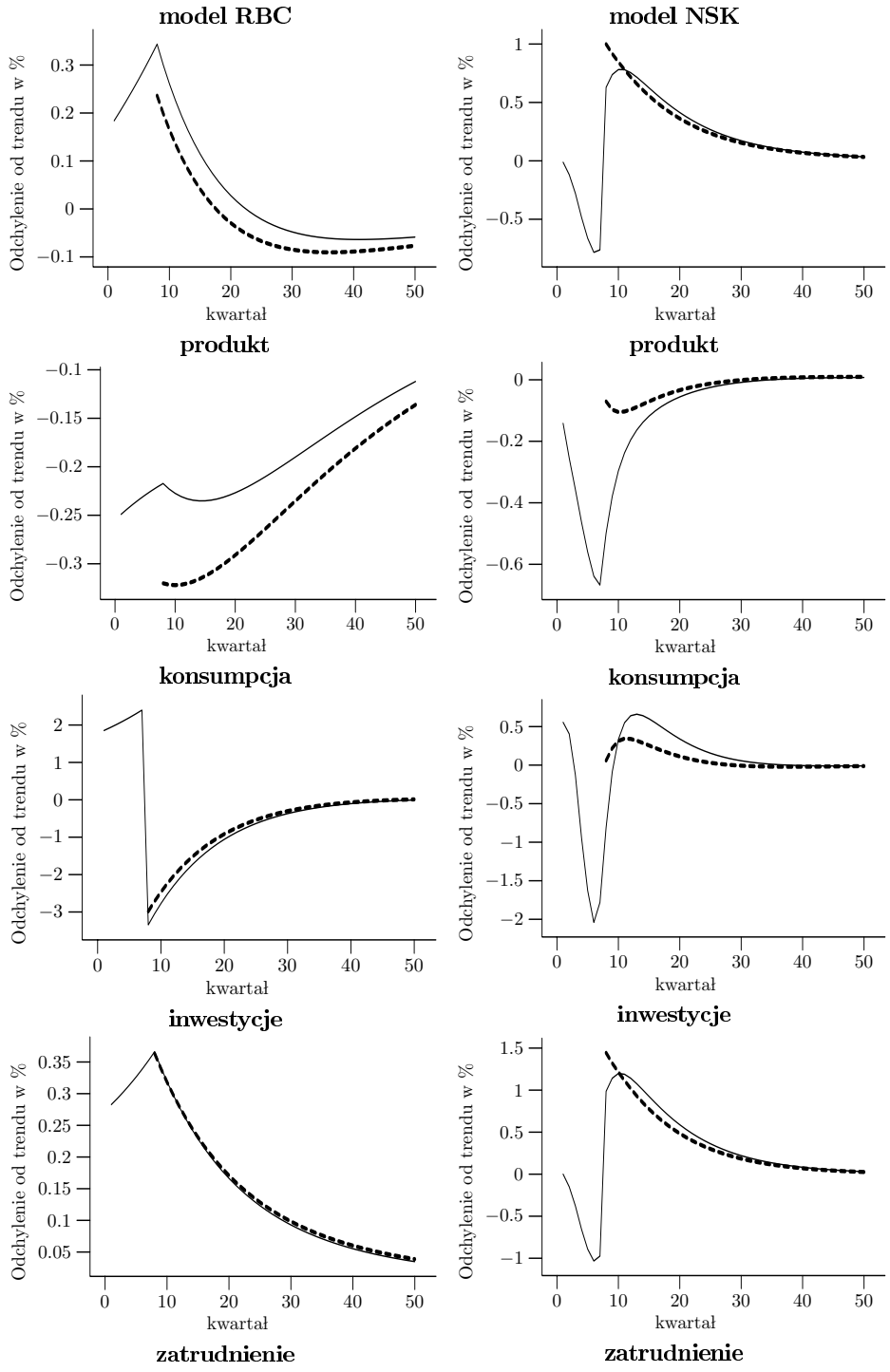
Nieco inflaczej kwestia ta przedstawia się w przypadku keynesowskim. Rysunek 2.1 obrazuje niewielką rolę w modelu NSK oczekiwań gospodarstw domowych wobec trwałości szoku fiskalnego w przypadku produktu, pracy, a także, choć w mniejszym stopniu, inwestycji. W modelach NSK produkt i zatrudnienie w krótkim terminie są wyznaczone przez stronę popytową gospodarki. Ponieważ popyt zagregowany w pierwszym okresie rośnie o ok. 1 procent PKB niezależnie od trwałości szoku także konsekwencje dla gospodarki są w każdym wypadku podobne dla obu wielkości.

W przypadku konsumpcji, oczekiwana trwałość szoku ma znaczenie, gdyż determinuje ona spodziewany poziom dochodu permanentnego. Im większa jest oczekiwana trwałość szoku, tym większy jest spadek dochodu permanentnego, a tym samym i konsumpcji. Zwiększone zatrudnienie podnosi produktywność kapitału, co działa jako czynnik stymulujący inwestycje. Jednak w przypadku szoków o małej trwałości gospodarstwa domowe będą preferowały wygładzanie konsumpcji, przez co poziom inwestycji może spaść. Wzrost konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów może w modelu NSK, tak samo jak w wariancie neoklasycznym, doprowadzić do znacznego wzrostu inwestycji jedynie gdy będzie bardzo trwały.

Dla transmisji impulsów fiskalnych w obu modelach bardzo ważne jest także to, czy szok jest antycypowany czy nieantycypowany. Rysunek 2.2 przedstawia ścieżkę reakcji produktu, konsumpcji prywatnej, inwestycji i zatrudnienia, na szok fiskalny polegający na zwiększeniu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB, sfinansowany spadkiem transferów społecznych, w zależności od tego, czy szok jest antycypowany, czy nieantycypowany. Jak widać, bezpośrednio po szoku nie można zaobserwować większej różnicy w zachowaniu się większości zmiennych między przypadkiem szoku antycypowanego i szoku nieantycypowanego, zarówno w modelu neoklasycznym jak i keynesowkim. Pewne różnice występują jedynie w przypadku reakcji produktu w modelu RBC i reakcji konsumpcji w obu modelach. Co znamienne, odpowiedź wszystkich zmiennych na szok antycypowany jest bardziej korzystna w przypadku modelu RBC. Już sama zapowiedź zwiększenia konsumpcji publicznej i spadku transferów działa w nim stymulująco na rynek pracy i produkt. Przyczyną takiej reakcji jest omówiony kanał dochodowy transmisji polityki fiskalnej. Zapowiedź zmniejszenia transferów publicznych zmniejsza oczekiwany dochód permanentny gospodarstwa domowego już w momencie zapowiedzi. Tym samym obniżenie konsumpcji i zwiększenie podaży pracy następuje bezpośrednio po otrzymaniu nowych informacji. Ponieważ jednak początkowo wzrost konsumpcji publicznej i spadek transferów nie następuje, gospodarstwa domowe dysponują większym zasobem gotówki. Umożliwia im to zwiększenie inwestycji w pierwszych kwartałach. Takie zachowanie się gospodarki wskazuje na pozytywny wpływ antycypowanego spadku transferów finansującego wzrost konsumpcji publicznej, na koniunkturę gospodarczą.

Ponieważ jednak taka polityka jest społecznie wrażliwa, niezbędna jest duża wiarygodność rządu oraz determinacja do realizacji zapowiedzianej polityki. Jeżeli zapowiedź szoku fiskalnego będzie niewiarygodna, wtedy reakcja gospodarki będzie analogiczna, jak w przypadku szoku nieantycypowanego. W przypadku modelu NSK reakcja gospodarki przed momentem realizacji szoku jest, jakościowo i ilościowo, zupełnie inna niż w modelu RBC. W modelu neoklasycznym oczekiwany wzrost konsumpcji publicznej i spadek transferów zwiększał produkt, zanim nastąpiła realizacja szoku i to w skali nawet większej niż w wypadku szoku nieantycypowanego. W modelu NSK jest inaczej. Produkt i praca spadają w nim natychmiast po otrzymaniu informacji o planowanym przez rząd zwiększeniu konsumpcji publicznej, kosztem zmniejszenia transferów, natomiast reakcja na zapowiedziany impuls ze strony konsumpcji prywatnej i inwestycji jest już nieco bardziej złożona.

Rysunek 2.2: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieatycypowany impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów społecznych w modelach RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB w 8 kwartale, finansowany spadkiem transferów. Lina ciągła odnosi się do przypadku szoku antycypowanego w okresie 1, linia przerywana dotyczy szoku nieantycypowanego. W przypadku szoku antycypowanego zakładamy, że gospodarstwa domowe otrzymują o nim informację w już w okresie 1. Okres półtrwania szoku wynosi 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Obie te zmienne początkowo silnie spadają, by następnie zacząć stopniowo rosnąć. Należy jednak podkreślić, że zachowanie gospodarki przed realizacją szoku fiskalnego w modelach NSK jakościowo i ilościowo silnie zależy od szczegółów prowadzonej polityki monetarnej. Oznacza to, że w reżymie keynesowskim zachowanie gospodarki, przed wystąpieniem impulsu omawianego typu, determinowane jest głównie przez oczekiwania co do realizowanej polityki pieniężnej. W naszym wypadku, zgodnie z przyjętą w modelu regułą Taylora, gospodarstwa oczekują, że powinna być ona w momencie realizacji szoku restrykcyjna, w związku z oczekiwanym wzrostem inflacji. Niski poziom produktu i zatrudnienia w początkowym okresie determinowany jest jednak przez stronę popytową gospodarki, przed realizacją szoku zagregowany popyt bowiem nie wzrasta.

Wzrost konsumpcji publicznej finansowany podatkiem PIT

W niniejszym punkcie analizujemy przypadek gdy wzrost konsumpcji publicznej finansowany jest nie spadkiem transferów, jak to miało miejsce poprzednio, lecz wzrostem podatku nałożonego na dochody z pracy. Tablica 2.3 pokazuje zmianę poziomu konsumpcji prywatnej, inwestycji, produktu oraz podaży pracy w stanie ustalonym w odpowiedzi na wzrost poziomu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany w całości podatkiem PIT. W przeciwieństwie do przypadku finansowania wzrostu konsumpcji publicznej spadkiem transferów, wykorzystanie do tego celu podatków zniekształcających ma negatywny wpływ na produkt w stanie ustalonym. Skala reakcji jest stosunkowo duża. Wzrost konsumpcji publicznej, podobnie jak w przypadku finansowania transferami wiąże się z negatywnym efektem dochodowym po stronie gospodarstw domowych, który zwiększa podaż pracy, produkt i inwestycje. Jednocześnie jednak wzrost opodatkowania pracy wywiera także negatywny efekt substytucyjny, przyczyniając się do spadku jej podaży. Przeprowadzone symulacje pokazują, że efekt ten dominuje, a tym samym w obu modelach dochodzi do obniżenia się zatrudnienia, inwestycji i produktu. Wywołuje to dalszy spadek dochodu permanentnego gospodarstw domowych, a przez to większą obniżkę konsumpcji prywatnej, niż w przypadku finansowania transferami. Mechanizm ten jest taki sam zarówno w przypadku modelu neoklasycznego, jak i modelu NSK. Wskazuje to jednoznacznie na ogromną rolę, jaką sposób finansowania wzrostu konsumpcji publicznej odgrywa dla koniunktury gospodarczej. Mnożnik wydatkowy jest zbliżony do -1.0, co oznacza, że produkt, konsumpcja i zatrudnienie obniżają się w podobnym stopniu, w jakim wzrasta konsumpcja publiczna. Nie ma istotnych różnic jakościowych między modelem neoklasycznym a modelem keynesowkim w tym zakresie, choć ilościowo reakcja w modelu NSK wydaje się być nieco silniejsza.

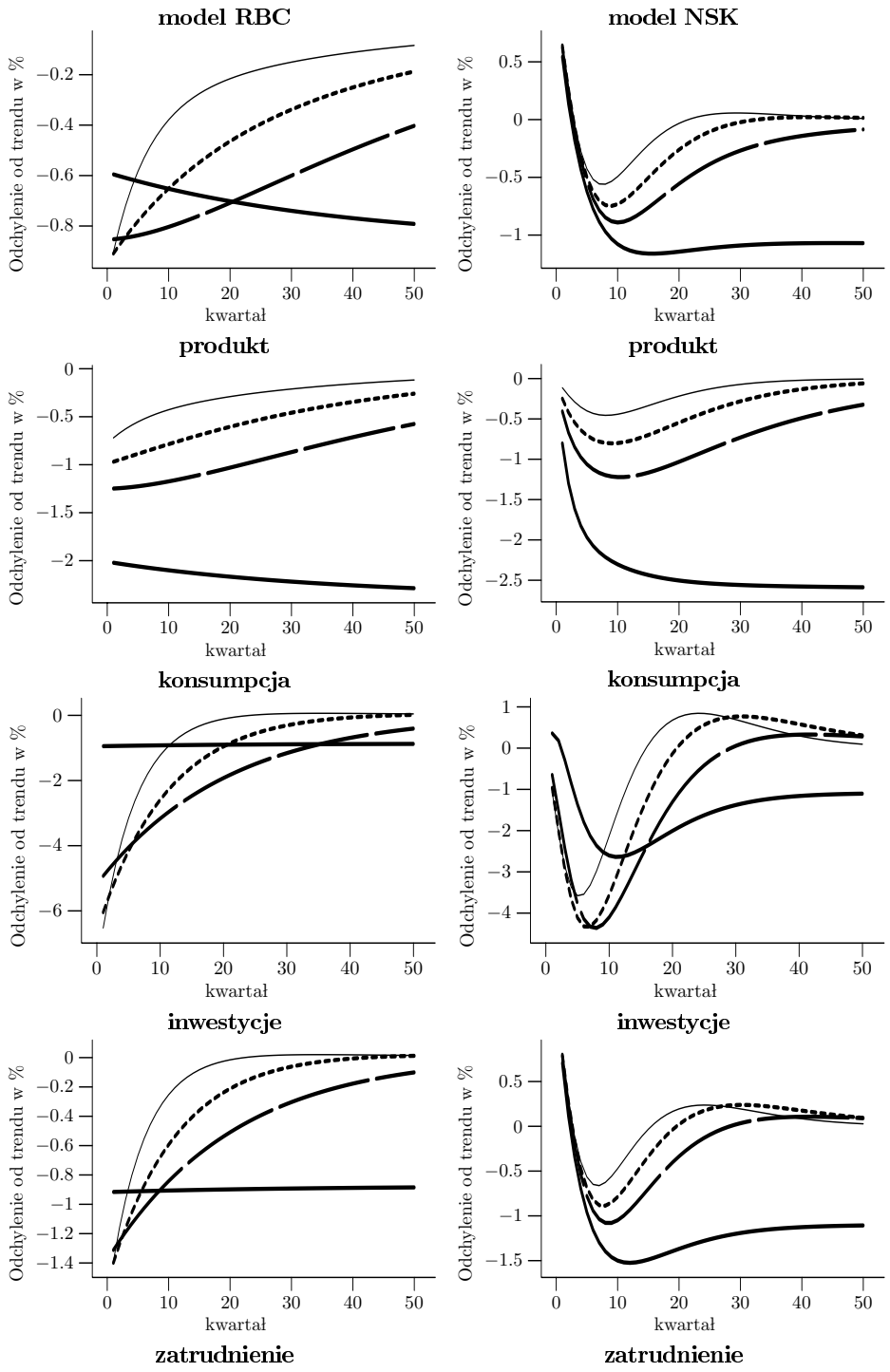
Rysunek 2.3 przedstawia szczegółową ścieżkę reakcji podstawowych zmiennych makroekonomicznych na omawiany szok zwiększenia konsumpcji publicznej o 1 procent PKB, któremu towarzyszy adekwatny wzrost podatków bezpośrednich. W przypadku szoku fiskalnego – finansowanego wzrostem podatku PIT, można zauważyć istotne różnice w reakcji gospodarki między modelem neoklasycznym a modelem NSK w początkowym okresie po szoku. W modelu RBC następuje natychmiastowy spadek produktu i zatrudnienia, natomiast w modelu keynesowskim produkt i zatrudnienie w początkowym okresie wzrastają. Różnica ta wynika z tego, że w krótkim okresie następuje wzrost popytu zagregowanego, który w modelu NSK, w związku ze sztywnościami nominalnymi, implikuje wzrost produktu. Wraz z postępującym dostosowaniem cen produkt spada. W dłuższym horyzoncie czasowym reakcja gospodarki w modelu RBC i NSK jest więc w zasadzie jednakowa. Rysunek 2.3 wskazuje także na znacznie mniejszą rolę oczekiwanej przez gospodarstwa domowe trwałości szoku fiskalnego dla bezpośredniej skuteczności polityki fiskalnej, niż w przypadku, gdy wzrost konsumpcji publicznej finansowany jest obniżeniem transferów. Bezpo-

Tablica 2.3: Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
RBC	-2.40	-0.89	-0.89	-0.89
NSK	-2.53	-1.12	-1.12	-1.12

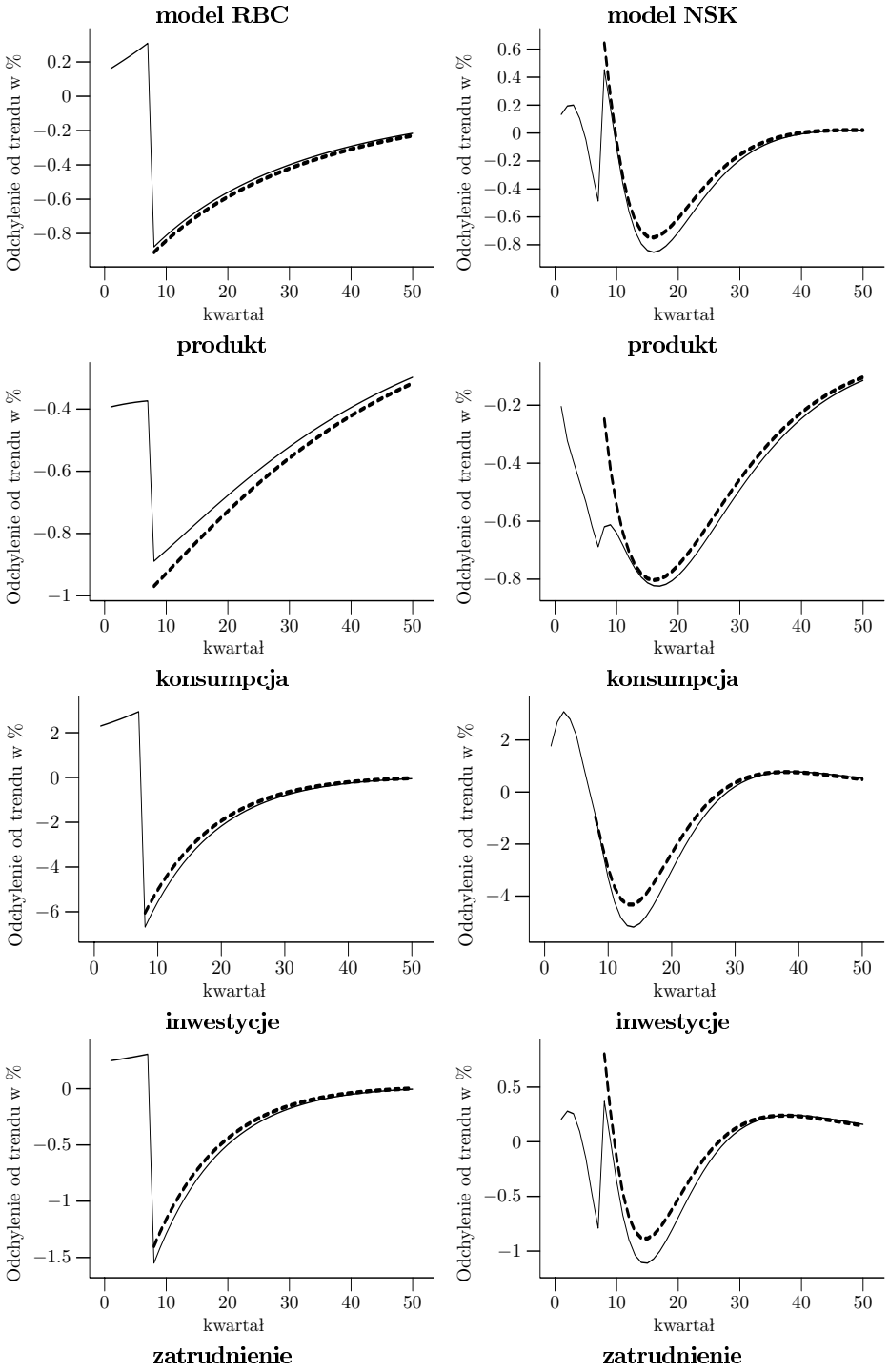
Źródło: Obliczenia własne.

Rysunek 2.3: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowanego wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowanej wzrostem podatku PIT. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Rysunek 2.4: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB w 8 kwartale finansowany wzrostem PIT. Lina ciągła odnosi się do przypadku szoku antycypowanego w okresie 1, linia przerywana dotyczy szoku nieantycypowanego. W przypadku szoku antycypowanego zakładamy, że gospodarstwa domowe otrzymują o nim informację w już w okresie 1. Okres półtrwania szoku wynosi 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

średnio po wystąpieniu szoku, niezale żnie od tego, jak gospodarstwo ocenia czas jego oddziaływania, wszystkie podstawowe agregaty zmieniają się podobnie. Następujące potem różnice wynikają z efektów realnych (tego czy szok ustępuje czy nie), a nie samych oczekiwań. W modelu RBC dominuje efekt substytucyjny, którego siła nie zależy od trwałości szoku, natomiast w przypadku modelu NSK oczekiwania generalnie odgrywają mniejszą rolę.

Nieco inaczej jest w odniesieniu do tego, czy szok jest oczekiwany czy niespodziewany. Rysunek 2.4 przedstawia, dla obu rozważanych modeli, ścieżkę dostosowań podstawowych agregatów w odpowiedzi na wzrost konsumpcji publicznej finansowany podwyższeniem podatków bezpośrednich, w zależności od tego czy szok jest antycypowany czy nieantycypowany. Zarówno w modelu RBC jak i modelu NSK nie można zaobserwować większej różnicy w dostosowaniu zmiennych między przypadkiem szoku antycypowanego i nieantycypowanego. Także w okresie zanim nastąpi realizacja szoku różnice nie są znaczne. W modelu neoklasycznym zachowanie gospodarki przed wystąpieniem szoku jest analogiczne, jak w przypadku szoku finansowanego transferami. Zapowiedź zwiększenia konsumpcji publicznej działa stymulująco na rynek pracy i produkt. Wzrost produktu w modelu RBC bezpośrednio po otrzymaniu informacji o przyszłym impulsie fiskalnym, możliwy jest dzięki temu, że w pierwszej chwili nie nastąpił jeszcze wzrost konsumpcji publicznej i opodatkowania, a więc gospodarstwa domowe dysponują większym zasobem gotówki. Umożliwia on im zwiększenie inwestycji i pewne (niewielkie) wygładzenie konsumpcji w cyklu życia. Jednocześnie jednak zapowiedziany wzrost opodatkowania zmniejsza oczekiwany dochód permanentny gospodarstwa domowego już w okresie zapowiedzi, więc konsumpcja musi się trochę obniżyć, choć znacznie mniej niż w chwili gdy szok się pojawia i w wyniku wzrostu opodatkowania spada bieżący dochód do dyspozycji gospodarstw domowych. Zachowanie gospodarki w przypadku modelu NSK jest bardzo zbliżone, gdyż w początkowym okresie najważniejszą rolę odgrywa kanał dochodowy. Kanał substytucyjny nie jest jeszcze aktywny, gdyż nie nastąpił wzrost podatków. Także strona popytowa gospodarki nie odgrywa większej roli, brak jest bowiem wzrostu popytu zagregowanego (konsumpcja publiczna jeszcze nie wzrosła). Należy jednak podkreślić, że podobnie jak poprzednio, w modelu NSK dla krótkookresowego oddziaływania opisanego szoku fiskalnego, duże znaczenie mają oczekiwania co do prowadzonej polityki monetarnej, które mogą zmienić znak reakcji produktu i zatrudnienia.

Wzrost transferów finansowany podatkiem VAT

W modelu neoklasycznym oraz modelu NSK wzrost podatku konsumpcyjnego przeznaczony na wzrost transferów ma jednoznacznie negatywny wpływ na gospodarkę. Wzrost transferów zwiększa dochód permanentny gospodarstw domowych, zmniejszając podaż pracy. Analogicznie jak w przypadku szoku wydatków publicznych implikuje to spadek produktywności kapitału, a przez to spadek inwestycji. Spadek kapitału i zatrudnienia wywołuje z kolei spadek produktu, zaś wzrost podatku VAT[9] przyczynia się do znacznego spadku konsumpcji w wyniku zmiany cen względnych. Tablica 2.4 pokazuje zależność między wzrostem transferów o 1% PKB a poziomem konsumpcji, inwestycji, produktu oraz podaży pracy w stanie ustalonym. Przyjmujemy, że pozycja budżetu państwa nie zmienia się w wyniku adekwatnego zwiększenia podatku VAT. Tym samym, model neoklasyczny i model NSK przewidują, że w długim okresie redukcja transferów połączona z odpowiednim spad-

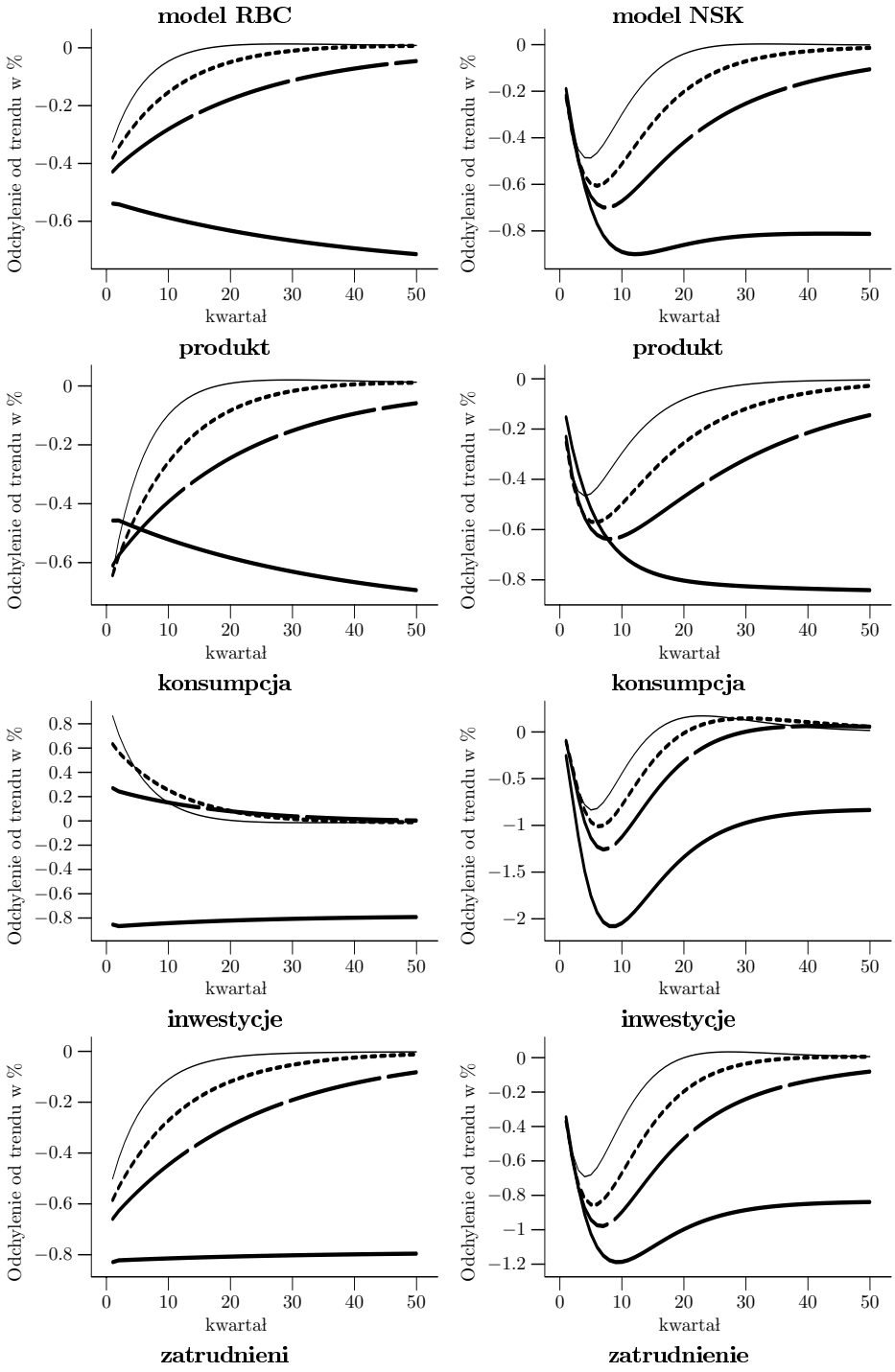
Tablica 2.4: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowanego podatkiem VAT na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
RBC	-0.78	-0.78	-0.78	-0.78
NSK	-0.85	-0.83	-0.82	-0.82

Źródło: Obliczenia własne.

[9] Podatek konsumpcyjny utożsamiamy na użytek tego punktu z podatkiem VAT, choć przeprowadzone rozważania odnoszą się także do innych występujących w rzeczywistości podatków pośrednich. Struktura modelowa nie wprowadza między nimi rozróżnienia.

Rysunek 2.5: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku VAT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost transferów o 1 procent PKB finansowany wzrostem podatku konsumpcyjnego. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie danej zmiennej od stanu ustalonego w procentach.

kiem stawek podatku konsumpcyjnego wpływa pozytywnie na wszystkie rozważane zmienne w porównywalnym stopniu. Powyższa tablica sugeruje także, że istnieje pewien zniekształcający wpływ podatku konsumpcyjnego. Zmniejszenie podatku konsumpcyjnego połączone ze wzrostem podatku ryczałtowego (spadkiem transferów) ma pozytywny wpływ na produkt, konsumpcję i inwestycje. Ścieżka reakcji podstawowych agregatów na szok fiskalny w postaci wzrostu transferów o 1% PKB sfinansowanego adekwatnym wzrostem podatku konsumpcyjnego zilustrowana jest Rysunkiem 2.5, na którym przedstawiono reakcję poszczególnych zmiennych w zależności od trwałości impulsu.

Rysunek 2.5 pokazuje negatywną reakcję gospodarki na rozważany szok zarówno w modelu neoklasycznym jaki i modelu NSK. W obu rozważanych modelach jest ona jakościowo i ilościowo podobna, z tą jednak różnicą, że w modelu NSK jest nieco opóźniona. Model keynesowski implikuje także trochę większe (co do modułu) mnożniki. Wzrost transferów o 1 procent PKB obniża produkt w przypadku modelu RBC o ok. 0.4 procent oraz 0.5-0.7 procent w modelu NSK. Rola oczekiwanej trwałości szoku wydaje się być relatywnie niewielka. Wzrost transferów nie wiąże się w tym przypadku ze wzrostem popytu zagregowanego. Dominującą funkcję zarówno w modelu NSK jak i modelu RBC pełni efekt substytucyjny – wzrost podatku konsumpcyjnego zwiększa klin podatkowy, przyczyniając się do spadku podaży pracy, a przez to produktu.[10] Spadek zatrudnienia zmniejsza produktywność kapitału, przyczyniając się do spadku inwestycji. Z kolei spadek produktu zmniejsza dochód permanentny gospodarstw domowych, co zwiększa podaż pracy. Efekt ten jest jednak słabszy od efektu substytucyjnego, wywołanego przez wzrost podatków. Ponieważ mechanizm transmisji jest taki sam w obu modelach, nie ma też większych różnic między nimi w zakresie reakcji gospodarki na rozpatrywany szok fiskalny. Opóźniona w pewnym stopniu odpowiedź na impuls w modelu NSK wiąże się z kosztami dostosowania kapitału i mechanizmem formowania nawyków konsumpcyjnych. To właśnie fakt, że najważniejszą rolę w mechanizmie transmisji odgrywa kanał substytucyjny sprawia, że oczekiwana trwałość szoku nie odgrywa dużej roli dla siły jego oddziaływania w pierwszym okresie.

Rysunek 2.6 przedstawia ścieżkę dostosowań podstawowych zmiennych makroekonomicznych na rozważany szok, w zależności od tego, czy jest on oczekiwany, czy nie. Podobnie jak w przypadku poprzednio rozważanych rodzajów szoków fiskalnych, reakcja gospodarki bezpośrednio po wystąpieniu impulsu, w niewielkim stopniu zależy od tego, czy szok był wcześniej antycypowany, choć w przypadku modelu RBC odpowiedź gospodarki na oczekiwany impuls jest nieco silniejsza. Modele RBC i NSK mają jednak trochę inne implikacje odnośnie zachowania się głównych agregatów przed realizacją szoku, zwłaszcza w przypadku inwestycji. W przypadku pozostałych zmiennych reakcja gospodarki na antycypowany szok jest jakościowo (lecz nie ilościowo) identyczna, jak w przypadku wzrostu konsumpcji publicznej, finansowanej wzrostem podatków bezpośrednich, co wiąże się z analogicznym mechanizmem transmisji zdominowanej przez kanał dochodowy. W modelu NSK inwestycje rosną w reakcji na informację o spodziewanym w przyszłości wzroście transferów i opodatkowania, podczas gdy w modelu RBC, spadają. Ta asymetria wynika, podobnie jak poprzednio, z tego, że znaczne, natychmiastowe zmiany zasobu kapitału w modelu NSK są relatywnie kosztowniejsze, ze względu na występowanie kosztów instalacji kapitału. Należy jednak podkreślić, że reakcja ta zależy od szczegółów prowadzonej polityki monetarnej.

Wzrost transferów finansowany wzrostem podatku PIT

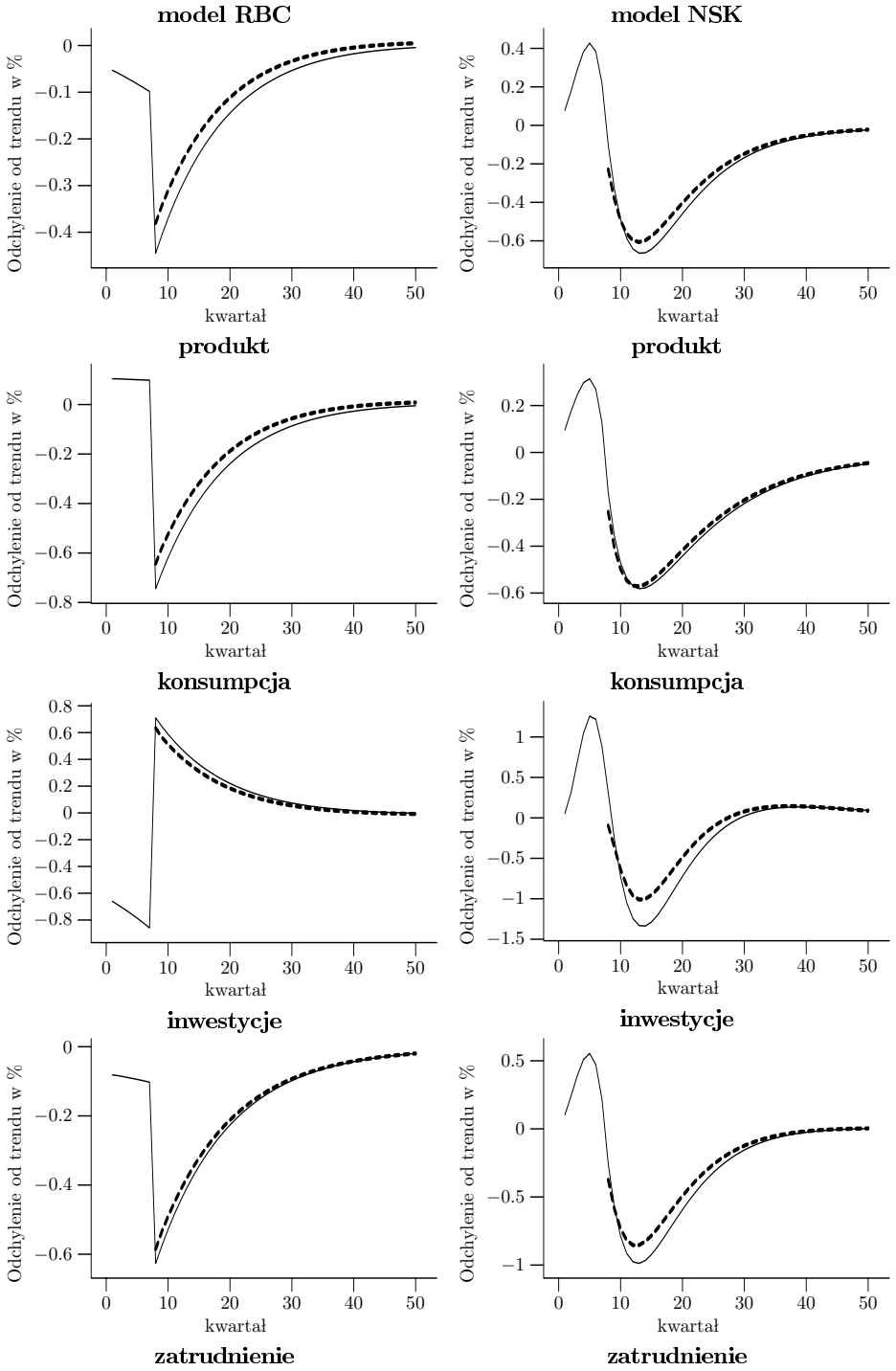
Podobnie jak w przypadku podatku konsumpcyjnego, wzrost podatku od wynagrodzeń przeznaczony na wzrost transferów ma bardzo negatywny wpływ na gospodarkę.[11] Rozpatrywany szok nie wiąże się bezpośrednio ze zmianą dochodu permanentnego gospodarstw domowych, gdyż wzrost transferów jest równoważony analogicznym wzrostem podatku od dochodów z pracy.[12] Jednakże efekt substytucyjny wzrostu opodatkowania pracy zmniejsza podaż pracy gospodarstw

[10] Szerzej o konieczności uwzględnienia także podatków pośrednich w klinie podatkowym piszemy w Rozdziałach 3 i 6.

[11] Jest to efektem tego, że z punktu widzenia gospodarstwa domowego podatki te są równoważne – szerzej kwestię tę omawiamy w rozdziale poświęconym związkom polityki fiskalnej z rynkiem pracy.

[12] W modelu ignorujemy potencjalną heterogeniczność gospodarstw domowych w aspekcie elastyczności podaży pracy, a także skierowanie transferów do wybranych grup o najwyższej elastyczności. Obie te kwestie decydujące o dużym wpływie samych transferów na podaż pracy szerzej omawiamy w Rozdziałach 3 i 6.

Rysunek 2.6: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transfer ów finansowany wzrostem podatku VAT w modelach RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost transferów o 1 procent PKB w 8 kwartale finansowany podatkiem VAT. Lina ciągła odnosi się do przypadku szoku antycypowanego w okresie 1, linia przerywana dotyczy szoku nieantycypowanego. W przypadku szoku antycypowanego zakładamy, że gospodarstwa domowe otrzymują o nim informację w już w okresie 1. Okres półtrwania szoku wynosi 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Tablica 2.5: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
RBC	-1.26	-1.26	-1.26	-1.26
NSK	-1.66	-1.59	-1.60	-1.60

Źródło: Obliczenia własne.

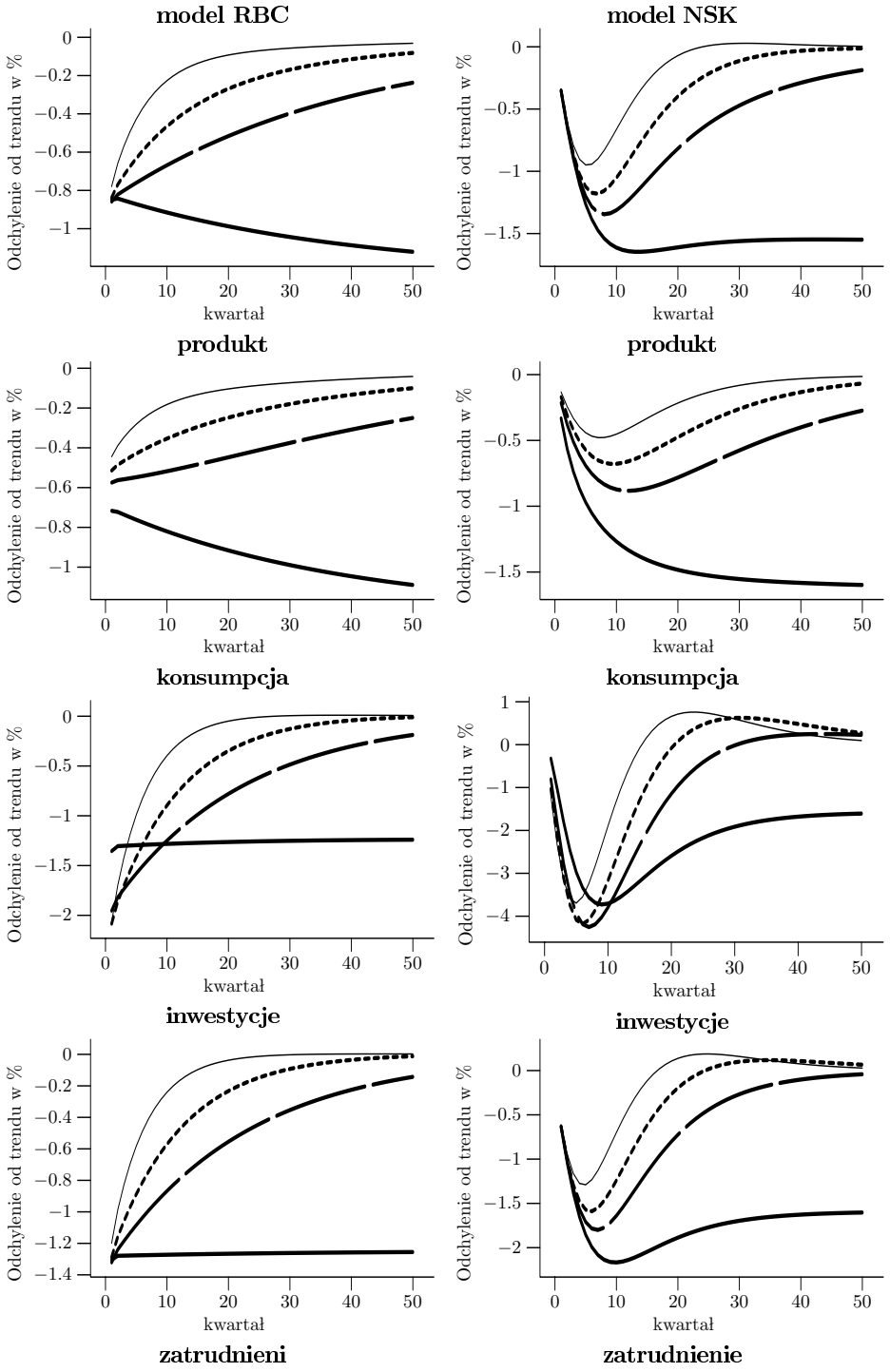
domowych. Analogicznie jak w przypadku szoku dotyczącego wzrostu konsumpcji publicznej, finansowanej podatkiem PIT, implikuje to spadek produktywności kapitału, a przez to także inwestycji. Obniżenie się zasobu kapitału i zatrudnienia powoduje spadek produktu. Wynikająca stąd redukcja dochodu permanentnego znacząco zmniejsza konsumpcję oraz pozytywnie wpływa na podaż pracy, co częściowo ogranicza negatywny pierwotny wpływ wzrostu opodatkowania. Mimo to, w długim okresie, reakcja gospodarki na zmiany w transferach finansowane wzrostem opodatkowania jest znaczna, co ilustruje Tablica 2.5. W długim okresie wzrost stawek podatku od dochodów z pracy, połączony ze wzrostem transferów, wpływa negatywnie na wszystkie rozważane zmienne w porównywalnym stopniu. Skala zniekształcającego oddziaływania podatku od wynagrodzeń jest więc znaczna, a tym samym jego zmniejszenie, połączone ze spadkiem transferów, ma pozytywny wpływ na gospodarkę. Porównanie danych zawartych w tablicach 2.4 i 2.5 pokazuje, że podatek od wynagrodzeń jest w większym stopniu zniekształcający niż podatki pośrednie. Finansowanie wzrostu transferów podatkiem PIT ma ok. 1.6-2.0 razy bardziej negatywny wpływ na zatrudnienie, inwestycje i produkt, niż finansowanie podatkiem VAT. Tym samym rozpatrywane modele sugerują, że redukcja stawek podatku od wynagrodzeń zwiększy produkt i zatrudnienie w większym stopniu, niż redukcja stawek podatku konsumpcyjnego. Efekt ten wynika przede wszystkim z tego, że baza podatkowa w przypadku podatku PIT jest mniejsza niż w przypadku podatku VAT, przez co wymagany jest większy wzrost stawek podatku PIT niż podatku VAT, aby sfinansować wzrost transferów.[13] Tak jak poprzednio, w modelu NSK reakcja gospodarki jest bardziej negatywna niż w RBC.

Podobnie jak w przypadku poprzednich szoków fiskalnych rozważamy także mechanizm transmisyjny w postaci, widocznej na Rysunku 2.7, reakcji podstawowych zmiennych makroekonomicznych na zwiększenie poziomu transferów o 1 procent PKB, sfinansowanego wzrostem podatku PIT. Na wykresie przedstawiono reakcję zmiennych w zależności od trwałości szoku fiskalnego. Wzrost opodatkowania pracy wpływa negatywnie na wszystkie zmienne. Nie ma zasadniczych różnic między modelem NSK i modelem RBC w przewidywaniach, co do natychmiastowej reakcji gospodarki na rozważany szok. W modelu NSK reakcja gospodarki jest jednak, ogólnie rzecz biorąc, silniejsza oraz następuje z pewnym opóźnieniem. Negatywna reakcja gospodarki na szok trwa znacznie dłużej niż czas trwania samego negatywnego impulsu. Dla szoku o okresie półtrwania 16 kwartałów, redukcja odchylenia produktu od stanu ustalonego o połowę pierwotnego odchylenia zajmuje ok. 30 kwartałów w przypadku modelu RBC. W przypadku modelu NSK negatywna reakcja gospodarki nie jest tak trwała. Rysunek 2.7 ilustruje stosunkowo niewielką rolę oczekiwań gospodarstw domowych w zakresie trwałości rozpatrywanego szoku fiskalnego. Pierwotna reakcja zmiennych na szok jest w zasadzie niezależna od trwałości szoku. Przyczyna jest analogiczna jak w wypadku finansowania transferów podatkiem konsumpcyjnym – dominuje efekt substytucyjny, którego siła nie zależy od oczekiwanej długości impulsu.

Z kolei Rysunek 2.8 przedstawia ścieżkę dostosowań podstawowych agregatów w zależności od tego, czy rozpatrywany szok jest antycypowany czy nie. Także w tym wypadku, między modelem RBC i NSK, nie ma istotnych różnic w reakcji gospodarki na szoki antycypowane i nieantycypowane w momencie, gdy nastąpi już realizacja szoku. Istnieją jednak znaczące rozbieżności między oboma modelami w zakresie reakcji gospodarki przed jego wystąpieniem. W modelu NSK

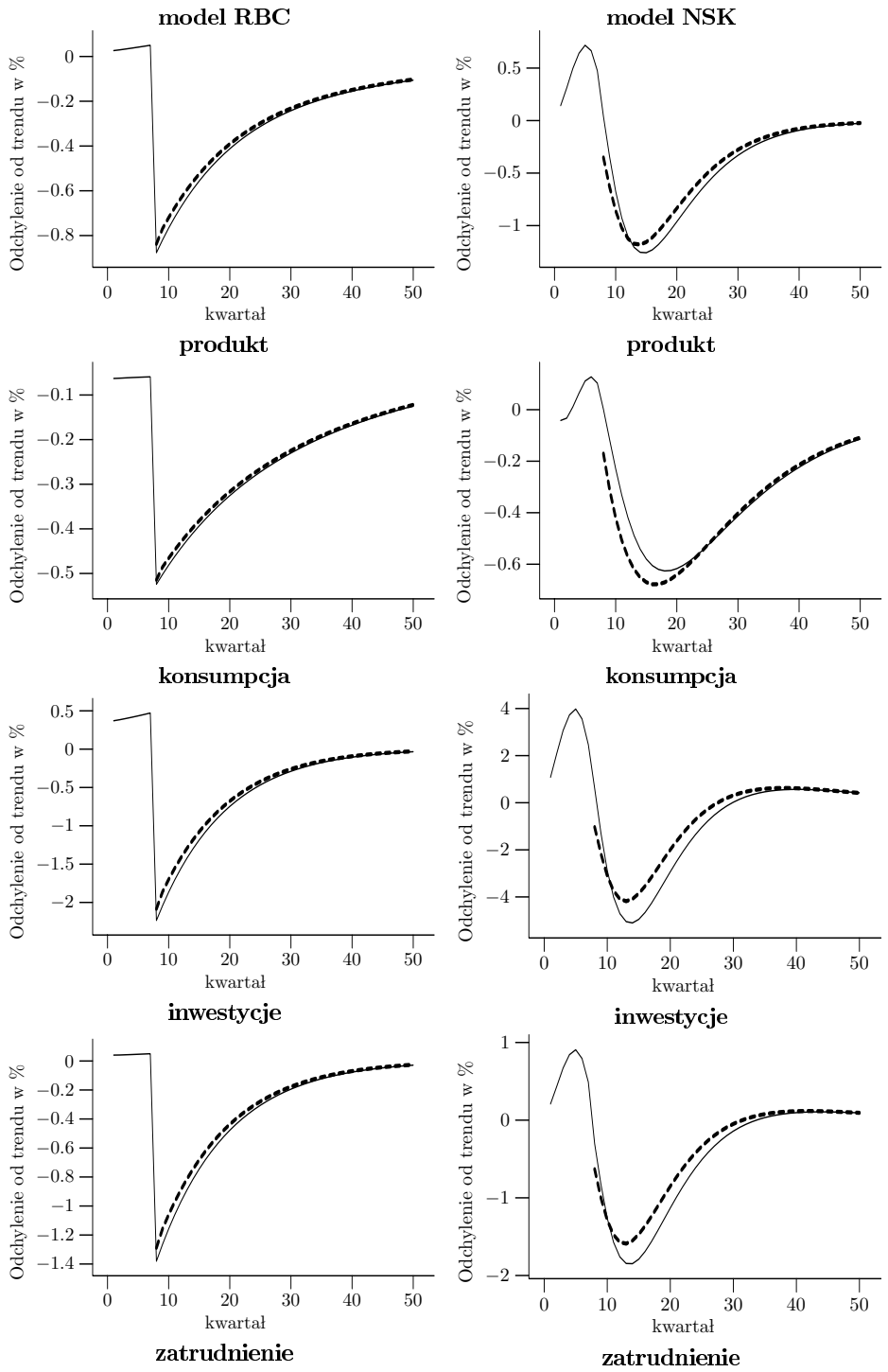
[13] Innymi słowy, udział funduszu płac w produkcie jest mniejszy niż udział konsumpcji. Podatek VAT płacony jest więc w modelu także od konsumpcji finansowanej dochodem z transferów, a nie tylko od dochodu z pracy. W rzeczywistych gospodarkach na ogół PIT i VAT (lecz nie składki na ubezpieczenia społeczne) płacą także osoby niepracujące. Należy o tym pamiętać interpretując wyniki z tablic 2.4 i 2.5.

Rysunek 2.7: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferow finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Rysunek 2.8: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost transferów o 1% PKB finansowanego wzrostem podatku PIT w 8 kwartale. Lina ciągła odnosi się do przypadku szoku antycypowanego w okresie 1, linia przerywana dotyczy szoku nieantycypowanego. W przypadku szoku antycypowanego zakładamy, że gospodarstwa domowe otrzymują o nim informację w już w okresie 1. Okres półtrwania szoku wynosi 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

odpowiedź podstawowych agregatów jest znaczna i pozytywna, szczególnie w przypadku inwestycji.[14] Natomiast w modelu RBC reakcja gospodarki przed realizacją szoku jest nieznaczna i jakościowo podobna, jak w przypadku szoku finansowanego podatkiem VAT. Warto podkreślić, że także w tym wypadku stosunkowo małe jakościowe różnice między tym, czy wzrost transferów finansowany jest podatkiem PIT, czy VAT, świadczą o faktycznej równoważności tych podatków z punktu widzenia gospodarstwa domowego.[15]

Wzrost transferów finansowany wzrostem podatku kapitałowego

Analogicznie jak w przypadku wcześniej rozważanych podatków PIT i VAT, wzrost transferów finansowany wzrostem podatku kapitałowego ma jednoznacznie negatywny wpływ na poziom aktywności gospodarczej zarówno w modelu RBC jak i modelu NSK. Wzrost podatku kapitałowego zwiększa wymagany przez inwestorów zwrot z projektów inwestycyjnych, co implikuje spadek zasobu kapitału w stanie ustalonym. Z kolei obniżenie się zasobu kapitału w gospodarce zmniejsza produktywność pracy, przez co spadają także płace realne i podaż pracy, a w konsekwencji produkt. Gospodarstwa domowe mogą liczyć teraz na mniejszy dochód permanentny, więc obniżają konsumpcję. Wiąże się z tym jednak także ujemny efekt dochodowy, oddziałujący pozytywnie na podaż pracy, redukując nieco skalę jej spadku wywołaną obniżeniem się zasobu kapitału. Tablica 2.4 pokazuje wpływ wzrostu transferów o 1% PKB finansowany wzrostem podatku kapitałowego na produkt, konsumpcję, inwestycje i zatrudnienie w modelu w stanie ustalonym. W przeciwieństwie do rozważanych wcześniej szoków istnieje znacząca różnica między modelem RBC i modelem NSK. W modelu NSK, w związku z istnieniem niedoskonałej konkurencji firmy osiągają zyski monopolistyczne, które nie występują w modelu RBC, a tym samym podatek kapitałowy opodatkowuje w nim nie tylko dochody z kapitału, ale także zyski monopolistyczne. W rezultacie, skala reakcji gospodarki w modelu NSK na opisany szok fiskalny jest generalnie mniejsza niż w modelu RBC, gdyż część dochodów z podatku kapitałowego pochodzi z opodatkowania zysków monopolistycznych, co nie ma tak negatywnego wpływu na gospodarkę jak podatek od firm działających w ramach konkurencji doskonałej. Zjawisko to ilustruje Tablica 2.4. Wzrost transferów o 1 procent PKB prowadzi do spadku produktu w modelu RBC o 2.0 i 1.4 procent w modelu NSK. Następuje także bardzo silny spadek inwestycji.

Porównanie wyników zawartych w tablicach 2.4, 2.5 i 2.6 pokazuje, że w wypadku modelu RBC podatek CIT jest w największym stopniu zniekształcający spośród wszystkich rozważanych podatków nieryczałtowych (VAT, PIT i CIT). Finansowanie wzrostu transferów podatkiem CIT ma w tym przypadku ok. 1.6 razy bardziej negatywny wpływ na gospodarkę niż finansowanie podatkiem PIT oraz 2.5 razy bardziej negatywny wpływ niż finansowanie podatkiem VAT. W przypadku modelu NSK podatek kapitałowy jest zniekształcający w porównywalnym stopniu jak podatek PIT w związku z występowaniem zysków monopolistycznych.

Zmniejszenie negatywnego oddziaływania podatku CIT na poziom produktu, inwestycje, konsumpcję i zatrudnienie możliwe jest, gdy dopuści się odliczanie od podstawy opodatkowania wydatków inwestycyjnych. Zjawisko to ilustruje Tablica 2.7, pokazująca reakcję gospodarki w długim okresie na wzrost poziomu transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem kapitałowym w przypadku, gdy 50 procent kosztów inwestycji może zostać odliczone od podstawy opodatko-

Tablica 2.6: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowanego podatkiem kapitałowym na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
RBC	-1.16	-5.07	-1.98	-0.51
NSK	-1.02	-3.92	-1.44	-0.27

Obliczenia własne.

[14] W modelu NSK, podobnie jednak jak w przypadku wcześniej rozważanych szoków, dla przewidywanej reakcji inwestycji, duże znaczenie mają założenia odnośnie prowadzonej polityki monetarnej.

[15] Przyczynę różnic ilościowych omawiamy powyżej.

Tablica 2.7: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem kapitałowym na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK w obecności odliczeń podatkowych (w proc.).

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
RBC	-0.92	-4.16	-1.63	-0.44
NSK	-0.75	-2.70	-0.95	-0.13

Źródło: Obliczenia własne.

Tablica 2.8: Wpływ stopy odliczania inwestycji od podstawy opodatkowania podatkiem CIT przy założeniu niezmienionych dochodów z podatku kapitałowego w stanie ustalonym w modelu RBC i modelu NSK (w proc.)

	RBC				NSK			
	25%	50%	75%	100%	25%	50%	75%	100%
Konsumpcja	0.30	0.75	1.47	3.04	0.68	1.55	2.74	4.51
Inwestycje	1.45	3.59	7.23	15.66	2.95	6.84	12.36	21.24
Produkt	0.57	1.42	2.83	6.02	1.11	2.55	4.55	7.67
Zatrudnieni	0.17	0.43	0.86	1.84	0.27	0.63	1.13	1.92

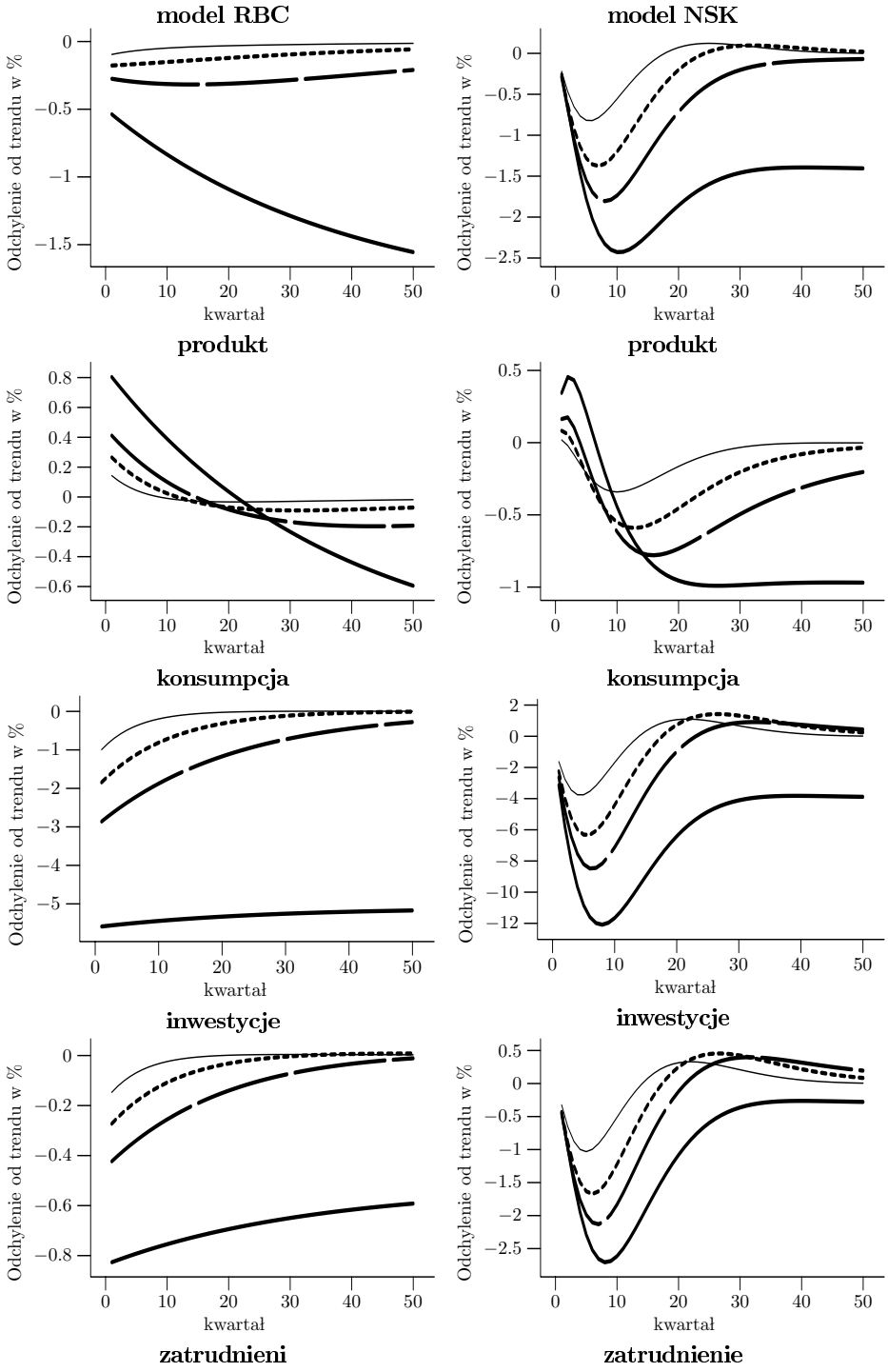
Źródło: Obliczenia własne.

wania. Wiąże się to z tym, że umożliwienie odliczania kosztów inwestycji od podstawy opodatkowania obniża wymaganą przez inwestorów stopę zwrotu z projektów inwestycyjnych. W sytuacji, kiedy 100% inwestycji może zostać odliczone od podstawy opodatkowania, wtedy realna stopa procentowa w gospodarce nie zależy od stopy podatku CIT, co znacznie zmniejsza zniekształcający wpływ podatku kapitałowego. Zjawisko to wyraźniej ilustruje Tablica 2.8, w której analizujemy rolę odliczania wydatków inwestycyjnych od podstawy opodatkowania podatkiem CIT, przy założeniu niezmienionych dochodów z podatku kapitałowego, tzn. wzrost skali odliczania inwestycji jest finansowany wzrostem stopy podatku kapitałowego. Możliwość większego odliczania poniesionych wydatków inwestycyjnych od podstawy opodatkowania podatkiem CIT, osiągnięta w sposób neutralny budżetowo dzięki podniesieniu stopy podatku, ma wyjątkowo korzystny wpływ na gospodarkę. Przy wysokiej stopie podatku CIT umożliwienie odliczania od podstawy opodatkowania 100 procent kosztów inwestycji zwiększa produkt o 6-8 procent w stanie ustalonym oraz inwestycje o 15-20 procent względem sytuacji, gdy dokonywanie odliczeń nie jest wogóle możliwe, a stopa podatkowa ustalona na wyjściowym poziomie.

Obok reakcji długookresowych ważny jest także mechanizm transmisji impulsów w modelowanej gospodarce. Rysunek 2.9 ilustruje ścieżkę dostosowań omawianych agregatów, w odpowiedzi na wzrost transferów o 1 procent PKB sfinansowany adekwatnym zwiększeniem podatku CIT. Jak widać, nie ma jakościowej różnicy w odpowiedzi gospodarki na rozważany szok między modelem neoklasycznym i nowym modelem keynesowkim, w przypadku szoku permanentnego. Dany szok prowadzi w krótkim okresie do spadku produktu, początkowego znacznego wzrostu konsumpcji, po czym jej spadku, natychmiastowego spadku inwestycji oraz zatrudnienia. Wzrost stawki podatku CIT od razu zmniejsza inwestycje. Zasób kapitału w gospodarce maleje jednak powoli, przez co produkt utrzymuje się początkowo na relatywnie wysokim poziomie. W takiej sytuacji, w początkowym okresie, musi nastąpić wzrost konsumpcji – konsumowany jest deakumulowany kapitał.[16] Długotrwały spadek inwestycji obniża po pewnym czasie w sposób znaczny zasób kapitału, a przez co także i produkt oraz prowadzi do spadku konsumpcji. Obniżenie zasobu kapitału wpływa negatywnie na produktywność pracy, przez co spadają także płace realne i maleje podaż pracy. W odróżnieniu od poprzednio omawianych typów szoków fiskalnych, w rozważanej sytuacji

[16] Oczywiście w sposób pośredni, za sprawą niepodejmowanych inwestycji.

Rysunek 2.9: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku CIT w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost poziomu transferów o 1 procent PKB finansowanego wzrostem podatku kapitałowego. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie danej zmiennej od stanu ustalonego w procentach.

oczekiwana trwałość szoku ma, w modelu RBC, bardzo istotny wpływ na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, bezpośrednio po jego wystąpieniu. Ponieważ opodatkowane są zyski przedsiębiorstw, to w sytuacji krótkotrwałego szoku, przedsiębiorcy, pamiętając, że nakłady inwestycyjne przyczynią się do długotrwałego wzrostu dochodów, które w późniejszym okresie będą opodatkowane na niższym poziomie, konstatują, że efektywna stawka opodatkowania nakładów inwestycyjnych nie odbiega istotnie od poziomu przeciętnego, przez co i spadek inwestycji nie musi być duży. Czym bardziej trwały jest szok, tym bardziej rośnie efektywne opodatkowanie inwestycji, które w konsekwencji muszą się bardziej obniżyć. Mechanizm ten tłumaczy, dlaczego wzrost konsumpcji oraz spadek produktu i podaży pracy jest tym silniejszy, im bardziej trwały jest szok. W przypadku modelu NSK mechanizm jest taki sam, jednak koszty dostosowania inwestycji uniemożliwiają natychmiastowy spadek inwestycji, przez co reakcja gospodarki jest opóźniona. Nadal jednak silnie zależy ona od oczekiwanej przez firmy trwałości szoku. Model NSK cechuje także silniejsza reakcja gospodarki na rozważany szok. Na koniec, podobnie jak w pozostałych rozpatrywanych wariantach szoków fiskalnych, analizujemy ścieżkę dostosowań podstawowych agregatów na impuls polegający na zwiększeniu transferów, sfinansowanym wzrostem podatku CIT, w zależności od tego czy szok jest antycypowany, czy nieantycypowany. Wyniki symulacji ilustruje Rysunek 2.10. Jak widać, w modelu RBC, po szoku nie można zaobserwować większej różnicy w dostosowaniu zmiennych między przypadkiem szoku antycypowanego i szoku nieantycypowanego. Znaczne różnice występują natomiast w przypadku modelu NSK. Reakcja gospodarki na szok jest uzależniona od reakcji inwestycji. W związku z występowaniem kosztów instalacji kapitału, w przypadku modelu NSK wygładzanie inwestycji w czasie prowadzi do widocznego przesunięcia maksimów reakcji zmiennych oraz do różnic ich zachowania po szoku między szokiem antycypowanym i nieantycypowanym. Jak zostało to już zaznaczone wcześniej, decyzje inwestycyjne zależą od oczekiwanego efektywnego zwrotu z inwestycji, który zależy od ścieżki podatków w długim horyzoncie czasowym. Ponieważ w modelu RBC, w wypadku szoku antycypowanego, przedsiębiorstwa wiedzą o wyższej stopie podatku CIT z odpowiednim wyprzedzeniem, mogą więc obniżyć inwestycje już w pierwszym okresie. Przekłada to się na spadek produktu, spadek zatrudnienia, oraz wzrost konsumpcji. Wcześniejszy spadek inwestycji z kolei prowadzi do większego spadku zasobu kapitału i produktu w czasie realizacji szoku, co tłumaczy niższy poziom produktu i konsumpcji już po jego wystąpieniu. Taki sam mechanizm działa także w modelu RBC. Jest on jednak nieco zmodyfikowany przez proces wygładzania inwestycji w czasie, w związku z istnieniem kosztów instalacji kapitału, reakcją władz monetarnych, oraz zachowaniem strony popytowej w gospodarce. Efekty te są jednak relatywnie niewielkie.

Wzrost poziomu inwestycji publicznych finansowany spadkiem transferów

Kolejnym typem szoku fiskalnego, który rozpatrzymy jest wzrost inwestycji publicznych o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów. Tablica 2.9 pokazuje skutki takiego impulsu na zachowanie się głównych agregatów makroekonomicznych w długim okresie.

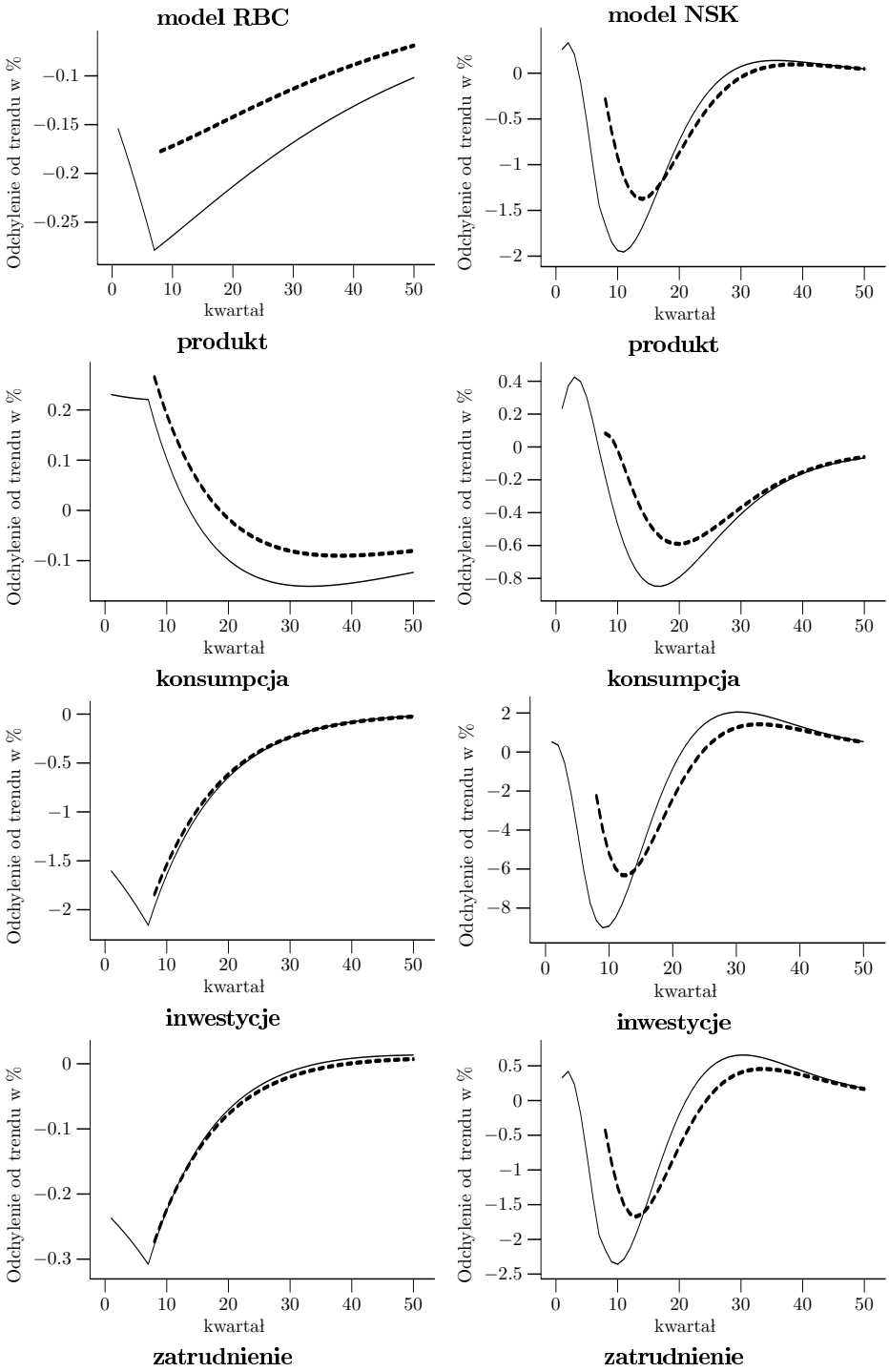
Jak widać, jednoczesne zwiększenie poziomu inwestycji publicznych i spadek transferów mają jednoznacznie pozytywny i silny wpływ na gospodarkę. Mnożnik wydatkowy przekracza 4 zarówno w modelu RBC jak i modelu NSK. Wzrost inwestycji publicznych zwiększa poziom kapitału publicznego, co przekłada się na produktywność kapitału prywatnego i pracy. Podnosi to nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw oraz podaż pracy gospodarstw domowych, przyczyniając się do wzrostu produktu. Ten z kolei zwiększa dochód permanentny gospodarstw domowych, przez co rośnie

Tablica 2.9: Wpływ wzrostu inwestycji publicznych o 1 procent PKB finansowanego spadkiem transferów na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
RBC	2.56	4.15	4.14	0.95
NSK	2.57	4.19	4.20	1.00

Źródło: Obliczenia własne.

Rysunek 2.10: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku CIT w modelach RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost poziomu transferów o 1 procent PKB finansowany wzrostem podatku kapitałowego w 8 kwartale. Lina ciągła odnosi się do przypadku szoku antycypowanego w okresie 1, linia przerywana dotyczy szoku nieantycypowanego. W przypadku szoku antycypowanego zakładamy, że gospodarstwa domowe otrzymują o nim informację już w okresie 1. Okres półtrwania szoku wynosi 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

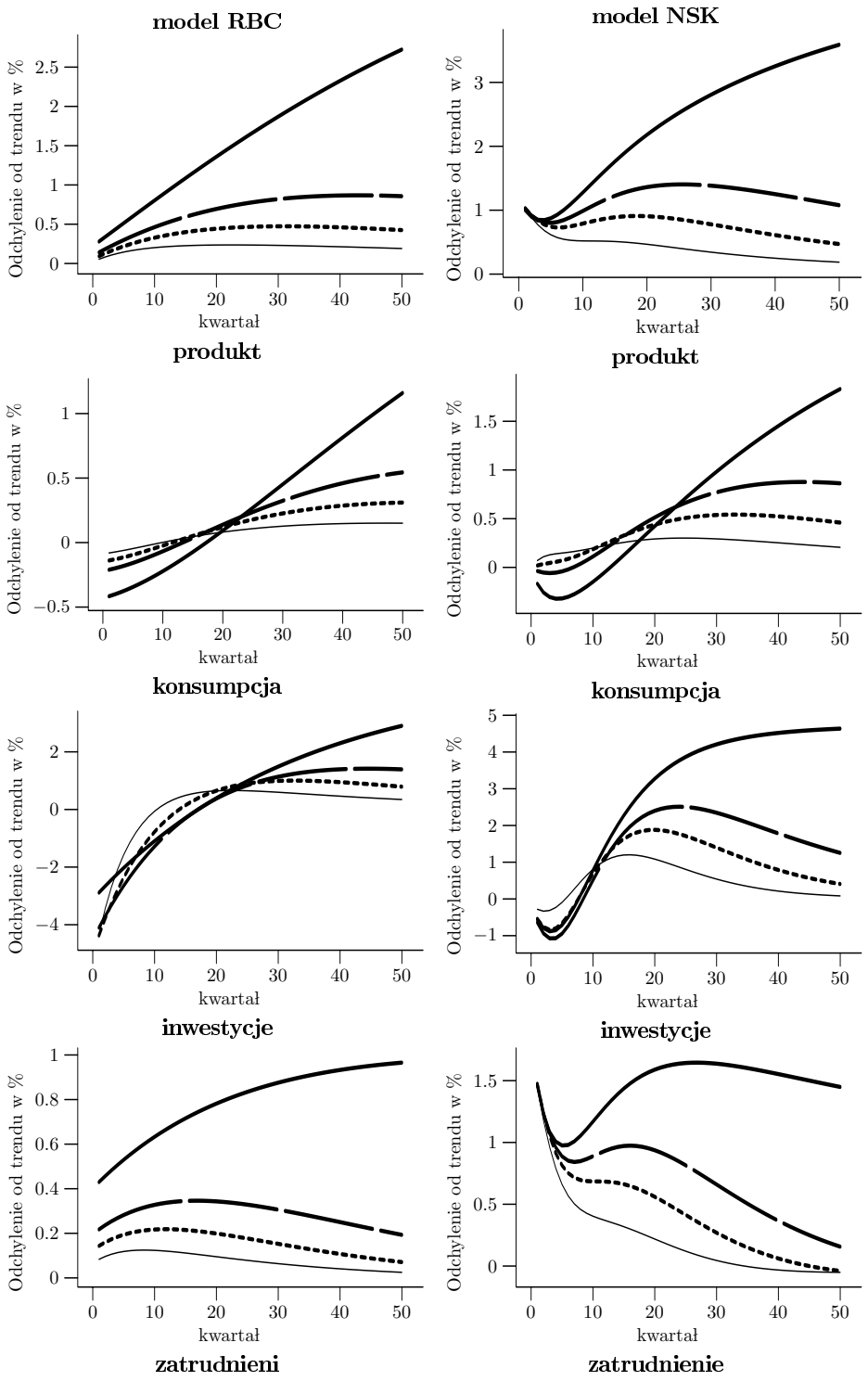
ich konsumpcja oraz spada nieco podaż pracy. Obniżenie się podaży pracy w związku z efektem dochodowym jest jednak słabsze niż jej wzrost w wyniku efektu substytucyjnego, tak że łącznie podaż pracy rośnie.

Rysunek 2.11 przedstawia (w zależności od trwałości szoku) reakcję głównych zmiennych makroekonomicznych na wzrost inwestycji sfinansowany spadkiem transferów w omówionej wysokości. Rozważmy najpierw model RBC. W jego wypadku początkowy wzrost inwestycji publicznych nie ma istotnego bezpośredniego wpływu na gospodarkę, ponieważ zasób kapitału publicznego zmienia się stopniowo. Spadek transferów zmniejsza jednak dochód permanentny gospodarstw domowych, co powoduje spadek konsumpcji oraz wzrost podaży pracy. Analogicznie jak w przypadku szoku polegającego na wzroście konsumpcji publicznej finansowanym spadkiem transferów, następuje także, porównywalny co do skali, spadek inwestycji prywatnych. Ponieważ w następnych okresach produkt wzrośnie, spadek dochodu permanentnego jest mniejszy niż w przypadku szoku konsumpcji publicznej, co zmniejsza także początkową reakcję konsumpcji, produktu i zatrudnienia. Wywołany efektem dochodowym wzrost podaży pracy zwiększa produktywność kapitału, przez co rosną także inwestycje. Jednakże spadek dochodu permanentnego przyczynia się też początkowo do spadku inwestycji prywatnych. W pierwszym okresie po szoku ten drugi efekt dominuje i zagregowane inwestycje zmniejszają się. W kolejnych kwartałach jednak wzrost zasobu kapitału publicznego zwiększa produktywność pracy oraz kapitału publicznego. Tym samym siła efektu substytucyjnego wzrasta, a więc rośnie także podaż pracy i inwestycje prywatne, przez co następuje dalszy wzrost produktu. Jeżeli wzrost inwestycji publicznych jest wystarczająco trwały, wtedy efekt substytucyjny będzie na tyle silny, że doprowadzi do wzrostu także akumulacji w sektorze prywatnym. Oczekiwana trwałość szoku ma znaczenie o tyle, że determinuje spadek dochodu permanentnego gospodarstw domowych, a przez to początkową reakcję gospodarki. Ma ona wpływ ilościowy porównywalny z przypadkiem finansowanego transferami wzrostu konsumpcji publicznej z tym, że na początku mnożniki są mniejsze.

W przypadku modelu NSK działają te same mechanizmy. Istnieje jednak dodatkowy kanał związany z rolą popytu zagregowanego. Wzrost inwestycji publicznych zwiększa popyt zagregowany podobnie jak wzrost konsumpcji publicznej. W krótkim okresie popyt determinuje produkt, który wzrasta w skali porównywalnej ze wzrostem popytu zagregowanego – mnożnik jest zbliżony do 1. Wzrost produktu (przy niezmienionej technologii) wymaga jednak zwiększonych nakładów pracy, co implikuje wzrost zatrudnienia, znacznie większy niż w przypadku neoklasycznym. Ponieważ, w modelu NSK, początkowy wzrost produktu jest większy niż w modelu RBC, to także dochód permanentny gospodarstw domowych z tej przyczyny rośnie bardziej, przez co spadek konsumpcji i inwestycji jest mniejszy. Na inwestycje dodatkowo duży wpływ ma prowadzona polityka monetarna. W późniejszym okresie siła kanału popytu zagregowanego maleje i zachowanie gospodarki jest determinowane przez te same czynniki co w modelu RBC, choć rola oczekiwanej trwałości szoku jest dużo mniejsza.

Podobnie jak poprzednio Rysunek 2.12 przedstawia ścieżkę dostosowań podstawowych agregatów na szok zwiększonych inwestycji publicznych o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów w zależności od tego, czy szok jest antycypowany czy nie. W okresie przed realizacją szoku oczekiwany dochód permanentny gospodarstw domowych maleje, przez co redukują one konsumpcję oraz zwiększają podaż pracy. Z drugiej strony spadek transferów jeszcze nie nastąpił, przez co w wyniku redukcji konsumpcji gospodarstwa domowe dysponują dodatkowymi środkami, które przeznaczają na wzrost inwestycji. Istnieje dodatkowy kanał implikujący ten wzrost. Wynika on z oczekiwanego podniesienia się produktywności kapitału prywatnego w związku ze wzrostem zasobu kapitału publicznego w przyszłości. Wzrost podaży pracy i inwestycji zwiększa produkt. W późniejszym okresie następuje więc wzrost podaży pracy poprzez efekt substytucyjny wywołany zwiększonym zasobem kapitału w gospodarce, który zwiększa produktywność pracy a przez to i płace realne. W momencie realizacji szoku następuje spadek transferów, a przez to także zasobów finansowych gospodarstw domowych, które obniżają inwestycje. Następnie zachowanie zmiennych w przypadku szoku antycypowanego i nieantycypowanego jest zbliżone, z tym wyjątkiem, że teraz zasób kapitału prywatnego jest większy, co podnosi produkt, konsumpcję i zatrudnienie. Mechanizm ten jest podobny w modelu RBC i modelu NSK, przy czym w tym drugim wypadku koszty instalacji kapitału powodują wygładzanie inwestycji.

Rysunek 2.11: Funkcje reakcji na impuls wzrostu inwestycji publicznych finansowany spadkiem transferów w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost inwestycji publicznych o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie danej zmiennej od stanu ustalonego w procentach.

Wzrost transferów finansowany spadkiem zatrudnienia publicznego

Ostatnim typem impulsu fiskalnego jaki rozważymy jest wzrost transferów o 1 procent PKB sfinansowany spadkiem zatrudnienia publicznego. Tablica 2.10 pokazuje wpływ tego szoku na poziom konsumpcji, inwestycji, produktu oraz zatrudnienie w stanie ustalonym. Spadek liczby pracujących w sektorze publicznym można też interpretować jako obniżenie wydatków na płace w sektorze publicznym. Jak widać, zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym przy innych czynnikach niezmienionych w obu modelach przyczynia się do analogicznego wzrostu zatrudnienia prywatnego. W efekcie dochód gospodarstw domowych nie zmienia się. Ponieważ jednak ze spadkiem zatrudnienia publicznego wiąże się wzrost transferów, więc łączny dochód permanentny gospodarstw domowych zwiększa się. W konsekwencji rośnie konsumpcja prywatna a podaż pracy obniża się. Ponieważ jednak spadek zatrudnienia w sektorze publicznym przyczynia się do wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym, zwiększa się także produkt.[17] Wzrost podaży pracy skierowanej do sektora przedsiębiorstw przy niezmienionym popycie na pracę prowadzi do spadku płac realnych, a następnie, przez efekt substytucyjny, dodatkowo oddziałuje negatywnie na podaż pracy zgłaszaną przez gospodarstwa domowe. Efekt dochodowy i efekt substytucyjny implikują, że łączne zatrudnienie w sektorze prywatnym i publicznym spadnie, przez co, uwzględniając spadek płacy realnej, łączny dochód obniży się, korygując w dół pierwotną siłę efektu dochodowego. Zwiększone zatrudnienie w sektorze prywatnym podnosi jednak produktywność kapitału, przez co rosną także inwestycje. Mechanizm ten obowiązuje zarówno w modelu RBC jak i NSK, przy czym reakcja gospodarki w modelu keynesowskim jest silniejsza. Mnożnik fiskalny w przypadku tego szoku jest zbliżony do 0.8 w RBC i 1.0 w NSK.

Transmisja szoku, w zależności od jego trwałości, przedstawiona została na Rysunku 2.13. Wzrost podaży pracy do sektora przedsiębiorstw zwiększa poziom produktu. Początkowy jego wzrost zależy w niewielkim stopniu od oczekiwanej trwałości szoku, tym samym efekt dochodowy nie jest istotnym determinantem podaży pracy. Wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym jest mniejszy niż spadek zatrudnienia w sektorze publicznym, przez co łączne zatrudnienie maleje. Zwiększenie się dochodu permanentnego w konsekwencji wzrostu transferów, zmniejszone nieco przez spadek łącznego zatrudnienia oraz wzrost produktu, podnosi konsumpcję oraz inwestycje. Z kolei wzrost inwestycji następuje dodatkowo w wyniku wyższej krańcowej produktywności kapitału prywatnego, implikowanej przez wzrost zatrudnienia. Rysunek 2.13 pokazuje także, że natychmiastowe zmiany konsumpcji prywatnej oraz inwestycji zależą od oczekiwanej trwałości szoku, tak więc zachowanie tych zmiennych determinowane jest przez efekt dochodowy. Reakcja gospodarki na rozpatrywany szok fiskalny jest w przypadku obu modeli bardzo zbliżona zarówno jakościowo jak i ilościowo z tym wyjątkiem, że w przypadku modelu NSK znaczenie ma dodatkowo kanał wygładzania inwestycji w czasie w związku z kosztami instalacji kapitału.

Na Rysunku 2.14 przedstawiono ścieżkę dostosowań podstawowych agregatów w odpowiedzi na wzrost transferów i spadek zatrudnienia w sektorze publicznym, w zależności od tego czy szok był antycypowany, czy nie. W modelu RBC w momencie, kiedy gospodarstwa domowe uzyskują informację o szoku, ale przed jego realizacją, następuje wzrost ich oczekiwanego dochodu permanentnego. Zwiększają one więc swoją konsumpcję oraz zmniejszają podaż pracy, co przyczynia się do spadku produktu. Spadek zatrudnienia, obniżając krańcową produktywność kapitału, negatywnie wpływa na nakłady inwestycyjne, które początkowo spadają. Dodatkowo wzrost kon-

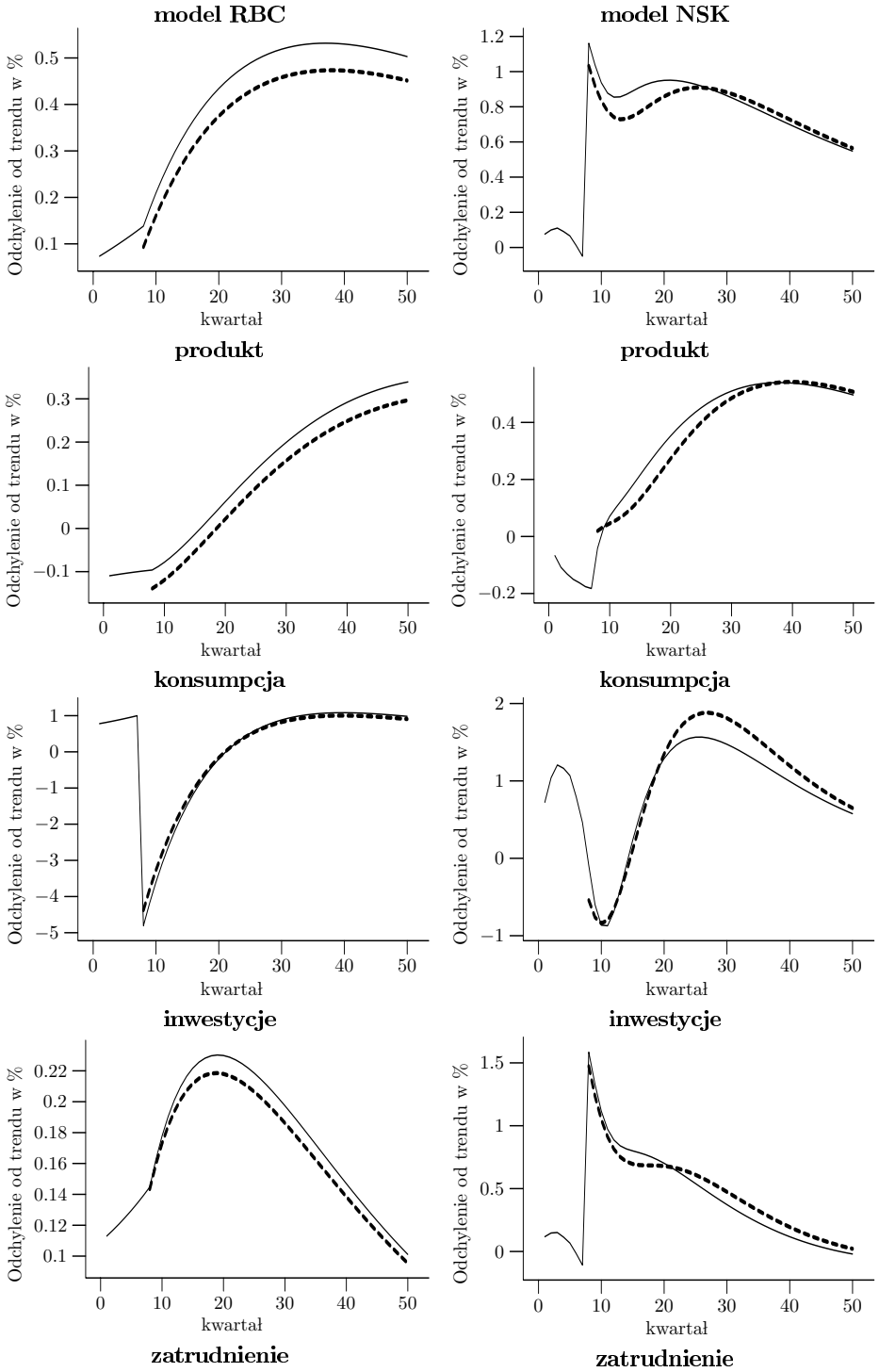
Tablica 2.10: Wpływ wzrostu transferów o 1 procent PKB finansowany spadkiem zatrudnienia publicznego na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie	Zatrudnienie prywatne
RBC	0.78	0.78	0.78	-1.24	0.78
NSK	1.04	1.04	1.04	-1.77	1.04

Źródło: Obliczenia własne.

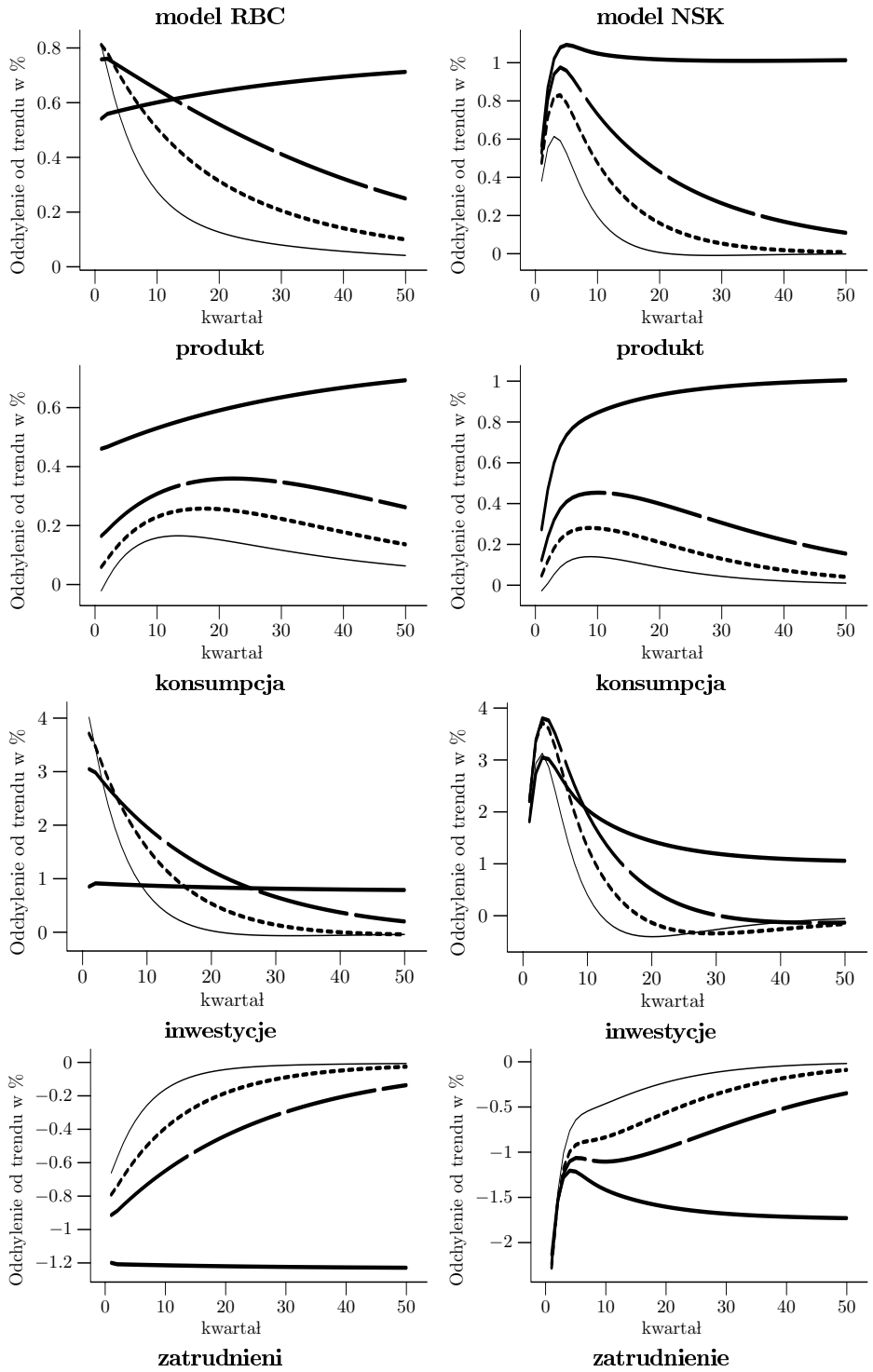
[17] W modelach zakładamy explicite, że produkt tworzony jest tylko w sektorze prywatnym, co jest pewnym uproszczeniem.

Rysunek 2.12: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu inwestycji publicznych finansowany spadkiem transferów w modelach RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost inwestycji publicznych o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów w 8 kwartale. Lina ciągła odnosi się do przypadku szoku antycypowanego w okresie 1, linia przerywana dotyczy szoku nieantycypowanego. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. W przypadku szoku antycypowanego zakładamy, że gospodarstwa domowe otrzymują o nim informację w już w okresie 1. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Rysunek 2.13: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany spadkiem zatrudnienia w sektorze publicznym w modelach RBC i NSK w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost transferów o 1 procent finansowany spadkiem zatrudnienia publicznego. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie danej zmiennej od stanu ustalonego w procentach.

sumpcji przy spadających dochodach w związku z obniżeniem się produktu musi wywołać spadek inwestycji. Sytuację tę zmienia moment realizacji szoku. Rośnie wtedy zatrudnienie w sektorze prywatnym, a więc i także i produkt. Niski poziom inwestycji w poprzednim okresie zmniejsza zasób kapitału, przez co jego krańcowa produktywność podnosi się. Efekt ten jest dodatkowo wzmocniony w wyniku znaczącego wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym. Wywołuje to z kolei silny wzrost inwestycji. Wyższe transfery w tym okresie nie zwiększają oczekiwanego dochodu permanentnego gospodarstw domowych, gdyż był on już antycypowany wcześniej. Nie ma więc w tym okresie dodatkowego bodźca do dalszego zwiększania konsumpcji. Z drugiej strony, wzrost inwestycji jest na tyle silny, że prowadzi do chwilowego ich spadku.

W przypadku modelu NSK mechanizm transmisji jest zupełnie inny, a wyznacza go prawdopodobnie kanał zagregowanego popytu i wygładzania inwestycji. Znaczący wzrost zatrudnienia w momencie realizacji szoku zwiększy w tym okresie produktywność kapitału, przez co wzrosną inwestycje. Firmy jednak, w celu ograniczenia kosztów związanych ze zmianami strumienia inwestycji w czasie, zwiększą je już w okresie wcześniejszym. Z drugiej strony gospodarstwa domowe w związku z pozytywnym efektem dochodowym podniosą swoją konsumpcję. Nastąpi tym samym wzrost popytu zagregowanego, który determinuje produkt w krótkim horyzoncie czasowym. Firmy w takiej sytuacji muszą zwiększyć popyt na pracę, co podnosi płacę realną. Wraz ze zbliżaniem się do realizacji szoku zwiększają się także inwestycje, oddziałując dodatnio na zagregowany popyt, a więc i produkt, zatrudnienie oraz konsumpcję. Należy jednak zaznaczyć, że zachowanie się gospodarki w tym przypadku jest niezmiernie wrażliwe na szczegóły prowadzonej polityki monetarnej.[18]

2.2.8 Podsumowanie wyników symulacji

Omówione w poprzednich punktach wyniki wpływu szoków fiskalnych na gospodarkę w modelach RBC i NSK umożliwiają wyciągnięcie pewnych wspólnych wniosków. Tablica 2.11 przedstawia podsumowanie przeprowadzonych w poprzedniej części symulacji. Ilustruje ona długookresową zmianę poziomu produktu i zatrudnienia w modelu RBC i NSK w wyniku spadku danej zmiennej

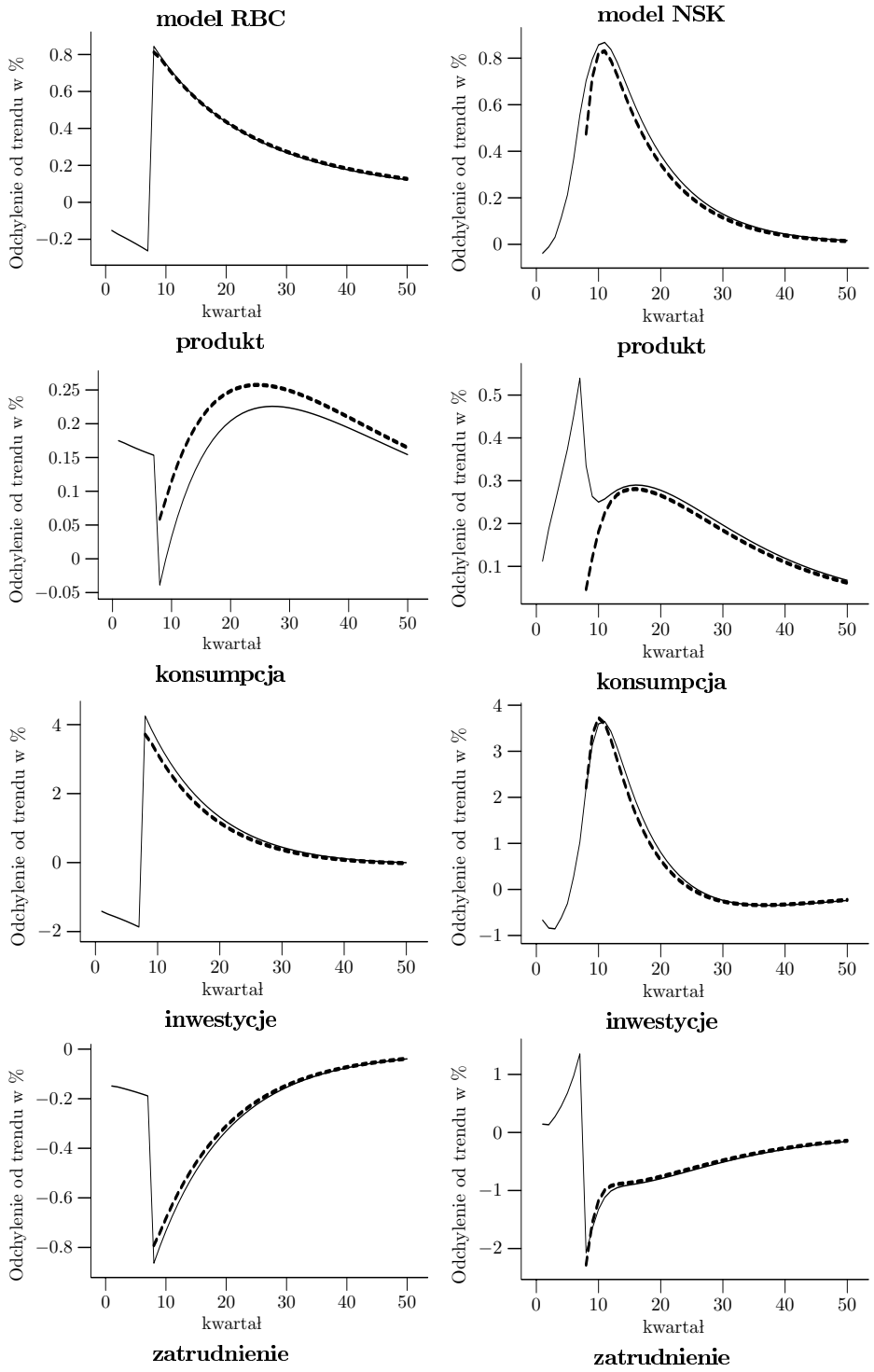
Tablica 2.11: Wpływ danego szoku (permanentny spadek danej zmiennej o 1 procent PKB) na produkt i zatrudnienie w długim okresie w modelach RBC i NSK (w proc.)

Szok	Sposób finansowania	Produkt		Zatrudnienie	
		RBC	NK	RBC	NK
spadek konsumpcji publicznej	wzrost transferów	-1.00	-0.94	-1.00	-0.94
spadek konsumpcji publicznej	spadek PIT	0.89	1.12	0.89	1.12
spadek konsumpcji publiczne	spadek VAT	0.00	0.00	0.00	0.00
spadek konsumpcji publiczne	spadek CIT	1.40	0.87	-0.34	-0.66
spadek konsumpcji publicznej	spadek długu	-1.00	-0.94	-1.00	-0.94
spadek transferów	wzrost kons. publ.	0.79	0.82	0.79	0.82
spadek transferów	spadek PIT	1.24	1.60	1.24	1.60
spadek transferów	spadek VAT	0.79	0.82	0.79	0.82
spadek transferów	spadek CIT	1.97	1.44	0.52	0.27
spadek transferów	wzrost inw. publ.	4.14	4.20	1.95	1.00
spadek transferów	wzrost zatr. publ.	-0.77	-1.04	-1.22	-1.77
spadek transferów	wzrost długu	0.00	0.00	0.00	0.00

Źródło: Obliczenia własne.

[18] Ze względu na obecne w modelu NSK frykcje pieniądz nie jest w nim neutralny, a dychotomia klasyczna zachodzi tylko w długim okresie. W obecności sztywności cenowej popyt na produkt firm jest wyznaczony przez popyt zagregowany oraz inflację. Wzrost inflacji powoduje, że ceny dóbr produkowanych przez firmy, które nie mogą ich optymalnie ustalić relatywnie spadają, co zwiększa popyt na dobra produkowane przez te firmy. Muszą one zwiększyć nakłady czynników wytwórczych. W tej sytuacji produkt globalny jest w dużej mierze determinowany przez politykę monetarną, która oddziałuje na inflację.

Rysunek 2.14: Funkcje reakcji na antycypowany lub nieantycypowany impuls wzrostu transferów finansowany spadkiem zatrudnienia w sektorze publicznym w modelach RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent w 8 kwartale. Lina ciągła odnosi się do przypadku szoku antycypowanego w okresie 1, linia przerywana dotyczy szoku nieantycypowanego. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. W przypadku szoku antycypowanego zakładamy, że gospodarstwa domowe otrzymują o nim informację w już w okresie 1. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

o 1 procent PKB przy danym sposobie finansowania szoku. Zarówno w modelu keynesowskim, jak i neoklasycznym większość szoków prowadzących do spadku konsumpcji publicznej wywołuje wzrost produktu i zatrudnienia. Pierwszym wyjątkiem jest wariant, w którym niższe wydatki przeznaczone są na spłatę długu, w którym poziom produktu obniża się. Drugim jest spadek konsumpcji publicznej finansowany obniżeniem podatku VAT, który jest neutralny dla gospodarki.[19] W pozostałych analizowanych szokach spadek konsumpcji publicznej o 1 procent PKB prowadzi do wzrostu produktu i zatrudnienia także rzędu 1 procent. W przypadku impulsów niezmieniających poziomu konsumpcji publicznej, lecz transferów do gospodarstw domowych zróżnicowanie jest większe. Spadek transferów o 1 procent PKB przeznaczony na wzrost zatrudnienia publicznego obniża produkt i całkowite zatrudnienie o ok. 1 procent, natomiast spadek poziomu transferów przeznaczony na wzrost inwestycji publicznych zwiększa produkt aż o ok. 4 procent. Jednoznacznie pozytywnie na gospodarkę wpływaja także warianty, w których zmniejszenie transferów finansowało spadek zniekształcających podatków. Różnice ilościowe wynikają albo z różnej bazy podatkowej (obniżenie VAT i PIT), albo ze szczególnego wpływu na inwestycje (obniżenie CIT).

Przedstawione dane dotyczą wpływu szoków permanentnych w długim terminie. W przypadku szoków przejściowych w krótkim okresie zróżnicowanie jest dużo większe. W przypadku modelu NSK szoki zmniejszające wydatki rządowe mogą prowadzić w krótkim okresie do spadku produktu, jak to ma miejsce w przypadku spadku konsumpcji publicznej finansowanego spadkiem podatku PIT. Krótkookresowe własności modeli NSK zależą także od prowadzonej polityki pieniężnej. Generalnie jednak w średnim i długim terminie zarówno modele klasyczne jak i keynesowskie implikują, że spadek wydatków publicznych, przeznaczony na obniżkę podatków, prowadzi do wzrostu produktu i zatrudnienia. W związku z zachodzeniem równoważności ricardiańskiej w analizowanych modelach, zmiany w wydatkach rządowych przeznaczone na spłatę długu są w pełni neutralne dla gospodarki lub niekorzystne, jak w przypadku spadku poziomu konsumpcji publicznej.

2.2.9 Krzywe Laffera

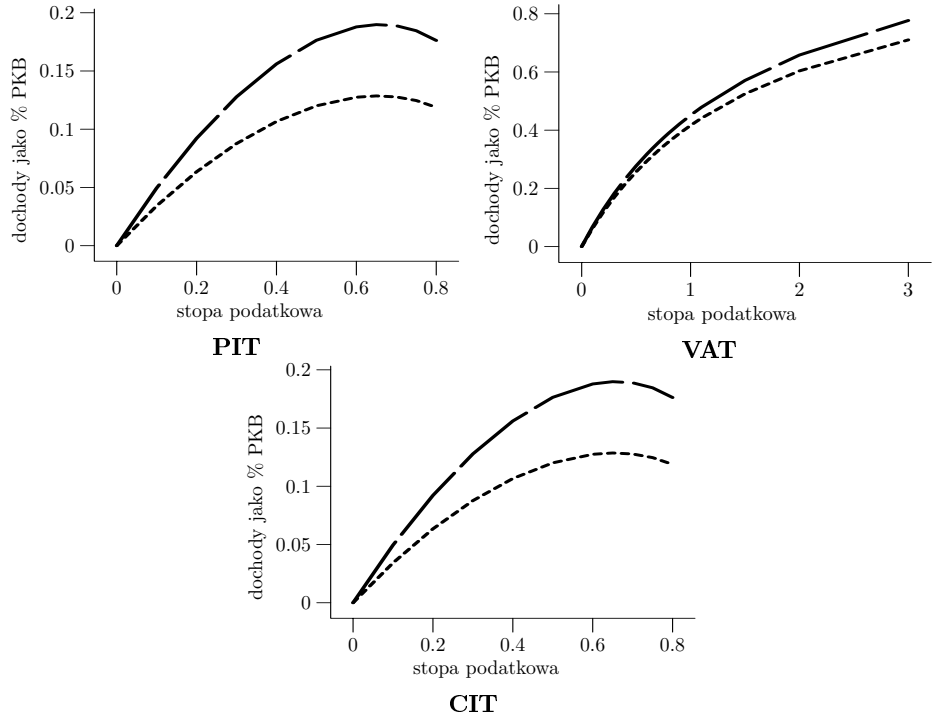
Szczególnie często podnoszoną kwestią przy okazji debat publicznych nad reformami podatkowymi, jest problem skutków fiskalnych obniżek podatków. W szczególności często twierdzi się, że obniżenie stawek podatkowych powinno prowadzić do wzrostu dochodów podatkowych państwa ze względu na istnienie tzw. krzywej Laffera. O ile jej ogólny kształt implikowany jest przez twierdzenie o wartości średniej, a tym samym niemożliwy do zakwestionowania, to otwartą kwestią pozostaje położenie punktu przegięcia, powyżej którego podnoszenie stawek podatkowych prowadzi do spadku dochodów budżetu. W omówionych modelach możliwe jest wyznaczenie na drodze numerycznej krzywych Laffera, co pozwala nabrać ogólnej orientacji co do rzędu wielkości stawek podatkowych, jakie prowadziłyby do spadku dochodów państwa. Zależność tę, między stopą podatkową PIT, VAT i CIT a dochodami z tytułu danego podatku, wyrażonymi jako procent PKB przy bazowym poziomie podatków, ilustruje Rysunek 2.15. Dostosowanie ograniczenia budżetowego następuje w wyniku adekwatnej zmiany poziomu transferów. Krzywe pokazują poziom dochodów w stanie ustalonym w przypadku modelu RBC i modelu NSK.[20] Uwzględniamy tutaj wyłącznie zniekształcającą funkcję podatków. Abstrahujemy natomiast od kwestii związanych z unikaniem ich płacenia, czy istnieniem szarej strefy .

Rysunek 2.15 pozwala na identyfikację poziomu opodatkowania, przy którym dochody z tytułu danego podatku są największe. Rzuca się w oczy, że maksymalne dochody podatkowe osiągane są przy bardzo wysokim poziomie opodatkowania, rzędu 60-65 procent w przypadku PIT i CIT. W przypadku podatku VAT maksymalny poziom dochodów ma miejsce przy stopie podatkowej ponad 300 procent. Wskazuje to, że siła zniekształcania podatków, zwłaszcza podatku konsumpcyjnego nie jest bardzo duża. Jednocześnie wynik ten poddaje wątpliwość twierdzenia, mówiące, że obniżki podatków mogą być (same w sobie) fiskalnie neutralne lub nawet przynosić państwu wyższe dochody. Wydaje się, że wobec tak wysokich stawek wyznaczających punkty przegięcia na krzywych Laffera, trudno jest oczekiwać, nawet w wypadku istnienia szarej strefy (która w większości

[19] Z tego powodu nie został szerzej omówiony.

[20] Oba te modele są pod tym względem bardzo podobne.

Rysunek 2.15: Krzywe Laffera w modelu RBC i NSK



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają zależność między stopą podatkową w przypadku danego podatku a dochodami z tutułu danego podatku. Dostosowanie budżetu rządu następuje poprzez dostosowanie poziomu transferów. Linia przerywana – model RBC, linia kropkowana – model NSK. 20Oba te modele są pod tym względem w bardzo podobne.

krajów nie przekracza 20 procent PKB), że obniżki podatków będą samofinansujące się. O ile nie będą im towarzyszyły adekwatne zmniejszenia wydatków jest niezwykle prawdopodobne, że skutkiem będzie szybki wzrost deficytu i długu publicznego.

2.2.10 Wpływ progresji podatkowej na gospodarkę

Ważnym pytaniem pojawiającym się w kontekście reform podatkowych jest pytanie o skutki makroekonomiczne progresji podatkowej. Tablica 2.12 pozwala na wyrobienie sobie pewnych intuicji w tym względzie. Przedstawia ona wpływ skali progresji podatkowej w przypadku podatku PIT na produkt, konsumpcję, inwestycje i zatrudnienie w stanie ustalonym w modelu neoklasycznym i modelu NSK. Zakładamy tutaj, że dostosowanie ograniczenia budżetowego następuje poprzez zmianę wewnątrz samego podatku dochodowego, tak że łączne dochody z tytułu podatku PIT nie ulegają zmianie. Skala progresji jest mierzona w ten sposób, by pokazać o ile punktów procentowych wzrośnie krańcowa stopa podatkowa, jeżeli dochody z pracy zwiększą się o 100 procent.

Tablica 2.12 wskazuje na dość znaczny koszt progresji podatkowej. W sytuacji, kiedy krańcowa stopa podatkowa rośnie o 10 punktów procentowych w wyniku podwojenia dochodu z pracy, produkt i zatrudnienie spadają o ok. 5.5 procent. W tym miejscu trzeba poczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, w modelu zasoby pracy są homogeniczne, a co za tym idzie elastyczność jej podaży oraz produktywność każdego pracującego jest taka sama. Czynniki te nie są spełnione w realnych gospodarkach. Po drugie trzeba pamiętać, że terminem PIT posługujemy się do celów modelowych na określenie całego zestawu spotykanych w rzeczywistości bezpośrednich narzutów na pracę. Na przykład w Polsce wysoce progresywny PIT jest neutralizowany przez wysoce degresywne składki na ubezpieczenia społeczne, a skala progresji podatkowej w Polsce jest niewielka (por. Bukowski et. al. (2005)). W rezultacie splotu tych czynników korzyść dla zatrudnienia, produktu i konsumpcji wynikająca z braku progresji może być znacznie mniejsza niż w przedstawionych obliczeniach, gdyż przy danym poziomie wydatków, płaska (łączna) stawka podatków bezpośrednich może być zbyt

Tablica 2.12: Wpływ skali progresji podatkowej na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK. Zakładamy niezmieniony poziom dochodów z podatku PIT (w proc.).

	RBC			NSK		
	1%	5%	10%	1%	5%	10%
Konsumpcja	-0.55	-2.76	-5.61	-0.52	-2.60	-5.29
Inwestycje	-0.54	-2.75	-5.60	-0.51	-2.61	-5.29
Produkt	-0.55	-2.76	-5.60	-0.52	-2.60	-5.29
Zatrudnieni	-0.55	-2.76	-5.61	-0.51	-2.60	-5.29

Źródło: Obliczenia własne.

wysoka dla osób o najniższej produktywności, wywołując opisane wyżej negatywne efekty dla aktywności zawodowej. W wypadku nieelastyczności podaży pracy osób o względnie wyższych kwalifikacjach może być ona nawet suboptymalna, o ile powoduje wysokie przeciętne opodatkowanie osób niskokwalifikowanych o wysokiej elastyczności substytucji pracy i czasu wolnego.

2.2.11 Komplementarność konsumpcji publicznej i prywatnej

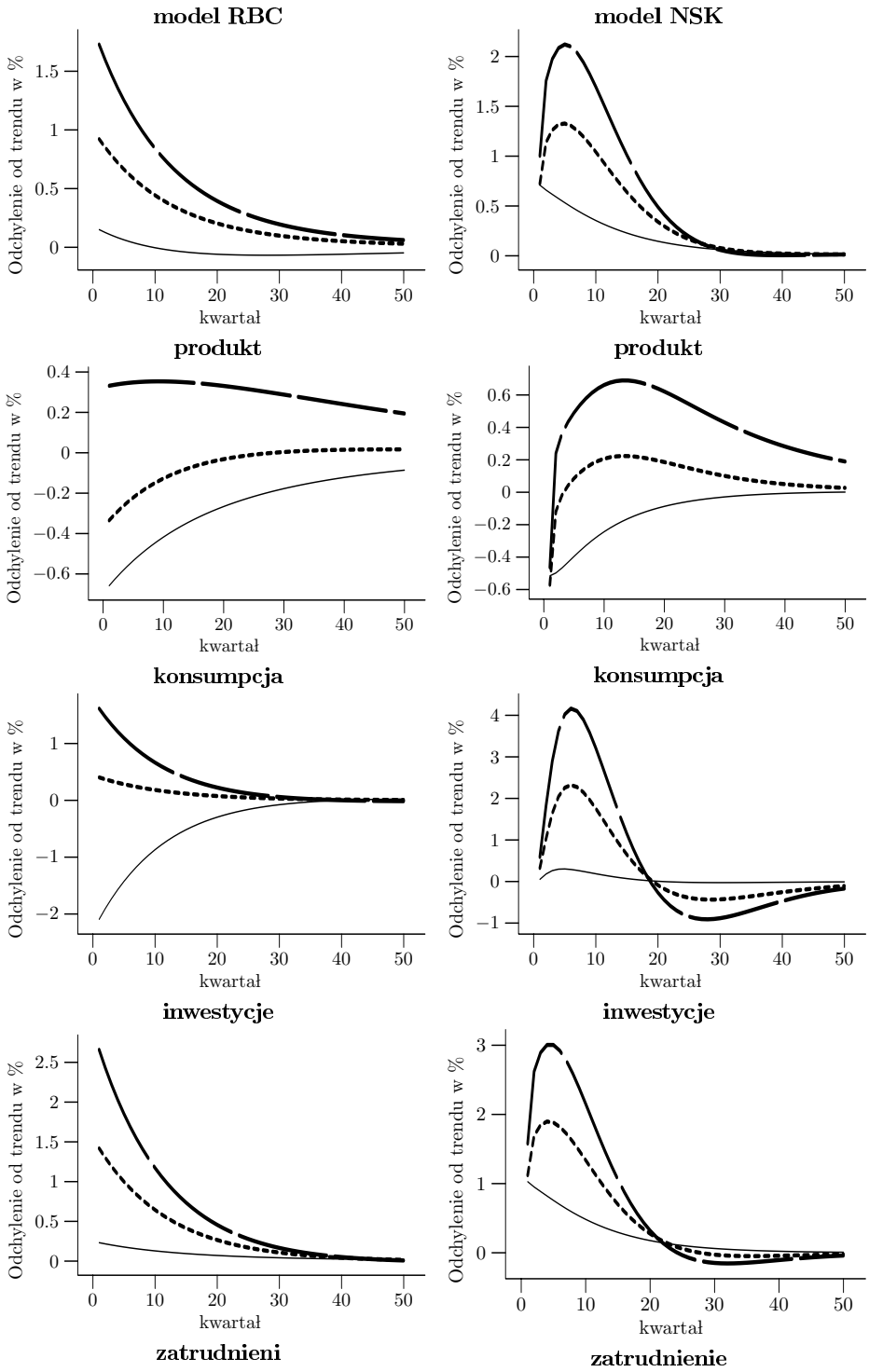
Reakcja gospodarki na szoki fiskalne w ogromnej mierze zależy od tego, czy dobra konsumpcyjne prywatne i publiczne są dobrami komplementarnymi czy substytucyjnymi, co z kolei jest determinowane przez elastyczność substytucji między konsumpcją publiczną i prywatną. Rysunek 2.16 przedstawia ścieżkę dostosowań głównych agregatów na szok zwiększenia konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów w zależności od elastyczności substytucji między prywatnymi i publicznymi dobrami konsumpcyjnymi. Elastyczność substytucji między dobrami konsumpcyjnymi prywatnymi i publicznymi ma ogromny wpływ zarówno na ilościową jak i jakościową reakcję zmiennych na szok. W modelu RBC reakcja produktu na szok zwiększa się z 0.2 procent w przypadku standardowej użyteczności do ponad 1.5 w przypadku niskiej elastyczności substytucji. W modelu NSK zmiany te są równie silne – reakcja produktu zwiększa się z 0.7 do ponad 2. Wzrost mnożnika fiskalnego pociąga za sobą równie silny wzrost reakcji zatrudnienia na szok. Co więcej, w przypadku niskiej elastyczno ści substytucji, kiedy konsumpcja publiczna i prywatna są dobrami silnie komplementarnymi, konsumpcja prywatna może nawet wzrosnąć w wyniku spadku transferów i wzrostu konsumpcji publicznej. Pociąga to za sobą silny wzrost produktu, zatrudnienia i inwestycji. Komplementarnośc obu rodzajów konsumpcji powoduje więc, że wzrost konsumpcji publicznej w reakcji na opisany szok powoduje także wzrost krańcowej użyteczności z konsumpcji prywatnej. W takiej sytuacji gospodarstwa domowe dokonają substytucji czasu wolnego na rzecz konsumpcji dóbr zwiększając w ten sposób podaż pracy i produkt. Wzrost podaży pracy zwiększy krańcową produktywność kapitału, co doprowadzi do wzrostu inwestycji. Im niższa jest elastyczność substytucji, tym bardziej wzrośnie krańcowa użyteczność z konsumpcji dóbr prywatnych i tym silniejszy będzie wzrost zatrudnienia. Kwestią otwartą jest na ile ten kanał jest ważny z punktu widzenia empirycznego. Kilku autorów badało, czy konsumpcja prywatna i publiczna są dobrami substytucyjnymi, czy komplementarnymi, m.in. Aschauer (1989), Karras (1994) oraz Amano i Wirjanto (1998). Ogólnie badania empiryczne nie dostarczają jednoznacznych wniosków. Wszelkie argumenty odwołujące się więc do tego kanału transmisji należy traktować, jak na razie, z pewną rezerwą.

2.3 Odejście od równoważności riccardiańskiej

2.3.1 Struktura modelu

Wstandardowych modelach neoklasycznych oraz modelach NSK odstępstwa od równoważności ricardiańskiej są bardzo niewielkie, przez co struktura terminowa podatków, a więc i dług publiczny nie odgrywa w nich żadnej samodzielnej roli. W niniejszym punkcie rozpatrzymy dwie mo-

Rysunek 2.16: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów w modelach RBC i NSK w zależności od elastyczności substytucji między konsumpcją publiczną i prywatną



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent. Linia ciągła – $\sigma_G = \infty$, linia przerywana – $\sigma_G = 0.7$, linia kropkowana – $\sigma_G = 0.5$. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

dyfikacje modeli RBC i NSK pozwalające na zbadanie agregatowych skutków odejścia od ekwiwalencji Ricardo-Barro. Pierwsza z nich polega uzupełnieniu modelu Realnego Cyklu Koniunkturalnego o strukturę nakładających się pokoleń. Druga jest modelem w duchu keynesowskim, w którym część gospodarstw domowych nie ma dostępu do rynku kredytowego. W obu modelach nakładamy tym samym *explicite* warunki, naruszające założenia konieczne do uzyskania równoważności Ricardo-Barro. W pierwszym modelu odejście od równoważności ricardiańskiej jest determinowane endogenicznie przez strukturę demogra czną oraz preferencje gospodarstw domowych, w drugim natomiast, przez obecność w populacji gospodarstw domowych stojących przed ograniczeniami płynności.

Model nakładających się pokoleń

Rozpatrujemy model nakładających się pokoleń zgodny z tradycją Yaari'ego (1965) i Blancharda (1985), zakładając, że gospodarstwa stoją przed stałym w czasie prawdopodobieństwem śmierci. Taką strukturę demograficzną analizujemy w standardowym modelu Realnego Cyklu Koniunkturalnego. W każdym okresie rodzi się n jednostek (gospodarstw domowych).[21] Każda z nich może w danej chwili umrzeć ze stałym prawdopodobieństwem równym $1-q$. Tym samym liczebność populacji jest równa $\sum_{a=0}^{\infty} q^a n = \frac{n}{1-q}$. Opiszemy teraz problem optymalizacyjny reprezentatywnego gospodarstwa domowego w wieku a. Podmioty czerpią użyteczność z konsumpcji dóbr oraz czasu wolnego. W celu umożliwienia dokonania agregacji w grupach wiekowych zakładamy, że preferencje są separowalne względem konsumpcji dóbr fizycznych oraz czasu wolnego. Zasób czasu wolnego jest znormalizowany do jedności. Przyjmujemy następującą konwencję notacyjną – pierwszy indeks odnosi się do wieku gospodarstwa domowego, drugi natomiast do okresu. Tym samym h_{at} jest podażą pracy oferowaną w okresie t przez gospodarstwo domowe w wieku a. Drugim założeniem, jakie przyjmujemy, jest istnienie doskonale konkurencyjnego sektora ubezpieczeń. Zakładamy, że firmy w nim działające płacą stałą premię w wysokości $\frac{1-q}{q}$ za zasób finansowy gospodarstwa domowego w każdym okresie, w którym ono istnieje. W zamian ubezpieczyciele przejmują cały zasób finansowy zmarłych jednostek.

Gospodarstwa domowe posiadają majątek w postaci długu publicznego wyrażonego w jednostkach dóbr konsumpcyjnych. Dodatkowo oferują one pracę na doskonale konkurencyjnym rynku, otrzymują dywidendy wypłacane przez firmy oraz uzyskują transfery z sektora rządowego. Reprezentatywne gospodarstwo domowe w wieku a maksymalizuje w ten sposób dożywotnią użyteczność

$$U_t = E_t \sum_{s=t}^{\infty} (\beta q)^{s-t} [\log(C_{a+s-t,s}) + \psi \log(1 - h_{a+s-t,s})]$$

pod warunkiem ograniczenia budżetowego

$$A_{a,t} + (1+\tau_t^C) C_{at} = \frac{1}{q} A_{a-1,t-1} R_{t-1} + (1-\tau_t^L) W_t L_{at} + \bar{\Pi}_t + T_t$$

gdzie $0 < \beta < 1$ jest stopą preferencji czasowej, zaś $\bar{\Pi}_t = \Pi_t(1-q)$ oznacza wartość dywidend *per capita*. Warunki pierwszego rzędu względem konsumpcji i czasu wolnego prowadzą do następujących związków

$$C_{at} = (1+\tau_t^C) \frac{1-q\beta}{1+\psi} (\frac{1}{q} A_{a-1,t-1} R_{t-1} + H_{at})$$
$$h_{at} = 1 - \psi \frac{(1+\tau_t^C) C_{at}}{(1-\tau_t^L) W_t}$$

Równanie to wyznacza popyt konsumpcyjny gospodarstwa domowego jako funkcję jego finansowych i niefinasowych aktywów, przy czym wyrażenie $\frac{1-q\beta}{1+\psi}$ jest stałą skłonnością do konsumpcji całkowitego zasobu, znajdującego się w gestii gospodarstwa domowego. Jest ona odwrotnością wa-

[21] W punkcie używamy zastępczo terminów „jednostka" i „gospodarstwo domowe". Zabieg ten można uzasadnić utożsamieniem gospodarstwa domowego z jego wybranym reprezentantem (np. głową rodziny).

gi czasu wolnego w funkcji użyteczności oraz chwilowego horyzontu optymalizacyjnego (maleje więc jeżeli efektywna stopa dyskontowa $q\beta$ rośnie). Zasób niefinansowy jest dany przez

$$H_{at} = E_t \sum_{s=t}^{\infty} \alpha_{st} q^{s-t}((1-\tau_s^L)W_s + \Pi_s + T_s)$$

gdzie α_{st} jest stopą dyskontową zdefiniowaną jako

$$\alpha_{st} = 1 \qquad \text{kiedy } s = t$$

$$\alpha_{st} = \frac{1}{(1+r_t)\dots(1+r_{s-1})} \qquad \text{kiedy } s > t$$

Tym samym, zasób finansowy gospodarstwa domowego jest zdefiniowany jako wartość bieżąca strumienia potencjalnych przychodów z pracy (jakie miałyby miejsce gdyby nie konsumowało ono czasu wolnego), uzupełnionego o zyski i transfery. Ponieważ czas wolny dostarcza użyteczności, podaż pracy gospodarstw domowych będzie mniejsza niż 1 w każdym okresie.

Sumując względem gospodarstw domowych w różnym wieku powyższe warunki pierwszego rzędu oraz dzieląc przez wielkość populacji, uzyskujemy następujące funkcje popytu *per capita*

$$C_t^{PC} = (1+\tau_t^C)\frac{1-q\beta}{1+\psi} TW_t^{PC}$$

$$h_t^{PC} = 1 - \psi \frac{(1+\tau_t^C)C_t^{PC}}{(1-\tau_t^L)W_t}$$

gdzie TW_t^{PC} jest całkowitym (finansowym i niefinansowym) zasobem na głowę danym przez

$$TW_t^{PC} = H_t^{PC} + A_{t-1}^{PC} R_{t-1}$$

$$H_t^{PC} = E_t \sum_{t=s}^{\infty} \alpha_{st} q^{s-t} \Big((1-\tau_s^W)W_s + \Pi_s + T_s\Big)$$

Na tej podstawie możemy także wyznaczyć dynamikę konsumpcji *per capita*[22]

$$E_t C_{t+1}^{PC} = \frac{1-q\beta}{1+\psi}(1-q)E_t\Big\{(1+\tau_{t+1}^C)H_{t+1}^{PC}\Big\} + q\beta R_t C_t^{PC}$$

W przypadku, gdy prawdopodobieństwo śmierci jest równe zero powyższe równanie redukuje się do standardowego równania Eulera, w którym zasób nie finansowy nie jest ważny dla przewidywania przyszłej ścieżki konsumpcji, gdyż konsumpcja jest martyngałem.[23] Ważnym założeniem modelu jest to, że w wypadku, gdy dług publiczny wzrośnie nadmiernie, nastąpi jego automatyczne dostosowanie, poprzez endogeniczną obniżkę transferów daną przez

$$T_t^{END} = -\mu A_t$$

Sektor przedsiębiorstw oraz sektor rządowy w modelu mają taką samą strukturę, jak w przypadku opisanego wcześniej modelu RBC. Prawdopodobieństwo przeżycia, q jest wyznaczone na poziomie, który implikuje, że oczekiwany (średni) czas życia jednostek w modelu wynosi 70 lat. Odpowiada to wartości $q = 0.9964$. Pozostałe parametry zostały ustalone tak samo jak w modelu RBC. Parametr ψ jest wyznaczony na poziomie, implikującym, że w stanie ustalonym czas pracy h stanowi 1/3 czasu wolnego. Przyjmujemy także, że $\mu = 0.05$.

Model z niericardiańskimi gospodarstwami domowymi

Zasadnicza różnica między modelem rozważanym w tym punkcie a modelem NSK polega na uwzględnieniu w nim gospodarstw domowych, które nie mają dostępu do rynku kapitałowego, które będziemy dalej nazywać „gospodarstwami niericardiańskimi". Problem optymalizacyjny go-

[22] Zakładamy tutaj, dla większej przejrzystości, że podatek konsumpcyjny jest stały w czasie.

[23] Dokładnie rzecz biorąc pod- lub nadmartyngałem zależnie od iloczynu βR_t.

spodarstw ricardiańskich i niericardiańskich jest jednakowy, z tym wyjątkiem, że ograniczenie budżetowe drugiej grupy przyjmuje postać

$$(1+\tau_t^C)C_t + M_t = (1-\tau_t^L)W_t h_t - (R_t - 1)Q_t + T_t$$

Tym samym gospodarstwa niericardiańskie nie posiadają obligacji rządowych oraz udziałów w zyskach przedsiębiorstw, a także nie mogą udzielać kredytów i brać pożyczek bankowych. Problem optymalizacyjny przedsiębiorstw oraz rządu przyjmuje taką samą postać jak w modelu NSK, z niewielkimi różnicami wynikającymi wyłącznie z istnienia dwóch typów gospodarstw domowych. Dodatkowym założeniem, mającym istotny wpływ na zachowanie się modelu jest to, że transfery per capita do gospodarstw ricardiańskich i niericardiańskich są jednakowe. Analogicznie jak w przypadku modelu nakładających się pokoleń zakładamy, że w przypadku szoków finansowanych długiem publicznym, w sytuacji wysokiego poziomu długu, nastąpi jego dostosowanie poprzez obniżkę transferów. W kalibracji podstawowej zakładamy, że udział gospodarstw niericardiańskich w populacji wynosi 30 procent.

2.3.2 Premia za ryzyko

Wysoki poziom zadłużenia publicznego zwiększa premię za ryzyko z obligacji rządowych. Niekiedy argumentuje się, że fakt ten może stanowić mechanizm pozwalający na powstanie istotnych odstępstw od ekwiwalencji ricardiańskiej. W tym punkcie argumentujemy, że, na podstawie stosowanych obecnie narzędzi modelowania, hipoteza ta wydaje się nie mieć uzasadnienia.

Mechanizm premii za ryzyko można modelować na dwa zasadnicze sposoby. Pierwszym jest wprowadzenie egzogenicznej premii za ryzyko, zależnej od poziomu długu publicznego w ten sposób, że koszt emisji długu wynosi

$$\frac{1}{\pi_t} R_{t-1}^A RP_{t-1}^A \text{gdzie } RP_t^A = \exp(\eta \frac{A_t}{Y_t})$$

przy czym η jest parametrem opisującym premię za ryzyko, R_{t-1}^A jest wolnym od ryzyka nominalnym oprocentowaniem obligacji, zaś π_t określa stopę inflacji. Jednakże warunek braku arbitrażu na rynku kapitałowym implikuje, że oczekiwane realne oprocentowanie obligacji jest równe realnej stopie procentowej, tym samym w sytuacji wysokiego długu publicznego nominalny zwrot z obligacji musi spaść. Mechanizm ten w dalszym ciągu powoduje więc, że efektywne oprocentowanie długu jest równe kosztowi alternatywnemu, a tym samym nie występuje żadne odstępstwo od standardowego modelu RBC, a dług publiczny jest nadal ekonomicznie neutralny, jeżeli będzie spłacany w przyszłości obniżką transferów.

Alternatywny mechanizm zakłada, że rząd może odmówić wykupu części lub całości długu. Zachowanie takie jest równoważne sytuacji, kiedy rząd może, w warunkach wysokiego długu, wprowadzić podatek kapitałowy od zysków z operacji na rynku obligacji, który jest nieantycypowany przez gospodarstwa domowe. Mechanizm ten zwiększa jednak oczekiwaną stopę podatkową zwiększając tym samym efektywne opodatkowanie długu, nie zmieniając jednocześnie dochodu permanentnego gospodarstw domowych. By to zrozumieć wystarczy zauważyć, że wyższe koszty obsługi długu muszą zostać pokryte zmniejszeniem transferów do gospodarstw domowych. Tym samym większe dochody z operacji na rynku obligacji są równoważone niższymi transferami. Niezmieniony dochód permanentny implikuje zatem brak zmiany w podaży pracy, a przez to także w produkcie, konsumpcji i inwestycjach. W momencie w którym rząd odmówi spłaty zadłużenia, zmniejszone koszty obsługi długu, a tym samym spadek przychodów gospodarstw domowych, zostaną zrównoważone wzrostem transferów, a więc nadal dochód permanentny gospodarstw domowych nie ulegnie zmianie. Sytuacja będzie jednak inna, bo ograniczenie budżetowe rządu zostanie spełnione poprzez dostosowania podatków zniekształcających. Jednak i w tej sytuacji zmiana długu jest równoważna transferom, a tym samym także zmianie oczekiwanych ścieżek podatków zniekształcających przy danej ewolucji poziomu transferów. Oznacza to, że mechanizm wpływu na gospodarkę jest w tym wypadku analogiczny, jak w sytuacji rozważanych wcześniej szoków zmieniających stawki podatków zniekształcających. Tym samym premia za ryzyko nie wprowadza żadnego dodatkowego kanału wpływu polityki fiskalnej, w związku z czym nie będziemy rozważać tego zagadnienia.

2.3.3 Dług publiczny w długim terminie

W sytuacji, kiedy gospodarstwa domowe żyją nieskończenie długo, rozpatrywany model nakładających się pokoleń redukuje się do standardowego modeli RBC, a relacja długu publicznego do PKB nie wpływa na poziom agregatów w stanie ustalonym. Nieco inaczej jest gdy horyzont życia jednostek jest ograniczony. Ilustrują to Tablice 2.13, 2.14 i 2.15, pokazujące zależność między poziomem długu publicznego w stanie ustalonym a poziomem konsumpcji, inwestycji, produktu i zatrudnienia, w zależności od oczekiwanego czasu trwania życia gospodarstw domowych. Parametr ten określa także skalę odejścia od równoważności ricardiańskiej.

Wzrost poziomu długu publicznego w przypadku skończonego czasu życia gospodarstw domowych zwiększa całkowity majątek gospodarstw domowych, gdyż część obciążeń podatkowych wynikających z dzisiejszego wysokiego poziomu zadłużenia spadnie na przyszłe pokolenia. W takiej sytuacji z powodu efektu dochodowego gospodarstwa domowe zwiększą konsumpcję dóbr i czasu wolnego, przez co obniża się ich podaż pracy, a produkt spada.

Gospodarstwa domowe w sytuacji zwiększonej konsumpcji i zmniejszonego dochodu bieżącego, w związku ze spadkiem produktu muszą także obniżyć inwestycje. Z biegiem czasu zasób kapitału w gospodarce kurczy się, przez co zmniejsza się produktywność pracy, implikując spadek płacy realnej. W takiej sytuacji gospodarstwa domowe, starzejąc się, muszą w dalszym ciągu obniżać podaż pracy w związku z efektem substytucyjnym. Jednakże kolejne pokolenia, dysponując niższym zasobem kapitału, liczą się z relatywnie mniejszym całkowitym bogactwem. W długim okresie spadek ten zacznie przeważać nad wzrostem dochodu permanentnego, wynikającym z wysokiego poziomu zadłu-

Tablica 2.13: Odchylenie zmiennych w stanie ustalonym od poziomu bazowego jako funkcja relacji długu publicznego do PKB. Oczekiwany czas życia – 70 lat. (w proc.)

	0.20	0.40	0.60	0.80
Konsumpcja	0.01	0.00	0.00	-0.01
Inwestycje	0.07	0.02	0.02	-0.06
Produkt	0.03	0.01	-0.01	-0.07
Podaż pracy	0.01	0.00	0.00	-0.01

Źródło: Obliczenia własne.

Tablica 2.14: Odchylenie zmiennych w stanie ustalonym od poziomu bazowego jako funkcja relacji długu publicznego do PKB. Oczekiwany czas życia – 35 lat. (w proc.)

	0.20	0.40	0.60	0.80
Konsumpcja	0.03	0.01	-0.01	-0.03
Inwestycje	0.17	0.06	-0.06	-0.17
Produkt	0.08	0.03	-0.03	-0.08
Podaż pracy	0.02	0.01	-0.01	-0.02

Źródło: Obliczenia własne.

Tablica 2.15: Odchylenie zmiennych w stanie ustalonym od poziomu bazowego jako funkcja relacji długu publicznego do PKB. Oczekiwany czas życia – 5 lat. (w proc.)

	0.20	0.40	0.60	0.80
Konsumpcja	0.81	0.27	-0.27	-0.79
Inwestycje	4.59	1.46	-1.46	-4.22
Produkt	2.06	0.66	-0.66	-1.93
Podaż pracy	0.66	0.21	-0.21	-0.62

Źródło: Obliczenia własne.

żenia. Tym samym gospodarstwa domowe zaczną obniżać swoją konsumpcję. Podaż pracy pozostanie jednak nadal na relatywnie niższym poziomie niż w wypadku braku długu publicznego, w związku ze spadkiem płacy realnej. O ile jednak, zgodnie z opisanym mechanizmem, dług publiczny negatywnie wpływa na aktywność gospodarczą i produkt, to jednak skala tego oddziaływania staje się istotna tylko w przypadku bardzo silnych odchyleń od równoważności ricardiańskiej – kiedy horyzont czasowy gospodarstw domowych nie przekracza 5 lat. Oznacza to, że klasa modeli nakładających się pokoleń nie generuje istotnych realnych efektów, związanych ze zmianami w długu publicznym.

Podobna, faktyczna ilościowa neutralność długu publicznego dla gospodarki występuje także w przypadku drugiego z rozważanych modeli, w którym gospodarstwa mają ograniczony dostęp do rynku kapitałowego i przez to nie mogą zwiększyć oszczędności, w sytuacji wzrostu zadłużenia państwa, aby mieć środki na jego spłatę w późniejszym okresie. Wzrost długu publicznego wymaga obniżenia transferów w długim okresie. Ponieważ gospodarstwa niericardiańskie nie mogą nabywać obligacji emitowanych przez rząd, oznacza to, że dochód permanentny gospodarstw domowych spadnie. Zwiększą one tym samym podaż pracy. Wzrost zadłużenia zwiększa wydatki rządu na jego spłatę. Ten wzrost jest jednak w całości kierowany do gospodarstw ricardiańskich. W celu spełnienia ograniczenia budżetowego rząd musi zmniejszyć transfery o analogiczną wartość. Jednak tylko część tej obniżki pochodzi z obniżki transferów do gospodarstw ricardiańskich, reszta wynika z cięć dotykających jednostki podlegające ograniczeniom płynności. Tym samym dochód permanentny gospodarstw ricardiańskich wzrośnie.

Co więcej w pierwszym przybliżeniu (w sensie rozwinięcia w szereg Taylora wokół stanu ustalonego) wzrośnie on dokładnie o tyle, o ile spadł on w przypadku gospodarstw niericardia ńskich. Tym samym spadek podaży pracy gospodarstw niepodlegających ograniczeniom płynności będzie bardzo zbliżony do wzrostu podaży pracy gospodarstw nimi związanych, a w przypadku małego wzrostu zadłużenia będzie w zasadzie identyczny. Okazuje się, że efekty nieliniowe są bardzo słabe, tak, że nawet przy wysokich zmianach zadłużenia łączna zmiana podaży pracy nie ulega zmianie. *De facto* stała podaż pracy nie zmienia także produktu, a tym samym konsumpcja i inwestycje pozostają na poprzednim poziomie. Także więc w sytuacji ograniczeń płynności, ekwiwalencja ricardiańska jest bardzo dobrym przybliżeniem modelowanych gospodarek w długim okresie.

W dalszej części dyskutujemy, jak w obu rozpatrywanych modelach zachowuje się dynamika odpowiedzi podstawowych agregatów na wybrane szoki fiskalne, skupiając się na ewentualnych krótkookresowych odstępstwach od równoważności Ricardo-Barro.

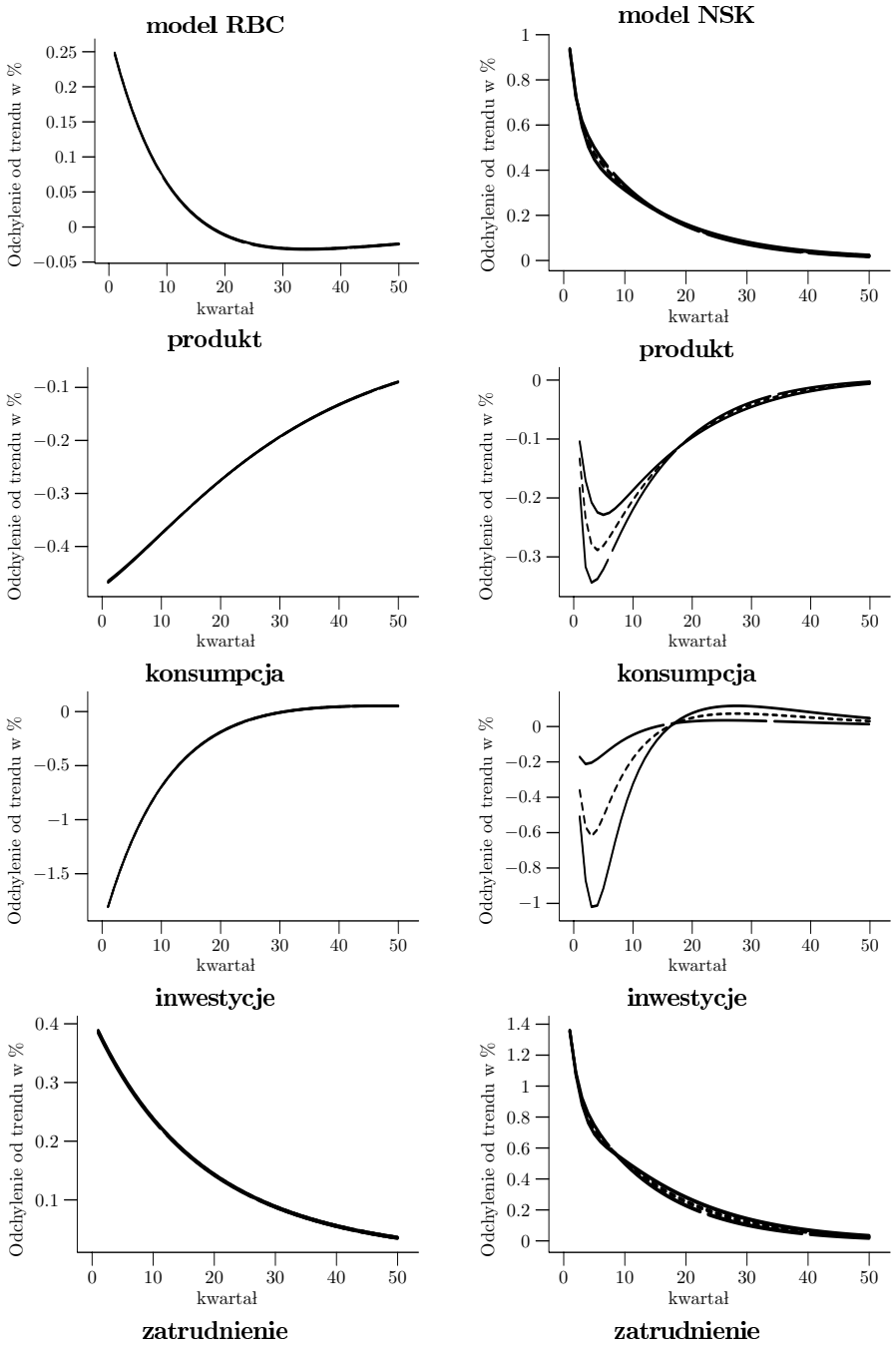
2.3.4 Reakcje modelowanych gospodarek na typowe szoki fiskalne

Wzrost konsumpcji publicznej finansowany transferami

Rysunek 2.17 przedstawia ścieżkę reakcji podstawowych zmiennych makroekonomicznych na impuls wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany przez odpowiedni spadek transferów. Przedstawiono na nim reakcję głównych agregatów w zależności od oczekiwanej długości życia (model RBC) lub od udziału gospodarstw niericardiańskich (model NSK). Jak widać, w zmodyfikowanym modelu RBC, odstępstwa od równoważności ricardiańskiej są w zasadzie niewidoczne, a reakcja gospodarki na szok wzrostu konsumpcji publicznej jest w zasadzie identyczna jak w modelu pierwotnym. Podobnie jak w standardowym modelu RBC rolę dominującego kanału transmisji odgrywa kanał dochodowy, tak że reakcja gospodarki nie zależy od oczekiwanego czasu życia przy realistycznych poziomach wartości tego parametru.

W przypadku zmodyfikowanego modelu NSK, udział gospodarstw niericardiańskich ma pewien wpływ na zachowanie się gospodarki w krótkim okresie. Ponieważ rozważany model jest modelem keynesowskim, wahania produktu kształtują się w krótkim horyzoncie czasowym pod wpływem zagregowanego popytu. Ponieważ wzrost konsumpcji publicznej zwiększa popyt zagregowany, to produkt musi wzrosnąć o analogiczną wielkość, niezależnie od tego ile w populacji jest gospodarstw podlegających ograniczeniu płynności. Wzrost produktu wymaga także zwiększenia nakładów pracy, co prowadzi do wysokiego wzrostu zatrudnienia, niezależnego od udziału gospodarstw niericardiańskich. Spadek konsumpcji związany jest z obniżeniem się dochodu permanentnego,

Rysunek 2.17: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów społecznych w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów. Lina ciągła odnosi się do przypadku nieskończonego horyzontu życia lub braku gospodarstw niericardiańskich, linia przerywana – oczekiwany czas życia 70 lat oraz 30 procent gospodarstw niericardiańskich, linia ciągła pogrubiona – oczekiwany czas życia 25 lat oraz 50 procent gospodarstw niericardiańskich. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

a także oczekiwanym zmniejszeniem się skali transferów do gospodarstw ricardiańskich oraz spadkiem dochodu bieżącego gospodarstw niericardiańskich. Jednostki podlegające ograniczeniu płynności nie mogą wygładzać konsumpcji w czasie. Powoduje to, że spadek ich konsumpcji jest znacznie większy niż gospodarstw ricardiańskich, a w konsekwencji zagregowana konsumpcja obniża się (w krótkim okresie) tym bardziej im silniejsze jest ograniczenie płynności, tzn. im większy jest udział w populacji gospodarstw niericardiańskich. Podobnie, w perspektywie kilku kwartałów po wystąpieniu szoku, inwestycje w gospodarce finansowane są wyłącznie przez gospodarstwa ricardiańskie, które są jedynymi właścicielami przedsiębiorstw. Ich mniejszy udział w populacji zmniejsza więc zagregowany poziom inwestycji wpływając na produkt i pozostałe agregaty.

Wzrost transferów finansowany podatkiem PIT

Rysunek 2.18 ilustruje ścieżkę dostosowań produktu, konsumpcji, inwestycji i zatrudnienia do szoku fiskalnego polegającego na zwiększeniu transferów o 1 procent PKB finansowanym wzrostem podatku PIT. Podobnie jak poprzednio na wykresie przedstawiono reakcję poszczególnych zmiennych w zależności od założonej (lecz realistycznej) siły elementów niericardiańskich obu rozpatrywanych modeli.

Analogicznie jak w przypadku poprzedniego szoku, nie tylko długookresowa lecz także także krótkookresowa reakcja gospodarki w modelu nakładających się pokoleń jest w zasadzie identyczna jak w „czystym" modelu RBC. Odstępstwa od równoważności ricaridańskiej są więc w nim zaniedbywalnie małe. Podobnie jak w sytuacji w pełni ricardiańskiej, dominującą rolę odgrywa kanał substytucyjny. Wzrost poziomu transferów równoważony jest wzrostem podatków, więc dochód permanentny z tego powodu się nie zmienia. Z drugiej strony wyższe koszty pracy zmniejszają jej podaż, co obniża produkt. Spadek produktu powoduje zmniejszenie dochodu permanentnego, a przez to także konsumpcji i inwestycji. Niższe inwestycje wynikają także ze spadku krańcowej produktywności kapitału w związku z mniejszą liczbą pracujących. Podobnie jak poprzednio, przy realistycznych poziomach oczekiwanego czasu trwania życia, reakcja gospodarski jest ilościowo identyczna jak w modelu z „nieśmiertelnymi" gospodarstwami domowymi.

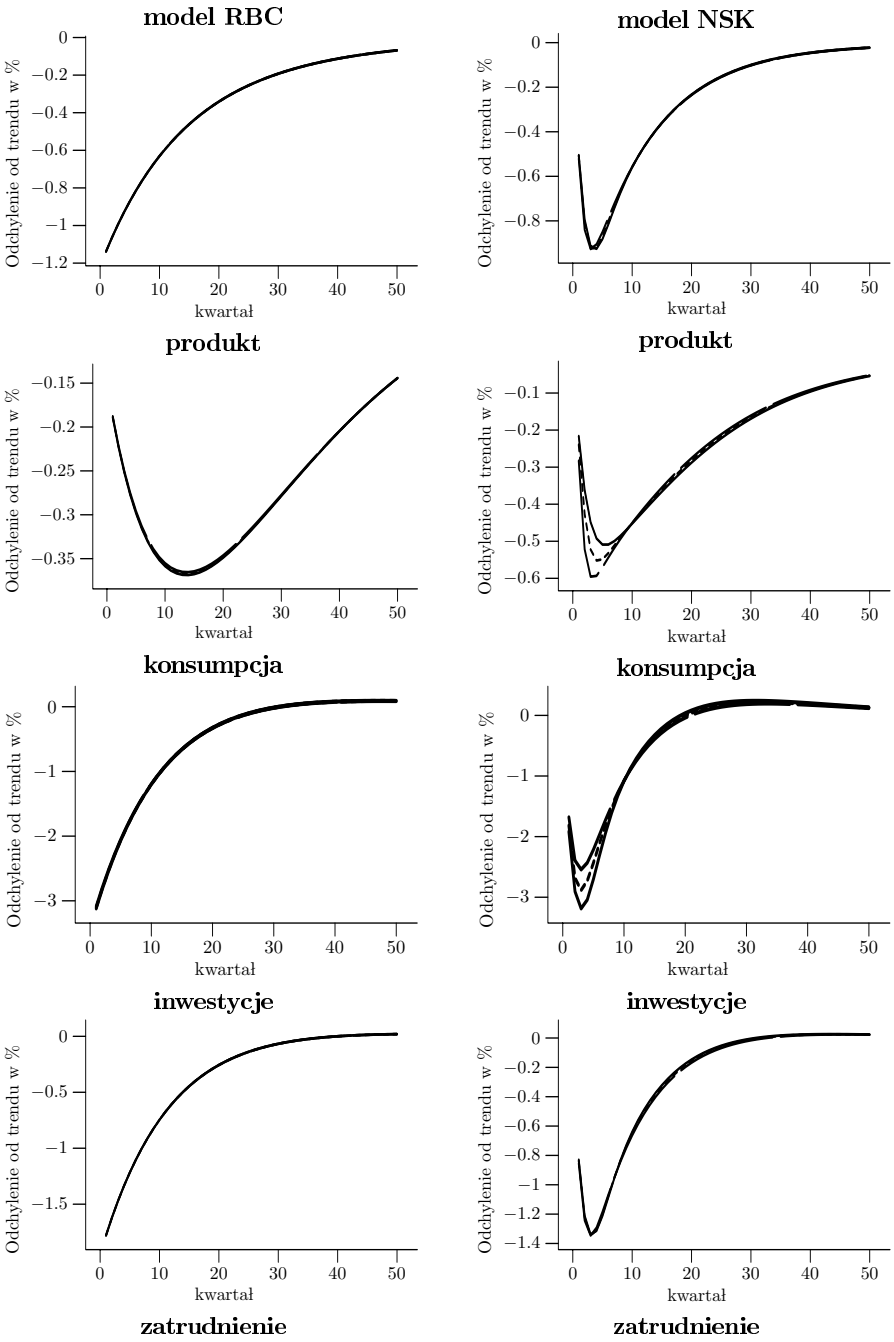
W modelu z gospodarstwami niericardiańskimi, kanał transmisji szoku jest w zasadzie taki sam jak poprzednio. Wpływ udziału gospodarstw niericardiańskich na zachowanie konsumpcji i inwestycji jest więc jakościowo identyczny do przypadku wzrostu konsumpcji publicznej – finansowanego spadkiem transferów. Różnica między maksimum reakcji konsumpcji i inwestycji w przypadkach wysokiego i niskiego udziału gospodarstw niericardiańskich w populacji jest analogiczna jak w sytuacji poprzedniej. Z tych samych co poprzednio powodów, także reakcja konsumpcji zagregowanej jest tym silniejsza, im wyższy jest udział gospodarstw niericardiańskich w populacji. W przypadku rozważanego szoku trwałość reakcji produktu jest jednak większa, niż w sytuacji impulsu wywołanego wzrostem konsumpcji publicznej i spadkiem transferów. W rezultacie różnica między spadkiem dochodu permanentnego gospodarstw ricardiańskich a spadkiem dochodu bieżącego gospodarstw niericardiańskich jest mniejsza.

Wzrost transferów finansowany długiem publicznym

Mechanizm transmisji kolejnego szoku, polegającego na zwiększeniu transferów o 1 procent PKB finansowanym przez wzrost długu publicznego, w sytuacji niericardiańskiej, ilustruje Rysunek 2.19. Przedstawiono na nim reakcję na impuls fiskalny poszczególnych agregatów w zależności od siły założeń mogących potencjalnie generować odstępstwa od równoważności Ricardo-Barro.

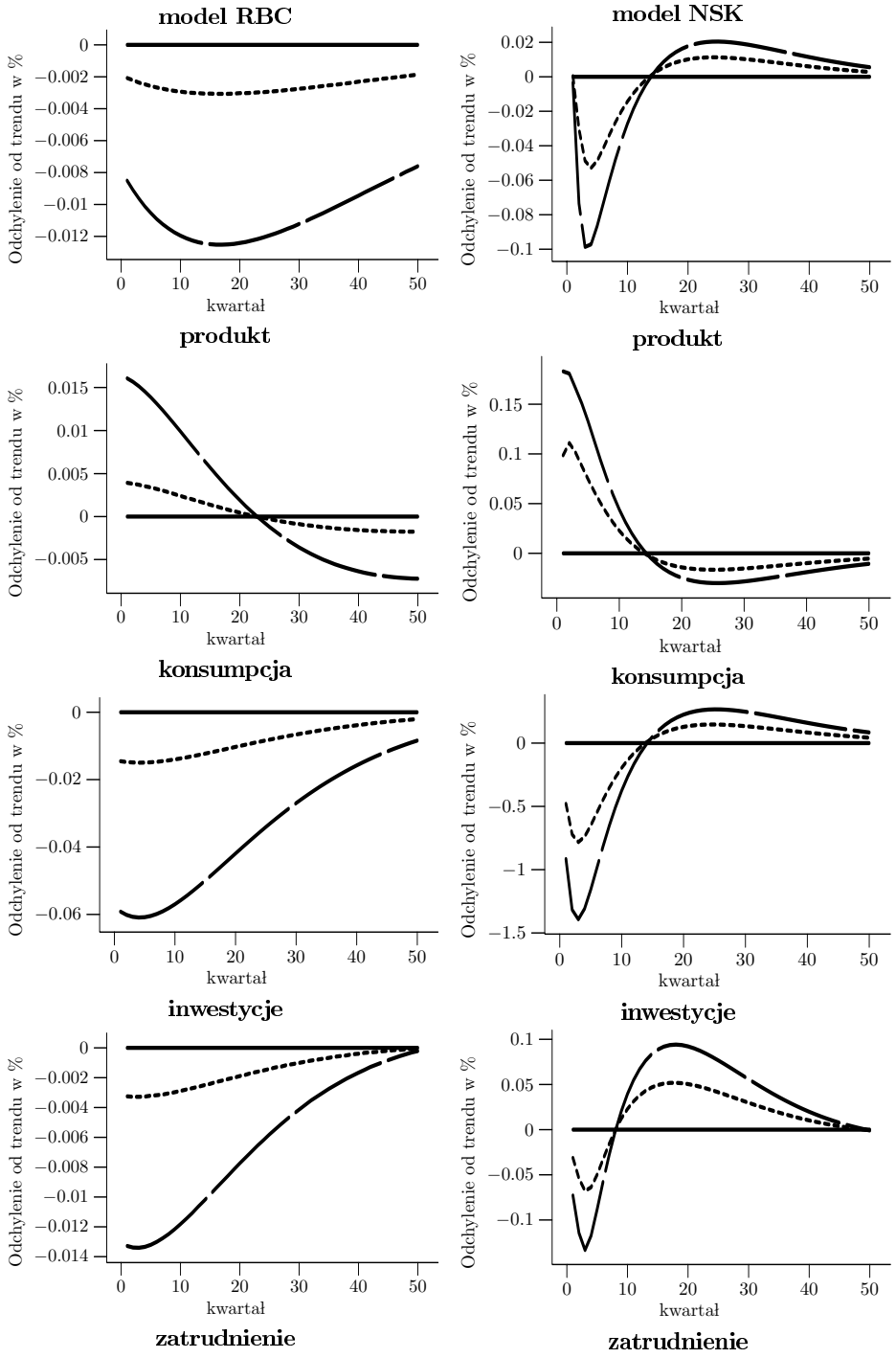
W przypadku modelu nakładających się pokoleń mechanizm transmisji rozważanego szoku został już opisany w punkcie 2.3.3. Wzrost transferów o 1 procent PKB finansowany długiem ma bardzo niewielki wpływ na gospodarkę nie tylko w długim, lecz także w krótkim okresie. Natychmiastowa reakcja produktu nie przekracza 0.01 procent, nawet w przypadku oczekiwanego czasu życia rzędu 35 lat. Gdy jest on dwa razy dłuższy, odchylenia od ekwiwalencji są nawet dziesięć razy mniejsze. Tym samym w rozszerzonym modelu RBC równoważność ricardiańska jest *de facto* spełniona niezależnie od horyzontu czasowego, jaki bierzemy pod uwagę.

Rysunek 2.18: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany wzrostem podatku PIT w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT. Lina ciągła odnosi się do przypadku nieskończonego horyzontu życia lub braku gospodarstw nieracjonalnych, linia przerywana – oczekiwany czas życia 70 lat oraz 30 procent gospodarstw nieracjonalnych, linia ciągła pogrubiona – oczekiwany czas życia 25 lat oraz 50 procent gospodarstw nieracjonalnych. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Rysunek 2.19: Funkcje reakcji na impuls wzrostu transferów finansowany długiem publicznym w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost transferów o 1 procent PKB finansowany długiem publicznym. Lina ciągła odnosi się do przypadku nieskończonego horyzontu życia lub braku gospodarstw nieracjonalnych, linia przerywana – oczekiwany czas życia 70 lat oraz 30 procent gospodarstw nieracjonalnych, linia ciągła pogrubiona – oczekiwany czas życia 25 lat oraz 50 procent gospodarstw nieracjonalnych. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Sytuacja ta wygląda inaczej w odniesieniu do modelu NSK z ograniczeniami płynności, w którym odchylenia od równoważności ricardiańskiej w krótkim okresie są istotnie większe. W przypadku, gdy gospodarstwa niericardiańskie stanowią połowę wszystkich gospodarstw domowych, wzrost transferów o 1 procent PKB finansowany długiem publicznym może w krótkim okresie obniżyć produkt o 0.1 procent. Negatywna reakcja produktu jest jednak bardzo krótkotrwała, tak że zaledwie po kilku kwartałach wraca on do poprzedniego poziomu. Mechanizm transmisji impulsu w modelu NSK jest następujący: Wzrost poziomu transferów istotnie zwiększa dochód bieżący gospodarstw niericardiańskich, które w odpowiedzi zmniejszają swoją podaż pracy. Wzrost transferów oddziałuje także pozytywnie na dochód permanentny gospodarstw ricardiańskich, które jednak muszą uwzględnić to, że w przyszłości będą musiały spłacić wyższy dług publiczny, co redukuje wzrost oczekiwanego przez nie dochodu permanentnego, a nawet może prowadzić do jego spadku. Jednakże w związku z tym, że szok jest chwilowy, zmiana dochodu permanentnego gospodarstw domowych jest niewielka. Gospodarstwa niericardiańskie zwiększają konsumpcję i podaż pracy w odpowiedzi na znaczący wzrost ich dochodu bieżącego finansowany wyższymi transferami.

Niewielka zmiana dochodu permanentnego gospodarstw ricardiańskich implikuje jednak niewielką zmianę ich konsumpcji i podaży pracy. W konsekwencji zachowanie łącznej podaży pracy i produktu jest determinowane w krótkim okresie reakcją gospodarstw podlegających ograniczeniu płynności. Następuje w ten sposób spadek zatrudnienia i wzrost konsumpcji. Spadek zatrudnienia redukuje produkt oraz zmniejsza produktywność kapitału, przez co spadają inwestycje. Ten efekt substytucyjny dodatkowo obniża konsumpcję gospodarstw ricardiańskich, co implikuje silniejszą zmianę konsumpcji niż produktu.

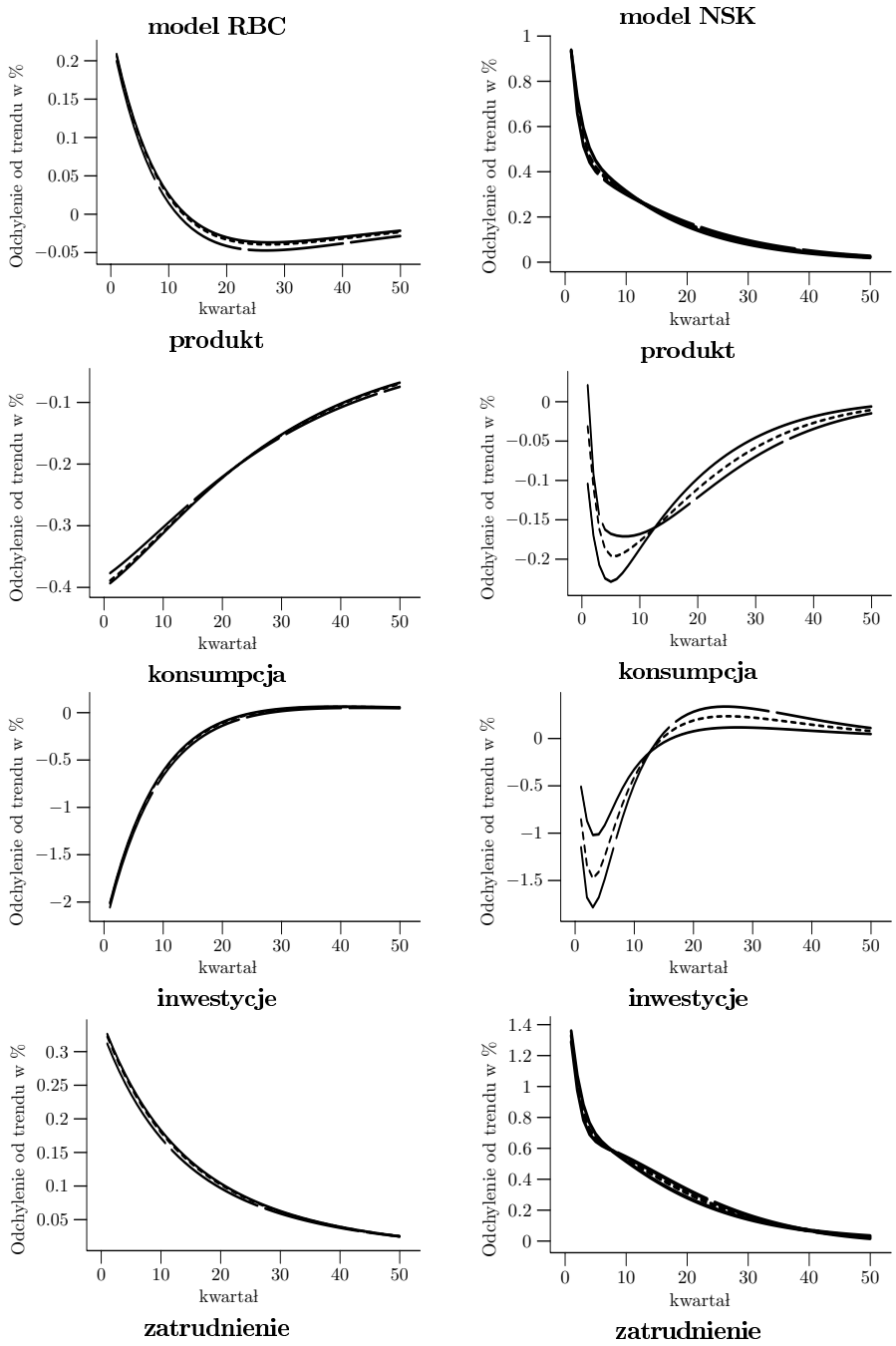
Wzrost konsumpcji publicznej finansowany długiem publicznym

Kolejny rozważany szok fiskalny polega na zwiększeniu konsumpcji publicznej sfinansowanym wzrostem długu. W jego wypadku zachowanie gospodarki jest w zasadzie identyczne z przypadkiem finansowania szoku transferami, co oznacza, że korekta wywołana odejściem od równoważności ricardiańskiej w modelu RBC z nakładającymi się pokoleniami może być zaniedbana, zaś korekta w modelu NSK z gospodarstwami podlegającymi ograniczeniom płynności ma znaczenie tylko w krótkim okresie i jest stosunkowo niewielka. Widoczne jest to zwłaszcza gdy porównamy Rysunki 2.1 i 2.20. Jak widać w zmodyfikowanym modelu NSK, większy udział w populacji gospodarstw niericardiańskich modyfikuje zachowanie inwestycji i produktu w krótkim okresie, w sposób bardzo zbliżony do obserwowanego w przypadku wzrostu konsumpcji publicznej finansowanego spadkiem transferów. Finansowanie wydatków konsumpcyjnych rządu długiem oznacza jednak, że dochód permanentny gospodarstw niericardiańskich początkowo nie spada. Obniża się on natomiast w późniejszym okresie w związku z tym, że wyższy poziom zadłużenia zmusza rząd do zmniejszenia wielkości transferów. Koszty finansowania konsumpcji publicznej pokrywają gospodarstwa ricardiańskie. W związku z tym, że szok jest przejściowy, a możliwość wygładzania konsumpcji w czasie ograniczona, jej reakcja na szok w przypadku wysokiego udziału gospodarstw niericardiańskich jest mniejsza. Poziom zatrudnienia i produkt jest determinowany przez zagregowany popyt, który nie zależy w większym stopniu od sposobu finansowania konsumpcji publicznej. Szczegółowe ścieżki reakcji podstawowych agregatów na omawiany impuls fiskalny ilustruje Rysunek 2.20.

Wzrost podatku PIT przeznaczony na redukcję długu publicznego

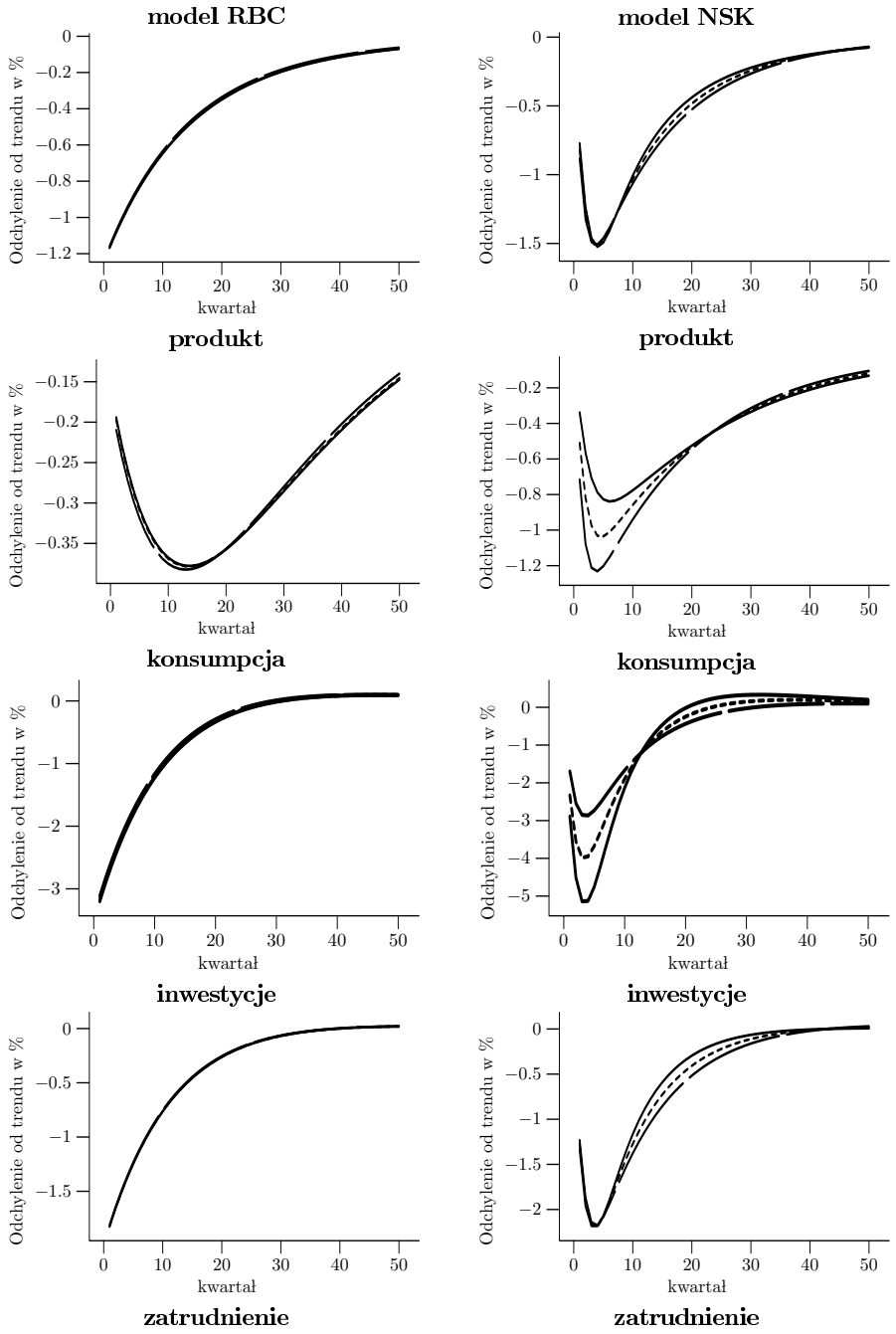
Ostatnim rozpatrywanym przez nas szokiem fiskalnym jest spłata długu publicznego w wysokości 1 procent PKB sfinansowana wzrostem dochodów z podatku PIT. Szczegółową ścieżkę reakcji podstawowych agregatów na ten impuls przedstawia Rysunek 2.21. Na wykresie przedstawiono odpowiedź poszczególnych zmiennych makroekonomicznych, w zależności od oczekiwanej długości życia gospodarstw domowych (w modelu RBC) lub odsetka gospodarstw niericardiańskich w populacji (w modelu NSK). Jak można zaobserwować, zachowanie gospodarki jest w zasadzie identyczne z przypadkiem gdy wzrost PIT finansował zwiększone transfery. W modelu RBC korekta wywołana odejściem od równoważności ricardiańskiej jest zaniedbywalna, natomiast w modelu NSK jest bardzo mała i dotyczy tylko krótkiego okresu. W drugim wypadku jedynym wyjątkiem jest zachowanie inwestycji. W modelu z gospodarstwami niericardiańskimi w krótkim okresie następuje znaczny spadek ich dochodu bieżącego. O ile w sytuacji gdy wzrost PIT finansował transfery, inwestycje malały w wyniku spadku dochodów z pracy, lecz całkowite zmniejszenie PKB mogło być zmniejszone dzięki wyższym

Rysunek 2.20: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany długiem w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany wzrostem długu. Lina ciągła odnosi się do przypadku nieskończonego horyzontu gospodarstw domowych oraz w przypadku braku gospodarstw niericardiańskich, linia przerywana – oczekiwany czas życia 70 lat oraz 30 procent gospodarstw niericardiańskich, linia ciągła pogrubiona – oczekiwany czas życia 25 lat oraz 50 procent gospodarstw niericardiańskich. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

Rysunek 2.21: Funkcje reakcji na impuls wzrostu PIT nansujący spłatę długu publicznego w modelach RBC i NSK uwzględniających odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost dochodów z podatku PIT o 1 procent PKB przeznaczony na spłatę długu publicznego. Lina ciągła odnosi się do przypadku nieskończonego horyzontu gospodarstw domowych oraz w przypadku braku gospodarstw niericardiańskich, linia przerywana – oczekiwany czas życia 70 lat oraz 30 procent gospodarstw niericardiańskich, linia ciągła pogrubiona – oczekiwany czas życia 25 lat oraz 50 procent gospodarstw niericardiańskich. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

transferom do gospodarstw niericardiańskich, to w wypadku rozpatrywanego szoku redukcja długu to uniemożliwia. W rezultacie spadek konsumpcji gospodarstw niericardiańskich jest większy.

2.4 Otwarcie gospodarki

2.4.1 Struktura modelu

Wpunkcie 2.2 rozważaliśmy wyłącznie gospodarkę zamkniętą. Ponieważ jednak we współczesnym świecie handel zagraniczny i międzynarodowe przepływy kapitału odgrywają znaczną rolę, konieczne jest porównanie zachowania poszczególnych modeli w odpowiedzi na szoki fiskalne w gospodarce otwartej i zamkniętej. Ograniczamy się przy tym tylko do jednego rodzaju szoku – wzrostu konsumpcji publicznej finansowanego obniżką transferów. Pozostałe z rozpatrywanych wcześniej kategorii impulsów fiskalnych mają generalnie rzecz biorąc podobne kanały transmisji i dlatego zostały pominięte. Dodatkowo szerzej omawiamy rolę jaką dla absorpcji skutków zmian w polityce fiskalnej rządu odgrywa substytucja dóbr krajowych przez dobra zagraniczne.

Konstruujemy model, który jest rozszerzeniem modelu NSK przedstawionego w poprzedniej części rozdziału, o zagadnienia związane z gospodarką otwartą analogicznie jak w pracy Selaive'a i Tuesty (2003). Rozważamy dwa sektory produkcyjne: sektor dóbr wymienialnych i sektor dóbr niewymienialnych. Dobro finalne jest produkowane z wykorzystaniem krajowych i zagranicznych dóbr wymienialnych oraz krajowych dóbr niewymienialnych. Rozważamy też niedoskonałą integrację rynków kapitałowych, która ma swoje źródła w niezupełności rynku kapitałowego oraz istnienie premii za ryzyko w przypadku zadłużania się zagranicą. Problem optymalizacyjny gospodarstw domowych przyjmuje taką samą postać jak w przypadku modelu NSK przedstawionego wcześniej, z wyjątkiem ograniczenia budżetowego, które jest następujące

$$
\begin{aligned}
&A_t + q_t A_t^F + (1+\tau_t^C)C_t + M_t \\
&= \frac{1}{\pi_t} A_{t-1} R_{t-1}^A + \frac{1}{\pi_t^F} q_t A_{t-1}^F R_{t-1}^{FA} RP_{t-1} + \Pi_t + (1-\tau_t^L) W_t h_t + R_t\left(\frac{M_{t-1}}{\pi_t} + X_t - Q_t\right) + Q_t + T_t
\end{aligned}
$$

gdzie A_t^F oznacza dług zagraniczny wyrażony w walucie obcej, R_t^{FA} jest nominalnym oprocentowaniem obligacji zagranicznych, π_t^F stopą inflacji zagranicą, natomiast q_t wyznacza realny kurs walutowy – tzn. cenę zagranicznego dobra nalnego w jednostkach dobra krajowego. Zmienna RP_t określa premię za ryzyko w przypadku operacji na rynku obligacji zagranicznych, związaną np. z zagrożeniem niewypłacalności kraju. Przyjmuje ona postać

$$RP_t = \exp\left(\phi \frac{q_t A_t^F}{Y_t}\right)$$

gdzie Y_t określa produkt krajowy, a ϕ jest parametrem.

Krajowe dobro finalne jest produkowane przez doskonale konkurencyjny sektor firm przy użyciu technologii

$$Y_t^F = \left[\gamma^{1/\epsilon}(Y_t^T)^{\frac{\epsilon-1}{\epsilon}} + (1-\gamma)^{1/\epsilon}(Y_t^N)^{\frac{\epsilon-1}{\epsilon}}\right]^{\frac{\epsilon}{\epsilon-1}}$$

gdzie Y_t^T i Y_t^N są odpowiednio nakładami dóbr wymienialnych i niewymienialnych, γ określa udział dóbr wymienialnych, natomiast ϵ wyznacza elastyczność substytucji między dobrami wymienialnymi i niewymienialnymi. Firmy tego sektora ustalają nakład produkcji w celu maksymalizacji zysku (w równowadze równego zero)

$$\Pi_t^F = Y_t^F - P_t^T Y_t^T - P_t^N Y_t^N$$

gdzie P_t^T i P_t^N to odpowiednio ceny dóbr wymienialnych i niewymienialnych. Dobro wymienialne jest produkowane przez doskonale konkurencyjny sektor firm o technologii

$$Y_t^T = \left[\nu^{1/\theta}(Y_{Ht}^{HT})^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\nu)^{1/\theta}(Y_{Ft}^{HT})^{\frac{\theta-1}{\theta}}\right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}$$

gdzie Y_{Ht}^{HT} i Y_{Ft}^{HT} są nakładami krajowych i zagranicznych dóbr wymienialnych wykorzystanych w kraju, ν określa udział krajowych dóbr wymienialnych, natomiast θ to elastyczność substytucji między krajowymi i zagranicznymi dobrami wymienialnymi. Firmy tego sektora ustalają nakład produkcji w celu maksymalizacji zysku (w równowadze równego zero)

$$\Pi_t^T = P_t^T Y_t^T - P_{Ht}^T Y_{Ht}^{HT} - q_t P_{Ft}^T Y_{Ft}^{HT}$$

gdzie P_{Ht}^T i P_{Ft}^T są cenami krajowych i zagranicznych dóbr wymienialnych, przy czym zakładamy zachodzenie prawa jednej ceny.

Sektory krajowych dóbr wymienialnych i niewymienialnych produkują odpowiednio homogeniczne dobra Y_{Ht}^T i Y_t^N z wykorzystaniem pośrednich dóbr wymienialnych Y_{Ht}^{Ti} oraz niewymienialnych Y_t^{Ni}, stosując technologię CES

$$Y_{Ht}^T = \left[\int_0^1 (Y_{Ht}^{Ti})^{\frac{1}{\lambda_P}} di\right]^{\lambda_P}$$
$$Y_t^N = \left[\int_0^1 (Y_t^{Ni})^{\frac{1}{\lambda_P}} di\right]^{\lambda_P}$$

Parametr λ_P wyznacza elastyczność substytucji między dobrami pośrednim, a przez to marżę firm sektora dóbr pośrednich. Reprezentatywne przedsiębiorstwa w obu sektorach maksymalizują zysk

$$\Pi_{Ht}^T = P_{Ht}^T Y_{Ht}^T - \int_0^1 P_{Ht}^{Ti} Y_{Ht}^{Ti} di$$
$$\Pi_t^N = P_t^N Y_t^N - \int_0^1 P_t^{Ni} Y_t^{Ni} di$$

który w równowadze jest równy zero, gdzie P_{Ht}^{Ti} i P_t^{Ni} są cenami pośrednich dóbr wymienialnych i niewymienialnych typu i. Model zakłada, że firmy sektorów dóbr pośrednich posiadają wyłączne prawo do produkcji dobra i. Dobro wymienialne produkowane w kraju może być wykorzystane także zagranicą. Równowaga na rynku krajowym implikuje więc, że

$$Y_{Ht}^T = Y_{Ht}^{HT} + Y_{Ht}^{FT}$$

Możemy teraz zdefiniować produkt krajowy jako

$$Y_t = P_{Ht}^T Y_{Ht}^T + P_t^N Y_t^N$$

Analogicznie jak w przypadku wyjściowego modelu NSK zakładamy, że firmy sektora pośrednich dóbr wymienialnych i niewymienialnych produkują dobro z wykorzystaniem dóbr podstawowych i ustalają jego cenę, przy czym mogą to zrobić optymalnie tylko co pewien czas. Problem firm sektora dóbr pośrednich jest identyczny jak w modelu NSK. Podobnie problem sektora dóbr podstawowych, sektora rządowego i banku centralnego jest tożsamy z modelem NSK z tą jednak różnicą, że teraz mamy dwa sektory produkcyjne. Ponieważ różnice są nieznaczne i mają charakter ściśle notacyjny, pominiemy dokładny opis tej części modelu.

Aby domknąć model musimy jeszcze określić popyt zagraniczny na dobra krajowe. Przyjmujemy, że gospodarka zagranicy jest analogiczna jak gospodarka krajowa. Wtedy problem optymalizacyjny zagranicznego sektora finalnych dóbr wymienialnych prowadzi do warunku

$$Y_{Ht}^{Ft} = \left(\frac{P_{Ht}^{T}}{q_t P_t^{T*}}\right)^{-\theta} Y_t^{T*}$$

gdzie P_t^{T*} jest ceną zagranicznych dóbr wymienialnych wyrażoną w walucie obcej, zaś Y_t^{T*} określa produkcję nalnych dóbr wymienialnych za granicą. Równowaga na rynku walutowym implikuje

$$P_{Ht}^{T} Y_{Ht}^{Ft} - q_t P_{Ft}^{T} Y_{Ft}^{Ht} - (q_t A_t^F - \frac{1}{\pi_t^F} q_t A_{t-1}^F RP_{t-1} R_{t-1}^{FA}) = 0$$

Przyjmujemy, że gospodarka krajowa jest mała w porównaniu z gospodarką zagraniczną, a tym samym, że zagraniczna inflacja, nominalna zagraniczna stopa procentowa, cena finalnych zagranicznych dóbr wymienialnych, oraz popyt zagregowany zagranicy na finalne dobra wymienialne są egzogeniczne. Będziemy rozpatrywać system zmiennego kursu walutowego.

W rozważanym modelu przyjmujemy takie same wartości parametrów jak w przypadku modelu NSK. Parametry opisujące gospodarkę otwartą zawarte są w tablicy 2.16 i pochodzą z pracy Saleivy i Tuesty (2003) Parametry te implikują, że udział dóbr wymienialnych w funkcji produkcji finalnych dóbr krajowych wynosi 60 procent, elastyczność substytucji między dobrami wymienialnymi i niewymienialnymi jest niska, na poziomie 0.77, udział krajowych dóbr wymienialnych w funkcji produkcji finalnych dóbr wymienialnych wynosi 70 procent, zaś elastyczność substytucji między krajowymi i zagranicznymi dobrami wymienialnymi jest relatywnie mała, na poziomie 2.0. Parametr ϕ określający premię za ryzyko implikuje, że wzrost zadłużenia zagranicznego o 1 procent PKB zwiększa ją o 0.001 procent. Zagregowany

Tablica 2.16. Wartości parametrów modelu

ϕ	γ	ϵ	ν	θ
-0.001	0.60	0.77	0.7	2

popyt zagraniczny na finalne dobra wymienialne ustalamy na poziomie, który implikuje, że w stanie ustalonym eksport stanowi 30 procent PKB. Zakładamy, że w długim okresie inflacja krajowa i zagraniczna jest jednakowa. Pociąga to za sobą, że w stanie ustalonym zadłużenie zagraniczne jest równe zero.

2.4.2 Wzrost konsumpcji publicznej finansowany obniżką transferów

W rozważanym modelu gospodarki otwartej obowiązują te same kanały transmisji jak w modelu keynesowskim. Dodatkowo, zachowanie agregatów uzależnione jest od bilansu handlowego. W długim okresie w przypadku szoków trwałych otwarcie gospodarki nie wprowadza do modelu NSK niczego nowego. W tym horyzoncie czasowym bilans handlowy musi być równy zero. W przeciwnym wypadku w nowym stanie ustalonym musiałby mieć miejsce ciągły napływ lub odpływ kapitału. W tej sytuacji jednak poziom zadłużenia zagranicznego osiągałby coraz większe wartości, tym samym premia za ryzyko nieustannie wzrastałaby. W nowym stanie ustalonym zwrot z obligacji zagranicznych musi być jednak równy kosztowi alternatywnemu, który jest ograniczony. Wzrost konsumpcji publicznej finansowany transferami zmniejsza dochód permanentny gospodarstw domowych, przez co rośnie ich podaż pracy i konsumpcja. Wzrost podaży pracy podnosi produkt i inwestycje. Kanał popytu zagregowanego w długim okresie jest bez znaczenia, dlatego też mechanizm transmisji szoków jest w długim okresie dokładnie taki sam jak w modelu RBC. Równoważność tę pokazuje Tablica 2.17, zawierająca wielkości tego samego rzędu co zaprezento-

Tablica 2.17: Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelu NSK gospodarki otwartej (w proc.)

	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
zmiana	-0.42	1.07	1.07	1.07

Źródło: Obliczenia własne.

wane w Tablicy 2.2. Jak widać wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany adekwatnym spadkiem transferów, na poziom konsumpcji, inwestycji, produktu oraz podaży pracy w stanie ustalonym w modelu gospodarki otwartej jest ilościowo i jakościowo w zasadzie identyczny co w modelu NSK gospodarki zamkniętej, a więc też wyjściowego modelu RBC .

O ile w długim horyzoncie czasowym, to czy gospodarka jest otwarta czy nie, jest bez znaczenia dla skutków polityki fiskalnej, to w krótkim okresie sytuacja ta wygląda inaczej.[24] Otwarcie gospodarki wprowadza jednak zmiany wyłącznie o charakterze ilościowym, nie zmieniając ogólnego obrazu przedstawionego w punkcie 2.2. Ilustruje to Rysunek 2.22 przedstawiający, w modelu gospodarki otwartej, funkcje reakcji na impuls zwiększenia konsumpcji publicznej o 1 procent PKB sfinansowany spadkiem transferów. Na wykresie przedstawiono reakcję zmiennych w zależności od trwałości szoku fiskalnego.

Zgodnie z przedstawionymi powyżej argumentami, w przypadku szoku permanentnego reakcja gospodarki jest w zasadzie identyczna jak w rozważanym wcześniej modelu NSK (por. Rysunek 2.1). W odniesieniu do szoków przejściowych istnieją pewne różnice odpowiedzi na impuls między gospodarką otwartą a zamkniętą. Przede wszystkim w gospodarce otwartej mnożniki fiskalne są mniejsze niż w przypadku gospodarki zamkniętej. Przy rozważanej parametryzacji, mnożnik wydatkowy wynosi ok. 0.7 przy wartości rzędu 1.0 w „zamkniętym" modelu NSK. Przyczyna mniejszych mnożników leży w efekcie przesunięcia wydatków (ang. *expenditure switching*) między dobrami krajowymi i zagranicznymi. Szok fiskalny prowadzi do wzrostu inflacji w kraju i wzrostu ceny względnej krajowych dóbr wymienialnych wobec dóbr zagranicznych gdyby kurs walutowy się nie zmienił. Powoduje to przesunięcie popytu gospodarstw domowych w kierunku dóbr zagranicznych, co wiąże się z pogorszeniem bilansu handlowego.

W sytuacji zmiennego kursu walutowego, z jakim tu mamy do czynienia, wzrost podaży pracy gospodarstw domowych zwiększa produktywność kapitału, a tym samym także realną stopę procentową, co podnosi napływ kapitału zagranicznego. Pogłębia to spadek bilansu handlowego. Efekt przesunięcia inwestycji będzie tym silniejszy im większa jest elastyczność substytucji między dobrami krajowymi a zagranicznymi. Inwestycje są więc w zasadzie jedynym agregatem, w którym możliwe sa pewne, niewielkie jakościowe różnice między gospodarką zamkniętą i otwartą, w krótkookresowej odpowiedzi na impuls fiskalny. Podobnie jak w modelu NSK wzrost popytu zagregowanego na dobra krajowe zwiększa produkt oraz nakład pracy. Zachowanie konsumpcji jest determinowane przede wszystkim przez poziom dochodu permanentnego, który nie zależy w sposób istotny od tego czy gospodarka jest otwarta. Tym samym zachowanie konsumpcji jest podobne w modelu gospodarki otwartej i zamkniętej. W długim okresie w związku ze wrostem podaży dóbr krajowych spada ich cena relatywna wyrażona w dobrach zagranicznych, co oznacza spadek realnego kursu walutowego. Wkrótkim okresie kurs walutowy zależy także od zachowania się cen krajowych dóbr niewymienialnych, które wzrastają prowadząc do jego aprecjacji.

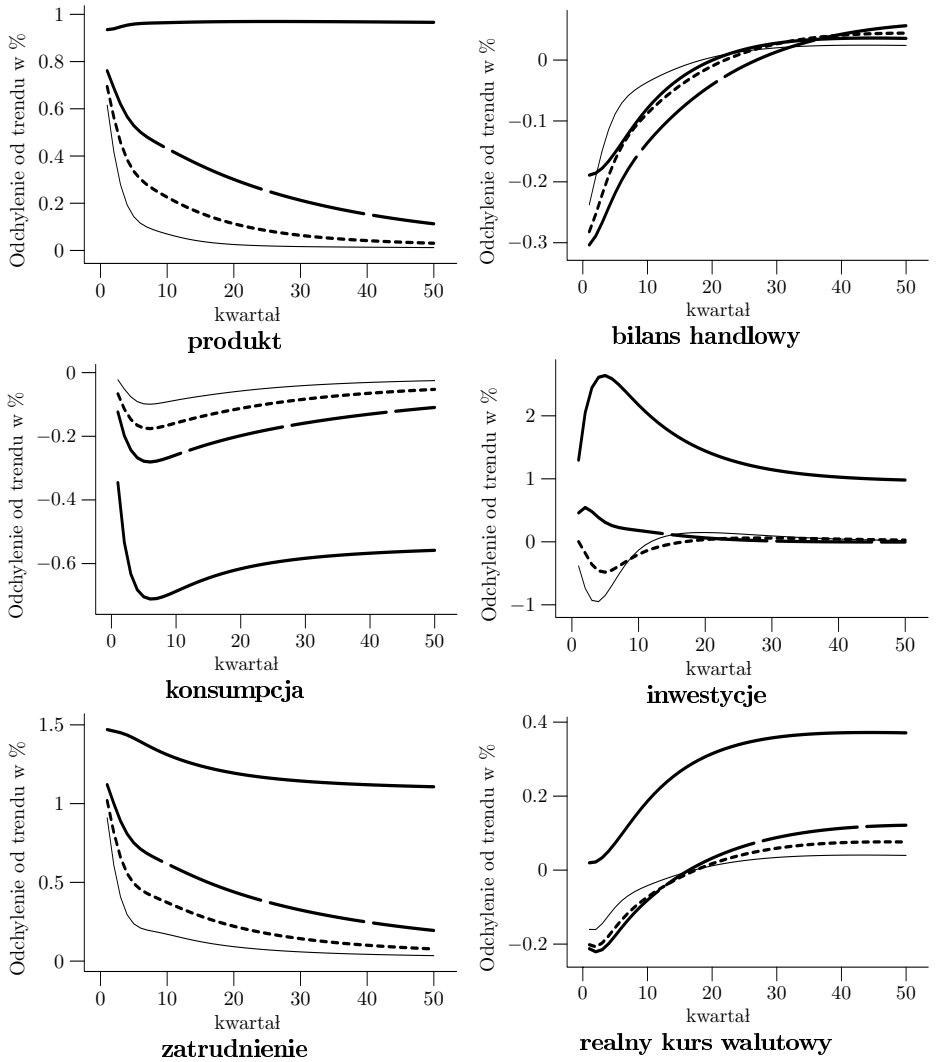
2.4.3 Rola substytucji między dobrami krajowymi i zagranicznymi

Mnożniki fiskalne w gospodarce otwartej są determinowane w głównej mierze przez elastyczność substytucji między dobrami krajowymi i zagranicznymi. Ponieważ w analizowanym modelu uwzględniamy dwa sektory produkcji, elastyczność substytucji zależy od elastyczności między krajowymi i zagranicznymi dobrami wymienialnymi, ale także od elastyczności między dobrami wymienialnymi i niewymienialnymi oraz udziału dóbr niewymienialnych w użyteczności gospodarstw domowych i funkcji produkcji krajowych dóbr nalnych.

Literatura empiryczna wskazuje na wysoki udział dóbr niewymienialnych w funkcji produkcji dóbr konsumpcyjnych oraz na niską elastyczność substytucji między dobrami wymienialnymi i niewymienialnymi (zobacz Kravis i Lipsey, 1988, oraz Gatsios, Kollinzas i Levasseur, 2002). Czynnik ten

[24] W tym miejscu, dla większej przejrzystości, zajmujemy się tylko jednym spośród kilku typów szoków fiskalnych rozważanych w punkcie 2.2, trzeba jednak podkreślić, że także w pozostałych wypadkach wyniki są generalnie podobne tzn. zachowanie się gospodarki w długim okresie jest niezależne od faktu otwarcia gospodarki, a efekty krótkookresowe mają wymiar ilościowy, a nie jakościowy. Ogólnie można powiedzieć, że otwartość gospodarki łagodzi wpływ szoków fiskalnych na konsumpcję, produkt i inwestycje.

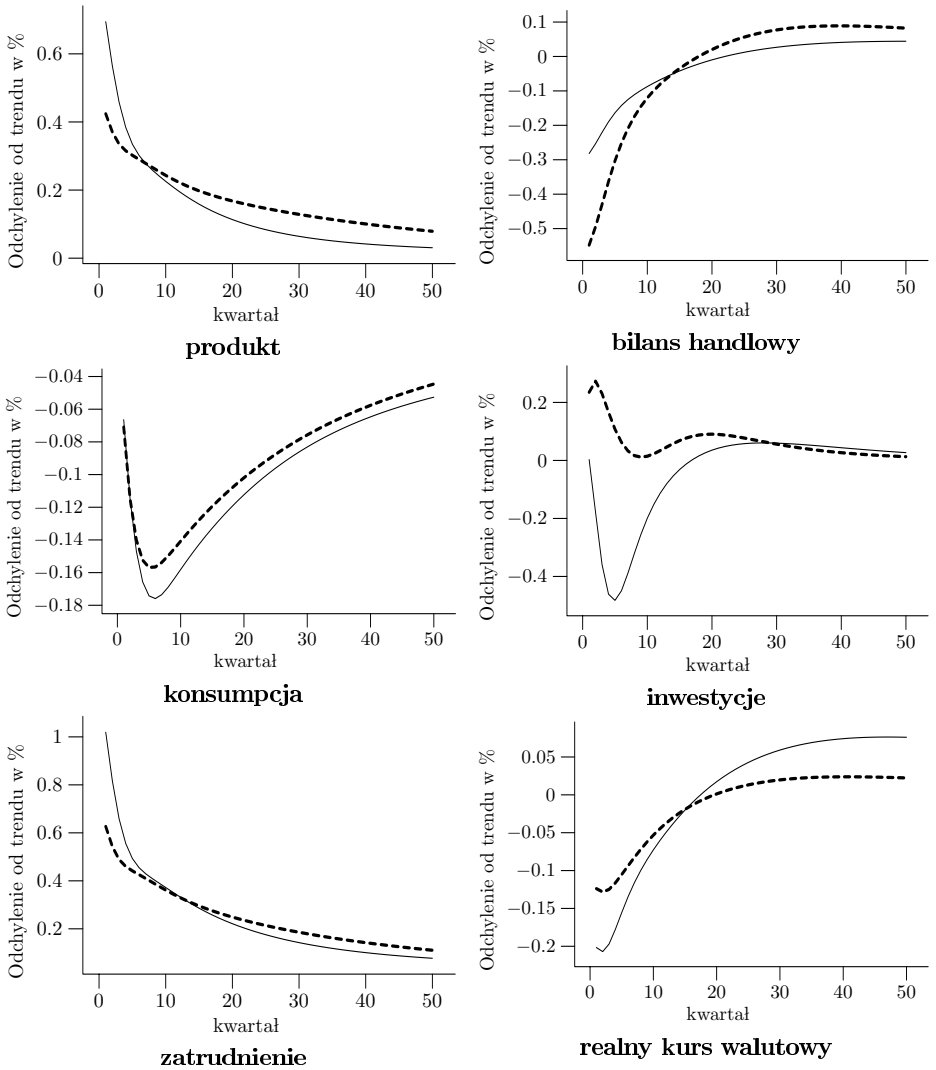
Rysunek 2.22: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów w modelu gospodarki otwartej w zależności od trwałości szoku



Źródło: Obliczenia własne. Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów. Linia ciągła – okres półtrwania szoku 4 kwartały, linia przerywana – 8 kwartałów, linia kropkowana – 16 kwartałów, linia ciągła pogrubiona – szok permanentny. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

znacząco redukuje elastyczność substytucji między dobrami krajowymi i zagranicznymi. W następstwie rozważanego w poprzednim punkcie zwiększenia konsumpcji publicznej produkcja krajowych dóbr nalnych musi wzrosnąć, aby ograniczyć spadek konsumpcji gospodarstw domowych. Niska elastyczność substytucji między dobrami wymienialnymi i niewymienialnymi oraz duży udział dóbr niewymienialnych w użyteczności gospodarstw domowych powoduje, że konieczny jest znaczący wzrost produkcji krajowych dóbr niewymienialnych, w odpowiedzi na wzrost konsumpcji publicznej i spadek transferów. Już ten czynnik powoduje, że mnożniki fiskalne nie mogą być niskie. Dodatkowo estymacje elastyczności substytucji między krajowymi i zagranicznymi dobrami wymienialnymi wskazują, że nie jest ona duża (zobacz Backus, Kehoe and Kydland, 1992), co dalej ogranicza możliwość substytucji dóbr krajowych dobrami zagranicznymi, redukując efekt przesunięcia wydatków, oraz zwiększa mnożniki fiskalne. Czynniki te powodują, że w rozważanym modelu wpływ szoków fiskalnych na gospodarkę w warunkach zmiennego kursu walutowego jest znacznie większy

Rysunek 2.23: Funkcje reakcji na impuls wzrostu konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów w modelach gospodarki otwartej w zależności od elastyczności substytucji



Źródło: Obliczenia własne. Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowanej transferami na gospodarkę w zależności od elastyczności substytucji między krajowymi i zagranicznymi dobrami wymienialnymi. Linia ciągła – elastyczność substytucji, $\theta = 2$, linia przerywana – $\theta = 10$. Okres półtrwania szoku 8 kwartałów. Oś Y reprezentuje odchylenie poziomu danej zmiennej od wartości w stanie ustalonym w procentach.

niż implikowany np. przez tradycyjny keynesowski model Mundela-Fleminga, gdzie mnożniki te powinny być zbliżone do zera.[25]

Rysunek 2.23 ilustruje reakcję gospodarki na szok zwiększonej konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowanej transferami w zależności od elastyczności substytucji między krajowymi i zagranicznymi dobrami wymienialnymi. Wpływ elastyczności substytucji na mnożnik wydatkowy okazuje się być znaczny. Wzrost elastyczności substytucji z 2 do 10 zmniejsza mnożnik wydatkowy z 0.7 do 0.4. Spadek siły reakcji produktu pociąga za sobą analogiczny spadek siły reakcji zatrudnienia. Spadek bilansu handlowego dodatkowo podkreśla, że jest on wywołany efektem przesunięcia wydatków.

[25] Innymi słowy w modelu NSK gospodarki otwartej, polityka fiskalna jest (w krótkim okresie) skuteczna nawet w reżymie zmiennych kursów walutowych, co nie ma miejsca w „podręcznikowym" modelu Mundella-Flemminga, w którym polityka fiskalna może być skuteczna tylko przy stałych kursach walutowych. Jednocześnie jednak, jak to wykazaliśmy powyżej, otwartość gospodarki zmniejsza nieco skuteczność polityki fiskalnej w porównaniu z modelem gospodarki zamkniętej.

2.5 Podsumowanie

Przewidywana reakcja gospodarki na szoki fiskalne modeli neoklasycznych i nowych modeli keynesowskich jest zbliżona. Niemal identyczne są zwłaszcza własności długookresowe obu modeli, a więc ich odpowiedzi na szoki trwale zmieniające poziom podatków, transferów czy konsumpcji publicznej. Z jednej strony jest to zgodne z intuicją, gdyż modele NSK w długim okresie, kiedy wszystkie ceny się dostosują, redukują się do modeli neoklasycznych. Z drugiej jednak strony rozpatrywany model NSK cechował się znaczną liczbą frykcji realnych. Wskazuje to na znaczną odporność predykcji wpływu szoków fiskalnych obecnej generacji modeli, względem konkretnej struktury modelu oraz wartości parametrów.

Na tej podstawie można powiedzieć, że współczesna teoria cyklu koniunkturalnego sugeruje, że w długim okresie finansowanie wzrostu transferów wyższymi podatkami ma jednoznacznie negatywny wpływ na gospodarkę, prowadząc do spadku poziomów konsumpcji, inwestycji, produktu i zatrudnienia. Dzieje się tak niezależnie od tego czy wybranym podatkiem jest PIT, CIT czy też VAT. Podatki oddziałują negatywnie przede wszystkim na podaż pracy i kapitału. Pod względem ilościowym poszczególne warianty finansowania wyższych transferów podatkami zniekształcającymi różnią jedynie relatywną siłą oddziaływania na inwestycje i zatrudnienie. Efekt wypadkowy widoczny w zmianach poziomu produktu jest znacznie mniej zróżnicowany, przy czym nieco mniej negatywne oddziaływanie ze strony podatku VAT jest konsekwencją szerszej (w rozważanej specy kacji modelowej) bazy podatkowej w porównaniu do podatków PIT i CIT, a nie niezniekształcającym charakterem podatków pośrednich. Podobnie silny, negatywny wpływ na poziom aktywności gospodarczej i wszystkich agregatów wywiera wzrost transferów finansowany niższą konsumpcją publiczną. Tym samym, według przewidywań teorii, zmniejszenie transferów niezależnie od sposobu wykorzystania uwolnionych środków, powinno przyczynić się jednoznacznie do wzrostu zatrudnienia i poziomu dochodu. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy transfery te subsydiują czas wolny osób mogących potencjalnie pracować. Warto podkreślić, że szczególnie silne oddziaływanie na poziom produktu i zatrudnienie w długim okresie, modele przewidują gdy zmniejszone permanentnie transfery przeznaczane są na trwałe podniesienie inwestycji publicznych, z założenia komplementarnych wobec kapitału prywatnego.

Ciekawym wynikiem jest także to, że negatywny wpływ podatku CIT na akumulację kapitału może być zminimalizowany oddziaływaniem instrumentu polegającego na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania poniesionych wydatków inwestycyjnych, także przy założeniu neutralności budżetowej w ramach samego podatku CIT, tzn. osiągniętej dzięki wzrostowi jego stopy krańcowej. Innymi słowy teoria przewiduje, że wyższa nominalna stawka podatku kapitałowego wraz z ulgą inwestycyjną dla firm ma mniej zniekształcający wpływ na gospodarkę niż fiskalnie jej równoważna mniejsza stawka CIT bez możliwości odliczenia inwestycji od podstawy opodatkowania.

W krótkim okresie zachowanie się gospodarki w odpowiedzi na szoki fiskalne w nowej ekonomii klasycznej i nowej ekonomii keynesowskiej jest również generalnie jakościowo podobne. W obu klasach modeli przejściowy spadek konsumpcji publicznej, któremu towarzyszy odpowiedni wzrost transferów powoduje spadek produktu, inwestycji, podaży pracy oraz przejściowy wzrost spożycia prywatnego. Podobnie, gdy chwilowemu wzrostowi konsumpcji publicznej towarzyszy wzrost stóp podatkowych spada produkt, konsumpcja prywatna, inwestycje i zatrudnienie. Modele neoklasyczne i nowej szkoły keynesowkiej różnią się jednak oceną co do skali reakcji gospodarki oraz szczegółami procesów absorpcji szoku. W przypadku modeli neoklasycznych reakcja gospodarki na zmianę konsumpcji publicznej silnie zależy od oczekiwanej trwałości impulsu fiskalnego. Im gospodarstwa domowe spodziewają się bardziej trwałego wzrostu konsumpcji publicznej i spadku transferów, tym pozytywna reakcja jest silniejsza. Szok chwilowy nie jest w stanie trwale stymulować gospodarki, powodując dodatkowo długotrwały spadek produktu, kiedy już minie.

Inaczej jest gdy spadek transferów lub konsumpcji publicznej wiąże się z obniżeniem opodatkowania. W przypadku zmiany stawek podatkowych oczekiwana trwałość szoku nie wpływa w większym zakresie na gospodarkę w krótkim horyzoncie czasowym. Z kolei w nowych modelach keynesowkich oczekiwana trwałość szoków nie odgrywa większej roli dla bezpośredniej odpowie-

dzi na impuls podstawowych agregatów z wyłączeniem inwestycji. Chwilowy wzrost konsumpcji publicznej i spadek transferów stymuluje gospodarkę bezpośrednio po szoku w podobnej skali jak szok trwały, choć oczywiście z czasem jego oddziaływanie zanika wraz z tym, jak ustępuje sam szok. Modele klasyczne i keynesowkie nie różnią się za to istotnie co do oceny krótkookresowych skutków redukcji konsumpcji publicznej lub transferów finansowanych zmianami stóp podatkowych. Trwałość szoku nie ma w tym wypadku znaczenia dla bezpośrednich efektów impulsu fiskalnego na gospodarkę. W przypadku modeli neoklasycznych istotne znaczenie ma także to, czy zwiększenie konsumpcji publicznej finansowane spadkiem transferów jest antycypowane czy nie. Już sama zapowiedź pozytywnego szoku fiskalnego wpływa bardzo pozytywnie na gospodarkę, w skali nawet większej niż sam szok. W przypadku zmian stawek podatkowych antycypacja szoków nie odgrywa większej roli. Także w modelach RBC rola oczekiwań jest marginalna.

We współczesnych dynamicznych, stochastycznych modelach równowagi ogólnej otwarcie gospodarki nie ma tak silnego wpływu na transmisję szoków fiskalnych jak w „podręcznikowym" modelu Mundella-Fleminga. Przy wiarygodnej parametryzacji modelu nastąpił jednak pewien spadek mnożników, tzn. wedle przewidywań teorii, w warunkach gospodarki otwartej, polityka fiskalna w krótkim okresie wpływa na produkt i zatrudnienie, choć nieco słabiej niż ma to miejsce w gospodarce zamkniętej. Wzrost konsumpcji publicznej wraz z adekwatnym spadkiem transferów stymuluje gospodarkę, w krótkim okresie, w mniejszym stopniu niż w wypadku gospodarki zamkniętej. Dzieje się tak w związku z przesunięciem części popytu w kierunku dóbr zagranicznych. W długim okresie zachowanie gospodarki jest jednak takie same jak w przypadku modelu RBC i modelu Nowej Szkoły Keynesowskiej. Analizy empiryczne wskazują, że wzrost konsumpcji publicznej stymuluje zwiększenie konsumpcji prywatnej (szerzej tę kwestię omawiamy w Rozdziale 5). Wyniku tego nie można pogodzić z transmisją szoków we wszystkich rozważanych modelach. Założenie komplementarności prywatnych i publicznych dóbr konsumpcyjnych może przybliżyć zachowanie modeli do wyników empirycznych w tym zakresie. Przyczynia się ono jednak także do znacznego wzrostu mnożników fiskalnych, poza poziom wiarygodny empirycznie (szerzej zakres empirycznych mnożników fiskalnych omawiamy w Rozdziale 5). Z drugiej strony analizy empiryczne nie dają jednoznacznej odpowiedzi na ile istotny jest ten kanał transmisji.

Ważną konkluzją z niniejszego rozdziału jest spostrzeżenie, że w ramach obecnej generacji modeli makroekonomicznych odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej są minimalne, zwłaszcza w długim horyzoncie czasowym. Oznacza to, że wedle przewidywań teorii zmiany w długu publicznym wynikające tylko ze zmian podatkowych są w zasadzie neutralne dla poziomu produktu, zatrudnienia czy konsumpcji w długim okresie. Jeśli rząd zmniejsza lub zwiększa deficyt, nie zmieniając poziomu wydatków, nie wpłynie to faktycznie na poziom aktywności gospodarczej, gdyż dług publiczny nie jest majątkiem sektora prywatnego. W modelu RBC zmodyfikowanym o mechanizm nakładających się pokoleń, przy wiarygodnych poziomach parametrów odstępstwa od równoważności Ricardo-Barro, niezależnie od przyjętej perspektywy czasowej, są wręcz niezauważalne. W przypadku modelu NSK, w którym część gospodarstw domowych nie ma dostępu do rynku kapitałowego, także w długim okresie nie występują istotne ilościowo różnice względem sytuacji z pełną równoważnością ricardiańską, choć w krótkim horyzoncie czasowym redukcja długu publicznego stymuluje produkt. Mnożniki są jednak niewielkie. Przy wysokim udziale gospodarstw niericardiańskich w populacji obniżka transferów o 1 procent PKB, przeznaczona na redukcję długu zwiększa produkt w ciągu pierwszych kilku kwartałów maksymalnie o 0.1 procent. Efekt ten jednak szybko ustępuje.

Kwestiami często podnoszonymi w debatach nad kształtem reform fiskalnych, które omówiliśmy w niniejszym rozdziale, są zagadnienia budżetowego wpływu redukcji efektywnych stawek podatkowych oraz skutki realne progresji podatkowej. Przeprowadzone symulacje przekonują, że implikowany przez teorię kształt krzywych Laffera nie pozwala twierdzić, aby jakakolwiek rzeczywista obniżka opodatkowania doprowadziła do wzrostu dochodów publicznych. Wręcz przeciwnie, punkty przegięcia krzywych Laffera odpowiadają stawkom podatkowym znacznie wyższym od spotykanych obecnie w krajach OECD, co oznacza, że redukcje podatków muszą wiązać się z adekwatnymi konsolidacjami wydatkowymi, o ile deficyt i dług mają nie wzrosnąć. Rozpatrzone modele przewidują także stosunkowo silne, negatywne skutki progresji podatkowej dla poziomu produktu i zatrud-

nienia. Jednocześnie jednak brak heterogeniczności populacji w modelach, w tym zwłaszcza pod względem poziomów krańcowej produktywności pracy oraz elastyczności jej podaży, nie pozwala jednak tych wyników traktować jako w pełni ogólnych. Dzieje się tak, gdyż efektywny brak progresji może być realizowany przy wysokiej przeciętnej stawce opodatkowania, która obniża skutecznie liczbę pracujących osób o niskiej produktywności i wysokiej elastyczności płacowej podaży pracy. Szerzej to zagadnienie omawiamy w Rozdziałach 3 i 6, a w odniesieniu do Polski także w Części II.

W związku ze wzrostem produktu w Irlandii i Danii w wyniku redukcji wydatków rządowych (w tym także konsumpcji publicznej i transferów) oraz spadku produktu w Szwecji w związku ze wzrostem wydatków publicznych (szerzej tę kwestię omawiamy w Rozdziale 5 oraz w Częsci II), w literaturze zaczęto rozważać, tzw. „niekeynesowki" efekty polityki fiskalnej. Wyniki symulacji przedstawione w punkcie 2.2 wskazują jednak, że zarówno modele neoklasyczne jak i neokeynesowkie implikują takie zachowanie gospodarki, także w krótkim okresie, jeżeli obniżka konsumpcji publicznej przeznaczona jest na redukcję podatków, a zwłaszcza, gdy wiąże się ona także ze znaczną obniżką transferów. Omówione modele neoklasyczne i neokeynesowkie wskazują również, że obniżka konsumpcji publicznej lub transferów przeznaczona na redukcję długu (sama w sobie neutralna ze względu na faktyczną ekwiwalencję ricardiańską) zwiększa produkt w sytuacji, gdy gospodarstwa domowe oczekują, że w przyszłości pociągnie to za sobą obniżkę podatków zniekształcających. Wskazuje to na pewną nieadekwatność nazwy, gdyż ekspansywna konsolidacja fiskalna może mieć miejsce nie tylko w modelach neoklasycznych, lecz także w modelach nowej szkoły keynesowkiej i co więcej, jeżeli ma miejsce w modelach klasycznych, ma również miejsce w analogicznym modelu keynesowskim. Z tego też powodu nie poświęciliśmy bezpośredniej uwagi temu zagadnieniu.

3
Finanse publiczne a rynek pracy – teoria

3.1 Wprowadzenie

Przeprowadzona w Rozdziale 2 analiza współczesnych modeli cyklu koniunkturalnego pozwoliła na identyfikację znaczenia, jakie polityka fiskalna, w tym zwłaszcza transfery społeczne i podatki, mają dla podaży pracy. Analizowane modele z konieczności mają jednak stosunkowo prostą strukturę w zakresie samego rynku pracy, pozostawiając przez to szereg potencjalnych pytań bez odpowiedzi. Podniesienie się stóp bezrobocia w następstwie kryzysu naftowego pokazało, że niektóre rodzaje zmian na rynku pracy nie mogą być wytłumaczone ewolucją zmiennych wcześniej uznawanych za główne determinanty zatrudnienia i bezrobocia, takich jak np. wzrost produktu czy inflacja. W niniejszym rozdziale zajmujemy się dorobkiem teoretycznym ekonomii pracy powstałym w ostatnich trzydziestu latach, dzięki czemu możliwe jest głębsze zrozumienie mechanizmów decydujących o sile i kierunku oddziaływania polityki fiskalnej na rynek pracy. W rozdziale szczególną uwagę poświęcamy zagadnieniu interakcji między finansami publicznymi a instytucjonalną strukturą rynku pracy, skupiając się na czynnikach decydujących o zróżnicowaniu elastyczności podaży pracy między poszczególnymi krajami i grupami społecznymi. W tym celu idziemy śladem Pissaridesa (1990) i (1998) oraz Johnsona i Layarda (1999) omawiając kolejno: model rynku doskonale konkurencyjnego, model negocjacji związkowych, model poszukiwań i model płac motywujących.

3.2. Podstawowe rozróżnienia

Oddziaływanie sektora finansów publicznych na rynek pracy odbywa się poprzez opodatkowanie i wydatki publiczne. Ponieważ równowaga na rynku pracy jest rezultatem skonfrontowania ze sobą podaży pracy i popytu na nią, należy rozstrzygnąć, w jaki sposób i w jakiej skali zniekształcenie wywołane przez wydatki publiczne i opodatkowanie wpływają na obie strony rynku.

Z ekonomicznego punktu widzenia znaczenie opodatkowania dla rynku pracy przejawia się w zróżnicowaniu wynagrodzeń netto i całkowitego kosztu pracy. Podatki nałożone na pracę różnicują krańcowy produkt pracownika (w klasycznym, doskonale konkurencyjnym modelu rynku pracy równy płacy realnej) i jego wynagrodzenie netto, sprawiając, iż praca staje się relatywnie mniej opłacalna w porównaniu do czasu wolnego (w kategoriach użyteczności z czasu wolnego i konsumpcji osiągalnej w zamian za dochód uzyskany na rynku pracy), a także mniej warta od nieopodatkowanej pracy w szarej strefie. Konstrukcja systemu podatkowego – rozróżnienie na podatki dochodowe, podatki obciążające jedynie płace (jak składki społeczne) i podatki konsumpcyjne – ma natomiast drugorzędne znaczenie dla poziomu bezrobocia i zatrudnienia w równowadze. Z kolei wydatki publiczne ujmowane są w modelach rynku pracy zazwyczaj w formie subsydiowania czasu wolnego zapewniającego dochód z innego niż praca źródła, takiego jak zasiłek dla bezrobotnych, renta z tytułu niezdolności do pracy, wcześniejsza emerytura, czy pomoc społeczna. Podnosząc atrakcyjność czasu wolnego i poziom konsumpcji możliwy do osiągnięcia przez osoby niepracujące, transfery społeczne wpływają więc na wzrost oczekiwań płacowych i obniżają podaż pracy. O ile więc subsydia do czasu wolnego jednoznacznie obniżają podaż pracy, to wpływ na nią opodatkowania nie jest już tak jednoznaczny. Dzieje się tak, gdyż elastyczność podaży pracy wyznaczana jest przez względną siłę efektu substytucyjnego (działającego w kierunku obniżenia podaży pracy w obliczu wprowadzenia/podwyższenia podatków) i dochodowego (zwiększającego podaż pracy).

Rozstrzygnięcie, czy przeważa efekt dochodowy czy substytucyjny, pozostaje zagadnieniem empirycznym, a odpowiedź może być potencjalnie inna dla różnych grup społecznych (w zależności od dochodu, płci, wieku, stanu cywilnego etc.), które to grupy wykazują także inną elastyczność intensywnej (decyzja o liczbie przepracowanych godzin) i ekstensywnej (decyzja o podjęciu pracy, bezrobocia, lub bierności zawodowej) podaży pracy (Leibfritz et al.(1997)).[1] O ile w zasadzie każda interwencja publiczna dokonywana za pośrednictwem finansów publicznych wpływa na podaż pracy, oddziaływanie na popyt na pracę wystąpić może jedynie po spełnieniu kilku szczególnych okoliczności, sprawiających, że zmiany opodatkowania pociągać będą za sobą zmiany całkowitego kosztu pracy. W długim okresie, szczególnie w gospodarce otwartej, nie ma bowiem powodów, dla których podatki nakładane na pracę zwiększałyby *a priori* całkowite koszty ponoszone przez pracodawców. Dzieje się tak, gdyż może się zdarzyć, że zmiany opodatkowania będą w całości zaabsorbowane przez wynagrodzenia netto. Jeżeli ma to miejsce, sektor finansów publicznych nie wpływa w ogóle na popyt na pracę. Jeżeli jednak dostosowanie wynagrodzeń netto do opodatkowania nie jest w pełni możliwe, wtedy, przy założeniu dominacji efektu substytucyjnego nad dochodowym,[2] wzrost opodatkowania, który pracodawcy zmuszeni są ponieść w postaci wyższych całkowitych kosztów pracy, spowoduje także zwiększenie bezrobocia i spadek zatrudnienia.

Jak duże będą to zmiany, określa elastyczność podaży pracy – im jest ona wyższa, tym spadek zatrudnienia większy. Im wyższe i bardziej dostępne są świadczenia społeczne, tym wyższa elastyczność podaży pracy i zmiany popytu pociągać będą za sobą większe zmiany zatrudnienia. W szczególnym wypadku, w którym pracownicy nie mają żadnej innej możliwości uzyskania dochodu niż podjęcie zatrudnienia, podaż pracy powinna być całkowicie nieelastyczna, a opodatkowanie powinno być w całości przerzucane na wynagrodzenia netto. Należy podkreślić, iż o ile w długim okresie kompletne przerzucenie ciężaru opodatkowania na pracowników jest w bardzo prawdopodobne, o tyle w krótkim i w średnim horyzoncie czasowym szereg czynników może na to nie pozwalać. Reakcja popytu na zmiany opodatkowania zależy bowiem w dużej mierze od względnej siły przetargowej pracodawców i pracowników, inna jest więc w różnym otoczeniu instytucjonalnym i w różnych fazach cyklu koniunkturalnego. Z tego samego powodu, w krótkim i średnim okresie znaczenie może mieć struktura opodatkowania, gdyż pewne podatki szybciej (np. podatek dochodowy) a inne wolniej (np. podatek konsumpcyjny) przerzucane są na wynagrodzenia.

W dalszej części rozdziału przedstawiamy podstawowe opisy teoretyczne procesu ustalania równowagi na rynku pracy. Za punkt wyjścia przeglądu, przyjmujemy model, zgodnie z którym rynek pracy jest jednym z wielu doskonale konkurencyjnych rynków w gospodarce. W ramach tego modelu abstrahuje się więc od instytucjonalnego zaplecza rynku i heterogeniczności siły roboczej. Model nie opisuje w szczególności procesu ustalania płac, który może w zasadniczy sposób modyfikować ewolucję wynagrodzeń, zatrudnienia i bezrobocia. W dalszej części rozważamy kolejne typy modeli wiążące równowagę na rynku pracy z dominującym na danym rynku schematem podejmowania decyzji o zatrudnieniu i negocjacjach płacowych, łącznie wyznaczających zakres odstępstw od doskonałej konkurencji i modyfikujących przewidywania modelu podstawowego w zakresie wpływu, jaki finanse publiczne mogą wywierać na podaż pracy i popyt na nią. Omówione zostaną[3] w szczególności następujące modele:

- **doskonale konkurencyjnego** rynku pracy, na którym duża liczba jednorodnych pracodawców i pracowników dysponuje pełną informacją o innych uczestnikach rynku i wchodzi w stosunek pracy traktując płacę jako niezależną od ich postępowania,

[1] Zagadnienie to zostanie szerzej omówione na podstawie prawidłowości empirycznych w Części II opracowania, gdyż w oparciu o rozważania teoretyczne nie jest możliwe jej pełne rozstrzygnięcie.

[2] Jest to równoważne założeniu, że podaż pracy jest rosnąca względem płacy realnej netto.

3 Przedstawiona typologia oparta jest na pracach Pissaridesa (1990) i (1998) oraz Johnsona i Layarda (1999) i ukazuje dominujące w literaturze przedmiotu modele rynku pracy.

- **negocjacji związkowych**, odbywających się między pracodawcami a związkami zawodowymi, w następstwie których pracodawcy ustalają wielkość zatrudnienia maksymalizując zysk przy danej, wynegocjowanej płacy,

- **poszukiwań** na rynku pracy, uwypuklające znaczenie heterogeniczności siły roboczej i dostępnych miejsc pracy oraz wynikających z nich frykcji i kosztów transakcyjnych,

- **płac motywujących**, w których płaca ustalana jest przez pracodawcę powyżej krańcowej produktywności pracownika, w celu skłonienia go do produktywnej pracy w warunkach niedoskonałego nadzoru, zmniejszenia ryzyko opuszczenia przez pracownika miejsca pracy lub przyciągnięcia pracowników o najwyższej produktywności.

3.3. Klin podatkowy a podaż i popyt na pracę

Jak zaznaczono powyżej, finanse publiczne oddziałują na rynek pracy przede wszystkim poprzez wydatki transferowe, wywierające jednoznaczny skutek dla podażowej strony rynku, podczas gdy obciążenie pracy podatkami może potencjalnie wpływać zarówno na podaż jak i na popyt na pracę. W przypadku nieelastycznej podaży pracy, opodatkowanie wywołuje jedynie obniżkę wynagrodzeń netto, gdy natomiast dostępne są inne niż praca sposoby finansowania konsumpcji, opodatkowanie podnosi relatywną ceną konsumpcji w porównaniu do czasu wolnego, zniechęcając do podejmowania zatrudnienia. Obniżenie popytu na pracę w następstwie wzrostu opodatkowania nastąpi jednak jedynie pod warunkiem, że nie zostanie ono skompensowane analogiczną zmianą wynagrodzeń netto. Przedstawione w dalszej części tekstu modele rynku pracy sugerują, iż znaczenie dla poziomu zatrudnienia i bezrobocia w równowadze ma przede wszystkim skala opodatkowania, a nie rozkład podatków między poszczególne jego rodzaje. W uproszczony sposób ilustruje to poniższa zależność:

$$pLC = (1 + \tau_{er})W \tag{3.3.1}$$

$$p(1 + \tau_c)W_C = (1 - \tau_{ee})(1 - \tau_i)W \tag{3.3.2}$$

gdzie LC jest całkowitym kosztem pracy, W nominalną płacą brutto, p indeksem cen, τ_{er} stopą podatków (np. składek społecznych) obciążających pracodawcę, W_C realną płacą finansującą konsumpcję pracownika, τ_{ee} stopą składek społecznych obciążających pracownika, τ_i efektywną stopą podatku dochodowego, a τ_c stopą podatku nałożoną na konsumpcję kompozytowego dobra, której wolumen wynosi c. Klin podatkowy, definiowany jako suma wszystkich obciążeń podatkowych nakładanych na pracę,[4] jest zatem równy:

$$\Theta = \frac{(1 + \tau_{er})(1 + \tau_c)}{(1 - \tau_{ee})(1 - \tau_i)} \tag{3.3.3}$$

czyli

$$LC = \Theta W_C. \tag{3.3.4}$$

Z postaci równania 3.3.4 wynika więc, że o ile zmianie nie ulegnie całkowity koszt pracy LC, to nie ma podstaw, by podatki same w sobie zmodyfikowały poziom zatrudnienia i bezrobocia w równowadze. Ponadto, każdy z wyróżnionych czterech podatków w takim samym stopniu składa się na klin podatkowy i zmiana któregokolwiek z nich prowadzić może do zmiany albo płacy netto albo całkowitego kosztu pracy. Warto podkreślić, że ekonomiczny podział klina podatkowego na część obciążającą pracownika (obniżającą wynagrodzenia netto) i pracodawcę (niepodlegającą przerzuceniu na pracownika) może być w pełni niezależny od obowiązujących rozwiązań legislacyj-

[4] Definicja ta różni się od definicji zgodnej z metodologią OECD, traktującej klin podatkowy jako sumę podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawcę i pracownika.

nych – w ogólności, opodatkowanie w większej części przypadać będzie na tę stronę kontraktu, której reakcja na zmiany płac jest mniej elastyczna. Zmiany klina podatkowego w tym większym stopniu przekładać się będą na wzrost całkowitego kosztu pracy, im bardziej sztywne będą płace realne oraz im wyższa będzie elastyczność podaży pracy względem płac i siła przetargowa pracowników. W taki wypadku koszt wzrostu opodatkowania poniosą przede wszystkim bezrobotni. Natomiast im większa jest elastyczność płacowa popytu na pracę, tym bardziej prawdopodobne będą obniżki płac netto w następstwie wzrostu klina podatkowego, a koszt opodatkowania będa ponosić pracujący. Należy podkreślić, że podatki nie wywierałyby wpływu na zatrudnienie, jeżeli w całości przekładałyby się na redukcję płac netto a podaż pracy byłaby w pełni nieelastyczna. Ponieważ jednak gospodarstwa domowe czerpią użyteczność nie tylko z konsumpcji, ale chociażby także z czasu wolnego, a konsumpcja osób niepracujących finansowana może być poprzez różnego rodzaju świadczenia, przypadek doskonale sztywnej podaży pracy w skali całej gospodarki należy uznać za nierealistyczny.[5] Obserwacja to unaocznia, iż wpływ opodatkowania na rynek pracy jest pewnego rodzaju pochodną oddziaływania wydatków, gdyż to one określają w znacznej mierze wysokość konsumpcji osób niepracujących, a w rezultacie podaż pracy i jej wrażliwość na zmiany wynagrodzeń.

Stopień, w jakim klin podatkowy, a w szczególności składki finansujące system zabezpieczenia społecznego τ_{er} i τ_{ee}, obciążają pracowników, zależy także od stopnia, w jakim internalizują oni fakt uzyskiwania w ten sposób praw do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego – im pracownicy wyżej wyceniają świadczenia, do których uprawnia ich odprowadzanie składek, w tym większym stopniu akceptują redukcję płac netto w następstwie wzrostu tych składek. Ocena skali i horyzontu czasowego, w jakich dany typ podatku ponoszony jest przez pracodawcę, a w jakich przez pracownika, jest zagadnieniem empirycznym, które zostanie omówione w Części II opracowania. Patrząc od strony teoretycznej można podać kilka przesłanek, przemawiających za tym, iż w krótkim okresie poszczególne elementy klina podatkowego mogą w różny sposób przekładać się na zmiany płac netto i kosztu pracy brutto, a tym samym odmiennie wpływać na wynagrodzenia i zatrudnienie. Po pierwsze, podatki nakładane na płace (w szczególności τ_{er} i τ_{ee} nie obciążają dochodu z innych źródeł, z których najważniejsze, w kontekście decyzji o podjęciu pracy, są świadczenia społeczne subsydiujące czas wolny. Zasadnicze znaczenie opodatkowania w krótkim okresie wynika więc z jego wpływu na relację między dochodem netto z pracy a dochodem netto z innych źródeł. Po drugie, jeżeli występuje sztywność płac nominalnych od dołu, np. w wyniku ustalenia płacy minimalnej lub presji związków zawodowych nie dopuszczających do redukcji płac, podatki nałożone na zatrudnienie nie mogą zostać w pełni przerzucone na pracowników, w przypadku grup nisko produktywnych i wynagradzanych płacą zbliżoną do ustalonego minimum, czy też objętych ochroną związków zawodowych. W takim wypadku podwyżka podatków, nie pociągając za sobą adekwatnego zmniejszenia płac netto, ogranicza popyt na pracę i prowadzi do niższego zatrudnienia. Także ze względu na zróżnicowanie bazy każdego z wyróżnionych podatków, przesunięcia ciężaru opodatkowania między nimi mogą nie być neutralne dla zatrudnienia w krótkim okresie. W długim okresie efekt ten jednak zanika, gdyż każdy rodzaj podatku w takim samym stopniu różnicuje koszt pracy i wynagrodzenie netto. W horyzoncie pełnego cyklu życia gospodarstwa domowego, w którym konsumuje ono cały dochód netto każdy z rodzajów podatków ma bowiem identyczne znaczenie dla klina podatkowego. W ostateczności każdy z nich różnicuje bowiem koszt pracy i wynagrodzenie finansujące konsumpcję w identycznym stopniu (por. zależności (3.3.1)-(3.3.2).[6] Tym samym o wpływie podatków na rynek pracy w długim okresie decyduje nie tyle struktura opodatkowania, lecz raczej jego całkowity ciężar. To jednak, czy prowadzi on do zmiany zatrudnienia, czy też tylko zmiany wynagrodzeń netto, jest zależne od innych instytucji rynku pracy. Głębiej tę kwestię opisują modele omówione poniżej.

[5] Jak wskazują badania mikroekonometryczne, elastyczność podaży pracy pewnych grup, np. mężczyzn w wieku najwyższej aktywności zawodowej, czyli 25-55 lat, jest bliska zera, a innych grup, jak zamężne kobiety – bardzo wysoka (Leibfritz et al., 1997).

[6] Jest to jedna z form twierdzenia, że w kilkudziesięcioletniej perspektywie czasowej ekwiwalencja ricardiańska spełniona jest z bardzo dobrym przybliżeniem.

3.4 Model doskonale konkurencyjny

Zasadniczym założeniem doskonale konkurencyjnego modelu rynku pracy jest przyjęcie, iż firmy i pracownicy nie mają wpływu na płace, które ustalają się na poziomie równoważącym popyt z podażą. Popyt wynika z maksymalizacji zysku przez przedsiębiorcę i jest malejącą funkcją płacy realnej. Jej wzrost w efekcie nałożenia podatku prowadzi do spadku popytu dla każdego poziomu płacy. Za Pissaridesem (1998) rozważana będzie funkcja popytu na pracę, wynikająca z maksymalizacji zysku przedsiębiorstwa będącego biorcą cen, opisanego funkcją produkcji o stałej elastyczności substytucji między czynnikami produkcji (CES):

$$y = A\left(\alpha k^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} + (1-\alpha)n^{\frac{\sigma-1}{\sigma}}\right)^{\frac{\sigma}{\sigma-1}} \tag{3.4.1}$$

gdzie y jest wielkością produkcji, k zasobem kapitału, n wielkością zatrudnienia, A opisuje technologię, $\alpha \in (0,1)$, natomiast $\sigma > 0$ jest elastycznością substytucji między kapitałem a pracą. Podatek płacony przez pracodawcę zadany jest formułą:

$$T = a + tw \tag{3.4.2}$$

gdzie T oznacza wielkość podatku przypadającą na jednego pracownika, który może mieć charakter ryczałtowy (t=0 i a>0), proporcjonalny (t>0 i a=0), progresywny (t>0 i a<0) lub regresywny (t>0 i a>0). Aby rozpatrzyć wpływ opodatkowania na zatrudnienie w równowadze, zakłada się zatem, iż część całkowitego klina podatkowego zwiększa koszty pracy, czyli że nie zachodzi całkowite przerzucenie opodatkowania na pracowników poprzez redukcję płacy netto. Założenie to jest równoznaczne z przyjęciem, iż elastyczność płacowa podaży pracy jest różna od zera. Przyjęto zatem konwencję, w której T jest tą częścią całkowitego opodatkowania, która nie może być przerzucona na wynagrodzenia. Oczywiście pewna część podatków jest przenoszona na płace, jak zauważono w poprzednim podrozdziale, w długim okresie będzie to całość klina podatkowego, niemniej jednak dla ustalenia uwagi przyjmujemy, że T>0. W modelu występuje także zasiłek dla bezrobotnych, który finansuje konsumpcję osób niepracujących. Zmiany opodatkowania pracy, które przerzucane są na wynagrodzenia, prowadzą zatem zmiany relacji między płacą a zasiłkiem i w ten sposób modyfikują podaż pracy, jednak nie są one ujęte przez funkcję T, tylko poprzez stosunek wynagrodzenia do zasiłku. Poziom zasiłku odzwierciedla oczywiście wysokość transferów społecznych, zmniejszających atrakcyjność podejmowania pracy. Analizując prezentowane modele należy pamiętać, że część opodatkowania podwyższająca całkowite koszty pracy modelowana jest *explicite* przez T, a część obniżająca wynagrodzenia netto – *implicite* przez zmiany względnego poziomu zasiłku i wynagrodzeń.

Każdy z konsumentów maksymalizuje użyteczność z konsumpcji i czasu wolnego (3.4.3), którą obrazuje funkcja wklęsła względem obu argumentów (np. przez funkcję typu CES, o stałej elastyczności substytucji między konsumpcją a czasem wolnym),[7] zakłada się także, iż decyzje o podaży pracy nie zależą od posiadanego majątku. Gospodarstwo domowe podlega więc następującemu ograniczeniu budżetowemu:

$$C = nw + (1-n)b \tag{3.4.4}$$

gdzie C jest wielkością konsumpcji kompozytowego dobra, n czasem pracy,[8] $\beta \in (0,1)$ parametrem opisującym względne znaczenie przykładane przez jednostkę do konsumpcji i do czasu wolnego, a γ opisuje elastyczność substytucji konsumpcji i czasu wolnego. Ograniczenie budżetowe (3.4.4) mówi, że konsumpcja finansowana jest dochodem z pracy n za stawkę w oraz z zasiłku dla

7 Konkretna postać funkcji użyteczności klasy CES to:

$$\max_{(C,1-n)} \left(\beta C^{\frac{\gamma-1}{\gamma}} + (1-\beta)(1-n)^{\frac{\gamma-1}{\gamma}}\right)^{\frac{\gamma}{\gamma-1}}. \tag{3.4.3}$$

8 Czy też raczej częścią całego dostępnego czasu, jaki przeznaczany jest na pracę. Ponieważ model ma charakter statyczny i nie uwzględnia się w ograniczeniu budżetowym majątku, można przyjąć za Pissaridesem (1998), iż rozpatrywany okres to rok.

bezrobotnych b.[9] Warunki pierwszego rzędu maksymalizacji użyteczności przez konsumenta wyznaczają podaż pracy. Parametr γ określa, czy przeważa efekt substytucyjny, czy dochodowy zmiany wynagrodzenia netto,[10] co w połączeniu z funkcją popytu na pracę pozwala ocenić, jak zmiany opodatkowania wpływać będą na zatrudnienie.[11]

Całość klina podatkowego absorbowana jest przez płace netto, tylko gdy podaż pracy jest w pełni nieelastyczna względem wynagrodzenia. Przyjęta specyfikacja użyteczności konsumentów wyklucza jednak sztywną podaż pracy. Co więcej, w rozpatrywanym modelu opodatkowanie nie wpływa na położenie krzywej podaży pracy, gdyż płaca traktowana jest jako dana, więc podaż pracy określona jest przez parametry funkcji użyteczności i możliwość uzyskania dochodów z innego niż praca źródła. Jedynie zmiany zasiłku dla bezrobotnych mogą zmodyfikować podaż pracy, która nie jest zależna od opodatkowania zwiększającego koszty pracy. Wynagrodzenie za pracę i zasiłek mogą być natomiast opodatkowane w inny sposób, co jest w modelu ujęte *explicite* dzięki rozważeniu dwóch formuł zasiłku:

- zasiłek o stałej stopie zastąpienia ρ, czyli indeksowany zmianami płacy netto (opodatkowany identycznie jak wynagrodzenie za pracę),
- zasiłek o stałej wartości realnej b.

Sposób opodatkowania wynagrodzeń i zasiłku nie jest jedynym czynnikiem sprawiającym, iż rozważane są dwa rodzaje zasiłku. Równie ważne są formalne zasady ustalania wysokości zasiłku oraz innych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, które mogą być przyznawane w jednakowej wysokości wszystkim beneficjentom, lub powiązane z wcześniejszymi wynagrodzeniami. Ponadto, świadczenia indeksowane mogą być tempem zmian cen (co oznacza ich stałą wartość realną), lub tempem zmian wynagrodzeń (stała relacja do potencjalnego wynagrodzenia, które dana jednostka może uzyskać podejmując pracę). Powyższe sformułowanie popytu na pracę, podatku i zasiłków dla bezrobotnych zostanie powtórzone także w pozostałych prezentowanych modelach.

Określenie zasiłku wpływa na podaż pracy n^s reprezentatywnej jednostki, wynikającej z maksymalizacji użyteczności (3.4.3) przy zadanym ograniczeniu budżetowym (3.4.4). W przypadku stałej stopy zastąpienia ρ, jest ona z parametrami modelu powiązana równaniem (3.4.5):

$$\frac{n^s}{1-n^s} = \left(\frac{\beta}{1-\beta}\right)^{\gamma}(1-\rho)^{\gamma}w^{\gamma-1} - \rho \tag{3.4.5}$$

natomiast gdy wartość realna zasiłku jest ustalona na poziomie b, zachodzi (3.4.6):

$$\frac{n^s}{1-n^s} = \left[\left(\frac{\beta}{1-\beta}\right)^{\gamma}(w-b)^{\gamma} - b\right]\Big/ w \tag{3.4.6}$$

Powyższe równania wskazują, iż w przypadku stałego realnego zasiłku b, podaż pracy jest bardziej elastyczna względem wynagrodzeń niż w przypadku stałej stopy zastąpienia ρ, a zmiany opodatkowania T obciążającego pracodawców w większym stopniu przekładać się będą na zmiany zatrudnienia w równowadze modelu, gdyż np. wzrost popytu na pracę w wyniku obniżki podatków T prowadzi do wzrostu wynagrodzeń, które stają się względnie wyższe od zasiłku, co skła-

[9] Oczywiście b może oznaczać wysokość wszelkich transferów otrzymywanych przez osoby niepracujące, jednak dla skupienia uwagi w rozdziale nadano temu źródłu dochodu interpretację zasiłku dla bezrobotnych.

[10] Jeżeli $\gamma=1$, efekty te równoważą się i podaż pracy jest nieelastyczna względem zmian płac, jeżeli $\gamma>1$ przeważa efekt substytucyjny i podaż pracy jest rosnąca względem płacy netto, natomiast jeżeli $\gamma<1$ – dominuje efekt dochodowy.

[11] Ponieważ o względnej sile obu efektów decyduje specyfikacja funkcji użyteczności, dlatego w celu oceny, który efekt dominuje, można odwołać się do prac empirycznych, w których szacowana jest elastyczność płacowa podaży pracy. Wskazują one, iż elastyczność podaży pracy mężczyzn jest bliska zeru, a w przypadku kobiet jest dodatnia, przekracza często 1 i jest wyższa dla ekstensywnej podaży pracy (Killingsworth i Heckman (1999), Pencavel (1999)). Dlatego założyć można, iż opodatkowanie zwiększa całkowity koszt pracy i rozważać jego wpływ na równowagę rynku pracy poprzez zmiany przesunięcia krzywej popytu. Ilościowe rezultaty takich zmian zależeć jednak będą od nachylenia krzywej podaży pracy.

nia więcej osób do podjęcia zatrudnienia. Stały zasiłek realny oznacza, iż jeżeli wzrasta opodatkowanie przerzucane na pracowników, maleje zróżnicowanie płacy i zasiłku, co prowadzi do spadku podaży pracy. W przypadku redukcji podatków, wzrost zatrudnienia jest więc większy w przypadku ustalenia zasiłku na stałym realnym poziomie. Z drugiej strony, spadek (wzrost) wysokości zasiłku jednoznacznie prowadzi do wzrostu (obniżki) podaży pracy i wyższego (niższego) zatrudnienia dzięki obniżeniu (podwyżce) dochodu ze źródła innego niż praca. Należy także zauważyć, iż w modelu konkurencyjnym sposób opodatkowania pracodawcy nie ma znaczenia, a jedynymi czynnikami określającym zatrudnienie i bezrobocie są wielkość opodatkowania podnoszącego całkowite koszty pracy i wysokość zasiłku. Uwzględnienie procesu negocjacji płacowych zmienia jednak ten wniosek, gdyż okazuje się, iż występowanie opodatkowania i zasiłku wpływa na decyzje o wysokości wynagrodzeń.

3.5 Model negocjacji związkowych

W modelach negocjacji związkowych, wywodzących się z pracy Nickella i Andrewsa (1983)[12] zakłada się, że płace nie odzwierciedlają działania walrasowskiego licytatora jak w modelu doskonale konkurencyjnym, lecz ustalane są przez pracodawców i związki zawodowe, maksymalizujących przypadającą im rentę powstającą w rezultacie wytwarzania produktu.[13] Liczba związków zawodowych i negocjujących z nimi przedsiębiorstw jest na tyle duża, by żadne z nich nie miało wpływu na poziom płac i zatrudnienia w całej gospodarce.[14] Pracownicy jednak nie mają gwarancji zatrudnienia nawet w przypadku negocjacji zwieńczonych sukcesem, gdyż firmy, opisywane identyczną funkcją produkcji jak w modelu doskonale konkurencyjnym, maksymalizują zysk przy danym poziomie płac ustalonym w negocjacjach, przy czym produkcja ma miejsce jedynie po zawarciu porozumienia odnośnie wysokości płac. Związki zawodowe maksymalizują funkcję użyteczności, będącą sumą użyteczności z konsumpcji ich członków,[15] przy czym pracowników cechuje awersja do ryzyka, wyrażana parametrem γ. Pracownicy, którzy nie zostaną zatrudnieni w przedsiębiorstwie, z którym negocjował reprezentujący ich związek zawodowy, podejmują zatrudnienie w innym przedsiębiorstwie lub stają się bezrobotni.

Płace ustalane w rezultacie negocjacji identyczne są we wszystkich przedsiębiorstwach, dlatego można je połączyć w funkcję opisującą kształtowanie się płac w całej gospodarce (3.5.1) w przypadku stałego realnego zasiłku b, która jest odpowiednikiem funkcji podaży pracy w modelu doskonale konkurencyjnym:

$$\sigma\left[y-(1+t)wn-an\right]w^{-\gamma}-\left[\frac{\sigma\delta(1+t)(1-n)}{(1+t)w+a}+(1-\sigma)(1+t)n(1-n)\right]\frac{w^{1-\gamma}-b^{1-\gamma}}{1-\gamma}=0 \quad (3.5.1)$$

gdzie $\delta\in(0,1)$ opisuje względną siłę przetargową związków zawodowych, a pozostałe parametry są zdefiniowane tak, jak w poprzednim modelu. W przypadku powiązania zasiłku z wynagrodzeniem stopą zastąpienia ρ, funkcja płac przyjmuje postać (3.5.2):

$$\sigma\left[A^{1-\delta}(1-\alpha)^{-\delta}(1+t+z)^{\delta-1}w^{\delta-1}-1\right](1+t+z)+$$
$$-\left[\sigma\delta A^{1-\delta}(1-\alpha)^{-\delta}(1+t+z)^{\delta-1}w^{\delta-1}+(1-\sigma)\right]\lambda(1+t)(1-n)=0 \qquad (3.5.2)$$

przy czym dokonano następujących podstawień: $a=zw$, oraz $\lambda=\frac{1-\rho^{1-\gamma}}{1-\gamma}$. Parametr λ wyraża różnicę użyteczności osiąganej w bezrobociu i zatrudnieniu, która to różnica rośnie wraz ze wzrostem awersji do ryzyka i obniża się wraz ze wzrostem zasiłku dla bezrobotnych. Z tego względu bezro-

[12] Szerzej modele tego typu omówione są w pracy Booth'a (1995).

[13] Poziom płac ustalonych w rezultacie negocjacji jest rozwiązaniem tzw. negocjacji Nash'a.

[14] Ponieważ nie uwzględnia się heterogeniczności pracodawców i siły roboczej, negocjacje w każdym z przedsiębiorstw prowadzą do identycznego poziomu płac.

[15] Utylitarna funkcja użyteczności związków zawodowych, traktujących wszystkich swoich członków jednakowo, jest najszerzej rozpowszechnioną w literaturze (por. Layard et al.(1991)).

bocie w modelu negocjacji związkowych jest czynnikiem ograniczającym żądania płacowe związków zawodowych.

W przeciwieństwie do modelu doskonale konkurencyjnego, opodatkowanie przesuwa zarówno krzywą popytu na pracę, jak i krzywą kształtowania się płac (będącą odpowiednikiem krzywej podaży), zadaną równaniami (3.5.1) oraz (3.5.2). Opodatkowanie ogranicza żądania płacowe, gdyż związki zawodowe internalizują koszt w wysokości t ponoszony przy podwyżce płac o jednostkę, nie ma to jednak miejsca w odniesieniu do stałej części podatku $a=zw$, obciążającej zatrudnienie a nie płacę. Z tego względu w modelu negocjacji związkowych struktura opodatkowania wpływa na płace i zatrudnienie w równowadze – przy danej wielkości całkowitego podatku T, zwiększenie a kosztem obniżki t prowadzi do wzrostu płac i redukcji zatrudnienia. Co więcej, opodatkowanie regresywne ($a<0$) implikuje wyższe bezrobocie niż opodatkowanie progresywne ($a>0$), niezależnie od sposobu ustalenia wysokości zasiłku, ponieważ im większe znaczenie w strukturze opodatkowania podatku wynikającego z podjęcia zatrudnienia i nie obciążającego bezpośrednio płac, tym wyższy poziom bezrobocia.

W przypadku stałej realnej wartości zasiłku, wzrost opodatkowania podnosi relatywną atrakcyjność zasiłku dzięki obniżce płac, niezależnie od konstrukcji podatku. Jednak przy ustalonej stopie zastąpienia ρ, proporcjonalne opodatkowanie płac ($a=0$) nie wpływa na bezrobocie w równowadze, w efekcie internalizacji opodatkowania i ograniczenia żądań płacowych.[16] W odniesieniu do tej części opodatkowania, która obciąża pracowników poprzez zmiany wynagrodzeń netto, stała stopa zastąpienia oznacza, iż jakakolwiek zmiana opodatkowania dotykająca zarówno pracujących jak i bezrobotnych, nie wywiera wpływu na zatrudnienie i bezrobocie, gdyż o podaży pracy decyduje zróżnicowanie dochodów z pracy i z transferów, a ta relacja pozostaje niezmieniona. Jeżeli zatem polityka fiskalna wpłynąć ma na zatrudnienie poprzez zmiany obciążeń pracujących, oznacza to taką korektę w systemie podatkowym, która obniża obciążenia pracujących i *de facto* zwiększa ich wynagrodzenia nie zmieniając jednocześnie realnej wartości transferów, co oznacza po prostu wzrost względnej atrakcyjności pracy.

W modelu negocjacji związkowych podatki obciążające zatrudnienie, choć mowa o obciążeniach zwiększających koszty pracy, wywierają większy wpływ na poziom zatrudnienia i bezrobocia niż obciążające pracodawców podatki nałożone na płacę, gdyż stanowią koszt pracodawców i obniżają popyt na pracę, natomiast podatki powiązane z wynagrodzeniem wpływają na te zmienne poprzez zmianę relacji między wynagrodzeniem a zasiłkiem (w przypadku stałego realnego zasiłku b). Wyższy zasiłek dla bezrobotnych (zarówno jego wartość realna jak i stopa zastąpienia) w modelu negocjacji związkowych wiąże się z wyższym poziomem bezrobocia, ponieważ łagodzi jego dotkliwość, czyli niweluje negatywne skutki braku konsensusu podczas negocjacjach płacowych, co zwiększa żądania płacowe związków. Ponadto, im wyższe a, czyli opodatkowanie wynikające z samego faktu zatrudnienia i niezależne od wysokości wynagrodzeń, tym większy wpływ wzrostu zasiłku na bezrobocie. Model negocjacji związkowych upatruje przyczyn bezrobocia w mechanizmie ustalania płac w gospodarce, w którym pracownicy zorganizowani w związkach zawodowych są w stanie osiągnąć wyższy poziom wynagrodzeń niż otrzymywany przez nich w przypadku rynku doskonale konkurencyjnego. Ponadto ze względu na niepełną internalizację przez pracobiorców opodatkowania obciążającego koszty pracy, znaczenie ma struktura tego opodatkowania.

Parametrem specyficznym dla modelu, obrazującym siłę przetargową związków zawodowych, jest δ, który to parametr zwiększa bezrobocie poprzez akcelerację żądań płacowych związków. Model nie rozstrzyga, jaki model negocjacji płacowych charakteryzuje się największą siłą przetargową związków zawodowych, czy też raczej najwyższymi żądaniami płacowymi. Model „insider-outsider" (Blanchard i Summers (1986)) wskazuje jednak, iż wraz ze wzrostem uzwiązkowienia[17] rosną żądania płacowe związków, co w powiązaniu z asymetrią wpływu na negocjacje

[16] Oznacza to, że zasiłek i płace obciążone są identycznym podatkiem, a świadczenia dla osób niepracujących indeksowane są tempem zmian wynagrodzeń.

[17] Uzwiązkowienie definiowane jest jako odsetek zatrudnionych należący do związków zawodowych.

płacowe osób zatrudnionych i bezrobotnych prowadzi do wyższych płac i niższego zatrudnienia. Efekt ten ulega intensyfikacji w przypadku rozbieżności między skalą uzwiązkowienia a objęcia siły roboczej układami zbiorowymi, gdyż poziom wynagrodzeń ustalany przez związki, a więc wyższy niż uzyskiwany przez pojedynczego pracownika o sile przetargowej bliskiej zeru, obowiązuje wszystkich pracowników, także nie mających wpływu na negocjacje i nie mogących ustalonych wynagrodzeń przelicytować w dół. Zróżnicowanie stopnia uzwiązkowienia i objęcia siły roboczej układami zbiorowymi prowadzi więc do sztywności płacy w odniesieniu do pewnej grupy pracowników, utrudniając im podjęcie zatrudnienia (Layard, i Nickell (1999)). Hipoteza Calmforsa-Driffilla (1998) o charakterze powiązań między modelem negocjacji płacowych a presją na płace wskazuje, iż presja płacowa nie zależy od siły związków zawodowych w sposób liniowy. Zgodnie z tą hipotezą, najniższa dynamika wynagrodzeń występuje w gospodarkach o najbardziej zdecentralizowanych (odbywających się na poziomie przedsiębiorstw) lub całkowicie zcentralizowanych (obejmujących całą gospodarkę) negocjacjach płacowych. Największa presja na płace ma miejsce podczas rokowań na szczeblu branż, ze względu na większą niż w modelu zdecentralizowanym siłę związków, które jednak nie internalizują efektów zewnętrznych presji płacowej, jak ma to miejsce podczas negocjacji zcentralizowanych. Taki model negocjacji płacowych pociąga za sobą także największe ryzyko rozbieżności stopnia uzwiązkowienia i objęcia siły roboczej układami zbiorowymi. Syntezą powiązań pomiędzy wielkościami makroekonomicznymi (bezrobocie, presja płacowa, inflacja) a stopniem centralizacji jest krzywa w kształcie odwróconej litery U.

3.6 Model poszukiwań

Modele poszukiwań na rynku pracy, wywodzące się z prac McCall'a (1970), Burdett'a i Mortensena (1978) i Pissaridesa (1985), opisują rynek pracy jako strukturę, w ramach której pracodawcy starają się znaleźć pracownika odpowiedniego do oferowanego przez nich wakatu, natomiast pracownicy poszukują miejsca pracy zgodnego z ich kwalifikacjami i spełniającego ich wymagania płacowe. W porównaniu do modelu doskonale konkurencyjnego, który można traktować jako wspólny punkt odniesienia dla pozostałych klas modeli rynku pracy, modele poszukiwań podstawowej przyczyny bezrobocia upatrują w niejednorodności pracowników i oferowanych wakatów, która sprawia, iż zapełnienie danego miejsca pracy przez właściwego pracownika jest procesem kosztownym.[18] Utrzymywanie wakatu jest kosztowne – pracodawca ponosi w każdym okresie koszt c możliwy do uniknięcia dzięki zatrudnieniu pracownika, któremu natomiast podjęcie pracy zapewnia wyższy poziom użyteczności niż pozostawanie bezrobotnym. Dlatego zawarcie kontraktu wiąże się z podziałem pewnej nadwyżki wynikającej z zakończenia kosztownego procesu poszukiwań. W rezultacie płaca otrzymywana przez pracownika będzie wyższa niż krańcowy produkt jego pracy. Czynnik ten, obok heterogeniczności popytu na pracę i jej podaży oraz występujących kosztów transakcyjnych, tłumaczy bezrobocie w modelu poszukiwań.

Niejednorodność uczestników wymiany na rynku pracy obrazowana jest funkcją dopasowań (3.6.1), uzależniającą liczbą obejmowanych miejsc pracy od liczby wakatów i bezrobotnych:[19]

$$m = m(v, u) = \mu u^{\eta} v^{1-\eta}, \mu > 0, \eta \in (0, 1) \qquad (3.6.1)$$

Funkcja dopasowań wykazuje stałe korzyści skali, jest rosnąca względem liczby wakatów i względem liczby bezrobotnych, w równaniu (3.6.1) przyjęto, że jest ona funkcją Cobba-Douglas'a. Przeciętny bezrobotny znajduje w danym okresie pracę z prawdopodobieństwem $m(v,u)/u$, a pracodawca zapełnia wakat z prawdopodobieństwem $m(v,u)/v$, przy czym oba te prawdopodobieństwa są niższe od jedności, niezależnie od relacji między liczbą wakatów a osób poszukujących pracę. Re-

[18] Interpretacja bezrobocia w modelu poszukiwań jest zatem bliska definicji używanej w badaniach aktywności ekonomicznej ludności, gdyż osoba bezrobotna poszukuje pracy, ale w danym momencie nie jest w stanie jej znaleźć.

[19] Ponieważ zasób pracy znormalizowany jest do jedności, u można interpretować jako liczbę bezrobotnych, ale też jako odsetek siły roboczej nie posiadającej pracy

lację tych dwóch wielkości opisuje parametr $\theta = v/u$.[20] W celach zwiększenia klarowności prezentacji modelu, prawdopodobieństwa te można przekształcić do postaci:

$$q(\theta) = \frac{m(v,u)}{v} = \mu\theta^{-\eta} \tag{3.6.2}$$

$$\theta q(\theta) = \frac{m(v,u)}{u} = \mu\theta^{1-\eta} \tag{3.6.3}$$

Konkretna postać funkcji dopasowań zależy od struktury instytucjonalnej rynku pracy, powszechności informacji o dostępnych wakatach i charakterystykach osób bezrobotnych, skuteczności systemu pośrednictwa pracy, mobilności przestrzennej siły roboczej, asymetrii informacyjnej na rynku pracy etc. Wpływa na nią także konstrukcja systemu zasiłkowego, w szczególności względna rola bodźców aktywizujących i dezaktywizujących, wynikających z wysokości zasiłków i długości ich przyznawania, czasowej sekwencji ich wypłat (np. w sposób degresywny).[21] W modelu jednak wpływ zasiłków uwzględniony będzie analogicznie jak w poprzednich podrozdziałach, poprzez ich oddziaływanie na atrakcyjność dochodu z pracy.

Funkcja dopasowań opisuje mechanizm zawierania kontraktów na rynku, jednak kontrakty są także rozwiązywane. Bezrobocie wynika więc zarówno z trudności podjęcia pracy (co można rozumieć przez jego frykcyjny oraz strukturalny składnik), jak i z występowania w gospodarce impulsów wywołujących napływ osób do bezrobocia. W szczególności, intensywność tego napływu wpływać będzie na wielkość bezrobocia, a obrazować będzie ją parametr s, zdefiniowany jako stopa destrukcji miejsc pracy. W rezultacie, koszt pracy wzrasta o koszt rekrutacji, wynoszący $(r+s)c/q(\theta)$, gdzie r jest stopą dyskontową.[22] Model poszukiwań implikuje zatem zależność między bezrobociem a wakatami, czyli krzywą Beveridge'a, opisaną równaniem (3.6.4), wiążącym liczbę bezrobotnych z liczbą wakatów relacją zależną od stopy zanikania miejsc pracy s oraz parametrów μ oraz η, charakteryzujących proces dopasowań:

$$u = \frac{s}{s + \mu\theta^{1-\eta}} \tag{3.6.4}$$

Płaca w modelu poszukiwań ustalana jest w wyniku negocjacji między danym pracodawcą a konkretnym pracownikiem, dlatego nie występuje funkcja popytu i podaży, jak ma to miejsce w modelu doskonale konkurencyjnym. Strony, przystępując do negocjacji, mają już za sobą kosztowny proces poszukiwań, a negocjacje dotyczą oprócz ustalenia wynagrodzenia za produkt wytwarzany przez pracownika, także podziału swoistej renty, wynikającej z faktu, iż nawiązując stosunek pracy obie strony unikają kosztu dalszych poszukiwań. Przyjmuje się najczęściej, iż płaca ustalana jest w wyniku rozwiązania Nash'a takich rokowań, analogicznie jak w modelu negocjacji związkowych. Każda ze stron uwzględnia dostępną jej opcję zewnętrzną, którą jest kontynuowanie poszukiwania – im łatwiejsze znalezienie przez daną stronę innego partnera, tym większą część nadwyżki może ona przejąć. Ponieważ szanse pracownika na znalezienie innego pracodawcy opisane są parametrem $\theta = v/u$, a szanse pracodawcy na znalezienie innego pracownika – $1/\theta$, więc płaca jest rosnącą funkcją θ. Płaca rekompensuje także pracownikowi utratę dochodu z zasiłku dla bezrobotnych, dlatego przy założeniu, iż pracownik otrzymuje część β omówionej powyżej nadwyżki, płaca związana jest z parametrami modelu zależnością (3.6.5):

[20] Parametr $1/\theta = u/v$ mierzy, jak „ciasny" jest rynek pracy.

[21] Badania mikroekonometryczne wskazują, iż długość maksymalnego okresu uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych wpływa negatywnie na intensywność poszukiwań pracy i odpływy do zatrudnienia, a znaczenie wysokości zasiłku jest niewielkie, lub wręcz nieistotne (Atkinson, Micklewright (1991), Layard et al. (1991), van Ours, Vodopivec, (2004)).

[22] Modele poszukiwań na rynku pracy mają dynamiczny charakter, tzn. przy decyzji o akceptacji oferty pracy czy też zatrudnieniu pracownika, jednostki porównują oczekiwaną korzyść z zawarcia kontraktu w danym momencie a odłożenia decyzji do kolejnego okresu. Zagadnienie to rozwiązuje się korzystając z tzw. równań Belmanna (por. Ljunqvist i Sargent (2000)). W przypadku modelu jednookresowego mechanizm poszukiwań sprowadza się modelu doskonale konkurencyjnego z dokładnością do przymusowego bezrobocia dotykającego pracowników, którzy nie znaleźli odpowiedniego dla siebie wakatu. Określenie skali tego bezrobocia jest równoznaczne z założeniem jego wielkości, a analiza takiego modelu jest całkowicie jałowa poznawczo.

$$w = b + \beta\left[\frac{(1-\alpha)A^{(\sigma-1)/\sigma}(y/n)^{1/\sigma} - a - c\theta}{1+t} - b\right] \tag{3.6.5}$$

W przypadku powiązania zasiłku z wynagrodzeniami poprzez stałą stopę zastąpienia ρ, równanie płac przyjmuje postać (3.6.6):

$$w = \frac{\beta c}{(1-\beta)(1+t)(1-\rho)}\left(\frac{r+s}{\mu} + \theta^{1-\eta}\right)\theta^{\eta} \tag{3.6.6}$$

Analogicznie jak w modelach omówionych powyżej, płace są rosnącą funkcją produktu wytwarzanego przez pracownika oraz zasiłku dla bezrobotnych. Podobnie jak w modelu negocjacji związkowych, wzrost opodatkowania płac t obniża poziom wynegocjowanych płac, ponieważ zmniejsza on nadwyżkę możliwą do podziału i jest częściowo internalizowany przez pracownika. Jednak w przeciwieństwie do modelu negocjacji związkowych, podatek nałożony na zatrudnienie w wysokości a, częściowo przerzucony zostaje na płace i prowadzi do relatywnie mniejszego spadku zatrudnienia.[23] Poza tym implikacje modelu poszukiwań dla wpływu interakcji między opodatkowaniem a systemem zasiłkowym są analogiczne jak w modelu negocjacji związkowych, gdyż także w nim płace ustalane są w wyniku negocjacji, co sprawia, iż podatki nałożone na płace są częściowo internalizowane przez wynagrodzenia, obniżając żądania płacowe. Płace są też bardziej sztywne, jeżeli zasiłek zdefiniowany jest za pomocą stałej wartości realnej b, a nie stopy zastąpienia ρ, dlatego opodatkowanie może wywierać wpływ na zatrudnienie w równowadze głównie poprzez zmianę relacji między dochodem z pracy a z innego źródła. Ponadto, zwiększenie progresywności systemu podatkowego poprzez zmniejszenie komponentu a, obciążającego każdego pracownika bez względu na poziom płacy, wywiera pozytywny wpływ na zatrudnienie.

Wpływ zmian opodatkowania obciążającego pracowników, czyli w długim okresie dominującej, a teoretycznie wręcz całości opodatkowania, uchwycony jest w modelu przez zmiany relacji między wynagrodzeniem a zasiłkiem, czyli przez zmiany stopy zastąpienia ρ. Należy zauważyć, iż o ile znaczenie tej części podatków, które ponosi pracodawca (zdefiniowanej jako T) jest nieco inne w każdym z rozpatrywanych modeli, ze względu na różną reakcję podaży pracy, o tyle zmiany obciążeń pracowników przebiegają w analogiczny sposób – kluczowe dla zmian zatrudnienia i bezrobocia są zmiany relacji między wynagrodzeniem a dochodami osób niepracujących. Czy pojawiają się one w wyniku redukcji realnej wysokości zasiłku b, czy w wyniku zmiany systemu zasiłkowego i obniżki stopy zastąpienia ρ, czy też w wyniku zmiany w systemie podatkowym w kierunku względnie niższego obciążenia osób pracujących, co obniża stopę zastąpienia ρ dzięki wzrostowi wynagrodzeń netto, odgrywa drugorzędną rolę. Przyczyną wzrostu zatrudnienia w każdym z tych przypadków jest bowiem obniżenie relatywnego poziomu konsumpcji dostępnego osobom niepracującym. Ilustruje to, iż zmiana obciążeń podatkowych jest jednym z kilku środków interwencji publicznej na rynku pracy, która może implikować wzrost zatrudnienia, ale nie gwarantuje ona powodzenia, gdyż jeżeli cięcia podatkowe w równym stopniu obejmują osoby pracujące oraz bezrobotne i bierne, zatrudnienie nie ulegnie zmianie, ze względu na niezmienioną podaż pracy.

Powyższe cechy charakteryzują modele bazujące na mechanizmie negocjacji płacowych. Modele poszukiwań opisują jednak inny jakościowo rynek pracy niż rynek modelowany w poprzednim podrozdziale – skoro negocjacje zachodzą na poziomie indywidualnym i obejmują jednostki stojące w obliczu heterogeniczności uczestników rynku, kosztów transakcyjnych i frykcji, kluczowa dla ustalenia równowagi jest postać funkcji dopasowań. Im wyższa liczba objętych miejsc pracy przy danej liczbie wakatów, tym niższy poziom bezrobocia. Obniżka bezrobocia strukturalnego zależy więc od redukcji klina podatkowego, ale także od działań zwiększających prędkość dostosowań na rynku, prowadzenia polityki aktywizującej bezrobotnych i zwiększającej ich wysiłek w celu znalezienia zatrudnienia, pośrednictwa pracy i innych działań aktywnej polityki rynku pracy, mających na celu usprawnienie jego funkcjonowania i redukcję asymetrii informacyjnej. Jak wykazał Mortensen (1977), prawdopodobieństwo rozpoczęcia pracy przez bezrobotnego wzrasta wraz

[23] Skala zmian zatrudnienia w następstwie zmian poszczególnych komponentów podatku T w każdym z typów modeli zależy oczywiście od przyjęcia konkretnych liczbowych wartości parametrów opisujących dany model.

z przybliżaniem się momentu utraty uprawnień do zasiłku, a wysokość zasiłku intensyfikuje wręcz zróżnicowanie odpływu do zatrudnienia osób mających przed sobą perspektywę długiego okresu zasiłkowego i tych, których uprawnienia bliskie są wygaśnięciu. Wynika to z faktu, iż wysokość zasiłku ma relatywnie niewielkie znaczenie w kategoriach dochodu (w perspektywie wielookresowej) dla bezrobotnego, który niedługo utraci do niego prawo, a równocześnie wyższy zasiłek ułatwia mu poszukiwanie pracy.

Na proces w modelu poszukiwań oddziałuje także prawo pracy, gdyż mniej restrykcyjne zapisy z jednej strony zwiększają stopę separacji miejsc pracy, z drugiej jednak ułatwiają podejmowanie zatrudnienia, prowadząc do zmiany roli, jaką w ustaleniu się stopy bezrobocia odgrywa napływ do bezrobocia i jego trwałość, co równoznaczne jest ze zmianą relacji między bezrobociem frykcyjnym a długookresowym. Model poszukiwań pozwala więc na ujęcie w nim szerszej gamy instytucji rynku pracy, niż model negocjacji związkowych. Bezrobocie w równowadze modelu poszukiwań jest też jednoznacznie dodatnio powiązane ze stopą destrukcji miejsc pracy s, która ma charakter egzogeniczny. Także ten parametr może być modyfikowany poprzez politykę, gdyż ta może potencjalnie wpłynąć na stopę zamykania miejsc pracy, np. w następstwie negatywnego szoku. Bezrobocie równowagi kształtować się będzie zatem na niższym poziomie w kraju, gdzie aktywna polityka ułatwia absorpcję szoków i dostosowania strukturalne do zmian mających w znacznej mierze charakter zewnętrzny.

3.7 Model płac motywujących

Model płac motywujących należy do grupy modeli patrzących na ustalanie płac przez pryzmat kontraktu zawieranego między pracodawcą a pracownikiem, który może mieć dla pracownika charakter ubezpieczenia od wahań popytu na pracę, zabezpieczać przedsiębiorstwo przed porzucaniem pracy przez pracowników lub skłaniać ich do wyższego wysiłku. Wspólną cechą tych modeli jest, iż w interesie pracodawcy leży wynagradzanie pracowników powyżej ich krańcowej produktywności, czyli powyżej płacy oczyszczającej rynek w modelu doskonale konkurencyjnym i równocześnie powyżej płacy oferowanej przez inne przedsiębiorstwa (por. Yellen (1986), Johnson i Layard (1999)). Oferowane przez wszystkie przedsiębiorstwa wynagrodzenie wyższe od krańcowego produktu pracy jest przyczyną bezrobocia, które odgrywa rolę dyscyplinującą wobec pracujących – skłania ich do efektywniejszej pracy, odstrasza od porzucenia stanowiska, ale nie wpływa na żądania płacowe. Wynagrodzenia ustalane są bowiem przez przedsiębiorstwa, które nie obniżają go poniżej pewnego poziomu, gdyż pociągałoby to za sobą niższą atrakcyjność danego przedsiębiorstwa dla pracowników najbardziej produktywnych (Weiss (1991)), koszty w postaci odpływu pracowników (Pencavel (1972)) lub ich niższego wysiłku w pracy. Ten ostatni argument podnoszony jest w modelu zaprezentowanym poniżej, opartym na pracy Shapiro i Stiglitz'a (1984).

W porównaniu do modelu poszukiwań, w modelu płac motywujących nie występują frykcje związane z procesem dopasowań, a ponieważ istnieje w nim bezrobocie, pracodawcy mogą w każdym momencie swobodnie wybierać pracowników z puli bezrobotnych. Z tego też względu, pracownik nie otrzymuje części nadwyżki wynikającej z obustronnej korzyści związanej z objęciem wakatu, lecz pewien dodatek, oferowany przez pracodawcę w celu przelicytowania innych ofert na rynku. Miejsca pracy zanikają z intensywnością s na jednostkę czasu, ale pracownik może utracić pracę także w wypadku zidentyfikowanego przez pracodawcę bumelowania w miejscu pracy. Formalnie, pracownik może wydatkować wysiłek e lub bumelować, licząc się z tym, iż z prawdopodobieństwem q zostanie zwolniony. Pracodawca oferuje zatem minimalny poziom płacy, gwarantujący, iż pracownik będzie pracował efektywnie, co oznacza, iż użyteczność osiągana przez pracownika z płacy otrzymywanej w zamian za cięższą pracę musi być wyższa niż użyteczność z obijania się i ewentualnego zwolnienia. Przedsiębiorstwo ustala więc płacę (3.7.1):[24]

[24] W modelu Shapiro i Stiglitz'a (1984) warunek ten określany jest jako krzywa niebumelowania („non-shirking condition").

$$w = b + \frac{r+s+q}{q}e + \frac{n}{1-n}\frac{se}{q} \tag{3.7.1}$$

Płaca gwarantująca brak bumelowania jest ujemnie zależna od bezrobocia równowagi u=1-n, niezależnie od relacji między zasiłkiem a wynagrodzeniem, co oznacza, że wzrost bezrobocia sam w sobie skłania pracowników do wyższego wysiłku, niwelując konieczność motywowania ich wyższymi płacami. Z drugiej jednak strony, wynagrodzenie nie jest powiązane z podwyższającymi koszt pracy podatkami T, co jest cechą wspólną tego modelu i modelu doskonale konkurencyjnego – ponieważ płaca nie podlega negocjacjom, podatek ten nie jest internalizowany przez pracowników i nie przyczynia się do zmiany oczekiwań płacowych. Analogicznie, struktura opodatkowania – relatywne znaczenie obciążenia zatrudnienia i płac – nie ma wpływu na poziom zatrudnienia w równowadze modelu. Znaczenie opodatkowania i zasiłków dla bezrobotnych w modelu płac motywujących jest analogiczne jak w modelu doskonale konkurencyjnym, z dokładnością do wyższej elastyczności płacowej podaży pracy, która powoduje, iż zmiany opodatkowania prowadzą do większych zmian zatrudnienia.

3.8 Podsumowanie

Prosty model ujęty równaniami (3.3.1)-(3.3.4) wskazuje, iż na klin podatkowy składają się wszystkie podatki obciążające wyrażone w kategoriach realnych wynagrodzenie netto. W długim okresie, rozmiar zaburzenia na rynku pracy wywoływanego przez opodatkowanie wyznaczony jest więc przez całkowitą skalę wydatków publicznych, a nie przez ich część finansowaną np. przez podatki dochodowe lub składki na ubezpieczenia społeczne. Innymi słowy w tym horyzoncie czasowym nieistotna jest struktura opodatkowania, gdyż zarówno podatki dochodowe, parapodatki (składki na ubezpieczenia społeczne), jak i podatki nałożone na konsumpcję (VAT, akcyza) w analogiczny sposób zmieniają względną cenę konsumpcji i czasu wolnego, zmniejszając bodźce do podejmowania zatrudnienia. W odniesieniu do indywidualnego gospodarstwa domowego staje się to w pełni widoczne po uwzględnieniu pełnego cyklu życia, w którym cały dochód zostaje skonsumowany.[25] Ponieważ to wolumen wydatków publicznych, a nie struktura opodatkowania określa rozmiar jałowej straty na rynku pracy w długim okresie, nie należy oczekiwać, że fiskalnie neutralne zmiany po stronie dochodowej budżetu (w postaci np. zmiany proporcji między podatkami pośrednimi i bezpośrednimi) wpłynęły istotnie na poziom zatrudnienia i bezrobocia w długim horyzoncie czasowym. Struktura opodatkowania ma bowiem wpływ na podaż pracy tylko w takim zakresie, w jakim preferuje np. dochody z innych niż praca źródeł. Jeśli takiej preferencji nie ma, jest ona neutralna dla podaży pracy, na którą wpływa tylko całkowity poziom fiskalizmu.

Przedstawione ujęcie teoretyczne przekonuje, że wzrost całkowitego klina podatkowego, obejmującego zarówno podatki bezpośrednie jak i pośrednie, jednoznacznie prowadzi do obniżenia zatrudnienia i wzrostu bezrobocia w długim okresie, przede wszystkim za sprawą obniżenia podaży pracy, a w pewnych okolicznościach także popytu na pracę. Podatki nie wpływają na podaż pracy jedynie w przypadku gdy jest ona w pełni nieelastyczna, co jest założeniem bardzo mocnym, równoznacznym z przyjęciem, że gospodarstwa domowe czerpią użyteczność jedynie z konsumpcji i nie mają możliwości uzyskania dochodu z innych niż praca źródeł. Podatki obniżają podaż pracy zwłaszcza w sytuacji, gdy wydatki publiczne modyfikują ograniczenie budżetowe gospodarstw domowych. Ponieważ transfery społeczne stanowią źródło dochodów osób niepracujących (zasiłki dla bezrobotnych, renty, emerytury, świadczenia z systemu pomocy społecznej), podaż pracy maleje w każdym przypadku gdy rośnie dostępność i wysokość tych świadczeń, przyczyniając się do wzrostu wpływu zaburzenia wywołanego przez opodatkowanie. Podatki finansujące transfery do osób, które mogą pracować zniekształcają więc podaż pracy bardziej niż podatki finansujące konsumpcję publiczną, inwestycje rządowe, albo transfery do osób znajdujących się (np. z racji wieku) poza rynkiem pracy. Nie można zatem rozpatrywać wpływu opodatkowania na rynek pracy bez

[25] Z dokładnością do pozostawionych spadków, które jednak w typowym gospodarstwie domowym są bliskie zeru.

analizy znaczenia transferów społecznych, gdyż wydatki wpływają na rynek pracy zawsze, gdy subsydiują czas wolny, a podatki modyfikują poziom zatrudnienia i bezrobocia tylko, gdy podaż pracy jest elastyczna – co z kolei warunkowane jest w znacznej mierze występowaniem transferów do osób w wieku roboczym – lub gdy nie mogą być w pełni przerzucone na wynagrodzenia i zwiększają koszty pracy – co jest powiązane z siłą przetargową pracowników, zależną od struktury instytucjonalnej rynku pracy. Zmiany podatków modyfikują sytuację na rynku pracy nie tylko poprzez zmiany relacji między całkowitym kosztem pracy a płacą finansującą konsumpcję, lecz także – a nawet przede wszystkim, w przypadku osób wynagradzanych niewiele wyżej niż wysokość świadczeń społecznych – poprzez korektę relacji między dochodami z innych niż praca źródeł a wynagrodzeniem za pracę. W sytuacji wynagrodzeń sztywnych od dołu, np. w wyniku istnienia płacy minimalnej, opodatkowanie zmniejsza popyt na nisko produktywnych pracowników, dla których obniżka płac poniżej pewnego poziomu nie jest możliwa, a z drugiej strony zmniejsza atrakcyjność wejścia na rynek pracy osób otrzymujących transfery społeczne (z reguły niższe od płacy minimalnej). Istnienie transferów społecznych ma także duże znaczenie dla szybkości absorpcji krótkookresowych szoków oddziałujących na rynek pracy. O ile w długim horyzoncie czasowym na podaż, a w pewnych okolicznościach także na popyt na pracę, wpływa jedynie całkowity poziom fiskalizmu, a nie sposób finansowania wydatków publicznych, to w perspektywie cyklu koniunkturalnego pewne znaczenie może mieć także struktura opodatkowania. Jej zmiany, mogą mieć bowiem przejściowy wpływ na relacje dochodów z pracy do dochodów z innych, alternatywnych wobec niej źródeł, co przez wpływ na podaż pracy, może nie być neutralne dla zmian w zatrudnieniu w krótkim okresie, w którym płace nie są w pełni elastyczne. Jeśli transfery są obciążone niższą stopą podatkową niż dochody z pracy, wtedy podatki same w sobie pogłębiają dezaktywizujące oddziaływanie wydatków społecznych, zwiększając elastyczność podaży pracy na zmiany płac.

Cztery przedstawione modele rynku pracy rzucają światło na różne aspekty wpływu, jaki preferencyjne traktowanie podatkowe dochodów z innych niż praca źródeł oraz obecność transferów społecznych odgrywają dla podaży i popytu na pracę. Wnioskiem wspólnym dla wszystkich modeli jest to, że jeżeli świadczenia społeczne trafiające do ludzi mogących potencjalnie pracować, powiązane są z wynagrodzeniem stałą stopą zastąpienia, to zmiany poziomu opodatkowania wpływają na zmiany zatrudnienia i bezrobocia znacznie słabiej, niż w przypadku stałej realnej wartości świadczeń, lub wręcz nie mają na zatrudnienie i bezrobocie w ogóle wpływu. Kluczowa dla transmisji wahań popytu na pracę na zmiany zatrudnienia w równowadze każdego z modeli jest elastyczność podaży pracy, zależna od zmiany relacji między transferami finansującymi konsumpcję osób niepracujących a wynagrodzeniem za pracę. Rozróżnienie to pozwala spostrzec, że sposób opodatkowania dochodów z pracy i z innych źródeł wpływa na skalę zachodzących zmian: zmiany podatków nakładanych na oba źródła dochodów oznaczają stałą stopę zastąpienia, zatem wpływ na zatrudnienie obniżek podatkowych obejmujących pracujących i bezrobotnych jest znacznie niższy niż redukcji opodatkowania ograniczonej wyłącznie do pracujących. Unaocznia to, iż zasadnicze znaczenie dla wpływu sektora finansów publicznych na rynek pracy mają wydatki zniechęcające do podejmowania zatrudnienia, a dopiero w drugiej kolejności znaczenie ma klin podatkowy.

Ponadto, modele *explicite* bazujące na mechanizmie negocjowania płac wskazują, iż znaczenie ma rozkład opodatkowania między pracujących i biernych – obniżka podatku wynikającego z samego faktu podjęcia zatrudnienia na rzecz podatku obciążającego płace, co równoznaczne jest ze wzrostem jego progresywności, prowadzi do wzrostu zatrudnienia, gdyż podatek nakładany na płace ogranicza żądania płacowe. Model doskonale konkurencyjnego rynku pracy i płac motywujących nie posiadają tej cechy, gdyż wynagrodzenia w tych modelach nie podlegają negocjacjom a oba składniki całkowitego obciążenia podatkowego przyczyniają się do wzrostu kosztu pracy w analogiczny sposób.

Wydatki publiczne mogą wpływać na sytuację na rynku pracy także w inny, niż dezaktywizujący, sposób. Najszerszą interpretację umożliwia model poszukiwań, w ramach którego wydatki publiczne mogą modyfikować intensywność dopasowań wakatów i bezrobotnych, przede wszystkim dzięki aktywnej polityce rynku pracy. Wiąże się to z pośrednictwem pracy, wspieraniem mobilności

zawodowej i przestrzennej bezrobotnych, działaniami na rzecz szybszej adaptacji zasobów pracy do struktury popytu na pracę czy też niwelowania asymetrii informacyjnej ograniczającej kojarzenie istniejących wakatów z bezrobotnymi. Istotna jest także jej spójność z polityką pasywną, dzięki takiemu zaprojektowaniu systemu świadczeń dla osób niepracujących, by jego elementem były bodźce do poszukiwania zatrudnienia. Ponieważ ważną przyczyną bezrobocia jest destrukcja miejsc pracy, polityka ułatwiająca absorpcję szoków prowadzi do obniżenia tego, po części egzogenicznego dla rynku pracy, napływu osób z zatrudnienia do bezrobocia i w ten sposób obniża stopę bezrobocia w równowadze. Model negocjacji związkowych implikuje także, iż czynnikiem podwyższającym zarówno poziom bezrobocia w równowadze, jak i wpływ klina podatkowego, jest siła przetargowa związków zawodowych. Wiąże się ona nie tylko ze skalą uzwiązkowienia siły roboczej, ale przede wszystkim z istniejącym modelem negocjacji płacowych, wyrażonym w hipotezie Calmforsa-Driffilla.

4
Finanse publiczne i długookresowy wzrost – ustalenia empiryczne

4.1 Wprowadzenie

Renesansowi teorii wzrostu gospodarczego w ostatnich kilkunastu latach towarzyszył nie mniej istotny wzrost zainteresowania badaniami empirycznymi z tego zakresu. Obszerna, obejmująca ponad sto pozycji[1] literatura przedmiotu zajmuje się przede wszystkim szukaniem czynników determinujących długookresowe tempo wzrostu gospodarczego, testowaniem hipotez dotyczących konwergencji realnej oraz zagadnieniem istnienia efektów skali i upowszechniania wiedzy, tą drogą konfrontując przewidywania teoretyczne z obserwacjami. Z punktu widzenia niniejszego opracowania szczególnie istotny jej wątek dotyczy związków łączących wydatki i dochody publiczne z poziomem produktu oraz wzrostem gospodarczym w długim okresie. Ponieważ interesująca nas tematyka wiąże się ze znacznymi problemami o charakterze metodologicznym, w istotny sposób rzutującymi na użyteczne dla polityki gospodarczej interpretacje osiąganych wyników, zdecydowano się na ich szersze omówienie w pierwszym punkcie rozdziału. W dalszej części przedstawiono syntetyczne omówienie najważniejszych, potwierdzonych przez obserwacje, pozafiskalnych determinantów wzrostu gospodarczego. Stanowi ona punkt wyjścia do empirycznej analizy wpływu poszczególnych kategorii wydatków i dochodów publicznych na wzrost gospodarczy w długim okresie.

4.2 Zagadnienia metodologiczne

Prace empiryczne zajmujące się długookresowymi determinantami wzrostu gospodarczego zawierają zwykle liniowe modele regresyjne, sporządzane na podstawie danych przekrojowych[2] bądź panelowych. Niektóre z nich posługują się obok modeli regresyjnych także innymi narzędziami ekonometrycznymi, w tym zwłaszcza analizą szeregów czasowych[3]. Większość prac opiera się o modele jednorównaniowe typu

$$\gamma_i^{t,T} = \sum_{s\in S}\beta_s^X X_{is} + \sum_{s\in S}\beta_s^R R_{is} + \sum_{s\in S}\beta_s^Z Z_{it-s} + \theta_t + \varepsilon_{it} \qquad (4.2.1)$$

gdzie $\gamma^{t,T}$ oznacza średnią roczną stopę wzrostu gospodarczego między okresem t i $T>t$, indeks $i \in I$ rozróżnia poszczególne kraje, zbiór $S \subset N$ wyznacza zakres uwzględnianych opóźnień w przypadku gdy zbiór danych ma charakter panelowy[4] , X i R są zbiorami regresorów fiskalnych związanych odpowiednio ze stroną wydatkową i dochodową finansów publicznych, zaś Z oznacza pozostałe zmienne potencjalnie determinujące tempo wzrostu oraz zmienne kontrolne i instrumenty.

[1] Kompleksowy przegląd badań empirycznych nad wzrostem sporządzony w pracy Nijkamp, Poot (2003) podaje, że między rokiem 1983 a 1998 w czasopismach notowanych w indeksie EconLit opublikowano 123 prace z tego zakresu.

[2] Modele tego typu nazywa się często modelami typu Barro, ze względu na pionierską pracę Barro (1991). Użycie danych przekrojowych oznacza, że w regresji zarówno zmienna zależna, którą jest zazwyczaj przeciętna stopa wzrostu gospodarczego w danym kraju w pewnym okresie, jak i zmienne niezależne, wśród których znajdują się często zmienne fiskalne, dotyczą tylko jednej obserwacji.

[3] Dotyczy to zwłaszcza prac chronologicznie późniejszych. Nieliczne artykuły ograniczają się tylko do analizy szeregów czasowych.

4 Gdy badanie dotyczy danych przekrojowych $S=\{t\}$

Wprowadzanie odpowiednich instrumentów i zmiennych kontrolnych jest szczególnie ważne dla empirycznej oceny siły wpływu polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy. Duże wyzwanie dla modeli regresji stanowi bowiem potencjalna endogeniczność niektórych zmiennych niezależnych, których wzrost/spadek odbija w istocie rzeczy wahania wzrostu gospodarczego, nie będąc ich faktycznym determinantem. Dotyczy to zarówno problemów wywoływanych przez wahania cykliczne, jak i trendów długookresowych. W pierwszym wypadku obok dodania zmiennej kontrolującej fazę cyklu koniunkturalnego, rozstrzygnięcia wymaga także wyznaczenie w modelu 4.2.1 odpowiednio długich opóźnień czasowych, które nie powodując nadmiernej utraty mocy testów statystycznych pozwolą na uniknięcie niedoszacowania lub przeszacowania wpływu poszczególnych zmiennych fiskalnych na wzrost gospodarczy[5]. W większości artykułów za optymalne przyjmuje się na ogół okresy rzędu 5-8 lat. Należy jednak pamiętać, że wydłużanie zakresu opóźnień zmniejsza potencjalną liczbę krajów dla których przeprowadzenie analizy empirycznej jest możliwe. Z kolei przykładem problemu o charakterze długookresowym może być np. tzw. hipoteza Wagnera mówiąca, że skłonność do konsumpcji dóbr publicznych rośnie wraz z dochodem. Ponieważ w krajach, które przeżywały w okresie powojennym szybką konwergencję, początkowo wysoka stopa wzrostu stopniowo się zmniejszała, podczas gdy wydatki publiczne rosły, to identyfikacja ujemnej korelacji między rozmiarami wydatków publicznych, a wzrostem gospodarczym może być jedynie potwierdzeniem prawdziwości hipotezy Wagnera, a nie dowodem ujemnego wpływu wysokiego fiskalizmu na wzrost. Dlatego też zmienną kontrolną powszechnie przyjmowaną w modelach typu 4.2.1 jest wyjściowy poziom PKB, pozwalający na uchwycenie wpływu, jaki ,,premia zapóźnienia'' wywiera na oczekiwane tempo wzrostu w długim okresie.[6]

Podobnie silna wzajemna zależność między podatkami a wydatkami publicznymi, będąca pochodną ograniczenia budżetowego, któremu podlegają rządy, powoduje, że uwzględnienie w regresji tylko jednego z tych czynników może prowadzić do przypisania mu wpływu na wzrost, w rzeczywistości wywieranego przez drugi, a tym samym do przeszacowania lub niedoszacowania faktycznej siły jego oddziaływania[7]. Na kwestię tę zwracają uwagę między innymi Kneller et. al. (1999, 2001), przedstawiając argumenty ekonometryczne, wedle których każde badanie nieuwzględniające obu stron budżetu z dużym ryzykiem wykaże silnie obciążone oszacowania wpływu wydatków lub podatków na wzrost gospodarczy. Oznacza to, że zarówno zbiór X jak zbiór R powinny być kompletne, tzn. uwzględniać całą stronę wydatkową i dochodową finansów publicznych.

Obok odpowiedniej specyfikacji zbiorów X,R i Z, w badaniach empirycznych nad wzrostem używających modeli regresyjnych (por. Levine i Renelt (1992), Agell et. al. (1997)) przywiązuje się dużą wagę do całej procedury budowy modelu ekonometrycznego. Nietrafny dobór instrumentów i zmiennych kontrolnych może prowadzić do znacznych przeszacowań lub niedoszacowań wpływu wydatków i dochodów publicznych na wzrost gospodarczy. Modele regresyjne, zarówno estymowane na danych przekrojowych, jak i na danych panelowych, dążąc do identyfikacji katalogu zmiennych wiarygodnie objaśniających dynamikę wzrostu gospodarczego w długim okresie, starają się więc zidentyfikować te zmienne niezależne, których współkorelacja ze wzrostem jest z dużym prawdopodobieństwem pozorna.

W tym ujęciu ,,idealny'' czynnik determinujący wzrost powinien wpływać na jego stopę w sposób odporny na zmiany w doborze zmiennych kontrolnych i instrumentalnych (por. Levine

[5] W wypadku modeli przekrojowych wybór dotyczy długości okresów służących do uśredniania danych. W najprostszym wypadku uśrednia się poszczególne zmienne z całego dostępnego okresu. Często także uśrednianie służy tylko eliminacji wahań cyklicznych, w takim wypadku dotyczy okresów 5-8letnich. Brak tego typu uśrednienia w danych panelowych prowadzi do znacznego przeszacowania wpływu zmiennych procyklicznych na wzrost w długim okresie.

[6] Dotyczy to zwłaszcza homogenicznych zbiorowości krajów, takich jak OECD czy UE15, w których w okresie powojennym obserwowano konwergencję realną w tempie około 2 procent rocznie (por. Barro i Sala-i-Martin (1995)).

[7] Jest to o tyle ważne, że w części prac empirycznych spotyka się tego typu, niekompletne specyfikacje. Cytowanie ich wyników w przeglądowych częściach artykułów z zakresu ekonomii normatywnej (por. np. Tanzi i Schuknecht (2000), Alfonso et.al. (2005)) jest mimo to częste, gdyż łatwiej w porównaniu z pracami o dokładniej skonstruowanych modelach można w nich znaleźć potwierdzenie pozytywnych lub negatywnych związków łączących wzrost gospodarczy z instrumentami polityki.

i Renelt (1992)). Jeśli współczynnik w równaniu regresyjnym stojący przy jednej ze zmiennych niezależnych łatwo traci wiarygodność statystyczną przy zmianach specyfikacji modelu lub okresu objętego badaniem, można zasadnie przypuszczać, że jego współkorelacja ze wzrostem ma charakter pozorny lub wysoce niestabilny, a istnienie jakiegokolwiek związku przyczynowo skutkowego między obiema wielkościami jest mało prawdopodobne. Jednocześnie trzeba pamiętać, że poszczególne instrumenty polityki mogą, same w sobie, wywierać niewielki lub wręcz żaden bezpośredni wpływ na stopę wzrostu w długim okresie, modyfikując jednocześnie inne uwzględnione w regresji zmienne, których oddziaływanie na wzrost jest silne. Dlatego też niektóre prace, jako uzupełnienie regresji typu 4.2.1 dodają także równania pomocnicze, w których zmiennymi zależnymi są czynniki, które od strony teoretycznej powinny wpływać na wzrost gospodarczy, a które w równaniu głównym 4.2.1 zostały zidentyfikowane jako jego ważne determinanty.

Nieco inna procedura postępowania dotyczy badań polegających na analizie właściwości poszczególnych szeregów czasowych (por. Jones (1995), Karras (1999), DeAvila i Strauch (2003)). Wychodzą one z założenia, że jeśli jakakolwiek zmienna, wywierająca trwały wpływ na wzrost gospodarczy wykazuje wyraźny, potwierdzony przez testy statystyczne trend deterministyczny lub stochastyczny, to nieznalezienie takiego trendu w przypadku stóp wzrostu gospodarczego osłabia wiarygodność twierdzenia o silnym związku przyczynowym łączącym dany instrument polityki ze wzrostem gospodarczym w długim okresie. Przyczyną zaistnienia tego typu rozbieżności może być istnienie innej zmiennej niezależnej, związanej z danym instrumentem polityki, której przeciwstawne oddziaływanie neutralizuje jego pozytywny lub negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Dlatego też w badaniach nad wpływem polityki fiskalnej na wzrost w długim okresie za pomocą metody szeregów czasowych stosuje się niekiedy testy kointegracji, formalnie identyfikujące relacje łączące poszczególne instrumenty polityki (por. DeAvila (2003)).[8]

Posługując się wynikami badań empirycznych nad fiskalnymi i pozafiskalnymi determinantami wzrostu gospodarczego trzeba pamiętać, że nawet w wypadku, gdy ominięte zostaną opisane rafy metodologiczne, to zidentyfikowanie wpływu jakiegoś czynnika na wzrost gospodarczy w regresji typu 4.2.1 nie pozwala na odrzucenie hipotezy o tym, że ma on jedynie przejściowy charakter. Dzieje się tak dlatego, że okres jaki w chwili obecnej obejmują dane makroekonomiczne odpowiednio dobrej jakości, jest jeszcze stosunkowo krótki, być może zbyt krótki by za pomocą zmiennych kontrolnych wyeliminować wszystkie potencjalne efekty konwergencji. Mimo to, trzydziestoletnie szeregi czasowe z jakimi można się w tej chwili posługiwać w badaniach nad wzrostem gospodarczym pozwalają wyodrębnić te czynniki, których wpływ na wzrost jest na tyle silny i długotrwały, że może on decydować o powodzeniu konwergencji realnej w perspektywie życia jednego pokolenia.

4.3. Najważniejsze pozafiskalne determinanty wzrostu

Przed przystąpieniem do przeglądu empirycznych badań oddziaływania polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy, warto wymienić najważniejsze czynniki zidentyfikowane w literaturze jako najbardziej prawdopodobne jego determinanty.[9] Pierwszym czynnikiem mającym jednoznacznie ujemną korelację ze średnim tempem wzrostu gospodarczego w długim okresie jest wyjściowy poziom produktu per capita (por. Barro (1997)), przy czym korelacja ta jest silna przede wszystkim we względnie homogenicznych grupach krajów. Oznacza to, że dane empiryczne potwierdzają hipotezę tzw. β-konwergencji, przewidującą, że kraje biedniejsze powinny rozwijać się szybciej niż kraje bogatsze. Jednocześnie jednak poszczególne grupy krajów mogą zbiegać do różnych poziomów produktu na jednego mieszkańca, tworząc tzw. kluby konwergencji (por. Cermeño (2002)). Jednak

[8] Endogeniczna teoria wzrostu, zwłaszcza w przypadku modeli przewidujących występowanie efektów skali implikuje, że trwałym zmianom zmiennej niezależnej powinny towarzyszyć trwałe zmiany zmiennej zależnej, jaką jest stopa wzrostu gospodarczego, chyba że występuje równoważący je wpływ ze strony instrumentu polityki działającego przeciwnie.

[9] W niniejszym punkcie omawiamy tylko te czynniki, na które potencjalnie bezpośrednio lub pośrednio może wpływać polityka wydatkowa i podatkowa państwa, lub te których waga jako zmiennych kontrolnych jest szczególnie wysoka. Tym samym szereg zidentyfikowanych w literaturze przedmiotu determinantów wzrostu, także tych o charakterze instytucjonalnym zostało pominiętych.

w obu wypadkach wyjściowy poziom produktu jest ważną determinantą wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie powinien być uwzględniany w regresjach szukających związków między finansami publicznymi a wzrostem. Drugą zmienną korelującą się ze wzrostem gospodarczym, w sposób, jak się wydaje najbardziej pewny, jest stopa inwestycji w maszyny i urządzenia (por. DeLong i Summers (1991), Levine i Renelt (1992), Sala-i-Martin (1997)). De Long i Summers pokazują, że kraje w których wydatki inwestycyjne na ten cel były wysokie doświadczyły wysokiego wzrostu, natomiast w krajach, w których były one niskie, wzrost był znacznie mniejszy, niezależnie od całkowitej skali inwestycji[10]. Także Young (1998) widzi w akumulacji kapitału główną przyczynę szybkiego wzrostu w krajach Azji Wschodniej, w okresie powojennym. Ze względu na silną współkorelację między stopą oszczędności a stopą inwestycji krajowych brutto (jest to tzw. paradoks Feldsteina-Horioki) stopy oszczędności są w większości badań empirycznych identyfikowane jako silna determinanta wzrostu. Należy jednak zauważyć, że analizy przyczynowości w sensie Grangera wskazują, że okresy wysokiego wzrostu poprzedzają nieco okresy wysokich oszczędności i inwestycji, podczas gdy odwrotna relacja nie zachodzi (por. np. Attanasio et al.(2000)).

Z drugiej strony De Long i Summers (1991), a także Jones (1994) argumentują, że silny trend spadkowy cen maszyn i urządzeń przemawia za tradycyjną interpretacją, w której to inwestycje są źródłem wzrostu. Pogodzenie tych dwóch, z pozoru sprzecznych dowodów empirycznych jest jednak możliwe. Spadek cen względnych maszyn i urządzeń (a także dóbr trwałych), spowodowany szybkim wzrostem wydajności w ich produkcji (dotyczy to zwłaszcza technologii informatycznych i telekomunikacyjnych (ICT)), wiązał się jednocześnie ze stopniowym wzrostem względnej roli ich zakupów w ogóle wydatków inwestycyjnych w państwach OECD. W tym czasie wydatki na budynki i budowle oraz infrastrukturę nie zmieniły się lub nieco zmalały. W rezultacie całkowite wydatki inwestycyjne wzrosły, choć w tym samym czasie przeciętne stopy wzrostu per capita w krajach rozwiniętych nie zmieniły się lub nieco spadły. Stało się tak, gdyż jak pokazuje Jones (1995) szacunkowa reakcja stóp wzrostu na wzrost wydatków inwestycyjnych na maszyny i urządzenia o jeden punkt procentowy wygasa po kilku latach[11]. Obserwacje te stoją w wyraźnej sprzeczności z przewidywaniami modeli klasy AK, wedle których permanentny wzrost wydatków inwestycyjnych powinien spowodować trwałe podniesienie się stóp wzrostu.

Trzecim czynnikiem, obok wyjściowego poziomu produktu i inwestycji w maszyny i urządzenia, którego współzależność ze wzrostem potwierdzana jest przez wiele badań z zakresu rachunkowości wzrostu (por. m.in. Maddison (1991), Griliches (1997)) lub regresje typu 4.2.1 (por. m.in. Mankiw et al. (1992), Islam (1995), Barro (1997), Bils i Klenow (2000)) jest (różnie mierzony) kapitał ludzki. Jak podaje Maddison wzrost przeciętnej jakości zasobów pracy zwiększył roczne tempo wzrostu w latach 1950-1984 USA, Francji, Niemiec Zachodnich, Japonii, Wielkiej Brytanii i Holandii o około 0.1-0.5 punktów procentowych. Podobne wyniki uzyskali Jorgenson i Yip (1999), którzy podkreślają szczególnie dużą rolę, jaką proces akumulacji kapitału ludzkiego odegrał w szybkiej konwergencji realnej Japonii w latach 1950-1970. Z kolei Young (1995) szacuje, że wzrost skolaryzacji pozwolił Korei Południowej na zwiększenie jej tempa wzrostu o w latach 1966-1990 o około 1 punkt procentowy rocznie. Z kolei Basanini i Scarpetta (2001) oszacowali, posługując się danymi dla krajów OECD (w tym Japonii i Korei), że elastyczność produktu w odpowiedzi na wydłużenie przeciętnego okresu edukacji o dodatkowy rok zwiększa poziom produktu o 0.6 punktów procentowych. Jeśli zatem średni okres kształcenia przedłuży się z 10 do 11 lat, to poziom produktu na głowę powinien wzrosnąć w długim okresie o 6 punktów procentowych. Należy jednak pamiętać, że jednocześnie postulowane w artykule Basaniniego i Scarpetty bardzo wysokie tempo konwergencji wydaje się być artefaktem, wynikającym z niedostatecznie dobrego skorygowania efektów cyklicznych, a co za tym idzie, wpływ kapitału ludzkiego na poziom produktu w długim okresie może być przeszacowany. W przypadku wielu krajów OECD, których wyjściowy poziom produktu na jednego mieszkańca był wyraźnie wyższy niż Japonii lub Korei, wydaje się, że znacznie większe

[10] Oznacza to, że wpływ prywatnych wydatków na budynki i budowle na wzrost jest znikomy. Obserwacja ta zachowuje ważność także gdy kontrolowane są inne zmienne potencjalnie decydujące o wzroście, a w szczególności wyjściowy poziom PKB.

[11] Znacznej część wzrostu produktywności w odpowiedzi na wzrost inwestycji gospodarka doświadcza bezpośrednio po wystąpieniu impulsu.

znaczenie mają jakościowe niż ilościowe rezultaty kształcenia (por. Hanushek i Kimko (2000), Barro (2001), Coulombe et. al (2004)).[12] Testy przyczynowości Grangera potwierdzają przy tym, że zwiększenie kapitału ludzkiego poprzedza wzrost produktywności, jest więc determinantą wzrostu, choć związek przeciwny także istnieje.

4.4 Wydatki publiczne i wzrost gospodarczy w długim okresie

4.4.1 Wielkość sektora publicznego i konsumpcja publiczna

Najbardziej ogólnym problemem empirycznym związanym z wpływem, jaki rząd może wywrzeć na gospodarkę jest pytanie o związek między rozmiarami sektora publicznego a stopą wzrostu w długim okresie. W kwestii tej neoklasyczna i endogeniczna teoria wzrostu formułują odmienne przewidywania. Pierwsza z nich przekonuje, że stopa wzrostu w długim okresie jest niezależna od skali redystrybucji dokonywanej przez rząd, druga natomiast, że zarówno zbyt duże, jak i zbyt małe wydatki publiczne powinny działać przeciwwzrostowo[13], gdyż rząd albo dostarcza niedostateczną liczbę produktywnych dóbr publicznych, albo zniekształcenia wywoływane przez podatki przeważają nad korzyściami płynącymi z interwencji publicznej. Empiryczne prace koncentrują się przede wszystkim na konsumpcji rządowej, rzadziej uwzględniając transfery. Jak podają Nijkamp i Poot (2003) w swoim przeglądowym artykule, 29 procent z 41 artykułów traktujących o związku miedzy wielkością wydatków publicznych na dobra i usługi a wzrostem gospodarczym stwierdziło korelację ujemną, 17 procent dodatnią, a ponad połowa brak statystycznie istotnego związku. Autorzy ci zauważają, że prace identyfikujące korelację negatywną częściej dotyczą międzynarodowych badań przekrojowych niż zbiorów danych ograniczonych do wybranych, homogenicznych grup krajów, co może sugerować, że identyfikowany przez nie związek ma charakter pozorny, wywołany prawdziwością hipotezy Wagnera. Na przykład Barro i Sala-i-Martin (1995), posługując się próbą przekrojową złożoną z 90 krajów świata, uzyskują statystycznie istotny negatywny wpływ konsumpcji publicznej na wzrost. Z kolei badania przeprowadzane dla krajów OECD lub UE15, gdy kontrolowany jest wpływ opodatkowania, stwierdzają pewną, lecz często nieodporną na zmiany specyfikacji modelu, ujemną korelację między zagregowanymi wydatkami publicznymi albo konsumpcją publiczną i wzrostem (por. Agell et. al. (1997), Bassanini et. al. (2001), DeAvila i Strauch (2003)).[14]

Do podobnych wniosków dochodzą także Levine i Renelt (1992), według których ujemny wpływ konsumpcji publicznej na wzrost zmniejsza się znacznie, jeśli kontroluje się wyjściową wysokość produktu. Wydaje się więc, że negatywny związek między konsumpcją publiczną a tempem wzrostu gospodarczego prawdopodobnie występuje, choć nie jest bardzo silny. To samo można powiedzieć odnośnie całkowitych wydatków publicznych, przy czym, jak można przypuszczać, poszczególne kategorie wydatkowe odgrywają w tym względzie różną rolę. Można także sądzić, że nie bez znaczenia jest w tym wypadku także (niezależna od poziomu wydatków) efektywność sektora publicznego w dostarczaniu dóbr i usług. Biorąc pod uwagę przesłanki teoretyczne z zakresu endogenicznej teorii wzrostu można więc wydatki publiczne podzielić na produktywne i nieproduktywne. Do potencjalnie produktywnych wydatków rządowych można *a priori* zaliczyć inwestycje in-

[12] Warto podkreślić, że oszacowana przez Gonga, Greinera i Semmlera (2001) elastyczność stopy wzrostu kapitału ludzkiego względem odsetka populacji zatrudnionego w sektorze edukacyjnym jest istotnie mniejsza niż jeden, a co za tym idzie w sektorze tym występują prawdopodobnie malejące korzyści skali. W konsekwencji przyjęta w modelu Lucasa postać funkcji akumulacji kapitału ludzkiego może nie być właściwa, a cytowane w niniejszym punkcie oszacowania wpływu zmian w kapitale ludzkim na wzrost należy interpretować raczej jako zjawisko o charakterze przejściowym. Innymi słowy wzrost skolaryzacji w krajach OECD, a zwłaszcza w Japonii i Korei, któremu towarzyszył pewien (choć prawdopodobnie dużo wolniejszy i trudniejszy do zmierzenia) wzrost jakości kształcenia wywarł dodatni wpływ na wzrost w krajach OECD w minionych latach, jego skutki już jednak wygasły. Jednakże produkt zwiększył się permanentnie.

[13] Dotyczy to zwłaszcza modeli AK. Konkluzje modeli innych klas są w tym względzie trudne do oceny, choć modele bez efektów skali formułują co do długiego okresu konkluzje podobne do modeli neoklasycznych.

[14] Wyjątki to Folster i Henrekson (1999) oraz Heiteger (2001). Badaniom tym można jednak zarzucić między innymi to, że nie kontrolują one ograniczenia budżetowego rządu tzn. rozważają podatki i wydatki publiczne z osobna. Także zakres użytych instrumentów wydaje się być niewłaściwy (por. Agell et. al. (1999)).

frastrukturalne, wydatki na edukację oraz na R&D, te bowiem kategorie wydatków powinny wedle przewidywań modeli przedstawionych w rozdziale pierwszym wpływać szczególnie silnie na stopę wzrostu i poziom produktu. Z kolei za wydatki, których oddziaływanie powinno być negatywne lub neutralne dla wzrostu i poziomu produktu na głowę, uznaje się zwykle transfery społeczne, wydatki na obronność, kulturę lub inne usługi publiczne, niepodnoszące bezpośrednio produktywności kapitału lub pracy.[15]

4.4.2 Wydatki na infrastrukturę

W większości prac empirycznych ocena wpływu kapitału publicznego lub publicznych inwestycji infrastrukturalnych na wzrost gospodarczy w długim okresie jest pozytywna. Jak podają Nijkamp i Poot (2003) w aż 72 procentach analizowanych przez nich prac znaleziono dodatni związek między infrastrukturą a wzrostem, w około jednej piątej takiego związku nie stwierdzono, a jedynie w 8 procentach oszacowano, że jest negatywny. Prace empiryczne obejmują przy tym nie tylko modele typu 4.2.1, lecz także sporządzone metodą zaproponowaną przez Aschauera (1989) oceny elastyczności produktu względem kapitału publicznego[16].

Szacunki elastyczności produktu względem kapitału publicznego wahają się od 0.03 do 0.40 (por. Pfaehler, Hofmann i Boente (1996), Button (1998), Mamatzakis (1999)), przy czym zdecydowanie najczęstsze wartości to około 0.1-0.2 (por. np. Munnell (1990), Holtz-Eakin i Schwartz (1994)), zwłaszcza gdy kontroluje się inne zmienne decydujące o kosztach finansowania inwestycji infrastrukturalnych (por. De Avila i Strauch (2003)). Innymi słowy zwiększenie zasobu kapitału publicznego o 1 punkt procentowy zwiększa poziom produktu o około 0.1-0.2 punktu procentowego. Jednocześnie jak podaje m.in. Aschauer (1999) wpływ infrastruktury publicznej na wielkość produktu rośnie wraz z wydłużaniem się okresu od momentu budowy. W tym kontekście trzeba jednak pamiętać, że obie te wielkości są silnie skointegrowane i nie jest w pełni jasne, w którą stronę prowadzi związek przyczynowo skutkowy. O ile bowiem twierdzenie o pozytywnej korelacji między wzrostem a wydatkami publicznymi na infrastrukturę wydaje się być dobrze ugruntowane, to kwestia przyczynowości w sensie Grangera budzi więcej kontrowersji.

Według pracy Canninga i Pedroniego (1999), posługującej się panelowym badaniem szeregów czasowych dla kilkudziesięciu krajów świata, w niektórych krajach przyczynowość prowadzi od infrastruktury do wzrostu, w innych zaś przeciwnie. Zgodnie z przedstawioną interpretacją inwestycje infrastrukturalne powyżej pewnego poziomu stają się suboptymalne, gdyż konsumują zasoby, które mogłyby być bardziej produktywnie wykorzystane w inny sposób. Przyjmując to spojrzenie, największe korzyści z wydatków publicznych na infrastrukturę odnosić powinny kraje, w których jej zasób jest stosunkowo mały. Potwierdzeniem jest np. praca Bose et. al. (2003), w której na podstawie badania panelowego obejmującego trzydzieści krajów rozwijających się stwierdzono statystycznie istotny, dodatni wpływ wydatków kapitałowych na wzrost[17].

4.4.3 Wydatki na edukację i badania naukowe

Częściej niż infrastruktura identyfikowaną determinantą wzrostu gospodarczego jest edukacja. Zgodnie z obserwacjami przedstawionymi w poprzednim punkcie, zmiany w przeciętnym poziomie kapitału ludzkiego, mierzone zarówno wskaźnikami ilościowymi (takimi jak skolaryzacja) jak i miarami jakościowymi (jak wyniki testów kompetencyjnych), były ważnym czynnikiem determinującym

[15] Wydatki należące do tych kategorii są na ogół pomijane w modelach wzrostu. Jednocześnie dowody empiryczne za ich pozytywnym bądź negatywnym wpływem na długookresową stopę wzrostu gospodarczego są na ogół mieszane, choć częściej wskazywany jest wpływ ujemny. Przykładem może być np. związek między wydatkami na obronność a wzrostem produktu na jednego mieszkańca, który w około połowie z 21 prac wymienionych przez Nijkampa i Poota (2003) został uznany za negatywny, a w około połowie za neutralny dla wzrostu.

[16] Według danych OECD wartość kapitału publicznego przekracza czterdzieści procent wartości kapitału prywatnego. Jednocześnie w znacznie większym stopniu skoncentrowany jest on obiektach o charakterze infrastrukturalnym. Kapitał publiczny jest więc ważnym, choć mniejszościowym składnikiem całego kapitału zgromadzonego w gospodarce i, jak można oczekiwać, wywiera pewien wpływ na produktywność sektora prywatnego.

[17] Badanie to kontroluje m.in. wyjściowy poziom produktu, przeprowadza testy endogeniczności zmiennych za pomocą równań instrumentalnych i uwzględnia obecność ograniczenia budżetowego rządu.

wzrost gospodarczy w okresie powojennym. Ponieważ jednocześnie, według danych OECD, niemal sto procent uczniów w tych państwach (a także w wielu krajach rozwijających się) na poziomie szkoły podstawowej i średniej uczęszcza do szkół publicznych (por. OECD 2004), wzrost skolaryzacji musiał wiązać się ze wzrostem wydatków na edukację.[18] Nic dziwnego więc, że w 92 procentach prac analizowanych przez Nijkampa i Poota (2003) potwierdzono pozytywny związek między wzrostem gospodarczym, a wydatkami publicznymi na kształcenie. Jedyną pracą w ich próbie[19], która uznała, że nie można jednoznacznie określić wpływu publicznych wydatków na edukację na wzrost gospodarczy była analiza przeprowadzona przez Levine'a i Renelta (1992), w której bardzo konsekwentnie przestrzegano zasady odrzucania zmiennych, które traciły wiarygodność statystyczną w wyniku zmiany w specyfikacji modelu. Wydatki publiczne na edukację nie były w tym względzie wyjątkiem. W istocie rzeczy, autorzy ci odrzucili z podobnych względów w zasadzie wszystkie miary fiskalne, przy czym wydatki na edukację należały do stosunkowo najbardziej odpornych na zmianę specyfikacji modelu z rozpatrywanych w tej pracy kategorii wydatków i dochodów publicznych. W późniejszych pracach obraz tej relacji też nie jest w pełni jednoznaczny. O ile np. Benos (2004) dla krajów OECD oraz Bose et al. (2003) dla krajów rozwijających się stwierdzają generalnie silny pozytywny, statystycznie istotny i odporny na zmiany zbioru kontrolnego wpływ wydatków publicznych na edukację na wzrost, to Colombier (2004) uzyskuje wynik zbliżony do pracy Levine'a i Renelta, choć liczba regresji, w których w jego pracy publiczne wydatki na edukację wpływają pozytywnie na wzrost w sposób statystycznie istotny przewyższa liczbę tych, w których tę istotność tracą. Wydaje się, że jedną z prawdopodobnych interpretacji tych wyników jest to, że o ile w krajach rozwijających się wzrost wydatków na edukację przekłada się na szybki wzrost skolaryzacji, wywołując dość szybko silne efekty prowzrostowe, to, im bliżej dany kraj znajduje się do światowych liderów technologicznych, tym większe znaczenie w akumulacji kapitału ludzkiego zaczynają odgrywać czynniki jakościowe, które nie zawsze związane są z wielkością wydatków na edukację. W istocie rzeczy, według danych OECD (PISA 2004), choć istnieje pewna dodatnia korelacja między poziomem wydatków na jednego ucznia a efektami edukacji w krajach OECD, to jest ona stosunkowo słaba. W połączeniu z dowodami świadczącymi o malejących korzyściach skali w sektorze edukacyjnym (por. Gong et al. (2001)) oznacza to także, że o ile kraje rozwijające się mogą stosunkowo dużo zyskać na zwiększeniu poziomu skolaryzacji finansowanym zwiększonymi wydatkami publicznymi na edukację, to wraz z powiększaniem się zasobów kapitału ludzkiego, coraz większy akcent powinien być kładziony na kwestie jakościowe, niekoniecznie wymagające wyższych wydatków edukacyjnych.

Kolejnym, wskazywanym przez teorię, czynnikiem długookresowego wzrostu są innowacje. Z tego względu, naturalnym obszarem zainteresowania badań z zakresu empirii wzrostu są związki między publicznymi i prywatnymi wydatkami na działalność badawczorozwojową a wzrostem gospodarczym. Problemem tego rodzaju badań jest jednak niewielka dostępność danych i bardzo krótkie szeregi czasowe. W rezultacie, artykułów na ten temat jest relatywnie niewiele, a te które są muszą silnie ograniczać liczbę zmiennych kontrolnych, ze względu na ryzyko utraty mocy testów. Dlatego też uzyskiwane jak dotąd wyniki należy traktować z pewną ostrożnością. Warto przypomnieć krytykę Jonesa (1995), który zauważył, że mimo znacznego wzrostu liczby naukowców w okresie powojennym, w krajach rozwiniętych można zidentyfikować brak trendu lub nawet trend spadkowy reszty Solowa. Innymi słowy, rosnące wydatki na badania i rozwój w krajach będących światowymi liderami technologicznymi wydają się nie zapobiegać spadkowi produktywności od połowy lat siedemdziesiątych.[20] Po części wynik ten można wytłumaczyć także tym, że wiele odkryć naukowych ma charakter przede wszystkim poznawczy, nie znajdując bezpośredniego zastosowania w praktyce[21], zaś droga innych do etapu wdrożenieniowego może być bardzo długa. Z tego względu o związkach między badaniami naukowymi a wzrostem świadczą przede wszystkim prace mikroekonomiczne (por. np. Nadiri (1993)) wskazujące na pozytywne oddziaływanie ze strony prac badawczo-rozwojowych na wzrost

[18] W przypadku studiów wyższych odsetek ten jest mniejszy, lecz nadal bardzo wysoki w większości państw świata.

[19] Trzeba podkreślić, że liczba prac zajmującym się tym zagadnieniem jest znacznie mniejsza niż liczba artykułów posługujących się miarami niefiskalnymi takimi jak np. skolaryzacja czy indeks jakości Barro-Lee. W próbie Nijkampa i Poota (2003) prac uwzględniających publiczne wydatki na edukację jest zaledwie 12.

[20] Jest to tzw. *productivity slowdown puzzle*. Należy jednak zaznaczyć, że jak się wydaje pod koniec lat dziewięćdziesiątych doszło do przełamania tego negatywnego trendu w niektórych krajach OECD.

[21] Należy zaznaczyć, że czasem takie zastosowanie zostaje znalezione po kilkudziesięciu latach od pierwszego odkrycia.

produktywności gałęzi przemysłowych i przedsiębiorstw w USA. Istniejące badania panelowe na danych OECD z lat 1980-1998 (por. Guellec i Pottelsberge (2001)) potwierdzają ten wynik wskazując, że kluczowe znaczenie w tym względzie mają zarówno publiczne jak i prywatne wydatki na prace badawczo rozwojowe[22]. Szacunki elastyczność tempa wzrostu produktywności względem wydatków na B&R szacują oni na około 0.15-0.30, zwracając jednocześnie uwagę, że wśród wydatków publicznych negatywny wpływ na wzrost mają wydatki na badania w zakresie obronności. Jednocześnie bardzo ważnym czynnikiem wzrostu produktywności jest dyfuzja innowacji, na co zwracają uwagę m.in. Branstetter i Sakakibara (1998) czy Evenson i Singh (1997). Jak argumentują Guellec i Pottelsberge (2001) polityka rządu o charakterze regulacyjnym i instytucjonalnym jest w tym względzie kluczowa.

4.4.4 Transfery społeczne

Z punktu widzenia zarówno neoklasycznej jak i endogenicznej teorii wzrostu, wydatki transferowe, same w sobie, powinny być w długim okresie neutralne dla dynamiki zmian produktu. Dzieje się tak, gdyż nie wpływają one[23] ani na stopę akumulacji kapitału fizycznego, ani na pojawianie się i wdrażanie innowacji, ani na wyniki procesu edukacji.[24] Z tego względu, stosunkowo niewiele prac próbowało uchwycić związek między transferami społecznymi a stopą wzrostu w długim okresie. Atkinson (1999) na podstawie swojego przeglądu literatury twierdzi, że dostępne dowody empiryczne są w tym względzie niejednoznaczne. Jako przykłady problemów empirycznych można podać artykuły DeAvilli i Straucha (2003) oraz Benosa (2004). O ile pierwszy z nich identyfikuje silnie negatywną i statystycznie istotną oraz odporną na zmiany specyfikacji modelu relację między wydatkami społecznymi a wzrostem w krajach EU15, to drugi posługując się próbką krajów OECD znajduje U-kształtną[25] zależność między wydatkami społecznymi a wzrostem, przy czym nie zachowuje się ona w pełni stabilnie przy zmianach zbioru kontrolnego. Znacznie lepiej teoretycznie i empirycznie ugruntowane (por. Rozdziały 2, 3, 5 i 6 w niniejszej części opracowania) są twierdzenia mówiące o związkach między wydatkami społecznymi a podażą pracy. Teoria przewiduje, że wydatki transferowe, subwencjonujące czas wolny osób w wieku roboczym, powinny prowadzić do spadku ich aktywności zawodowej, a przez to także liczby pracujących i poziomu produktu per capita. Hipoteza ta znajduje potwierdzenie w obserwacjach. Z tego względu wydaje się, że, choć prawdopodobnie związek między transferami społecznymi a wzrostem gospodarczym w długim okresie jest stosunkowo słaby i ujawnia się raczej gdy ich poziom jest dostatecznie duży, to już korelacja z poziomem produktu jest wyraźnie ujemna.

4.5 Podatki a wzrost gospodarczy w długim okresie

Zgodnie z konwencjonalnym przekonaniem, wpływ podatków na wzrost gospodarczy powinien być jednoznacznie negatywny. Jednocześnie jednak od strony teoretycznej przewidywania takie formułują bezpośrednio tylko modele zakładające występowanie efektów skali, które jak to zostało przedstawione, nie mają wsparcia empirycznego. Zarówno w modelu neoklasycznym jak i modelach typu Jonesa (1995) lub Dinoupolous i Thompson (1998) długookresowe tempo wzrostu jest w zasadzie egzogeniczne wobec działań rządu, w tym także podatków, chyba, że mogą one wpływać na tempo powstawania i wdrażania innowacji. To samo można powiedzieć w przypadku modeli z akumulacją kapitału ludzkiego.[26] Także analiza szeregów czasowych nie daje przekonujących prze-

[22] Jednocześnie społeczna stopa zwrotu z wydatków prywatnych jest wyższa, choć ważne są także interakcje z wydatkami publicznymi, które są tym efektywniejsze im wyższe są wydatki prywatne.

[23] Podobnie jak w przypadku pozostałych wydatków rozdzielamy tu bezpośredni wpływ opodatkowania finansującego transfery i samych transferów.

[24] Należy zastrzec, że niekiedy argumentuje się, że wysoki poziom transferów społecznych może biorąc obniżać krajową stopę oszczędności, zmniejszając zachęty do oszczędzania z myślą o emeryturze. Jednocześnie jednak kraje europejskie, w których poziom transferów jest bardzo wysoki, mają także wysokie stopy oszczędności. Efekt ten nie może więc być zbyt silny, jeśli w ogóle występuje. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że w perspektywie cyklu życia ekwiwalencja ricardiańska zachodzi z dobrym przybliżeniem.

[25] Innymi słowy zdaniem tego autora istnieje poziom wydatków społecznych który minimalizuje stopę wzrostu produktu na głowę. Zarówno powyżej jak i poniżej tego poziomu wzrost miałby być wyższy. Wydaje się, że ze względu na wątpliwe teoretyczne uzasadnienie tego wyniku oraz brak odporności na zmiany specyfikacji modelu, trzeba go traktować z dużą ostrożnością.

[26] Wpływ podatków na akumulację kapitału ludzkiego jest teoretycznie i empirycznie słabo rozpoznany.

słanek do twierdzenia, że podatki mają istotny wpływ na stopę wzrostu w długim okresie. W istocie rzeczy, przeciętna stopa wzrostu w takich krajach jak USA, Wielka Brytania czy Norwegia była na przestrzeni ostatniego stulecia w zasadzie stała[27], podczas gdy w tym samym czasie przeciętny poziom opodatkowania wielokrotnie się zwiększył (por. Stokey i Rebelo (1995), Myles (2000)). Albo więc wpływ podatków samych w sobie na wzrost w długim okresie jest niewielki, albo ich ewentualne negatywne oddziaływanie zostało zneutralizowane przez pozytywny wpływ innych czynników np. produktywnych wydatków rządowych. Możliwe jest także, że zmiany opodatkowania wpływają tylko przejściowo i stosunkowo krótko na stopę wzrostu, będąc dla niej neutralne w długim okresie, a tym samym obniżają co najwyżej poziom produktu, a nie jego dynamikę.[28] Nie można też a priori wykluczyć hipotezy mówiącej, że np. przeciętna stopa wzrostu produktu na jednego mieszkańca w USA byłaby w ostatnim stuleciu wyższa niż obserwowane 2 punkty procentowe rocznie, gdyby podatki w tym czasie nie wzrosły. Ponieważ jednak stopa wzrostu PKB na głowę w tym kraju pozostaje w zasadzie niezmienna w niemal wszystkich[29] dziesięcioleciach XX wieku, teza ta wydaje się mało prawdopodobna. Także badania empiryczne nad determinantami wzrostu gospodarczego nie są w tej kwestii jednoznaczne[30]. Część z nich nie znajduje potwierdzenia tezy mówiącej, że przeciętne lub krańcowe stopy podatkowe zmniejszały stopę wzrostu (np. Easterly i Rebelo (1993), Agell et al. (1997), Mendoza et al. (1997)) część wręcz przeciwnie[31] (np. DeAvilla i Strauch (2003), Bose et al. (2003)), a inne (np. Kocherlakota i Yi (1997)) przedstawiają mieszane dowody.[32] Według Nijkampa i Poota (2003) sześć z dziesięciu artykułów zajmujących się związkiem między podatkami a wzrostem w ich próbie stwierdziło negatywną korelację, podczas gdy pozostałe były niekonkluzywne. Na podstawie przeglądu literatury trudno jest także powiedzieć, żeby w pracach, które stwierdzały negatywny wpływ podatków na wzrost w długim okresie, jednoznacznie wskazywano na jeden typ podatków (np. bezpośrednich), jako na źródło zniekształceń oddziałujących negatywnie na wzrost.

Niewątpliwym problemem empirycznym badań nad wpływem podatków na wzrost (por. Myles (2000)) jest to, że według teorii znaczenie mają przede wszystkim stawki krańcowe a nie przeciętne. Jednocześnie wyznaczenie wiarygodnych stawek krańcowych jest szczególnie trudne w międzynarodowych badaniach panelowych lub przekrojowych m.in. ze względu na znaczne komplikacje systemów podatkowych. Z tego względu, w regresjach bardzo często używa się udziałów podatków danego rodzaju w produkcie, jako przybliżenia stawek podatkowych, godząc się na niewątpliwe obciążenie danych. Dlatego też np. Engen i Skinner (1996) szacując z osobna wpływ opodatkowania na podaż kapitału i pracy oraz na produktywność, dochodzą do wniosku, że tempo wzrostu w gospodarce USA wzrosłoby o 0.22 punktu procentowego w horyzoncie dziesięcioletnim[33] w odpowiedzi na zmniejszenie wszystkich krańcowych stawek podatkowych o 5 punktów procentowych. Większość tej zmiany przypadłaby na wzrost podaży pracy i wzrost produktywności, nieco mniej na wzrost inwestycji.

4.6 Podsumowanie

Podstawowym rozróżnieniem jakiego dokonano w Rozdziałach 1 i 2 niniejszej części było zwrócenie uwagi na inną naturę wpływu zmian w polityce fiskalnej na wzrost gospodarczy w krót-

[27] Proste przedłużenie trendu w roku 1900 na podstawie dostępnych wtedy danych pozwoliłoby przewidzieć produkt przypadający na jednego mieszkańca w USA w roku 2000 z błędem nie przekraczającym 5 procent.

[28] Poprzez np. obniżenie podaży pracy lub stopy inwestycji. Warto jednak zauważyć (por. Część II), że w ostatnich kilkudziesięciu latach (po odfiltrowaniu krótkookresowych szoków) w niemal wszystkich krajach OECD jednocześnie rosły podatki (także te nałożone bezpośrednio na pracę), spadała przeciętna tygodniowa liczba godzin spędzanych w pracy i wzrastał współczynnik aktywności zawodowej i zatrudnienia.

[29] Wyjątki to – odpowiadające sobie symetrycznie co do tempa wzrostu – Wielki Kryzys i okres koniunktury II Wojny Światowej.

[30] Przegląd badań empirycznych zajmujących się związkami między podatkami a wzrostem znajduje się w artykule Mylesa (2000).

[31] Z przyczyn podanych na wstępie, cytujemy tylko prace, które kontrolują wyjściowy poziom produktu.

[32] Innymi słowy wskazywano w nich, że niektóre podatki obniżają wzrost w sposób odporny na zmiany zmiennych kontrolnych i specyfikacji ograniczenia budżetowego, inne zaś są znacznie mniej stabilne pod tym względem.

[33] Wydaje się, że wynik ten, ze względu na przyjęte podejście należy traktować jako szacunek przejściowego podniesienia się stopy wzrostu, gdyż zarówno kapitał ludzki jak i stopa inwestycji mogą wzrosnąć tylko w ograniczonym stopniu. Autorzy jednak nie podają pełnej funkcji reakcji na impuls.

kim i długim okresie. Przedstawione argumenty przekonują, że znacznie silniejsze wsparcie w teoretycznej literaturze ekonomicznej znajduje teza o przejściowym niż permanentnym oddziaływaniu zmian w wydatkach i dochodach publicznych na stopę wzrostu gospodarczego, przynajmniej w zakresie rozmiarów sektora publicznego obserwowanego w świecie współczesnym. Nie oznacza to oczywiście, że zmiany w polityce fiskalnej oraz kompozycji dochodów i wydatków publicznych nie oddziałują w ogóle na tempo wzrostu gospodarczego, a jedynie to, że ich wpływ na tempo wzrostu produktywności ma charakter przejściowy i stosunkowo szybko wygasający, rzadko kiedy wykraczając poza horyzont cyklu koniunkturalnego.

Przedstawione w niniejszym rozdziale przesłanki empiryczne wydają się potwierdzać te przewidywania teoretyczne. Większość potencjalnych fiskalnych i niefiskalnych determinantów wzrostu gospodarczego jest nieodporna na zmianę specyfikacji modelu. Dotyczy to w szczególności takich zmiennych jak konsumpcja publiczna, transfery społeczne, czy podatki. Ich wpływ na wzrost gospodarczy w długim okresie wydaje się być słaby, choć jeśli występuje, to jest ujemny. Dzieje się tak dlatego, że jak to uzasadniono w Rozdziale 1 długookresowy wzrost gospodarczy jest niemożliwy bez nieustannego podnoszenia produktywności kapitału i pracy. Jak to podkreślono obszar ten jest w znacznie większym stopniu obszarem oddziaływania polityki strukturalnej, niż polityki fiskalnej rozumianej jako wypadkowa skali, struktury dochodów i wydatków publicznych. Jednakże, jak można sądzić na podstawie przedstawionych w Rozdziale 1 argumentów teoretycznych, zmiany w wysokości i strukturze wydatków i dochodów publicznych mogą mieć w przypadku krajów rozwijających się duże znaczenie dla tempa konwergencji, zwłaszcza gdy towarzyszą im podnoszące zdolność do absorpcji innowacji reformy instytucjonalne. W świetle przytoczonych w niniejszym rozdziale badań empirycznych najlepsze efekty *ceateris paribus* uzyskują te kraje rozwijające się, w których struktura wydatków publicznych sprzyja podnoszeniu produktywności w sektorze prywatnym. Wydaje się przy tym, że czynnikami oddziałującymi szczególnie silnie na wzrost gospodarczy i poziom produktu są inwestycje, kapitał ludzki oraz badania naukowe. Tym samym największy pozytywny wpływ na tempo konwergencji osiągają kraje rozwijające się, finansujące rozwój infrastruktury, zwiększające wielkość kapitału ludzkiego dzięki podniesieniu dostępności i jakości edukacji oraz tworzeniu i dyfuzji innowacji poprzez finansowanie nauki.

Dowody empiryczne dotyczące krajów OECD wskazują, że wraz ze stopniowym zaawansowaniem procesu nadganiania, coraz większą rolę odgrywają aspekty jakościowe. I tak o ile w początkowej fazie rozwoju samo podniesienie wskaźników skolaryzacji i wydłużenie średniego okresu nauki oddziałuje pozytywnie na wzrost, to z czasem coraz większą rolę w wyborze publicznym odgrywać powinny mierzalne wyniki edukacji. Wobec wagi, jaką dla procesu rozwoju ma dyfuzja innowacji, której sprzyjają potwierdzone empirycznie związki z komplementarnym kapitałem ludzkim i krajowymi wydatkami na badania i rozwój, szczególnie ważne z punktu widzenia procesu konwergencji wydaje się finansowanie publiczne badań naukowych i kształcenia w naukach ścisłych i stosowanych. Należy jednak podkreślić, że zakres danych empirycznych jest w tym obszarze stosunkowo ograniczony. Jednocześnie dowody świadczące o malejących korzyściach skali w sektorze edukacyjnym przekonują, że ważnym elementem polityki rządu powinno być dbanie o ciągłe podnoszenie jego produktywności. Z kolei w obszarze infrastruktury obserwuje się zarówno dodatni wpływ wydatków na kapitał publiczny na wzrost, jak i pozytywne oddziaływanie wzrostu na zasób kapitału publicznego.

Ponieważ wydatki publiczne wymagają finansowania, należy pamiętać o potencjalnie negatywnym wpływie opodatkowania na poziom produktu, znajdującym potwierdzenie w obserwacjach. Z punktu widzenia polityki zainteresowanej maksymalizacją poziomu produktu per capita, o ile podniesienie opodatkowania może mieć uzasadnienie jeśli ma sfinansować produktywne wydatki rządu, to jego przeznaczanie na konsumpcję publiczną lub transfery społeczne wiąże się z ryzykiem przejściowego spadku tempa wzrostu i trwałego obniżenia dobrobytu za sprawą zmniejszenia się podaży pracy i wyparcia inwestycji prywatnych. Ryzyko to jest tym większe im niższa jest efektywność sektora publicznego w dostarczaniu dóbr i usług oraz im bardziej wydatki transferowe mają charakter dezaktywizujący. W takim wypadku produkt spadnie permanentnie. Omówienie empirycznych badań mnożników fiskalnych, oceniających siłę zmian w poziomie produktu w reakcji na zmiany w dochodach i wydatkach publicznych, prezentujemy w rozdziale następnym.

5
Polityka fiskalna w krótkim okresie – ustalenia empiryczne

5.1 Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale opisujemy wyniki prac empirycznych szacujących wpływ szoków fiskalnych na koniunkturę gospodarczą. Literatura empiryczna na ten temat ma cztery zasadnicze filary. Na pierwszy składają się artykuły opisujące mnożniki implikowane przez kalibrowane empirycznie modele równowagi ogólnej, drugi konstytuują badania poświęcone bezpośrednim estymacjom empirycznym mnożników fiskalnych, dokonywanych na ogół za pomocą strukturalnych modeli VAR, trzeci tworzą prace zajmujące się identyfikacją mnożników wyznaczonych na podstawie symulacji estymowanych empirycznie modeli makroekonomicznych, natomiast czwarty formują studia, wyciągające wnioski z bezpośredniej obserwacji epizodów fiskalnej ekspansji i konsolidacji, ze szczególnym uwzględnieniem ekspansywnej fiskalnej kontrakcji. Ponieważ kompleksowy i bardzo kompletny przegląd badań empirycznych nad skutecznością polityki fiskalnej został stosunkowo niedawno przygotowany przez Hemminga, Kella i Mahfouz (2002) stanowi on główne źródło wykorzystywane w niniejszym rozdziale. Dodatkowo w niektórych miejscach omawiamy badania przeprowadzone później, albo nie ujęte w wymienionym artykule źródłowym.

5.2 Symulacje w oparciu o kalibrowane modele równowagi ogólnej

Pierwszym typem badań, próbujących oceniać potencjalną skuteczność polityki fiskalnej w krótkim i długim okresie, są prace wykorzystujące dynamiczne modele równowagi ogólnej. Zasadniczo rzecz biorąc, badania te są, co do idei, podobne do przeprowadzonej w Rozdziale 2 szczegółowej analizy modeli RBC i NSK, choć zakres ich szczegółowości jest na ogół mniejszy. Początkowe prace analizujące oddziaływanie polityki fiskalnej na gospodarkę w tej konwencji dotyczą wariantów modelu neoklasycznego, natomiast późniejsze uwzględniają także różnorodne niedoskonałości rynku jak rosnące przychody skali, podatki zniekształcające, konkurencja monopolistyczna, czy gospodarkę dwusektorową z kosztowną realokacją kapitału między nimi. Należy podkreślić, iż znacząca większość modeli była kalibrowana na podstawie danych USA, jednym wyjątkiem jest Ardagna (2001), która wykorzystuje dane dla krajów europejskich. Nie jest więc możliwe międzynarodowe porównanie wyników tej kategorii analiz, które jednak zostanie przeprowadzone w kolejnych punktach.

Dalsza część niniejszego paragrafu podsumowuje osiągnięte wyniki, podążając w ogólnym zarysie za artykułem Hemminga, Kella i Mahfouza (2002), i konfrontując zebrane przez nich wnioski z literatury naszymi symulacjami przedstawionymi w Rozdziale 2. Przyjmujemy następującą konwencję: dodatni mnożnik w odpowiedzi na wzrost wydatków publicznych o 1 procent PKB oznacza wzrost poziomu produktu o X procent PKB, natomiast dodatni mnożnik w przypadku wzrostu dochodu z podatków o 1 procent PKB oznacza spadek poziomu produktu o X procent PKB. Należy wyraźnie podkreślić, że wszystkie wyniki w tym rozdziale dotyczą zmiany poziomu produktu – odchylenia od poziomu potencjalnego – nie zaś tempa zmian produktu.

Podobnie jak w omówionych modelach RBC i NSK, prawie wszystkie dostępne w literaturze badania, szacujące mnożniki fiskalne na podstawie własności kalibrowanych modeli równowagi ogólnej, zgadzają się, że produkt reaguje pozytywnie na nieantycypowany wzrost konsumpcji publicznej finansowany spadkiem transferów. Dzieje się tak, dzięki opisanemu w Rozdziale 2, dochodowemu mechanizmowi transmisji. Skala mnożników zależy od podstawowych parametrów – mię-

dzyokresowej elastyczności podaży pracy oraz trwałości szoku fiskalnego – ale w większości badań zawiera się w przedziale 0.3-1.2. Kilka modeli równowagi ogólnej (np. Aiyagari et. al. (1992), Baxter i King (1993), Devereux, Head i Lapham (1996) implikuje, że szoki permanentne wydatków publicznych mają większy wpływ na produkt niż szoki chwilowe. Jest to generalnie zgodne z przedstawionymi przez nas szacunkami efektów trwałych i przejściowych szoków w modelu RBC. W modelu NSK, ze względu na obecność frykcji, bezpośrednie reakcje na szok były na ogół zbliżone, niezależnie od trwałości szoku. Generalnie kształty funkcji reakcji na impuls są analogiczne do przedstawionych w Rozdziale 2 wyników naszych symulacji – krótkookresowa odpowiedź jest silniejsza niż długookresowa, jeżeli impuls ma charakter przejściowy.[1]

Odrębną kwestią, którą omawialiśmy bardzo szczegółowo w rozdziale poświęconym teorii, jest zagadnienie wpływu zmian w różnych typach wydatków rządowych na koniunkturę gospodarczą. Analizuje je między innymi Ardagna (2001), porównując reakcję produktu na permanentny, nieantycypowany i finansowany długiem wzrost wydatków publicznych na dobra oraz wynagrodzenia w sektorze publicznym. Reakcja gospodarki na oba szoki jest odmienna – pierwszy z nich ma niewielki, ale pozytywny wpływ na produkt, drugi przeciwnie – silniejszy i negatywny. Wyniki te dotyczą zarówno krótkiego okresu jak i przypadku, gdy wzrost wydatków jest finansowany zmianą poziomu transferów. Mechanizm transmisji oraz efekty w cytowanej pracy są więc analogiczne do opisanego w Rozdziale 2 wpływu wzrostu zatrudnienia publicznego na produkt w modelach RBC i NSK, co wynika z modelowego założenia, że zatrudnienie publiczne nie ma znaczenia dla poziomu produktywności w sektorze prywatnym (por. Rozdział 2) i ogranicza wpływ efektu dochodowego dla zmian podaży pracy. Gdyby nie było ono spełnione (co w pewnym zakresie jest prawdopodobne) można nawet oczekiwać ujemnych mnożników fiskalnych. Dla wpływu szoków fiskalnych na produkt i zatrudnienie kluczowe, w tej klasie modeli, jest bowiem ich oddziaływanie na produktywność w sektorze prywatnym – z tego też względu Baxter i King (1993) wskazują, że wzrost wydatków na inwestycje publiczne zwiększa produkt pod warunkiem, że pociąga za sobą wzrost produktywności w sektorze prywatnym.

Szczegółowo omówioną w Rozdziale 2 rolę finansowania wydatków rządowych analizują Baxter i King (1993), skupiając się na podatkach zniekształcających. Zakładając stałą podaż pracy, szacują oni mnożnik na poziomie -1.1.[2]

Przy elastycznej podaży pracy mnożnik może osiągnąć poziom -2.5. Innymi słowy, wzrost podatków zmniejsza produkt ponad proporcjonalnie, gdyż wiąże się ze zmniejszeniem skłonności do inwestycji i podaży pracy oraz spadkiem bazy podatkowej, co implikując względnie silniejszy wzrost podatków niż wydatków. Zgodnie z wnioskami Rozdziału 2, chwilowy wzrost wydatków finansowany podatkami także ma negatywny wpływ na produkt nawet w krótkim okresie. Efekt ten występuje również w pracy Ludvigsona (1996). W wypadku modelu rozważanego przez Haque'a, Montiela i Symansky'ego (1991), w następstwie chwilowego wzrostu konsumpcji publicznej finansowanego długiem zagranicznym, po przejściowym spadku produktu w późniejszym okresie następuje jego wzrost. Finansowanie zewnętrzne przy braku sterylizacji powoduje, że ekspansja fiskalna jest wzmacniana polityką monetarną i niższe stopy procentowe stymulują inwestycje (oraz inflację). Także w tym wypadku, założenia odnośnie sposobu finansowania wydatków rządowych mają istotne znaczenie dla konsekwencji szoków fiskalnych.

Warto zauważyć, że literatura przedmiotu sugeruje, że mnożniki podatkowe (będące mnożnikami ,,keynesowskimi'') mogą różnić się zależnie od typu podatku. Innymi słowy, to jak silnie wzrośnie (w krótkim okresie) produkt zależy od tego, jakim podatkiem finansowany będzie wzrost deficytu i jego późniejsza spłata. Zagadnieniem tym zajmują się między innymi Dotsey (1994), Ludvigson (1996) i Ardagna (2001). Ich wyniki są zbieżne z wynikami naszych symulacji z Rozdziału

[1] Jedynie Baxter i King (1993) uzyskali mnożniki, które są większe w długim okresie niż w krótkim, zaś Ramey i Shapiro (1997), przeciwnie, otrzymali reakcję produktu osiągającą maksimum po dwóch okresach, a następnie spadającą w sposób ciągły. Jest to efektem szczególnej specyfikacji tych modeli – Baxter i King (1993) używają modelu RBC bez żadnych frykcji a impulsy zależne są od sposobu finansowania wydatków (transfery lub podatki zniekształcające), Ramey i Shapiro (1997) definiują szoki fiskalne w powiązaniu z egzogenicznymi zmianami wydatków na obronność, które jednak wpływają na produktywność w jednym z dwóch sektorów modelu tych autorów.

[2] Dla, jak podkreślają Hemming, Kell i Mahfouz (2002), zakresu parametrów zgodnego z literaturą przedmiotu.

2. W szczególności, produkt maleje początkowo w następstwie wzrostu podatków kapitałowych i dochodowych, przy czym podatek dochodowy ma znacznie bardziej negatywny bezpośredni wpływ. Z kolei, finansowana deficytem obniżka podatku kapitałowego zwiększa produkt, o ile spłata długu jest następnie finansowana transferami, jeśli jednak zamiast tego podniesiony zostanie podatek dochodowy – produkt spadnie. Co więcej (por. Rozdziały 2 i 3 oraz Ludvigson (1996)), siła oddziaływania zależy od elastyczności podaży pracy oraz trwałości długu.

5.3 Estymacje mnożników fiskalnych w oparciu o metody nowej ekonometrii

Kolejnym typem badań empirycznych spotykanych w literaturze, które zajmują się wpływem polityki fiskalnej na koniunkturę gospodarczą, są estymowane modele typu VAR. Ostatnia dekada przyniosła rozwój tej dziedziny badań, przeprowadzonych dla Stanów Zjednoczonych, ale także szeregu państw europejskich. Należy podkreślić, iż modele typu VAR znacznie szerzej zostały do tej pory wykorzystane do analizy polityki monetarnej. Jak zauważają Mountford i Uhlig (2002), trudności z użyciem modeli tej klasy do analizy polityki fiskalnej są trojakiej natury.

Po pierwsze, impulsy fiskalne często nie mają charakterów zaburzeń nieantycypowanych, gdyż ich wystąpienie poprzedza debata publiczna i są one uwzględniane w decyzjach gospodarczych już przed uchwaleniem dostosowania fiskalnego – szczególnie istotne wydaje się być to w przypadku zmian podatkowych. Po drugie, problematyczne jest odseparowanie w ewolucji zmiennych fiskalnych zmian dyskrecjonalnych i związanych z cyklem koniunkturalnym. Po trzecie, określenie impulsu fiskalnego jest niejasne – w istocie rzeczy, w różnych artykułach są one definiowane odmiennie, od uznaniowego ich wskazania, np. poprzez powiązanie ich ze zmianami wydatków na obronność (Ramey i Shapiro (1997)), przez przyjęcie, że zmienne fiskalne są egzogeniczne względem pozostałych zmiennych uwzględnionych w modelu VAR (por. Blanchard i Perotti (2002), Fatás i Mihov (2001)), po identyfikację impulsów fiskalnych w oparciu o restrykcje odnośnie kierunku reakcji zmiennych w modelu na dany rodzaj rozważanego zaburzenia, jak szok fiskalny, monetarny, efekt cykliczny (por. Mountford i Uhlig (2002)).

Generalnie należy uznać, iż modele VAR wskazują na dodatnie mnożniki wydatkowe, innymi słowy – na ,,keynesowski'' charakter gospodarki w krótkim okresie. Wpływ szoków fiskalnych na produkt analizowany był przy użyciu różnego typu metod ekonometrycznych przede wszystkim dla USA (por. np. Perry i Schultze (1993), Romer i Romer (1994), Ramey i Shapiro (1997), Edelberg, Eichenbaum i Fisher (1999), Weber (1999), Blanchard i Perotti (2002)), lecz także innych krajów OECD (Matsuoka (1996), Bruneau i de Bandt (1999), van Aarle, Garretsen i Gobbin (2001), Bayoumi (2002), Kuttner i Posen (2002), IMF (2002), Perotti (2002)). Analizy dotyczące USA wykazały np. pozytywny wpływ na wzrost ze strony finansowanego deficytem zwiększenia wydatków na obronność, widoczną zwłaszcza w epizodach wojennych (wojna koreańska, wietnamska i zimna wojna okresu Reagana). Estymowane funkcje reakcji na impuls wydatkowy są w tym wypadku jakościowo podobne do zaprezentowanych na rysunkach 5.1 i 5.2, tzn. istotny początkowo wpływ na produkt wyższych wydatków wojskowych (mnożniki rzędu 0.2-0.6, a niekiedy nawet większe (por. Eisner (1989)), wygasający jednak po około 4-8 kwartałach. Wydaje się przy tym, iż starsze prace przeszacowywały wpływ polityki fiskalnej na produkt, ponieważ w niewystarczającym stopniu uwzględniano współzależność zmiennych fiskalnych oraz makroekonomicznych.

Z kolei estymacje modeli dla innych krajów OECD wykazują, że mnożniki fiskalne mogą zauważalnie różnić się pomiędzy poszczególnymi krajami. Istotne (rzędu 0.1-0.9) krótkoterminowe mnożniki wydatkowe zidentyfikowano m.in. dla Japonii, Kanady, Australii i Niemiec. Z kolei mnożniki długoterminowe są często ujemne. W przypadku mnożników podatkowych rozpiętości są mniejsze, choć mnożniki te także są dodatnie, co wskazuje na negatywny wpływ wzrostu opodatkownia na poziom produktu. Ponadto mnożniki podatkowe niższe są niż wydatkowe (Hemming, Kell i Mahfouz (2002)).

Podstawowe wnioski kilku badań wykorzystujących metodologię VAR pokazane są w Tablicy 5.1. Wydaje się, że pozytywny wpływ wzrostu wydatków publicznych na poziom produktu pojawia

Tablica 5.1: Wpływ polityki fiskalnej na produkt (Estymacje modeli VAR)

Badanie	Kraj	Próbka	Mnożniki wydatkowe				Mnożniki podatkowe			
			Wpływ	Maksymalna wartość	Okres (1)	Długi termin	Wpływ	Maksymalna wartość	Okres (1)	Długi termin
Blanchard i Perotti (2002)	USA	1960-1997 (2)	0.8	1.3	(15)	1.0	0.7	0.8	(5)	0.2
		1960-1997 (3)	0.9	0.9	(1)	0.7	0.7	1.3	(7)	1.3
Fátas i Mihov (2001)	USA	1960-1999	0.1	0.3	(16)	0.2				
Mountford i Uhlig (2002)	USA	1955-2000	0.2	0.5	(3)	n/a	0.2	0.4	(9)	n/a
Perotti (2002)	USA	1960-2000	0.4	1.1	(15)	1.0	0.3	0.8	(7)	0.5
		1960-1979	0.7	1.6	(10)	–0.6	0.4	1.1	(13)	0.8
		1980-2000	0.1	0.5	(3)	–1.3	0.2	0.2	(1)	0.1
	Niemcy	1960-2000	1.3	1.3	(1)	0.9	0.3	0.3	(1)	0.1
		1960-1974	1.7	1.7	(1)	1.1				
		1974-2000	0.8	0.8	(1)	–0.7				
	Wielka	1960-2000	0.3	0.3	(1)	0.1				
	Brytania	1960-1979	0.5	0.9	(17)	0.8				
		1980-2000	–0.2	–0.1	(3)	–1.1				
	Kanada	1960-2000	0.4	0.5	(2)	0.2				
		1960-1979	0.6	0.9	(17)	0.9				
		1980-2000	0.1	0.2	(3)	–2.2				
	Australia	1960-2000	0.3	0.3	(1)	0.2				
		1960-1979	0.0	0.5	(5)	0.3				
		1980-2000	0.6	0.8	(14)	0.6				

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002)

(1) Liczby w nawiasach oznaczają liczba kwartałów po impulsie, kiedy reakcja zmiennej jest największa.

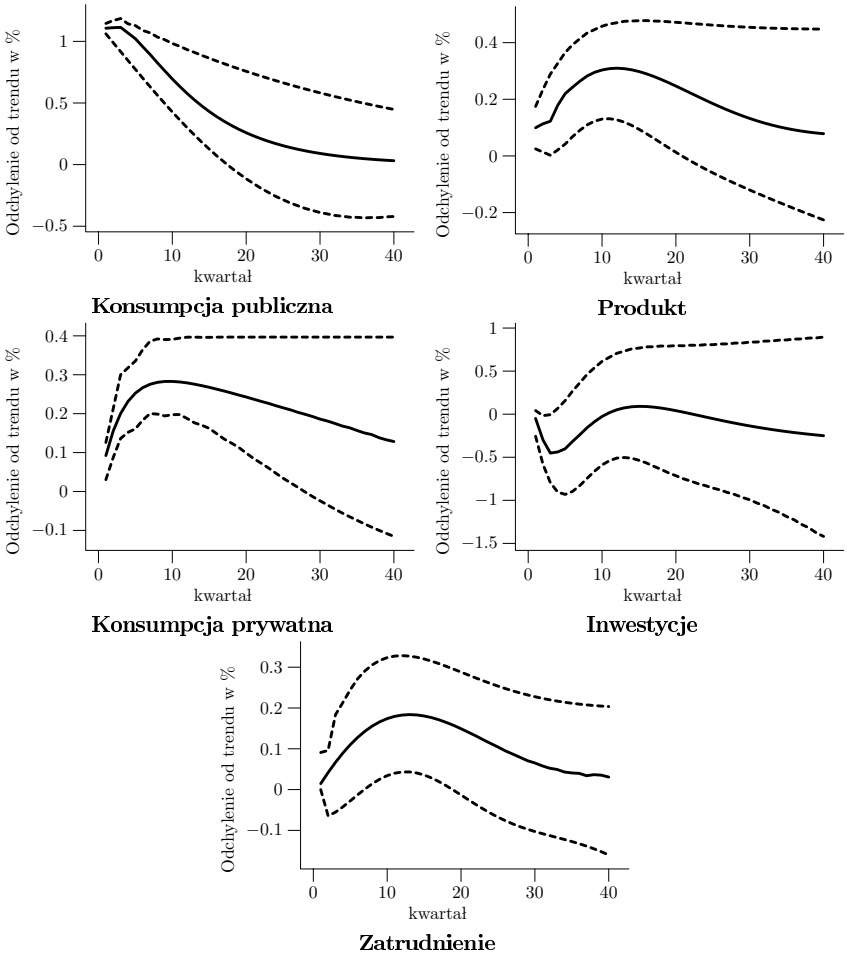
(2) Zakładając deterministyczny trend dla produktu.

(3) Zakładając stochastyczny trend dla produktu.

się już w bezpośrednim następstwie szoku, po czym nasila się w następnych miesiącach, jednakże okres, po którym odchylenie produktu od pierwotnej trajektorii osiąga maksimum, różni się między poszczególnymi gospodarkami, co unaocznia artykuł Perottiego (2002). Generalną prawidłowością jest stopniowy zanik pierwotnego impulsu, a w niektórych przypadkach mnożnik długookresowy jest nawet ujemny. Można przypuszczać, iż zależy to sposobu finansowania ekspansji wydatków, na co wskazują symulacje modeli równowagi ogólnej. Ponadto, początkowa reakcja produktu na obniżkę podatków jest mniejsza, jednakże w niektórych przypadkach długoterminowy efekt obniżenia podatków jest większy niż wzrostu wydatków finansowanych transferami. Warto zauważyć tendencję w wielu krajach do spadku mnożników fiskalnych w latach 80-tych i 90-tych w porównaniu do poprzednich okresów (por. Tablica 5.1 i Perotti (2002)).

W modelach typu VAR uwzględnia się wpływ impulsów fiskalnych także na inne zmienne makroekonomiczne, co pozwala na określenie kanału tranmisji szoków. Rysunek 5.1 przedstawia odpowiedź produktu, konsumpcji prywatnej, inwestycji i zatrudnienia na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent, sporządzoną w oparciu o symulacje strukturalnego modelu VAR autorstwa Gali'ego, López-Salido i Vallésa (2004). Z kolei Rysunek 5.2 ilustruje odpowiedź podstawowych agregatów estymowaną w oparciu o strukturalny model VAR zbudowany przez Burnside'a, Eichenbauma i Fishera (2003).[3]

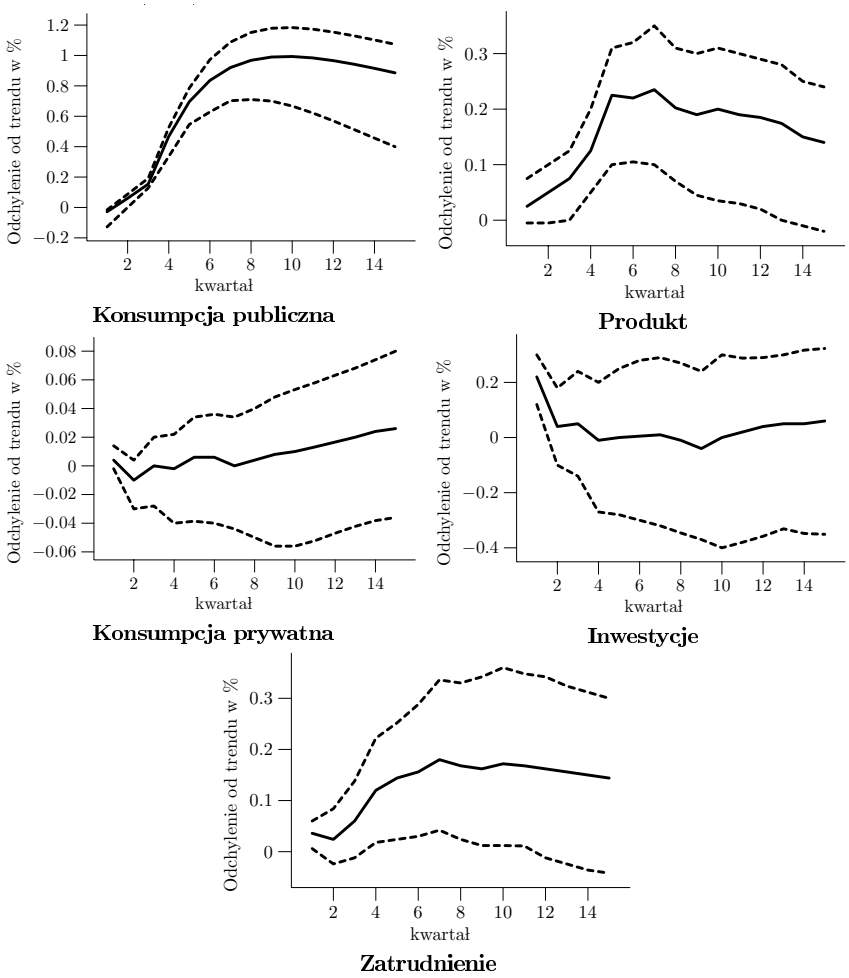
Rysunek 5.1 Estymowane IRFy w strukturalnym modelu VAR z pracy Gali'ego et al. (2004)



Źródło: Gali, López-Salido, Vallés (2004). Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent oraz 95 procentowy przedział ufności. Oś Y przedstawia odchylenie danej zmiennej w procentach od wartości w stanie ustalonym.

[3] Oba modele szacowane są na danych dla Stanów Zjednoczonych.

Rysunek 5.2 Estymowane funkcje reakcji na impuls w strukturalnym modelu VAR z pracy Burnside'a et al. (2003)



Źródło: Burnside, Eichenbaum i Fisher (2003). Wykresy przedstawiają reakcje poszczególnych zmiennych na wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent oraz 95 procentowy przedział ufności. Oś Y przedstawia odchylenie danej zmiennej w procentach od wartości w stanie ustalonym.

Estymacje te przekonują, że reakcją gospodarki na wzrost konsumpcji publicznej powinien być początkowy wzrost produktu i zatrudnienia. Uwzględniając, że konsumpcja publiczna stanowi ok. 20 procent PKB, wyniki te wskazują na bliski jedności mnożnik wydatkowy. Jest to rezultat często uzyskiwany w ramach literatury przedmiotu, choć szacunki na podpróbach np. dla okresów 1960-80 i 1980-2000 wskazują, iż wartość mnożnika maleje w czasie (por. Capet (2004)).

Wyniki obu prac nie są jednak tożsame w zakresie konsumpcji prywatnej i inwestycji. Estymacje dokonane przez Gali'ego et al. (2004) implikują wzrost konsumpcji prywatnej rzędu 1 procent w odpowiedzi na szok zwiększonej konsumpcji publicznej o 1 procent PKB oraz statystycznie nieistotną zmianę inwestycji. Z drugiej strony, szacunki Burnside'a et al. (2003) wskazują na statystycznie nieistotny wzrost konsumpcji publicznej i inwestycji. Wydaje się, że analizy empiryczne dokonywane na podstawie modeli typu VAR potwierdzają generalnie, że wzrost konsumpcji publicznej pociąga za sobą wzrost konsumpcji prywatnej. Przykłady zawierają artykuły Fatás i Mihov (2001), Perotti (2002), Gali, López-Salido, i Vallés (2004), Rotemberg i Woodford (1992), Ramey i Shapiro (1999), Edelberg, Eichenbaum i Fisher (1999), Cavallo (2003), Blanchard i Perotti (2002) oraz Perotti (2004), w których wzrost konsumpcji publicznej pociąga za sobą wzrost konsumpcji prywatnej. Co do zmian inwestycji, różnorodność wyników jest większa. Przeważają oszacowania braku istotnego wpływu zmian konsumpcji publicznej na inwestycje (np. Fatás i Mihov (2001), Burnside et al. (2003), Gali et al. (2004)), choć w części prac wpływ ten jest istotnie negatywny (Ramey i Shapiro (1999), Edelberg, Eichenbaum i Fisher (1999), (Blanchard i Perotti (2002), oraz Perotti (2004)).

Jednakże, estymacje Mountforda i Uhliga (2002) wskazują na niewielkie zmiany konsumpcji prywatnej oraz istotny spadek inwestycji w następstwie wzrostu konsumpcji publicznej. Praca ta jest także warta uwagi ze względu na odseparowanie wpływu polityki monetarnej i czynników cyklicznych, co jest istotne dla oceny wpływu polityki fiskalnej. Innymi słowy, autorzy ci kontrolują zarówno politykę pieniężną jak i szoki technologiczne, choć jak zauważają, szoki monetarne okazują się być nieistotne dla skutków zaburzeń fiskalnych, ale składnik cykliczny wpływa na otrzymywane wyniki. Zgodnie z tą estymacją, najwyższy mnożnik (rzędu 2) przypisany jest (nieantycypowanej) obniżce podatków finansowanej deficytem. Z drugiej strony, zwiększenie podatków przy stałych wydatkach (konsolidacja podatkowa) publicznych ma ,,keynsesowski'' efekt, tzn. działa destymulująco na gospodarkę, zmniejszając inwestycje, konsumpcję prywatną i produkt w krótkim okresie.

5.4 Estymacje mnożników fiskalnych w oparciu o symulacje modeli makroekonomicznych

Kolejnym rodzajem analiz są symulacje dużych modeli makroekonomicznych estymowanych na danych empirycznych. Przykładami takich modeli są np. model MULTIMOD używany przez IMF, INTERLINK pod egidą OECD, czy QUEST wykorzystywany przez Komisję Europejską, który szerzej zostanie omówiony dalej. Syntezę wyników tych modeli, zebranych przez Hemminga, Kella i Mahfouz (2002) zawierają Tablice 5.2, 5.3 i 5.4.

Podstawowym wnioskiem jest, iż modele tego typu przewidują standardowe keynesowskie zachowanie się gospodarki w krótkim okresie, gdyż mnożniki fiskalne w tym horyzoncie czasowym okazywały się być dodatnie we wszystkich typowych symulacjach polityki fiskalnej. Pewna rozbieżność dotyczy natomiast siły tych efektów. Za konsensus w ramach literatury można uznać oszacowania mnożników wydatkowych rzędu 0.6-1.4, choć należy podkreślić, iż zakres estymowanych krótkoterminowych mnożników jest szeroki (między 0.1 a 3.1). Można podejrzewać, iż wielkość mnożników zależy w pewnym stopniu od rozmiaru sektora finansów publicznych, mianowicie mnożniki uzyskiwane dla USA i Japonii są przeciętnie wyższe niż dla państw europejskich. Dalsgaard, André oraz Richardson (2001) przypisują to większej krótkoterminowej wrażliwości inwestycji względem produktu w Japonii. Z drugiej strony jednak, mnożniki dla Wielkiej Brytanii, gdzie udział sektora finansów publicznych w PKB i prowadzona polityka fiskalna są bardziej zbliżona do Stanów Zjednoczonych niż UE, niższe są niż w innych dużych państwach UE. Określenia jednoznacznych powiązań między wielkościami mnożników a „rozmiarem rządu" nie sposób więc dokonać na podstawie tego typu symulacji z dużym stopniem pewności.[4]

Pewne znaczenie w tym względzie ma fakt, iż jak zauważają Hemming, Kell i Mahfouz (2002) oszacowania mnożników ulegają modyfikacjom w czasie, a zakres ich zmienności maleje, podobnie jak wynika to z estymowanych modeli typu VAR. Przykładowo, Saito (1997) pokazuje, że mnożniki wyznaczone w oparciu o model makroekonomiczny Japan's Economic Planning Agency maleją w czasie. Ponadto, porównanie symulacji między różnymi modelami, sporządzonymi przez Bryanta et. al (1988), a następnymi przeglądami Bryanta, Hoopera i Manna (1993) oraz McKibbina (1997), wskazuje na mniejszy zakres mnożników w późniejszych pracach. Należy jednak podkreślić, iż w znacznym stopniu zmiany te odzwierciedlać mogą zmiany struktury używanych modeli.

Z dużym stopniem pewności można stwierdzić jednak (Hemming, Kell i Mahfouz (2002)), że krótkoterminowe mnożniki fiskalne są mniejsze dla zmian podatków niż zmian wydatków, na co wskazuje większość modeli makroekonomicznych (por. Tablica . W związku z tym, Bartolini, Razin i Symansky (1995) wnioskują na przykład, że wzrost podatków pośrednich i obniżka wydatków w relatywnie dużym stopniu zmniejsza poziom produktu w krótkim okresie, choć w długim skutek może być przeciwny. Z drugiej strony, konsolidacja fiskalna oparta na wyższym opodatkowaniu kapitału i pracy prowadzi do mniejszego spadku produktu w krótkim okresie, któremu jednak towa-

[4] Przykładowo, o ile modele Komisji Europejskiej oraz IMF implikują właściwie identyczną wrażliwość produktu względem wydatków rządowych w różnych dużych gospodarkach europejskich, to brytyjski model NIGEM wskazuje na wyższą wrażliwość we Włoszech niż we Francji, a OECD Interlink przeciwnie.

Tablica 5.2: Estymowane mnożniki fikalne na podstawie symulacji modeli makroekonomicznych

Badanie i model	Symulacja	Założenia odnośnie polityki monetarnej	Mnożniki					
			USA		Japonia		Niemcy	
			krótki	długi	krótki	długi	krótki	długi
Bryant et al. (1988)								
modele AO (1)	Nieantycypowana, permanentna obniżka	Zasób pieniądza nie zmieniony	1.2-2.0	0.0-1.9	1.2-2.7	0.1-3.1	1.0-2.4	-0.4-5.5
modele RO (2)	konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB	względem scenariusza bazowego	0.7-1.6	0.2-0.7	0.6-1.9	0.3-2.3	0.9-1.9	0.2-0.6
Bryant, Hooper, Mann (1993)								
modele AO (3)	Nieantycypowana, przejściowa obniżka	Cel nominalnego PKB	0.9-1.3	0.0-0.3	0.8-0.9	-0.1-0.1	0.6-0.9	-0.1-0.0
modele RO (4)	konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB		0.6-1.4	0.0-0.4	0.6-1.6	0.0-0.1	0.6-0.9	-0.1-0.0
model RO monetarystyczny (5)			0.1	0.0	0.6	0.0	0.6	0.1
modele AO (3)	Nieantycypowana, przejściowa obniżka	Cel kursu walutowego	0.9-1.3	–0.1-0.1	1.1	-0.2	0.9-1.3	0.0-0.2
modele RO (4)	konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB		0.9-1.5	0.0-0.1	1.0-2.3	-0.1-0.0	0.7	0.1
model RO monetarystyczny (5)			0.1	0.0	0.0	0.0		
McKibbin (1997)								
modele AO (3)	Nieantycypowana, trwała obniżka kon-	Stopy procentowe niezmienione względem	0.1-0.2	0.0-0.3			-0.1-0.0	0.0
modele RO (4)	sumpcji publicznej w USA o 1 p.p. PKB (6)	scenariusza bazowego	0.3-0.4	–0.0-0.1			–0.2-0.0	0.0
model RO monetarystyczny (5)			0.7	0.0			0.1	0.0
Richardson (1988)								
OECD INTERLINK	Długotrwały wzrost konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB	Stopy procentowe i kurs walutowy niezmienione względem scenariusza bazowego	1.3	1.3	1.2	1.5	1.0	0.6

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002).

Tablica 5.3: Estymowane mnożniki fikalne na podstawie symulacji modeli makroekonomicznych c.d.

Badanie i model	Symulacja	Założenia odnośnie polityki monetarnej	Mnożniki					
			USA		Japonia		Niemcy	
			krótki	długi	krótki	długi	krótki	długi
Dalsgaard, André, Richardson								
OECD INTERLINK	Długotrwały wzrost konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB	Stopy procentowe i kurs walutowy niezmienione względem scenariusza bazowego	1.1	0.1	1.7	0.5	1.1	-0.2
	Długotrwała obniżka podatku dochodowego o 1 p.p. PKB	Stopy procentowe i kurs walutowy niezmienione względem scenariusza bazowego	0.6	0.3	0.4	0.4	0.5	0.3
IMF (1996a)								
MULTIMOD	Długotrwała obniżka konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB	Zasób pieniądza niezmieniony względem scenariusza bazowego	1.1	–0.6				
	Długotrwały wzrost podatków o 1 p.p. PKB	Zasób pieniądza niezmieniony względem scenariusza bazowego	0.7	–0.2	0.4	0.4	0.5	0.3
IMF (1998)								
MULTIMOD	Długotrwały wzrost wydatków publicznych o 1 p.p. PKB	Cel kursu walutowego			1.5	-0.5		
		Cel inflacyjny			0.4	-0.2		
		Cel zasobu pieniądza			0.6	-0.3		

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002).

(1) Modele DRI, Komisji Europejskiej, Japanese Planning Agency, U.S. Federal Reserve i Wharton Econometrics.

(2) Modele zawierają model McKibbin-Sachs Global, MULTIMOD, model wielu krajów Johna Taylora i model Uniwersytetu Liverpool

(3) Modele NIESR, Canadian Department of Finance, OECD, i U.S. Federal Reserve.

(4) Modele zawierają model McKibbin-Sachs Global, MULTIMOD, model wielu krajów Johna Taylora.

(5) Model Liverpool P. Minforda.

(6) Mnożniki dla Niemiec określają efekt szoku fiskalnego w USA na gospodarkę niemiecką.

rzyszy większa długookresowa strata produktu w związku z niższym zatrudnieniem i mniejszym zasobem kapitału. Warto zwrócić uwagę, że wnioski te są zbliżone do symulacji teoretycznych przeprowadzonych w Rozdziale 2.

Powyższy przykład ilustruje kolejną generalną prawidłowość w ramach tego typu modeli – długoterminowe mnożniki (i wydatkowe i podatkowe) są generalnie wyraźnie mniejsze niż krótkoterminowe, modele te implikują więc znaczne efekty wypierania. Kilka modeli wskazuje nawet na negatywne mnożniki w długim okresie. Ponownie jest to paralela do modeli VAR. W większości wypadków podawane przedziały są bliskie zeru – co jest zgodne z przypuszczeniem o względnie niewielkim oddziaływaniu polityki fiskalnej na gospodarkę otwartą w długim okresie. W związku z tym, zakres oszacowań mnożników długookresowych jest znacznie bardziej jednolity między państwami niż krótkookresowych. Ważność zachowuje jednak uwaga na temat obniżania się zakresu tej zmienności w późniejszych badaniach – jedynie w niektórych modelach jest inaczej.

W rezultacie, do tej pory nieliczne modele wskazują na ujemne mnożniki fiskalne, a tylko kilka analiz uwzględniało założenia zwiększające prawdopodobieństwo uzyskania takich wyników. Za Hemmingiem, Kellem i Mahfouz (2002) odwołamy się do symulacji Bayoumi i Laxton (1994), IMF (1996b), i IMF (1997), w których wykorzystano model MULTIMOD dla oceny efektów obniżki długu przez obniżkę wydatków publicznych w Kanadzie, Niemcach i Japonii, pod warunkiem różnych założeń, co do oczekiwanej ścieżki polityki fiskalnej. Badania te wnioskują, że mnożniki fiskalne są ogólnie dodatnie, ale niewielkie, choć negatywne mnożniki mogą się pojawić, jeśli wiarygodność konsolidacji fiskalnej jest duża. Generalnie jednak trzeba powiedzieć, że brak ujemnych mnożników fiskalnych w omawianych modelach stoi w sprzeczności z tzw. ekspansywnymi kontrakcjami fiskalnymi.

Uwagą zamykającą przegląd tej literatury jest, iż w odniesieniu do interakcji między polityką fiskalną a monetarną, omawiane modele wskazują na małe znaczenie polityki monetarnej dla uzyskiwanych mnożników fiskalnych. Jak podają Hemming, Kell i Mahfouz (2002), wyjątkiem jest właściwie jedynie artykuł Laxtona et. al (1998), w którym autorzy twierdzą, że mnożnik fiskalny w Japonii jest na poziomie 0.4 i 0.6 w warunkach odpowiednio celu inflacyjnego i celu podaży pieniądza, a w warunkach stałego kursu walutowego wynosi 1.5.

Przegląd symulacji modeli makroekonomicznych uzupełniamy bardziej detaliczną analizą modelu QUEST. Bazujemy w tym miejscu na artykule Giudice et al. (2003). Model QUEST jest modelem makroekonomicznym, używanym przez Komisję Europejską, będącym współczesną wersją syntezy neoklasycznej. Decyzje gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw oparte są na międzyokresowej optymalizacji przy racjonalnych oczekiwaniach. Model posiada klasyczne cechy keynesowkie w krótkim okresie, jednak w długim horyzoncie zachowanie gospodarki ma własności neoklasyczne. W modelu QUEST odchylenia od równoważności ricardiańskiej są znaczne, w związku z ograniczonym horyzontem gospodarstw domowych oraz wysokim udziałem jednostek o ograniczonym dostępię do rynku kapitałowego. W modelu rozważa się również egzogeniczną premię za ryzyko zależną od poziomu zadłużenia, która wpływa na koszt alternatywny kapitału.

Poniżej omówimy główne implikacje tego modelu w odniesieniu do wpływu różnych szoków fiskalnych na podstawowe zmienne makroekonomiczne. W symulacjach rozważane są szoki permanentne. Prezentowany jest wpływ zmiany poszczególnych pozycji dochodowych lub wydatkowych o 1 procent PKB na wyrażone w procentach odchylenie danej zmiennej od scenariusza bazowego, jakim jest brak szoku fiskalnego (por. Tablica 5.5).

W odniesieniu do wzrostu podatków zniekształcających, model przewiduje zasadniczo pogorszenie sytuacji makroekonomicznej – reakcja produktu jest negatywna zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. W przypadku wzrostu dochodów z podatku PIT lub CIT, produkt spada w krótkim okresie w zbliżonej skali – o 0.35 procent, spadek produktu w przypadku podatku VAT jest słabszy i wynosi 0.14 procent. Wzrost podatku VAT i PIT wpływa na konsumpcję w większym stopniu niż na inwestycje, a podniesienie obu podatków prowadzi do spadku zatrudnienia. Konsolidacja poprzez podniesienie podatku CIT ma największy wpływ na inwestycje, które silnie spadają w krótkim i długim okresie. W tym przypadku wzrost bezrobocia ma jednak charakter przejściowy. Uogól-

Tablica 5.4: Mnożniki wydatkowe w krajach UE (redukcja konsumpcji publicznej o 1 p.p. PKB)

Model	Założenia odnośnie polityki monetarnej	Mnożniki w krótkim terminie				Mnożniki w długim terminie			
		Niemcy	Francja	Włochy	WBryt	Niemcy	Francja	Włochy	WBryt
QUEST Komisji Europejskiej (1)	Brak odpowiedzi stóp procentowych	0.9	0.9	0.9	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Cel poziomu cen	0.6	0.8	0.7	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
MULTIMOD IMF (2)	Nominalne stopy procentowe na poziomie scenariusza bazowego przez rok, potem cel inflacyjny	1.3	1.3	1.3	n/a	-0.2	-0.2	-0.2	n/a
NIGEM United Kingdom National Institute of Economic and Social Research (3)	Nominalne stopy procentowe na poziomie scenariusza bazowego przez rok, potem cel inflacyjny	1.0	0.8	0.7	0.6	0.0	0.0	0.0	-0.1
INTERLINK OECD (4)	Stały kurs walutowy, realne stopy procentowe ustalone na poziomie scenariusza bazowego.	1.5	0.8	1.2	n/a	-0.3	0.2	-0.1	n/a

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002).
(1) Roeger i in't Veld (2002).
(2) Hunt i Laxton (2002).
(3) Barrell et al. (2002).
(4) Dalsgaard, André i Richardson (2001).

Tablica 5.5 Wpływ konsolidacji implikowany przez model QUEST w zależności od impulsu

zmiana w procentach	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	5 rok	10 rok
Wzrost podatku PIT o 1 procent PKB						
Produkt	-0.36	-0.47	-0.60	-0.71	-0.80	-1.09
Konsumpcja	-0.90	-1.10	-1.19	-1.25	-1.35	-1.42
Inwestycje	-0.29	-0.57	-0.86	-1.09	-1.29	-1.91
Bezrobocie	0.28	0.75	0.98	1.07	1.15	1.38
Wzrost podatku CIT o 1 procent PKB						
Produkt	-0.34	-0.23	-0.23	-0.27	-0.31	-0.09
Konsumpcja	0.85	1.38	1.37	1.30	1.25	1.47
Inwestycje	-4.24	-5.29	-5.18	-5.01	-4.96	-3.96
Bezrobocie	0.08	0.05	0.02	0.01	-0.01	-0.81
Wzrost podatku VAT o 1 procent PKB						
Produkt	-0.14	-0.21	-0.34	-0.44	-0.51	-0.63
Konsumpcja	-0.68	-0.23	-0.29	-0.36	-0.44	-0.51
Inwestycje	-0.15	-0.51	-0.80	-0.97	-1.12	-1.33
Bezrobocie	0.16	0.46	0.61	0.68	0.73	0.74
Spadek konsumpcji publicznej o 1 procent PKB						
Produkt	-0.33	-0.06	-0.04	-0.05	-0.04	0.41
Konsumpcja	1.40	2.11	2.14	2.12	2.12	2.55
Inwestycje	-0.63	-0.85	-0.86	-0.84	-0.81	0.15
Bezrobocie	0.11	0.05	0.02	0.01	-0.01	-0.82
Spadek transferów o 1 procent PKB						
Produkt	-0.20	-0.15	-0.08	-0.06	-0.06	0.19
Konsumpcja	-0.27	-0.23	-0.22	-0.22	-0.22	0.13
Inwestycje	-0.65	-0.60	-0.49	-0.47	-0.48	-0.02
Bezrobocie	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	-0.46
Spadek wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym o 1 procent PKB						
Produkt	-0.93	-0.59	-0.20	0.02	0.16	0.63
Konsumpcja	0.87	1.21	1.46	1.59	1.66	2.06
Inwestycje	-1.00	-0.31	0.49	0.93	1.16	1.93
Bezrobocie	1.48	0.65	0.23	0.07	0.02	-0.50

Źródło: G. Giudice et al. (2003).

niając można uznać, iż model QUEST przewiduje, że konsolidacja fiskalna przeprowadzona po stronie dochodowej wiąże się z niewielkim prawdopodobieństwem ekspansji gospodarczej.

W przypadku konsolidacji po stronie wydatkowej zachowanie gospodarki w krótkim i długim okresie jest jednak odmienne. W okresie krótkim, redukcja konsumpcji publicznej oraz transferów prowadzi do spadku produktu rzędu 0.2-0.3 procent. Spadek produktu w wyniku redukcji wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym w krótkim okresie jest większy i sięga 0.9. Spadek ten w przypadku wszystkich rozważanych szoków jest jednak przejściowy, a w długim okresie następuje wzrost produktu. Tym samym, konsolidacja fiskalna przeprowadzona po stronie wydatkowej może przyczynić się do poprawy sytuacji makroekonomicznej w średnim i długim okresie, jednak w krótkim należy zasadniczo oczekiwać obniżenia się produktu.

Giudice et al. (2003) uwzględniają dodatkowo czynniki mogące wpłynąć na zachowanie się gospodarki w wyniku szoków fiskalnych, w tym: rolę polityki monetarnej, znaczenie ograniczonego dostępu do rynku kredytowego gospodarstw domowych oraz premię za ryzyko związane z występowaniem długu publicznego. Mają one duży wpływ na ilościowy aspekt reakcji gospodarki, jed-

nakże nie zmieniają zasadniczego obrazu przedstawionego wcześniej. Negatywne krótkookresowe oddziaływanie konsolidacji po stronie wydatkowej ograniczane jest bowiem przez równoczesne z nią wystąpienie takich czynników jak ekspansywna polityka pieniężna, niewielki udział w populacji gospodarstw o ograniczonym dostępie do kredytu a także przez wysoką premię za ryzyko związane ze znacznym zadłużeniem gospodarki.

5.5. Epizody konsolidacji fiskalnej

Ostatnią kategorią analiz wpływu polityki fiskalnej na agregaty makroekonomiczne w krótkim okresie są badania oparte na przekrojowej analizie przypadków konsolidacji fiskalnych, z reguły zdefiniowanych relatywnie do zmiany deficytu strukturalnego (określonego w procentach PKB) w okresie 1-3 lat. Literatura ta ma swój początek w pracy Giavazzi i Pagano (1990), w której Irlandię i Danię podano za przykład państw, gdzie ograniczenie deficytu budżetowego wiązało się z przyspieszeniem wzrostu gospodarczego. Opis tych przypadków oraz kilku innych znajduje się w Części II, w tym miejscu zajmiemy się wnioskami wynikającymi ze znacznej liczby analiz empirycznych, które na podstawie zbioru dostosowań fiskalnych z 1970-2000 identyfikują efekty wpływające stymulująco na gospodarkę, kanały ich transmisji, a także charakterystyki dostosowania. Dodatkowo, niektóre badania rozróżniają udane i nieudane konsolidacje, czyniąc to na podstawie skali dostosowania fiskalnego, jego długości oraz wpływu na relację długu do PKB. W części prac analizę przekrojową uzupełnia się o odpowiednią analizę przypadków.

Kompleksowego przeglądu w zasadzie wszystkich najważniejszych prac, jakie w ostatnich kilkunastu latach zajmowały się tzw. epizodami ekspansywnych konsolidacji fiskalnych, także dokonują Hemming, Kell i Mahfouz (2002). Ich wyniki prezentujemy w Tablicach 5.6-5.9, dostarczających informacji odnośnie wyników 10 badań przekrojowych.

Znacząca większość badań tego typu dotyczy krajów rozwiniętych. Wyjątkiem jest Gupta et al. (2002), gdzie testuje się wpływ dostosowań fiskalnych i kompozycji wydatków na wzrost w krótkim okresie dla próby 39 krajów o niskim dochodzie w okresie 1990-2000. Wnioskują oni, że (1) redukcja stosunku deficytu do PKB o 1 procent prowadzi do przeciętnego wzrostu produktu per capita o 0.25-0.5 procent w krótkim okresie, (2) konsolidacja oparta na obniżce bieżących wydatków ma większy wpływ na wzrost niż oparta na wzroście przychodów i redukcje wydatków kapitałowych; (3) w tych krajach o niskich dochodach, które uzyskały stabilność makroekonomiczną i fiskalną dominują typowo keynesowskie efekty polityki fiskalnej.

Należy podkreślić, że przedstawione w Tablicach wnioski nie są w pełni jednoznaczne i bezdyskusyjnie wiarygodne, choć fakt, że pewne epizody ekspansywnej konsolidacji fiskalnej miały miejsce, wydaje się dobrze udokumentowany. Podkreślić należy, iż zarówno z estymacji typu VAR, jak i makromodeli wynikają wartości mnożników fiskalnych często sprzeczne z ekspansywnymi dostosowaniami. Wydaje się także, że można wskazać także pewne ogólne przesłanki dotyczące charakterystyk, jakie powinna spełniać kontrakcja fiskalna, aby wywrzeć w krótkim okresie dodatni wpływ na produkt. Znaczenie zdają się mieć przede wszystkim zarówno wielkość samej konsolidacji, jak i jej kompozycja (por. np. McDermott i Westcott (1996), Alesina i Perotti (1997), Cour et al. (1996), Giavazzi i Pagano (1996), Giavazzi, Jappelli i Pagano (2000), Hemming, Mahfouz i Schimmelpfennig (2002)). Pewną, choć gorzej udokumentowaną, rolę mogą też odgrywać początkowe warunki oraz polityka gospodarcza towarzysząca konsolidacji, przy czym wśród czynników sprzyjających sukcesowi (tzn. ekspansywnej konsolidacji) wymienia się m.in. ograniczony wzrost wynagrodzeń, oparcie dostosowania o zmiany po stronie wydatkowej, ekspansywną politykę monetarną towarzyszącą konsolidacji, początkowy poziom długu, czy przeprowadzenie reform strukturalnych. W szeregu przypadków kluczowa dla zmian produktu była zmiana konkurencyjności międzynarodowej, gdyż dostosowanie poprzedzała deprecjacja kursu walutowego. Przykłady konsolidacji w państwach OECD zostaną zaprezentowane w Rozdziale 1 Części II opracowania.

W tym miejscu należy podkreślić, że wyniki te trzeba traktować jednak z pewną rezerwą, jeśli zamierza się na ich podstawie formować wnioski dla rzeczywistej polityki gospodarczej. Niewątpliwym

Tablica 5.6 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych

Badanie	Próbka	Definicja konsolidacji	Liczba epizodów	Typ analizy
McDermott i Westcott (1996)	20 krajów OECD 1970-1995	Zmniejszenie podstawowego deficytu strukturalnego o przynajmniej 1.5 procent PKB w ciągu dwóch lat	74	Korelacje średnich między grupami epizodów
Giavazzi i Pagano (1996)	19 krajów OECD 1970-1992	Dowolny okres, kiedy podstawowy deficyt strukturalny spadł; łączny spadek deficytu o 5 procent PKB uznawany jest za dużą konsolidację	223	Regresja panelowa funkcji konsumpcji (model korekty błędem)
OECD (1996)	wszystkie kraje OECD 1975-1995	Spadek podstawowego deficytu strukturalnego o 3 procent PKB w kolejnych latach	15	Korelacje średnich między grupami epizodów
Cour et al. (1996)	17 krajów OECD 1970-1994	Ciągły spadek podstawowego deficytu strukturalnego, zawierający okres intensywnego spadku	15	Korelacje średnich między grupami epizodów, estymacje funkcji konsumpcji w krajach
Alesina i Perotti (1997)	20 krajów OECD 1960-1994	Spadek podstawowego deficytu strukturalnego o co najmniej 1.5 procent PKB w ciągu roku lub o 1.25 procent PKB w ciągu dwóch lat.	62 roczne okresy restrykcyjnej polityki fiskalnej	Korelacje średnich między grupami epizodów

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002).

Tablica 5.7 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych c.d.

Badanie	Próbka	Definicja konsolidacji	Liczba epizodów	Typ analizy
Alesina i Ardagna (1998)	19 krajów OECD 1960-1995	Spadek podstawowego deficytu strukturalnego o co najmniej 2 grupami epizodów w ciągu roku lub o 1.5 procent PKB w ciągu dwóch lat.	51 w tym 23 ekspansywnych	Korelacje średnich między grupami epizodów
Alesina, Perotti i Tavares (1998)	19 krajów OECD 1960-1995	Spadek podstawowego deficytu strukturalnego o co najmniej 1.5 procent PKB w ciągu roku	69, w tym 19 udanych	Korelacje średnich między grupami epizodów
Perotti (1999)	19 krajów OECD 1965-1994	Nie podano	Nie podano	Regresja panelowa funkcji konsumpcji (równanie Eulera)
Giavazzi, Jappelli i Pagano (2000)	18 krajów OECD 1970-1996		65 konsolidacji 38 ekspansywnych	Regresja panelowa stóp oszczędności krajowych
Alesina et al. (2002)	18 krajów OECD 1960-1996	Spadek podstawowego deficytu strukturalnego o co najmniej 2 grupami epizodów, regresja w ciągu roku lub o 1.25 procent PKB w ciągu dwóch lat.	Nie podano	Korelacja średnich między grupami epizodów, regresja grupowa równań inwestycyjnych

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002).

Tablica 5.8 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych – wnioski

Badanie	Główne wyniki	Kanały transmisji	Charakterystyka ekspansywnej konsolidacji
McDermott i Westcott (1996)	W przypadku udanych konsolidacji, wzrost PKB w porównaniu do średniej w krajach OECD: -0.2 procent (przed), 0.1 procent (w trakcie) i 0.7 procent (po). Nieudane konsolidacje zmniejszają wzrost.	W przypadku ekspansywnych konsolidacji głównie poprzez inwestycje; w przypadku ekspansji zwiększających dług poprzez ; wypieranie inwestycji w przypadku ekspansji przy stałym długu wzrost poprzez konsumpcję	Wielkość konsolidacji i kompozycja jest ważna; obniżka wydatków (zwłaszcza transferów i wydatków publicznych na wynagrodzenia) zwiększa prawdopodobieństwo sukcesu; korelacja ze światowym cyklem koniunkturalnym także jest istotna
Giavazzi i Pagano (1996)	Dla dużych/trwałych konsolidacji obniżka transferów o 1 p.p. zwiększa konsumpcję prywatną o 0.15-0.20 p.p.	Konsumpcja sektora prywatnego (inne kanały nie testowane)	Wielkość i trwałość najbardziej istotne wyraźniejsze efekty w przypadku obniżki wydatków, ekspansja może wystąpić także w przypadku podatków i transferów
OECD (1996)	W przypadku 4 z 15 konsolidacji wzrost wyższy potencjalnego, w 6 - 1 procent wokół wzrostu potencjalnego	Nie rozważane	Wsparcie polityką monetarną ułatwia uniknięcie spadku produktu
Cour et al. (1996)	Duże dostosowanie przeciętnie prowadzi do obniżenia wzrostu skorygowanego o wzrost w krajach G-7 o 0.1 procent, ale małe dostosowanie obniża wzrost o 0.4 procent. Niekeynesowskie dostosowanie prowadzi do większego wzrostu konsumpcji prywatnej niż przewidziany przez standardowe funkcje konsumpcji	Konsumpcja najbardziej istotna	Wielkość najbardziej istotna; wpływ innych czynników niejednoznaczny

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002).

Tablica 5.9 Analiza przekrojowa ekspansywnych konsolidacji fiskalnych – wnioski, c.d.

Badanie	Główne wyniki	Kanały transmisji	Charakterystyka ekspansywnej konsolidacji
Alesina i Ardagna (1998)	W przypadku ekspansywnych konsolidacji wzrost PKB w porównaniu do średniej w krajach G-7: 0.2 procent (przed), 1.3 procent (w trakcie) i 0.9 procent (po).	Strona podażowa i rynek pracy bardziej ważne niż strona popytowa; zachowanie inwestycji i eksportu szczególnie wrażliwe na kompozycję.	Kompozycja jest bardziej istotna niż wielkość; polityka dochodowa i deprecjacja kursu walutowego są istotnymi czynnikami.
Alesina, Perottii Tavares (1998)	W przypadku udanej konsolidacji wzrost PKB w porównaniu do średniej w krajach OECD: -0.3 procent (przed), 0.1 procent (w trakcie), 0.2 procent (po).	Inwestycje ważniejsze niż konsumpcja; rynek pracy także istotny.	Kompozycja bardziej istotna niż wielkość; istotna także struktura rynku pracy.
Perotti (1999)	Szoki wydatkowe mają efekty keynesowskie w przypadku niskiego długu czy deficytu; efekty niekeynesowskie w przypadku wysokiego długu lub deficytu. W przypadku szoków podatkowych taka asymetryczna zależność jest mniej wyraźna.	Konsumpcja sektora prywatnego (inne czynniki nie testowane)	Pierwotna sytuacja fiskalnego jest bardzo ważna; kompozycja także istotna.
Giavazzi, Jappellii Pagano (2000)	Wzrost produktu bardziej prawdopodobnykiedy impuls fiskalny jest duży i trwały.	Konsumpcja/oszczędności sektora prywatnego (inne kanały nie testowane)	Wielkość i trwałość najbardziej istotne; początkowa sytuacja fiskalna nieważna. Efekty niekeynesowskie większe w przypadku dostosowań po stronie popytowej niż podażowej i większe dla konsolidacji niż ekspansji.
Alesina et al. (2002)	Obniżenie wydatków o 1 procent PKB zwiększa inwestycje początkowo o 0.2 procent i 0.8 procent po 5 latach, podobna elastyczność dla zwiększenia podatku od wynagrodzeń o 1 procent; większe efekty w przypadku obniżki płac w sektorze publicznym.	Podatki i wydatki wpływają na koszty pracy a przez to zyski i inwestycje.	Kompozycja jest bardzo ważna.

Źródło: Hemming, Kell i Mahfouz (2002).

problemem cytowanych badań jest preselekcja próby. Prawdopodobne jest więc obciążenie wyników niewłaściwym doborem grupy analizowanych krajów – wybrano najbardziej jasne i jednoznaczne przykłady, ignorując te mniej spektakularne, co może wpływać na osiągnięte rezultaty. W szczególności, jak zauważają Cour et al. (1996), planowane konsolidacje, które zostały porzucone ze względu na niekorzystny wpływ na produkt w krótkim okresie, siłą rzeczy nie mogą być badane. Podobnie jak w innych zagadnieniach ekonometrycznych, pojawia się szereg trudnych problemów metodologicznych. Jednym z nich jest pytanie o związek przyczynowo-skutkowy. Czy to konsolidacja była przyczyną ekspansji czy też może to ekspansja ułatwiła konsolidację? (por. Eichengreen (1998)).

Jest także możliwe, że specyfikując poszczególne badania pominięto zmienne mogące wyjaśniać korelacje między zmianami deficytu fiskalnego a aktywnością gospodarczą. Trzeba jednak podkreślić, że większość badań próbuje (na różne sposoby) kontrolować te efekty i na ogół nadal otrzymuje wyniki pozytywne.

Dyskusyjną kwestią jest także ugruntowanie teoretyczne tego typu analiz. Zwraca się czasem uwagę, że cytowane badania epizodów konsolidacyjnych nie są oparte bezpośrednio na modelach, które generują ekspansywną konsolidację fiskalną (zobacz Barry i Devereux (1994) i Gali (1998)).[5]

W tym miejscu warto przypomnieć, że w podsumowaniu Rozdziału 2 zwróciliśmy uwagę, że przy pewnych warunkach (obniżka wydatków transferowych i podatków, redukcja długu w konsekwencji ekspansji produktu) modele RBC i NSK mogą generować efekty podobne do ,,niekeynesowskich'', choć sama nazwa wydaje się w takich wypadkach zupełnie nieadekwatna.

5.6 Równoważność ricardiańska

Badania empiryczne na temat równoważności Ricardo podzielić można na dwie grupy – pierwsza skupia się na weryfikacji założeń tej hipotezy, druga natomiast na jej implikacjach. Należy podkreślić, iż nawet wykazanie sprzeczności założeń hipotezy nie jest warunkiem wystarczającym do tego, by w akceptowalnym stopniu nie przybliżała ona rzeczywistości gospodarczej,[6] gdyż pomimo nie zachodzenia warunków koniecznych dla jej spełnienia, odstępstwa od pełnej równoważności ricardiańskiej mogą być niewielkie.

W odniesieniu do pośredniej falsyfikacji hipotezy Ricardo poprzez ocenę prawdziwości jej założeń, uznać należy, że szereg tych założeń nie jest spełnionych w znacznej liczbie przypadków. Często cytowanymi artykułami z tej dziedziny są prace Barro (1989) oraz Seater'a (1993). Seater (1993) zaznacza, iż nawet w Stanach Zjednoczonych, gdzie rynek kapitałowy jest w skali międzynarodowej relatywnie dobrze rozwinięty, pomiędzy 12 a 18 procent gospodarstw domowych doświadcza ograniczeń płynności. Seater (1993) wskazuje także, iż około 1/5 gospodarstw domowych nie posiada dzieci, co obniża znaczenie efektu pozostawiania spadków, kluczowego dla prawdziwości hipotezy Ricardo np. w szeroko cytowanej pracy Barro (1974). Istotność ograniczeń płynności została wykazana także przez Mankiwa (1991) oraz Evansa i Karrasa (1998).[7]

Kolejnym zastrzeżeniami wobec prawdziwości założeń ekwiwalencji ricardiańskiej jest ograniczoność horyzontu czasowego konsumentów, łącząca się także z argumentem podnoszonym przez Seatera (1993) odnośnie pozostawiania spadków. Evans (1988), Hague (1998) na tym opierają krytykę założeń omawianej hipotezy, Dalamagas (1994) idzie o krok dalej i bada, czy konsumenci są krótkowzroczni, czy też wręcz irracjonalni. Uwzględniając artykuł Rockerbie'go (1997), uznać można, że rozległa literatura empiryczna zaprzecza założeniom teorematu Ricardo w szeregu państw rozwiniętych.

---

[5] Na przykład, jak wskazują Hemming, Kell i Mahfouz (2002), w odpowiedzi na krytykę swoich prac, Giavazzi i Pagano (1996) podkreślają rolę efekty dochodowego i oczekiwań dla wystąpienia tzw. ,,efektów niekeynesowskich'', ale nie specyfikują i estymują modelu, który by opisywał jak dokładnie działa ten kanał.

[6] Co podkreśla Friedman (1953).

[7] Ograniczenia płynności odgrywają też dużą rolę we współczesnej teorii konsumpcji, pozwalając na teoretyczne uzasadnienie ważnych faktów empirycznych, takich jak powiązanie konsumpcji z dochodem do dyspozycji (por. m.in. Carroll (1994)), czy (wraz z dodatkowymi założeniami) nadmierna gładkość i nadwrażliwość konsumpcji (Bukowski (2005)), co jest dodatkową przesłanką przemawiającą za tym, że odgrywają one znaczną rolę na poziomie agregatowym.

Przypuszczalnie, warunki wymagane dla zachodzenia równoważności ricardiańskiej mogą być spełnione z jeszcze mniejszym prawdopodobieństwem w krajach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych. W istocie rzeczy, wskazuje na to szereg prac (por. Hemming, Kell i Mahfouz (2002). Agénor i Montiel (1996) zauważają, że w krajach rozwijających się system finansowy jest słabiej uformowany, rynki kapitałowe bardziej podatne na zaburzenia, a gospodarstwa domowe stoją nie tylko przed relatywnie bardziej wiążącymi ograniczeniami płynności, ale także przed znaczną niepewnością co do wysokości podatków.

Próby określenia skali ograniczenia płynności gospodarstw domowych wydają się zatem wskazywać, że równoważność nie zachodzi w krajach rozwijających się. Haque i Montiel (1989) estymując funkcje konsumpcji dla krajów rozwijających się uzyskują, iż znacznie wyższy odsetek gospodarstw domowych ma ograniczony dostęp do rynku kapitałowego w krajach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych i na tej podstawie odrzucają równoważność Ricardo dla 14 z 16 uwzględnionych państw. Analogiczne wnioski, choć na podstawie nieco innych metod, uzyskali dla 31państw rozwijających się Haque, Lahiri i Montiel (1990). Khalid (1996) dochodzi do bardziej niejednoznacznych wyników, lecz także twierdzi, że ograniczony dostęp do rynków kredytowych jest głównym czynnikiem przemawiającym przeciw hipotezie Ricardo.

Bezpośrednie testy teorematu nie dają jednak jednoznacznej odpowiedzi, czy on zachodzi (zobacz Bernheim (1989) i Barro (1989). Tezę Barro (1974), iż obligacje rządowe nie są majątkiem netto gospodarstw domowych odrzucił także Feldstein (1982). Głównym sposobem rozumowania podczas bezpośredniego testowania jest estymacja elastyczności krańcowej skłonności do konsumpcji dodatkowego dochodu wynikającego z obniżki podatków. Za Hemmingiem, Kell'em i Mahfouz (2002) można przyjąć, iż wynosi ona przeciętnie 0.2-0.5. Podobny zakres podaje Bernheim (1989), chociaż Hubbard i Judd (1986) wskazują, że wyniki te silnie zależą od estymowanego udziału gospodarstw domowych z ograniczonym dostępem do rynku kredytowego.[8]

Uogólniając, około 0.4-0.6 zmiany oszczędności publicznych rekompensowane jest dostosowaniem oszczędności prywatnych, co wydaje się być relatywnie dalekie od implikacji teorematu Ricardo (Hemming, Kell i Mahfouz, 2002).

Cytowane powyżej badania empiryczne odnoszą się do USA, niemniej jednak analizy przekrojowe także nie dostarczają jednoznacznych wyników. Bernheim (1987) wnioskuje na podstawie estymacji funkcji konsumpcji w próbie złożonej z 26 krajów (w tym rozwijających się), że deficyt fiskalny wpływa na konsumpcję prywatną, a szacunki krańcowej skłonności do konsumpcji mieszczą się między 0.3 a 0.5. Lopez et al. (2000), Pozzi (2003) oraz Melegier i Pozzi (2004) również odrzucają hipotezę Ricardo na podstawie estymacji funkcji konsumpcji dla panelu państw OECD. Natomiast Masson, Bayoumi i Samiei (1995) skupiają się na krajach rozwijających się, a ich estymacje nie zaprzeczają równoważności jedynie dla najbogatszych z 40 uwzględnionych państw. W końcu, Giavazzi, Jappelli i Pagano (2000) analizując determinanty oszczędności narodowych w 101 krajach rozwijających się w okresie 1960-1995 odrzucają równoważność ricardiańską.

Jednakże szereg autorów dochodzi do konkluzji odmiennych, stosując podobne metody. Przykładowo, Evans (1991) estymując równania konsumpcji dla 19 krajów, nie znajduje podstaw do odrzucenia równoważności ricardiańskiej aż w 18 przypadkach. Z kolei Callen i Thimann (1997) w przekrojowym badaniu 21 krajów rozwiniętych uzyskują wyższą wrażliwość oszczędności prywatnych na zmiany oszczędności publicznych niż obserwowana w badaniach z wykorzystaniem szeregów czasowych.

O ile szereg prac odrzuca założenia hipotezy Ricardo i wniosek ten wydaje się być dobrze udokumentowany, to odrzucenie samej hipotezy jest już trudniejsze. Jak zauważono, nawet wyraźna sprzeczność konkretnego z założeń z danymi empirycznymi nie uzasadnia jeszcze odrzucenia hipotezy jako takiej. Niemniej jednak, istnieje szereg prac wskazujących na istotny wpływ zmian wysokości opodatkowania oraz deficytu na konsumpcję prywatną. Należy podkreślić, że w literaturze

[8] Przyjęcie niepewności co do przyszłych dochodów jako głównego powodu niespełnienia równoważności prowadzi Barsky'ego, Mankiw'a i Zeldes'a (1986) do krańcowej skłonności do konsumpcji dochodu wynikającego z obniżenia podatków na poziomie 0.3-0.5

przedmiotu znaleźć można sugestie co do niepewności tych analiz. Wyniki empiryczne silnie zależą bowiem od kwestii metodologicznych, związanych zarówno z estymacją, jak i pomiarem. W szczególności błędy w specyfikacji, pominięte zmienne czy problemy związane z endogenicznością mogą prowadzić do obciążenia wyników estymacji. Podobnie jak w przypadku analizy wpływu sektora publicznego na poziom produktu i jego tempo wzrostu, omówionych w poprzednim rozdziale, ważne jest uwzględnienie pełnego spektrum zmiennych opisujących stronę wydatkową i podatkową. Między innymi pominięcie wydatków rządowych, które wpływają na dochód permanentny nawet w modelach przyjmujących ekwiwalencję ricardiańską, może prowadzić do przeszacowania współczynników związanych z innymi zmiennymi opisującymi zmienne fiskalne.

Dodatkowo wyniki wydają się być bardzo wrażliwe na sposób rozwiązania problemów z niestacjonarnością szeregów czasowych. Dla elastyczności konsumpcji względem zmian podatkowych (w szczególności, finansowanej długiem obniżki podatków) kluczowe jest, czy zostanie ona zinterpretowana przez podmioty jako trwała lub przejściowa, jaki sygnał niesie ona dla oczekiwanych przyszłych wydatków rządowych i podatków. Uwagę zwrócili na to Leiderman i Blejer (1988) już dość dawno, ale zagadnienie to nie zostało do tej pory uwzględnione w zadowalającym stopniu. W rezultacie, zależność konsumpcji od dochodu bieżącego może odzwierciedlać zmianę dochodu permanentnego, a nie wysoką elastyczność konsumpcji względem dochodu bieżącego. Z drugiej strony, chwilowe zmiany wydatków rządowych nie wydają się mieć podobnego wpływu na produkt w krótkim horyzoncie czasowym jak zmiany permanentne, więc być może podmioty interpretują zmiany przejściowe jako zmiany trwałe. Powyższe zastrzeżenia sprawiają, iż literatura odnośnie empirycznej oceny ekwiwalencji ricardiańskiej jest daleka od konsensusu i pewności uzyskiwanych wyników.

5.7. Podsumowanie

Analizy empiryczne sporządzone za pomocą modeli typu VAR, własności dynamicznych modeli równowagi ogólnej oraz wnioski płynące z symulacji dużych empirycznych modeli makroekonomicznych, prowadzą do zbliżonych wyników odnośnie reakcji gospodarki na zwiększenie konsumpcji publicznej. Przewidują one zasadniczo, że wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany spadkiem transferów prowadzi przeciętnie do wzrostu produktu również rzędu 1 procent. Zakres zmienności uzyskiwanych mnożników można uznać za zasadniczo między 0.6 procent a 1.6, choć niektóre prace uzyskują nawet mnożniki ujemne, lecz bardzo bliskie zeru. Uwzględniając jednak znaczne różnice metodologiczne między pracami empirycznymi – odmienne założenia co do kształtowania się polityki monetarnej, różnice co do stopnia otwartości gospodarki, założeń co do oczekiwań podmiotów odnośnie trwałości szoku, a także, co równie istotne, znaczące różnice metodologiczne odnośnie sposobu identyfikacji impulsów fiskalnych w przypadku metod wykorzystujących szeregi czasowe – należy uznać, że w literaturze przedmiotu panuje znaczący konsensus co do reakcji gospodarki na szok fiskalny, przy czym, jak się wydaje, mnożniki fiskalne zmalały w ostatnim okresie. Wyniki te są w pełni zgodne z przewidywaniami teorii omówionymi w Rozdziale 2.

Literatura empiryczna odnośnie reakcji gospodarki na obniżkę podatków jest mniej obszerna niż w przypadku reakcji gospodarki na wzrost konsumpcji publicznej i spadek transferów. Zakres estymowanej odpowiedzi produktu na obniżkę dochodów podatkowych o 1 procent PKB waha się w zakresie 0.3-0.8 procent. Tym samym reakcja gospodarki na obniżkę podatków jest słabsza niż na zwiększenie konsumpcji publicznej i spadek transferów. Jednocześnie jednak niektóre prace wskazują, że nieantycypowane obniżki podatków prowadzące do wzrostu deficytu działają silnie stymulująco na gospodarkę w krótkim okresie, choć w długim wpływ ten jest prawdopodobnie zerowy, a być może nawet ujemny.

Wszystkie badania odnośnie możliwego pozytywnego wpływu na gospodarkę obniżenia wydatków publicznych identyfikują ekspansywne konsolidacje fiskalne, wśród których przypadki Irlandii i Danii są najbardziej wyrazistymi przykładami. Badania te argumentują, że tempa wzrostu produktu zdają się reagować lepiej na epizody udanej (w sensie rzeczywistego zmniejszenia deficytu lub długu) niż nieudanej konsolidacji fiskalnej. Sprecyzowanie charakterystyk ekspansywnych konsolidacji są jednak obarczone znacznie większą niepewnością. Niektóre badania wskazują na zna-

czenie skali dostosowania – duże obniżki deficytu częściej prowadzą do wzrostu produktu – inne wskazują na istotną rolę jego kompozycji. Metodologia tego typu analiz wywołała jednak dużą i uzasadnioną falę krytyki w związku z problemami natury ekonometrycznej.

Należy jednak podkreślić, że autorzy, którzy starają się korygować te problemy także uzyskują potwierdzenie istnienia ekspansywnych konsolidacji fiskalnych, w związku z czym, istnienie takich epizodów wydaje się być potwierdzone empirycznie. Z drugiej strony, analizy epizodów konsolidacyjnych stoją w pewnej sprzeczności z badaniami wykorzystującymi metodologię VAR, zgodnie wskazującymi, że wzrost konsumpcji publicznej finansowany spadkiem podatków ryczałtowych prowadzi do wzrostu produktu. Badania analizujące ekspansywne konsolidacje fiskalne definiują bowiem spadek wydatków szerzej, nie ograniczając się tylko do spadku konsumpcji publicznej, ale uwzględniając jednoczesny spadek transferów. Analiza własności modeli neoklasycznych i nowych modeli keynesowskich przedstawiona w Rozdziale 2 wskazuje, że spadek transferów, finansujący redukcję deficytu, może działać ekspansywnie na produkt w krótkim okresie, o ile pozwala oczekiwać, że w przyszłości w jego wyniku nastąpi trwałe obniżenie podatków. Wynik ten jest zgodny z wynikami literaturowymi omówionymi w niniejszym rozdziale.

Hipoteza Ricardo-Barro jest kluczowa dla analizy dostosowań fiskalnych, choćby ze względu na to, że, jak przewiduje, obniżka transferów przeznaczona na obniżenie długu publicznego nie wpływa na stan gospodarki. Wszystkie badania jednoznacznie pokazują, że nie są spełnione założenia tej hipotezy. W szczególności szereg przesłanek empirycznych przemawia za istnieniem w populacji znacznego odsetka gospodarstw podlegających ograniczeniu płynności. Jednak w takiej sytuacji ekwiwalencja ricardiańska nadal może być praktyczną regułą odnośnie znaczenia długu publicznego. Konsekwencje odstępstw od niej na poziomie makro mogą być bowiem niewielkie. Próby określenia, jak silne są różnice między rzeczywistymi gospodarkami, a gospodarką modelową w której obowiązuje równoważność Ricardo-Barro napotykają na ogromne bariery metodologiczne. Większość z nich sugeruje, że hipoteza ta nie jest w pełni spełniona – spadek oszczędności publicznych o 1 procent PKB może zwiększać oszczędności prywatne nawet o ok. 0.5 procent PKB, jednak przy znacznych różnicach wyników między poszczególnymi badaniami. Ponadto, prace te nie uwzględniają w zadowalającym stopniu kwestii oczekiwań odnośnie przyszłej polityki fiskalnej, które kształtowane są także przez politykę bieżącą. Tym samym badania empiryczne nie dostarczają jednoznacznego oszacowania skali odchyleń od równoważności ricardiańskiej, nie pozwalając na ocenę jej ewentualnej nieużyteczności przy planowaniu polityki fiskalnej. Jak pokazaliśmy w Rozdziale 2, współczesne dynamiczne modele równowagi ogólnej uwzględniające odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej sugerują, że realne znaczenie tych odstępstw jest bardzo niewielkie, a tym samym, że redukowanie długu publicznego za pomocą spadku transferów jest w zasadzie neutralne dla poziomu produktu i zatrudnienia, o ile nie wiąże się z oczekiwaniem permanentnej obniżki zniekształcających podatków w przyszłości.

6
Finanse publiczne i rynek pracy – ustalenia empiryczne

6.1 Wprowadzenie

Prace empiryczne z zakresu ekonomii pracy szczególnie rozwinęły się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, wraz z rozwojem ekonometrii panelowej i dostępnością szeregów czasowych kwantyfikujących wpływ instytucji rynku pracy na kształtowanie się jego podstawowych agregatów. Równocześnie jednak, ze względu na heterogeniczność siły roboczej oraz to, że niektóre aspekty funkcjonowania rynku pracy z definicji mają charakter indywidualny, niezbędne dla jego empirycznej analizy są badania mikroekonometryczne. W związku z tym w niniejszym rozdziale przedstawione zostaną wnioski z obu rodzajów analiz, kluczowe dla rozpatrywanego zagadnienia, jakim jest wpływ sektora finansów publicznych na zatrudnienie i aktywność zawodową. Zgodnie z przesłankami teoretycznymi, przedstawionymi w Rozdziałach 2 i 3, sektor publiczny odgrywa dla rynku pracy dwojaką rolę, w pierwszym rzędzie działając za pośrednictwem wydatków społecznych, a w drugim także poprzez opodatkowanie. Pierwsze dwa podrozdziały zostaną zatem poświęcone analizie elastyczności podaży pracy różnych grup społecznych oraz elastyczności wynagrodzeń względem różnego rodzaju podatków. W dalszej części rozdziału przedstawione zostaną podstawowe ustalenia odnośnie do wpływu wydatków publicznych i systemu zabezpieczenia społecznego na funkcjonowanie rynku pracy w ujęciu makro i mikro. Szczególny nacisk położony zostanie na interakcje między tymi instytucjami, które okazują się być niezmiernie ważne dla oceny oddziaływania poszczególnych rodzajów interwencji publicznej na rynku pracy. Rozdział zamyka podsumowanie.

6.2 Elastyczność podaży pracy względem wynagrodzeń

Teoria ekonomii nie określa jednoznacznie znaku i siły elastyczności podaży pracy względem wynagrodzeń, jednak analizy empiryczne są w stanie roztrzygnąć ze znacznym stopniem pewności, czy przeważa efekt substytucyjny czy dochodowy. Aby tego dokonać, należy uwzględnić dwa aspekty:

- elastyczność podaży pracy różna jest dla poszczególnych grup na rynku pracy, wyróżnionych na podstawie płci, stanu cywilnego i wieku,
- na decyzję o podaży pracy składają się decyzje o podjęciu zatrudnienia (ekstensywna podaż pracy) i liczbie przepracowanych godzin (intensywna podaż pracy).

W literaturze przedmiotu ukształtował się konsensus (por. Killingsworth i Heckman (1999), Pencavel (1999)), że mężczyźni, w szczególności mężczyźni w tzw. *prime-age*, czyli w wieku 25-55 lat, oraz samotne kobiety, wykazują bliską zeru elastyczność ekstensywnej podaży pracy, a mężczyźni także intensywnej. Rezultat ten uzyskano w szeregu prac dla różnych gospodarek i jest on odporny na zmiany używanych metod ekonometrycznych i baz danych. Wynik ten potwierdza, iż osoby zapewniające główny dochód gospodarstwa domowego są niewrażliwe na zmiany wynagrodzeń. Badania dla Stanów Zjednoczonych wskazują na elastyczność podaży pracy mężczyzn pomiędzy -0.1 a zerem, w przypadku Wielkiej Brytanii oszacowania mieszczą się w przedziale od -0.33 do -0.23 (Leibfritz et al. (1997)). Elastyczność pracy samotnych kobiet zależy od tego, czy posiadają one dzieci. Samotne matki wykazują wysoką elastyczność ekstensywnej podaży pracy, jeżeli osiągane przez nie wynagrodzenia zbliżone są do wysokości kryteriów dochodowych warunkujących otrzymywanie różnego rodzaju świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego.

W ten sposób zasiłki rodzinne, mieszkaniowe i pomoc społeczna wpływają na podaż pracy tej szczególnej grupy osób. W niektórych krajach europejskich występują także zasiłki wypłacane matkom dzieci w wieku przedszkolnym.[1]

Z tego względu aktywność kobiet samotnych i bezdzietnych może się różnić od aktywności samotnych matek – o ile te pierwsze wykazują elastyczności wręcz identyczne jak mężczyźni, o tyle matki przy decyzji o pracy uwzględniają także świadczenia społeczne, więc daleko idące generalizacje są nieuprawnione ze względu na zróżnicowanie bodźców wywoływanych przez poszczególne systemy zasiłkowe. W szczególności nie można jednoznacznie rozstrzygnąć o wpływie świadczeń rodzinnych na podaż pracy, gdyż w wielu państwach przyjmują one postać subsydiowania opieki nad dziećmi, przyczyniając się nie do spadku, lecz do wzrostu podaży pracy kobiet (Komisja Europejska (2004a)). Mężatki wykazują znacznie wyższą elastyczność ekstensywnej i intensywnej podaży pracy, gdyż ich decyzje warunkowane są dochodem męża i w rezultacie mają one większą swobodę wyboru niż kobiety samotne.

Oszacowania elastyczności ekstensywnej podaży pracy zamężnych kobiet w Stanach Zjednoczonych w latach siedemdziesiątych wynosiły około 1.5, po czym obniżyły się do około 0.4 w latach dziewięćdziesiątych, natomiast w przypadku podaży intensywnej było to stale 0.8. Elastyczność podaży pracy kobiet w Niemczech oszacowano natomiast na 0.96, a mężczyzn na -0.004 (Leibfritz et al. (1997)). Ze względu na podobieństwo wyników uzyskiwanych w różnych analizach, można je uznać za wiarygodne. Należy więc podkreślić, że elastyczność ekstensywnej podaży pracy kobiet jest znaczna, przy czym często wejście na rynek pracy polega na podjęciu pracy w niepełnym wymiarze godzin, a w miarę wydłużania przeciętnej tygodniowej liczby przepracowanych godzin i zbliżaniu się nakładu pracy do pełnego etatu, efekt dochodowy przybiera na sile i elastyczność podaży pracy kobiet pracujących na pełen etat zbliża się do elastyczności podaży pracy mężczyzn. Trend taki obserwuje się w miarę wzrostu aktywności zawodowej kobiet i zmiany modelu rodziny (Leibfritz et al. (1997)).

Roztrzygnięcie, czy reakcja podaży pracy zamężnych kobiet na zmiany wynagrodzenia zachodzi poprzez decyzje o podjęciu pracy, czy też poprzez wybór godzinowego wymiaru pracy, wymaga uwzględnienia szeregu czynników instytucjonalnych i kulturowych, choć czynniki natury ekonomicznej także mają duże znaczenie. W szczególności, istotne jest, czy wypłaty świadczeń społecznych warunkowane są kryteriami dochodowymi, gdyż wtedy podjęcie pracy prowadzi do utraty świadczeń, co nakłada na pracę wysoką krańcową stopę podatkową, rozumianą jako zróżnicowanie względnej ceny konsumpcji i czasu wolnego. Jeżeli zatem uprawnienia do świadczeń warunkowane są kryterium dochodowym, to wpływają one na ekstensywną, natomiast jeżeli ich wypłaty są powszechne – raczej na intensywną podaż pracy kobiet.

6.3 Elastyczność wynagrodzeń względem opodatkowania

Dla oceny wpływu opodatkowania na rynek pracy koniecznie jest rozstrzygnięcie, w jakim stopniu podatki przekładają się na niższe wynagrodzenia netto, a w jakim na wyższe koszty pracy brutto. Jak wykazano w rozdziale trzecim, wynikający z zapisów legislacyjnych podział całkowitego opodatkowania pracy na część obciążającą pracownika, pracodawcę i podatki konsumpcyjne nie musi w ogóle odpowiadać ich podziałowi w sensie ekonomicznym – obrazowanemu przez elastyczności wynagrodzeń netto i kosztu pracy brutto względem poszczególnych podatków. Im wyższa będzie siła przetargowa pracowników, tym bardziej prawdopodobne jest, że poziom wynagrodzeń netto nie będzie wrażliwy na zmiany opodatkowania. Z tego względu, skala ,,przerzucania'' podatków na płace netto wydaje się być odwrotnie zależna od konkurencji na rynku pracy. Zatem występowanie takich czynników jak silne związki zawodowe, asymetria we wpływie na proces ustalania płac osób pracujących i bezrobotnych (tzw. efekt *insider-outsider*), czy rozbudowane prawo pracy chroniące pracowników i tym samym zwiększające koszty zwolnień, różnicować może gospodarki

1 Zasiłki te, tzw. *child-care allowance*, obowiązują np. w Austrii, Danii, Finlandii, Francji, Holandii, Luksemburgu, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Od świadczeń rodzinnych różnią się tym, że przysługują rodzicom dzieci w wieku przedszkolnym, a zasiłki rodzinne zazwyczaj rodzicom dzieci do lat 16.

pod kątem faktycznych obciążeń podatkowych ponoszonych przez pracodawców i pracowników. Znaczenie ma także stopień konkurencji na rynku produktów, gdyż przedsiębiorstwo dysponujące znaczą siłą monopolistyczną może zmiany opodatkowania przerzucać na konsumentów za pomocą korekty cen.

Z analiz empirycznych wynika znaczne międzynarodowe zróżnicowanie elastyczności wynagrodzeń względem opodatkowania. W pewnym stopniu znajduje potwierdzenie teza, iż wyższa jest ona w krajach o instytucjonalnej strukturze rynku pracy bliższej modelowi konkurencyjnemu. Badania przeprowadzone przez Tyrväinena (1995) dla 10 państw OECD wskazują na prawie całkowitą absorpcję obciążeń podatkowych przez wynagrodzenia w krajach, gdzie rynki pracy powszechnie uznawane są za elastyczne, jak Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, niską absorpcję w Kanadzie i praktycznie zerową w Niemczech. Klarowny podział na rynki pracy „przeregulowane" i „elastyczne" nie jest jednak uprawniony, gdyż podatki w całości przerzucane są na wynagrodzenia w Szwecji, a pozostałe państwa europejskie uwzględnione w badaniu (Francja, Finlandia, Włochy) oraz Australia i Japonia cechują się elastycznościami realnych kosztów pracy względem opodatkowania rzędu 0.5. Inne analizy, przede wszystkim często cytowane prace Knoestera i van der Windta (1987) oraz Padoa-Schioppy Kostoris (1992) są tak niespójne ze sobą i analizami Tyrväinena (1995), że nie sposób na ich podstawie dokonać wiarygodnych uogólnień.[2] Uzyskiwane przez tych autorów wyniki są więc bardzo różne, nie będąc jednocześnie odporne na zmianę specyfikacji modeli i rozszerzenia zbiorów danych o kolejne obserwacje.[3]

Brak spójności między tymi analizami, uważanymi mimo wszystko za najbardziej miarodajne w ramach literatury przedmiotu, sprawia, że, jak zauważyła Padoa-Schioppa Kostoris (1992), elastyczność wynagrodzeń netto i całkowitych kosztów pracy względem opodatkowania wydaje się być ,,odmienna w różnych państwach, w różnych czasach i w zależności od różnych polityk fiskalnych''. Ocena tych elastyczności za pomocą prostych regresji i szeregów czasowych zakończyła się więc niepowodzeniem. Wydaje się, że jednym z potencjalnych powodów jest to, że elastyczności te zależą w znacznej mierze od systemu transferów społecznych – pracownicy mogą mocniej przeciwstawiać się redukcjom płac netto w następstwie zmian opodatkowania, jeżeli zmniejsza to istotnie relację między ich wynagrodzeniami a zasiłkami dla bezrobotnych. Zjawisko to wydaje się w pewnym stopniu tłumaczyć niską absorpcję podatków przez wynagrodzenia np. w Niemczech. Z drugiej strony, fundamentalne znaczenie dla kształtowania się płac na poziomie zagregowanym ma model negocjacji płacowych. Zgodnie z przedstawioną w rozdziale trzecim hipotezą Calmforsa-Driffilla (1988), gospodarki o silnie scentralizowanych i skoordynowanych negocjacjach charakteryzują się, podobnie jak i gospodarki, gdzie dominują rokowania płacowe na poziomie przedsiębiorstw, niższą presją na płace niż państwa, gdzie silne związki zawodowe ustalają wynagrodzenia na szczeblu branż. W ten sposób wyjaśnić można wyższy poziom elastyczności kosztów pracy względem opodatkowania we Francji i w Australii w porównaniu ze Szwecją oraz ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią. Przypuszczenia te wydają się być poparte wnioskami z analizy znaczenia zasiłków dla bezrobotnych, klina podatkowego i negocjacji zbiorowych, przeprowadzonej w ramach ekonometrycznych badań panelowych wpływu instytucji rynku pracy na jego funkcjonowanie, która, ze względu na niekonkluzywność literatury omówionej w niniejszym podrozdziale, stanowi bardziej wiarygodne źródło informacji na temat interakcji między strukturą danego rynku pracy a wpływem opodatkowania i wydatków publicznych na jego funkcjonowanie.

Ważnym wynikiem uzyskanym przez Tyrväinena (1995) są jednak prawie identyczne elastyczności realnych kosztów pracy względem różnych rodzajów podatków wewnątrz badanych

[2] Knoester i van der Windt (1987) uzyskują identyczną elastyczność podatkową płac, które są w tym przypadku przybliżeniem kosztów pracy, w Szwecji i w Niemczech, a także we Francji, Wielkiej Brytanii i w Kanadzie, co jest wynikiem stojącym w jawnej sprzeczności z rezultatami Tyrväinena (1995). Zgodnie z tym artykułem, opodatkowanie wpływa na koszty w największym stopniu w Holandii, a Padoa-Schioppa Kostoris (1992) na podstawie otrzymanych przez siebie elastyczności wnioskuje, iż w małe, otwarte gospodarki jak Holandia, Austria, czy Dania cechują się najniższym wpływem opodatkowania na koszty pracy.

[3] Według Padoa-Schioppy Kostoris (1992), w latach 1960-1976 Niemcy były krajem o najwyższej elastyczności kosztów pracy względem wynagrodzenia wśród 9 państw uwzględnionych w badaniu, ale już w latach 1977-1988 elastyczność ta wynosiła w Niemczech zero. Ponownie jest to ewidentna sprzeczność z rezultatami Tyrväinena (1995).

państw. Elastyczności te różnią się między sobą jedynie w USA, gdzie składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawcę i podatek konsumpcyjny w całości przerzucane są na pracowników, natomiast zmiany podatku dochodowego od osób fizycznych proporcjonalnie zmieniają realny koszt pracy brutto, oraz w Szwecji, gdzie podatek konsumpcyjny jako jedyny wpływa na realne koszty pracy. Oszacowania te, w pełni zgodne także z wnioskami Nickella i Layarda (1999), dotyczą długiego horyzontu czasowego. Natomiast w horyzoncie krótkim, poszczególne rodzaje podatków przekładają się z różnym tempem na zmiany wynagrodzeń, zaś absorpcja podatków konsumpcyjnych przez wynagrodzenia jest znacznie wolniejsza niż pozostałych podatków. Rezultat ten uzyskał zarówno Tyrväinen (1995), jak i Knoester oraz van der Windt (1987). Ze względu na przedstawione powyżej wady, należy traktować uzyskane wnioski jako wstępne. Analizy empiryczne wskazują także, iż składki społeczne opłacane przez pracowników wpływają na koszty pracy i wynagrodzenia analogicznie jak pozostałe podatki, wbrew tezie, że pracownicy, nabywając poprzez opłacanie składek prawo do ubezpieczeń społecznych, akceptują redukcję płac w następstwie wzrostu tych składek (por. Leibfritz et al. (1997)). Można zatem wnioskować, iż nie uważają oni uzyskiwanych świadczeń za adekwatne do kosztu nabycia uprawnień, szczególnie w przypadku systemu emerytalnego. W systemie, w którym uczestnictwo ma zindywidualizowany charakter a wpłacone składki są w większym stopniu powiązane z otrzymywanymi świadczeniami, niż miało to miejsce w krajach OECD w drugiej połowie ubiegłego stulecia, internalizacja składek przez pracowników i elastyczność wynagrodzeń netto względem tych składek, przypuszczalnie powinny być wyższe. Z tego względu aplikowalność przedstawionych oszacowań dla innych gospodarek jest ograniczona.

6.4 Świadczenia dla osób powyżej 55 roku życia

Jak to przedstawiono w części teoretycznej dostępność dochodu z innych niż praca źródeł jednoznacznie obniża podaż pracy i w rezultacie zatrudnienie. Rozważania teoretyczne nie oddają jednak w pełni heterogeniczności siły roboczej, a w szczególności znaczenia wieku dla decyzji o podaży pracy. Jak wykazują zaprezentowane badania empiryczne nad elastycznością podaży pracy względem wynagrodzeń, niektóre grupy społeczne w większym stopniu uwzględniają możliwości uzyskania takiego dochodu w swoich decyzjach o wymiarze aktywności zawodowej. Osoby starsze, znacznie mniej mobilne zawodowo i przestrzennie, a ponadto stojące w obliczu zbliżającej się emerytury, należą do osób najbardziej podatnych na bodźce dezaktywizacyjne. Równocześnie, to właśnie im oferowana jest najszersza gama świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, umożliwiających opuszczenie rynku pracy. Interwencja publiczna w tym obszarze przyjmuje postać obniżania ustawowego wieku emerytalnego, możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, a także innych transferów, spełniających rolę wcześniejszych emerytur, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne i renty z tytuły niezdolności do pracy, które w odniesieniu do osób starszych często tracą swój ubezpieczeniowy charakter na rzecz bezwarunkowego transferu społecznego. Także sposób określenia wysokości należnej emerytury, zwłaszcza brak aktuarialnego powiązania między składkami odprowadzanymi przez pracownika w ciągu całej kariery zawodowej i sumą świadczeń, które może on otrzymać, może skłaniać do jak najwcześniejszego rozpoczęcia pobierania emerytury. Spadek aktywności zawodowej osób powyżej 55 roku życia, w większości państw rozwiniętych, na przestrzeni drugiej połowy ubiegłego wieku (por. Część II) można z dużym stopniem pewności powiązać z powyższymi czynnikami.

6.4.1 Świadczenia emerytalne

Do końca lat dziewięćdziesiątych, cechą powszechnych systemów emerytalnych w krajach rozwiniętych było nikłe powiązanie wysokości świadczeń z wpłacanymi do systemu składkami. Emerytury przyznawane osobom osiągającym ustawowy wiek emerytalny zależne były w większości przypadków od wysokości zarobków osiąganych przed przejściem na emeryturę, jednak uwzględnianie tylko wycinka okresu aktywności zawodowej i brak aktuarialnych dostosowań wysokości świadczeń w miarę opóźniania przejścia na emeryturę sprawiały, iż kontynuowanie aktywno-

ści zawodowej ponad ustawowy wiek emerytalny było w perspektywie międzyokresowej nieopłacalne. Dodatkowy rok pracy oznaczał konieczność opłacania składek i skracał okres pobierania emerytury, która nie ulegała ekwiwalentnemu podwyższeniu. Wprowadzona przez Burkhausera (1980) i wykorzystana przez Grubera i Wise'a (1997) oraz Blöndala i Scarpettę (1998) koncepcja majątku emerytalnego *old-age pension wealth*, czyli różnicy między oczekiwaną wartością zdyskontowanych świadczeń emerytalnych a sumą składek odprowadzanych do systemu, unaocznia skalę obciążenia pracy osób w wieku wyższym niż emerytalny. W niektórych państwach OECD, obciążenie to sięgało 50 a nawet 80 procent wynagrodzenia brutto (por. Blöndal i Scarpetta (1998)). Zniechęcający do pracy wpływ systemu emerytalnego przejawiał się jednak nie tylko w nieopłacalności kontynuowania pracy poza ustawowy wiek emerytalny, lecz także w zmniejszeniu jej atrakcyjności w okresie bezpośrednio poprzedzającym emeryturę. Na przestrzeni ostatnich dekad ubiegłego wieku obciążenie pracy w okresie przedemerytalnym w krajach OECD znacznie wzrosło (Blöndal i Scarpetta (1998)), przede wszystkim w wyniku obniżenia przeciętnego wieku nabywania uprawnień emerytalnych (poniżej ustawowego wieku emerytalnego), wyższych stóp zastąpienia,[4] niższych aktuarialnych dostosowań wysokości świadczenia wraz z opóźnianiem przejścia na emeryturę i wyższych składek emerytalnych.

Używając koncepcji majątku emerytalnego, Blöndal i Scarpetta (1998) pokazali, że we wszystkich państwach OECD objętych badaniem, system emerytalny zniechęcał do pracy osoby w wieku od 55 do 70 lat, przy czym w większości wypadków następował skokowy wzrost obciążenia pracy osób osiągających ustawowy wiek emerytalny. Należy jednak podkreślić, iż wynikający z antycypacji przyszłych świadczeń wpływ systemu na atrakcyjność pracy w wieku przedemerytalnym także uznano za znaczny. Zarówno regresje autorstwa Blöndala i Scarpetty (1998), jak i modele panelowe Duvala (2003) wskazują, że oddziaływanie systemów emerytalnych na podaż pracy istotnie wyjaśnia międzynarodowe zróżnicowanie aktywności zawodowej mężczyzn powyżej 55 roku życia a także zmiany tej aktywności w czasie. Istotne znaczenie ma też ustawowy wiek emerytalny – Blöndal i Scarpetta (1998) szacują, iż jego niski poziom we Francji i we Włoszech wiązał się z redukcją wskaźnika aktywności zawodowej osób starszych o około 4.5 punktu procentowego, a z drugiej strony około 3 punktów procentowych względnie wyższej aktywności zawodowej starszych mężczyzn w Norwegii przypisać można wiekowi emerytalnemu wynoszącemu w tym kraju 67 lat. Także szereg analiz mikroekonometrycznych, zaprezentowanych np. w pracy Grubera i Wise'a (1997), wskazuje na istotność systemu emerytalnego dla decyzji o zakończeniu aktywności zawodowej, które zgodne są z powyższymi obserwacjami.

Na podstawie literatury przedmiotu można stwierdzić, że podstawową przyczyną dezaktywizującego wpływu systemu emerytalnego jest przede wszystkim sposób określenia wysokości świadczenia, charakteryzujący się wysoką stopą zastąpienia brutto oraz jeszcze wyższą stopą zastąpienia netto i znikomym wzrostem wysokości emerytury wraz z odsuwaniem w czasie momentu przejścia na emeryturę. W sytuacji, gdy świadczenia podlegają aktuarialnym dostosowaniom, a zwłaszcza gdy są aktuarialnie sprawiedliwe,[5] składka emerytalna nabiera charakteru oszczędności, a nie opodatkowania pracy, co niweluje bodźce do obniżania aktywności zawodowej osób w wieku niemobilnym. Niemniej jednak, szereg obserwacji wskazuje, iż rozszerzenie dostępności świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego determinuje aktywność zawodową osób starszych, niezależnie od aktuarialnych cech systemu emerytalnego, gdyż zasadnicze znaczenie ma możliwość uzyskania stałego źródła dochodu, a nie jego wysokość.

6.4.2.Świadczenia dla osób w wieku przedemerytalnym

Możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę są znacznie większe w krajach, gdzie osobom w wieku przedemerytalnym oferowane są świadczenia z systemu zabezpieczenia spo-

[4] Stopa zastąpienia oznacza w tym przypadku relację należnego świadczenia emerytalnego brutto do wynagrodzenia brutto w ostatnim roku aktywności zawodowej. Stopa zastąpienia netto definiowana jest analogicznie.

[5] Aktuarialna sprawiedliwość oznacza, iż wartość oczekiwana zdyskontowanego strumienia świadczeń równa jest sumie składek odprowadzonych do systemu.

łecznego na zasadach odmiennych niż osobom młodszym. Najważniejszymi są, występujące w niektórych państwach, wcześniejsze emerytury a także zasiłki dla bezrobotnych (przyjmujące niekiedy formę zasiłków lub świadczeń przedemerytalnych) oraz renty z tytułu niezdolności do pracy. Pomimo, że pierwotnym przeznaczeniem zasiłków i rent jest zapewnienie przez określony czas dochodu osobom znajdującym się w specyficznej sytuacji, praktyką w wielu państwach było – a niekiedy nadal jest – takie zdefiniowanie warunków uzyskania uprawnień do tych świadczeń w stosunku do osób starszych, że względnie łatwo jest dane świadczenie otrzymać szerokim grupom beneficjentów, a okresy jego wypłaty są długie. W większości państw OECD, renty z tytułu niezdolności do pracy są świadczeniem bardziej hojnym, w kategoriach stopy zastąpienia, niż zasiłki dla bezrobotnych, czy świadczenia przedemerytalne, choć najwyższy poziom dochodu zapewniają wcześniejsze emerytury,[6] przy czym na przestrzeni lat 70/90-tych ubiegłego wieku największy wzrost stóp zastąpienia miał miejsce właśnie w przypadku wcześniejszych emerytur (Blöndal i Scarpetta (1998)). Wydaje się więc, iż głównym czynnikiem wzrostu liczby osób pobierających te świadczenia nie jest ich atrakcyjność dochodowa, lecz rozluźnienie kryteriów przyznawania, szczególnie w przypadku świadczeń adresowanych do bezrobotnych. Także wzrost liczby osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy w zestawieniu z dowodami poprawy warunków życia, pracy i zdrowia społeczeństw krajów rozwiniętych jednoznacznie świadczy o zmianie roli pełnionej przez te świadczenia i dostępie do nich na znacznie szerszą skalę (por. OECD (2003)).[7]

Z tego też względu, w analizach ekonometrycznych często traktuje się świadczenia przedemerytalne, zasiłki dla bezrobotnych i renty z tytułu niezdolności do pracy jako świadczenia równoważne, ale dostępne nieco innym subpopulacjom (Duval (2003)). Analizy Blöndala i Scarpetty (1998) wskazują na istotne znaczenie stóp zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych dostępnych osobom powyżej 55 roku życia dla wyjaśnienia zróżnicowania (międzynarodowego i w czasie), aktywności zawodowej starszych mężczyzn. Wg tych autorów wzrost stopy zastąpienia o 10 punktów procentowych wiąże się ze spadkiem aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55-64 o 1.5 punktu procentowego. Wynik ten został praktycznie powtórzony w modelach panelowych Johnsona (2000) i Duvala (2003). W odniesieniu do elastyczności aktywności osób starszych względem obciążeń wyrażanych majątkiem emerytalnym, zróżnicowanie wyników jest większe, niemniej jednak w każdym z modeli zmienna ta wywiera wpływ istotnie negatywny na podaż pracy.

Znaczny stopień spójności wyników uzyskano także w ramach mikroekonometrycznych badań podaży pracy osób starszych. Zbiór analiz przypadków poszczególnych państw dokonany pod redakcją Grubera i Wise'a (1998) oraz wyczerpujący przegląd literatury zawarty w raporcie Komisji Europejskiej (2004a) sugerują, że aspekt finansowy odgrywa zasadniczą rolę niezależnie od rozpatrywanego kraju – stopa zastąpienia wpływa na prawdopodobieństwo dezaktywizacji dodatnio, a majątek emerytalny, która to zmienna uwzględnia wpływ wieku możliwego opuszczenia rynku pracy, ujemnie. Stopa zastąpienia jest zazwyczaj nieistotna w przypadku wcześniejszych emerytur, a ważniejszy jest aspekt aktuarialny – im wysokość należnego świadczenia jest słabiej zależna od wieku i stażu pracy, tym bardziej prawdopodobne jest przejście na wcześniejszą emeryturę. W rezultacie, w przypadku wcześniejszych emerytur ważniejszy jest sam fakt ich dostępności, natomiast dezaktywizacja poprzez system zasiłków dla bezrobotnych zależy silniej od względnej atrakcyjności dochodu z pracy i ze świadczenia. W przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy wpływ zmiennych o charakterze ekonomicznym jest niższy. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że ze świadczeń tych w dużej mierze korzystają osoby rzeczywiście niepełnosprawne, w których wypadku motywacja do wystąpienia o świadczenie rentowe nie ma bezpośredniego związku z chęcią wycofania się z rynku pracy.

[6] Wcześniejsze emerytury dostępne są tylko w niektórych państwach, jak Francja, Belgia, Austria, Włochy (Komisja Europejska (2004a)).

[7] Renty z tytułu niezdolności do pracy w większości państw OECD przyznawane są głównie osobom powyżej 55 roku życia (OECD (2003)). Należy podkreślić, iż sam fakt wzrostu odsetka osób w danej grupie wiekowej pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy nie wskazuje na ich negatywny wpływ na rynek pracy i podaży pracy w danej grupie wiekowej, gdyż w każdej populacji istnieje pewien wiek, po przekroczeniu którego ryzyko niezdolności do pracy wzrasta. O dezaktywizującym wpływie świadczy raczej znacznie wyższy niż przeciętnie odsetek osób uprawnionych do rent w danym kraju, jak ma to miejsce w Polsce, a miało w Holandii lub we Włoszech.

Badania makro- i mikroekonometryczne potwierdzają więc, że kluczowe znaczenie dla spadku aktywności zawodowej osób powyżej 55 roku życia w krajach OECD miał system zabezpieczenia społecznego, co świadczy o tym, że jest to jeden z obszarów, gdzie interwencja publiczna wywiera największy wpływ na rynek pracy. Zaprezentowane analizy wskazują ze znacznym stopniem pewności, że elastyczność podaży pracy osób w wieku przedemerytalnym jest determinowana przede wszystkim możliwością uzyskania dochodu z innych niż praca źródeł.

6.5 Opodatkowanie pracy

W świetle analiz elastyczności podaży pracy wskazujących na znacznie wyższą jej wartość w przypadku kobiet niż mężczyzn, dla których jest ona bliska zeru, a także szeregu prac wykazujących, iż na podaż pracy osób powyżej 55 roku życia wpływa przede wszystkim możliwość uzyskania świadczeń emerytalnych lub innych, tożsamych z nimi transferów, wnioskować można, iż znaczenie opodatkowania dla zmian bezrobocia i zatrudnienia w przekroju międzynarodowym polega głównie na występowaniu interakcji między opodatkowaniem dochodów z pracy a dostępnością świadczeń dla osób niepracujących. Istotne są także inne czynniki instytucjonalne wpływające na elastyczność wynagrodzeń względem opodatkowania, jak model negocjacji płacowych (por. podrozdział trzeci). Co prawda spotykane są prace, które różnicom w opodatkowaniu przypisują przeważającą część międzynarodowego zróżnicowania podaży pracy lub stóp bezrobocia, jak analizy Daveriego i Tabelliniego (2000) lub Prescotta (2004), jednak obarczone są one poważnymi niedociągnięciami metodologicznymi.[8]

Interakcje pomiędzy opodatkowaniem a pozostałymi instytucjami rynku pracy nie były uwzględniane w pierwszych analizach ekonometrycznych instytucji rynku pracy. Prawdopodobnie z tego względu, zauważyć można ewolucję uzyskiwanych wyników – o ile starsze badania sugerują, że klin podatkowy wywiera istotny wpływ na zmiany długookresowych stóp bezrobocia i zatrudnienia (Nickel, 1997), a opodatkowanie ma znaczenie dla absorpcji szoków przez rynek pracy (Blanchard i Wolfers (2000)), o tyle późniejsze modele wskazują, iż wpływ opodatkowania zależny jest od układu pozostałych instytucji rynku pracy. Ważnym zastrzeżeniem jest także odrzucenie przez Elmeskova, Martina i Scarpettę (1998) dla kilku państw OECD hipotezy o związku przyczynowym między klinem podatkowym a bezrobociem, na rzecz przyczynowości przeciwnej, co wskazuje, iż wzrost bezrobocia uprzedzać mógł wzrost opodatkowania, konieczny do sfinansowania wydatków na politykę rynku pracy.[9] Ważną cechą systemu podatkowego jest także skala jego wewnętrznej progresji. Hipoteza, że progresja podatkowa, ograniczając oczekiwania płacowe i presję inflacyjną (jak wskazują teorie *implicit*e modelujące proces negocjacji płacowych), wpływa na zmniejszenie poziomu bezrobocia jest jak do tej pory stosunkowo mało zbadana, choć istniejące prace empiryczne (por. Nickell (2004)) nie znajdują dla niej potwierdzenia. Uzyskiwane w analizach ekonometrycznych elastyczności stóp bezrobocia i wskaźników zatrudnienia względem skali opodatkowania wrażliwe są też na zmiany zakresu danych uwzględnianych w estymacji. W szczególności, rozszerzenie zbioru obserwacji używanych przez Nickella (Nickell 1997) z okresu 1983-1994 na 1960-1995 powoduje redukcję wpływu całkowitego klina podatkowego na wskaźnik zatrudnienia o jedną czwartą.[10] Prace Nickella są warte uwagi także z tego względu, że rozróżnia on wpływ całkowitego klina podatkowego i opodatkowania płac, które okazuje się być nieistotne, jeżeli włączone jest do modelu jako dodatkowa zmienna objaśniająca (por. Nickell i Layard (1999)).

[8] Daveri i Tabellini (2000) ignorują w swoim modelu szereg instytucji, które w innych badaniach okazują się istotnie wpływać na podaż pracy. Prescott (2004) kalibruje podaż mierzoną przeciętną liczbą przepracowanych godzin dla państw G7. Podaż ta wyprowadzona jest jednak z funkcji użyteczności, która nie znajduje uzasadnienia w literaturze ekonomii pracy, bowiem zakłada neutralność wobec ryzyka i nie uwzględnia międzyokresowej substytucji pracy (por. Pissarides (1990)). Podaż pracy wynikająca z tego modelu w równym stopniu wrażliwa jest na zmiany klina podatkowego τ jak i parametru funkcji produkcji θ, który określa wkład kapitału i pracy do funkcji produkcji (por. wzór (8) w artykule Prescotta (2004)). Prescott (2004), nie odnosi się jednak do tej osobliwej symetrii. Dobór analizowanych krajów także wydaje się być tendencyjny, w szczególności ignorowane są kraje skandynawskie, w których zarówno klin podatkowy, jak i podaż pracy należą do najwyższych w krajach OECD.

[9] W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych była to przede wszystkim polityka pasywna.

[10] Nickell (1997) oraz Nickell et al. (2002) uwzględniają także podatki konsumpcyjne.

Różnice w wysokości opodatkowania wyjaśniają zatem tylko część międzynarodowego zróżnicowania wskaźników rynku pracy (por. tablica 6.1). Ich wpływ należy z jednej strony uznać za relatywnie niewielki – analizy kluczowe dla literatury przedmiotu wskazują na półelastyczność zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym względem obciążeń nałożonych na pracę rzędu 0.1-0.3,[11] więc przyjmując za bliską rzeczywistości średnią wartość tych szacunków, czyli około 0.2, za pomocą odmiennej ewolucji klina podatkowego w państwach europejskich i w Stanach Zjednoczonych, wyjaśnić można jedynie jedną czwartą zróżnicowania zmian wskaźnika zatrudnienia między gospodarkami europejskimi a amerykańską (Nickell (2004)).

Z drugiej strony, w literaturze poświęconej wpływowi opodatkowania na rynek pracy nie uwzględnia się skali wydatków społecznych i międzynarodowego zróżnicowania możliwości uzyskania dochodu z systemu zabezpieczenia społecznego, które wpływają na decyzje o aktywności zawodowej. Wydaje się być to szczególnie istotne w świetle obserwacji, iż spadek zatrudnienia w krajach OECD, począwszy od lat siedemdziesiątych, w znacznej mierze wiąże się ze zmianami wskaźników aktywności i zatrudnienia osób starszych, w szczególności mężczyzn powyżej 55 roku życia. W takiej sytuacji, wpływ opodatkowania przejawiać się może głównie poprzez zmianę atrakcyjności pracy osób, dla których uzyskanie świadczeń jest relatywnie łatwiejsze, a wzrost klina podatkowego, jako indeksu mierzącego obciążenia pracy, odzwierciedla wzrost skali transferów społecznych. W pewnym stopniu efekt ten uchwycony został w pracy Belot i van Ours'a (2000), choć jest on jedynie zaznaczony poprzez wzajemne oddziaływanie podatków i zasiłków dla bezrobotnych. W modelu tym znacznie większy wpływ na bezrobocie strukturalne wywierają interakcje między pewnymi instytucjami niż instytucje same w sobie. W szczególności dotyczy to klina podatkowego, który podwyższa strukturalne stopy bezrobocia tym mocniej, im hojniejszy jest system zasiłków dla bezrobotnych i *vice versa*, co oznacza, że znaczenie każdej z tych zmiennych jest większe, gdy zróżnicowanie dochodów z pracy i osiąganych przez bezrobotnych jest relatywnie niskie. Wynik ten zgodny jest z przesłanką, iż wpływ podatków na rynek pracy zachodzi przede wszystkim przez różnicowanie dochodów z pracy i innych źródeł, a więc względnej atrakcyjności pracy i czasu wolnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy różnica ta jest niewielka. Klin podatkowy oddziałuje więc na bezrobocie silniej w krajach o hojnych systemach zasiłkowych, co należy uznać za najciekawszy wniosek tego modelu. Niemniej jednak, badania empirycznych zależności przyczynowych pomiędzy opodatkowaniem a sytuacją na rynku pracy nie uwzględniają systemu transferów społecznych w takim stopniu, by oszacowania wpływu klina podatkowego na stopy bezrobocia i zatrudnienia można było uznać za konkluzywne. Jest to naszym zdaniem słabość współczesnej literatury przedmiotu w tym zakresie.

Oprócz interakcji między obciążeniami podatkowymi a wydatkami publicznymi i wynikającymi z nich trudnościami odseparowania wpływu poszczególnych z tych czynników na podaż pracy, kluczowe znaczenia dla wpływu klina podatkowego na zatrudnienie i bezrobocie ma jego współoddziaływanie z systemem negocjacji płacowych. Elmeskov et al. (1998) jako pierwsi uwzględnili interakcje między różnymi czynnikami strukturalnymi dochodząc do wniosku, iż klin podatkowy wpływa na strukturalne stopy bezrobocia silniej w grupie krajów, gdzie dominują rokowania płacowe na szczeblu branżowym, co zgodne jest z hipotezą Calmforsa-Driffilla (1988). Podobny rezultat uzyskali Belot i van Ours (2000) – zgodnie z analizami tych autorów, wyższa koordynacja i centralizacja negocjacji zwiększa wpływ opodatkowania na bezrobocie, co równoznaczne jest z wyższą elastycznością zagregowanej podaży pracy w sytuacji negocjacji zcentralizowanych.

Ponieważ w krótkim okresie poszczególne elementy klina podatkowego mogą w różnym stopniu oddziaływać na zatrudnienie, warte uwagi są analizy przeprowadzone przez Komisję Europejską (2004b), w których podatek dochodowy, składki obciążające pracowników i składki obciążające pracodawców traktowane są oddzielnie. W badaniu tym negatywnie na bezrobocie wpływają jedynie składki płacone przez pracodawców, co oznacza, że pozostałe obciążenia nawet w krótkim okresie absorbowane są przez wynagrodzenia. Podział państw europejskich ze względu na model negocjacji płacowych (na podstawie rozróżnienia dokonanego przez Elmeskova et al. (1998)), pozwala autorom tej analizy stwierdzić, że powyższa prawidłowość zachodzi w krajach o negocja-

[11] Co oznacza, iż obniżka klina podatkowego o 10 punktów procentowych wiąże się ze wzrostem wskaźnika zatrudnienia o 1 do 3 punktów procentowych.

cjach na poziomie branżowym i wykazujących średni poziom koordynacji postulatów partnerów społecznych, ponadto w państwach tych także składki opłacane przez pracownika wpływają ujemnie na zatrudnienie.[12]

Przedstawione rezultaty sugerują, iż w celu empirycznej weryfikacji wpływu klina podatkowego na podstawowe zmienne rynku pracy, jak bezrobocie i zatrudnienie, uwzględnić należy interakcje pomiędzy poszczególnymi instytucjami, co wskazuje, że reformy podatkowe wprowadzane w danym państwie mogą okazać się nieskuteczne w kraju o innym otoczeniu instytucjonalnym rynku pracy. W kontekście klina podatkowego, najważniejszymi współzależnościami są oddziaływanie modelu rokowań płacowych, określającego, szczególnie w krótkim okresie, w jakim stopniu zmiany podatków absorbowane są przez zmiany wynagrodzeń, a w jakim przez zmiany całkowitego kosztu pracy, a także konstrukcja systemu zasiłków dla bezrobotnych i innych transferów dla osób niepracujących, które determinują elastyczność podaży pracy osób mniej produktywnych i mogących uzyskać zarobki o wysokości zbliżonej do świadczeń społecznych. Drugie z tych zagadnień nie zostały do tej pory uwzględnione w literaturze przedmiotu w zadowalający sposób. Badania empi-

Tablica 6.1: Oszacowania wpływu opodatkowania na rynek pracy.

Autor	Zmienna objaśniana	Wpływ wzrostu klina podatkowego o 10 procent	Próba	Metoda ekonometryczna
Scarpetta (1996)	Zatrudnienie	-0.3	17 państw OECD, 1983-93	Model panelowy random effects
Scarpetta (1996)	Bezrobocie	1.1	17 państw OECD, 1983-93	Model panelowy random effects
Nickell (1997)	Bezrobocie	2.1	20 państw OECD, 1983-94	Model przekrojowy
Elmeskov, Martin, Scarpetta (1998)	Bezrobocie	1.2	18 państw OECD, 1983-95	Model panelowy fixed effects
Nickell, Layard (1999)	Zatrudnienie	-2.4	20 państw OECD, 1983-94	Model panelowy random effects
Nickell, Layard (1999)	Bezrobocie	2.0	20 państw OECD, 1983-94	Model panelowy random effects
Belot, van Ours (2000)	Bezrobocie	2.9 lub 6.6[i] lub -3.2[ii] lub 6.4[iii]	18 państw OECD, 1960-95	Model panelowy fixed effects
Nicoletti, Scarpetta (2001)	Zatrudnienie	-1.5	20 państw OECD, 1982-98	Model panelowy fixed effects
Nickell et al. (2003)	Zatrudnienie	-2.7	20 państw OECD, 1961-92	Model panelowy fixed effects
Nickell et al. (2003)	Bezrobocie	1.1	20 państw OECD, 1961-92	Model panelowy fixed effects
Komisja Europejska (2004b)	Zatrudnienie	-4.0[iv]	15 państw UE, 1983-2000	Model panelowy fixed effects

Źródło: Opracowanie własne oraz (Nickell (2004)).(i)-interakcja ze stopą zastąpienia zasiłku dla bezrobotnych;(ii)-interakcja ze stopą uzwiązkowienia;(iii)-interakcja ze stopniem centralizacji negocjacji płacowych;(iv)-składka pracodawców na ubezpieczenia społeczne.

[12] Do państw charakteryzujących się średnim poziomem koordynacji i centralizacji negocjacji płacowych Elmeskov et al. (1998) zaliczyli: Belgię, Francję, Portugalię, Finlandię (od roku 1985), Szwecję (od roku 1991), Hiszpanię (od roku 1996), Holandię (do roku 1981), Irlandię (do roku 1987), Wielką Brytanię (do roku 1986).

ryczne wskazują zatem, że nie sposób jest ocenić wpływ opodatkowania na rynek pracy w oderwaniu od pozostałych jego instytucji.

6.6. Związki zawodowe i negocjacje płacowe

Zgodnie z teoretycznymi przesłankami modelu negocjacji związkowych (Nickell i Andrews (1983), Layard et al. (1991)), działalność związków zawodowych i wywierana przez nie presja na wynagrodzenia należą do tych aspektów instytucjonalnych rynku pracy, które potencjalnie odpowiadają za wysoki poziom bezrobocia oraz wolne tempo dostosowań zatrudnienia do cyklicznych wahań popytu na pracę. Argument ten został podniesiony przez Blancharda i Summersa (1986), którzy za pomocą modelu ,,insider-outsider'' starali się wyjaśnić znacznie wyższą inercję bezrobocia w Europie kontynentalnej niż w krajach anglosaskich i Japonii w następstwie szoków naftowych.

Rozległa analiza empiryczna działalności związków zawodowych, dokonana w ciągu ostatnich trzech dekad, w tym ich wpływu na dyspersję płac, podstawowe zmienne rynku pracy i sytuację makroekonomiczną, pozwala na wysunięcie pewnych uogólnień. Równocześnie jednak podnosi się argument, iż analizy empiryczne obciążone są poważnymi niedociągnięciami, związanymi z trudnością kwantyfikacji charakterystyk negocjacji płacowych (Flanagan, (1999)). Najważniejszymi zmiennymi opisującymi siłę przetargową związków zawodowych i model zbiorowych negocjacji płacowych są:

- **stopa uzwiązkowienia**, czyli odsetek aktywnych zawodowo zrzeszonych w związkach zawodowych,
- **stopa objęcia siły roboczej układami zbiorowymi**, czyli odsetek aktywnych zawodowo objętych ustaleniami negocjowanymi przez związki zawodowe i pracodawców,
- **stopień centralizacji negocjacji płacowych**, które mogą odbywać się na poziomie przedsiębiorstwa (rokowania zdecentralizowane), na poziomie centralnym, lub na poziomie pośrednim (branżowym),
- **stopień koordynacji rokowań płacowych**, który odzwierciedla skalę konsensusu i jednorodności postulatów obu stron negocjacji.

Zgodnie z hipotezą Calmforsa-Driffilla (1988), najgorszym z punktu widzenia rynku pracy modelem rokowań płacowych są te odbywające się na poziomie pośrednim. Znalazła ona potwierdzenie empiryczne w badaniach (por. Scarpetta (1996), Elmeskov et al. (1998)), jednak rozszerzona została o aspekt koordynacji, która niwelować może presję na płace ze strony silnych związków, które jednak nie uwzględniają efektów zewnętrznych swoich postulatów (Soskice (1990)). Można więc uznać, iż literatura przedmiotu wskazuje na istnienie dwóch optymalnych modeli negocjacji zbiorowych:

- **negocjacje zdecentralizowane** w sytuacji niskiego uzwiązkowienia i objęcia siły roboczej układami zbiorowymi, a więc w przypadku słabych lub rozproszonych związków zawodowych. Niska inercja ustalanych wysokości płac, brak asymetrii żądań związków, postulatów pracodawców i oczekiwaniach pracowników nie zrzeszonych, przyczyniają się do słabej presji na płace i dużej elastyczności wynagrodzeń,
- **negocjacje maksymalnie skoordynowane i zcentralizowane**, korzystne w sytuacji istnienia silnych i rozbudowanych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, które są w stanie internalizować skutki podejmowanych przez siebie decyzji dla sytuacji makroekonomicznej.

Blanchard i Wolfers (2000) znaleźli co prawda empiryczne potwierdzenie tezy, iż wysokie uzwiązkowienie i niska koordynacja podnoszą trwałość wpływu negatywnych szoków na zatrudnienie, czyli przyczyniają się do histerezy, jednak rezultat ten może wynikać ze szczególnej sytuacji lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Jak wskazują Aidt i Tzanatos (2002) w rozległym przeglądzie

literatury na temat związków zawodowych i negocjacji zbiorowych, wyższe uzwiązkowienie i przede wszystkim wyższa skala objęcia siły roboczej układami zbiorowymi związane są z szeregiem predykcji modelu negocjacji związkowych, gdyż płace realne i inflacja są z tymi zmiennymi powiązane dodatnio, a zatrudnienie ujemnie. Duże zróżnicowanie oszacowań wpływu tych zmiennych nie pozwala jednak na uogólnienia, szczególnie, iż w wielu przypadkach ich wpływ neutralizowany jest przez koordynację negocjacji. Ponadto, teza o niwelowaniu przez związki zawodowe dysprersji płac, co przyczynia się do spadku popytu na pracę osób nisko produktywnych, opiera się raczej na pojedycznych przypadkach ją potwierdzających i nie znalazła poparcia w analizach przekrojowych. Wydaje się zatem, iż zróżnicowanie typów negocjacji płacowych w krajach OECD przyczynia się do wyjaśnienia międzynarodowych różnic stóp zatrudnienia i bezrobocia przede wszystkim poprzez ich interakcje z pozostałymi elementami instytucjonalnej struktury rynku pracy (pot. Aidt i Tzanatos (2002), Flanagan (1999)). Przykładowo, zgodnie z rezultatami Belota i van Oursa (2000), skala uzwiązkowienia oraz stopień prawnej ochrony pracownika podwyższają bezrobocie w przypadku negocjacji zdecentralizowanych, lecz efekty te zanikają wraz ze wzrostem centralizacji i koordynacji negocjacji. Zgodnie z badaniami Elmeskova et al. (1998) i Komisji Europejskiej (2004), negatywne oddziaływanie klina podatkowego i systemu zasiłkowego na zatrudnienie najwyższe jest w krajach, gdzie rokowania płacowe odbywają się na średnim poziomie centralizacji, co zostało szczegółowo omówione w poprzednim podrozdziale.

6.7 Pasywna polityka rynku pracy

Implikacją wspólną dla wszystkich modeli przedstawionych w Rozdziale 3 jest to, że wyższy poziom zasiłku dla bezrobotnych jednoznacznie prowadzi do spadku zatrudnienia, natomiast relacja między zasiłkiem a wynagrodzeniem z pracy determinuje wpływ, jaki dla zatrudnienia mają zmiany popytu na pracę. W szczególności, jeżeli zasiłek powiązany jest z wynagrodzeniem stałą stopą zastąpienia, wahania wynagrodzeń (w wyniku np. zmian popytu popytu na pracę lub opodatkowania) wpływać będą na zatrudnienie w znikomy sposób. W ramach zaprezentowanych modeli nie uwzględniono jednak *explicite*, iż zasiłki zazwyczaj przyznawane są na czas określony, a ponadto ich otrzymywanie może być warunkowane spełnieniem szeregu wymogów, takich jak aktywne poszukiwanie pracy, korzystanie z usług służb zatrudnienia, udział w programach mających na celu podniesienie szans bezrobotnych na znalezienie pracy etc. Co więcej, relacja między wysokością zasiłku i płacy może ulegać zmianie jeżeli zasiłek ulega redukcji w czasie jego pobierania. Powyższe argumenty wskazują, iż specyficzna konstrukcja systemu zasiłkowego, oprócz wpływu na elastyczność podaży pracy oddziałuje też na intensywność jej poszukiwania.[13]

Analizy empirycznej wpływu zasiłków dla bezrobotnych dokonać należy zatem na poziomie makro- i mikroekonomicznym. Badania na poziomie zagregowanym prowadzone są w ramach literatury na temat instytucji rynku pracy. Ponieważ kwantyfikację wpływu systemu zasiłkowego na poziomie makro oparto przede wszystkim na analizie wpływu stóp zastąpienia na stopy bezrobocia i zatrudnienia, a jedynie część prac uwzględnia znaczenie długości wypłacania zasiłku, wnioski z tej literatury, choć relatywnie spójne ze sobą, nie tłumaczą w pełni wpływu pasywnej polityki na sytuację na rynku pracy. W szczególności, na uwagę zasługują te elementy konstrukcji systemu zasiłkowego, które w badaniach mikroekonometrycznych wydają się mieć kluczowy wpływ na przepływy z bezrobocia do zatrudnienia, długość okresów bezrobocia czy intensywność poszukiwania pracy. Są nimi np. długość okresu uprawnienia do zasiłku, liniowy lub degresywny przebieg w czasie jego wysokości oraz sankcje nakładane na bezrobotnych uznanych przez służby zatrudnienia za biernych.

6.7.1 Pasywna polityka rynku pracy – analizy makroekonomiczne

System zasiłków dla bezrobotnych należy do typowych instytucji rynku pracy, zatem został uwzględniony i okazał się być istotnym we wszystkich znaczących pracach empirycznych na temat

[13] Co teoretycznie ująć można poprzez endogenizację parametrów funkcji dopasowań w modelu poszukiwań (por. Mortensen i Pissarides (1999)).

instytucjonalnego zaplecza rynku pracy.[14] Oszacowania wpływu stóp zastąpienia na stopy bezrobocia wydają się wykazywać znaczną jednorodność, większą niż ma to miejsce np. w przypadku klina podatkowego. Wzrost stopy zastąpienia o 10 punktów procentowych prowadzi do wzrostu bezrobocia o od 0.88 punktów procentowych (Nickell (1997)) do 1.29 punktu procentowego (Elmeskov et al. (1998)), zatem wpływ rzędu jednego punktu procentowego można uznać za konsensus wypracowany w ramach literatury przedmiotu. Model Elmeskova et al. (1998) estymowany jest na danych rocznych, co wiąże się z ryzykiem niedostatecznej neutralizacji efektów cyklicznych, natomiast w literaturze zazwyczaj zmienne objaśniane mają charakter średnich z kilku lat, co nadaje im interpretację zmiennych długookresowych, czy też odzwierciedlających poziomy strukturalne. Jednak wyższe, niż pozostałych autorów, oszacowania Elmeskova et al. (1998) nie świadczą o większym wpływie stóp zastąpienia w krótkim niż w długim okresie, gdyż np. Nickell et al. (2003) uzyskali wpływ równy 1.24 punktu procentowego analizując średnie kilkuletnie.

O wpływie hojności zasiłku dla bezrobotnych na rynek pracy w długim okresie świadczą także oszacowania Nickella i Layarda (1999) – wzrost stopy zastąpienia o 10 punktów procentowych zwiększa o 1.1 punktu procentowego stopę bezrobocia długookresowego a o 1.3 krótkookresowego. Belot i van Ours (2000) podkreślają natomiast znaczenie interakcji między instytucjami – o ile stopa zastąpienia nie jest w ich modelu istotna, o tyle intensyfikuje ona wpływ klina podatkowego na bezrobocie (zob. poprzedni podrozdział), wywierając ponadto większy wpływ na zmiany bezrobocia w otoczeniu skoordynowanego, scentralizowanego modelu negocjacji zbiorowych.

Stopa zastąpienia sama w sobie jest jednak dalece niewystarczającą miarą hojności systemu zasiłkowego i jego wpływu na bodźce do pracy, dlatego analizy uwzględniające długość wypłacania zasiłków prawdopodobnie w lepszy sposób ukazują ich znaczenie dla międzynarodowego zróżnicowania bezrobocia i zatrudnienia. Wydaje się, iż także odnośnie tej zmiennej ukształtował się w literaturze szeroki konsensus, gdyż okazywała się ona być istotną w każdej z analiz, w której została uwzględniona. Blanchard i Wolfers (2000) pokazali, iż zarówno stopa zastąpienia, jak i długość okresu zasiłkowego istotnie dodatnio wpływają na strukturalne stopy bezrobocia i zwiększają długość propagowania się negatywnych szoków na rynku pracy. Rezultat ten ulega jednak osłabieniu w wyniku uwzględnienia w modelu zmian zachodzących w strukturze instytucjonalnej rynków pracy, co sugeruje, iż ewolucja redukuje negatywny wpływ omawianych zmiennych na rynek pracy. Ponadto Nickell i Layard (1999) pokazali, że wpływ długości wypłacania zasiłku na bezrobocie długookresowe jest znacznie silniejszy (wydłużenie okresu zasiłkowego o rok podnosi stopę bezrobocia długookresowego w rozpatrywanej próbie o 2.5 punktu procentowego) niż na bezrobocie krótkookresowe (analogiczna zmiana implikuje wzrost stopy o 0.45 punktu procentowego).

Znaczenie wysokości zasiłków dla bezrobotnych dla bezrobocia strukturalnego znajduje zatem potwierdzenie w analizach empirycznych na poziomie makro, przy czym długość okresu zasiłkowego jest na poziomie zagregowanym co najmniej tak samo istotna, choć kwestii tej poświęcono do tej pory w literaturze mniejszą uwagę.[15] Wydaje się, iż dodatni wpływ wysokości zasiłku na poziom bezrobocia, o którym można wnioskować na podstawie zaprezentowanych analiz, w znacznej mierze wynika z jednoczesnego współwystępowania wysokich zasiłków i innych – instytucjonalnych – elementów systemu zasiłkowego, które zniechęcają do poszukiwania pracy. Obserwacje te poparte są także analizami na poziomie mikroekonomicznym, zaprezentowanymi poniżej, szczególnie, że na poziomie zagregowanym kwantyfikacja fundamentalnych cech systemów zasiłkowych wydaje się być niezwykle kłopotliwa.

[14] Spośród najczęściej cytowanych w literaturze artykułów, jedynie Bertola, Blau i Kahn (2001) uzyskali nieistotność stopy zastąpienia dla wyjaśniania zmienności stóp bezrobocia, jednak równocześnie wpływ długości uprawnienia do zasiłku jest zgodnie z tym modelem znacznie większy, niż w innych analizach (wzrost okresu wypłat zasiłku o rok podnosi stopę bezrobocia o 1.4 punktu procentowego). Poza tym, zastrzeżenia budzi użycie w charakterze zmiennej objaśniającej odsetka osób w wieku 15-24, w populacji w wieku produkcyjnym oraz przybliżenie stopnia ochrony prawnej pracowników poprzez uszeregowanie państw OECD i uwzględnienie w regresji miejsc zajmowanych przez dane państwo, co prowadzi do istotności tej zmiennej. Z tego względu należy uzyskane wyniki uznać za mało wiarygodne.

[15] Zmiana akcentów wynika prawdopodobnie z faktu, iż doświadczenia międzynarodowe wskazują, że w państwach, gdzie zasiłki wypłacane są przez długi okres (Belgia – czas nieokreślony, Francja – do 60 miesięcy) często odgrywają one rolę bardziej zniechęcającą do poszukiwania pracy, niż w krajach, gdzie są one nawet wyższe w odniesieniu do wcześniejszego wynagrodzenia, lecz wypłacane są krócej (Holandia, Irlandia), czy też powiązane są ze strategiami aktywizującymi bezrobotnych (przede wszystkim Dania).

6.7.2 Pasywna polityka rynku pracy – analizy mikroekonomiczne

Zasiłek dla bezrobotnych jest ubezpieczeniem od ryzyka bezrobocia – ma na celu zapewnienie dochodu w czasie okresu bezrobocia frykcyjnego i ułatwienie bezrobotnemu poszukiwania pracy zgodnej z jego kwalifikacjami. Szczególna konstrukcja zasiłku może jednak wpływać na intensywność tego poszukiwania w różnoraki sposób. Teoria ekonomii pracy wskazuje na szereg zastrzeżeń odnośnie bodźców kreowanych przez zasiłki, jednak badania empiryczne na poziomie mikro wskazują na ich znacznie bardziej klarowny wpływ na podaż pracy – zdecydowana większość analiz dla krajów uprzemysłowionych wskazuje na istotnie dodatnią elastyczność długości okresów bezrobocia względem stopy zastąpienia i przede wszystkim względem długości wypłacania zasiłków. Z drugiej strony, badania empiryczne wskazują, iż wyższe zasiłki mogą zwiększać prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia, jeżeli uwzględni się ich długość, a także możliwość ponownego nabycia uprawnień dzięki podjęciu zatrudnienia.

Na podstawie przeglądu analiz empirycznych, Layard et al. (1991) wyciągają wniosek, że elastyczność długości okresu bezrobocia względem wysokości zasiłku waha się od 0.2 do 0.9, w zależności od innych zmiennych, sytuacji na rynku pracy i rozważanego kraju. Wyczerpujący przegląd literatury dokonany przez tych autorów, a także przez Devine'a i Kiefera (1991) oraz Kruegera i Meyera (2002) wskazuje, iż wzrost stopy zastąpienia oraz długości okresu zasiłkowego z reguły prowadzi do wydłużenia okresów bezrobocia, a odpływy z zatrudnienia z największą intensywnością zachodzą w momencie utraty uprawnień do zasiłku. Niższe przepływy do zatrudnienia zasiłkobiorców – w porównaniu do osób o zbliżonych charakterystykach, ale nie pobierających zasiłków – wynikać mogą albo z mniej intensywnego poszukiwania pracy, albo ze wzrostu płacy progowej. W odniesieniu do intensywności poszukiwania pracy, dotychczasowe analizy są dość skąpe i nie przynoszą jednoznacznych rozstrzygnięć. W Stanach Zjednoczonych wpływ wysokości zasiłku i długości okresu jego pobierania wydaje się być raczej negatywny, w Wielkiej Brytanii pozytywny (Devine, Kiefer (1991)), natomiast w krajach skandynawskich zasiłki dla bezrobotnych nie wpływają na intensywność poszukiwania pracy (Eriksson et al. (2002)). Wydaje się więc, że różnice te wynikają przede wszystkim z różnego modelu polityki rynku pracy – w krajach skandynawskich opartej na systemie zasiłkowym obejmującym znaczną część bezrobotnych i powiązanym z rozległą działalnością służb zatrudnienia, w krajach anglosaskich natomiast znacznie bardziej minimalistycznym, gdzie zasiłki otrzymują raczej osoby o trudnej sytuacji na rynku pracy, dlatego świadczenia te wpływać mogą zniechęcająco do poszukiwania zatrudnienia. Z tego względu, Pissarides (1998) zauważa, iż dotychczasowe badania empiryczne wskazują, że wysokość zasiłku nie wpływa na intensywność poszukiwania pracy, lecz długość jego otrzymywania istotnie ją obniża.

W odniesieniu do wpływu zasiłków na płacę progową, początkowe szacunki wskazywały na bardzo mocny wpływ – według Feldsteina i Poterby (1984), wzrost stopy zastąpienia o 1 procent prowadził w Stanach Zjednoczonych do wzrostu płacy progowej o 4 procent. Późniejsze analizy wskazują jednak na znacznie niższe elastyczności płacy progowej względem zasiłku dla bezrobotnych (co wynika w znacznej mierze z poprawy jakości danych używanych w estymacjach, szczególnie na temat przeszłości zawodowej jednostek) – na przykład Prasad (2003) uzyskuje dla Niemiec elastyczność płacy progowej względem zasiłku dla bezrobotnych rzędu 0.16 dla kobiet i 0.07 dla mężczyzn. Odseparowanie znaczenia zmian płacy progowej i intensywności poszukiwania pracy dla odpływów z bezrobocia zasiłkobiorców nie jest zatem możliwe z dużym stopniem pewności, jednakże skoro na odpływy z bezrobocia znacznie większy wpływ niż wysokość zasiłku wywiera długość jego wypłacania, można zasadnie przypuszczać, że dezaktywizująca rola zasiłków polega na obniżeniu bodźców do poszukiwania zatrudnienia, aż do momentu, gdy utrata praw do zasiłku jest bliska w czasie.

Analizy dla krajów środkowoeuropejskich wskazują na analogiczne oddziaływanie systemu zasiłkowego, jak uzyskane dla państw Europy Zachodniej i USA – we wszystkich państwach, gdzie zostały one przeprowadzone, uzyskiwano negatywny wpływ możliwego okresu otrzymywania zasiłku na prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia, choć część prac wskazywała także na nieistotność zasiłków dla podaży pracy jednostek (por. tablica 6.2). Zgodnie z dość uniwersalną prawidłowością, stopy przepływów do zatrudnienia wzrastają w tzw. gospodarkach transformujących się

Tablica 6.2: Wpływ zasiłków dla bezrobotnych na podaż pracy w krajach Europy Środkowej.

Autorzy	Metodologia	Wnioski
Bułgaria		
Jones i Kotzeva (1998)	Funkcje przeżycia, model logitowy	Stopa odpływów do zatrudnienia wzrasta pomiędzy 18 a 26 miesiącem pobierania świadczeń z pomocy społecznej, czyli w końcowym okresie uprawnień. Potwierdzone „oczekiwanie'' do zaniku uprawnień.
Cazes i Scarpetta (1998)	Estymacja funkcji ryzyka	Przepływy do zatrudnienia wyraźnie wzrastają pod koniec okresu pobierania zasiłku. Zasiłkobiorcy dłużej pozostają bezrobotnymi i częściej stają się bierne zawodowo niż osoby bez prawa do zasiłku.
Czechy		
Ham, Svejnar i Terrell (1998)	Model ryzyka	Elastyczność długości okresu bezrobocia względem stopy zastąpienia równa 0.34, a względem długości okresu zasiłkowego 0.4.
Estonia		
Vodopivec, Wörgötter i Raju (2003)	Empiryczna funkcja ryzyka	Przepływy do zatrudnienie wyraźnie wzrastają w momencie utraty prawa do zasiłku.
Polska		
Adamchik (1999)	Proporcjonalna funkcja ryzyka	Negatywny wpływ pobierania zasiłku na prawdopodobieństwo podjęcia pracy, znaczny wzrost odpływów z bezrobocia w okresie utraty praw do zasiłku.
Puhani (1996)	Model ryzyka	Uprawnienie do zasiłku istotnie wydłuża okres bezrobocia.
Boeri i Steiner (1996)	Model ryzyka	Stopy odpływów z bezrobocia wzrastają w miarę przybliżania się końca okresu zasiłkowego, mężczyźni częściej podejmują zatrudnienie, kobiety przechodzą do bierności. Najwyższy odpływ do bierności następuje w miesiącu bezpośrednio po utracie zasiłku.
Cazes i Scarpetta (1998)	Estymacja funkcji ryzyka	Prawdopodobieństwo odpływu z bezrobocia powiązane z maksymalnym okresem pobierania zasiłku. Zasiłkobiorcy pozostają bezrobotnymi dłużej niż osoby bez prawa do zasiłku, przy czym często ulegają dezaktywizacji zawodowej.
Słowacja		
Lubyova and van Ours (1999)	Proporcjonalna funkcja ryzyka	Brak wpływu zasiłków na prawdopodobieństwo podjęcia pracy.
Ham, Svejnar i Terrell (1998)	Model ryzyka	Elastyczność długości okresu bezrobocia względem stopy zastąpienia równa 0.06, a względem długości okresu zasiłkowego 0.41.
Słowenia		
Vodopivec (1995)	Semi-parametryczna proporcjonalna funkcja ryzyka	Odpływy z bezrobocia wzrastają tuż przed momentem utraty uprawnień do zasiłku.
Węgry		
Micklewright i Nagy (1998)	Nieparametryczna i parametryczna funkcja ryzyka, dyskretny model przepływów w zależności od długości bezrobocia	Znaczny odsetek zasiłkobiorców

Źródło: Vodopiec et al. (2003).

w obliczu zbliżającego się wygaśnięcia uprawnień.[16] Należy jednak podkreślić, iż przepływy do bierności zawodowej wykazują w niektórych przypadkach (Bułgaria, Polska) analogiczną tendencję. Znacznie mniej dowodów wskazuje na dezaktywizujący wpływ wysokości świadczeń, gdyż Ham et al. (1999) nie znaleźli potwierdzenia dla takiego wpływu w Czechach, a Vodopivec (1995) także w Słowenii. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można wnioskować, iż wpływ systemu zasiłkowego w tzw. krajach transformujących się jest zbliżony do wpływu w krajach zachodnioeuropejskich, przy czym znacznie większe znaczenie ma długość okresu zasiłkowego, a nie wysokość świadczeń, która w państwach tych jest relatywnie niska w kontekście stopy zastąpienia i odniesienia jej do stóp zastąpienia w Europie Zachodniej.

Szeroki zakres oszacowań oddziaływania stopy zastąpienia na długość okresu bezrobocia i intensywność poszukiwań wskazuje, iż jest to dalece niewystarczający sposób kwantyfikacji cech systemu zasiłkowego. Fundamentalne znaczenie dla wpływu stopy zastąpienia mają bowiem inne elementy tego systemu, jak zmiany wysokości zasiłku w czasie, zależność od monitoringu poszukiwania pracy przez zatrudnionego, pośrednictwa pracy, nakładanych na niego sankcji i obowiązku udziału w programach aktywnych polityk rynku pracy. W szczególności kluczowe są interakcje zachodzące między polityką pasywną a aktywną.

Do poszukiwania pracy zniechęca więc przede wszystkim możliwość uzyskania stabilnego źródła dochodu, a jak ilustruje to omówiony w ramce przykład Słowenii, skrócenie okresu pobierania zasiłku prowadzić może do szybszego znajdowania pracy przez bezrobotnych. Analogiczny wpływ ma też redukcja zasiłku, gdyż przepływy do zatrudnienia najwyższe są zazwyczaj zaraz po utracie pracy i w momentach determinowanych instytucjonalnie – obniżki zasiłku lub jego utraty. Uogólniając doświadczenia słoweńskie można powiedzieć, że im większa redukcja długości uprawnienia do zasiłku, tym większy wzrost prawdopodobieństwa znalezienia pracy w ciągu pierwszego roku jego otrzymywania. Ponieważ w Słowenii w porównaniu do okresu sprzed reformy, nie uległy zmianie wynagrodzenia zasiłkobiorców podejmujących pracę, można przypuszczać, iż wyższe odpływy z bezrobocia nie wynikały z obniżenia się płacy progowej, lecz z intensywniejszych poszukiwań zatrudnienia.

Reforma zasiłków dla bezrobotnych w Słowenii

System ubezpieczeń od bezrobocia w Słowenii należał do jednych za najbardziej hojnych spośród występujących w krajach podlegających transformacji, zarówno dzięki wysokim świadczeniom jak i długiemu czasowi ich pobierania przez bezrobotnych. Reforma przeprowadzona w roku 1998 znacznie obniżyła okres uprawnień do zasiłku, przy równoczesnej poprawie jakości pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego oferowanych przez służby zatrudnienia, rozszerzenia zakresu aktywnych polityk rynku pracy oraz intensyfikacji nadzoru poszukiwania pracy przez bezrobotnych. W Słowenii występują zasiłki dla bezrobotnych oraz świadczenia dla bezrobotnych. Zasiłki powiązane są z poziomem wcześniejszych wynagrodzeń, wynoszą 70 procent poprzedniego wynagrodzenia brutto przez pierwsze 3 miesiące pobierania zasiłku, następnie 60 procent, przy czym świadczeniobiorcy mogą otrzymać dodatek wyrównujący dochód na członka rodziny do poziomu 80 procent wynagrodzenia minimalnego brutto. Długość okresu ich wypłacania zależy od stażu pracy, przy czym określone są minimalna i maksymalna długość oraz wysokość zasiłków. Świadczenia dla bezrobotnych są formą pomocy społecznej wypłacanej po spełnieniu kryterium dochodowego osobom bezrobotnym nie uprawnionym do zasiłków. W obliczu wzrastającej liczby bezrobotnych, zasiłkobiorców i bezrobotnych długookresowo, w październiku 1998 system został zreformowany.

[16] Przykładowo, na Węgrzech około 8 procent bezrobotnych podejmujących pracę uczyniło to w momencie utraty prawa do zasiłku, w Słowenii około 6, natomiast w Estonii nawet 32 procent (Vodopivec et al. (2003).

Najważniejszą zmianą było skrócenie okresu wypłacania zasiłków. Zmieniono także progi wysokości zasiłku dla bezrobotnych na 100 i 300 procent minimalnego wynagrodzenia, nie zmieniając jednak relacji między zasiłkiem a wcześniejszym wynagrodzeniem. Reforma zmierzała także w kierunku poprawy działania służb zatrudnienia poprzez intensyfikację i indywidualizację kontaktów między bezrobotnymi oraz pracownikami urzędów pracy, zwiększono zakres kontroli przebiegu poszukiwania pracy przez bezrobotnych. Rozszerzono definicję pracy, którą bezrobotny powinien zaakceptować – bezrobotny pozostający bez pracy przez co najmniej 4 miesiące zobowiązany jest podjąć pracę gorzej płatną niż posiadana wcześniej lub wiążącą się z dalekimi dojazdami do pracy. Zaostrzono sankcje w sytuacji odrzucenia ofert pracy. Równocześnie zwiększono skalę prowadzonych aktywnych polityk rynku pracy, także poprzez zwiększenie ich atrakcyjności (uczestnicy robót publicznych uzyskali dostęp do urlopów i objęci zostali ubezpieczeniem emerytalnym). Rozszerzono wysokość i zakres refundacji składek na ubezpieczenia społeczne (długotrwale bezrobotni, osoby wchodzące na rynek pracy, osoby starsze).

W wyniku reformy wzrosły przepływy z bezrobocia do zatrudnienia dla różnych grup bezrobotnych wyróżnionych ze względu na długość okresu bezrobocia lub stażu, który określa górną granicę okresu pobierania zasiłku. Przykładowo, obniżka wysokości świadczenia po 3 miesiącach jego pobierania wywołała wzrost odsetka bezrobotnych podejmujących pracę właśnie w tym miesiącu – ponad 20 procent więcej mężczyzn podejmowało zatrudnienie w 3 miesiącu otrzymywania zasiłku niż w 2 lub 4 miesiącu. Generalnie, niezależnie od maksymalnej długości uprawnień do zasiłku, podwyższeniu uległy odpływy do zatrudnienia w ciągu pierwszych 12 miesięcy jego pobierania. Ponadto, najwyższe odpływy z bezrobocia, zarówno przed jak i po reformie, miały miejsce dla każdej z tych grup w ciągu ostatniego miesiąca przysługiwania zasiłku i w miesiącu następnym, zatem w wyniku skrócenia okresu wypłat zasiłku wzrosła liczba osób znajdujących zatrudnienie w ciągu roku bezrobocia. Powyższe wyniki wskazują na pozytywne skutki reformy systemu – skrócenia okresu przysługiwania zasiłków, zaostrzenia kontroli bezrobotnych i powiązania polityki pasywnej z programami ALMP. Odrzucono natomiast hipotezę, iż zmiany te wynikały ze zmiany sytuacji gospodarczej na poziomie makro.

6.8 Aktywna polityka rynku pracy

O ile celem pasywnych polityk rynku pracy jest łagodzenie dolegliwości bezrobocia poprzez wyrównywanie dochodów, to polityki aktywne (ALMP – *active labour market policies*) ukierunkowane są na zwiększenie szans bezrobotnego na znalezienie i utrzymanie zatrudnienia. Podstawowymi formami aktywnych polityk rynku pracy jest pośrednictwo pracy (zmniejszające koszty poszukiwań), doradztwo zawodowe, szkolenia oraz praktyki zawodowe (zmierzające do lepszego dopasowania kwalifikacji bezrobotnego do popytu na pracę), subsydiowane zatrudnienie (w sektorze publicznym lub prywatnym) oraz pomoc w rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej. Specyficzną rolę pełnią także odrębne programy adresowane do tzw. grup ryzyka na rynku pracy (bezrobotni młodzi bez wykształcenia zawodowego, w wieku niemobilnym, niepełnosprawni, bezrobotni długookresowo).[17]

Ze względu na znaczne zróżnicowanie struktury i efektywności polityk prowadzonych w poszczególnych państwach nie ma podstaw, by uznać, że rozszerzenie skali prowadzonych polityki aktywnych wiąże się z obniżeniem strukturalnych stóp bezrobocia.[18] Znaczne zróżnicowanie ekono-

[17] W niniejszym opracowaniu poszczególne polityki zostaną poddane ocenie pod kątem ich oddziaływania na rynek pracy. Prezentację ALMP pod kątem implementacji oraz względnej wagi przywiązywanej do każdej z nich w państwach OECD znaleźć można w pracy Lewandowski et al. (2005).

[18] Pogląd o generalnej skuteczności aktywnych polityk i ich przewadze nad politykami pasywnymi w kategoriach obniżania strukturalnych stóp bezrobocia rozpowszechniony był na początku lat dziewięćdziesiątych, co znalazło odzwierciedleniach rekomendacji np. OECD (por. OECD (1994)) i Komisji Europejskiej. Wzrost wydatków na programy aktywne i ich skali pociągnął za sobą wzrost liczby analiz ich skuteczności i rewizję tego, nazbyt optymistycznego, poglądu na skuteczność polityk aktywnych.

micznego sensu poszczególnych polityk sprawia, że nie wszystkie z nich i w nie jednakowym stopniu przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia. Z tego względu, analogicznie jak w przypadku polityk pasywnych, ocena na poziomie makro poprzez estymację wpływu ALMP na strukturalne stopy bezrobocia i zatrudnienia nie jest wystarczająca i musi być poparta analizą mikroekonometryczną. Należy podkreślić, iż znaczne zróżnicowanie międzynarodowe działań podejmowanych w ramach ALMP ogranicza wagę wniosków wyciąganych na podstawie analiz przekrojowych. Bardziej wartościowe dla zrozumienia znaczenia polityk aktywnych dla funkcjonowania rynku pracy jest porównywanie poszczególnych programów lub ich zestawów implementowanych przez różne państwa.

W analizach na poziomie makro wpływ ALMP starano się ująć w sposób zbliżony do zasiłków dla bezrobotnych, poprzez wydatki na ALMP przypadające na jednego bezrobotnego.[19] Pierwsze artykuły wskazywały na znaczny wpływ ALMP na stopy bezrobocia – wzrost wydatków na bezrobotnego o 10 punktów procentowych przekłada się na redukcję stopy bezrobocia o 1.5 (Elmeskov et al. (1997)), lub nawet 1.9 punktu procentowego (Nickel (1997)). Ze względu na duże problemy z endogenicznością używanej miary ALMP i, co nawet ważniejsze, nikłego jej powiązania z efektywnością prowadzonych aktywnych polityk,[20] późniejsze prace nie uwzględniają ALMP wśród zmiennych objaśniających, gdyż różnice polityk preferowanych przez poszczególne państwa sprawiają, że zbliżona skala wydatków na ALMP oznaczać może jakościowo zupełnie inne działania. Doświadczenia międzynarodowe wskazują bowiem, iż wysoki wolumen wydatków na programy aktywne nie zapewnia obniżenia strukturalnego bezrobocia, ze względu na obecność efektów zewnętrznych, które w różnym stopniu niwelują na poziomie makro potencjalnie pozytywny wpływ poszczególnych działań na szanse podjęcia pracy przez daną osobę.

Koniecznie zatem jest zidentyfikowanie głównych rodzajów negatywnych efektów zewnętrznych, w różnym stopniu związanych z konkretnymi działaniami i sprawiających, że na poziomie zagregowanym są one w względnie nieskuteczne lub wręcz mają niekorzystny wpływ na rynek pracy – nawet jeżeli na poziomie indywidualnym są efektywne. W literaturze (por. Martin 2000) wyróżnia się efekty ,,jałowej straty'' (*deadweight loss*), substytucji i wypierania. Przez efekt jałowej straty rozumie się adresowanie ALMP do osób, które znalazłyby pracę również bez udziału w danym programie (jałowa strata może być dodatkowo wzmocniona przez, opisany dalej, efekt *locking-in*). Efekt substytucji występuje, gdy osoby uczestniczące w danym programie znajdują pracę kosztem bezrobotnych programem nieobjętych, natomiast efektem wypierania określa się zatrudnienie osób objętych programem kosztem utraty pracy przez osoby dotychczas pracujące. W związku z możliwością wystąpienia wymienionych efektów kluczowe dla skuteczności ALMP jest ich dokładne adresowanie tylko do tych grup bezrobotnych, którym mogą one pomóc oraz dokładny monitoring przebiegu i wyników podejmowanych działań. Za wyłączeniem pośrednictwa pracy oraz doradztwa zawodowego, większą skutecznością od zakrojonych na szeroką skalę, długotrwałych programów obejmujących różne kategorie bezrobotnych, charakteryzują się mniejsze projekty przeznaczone dla ściśle zdefiniowanego, wąskiego kręgu odbiorców, którym dana polityka może pomóc.[21] W szczególności istotne jest, by dany program aplikowany był osobom zagrożonym długotrwałym bezrobociem względnie prędko po momencie utraty pracy, z pominięciem bezrobotnych będących w stanie samodzielnie znaleźć i utrzymać pracę – co minimalizuje efekty jałowej straty i substytucji.[22]

Na podstawie tej obszernej literatury można także dokonać oceny skuteczności konkretnych programów aktywnej polityki i wskazać efekty zewnętrzne właściwe każdemu z nich. Należy podkreślić, iż szczególnie ważnym z punktu widzenia finansów publicznych kryterium oceny ALMP,

[19] Zmienną objaśniającą jest w takim przypadku iloraz udziału wydatków na ALMP w PKB danego kraju i stopy bezrobocia. Ze względu na endogeniczność takiej zmiennej – wraz ze wzrostem bezrobocia wydatki na bezrobotnego spadają przy tak zdefiniowanej zmiennej, w regresjach była ona instrumentowana wartościami przeszłymi.

[20] Pod terminem efektywność na poziomie indywidualnym, w odniesieniu do ALMP, rozumiana jest zmiana prawdopodobieństwa znalezienia przez bezrobotnego niesubsydiowanej pracy w wyniku uczestnictwa w programie, natomiast na poziomie zagregowanym – wpływ na bezrobocie lub zatrudnienie ogółem.

[21] Z tego względu w niektórych państwach używane są sformalizowane metody ,,profilowania'' bezrobotnych pod kątem przydatności dla nich poszczególnych rodzajów polityk.

[22] Konkluzja taka płynie z szeregu prac mikroekonometrycznych oraz monitoringu programów wprowadzanych w różnych krajach, których przegląd można znaleźć w pracach Martina (2000), Calmforsa et al. (2002), oraz Betchermana et al. (2004).

oprócz oddziaływania na indywidualne szanse znalezienia zatrudnienia oraz sytuację na rynku pracy ogółem, jest także koszt danej polityki. W tym kontekście, tanim i skutecznym działaniem jest pośredniczenie w znalezieniu zatrudnienia oraz doradztwo zawodowe. Pośrednictwo i doradztwo są metodą skuteczną w stosunku do większości bezrobotnych, stosowane powszechnie umożliwiają też szybką identyfikację osób zagrożonych bezrobociem długotrwałym, potencjalnych beneficjentów innych aktywnych polityk. Szkolenia są obok pośrednictwa i doradztwa najszerzej używanym narzędziem ALMP. O ich skuteczności przesądzają wcześniej wymienione czynniki – efektywne są szkolenia intensywne i ściśle adresowane, oparte o praktyki w miejscu pracy, natomiast szkolenia obejmujące znaczny odsetek bezrobotnych generują ryzyko występowania efektu jałowej straty.[23] Niewłaściwe adresowanie szkoleń może również doprowadzić do efektu substytucji. Największe korzyści – w postaci wzrostu szans znalezienia pracy – przynoszą one kobietom oraz osobom długotrwale bezrobotnym.

Subsydiowane zatrudnienie w sektorze prywatnym związane jest z możliwością wystąpienia wszystkich wymienionych efektów zewnętrznych i to na znaczną skalę.[24] Jednocześnie jednak jest ono skutecznym środkiem umożliwiającym wejście na rynek pracy (lub zapobiegającym całkowitej deprecjacji kwalifikacji) długotrwale bezrobotnym i osobom powracającym na rynek pracy po okresie bierności zawodowej, wywołanej np. niezdolnością do pracy lub macierzyństwem. W związku z tym subsydiowanie zatrudnienia może przynosić pozytywne efekty w kategoriach zarówno indywidualnych szans podjęcia pracy, jak i obniżenia bezrobocia strukturalnego, poprzez redukcję jego długookresowego składnika, a także aktywizacji osób biernych. Jest to jednak warunkowane ograniczoną skalą stosowania tego narzędzia – jedynie w stosunku do specyficznych grup. Ponieważ są one generalnie mało liczne,[25] subsydiowanie zatrudnienia odgrywać może pozytywną rolę na poziomie indywidualnym, lecz oddziaływanie makro jest niewielkie. Za nieefektywne uznaje się natomiast subsydiowanie zatrudnienia osób młodych, jeżeli nie jest ono powiązane z działaniami na rzecz wzrostu kwalifikacji uczestnika. W krajach transformujących się subsydiowane zatrudnienie jest nieskuteczne, a nawet obniża indywidualne szanse na rynku pracy (Betcherman et al. (2004)). Subsydiowane zatrudnienie w sektorze publicznym (roboty publiczne, prace interwencyjne) jest często narzędziem umożliwiającym uzyskanie dodatkowego dochodu osobom długotrwale bezrobotnym i jako takie pełni funkcje socjalne, łagodząc skutki bezrobocia, zwłaszcza w trakcie spowolnienia gospodarczego. Udział w robotach publicznych i pracach interwencyjnych nie podnosi natomiast indywidualnych szans na rynku pracy, a w niektórych wypadkach może je nawet zmniejszać (Martin (2000)). Należy podkreślić, że zarówno subsydiowanie zatrudnienia jak i roboty publiczne używane były w państwach OECD na szeroką skalę, wywołując znaczne efekty substytucji i wypierania. W rezultacie oceny na poziomie zagregowanym wskazują na ich nieskuteczność.

Powszechne ryzyko negatywnych efektów zewnętrznych aktywnych polityk rynku pracy, które nie występują właściwie jedynie w przypadku pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, sprawia, iż ocena ich efektywności warunkowana musi być rozpoznaniem zakresu tych polityk i grupy docelowej. Jeżeli są one ściśle adresowane i ciągle dostosowywane do popytu na pracę, wywierać mogą istotnie pozytywny wpływ na zatrudnialność osób należących do grup o względnie gorszej pozycji na rynku pracy, przy jednoczesnym uniknięciu efektów zewnętrznych. Z tego też względu, ostatnie lata przyniosły w krajach OECD tendencję do zintegrowania polityk aktywnych i pasywnych, co pozwala na zniwelowanie bodźców zniechęcających do podjęcia zatrudnienia, wymagając jednocześnie uważnej selekcji uczestników programów oraz sankcjonowania nadużyć. Znaczne zróżnicowanie międzynarodowe strategii implementacji ALMP nie pozwala na wysuwanie wniosków odnośnie relacji między wolumenem wydatków na ten cel a sytuacją na rynku pracy ogółem. W literaturze ukształtował się jednak konsensus, że polityki aktywne mogą wyraźnie przyczynić się do ułatwienia absorpcji na rynku pracy skutków zaburzeń zewnętrznych, choć nie są w stanie istotnie ograniczyć bezrobocia w czasie recesji.

[23] Zwłaszcza, jeśli jedynym kryterium doboru uczestników jest maksymalizacja odsetka uczestników znajdujących zatrudnienie w następstwie programu.

[24] Formą zbliżoną do subsydiowanego zatrudnienia jest pomoc finansowa w założeniu własnej firmy – polityka ta ma jednak niewielki zasięg i uczestniczy w niej nieznaczny odsetek bezrobotnych.

[25] Choć w niektórych przypadkach krąg osób, w stosunku do których subsydiowanie zatrudnienia może być uzasadnione, może być relatywnie liczny, np. w przypadku znacznej dezaktywizacji osób w wieku przedemerytalnym.

6.9 Pasywna i aktywna polityka rynku pracy – interakcje

Ze względu na akcelerację wydatków na pasywne polityki rynku pracy (por. Część II) na początku lat osiemdziesiątych i utrzymujący się wzrost stóp bezrobocia, w wielu krajach europejskich obniżono wysokość zasiłków dla bezrobotnych (co motywowane było głównie względami budżetowymi), a systemy zasiłkowe powiązano z tak zwanymi strategiami aktywizacyjnymi – wypłaty zasiłków uwarunkowano spełnieniem przez bezrobotnych szeregu warunków, jak konieczność udowodnienia poszukiwania pracy, regularne kontakty z urzędami pracy, podejmowanie zatrudnienia oferowanego przez służby zatrudnienia lub udziału w programach ALMP (Martin (2000)). Konsekwencją niewywiązania się z tych warunków jest zazwyczaj ograniczenie wysokości zasiłku lub wręcz utrata uprawnień. Reformy te miały zapobiegać także tzw. „pułapce bezrobocia", gdy część aktywnych zawodowo rotuje pomiędzy pobieraniem zasiłku a krótkimi okresami zatrudnienia, umożliwiającymi im odnowienie uprawnień do zasiłku. Występowanie tego zjawiska stwierdzono w wielu krajach europejskich (OECD (1996)). Dlatego już od początku lat osiemdziesiątych miały miejsce zmiany w systemach zasiłkowych, w celu ograniczenia tego typu nadużyć, przede wszystkim poprzez wydłużanie minimalnego okresu zatrudnienia wymaganego do uzyskania uprawnień do zasiłku.[26] W tym kontekście, uzyskiwane dla wielu państw europejskich oszacowania pozytywnego lub co przynajmniej nieistotnego wpływu zasiłków na szanse podjęcia zatrudnienia, co miałoby odróżniać sytuację w Europie kontynentalnej od krajów anglosaskich (Komisja Europejska 2004a), należy traktować ze znaczną rezerwą, gdyż nie uwzględniają one trwałości podejmowanego zatrudnienia i w znacznej mierze wynikać mogą z występowania pułapki bezrobocia. Należy podkreślić, iż upowszechnienie działań aktywizacyjnych w ramach systemu zasiłkowego nie jest uniwersalnym sposobem na zwiększenie odpływów bezrobotnych do zatrudnienia, gdyż powszechność uczestnictwa w programach ALMP prowadzi do tzw. „efektu karuzeli", czyli przeplatania się w przypadku pewnych jednostek okresów zasiłkowych i aktywizacyjnych (Calmfors et al. (2002)), co stanowi pewną analogię do pułapki bezrobocia.

Wydaje się, iż ze względu na możliwości nadużyć i konieczność ścisłego adresowania programów ALMP, strategie aktywizacyjne najbardziej efektywne są w połączeniu z sankcjami dla bezrobotnych nie wywiązujących się ze stawianych wobec nich wymagań. Jak zostało zaobserwowane empirycznie (Calmfors et al. (2002)), uczestnictwo w ALMP, które prowadzić ma do zwiększenia zatrudnialności bezrobotnych, wywołuje też tzw. efekt *locking-in* – w trakcie trwania programu poszukują pracy znacznie mniej intensywnie. Równocześnie jednak nałożenie na zasiłkobiorców obowiązku uczestnictwa w ALMP wywołuje bodziec do wcześniejszego podjęcia zatrudnienia, pozwalając w ten sposób dokonać w pewien sposób autoselekcji osób będących w stanie podjąć zatrudnienie i potrzebujących wsparcia. Szereg analiz wskazuje na istotność takiego efektu ,,odstraszania'' i nakładanych sankcji w postaci obniżki zasiłku. Black et al. (2003) analizując wpływ adresowania aktywnych polityk w Stanach Zjednoczonych wnioskują, iż obowiązek udziału w nich wpływa na skrócenie okresów bezrobocia silniej niż programy same w sobie, gdyż znaczna część bezrobotnych, których służby zatrudnienia kwalifikują do działań pomocowych, stara się znaleźć pracę zanim rozpocznie się okres intensywnego kontaktu z urzędami pracy. Lalive et al. (2002) oszacowali dla Szwajcarii, iż prawdopodobieństwo podjęcia pracy przez bezrobotnych wzrasta w momencie otrzymania ostrzeżenia o utracie prawa do zasiłku w wyniku niewystarczającego poszukiwania pracy aż o 28 procent w porównaniu do okresu bezpośrednio poprzedzającego zawiadomienie. W Danii, gdzie powiązanie polityki pasywnej z aktywną jest najszerzej praktykowane (por. Część II), zgodnie z estymacjami Rosholma i Svarera (2004), okresy bezrobocia ulegają skróceniu o około 3 tygodnie jedynie w wyniku efektu „odstraszania".

Reformy służb zatrudnienia, w wyniku których bezrobotni zostali zmuszeni do znacznie częstszych kontaktów ze urzędami pracy, pozytywnie i trwale wpłynęły na przepływy z bezrobocia do zatrudnienia w Holandii (Gorter, Kalb (1996)) i w Wielkiej Brytanii (Dolton, O'Neill (1996)).

[26] Od roku 1979 długość okresu zatrudnienia koniecznego do uzyskania uprawnień do zasiłku podniesiono w Belgii, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Niemczech, Szwecji, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii.

Holandia jest obok Szwajcarii przykładem kraju, gdzie sankcje w postaci redukcji zasiłków skracają okresy bezrobocia i istotnie podwyższają przepływy do zatrudnienia.[27] Jak wykazali Abbring et al. (1998), okresy bezrobocia osób stojących w obliczu obniżki zasiłku są znacznie krótsze niż pozostałych, a nałożenie sankcji zwiększa przepływy do zatrudnienia prawie dwukrotnie. Van der Berg et al. (2000) uzyskali analogiczne efekty dla osób pobierających świadczenia z pomocy społecznej, co wskazuje, że nawet w przypadku osób o słabej pozycji na rynku pracy, sankcje zwiększać mogą przepływy do zatrudnienia. Ciekawym wnioskiem z doświadczeń holenderskich jest także, iż ważniejszy od wysokości sankcji jest sam fakt jej nałożenia. Tablica 6.3 ukazuje oddziaływujące w ten sposób elementy konstrukcji systemów zasiłkowych wybranych krajów europejskich.

Z literatury analizującej rolę ALMP i sankcji nakładanych na zasiłkobiorców dla odpływów z bezrobocia i długość jego trwania wypływa więc wniosek, iż najbardziej efektywne połączenie polityki aktywnej i pasywnej polega na ścisłym monitorowaniu bezrobotnych, ich częstych, zindywidualizowanych kontaktach ze służbami zatrudnienia połączonych z intensywnym doradztwem i pośrednictwem pracy oraz weryfikacją gotowości do podjęcia pracy. Skuteczność integracji polityki

Tablica 6.3: Sankcje w systemach zasiłkowych wybranych państw europejskich.

Kraj	Rodzaj sankcji
Dania	Bezrobotni odmawiający udziału w ALMP tracą prawo do zasiłku. Jeżeli odmawiają pracy oferowanej przez służby zatrudnienia, zasiłek ulega zawieszeniu do momentu przepracowania 300 godzin w przeciągu 10 tygodni. Analogiczne zasady dotyczą osób nie objętych ubezpieczeniem od bezrobocia i otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej.
Niemcy	Zasiłek ulega redukcji o 30 procent przez trzy miesiące w przypadku osób odmawiających udziału w programach oferowanych przez służby zatrudnienia. Kolejne przypadki wiążą się z większą obniżką.
Hiszpania	Sankcje za odmowę podjęcia zatrudnienia lub udziału w ALMP wahają się od zawieszenia zasiłku na miesiąc, po jego utratę.
Finlandia	Odmowa podjęcia pracy trwającej do 5 dni oznacza zawieszenie zasiłku na miesiąc, a pracy na dłuższy okres lub udziału w szkoleniu - na 60 dni. Drugi przypadek odmowy równoznaczny jest z utratą prawa do zasiłku, które może być ponownie uzyskane po przynajmniej 3 miesiącach pracy lub szkolenia.
Francja	Bezrobotni muszą co 6 miesięcy odbyć rozmowę z pracownikami służb zatrudnienia i zobowiązani są do udziału w szkoleniach, w przeciwnym wypadku tracą zasiłek przejściowo lub na stałe.
Irlandia	Zasiłek może być zawieszony, jeżeli służby zatrudnienia stwierdzą podczas wywiadów z bezrobotnym, że unika on pracy.
Włochy	Bezrobotni muszą pozostawać w kontakcie z urzędem pracy, który co 6 miesięcy zobowiązany jest zaoferować zatrudnienie lub szkolenie. Odmowa pociąga za sobą nawet utratę statusu bezrobotnego, np. w przypadku odmowy podjęcia pracy w miejscu oddalonym o mniej niż 50 km od miejsca zamieszkania.
Holandia	W zależności od wieku bezrobotnego i warunku, który nie został spełniony, zasiłek ulega jest obniżany lub odbierany. Dominują redukcje rzędu kilkunastu procent.
Szwecja	Pierwsze złamanie zasad pobierana zasiłku (udział w ALMP, podjęcie zatrudnienia) prowadzi do obniżki zasiłku o 25 procent przez 40 dni, drugie o 50 procent przez 40 dni, trzecie oznacza utratę praw.
Wielka Brytania	W zależności od wykroczenia, prawo do zasiłku zawieszane jest na okres od 2, 4 lub 26 tygodni, w zależności od tego, który raz miało to miejsce i czy bezrobotny uczestniczy w którymś ze spejcalnych programów aktywizacyjnych.

Źródło: Komisja Europejska (2004a).

[27] Bezrobotny nie wywiązujący się z warunków pobierania zasiłku podlega redukcji świadczenia, zazwyczaj częściowej i okresowej, rzędu 5 procent przez 4 do 25 tygodni lub 30 procent przez 13 tygodni. W latach 1987-1994 napływ do systemu zasiłkowego w Holandii wzrósł z około 300 do 600 tysięcy osób, a liczba nałożonych sankcji z 27 do 104 tysięcy.

aktywnej i pasywnej zależy także od warunku, że niespełnienie tych wymagań prowadzi do obniżki wysokości zasiłku lub wręcz jego utraty. W ten sposób, w programach ALMP biorą udział osoby, których szanse na zatrudnienie mogą wzrosnąć w wyniku uczestnictwa w nim, a ryzyko efektu ,,locking-in'' jest niwelowane przez efekt odstraszania. Doświadczenia międzynarodowe wskazują także, iż pozostawanie bezrobotnych w kontakcie ze służbami zatrudnienia nie tylko pozwala na zindywidualizowanie strategii aktywizacji i efektywniejsze dopasowanie osób poszukujących pracę do istniejących wakatów, lecz umożliwia także weryfikację starań o podjęcie pracy i nałożenie ewentualnych sankcji, które znacznie zmniejszają atrakcyjność pozostawania w bezrobociu i pobierania zasiłku. Na podstawie przedstawionych analiz ekonometrycznych, przeprowadzonych dla szeregu państw, wnioskować można, iż wykorzystanie interakcji polityki pasywnej i aktywnej pozwala na wzrost skuteczności każdej z nich, w kategoriach wpływu na prawdopodobieństwo podjęcia pracy przez bezrobotnych, sytuację na rynku pracy ogółem i efektywność wydatkowanych na te cele środków publicznych.

6.10 Podsumowanie

Rozwój teorii rynku pracy uwypuklających jego niewalrasowski charakter, zaprezentowanych w Rozdziale 3, zwrócił uwagę ekonomistów na instytucjonalne uwarunkowania poszczególnych rynków, co począwszy od lat dziewięćdziesiątych zaowocowało szeregiem prac ekonometrycznych badających wpływ instytucji i regulacji rynku pracy na kształtowanie się zatrudnienia i bezrobocia w państwach OECD. Okazuje się, że ze względu na różnice metodologiczne i wrażliwość uzyskiwanych wyników na zmiany zbioru zmiennych objaśniających, sposobu konstrukcji indeksów lub rozszerzanie zbioru obserwacji o kolejne państwa lub lata, nie udało się w ramach tego nurtu ekonomii osiągnąć szerokiego konsensusu, choć dokonywanie pewnych generalizacji jest możliwe. Uwzględniając niejednoznaczność analiz elastyczności wynagrodzeń względem opodatkowania należy uznać, że dalece nieuprawnione jest wyciąganie wniosków na temat jego wpływu na rynek pracy w oderwaniu od całościowej struktury otoczenia instytucjonalnego. Jak zauważono w rozdziale czwartym, przyczyny natury ekonometrycznej sprawiają, że wiarygodne oszacowania wpływu podatków na zmienne makroekonomiczne osiągnąć można jedynie kontrolując także stronę wydatkową rządu, który to warunek nie został spełniony w przytoczonej literaturze. W tym świetle, można zasadnie przypuszczać, iż klin podatkowy odgrywa rolę zmiennej instrumentalnej dla wpływających na rynek pracy wydatków rządowych. Co więcej, nawet przyjmując za bliską rzeczywistości przeciętną elastyczność poziomu zatrudnienia względem klina podatkowego uzyskiwaną w literaturze przedmiotu, różnicą w klinie wytłumaczyć można jedynie około 1/4 zróżnicowania wskaźników zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych i UE15.

Za istotne zaniedbanie w ramach literatury instytucji rynku pracy należy uznać przede wszystkim ignorowanie systemu zabezpieczenia społecznego, umożliwiającego dezaktywizację osób starszych, gdyż w tym przypadku istotny wpływ na agregaty rynku pracy został potwierdzony w badaniach makro oraz spójnych z nimi analizach mikroekonometrycznych podaży pracy. Obserwacje empiryczne pozwalają stwierdzić, że dostępność świadczeń dla osób w wieku przedemerytalnym należy do tych obszarów, gdzie interwencja publiczna wywiera najsilniej negatywny wpływ na zatrudnienie. W odniesieniu do pozostałych jej rodzajów, początkowy pogląd, iż zasiłki dla bezrobotnych istotnie obniżają podaż pracy został wraz z rozwojem badań słusznie zrewidowany. Ze względu na interakcje zachodzące pomiędzy poszczególnymi instytucjami wydaje się, iż większy wpływ na rynek pracy wywierają pewne kombinacje polityk niż poszczególne polityki, analizowane w oderwaniu od otoczenia. W szczególności dotyczy to relacji między opodatkowaniem pracy a pasywną polityką rynku pracy, opodatkowaniem a modelem negocjacji płacowych, prawną ochroną pracownika a związkami zawodowymi oraz pomiędzy aktywnymi i pasywnymi politykami rynku pracy. Poparcie znajduje też teza o wpływie pewnych rozwiązań na pozycję na rynku pracy konkretnych grup społecznych.

Ponieważ analiza pasywnej i aktywnej polityki na szczeblu agregatów jest daleko niewystarczająca dla zrozumienia roli, jaką dla rynku pracy odgrywa ten szczególny rodzaj interwencji publicznej, konieczne jest odwołanie się do analiz mikro i badań poszczególnych rodzajów polityk

bądź ich kombinacji występujących w danych państwach. Na tej podstawie wyznaczyć można szereg warunków determinujących efektywność prowadzonych polityk zarówno na poziomie indywidualnym, jak i zagregowanym. Jak pokazano, wiąże się ona z minimalizacją negatywnych efektów zewnętrznych i ograniczeniem dezaktywizującego wpływu świadczeń wypłacanych bezrobotnym. Kluczowe dla skuteczności polityki rynku pracy jest jej profilowanie i implementowanie w nawiązaniu do potrzeb lokalnego rynku pracy, a szczególnie duże znaczenie ma organizacja służb zatrudnienia. W przypadku spełnienia tych warunków, może ona odegrać ważną rolę dla poprawy sytuacji na rynku pracy grup wzmożonego ryzyka, wpływając na redukcję bezrobocia strukturalnego i przyczyniając się w ten sposób do aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem z rynku.

Wnioski

Omówiony w niniejszej części dorobek teoretyczny i empiryczny ekonomii z zakresu badań nad wzrostem gospodarczym, cyklem koniunkturalnym i rynkiem pracy pozwala na wyciągnięcie ogólnych wniosków co do siły i trwałości oddziaływania, jakie polityka fiskalna może wywrzeć na poziom i dynamikę produktu, czy zatrudnienie w krótkim i długim okresie. Wydaje się, że wpływ ten można podsumować w następujących dziesięciu punktach:

Po pierwsze, teoria i empiria wzrostu gospodarczego oraz cyklu koniunkturalnego dostarczają silnych argumentów, że jakiekolwiek zmiany w polityce fiskalnej, czy to po stronie dochodów publicznych, czy wydatków oddziałują jedynie przejściowo na dynamikę produktu *per capita*. Innymi słowy zwiększając, bądź zmniejszając podatki, czy też zmieniając poziom albo strukturę wydatków publicznych, rząd może oczekiwać, że wpłynie na poziom dochodu, lecz nie na jego długookresową stopę wzrostu. Jednocześnie główne oddziaływanie impulsów fiskalnych koncentruje się w stosunkowo krótkim, obejmującym kilka lat, okresie, a tym samym efekty ekspansji lub kontrakcji fiskalnej są szybko widoczne w koniunkturze gospodarczej.

Po drugie, struktura wydatków publicznych może mieć pozytywny wpływ na tempo konwergencji realnej krajów rozwijających się, o ile wydatki publiczne przeznaczane są na cele podnoszące produktywność kapitału prywatnego. Badania empirycznie wskazują, że szczególnie duży zwrot społeczny przynoszą wydatki na edukację, infrastrukturę i badania naukowe. Zidentyfikowane związki przyczynowo skutkowe są jednak stosunkowo złożone, a tym samym zarówno wyższe wydatki w pewnych obszarach mogą (przejściowo) przyczyniać się do szybszego wzrostu, jak i szybszy wzrost może przekładać się na większą skalę wydatków. Jednocześnie kluczowe znaczenie dla efektywności wymienionych kategorii wydatków publicznych ma warunkowana instytucjonalnie i strukturalnie produktywność w sektorach odpowiedzialnych za tworzenie kapitału ludzkiego i innowacji.

Po trzecie, oddziaływanie polityki fiskalnej na poziom produktu jest stosunkowo duże, istotnie modyfikując dobrobyt społeczny. Podstawowym kanałem transmisji są przy tym kanały dochodowy i substytucyjny, w tym przede wszystkim oddziaływanie, jakie sektor finansów publicznych wywiera na podaż pracy i kapitału. Dlatego szczególnie duże znaczenie dla poziomu aktywności gospodarczej mają transfery do gospodarstw domowych, w tym zwłaszcza te, które subsydiują dochody osób potencjalnie aktywnych na rynku pracy. Niezależnie od tego czy wzrost transferów finansowany jest spadkiem konsumpcji publicznej, czy zwiększeniem podatków, efekt jest jakościowo podobny – spada podaż pracy, inwestycje i poziom produktu w równowadze. Zniekształcające opodatkowanie obniża zarówno poziom zatrudnienia jak i kapitału prywatnego zaangażowanego w produkcję, wzmacniając negatywny wpływ transferów.

Po czwarte, implikowane teoretyczne odstępstwa od ekwiwalencji ricardiańskiej są prawdopodobnie zaniedbywalnie małe, a dowody empiryczne są w tym względzie bardzo niejednoznaczne. Nie pozwala to wiarygodnie twierdzić, że np. wzrost długu publicznego, w wyniku zmniejszenia bieżącego opodatkowania przy stałych wydatkach, zwiększy produkt. Podobnie, spłata długu wynikająca z przejściowego zmniejszenia wydatków, bez wiarygodnych szans na zmniejszenie opodatkowania w przyszłości, nie ma znaczenia realnego. Ponieważ prawdopodobna siła efektu wypierania jest niewielka, dla skuteczności polityki fiskalnej ważna jest więc jej wiarygodność, a przede wszystkim trwałość obniżek transferów i podatków zniekształcających. Jednocześnie przewidywany przez teorię ekonomii kształt krzywych Laffera dla poszczególnych typów podatków wskazuje, że w zakresie współcześnie spotykanych stawek podatkowych nie należy oczekiwać, by zmniejszenie opodatkowania było samofinansujące się. Wręcz przeciwnie, obniżając podatki należy spodziewać się także spadku dochodów publicznych. Innymi słowy, osiągnięcie równowagi fiskalnej wymaga zawsze dostosowania dochodów do zakładanego poziomu wydatków. Tym samym to zakres

interwencji publicznej determinuje wielkość zniekształcenia wywołanego przez opodatkowanie. Zmniejszenie tego zniekształcenia nie jest możliwe bez zmian po stronie wydatkowej.

Po piąte, oddziaływanie finansów publicznych na rynek pracy odbywa się w pierwszej kolejności przez system zabezpieczenia społecznego, a w drugiej przez podatki. Ponieważ transfery społeczne stanowią źródło dochodu osób niepracujących, podaż pracy maleje w każdym przypadku gdy rośnie dostępność i wysokość tych świadczeń. Do poszukiwania pracy zniechęca przede wszystkim możliwość uzyskania stabilnego źródła dochodu, a w nieco mniejszym stopniu także stopa zastąpienia, a więc relacja między dochodem ze świadczeń a dochodem z pracy. Dlatego właśnie, dostępność permanentnych transferów do osób w wieku niemobilnym należy do tych obszarów, gdzie interwencja publiczna najsilniej zniekształca podaż pracy.

Po szóste, w danym otoczeniu instytucjonalnym to całkowity zakres fiskalizmu (wyznaczony przez wolumen wydatków publicznych), a nie rozłożenie opodatkowania między podatki pośrednie i bezpośrednie, albo podatki płacone przez pracownika i pracodawcę, określa wywołany przez opodatkowanie rozmiar jałowej straty na rynku pracy w długim okresie. Zarówno podatki bezpośrednie jak i pośrednie zmniejszają podaż pracy, a różna siła ich wynika co najwyżej z odmiennych rozmiarów ich baz podatkowych. Struktura opodatkowania odgrywa pewną rolę dla rynku pracy tylko w wypadku, gdy odmiennie traktuje dochody z pracy oraz z innych niż praca źródeł. Jeśli system podatkowy jest w tym względzie neutralny, oddziaływanie struktury opodatkowania na zatrudnienie jest widoczne tylko w krótkim okresie. W rezultacie, fiskalnie neutralne zmiany w opodatkowaniu, przesuwające np. ciężar podatkowy z podatku PIT na podatek VAT, muszą przynieść znacznie mniejsze korzyści dla zatrudnienia niż permanentne obniżki opodatkowania finansujące spadek transferów.

Po siódme, siła wpływu opodatkowania na rynek pracy zależy przede wszystkim od stopnia podatkowej elastyczności podaży pracy. Czym bardziej podaż pracy jest elastyczna, tym wpływ ten jest silniejszy. Ponieważ elastyczność indywidualnej podaży pracy w dużym stopniu warunkowana jest możliwością uzyskania alternatywnego dochodu, opodatkowanie oddziałuje negatywnie na podaż pracy tylko niektórych grup społecznych. Dotyczy to zwłaszcza osób starszych (mogących liczyć na transfery), kobiet (ze względu na podział pracy w gospodarstwie domowym) i osób młodych (utrzymywanych przez rodziców), lecz nie mężczyzn w *prime-age*, których podaż pracy jest w zasadzie nieelastyczna.

Po ósme, wpływ opodatkowania na popyt na pracę ograniczony jest do sytuacji, gdy nie może być ono w pełni przerzucone na wynagrodzenia, a więc do sytuacji, gdy (m.in. za sprawą instytucjonalnej obudowy rynku pracy) siła przetargowa pracowników jest wysoka lub gdy barierę tworzy wysoka płaca minimalna. W sytuacji gdy wynagrodzenie minimalne usztywnia płace od dołu, opodatkowanie zmniejsza popyt na nisko produktywnych pracowników, dla których obniżka płac poniżej pewnego poziomu nie jest możliwa, a z drugiej strony zmniejsza atrakcyjność wejścia na rynek pracy osób otrzymujących transfery społeczne (z reguły niższe od płacy minimalnej). Osoby najmniej produktywne, mające możliwość pracy w szarej strefie reagują, na impulsy podatkowe nie tyle zmieniając swoją podaż pracy (o ile nie mogą liczyć na dochody z transferów), co raczej podaż pracy legalnej.

Po dziewiąte, aktywna polityka rynku pracy nie jest uniwersalną receptą na wysoki poziom bezrobocia i niski poziom zatrudnienia. Znaczenie ma przede wszystkim cały kompleks podejmowanych w jej ramach działań oraz ich interakcja z politykami pasywnymi, zaś sam wolumen wydatków ma mniejsze znaczenie. Rolą polityk aktywnych jest przede wszystkim ułatwienie przyspieszenia, w momencie ożywienia koniunktury, absorpcji na rynku pracy skutków zaburzeń zewnętrznych. ALMP nie są w stanie istotnie ograniczyć bezrobocia w czasie recesji. Zakres potencjalnego oddziaływania dotyczy przede wszystkim redukcji bezrobocia strukturalnego i aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem z rynku. Kluczowe dla skuteczności ALMP jest ich ścisłe adresowanie i dostosowywanie do potrzeb rynku lokalnego.

Po dziesiąte, poszczególne elementy instytucjonalnej struktury rynku pracy, wchodząc ze sobą we wzajemne interakcje, mogą odciskać się z różną intensywnością na podaży i popycie na pracę w różnych krajach i w obecności różnych szoków agregatowych. Oznacza to, że na rynek pracy

silniejszy wpływ wywierają kombinacje polityka nie poszczególne polityki z osobna. Dotyczy to w szczególności relacji między opodatkowaniem a pasywną polityką rynku pracy, opodatkowaniem a modelem negocjacji płacowych, a także między aktywnymi i pasywnymi politykami rynku pracy. W szczególności różnicami w opodatkowaniu można wytłumaczyć jedynie około 1/4 zróżnicowania wskaźników zatrudnienia między USA a UE15. Pozostałą część należy przypisać innym instytucjom rynku pracy, a zwłaszcza transferom społecznym do osób poniżej wieku emerytalnego.

Część II
Finanse publiczne i rynek pracy w Polsce

Wprowadzenie

Przegląd prawidłowości empirycznych, przeprowadzony w części pierwszej, pozwala na określenie tych obszarów interwencji publicznej, które wywierają największy wpływ na poziom produktu, tempo jego wzrostu (przejściowo) oraz na równowagę na rynku pracy. Wiedza, które z teorii sprawdzają się w konfrontacji z rzeczywistością gospodarczą na tyle dobrze, by móc odwołać się do nich w sposób względnie uniwersalny, jest punktem wyjścia do zrozumienia związków pomiędzy rynkiem pracy a interwencją publiczną w państwach OECD na przestrzeni ostatnich kilku dekad.

W pierwszym rozdziale niniejszej części skupiamy się zatem na doświadczeniach krajów OECD w zakresie rozmiaru i struktury wydatków i dochodów publicznych na przestrzeni ostatnich dekad. Nacisk położony jest na ilustrację uniwersalnych wniosków wypływających z analiz przytoczonych w części I, z uwzględnieniem jednak specyfik poszczególnych państw. Pozwala to zarówno na wypracowanie punktu odniesienia dla sytuacji w Polsce, jak i na zidentyfikowanie tzw. dobrych praktyk, wskazujących na skuteczność poszczególnych działań, podejmowanych w celu optymalizacji wpływu wywieranego przez finanse publiczne na rynek pracy.

Zadaniem kolejnego rozdziału jest przedstawienie najważniejszych różnic między rynkiem pracy w Polsce i innych państwach OECD. Doświadczenia państw OECD stanowią kontekst, w którym analizujemy gospodarkę polską, odnosząc strukturę wydatków publicznych i sytuację na rynku pracy w Polsce do sytuacji w innych krajach. Zadaniem rozdziału nie jest detaliczny opisu obecnego stanu sektora finansów publicznych w Polsce w jego ekonomicznej i instytucjonalnej warstwie. Ma on na celu, przyjmując początkowo perspektywę ściśle makroekonomiczną, pokazanie najważniejszych przyczyn powstania dzisiejszej sytuacji na rynku pracy w odniesieniu do kompozycji wydatków i dochodów publicznych, w tym zwłaszcza rolę, jaką odgrywają dla niej pozycje związane z transferami społecznymi. Ponieważ polityka rządu nie może funkcjonować w oderwaniu od sytuacji społeczno-gospodarczej, a pewne rozwiązania, które w danym otoczeniu wywarłyby znikomy wpływ na rynek pracy, w innym mogą okazać się niezwykle szkodliwe, kolejnym problemem poruszanym w rozdziale drugim jest identyfikacja grup społecznych będących w gorszej sytuacji zarówno w odniesieniu do polskiego rynku pracy, jak i w porównaniu z analogicznymi grupami w innych państwach rozwiniętych. Elementem analizy jest opis czynników idiosynkratycznych, takich jak cechy zasobów pracy lub struktura gospodarki w Polsce, mających istotny wpływ na sytuację na rynku pracy.

Ze względu na wysoką heterogeniczność polskiego rynku pracy, widoczną już na poziomie analiz makroekonomicznych, pełen obraz relacji między wydatkami publicznymi oraz opodatkowaniem a rynkiem pracy w Polsce uzyskać można jedynie rozszerzając badanie o perspektywę mikroekonomiczną – elementy takiej analizy zamykają niniejszą część.

Rozdział 9 poświęcony jest detalicznej ocenie wpływu na rynek pracy poszczególnych składowych systemu zabezpieczenia społecznego, z uwzględnieniem celu istnienia danego świadczenia i grup, które są jego adresatami. W nawiązaniu do analiz z rozdziału 7. oraz 8. dokonano identyfikacji kluczowych z punktu widzenia rynku pracy elementów systemu, szczegółowo przedstawiając naturę ich interakcji z sytuacją na rynku pracy. Wyniki tej analizy stanowią podstawę reform, proponowanych w części III.

7
Finanse publiczne w Polsce a wzrost gospodarczy i rynek pracy

7.1 Wprowadzenie

Badania empiryczne, poddane krytycznej prezentacji w Części I, pozwalają na ustalenie związków między poszczególnymi aspektami interwencji publicznej a podstawowymi zmiennymi makroekonomicznymi, przy uwzględnieniu struktury instytucjonalnej rynku pracy. Zadaniem pierwszego podrozdziału jest ilustracja tych prawidłowości oraz procesu, który doprowadził do uformowania się w państwach OECD sektorów finansów publicznych w ich obecnym kształcie. Rozmiar sektora rządowego w większości państw OECD wyraźnie zwiększył się bowiem w drugiej połowie dwudziestego wieku, lecz zmiany te miały nieco odmienny charakter w poszczególnych krajach. Podjęta zostanie także próba określenia, które z wydatków wydają się być względem siebie komplementarne, a które substytucyjne. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na doświadczenia międzynarodowe odnośnie reform fiskalnych, a zwłaszcza prób ograniczenia udziału sektora finansów publicznych w PKB.

Pozwoli to na odniesienie skali i struktury wydatków publicznych w Polsce do doświadczeń międzynarodowych i ogólną ocenę ich znaczenia dla zmian zatrudnienia oraz aktywności zawodowej w ostatnich latach. Udział sektora publicznego w PKB jest najszerszą miarą całkowitego opodatkowania, lecz ważne jest również opodatkowanie pracy grup różniących się produktywnością i wysokością wynagrodzeń – analizie zostanie poddany więc także wpływ klina podatkowego i wynagrodzenia minimalnego na zmiany na rynku pracy w Polsce.

7.2 Doświadczenia krajów OECD

7.2.1 Finanse publiczne i wzrost w latach 1970-2003

Zgodnie z hipotezą Wagnera, dobra publiczne są dobrami luksusowymi, a tym samym skłonność do ich konsumpcji powinna wzrastać wraz z dochodem. Obserwacja ewolucji wydatków publicznych w państwach członkowskich OECD na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zdaje się w ogólnych zarysach potwierdzać tę tezę. O ile w roku 1970 w żadnym z nich rozmiary sektora finansów publicznych nie przekraczały 45 procent produktu krajowego brutto, to trzydzieści lat później zaledwie w jednej trzeciej były one mniejsze od tej granicy, a jedynie w Irlandii obniżyły się.[1] Skokowe zwiększenie poziomu wydatków publicznych nastąpiło w większości państw OECD w połowie lat siedemdziesiątych, w następstwie negatywnego szoku podażowego, wywołanego gwałtownym wzrostem cen surowców energetycznych, zwłaszcza ropy naftowej. W większości krajów europejskich (za wyjątkiem Niemiec i Wielkiej Brytanii), lecz także w USA i Japonii, podwyższone wydatki publiczne utrzymały się do połowy lat osiemdziesiątych.

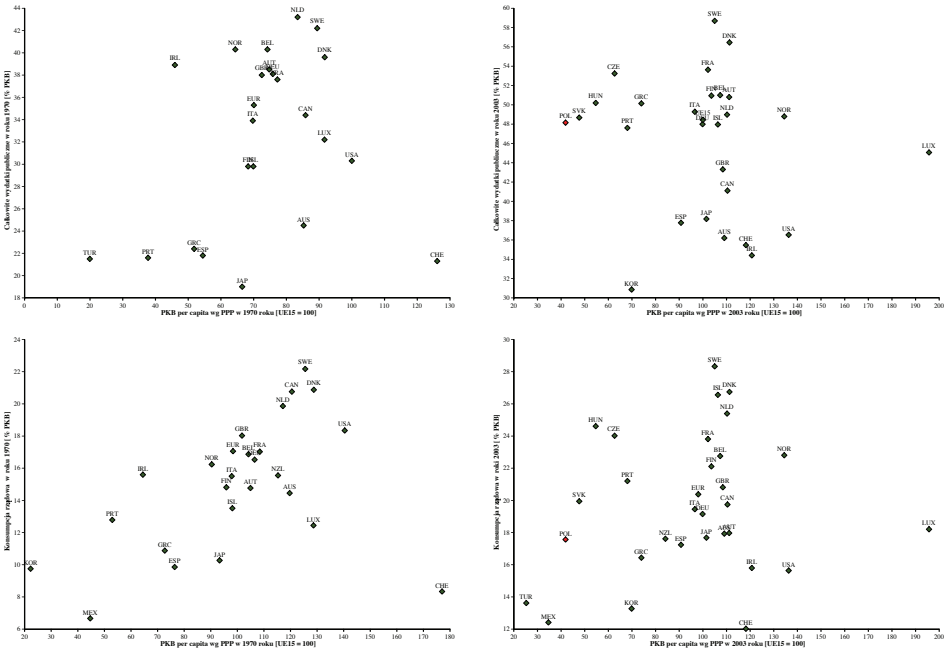
Szczyt aktywności państwa w gospodarce przypadł na początek ostatniej dekady XX wieku. Od tego czasu w niemal wszystkich[2] krajach OECD, a zwłaszcza w tych, w których interwencja pu-

[1] Z oceny tej wyłączamy kraje postkomunistyczne będące obecnie członkami tej organizacji.

[2] Wyjątki to Korea, Japonia i Szwajcaria, w których wyjściowy poziom wydatków był bardzo niski. W mniejszej fiskali dotyczy to także Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Z kolei w Belgii, Holandii i Szwecji wydatki publiczne między rokiem 1985 a 2004 obniżyły się o około 10, a w Irlandii aż o 20 punktów procentowych.

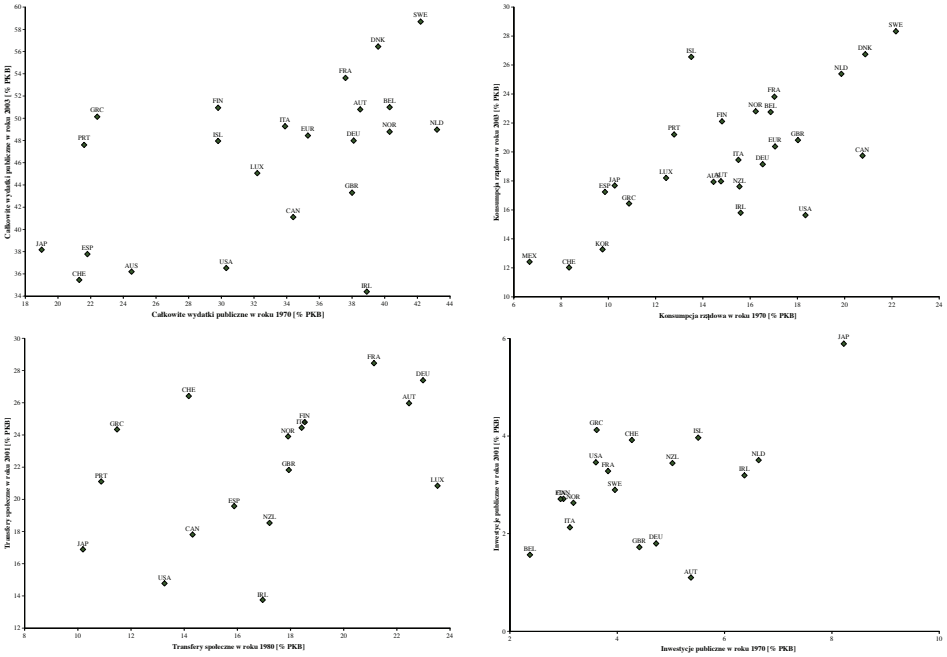
Rysunek 7.1: Całkowite wydatki i konsumpcja publiczna w krajach OECD w latach 1970-2003

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD National Accounts 2005 i Economic Outlook 77.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD National Accounts 2005 i Economic Outlook.

Rysunek 7.2: Zmiany w wydatkach publicznych w krajach OECD w latach 1970-2003



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD National Accounts 2005, SOCX Database oraz OECD Economic Outlook

bliczna przybrała największą skalę, doszło do jej wyraźnego zmniejszenia. Jednocześnie trzeba pamiętać, że rozłożenie w czasie zmian w wysokości i strukturze wydatków państwa zależało także od wyjątkowych i niespotykanych gdzie indziej idiosynkratycznych szoków, zmuszających część rządów do przejściowej zmiany skali lub struktury podejmowanej interwencji publicznej. Dotyczyło to np. Finlandii i Szwecji na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy gospodarki tych krajów, poprzez załamanie eksportu, dotknięte zostały skutkami kryzysu gospodarczego w byłym ZSRR, albo Niemiec, które po roku 1990 zwiększyły znacznie swoje wydatki publiczne, ze względu na konieczność

Tablica 7.1: Udział wydatków publicznych w PKB 1970-2003 w krajach OECD

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Australia	27	34	35	40	37	39	37	36
Austria	41	48	50	53	51	56	51	51
Belgia	42	50	56	60	53	53	49	49
Czechy	-	-	-	-	-	54	42	45
Dania	42	46	54	57	57	60	55	56
Finlandia	34	39	41	47	49	60	49	51
Francja	40	45	46	53	50	54	52	53
Grecja	22	26	30	43	50	51	52	52
Hiszpania	23	25	33	42	43	44	39	39
Holandia	43	51	56	58	55	56	45	49
Irlandia	42	49	53	54	43	42	32	34
Islandia	34	40	37	40	43	44	43	48
Japonia	20	28	33	33	32	36	38	38
Kanada	36	42	42	49	49	49	42	41
Korea	-	19	21	20	20	21	24	31
Luksemburg	-	-	-	-	43	45	39	46
Niemcy	40	50	50	49	47	55	45	47
Norwegia	43	48	46	44	54	52	43	46
Nowa Zelandia	-	-	-	-	-	42	39	37
Polska	-	-	-	-	-	51	45	45
Portugalia	22	31	35	41	42	45	45	48
Słowacja	-	-	-	-	-	54	60	49
Szwajcaria	21	28	29	31	30	35	34	35
Szwecja	48	53	65	68	64	68	57	57
USA	32	35	34	37	37	37	34	37
Węgry	-	-	-	-	-	-	48	49
Wielka Brytania	42	49	46	47	42	45	40	44
Włochy	36	45	42	51	54	53	47	49

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD National Accounts 2005, SOCX Database oraz OECD Economic Outlook

poniesienia tzw. kosztów zjednoczenia. Za każdym razem jednak tego typu wyjątkowe wzrosty wydatków miały charakter przejściowy, a co za tym idzie, w ostatnich kilkudziesięciu latach, wydatki publiczne w państwach członkowskich OECD wzrosły generalnie rzecz biorąc w podobnej skali. O ile jednak w roku 1970 można było dostrzec wyraźna korelację między dochodem *per capita*, a udziałem konsumpcji publicznej lub całkowitymi wydatkami publicznymi w PKB, to w roku 2003 były już one znacznie słabsze (por. Rysunek 7.1).

Stało się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, do organizacji przystąpiły państwa środkowoeuropejskie, w których rozmiary działalności państwa, ze względu na dziedzictwo gospodarki socjalistycznej, są wyjątkowo duże. Po drugie, między rokiem 1970 a 2003 doszło do znacznej konwergencji poziomów dochodu *per capita* wśród europejskich i azjatyckich członków OECD (i pewnej ich dywergencji wobec USA), której nie towarzyszyły adekwatne różnice dynamiki wydatków publicznych. Innymi słowy, bezwzględny wzrost rozmiarów sektora publicznego był w większości krajów podobny, a tym samym różnica między krajem redystrybuującym największą część PKB za pośrednictwem rządu (Szwecja), a tym który robi to w najmniejszym stopniu (Korea) zmieniła się jedynie nieznacznie. W rezultacie, obecne, sięgające niemal 30 punktów procentowych, rozpiętości we względnych rozmiarach sektora finansów publicznych, w gospodarkach państw zrzeszonych w OECD są bardzo podobne do tych sprzed trzydziestu lat.[3]

[3] Wyjątkiem jest Irlandia, gdzie relacja wydatków publicznych do produktu bardzo się obniżyła w ostatnich kilkunastu latach.

Tablica 7.2: Udział dochodów publicznych w PKB 1970-2003 w krajach OECD

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Australia	26	29	31	35	34	35	36	36
Austria	42	46	50	52	51	52	51	51
Belgia	40	45	47	50	47	48	50	50
Czechy	-	-	-	-	-	48	38	42
Dania	-	45	52	56	56	58	57	57
Finlandia	36	45	45	50	54	55	56	53
Francja	40	42	47	50	49	50	51	50
Grecja	29	29	32	35	35	39	48	44
Hiszpania	24	26	32	36	40	38	39	40
Holandia	41	49	52	54	50	47	48	46
Irlandia	-	-	39	44	40	39	36	34
Islandia	32	35	37	37	39	41	46	44
Japonia	21	24	28	30	34	31	31	30
Kanada	-	-	-	39	43	43	44	44
Korea	-	18	21	21	23	25	29	30
Luksemburg	-	-	-	-	48	48	45	46
Niemcy	40	44	45	45	42	46	47	45
Norwegia	44	49	54	56	57	55	58	56
Nowa Zelandia	-	-	-	-	-	41	38	38
Polska	-	-	-	-	-	45	42	44
Portugalia	-	-	28	32	35	40	42	45
Słowacja	-	-	-	-	-	54	48	45
Szwajcaria	-	-	-	-	-	33	35	36
Szwecja	50	54	57	60	63	60	62	58
USA	30	30	31	31	32	33	36	32
Węgry	-	-	-	-	48	49	45	44
Wielka Brytania	43	42	41	43	41	39	41	40
Włochy	30	30	35	38	43	46	46	46

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD National Accounts 2005 i Economic Outlook 77.

Struktura wydatków publicznych w państwach OECD

W zdecydowanej większości krajów rozwiniętych za ponad 50-60 procent całkowitego wzrostu wydatków publicznych bezpośrednio po wystąpieniu kryzysu naftowego, odpowiadało znaczne zwiększenie konsumpcji publicznej, odzwierciedlające zastosowanie keynesowskiej recepty sterowania popytem, której celem było przezwyciężenie wywołanej kryzysem recesji. Pozostała część zmian wysokości wydatków publicznych była z jednej strony wynikiem spadku inwestycji rządowych, z drugiej zaś zwiększenia skali transferów socjalnych. Wzrost wydatków społecznych był bezpośrednio związany z przyjętą w tym okresie polityką rynku pracy. Ponieważ w większości państw OECD doszło do znacznego wzrostu stopy bezrobocia, wyraźnie zwiększyły się także wydatki na zasiłki dla bezrobotnych. Jednocześnie w wielu z nich nastąpiła znaczna intensyfikacja odpływu osób zagrożonych utratą pracy na wcześniejsze emerytury, a w niektórych (Holandia i Włochy) także na renty z tytułu niezdolności do pracy, w efekcie czego wzrosły wydatki emerytalne i rentowe.

Zmiany w transferach socjalnych okazały się znacznie trwalsze niż zmiany w konsumpcji publicznej. O ile przyrost udziału konsumpcji publicznej w PKB, sięgający między rokiem 1970 a 1980 około 4-6 punktów procentowych, był w następnej dekadzie w większości państw OECD znacznie wolniejszy, a w niektórych (Belgia, Dania, Holandia, Szwecja, Irlandia) częściowo bądź całkowicie odwrócony, to wyższe wydatki społeczne nie tylko utrzymały się, lecz dalej rosły. W latach 1980-2001 w krajach OECD doszło więc średnio rzecz biorąc do zwiększenia udziału transferów socjalnych w PKB o 4 punkty procentowe, przy czym większość tego wzrostu wynikała ze zwiększonych

Tablica 7.3: Zmiany udziału transferów społecznych w PKB 1980-2001 w krajach OECD

	E	RR	ŚdN	WnZ	ŚR	ZdB	I	Razem 1980--2001	1990--2001
Australia	1.5	-0.3	1.3	1.8	1.9	0.3	0.3	6.7	3.8
Austria	2.1	-0.4	0.6	0.0	-0.2	0.8	0.7	3.5	1.9
Belgia	2.6	-0.4	-0.5	1.1	-0.8	-0.2	1.4	3.1	0.3
Czechy	1.2	0.1	0.4	-0.1	-0.5	0.1	0.1	1.2	1.2
Dania	0.2	-0.1	-0.4	-0.9	0.9	-1.9	2.4	0.2	-0.1
Finlandia	2.7	0.1	0.3	0.2	1.1	1.3	0.4	6.3	0.0
Francja	2.9	-0.4	-0.7	1.4	0.3	1.6	2.1	7.3	1.8
Grecja	7.6	0.0	0.7	1.6	1.5	0.1	1.5	12.9	3.4
Hiszpania	3.6	-1.1	-0.1	1.0	0.0	-0.7	0.9	3.7	0.0
Holandia	-0.7	-0.5	-3.0	0.4	-1.4	-0.4	0.4	-5.2	-5.9
Irlandia	-1.8	-0.4	-1.0	-1.9	0.5	0.7	0.8	-3.2	-4.9
Islandia	1.0	0.1	1.2	0.6	0.4	-0.1	0.2	3.4	3.4
Japonia	4.3	0.2	0.1	1.8	0.1	0.0	0.3	6.7	5.7
Kanada	1.7	0.2	0.1	1.5	0.1	-0.4	0.3	3.5	-0.8
Luksemburg	0.8	-3.3	-1.0	-0.8	1.5	0.1	0.0	-2.7	-1.0
Niemcy	1.6	-0.4	0.1	0.6	-0.7	0.0	1.1	2.3	2.5
Norwegia	1.7	-0.3	1.4	0.9	1.4	0.1	0.8	6.0	-0.8
Nowa Zelandia	-1.2	-0.2	1.3	0.3	-0.1	0.2	0.3	0.7	-3.4
Polska	4.2	1.0	2.0	-0.3	-0.8	1.0	0.4	7.5	7.5
Portugalia	4.5	0.8	0.4	2.8	0.4	0.6	0.8	10.2	7.2
Szwajcaria	6.1	1.1	1.5	2.7	0.2	0.4	0.2	12.2	8.5
Szwecja	1.4	0.0	0.3	-1.0	-1.1	0.6	-0.1	0.1	-1.9
USA	0.0	-0.2	0.0	2.5	-0.4	-0.4	-0.1	1.5	1.3
Wielka Brytania	2.6	-1.2	1.5	1.2	-0.1	-0.8	0.7	3.9	2.3
Włochy	3.9	0.9	0.1	0.7	-0.1	0.0	0.5	6.0	1.2
OECD-21*	**2.2**	**-0.2**	**0.1**	**1.0**	**0.2**	**0.1**	**0.8**	**4.2**	**1.3**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD baza SOCX 1980-2001. Dla Polski i niektórych innych państw porównano pierwszy dostępny rok z 2001. E – emerytury, RR- renty rodzinne, 'dN – świadczenia dla osób niepełnosprawnych (w tym renty), WnZ – wydatki na ochronę zdrowia, 'R- świadczenia rodzinne, ZdB- zasiłki dla bezrobotnych, I – inne; * – OECD bez Austrii, Czech, Węgier, Islandii, Korei, Meksyku, Norwegii, Polski i Słowacji.

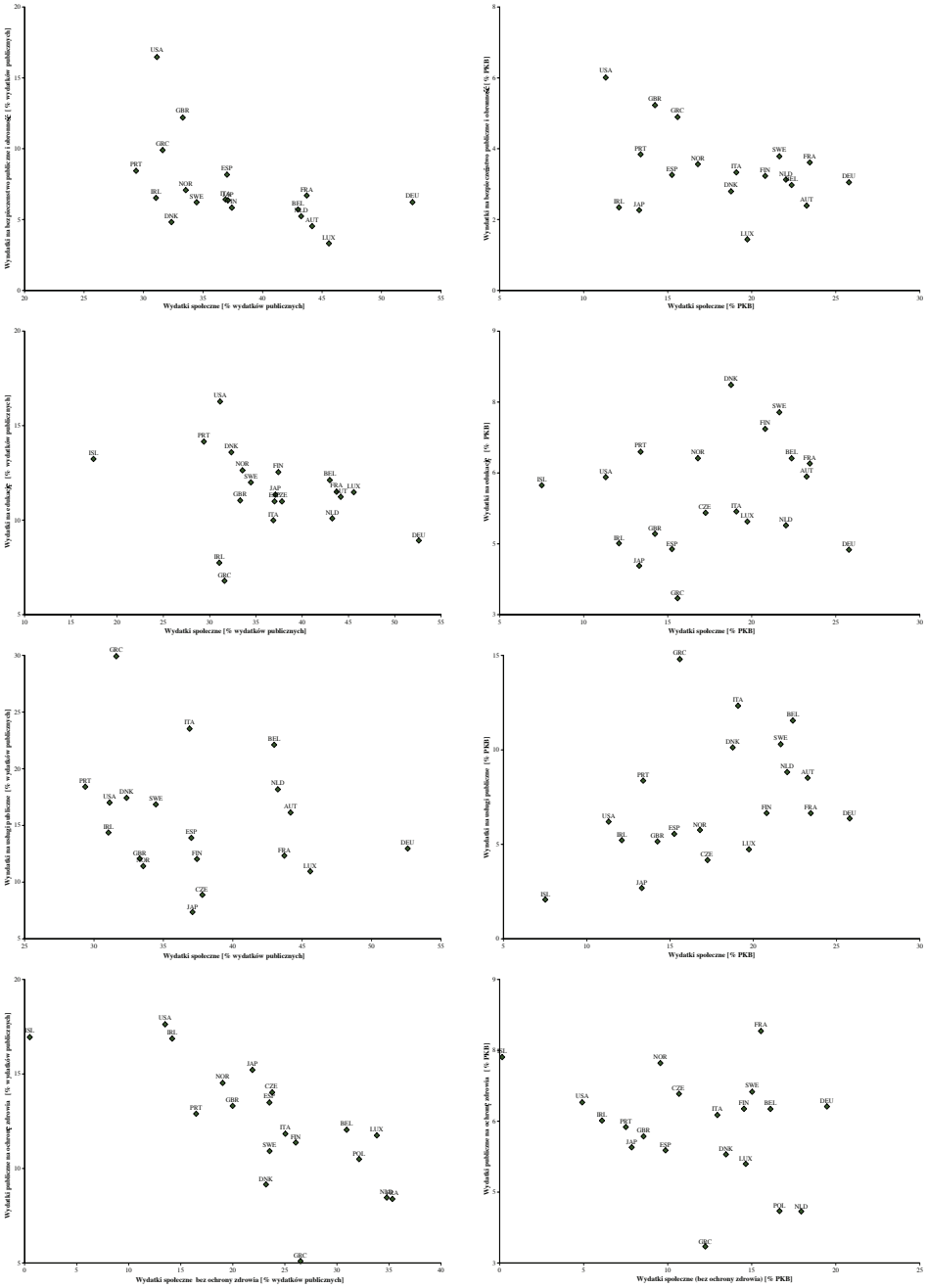
wydatków na emerytury i ochronę zdrowia, a w mniejszym stopniu także na pasywne i aktywne polityki rynku pracy.

W konsekwencji, w chwili obecnej transfery są wyraźnie dominującą kategorią wydatków publicznych wszystkich państw rozwiniętych. Są także jedyną pozycją, której udział w finansach publicznych koreluje się jednoznacznie ujemnie z wszystkimi pozostałymi kategoriami wydatków.[4] Dzieje się tak dlatego, że kraje wydające więcej na transfery wydają na ogół mniej na niemal wszystkie pozostałe obszary zadaniowe (por. Rysunek 7.4 oraz 7.3), także w kategoriach bezwzględnych.[5] Wyjątkiem są wydatki na edukację, w przypadku których brak jest (ujemnej lub dodatniej) korelacji z poziomem transferów oraz, korelujące się dodatnio z transferami, wydatki finansujące dostarczanie usług publicznych. Można więc podejrzewać, że kraje decydujące się na wyższe wydatki transferowe akceptują niższe nakłady m.in. na bezpieczeństwo publiczne, obronność i inwestycje, lecz niekoniecznie na oświatę. Jednocześnie, więk-

[4] W oczywisty sposób wyższy udział procentowy transferów w wydatkach ogółem musi powodować niższy przeciętny udział pozostałych kategorii wydatkowych, takich jak np. wydatki na edukację czy bezpieczeństwo publiczne. Nie oznacza to jednak, że ujemna korelacja musiałaby dotyczyć każdej z nich z osobna. Udziały niektórych kategorii wydatków mogłyby być potencjalnie nieskorelowane lub nawet skorelowane dodatnio z wydatkami społecznymi, gdyby korelacja ta była silnie ujemna w przypadku pozostałych pozycji.

[5] Mierzonych w tym wypadku udziałem danej kategorii wydatkowej w PKB, w celu zapewnienia porównywalności między krajami.

Rysunek 7.3: Wydatki społeczne a inne kategorie wydatków publicznych w latach 1990-2003



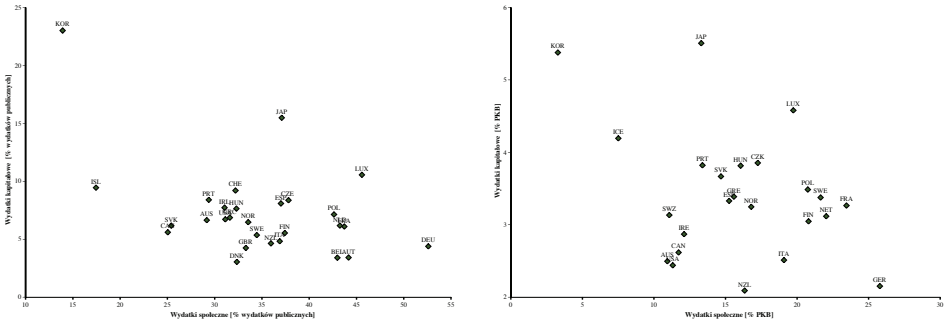
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD General Government Expenditures Database. Zaprezentowano wielkości przeciętne w okresie objętym przez bazę danych.

szy zakres transferów społecznych wiąże się także z szerszym zakresem usług publicznych, prawdopodobnie ze względu na usługi świadczone w ramach systemu zabezpieczenia społecznego.

Warto także zwrócić uwagę na wyraźną wymienność między wydatkami na zdrowie a pozostałymi wydatkami transferowymi, która jednak nie jest tak silna jak w wypadku wydatków na bezpieczeństwo i obronność (por. Rysunek 7.3). Sugeruje to, że kraje decydujące się na wyższy zakres pieniężnych transferów socjalnych muszą, z nielicznymi wyjątkami (jak np. Francja), akceptować niższy poziom transferów

6 Należy podkreślić, że wydatki publiczne na ochronę zdrowia w USA, w odróżnieniu od pozostałych krajów OECD, stanowią mniej niż połowę całkowitych wydatków na ten cel w gospodarce. Z tego względu całkowity wzrost wydatków zdrowotnych był w ostatnich kilkudziesięciu latach w Stanach Zjednoczonych wyraźnie wyższy niż w innych krajach rozwiniętych.

Rysunek 7.4: Wydatki społeczne a inwestycje publiczne w latach 1990-2003



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD General Government Expenditures Database. Zaprezentowano wielkości przeciętne w okresie objętym przez bazę danych.

społecznych przekazywanych w naturze, w tym zwłaszcza na ochronę zdrowia.[6] Oznacza to, że w krajach OECD występuje pewien efekt wypierania poszczególnych kategorii wydatków publicznych przez transfery społeczne i związane z nimi wydatki finansujące usługi publiczne, przy czym jest on generalnie silniejszy w krajach względnie uboższych, w tym także w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Deficyt oraz dług publiczny w państwach OECD

Wzrost udziału wydatków publicznych w PKB, jaki miał miejsce w państwach OECD począwszy od połowy lat siedemdziesiątych, finansowany był przede wszystkim wzrostem dochodów sektora finansów publicznych, a w mniejszym stopniu deficytem. Wzrost deficytu i jego późniejszą inercję można przeważnie wyjaśnić wzrostem wydatków zarówno na konsumpcję publiczną, jak i na transfery społeczne, przy czym względna rola konsumpcji publicznej była nieco wyższa w latach siedemdziesiątych i w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych, gdyż, jak zauważono wcześniej, została później w większości przypadków ograniczona. Taki charakter miał wzrost deficytu w Belgii, Grecji, Holandii, Irlandii, Szwecji, w mniejszym stopniu także w Kanadzie. Przypadki znacznego wzrostu deficytu po roku 1985 były w Europie znacznie rzadsze i w większej mierze związane były ze wzrostem wydatków transferowych, jak w Grecji, Portugalii czy także we Włoszech.[7] Można uznać, iż jedynie w Stanach Zjednoczonych trwałe utrzymywanie się deficytu związane jest ze stabilizacją konsumpcji publicznej na wyższym poziomie (przy braku adekwatnego dostosowania dochodów), a w Australii wahania deficytu zależne były od wahań konsumpcji publicznej – oba te państwa cechują się poza tym niższym od przeciętnej udziałem w PKB wydatków na transfery społeczne.

W niektórych przypadkach wzrostowi deficytu towarzyszyło równoczesne podniesienie dochodów rządowych, które jednak nie kompensowało wzrostu wydatków (Belgia, Hiszpania, Niemcy), natomiast w innych, wysokość dochodów dostosowywana była z wyraźnym opóźnieniem (Grecja, Portugalia, Włochy). Z drugiej strony, w takich państwach jak Finlandia, Korea i Norwegia występowały przez długi okres czasu nadwyżki budżetowe.[8]

Kształtowanie się długu publicznego wskazuje na jego szybki i wyraźny wzrost przede wszystkim w tych państwach, gdzie utrzymywanie się deficytu powiązać można z inercją wydatków na transfery społeczne (por. Tablica 7.4). Znaczne podniesienie się długu publicznego w relatywnie krótkim okresie nastąpiło bowiem w Belgii, Grecji, we Włoszech, a także w Japonii, gdzie w przeciwieństwie do lat siedemdziesiątych, w ostatniej dekadzie XX wieku wzrost deficytu związany był ze wzrostem transferów.[9] Należy przy tym podkreślić, iż trwałe utrzymywanie się deficytu w Sta-

[7] Choć deficyt budżetowy we Włoszech utrzymywał się na wysokim poziomie już od początku lat siedemdziesiątych.

[8] Ewolucja bilansu sektora finansów publicznych w Finlandii wskazuje na znaczenie, jakie miał dla tego państwa szok związany z rozpadem Związku Radzieckiego, obrazowany wzrostem deficytu na początku lat dziewięćdziesiątych. W przypadku Norwegii kluczowe znaczenie dla bilansu mają dochody ze sprzedaży ropy naftowej.

[9] Choć równocześnie wzrastała konsumpcja publiczna, jako przejaw ekspansywnej polityki fiskalnej prowadzonej w celu przezwyciężenia spowolnienia gospodarczego.

Tablica 7.4: Dług sektora finansów publicznych jako procent PKB 1970-2003 w krajach OECD

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
Australia	-	25	33	22
Austria	23	48	63	67
Belgia	62	111	129	106
Dania	-	71	75	53
Finlandia	11	17	52	49
Francja	30	36	57	67
Grecja	20	43	101	105
Hiszpania	14	40	68	68
Holandia	43	64	74	53
Irlandia	-	-	80	35
Islandia	-	30	50	45
Japonia	26	68	87	144
Kanada	48	62	93	81
Korea	21	15	9	18
Luksemburg	-	-	5	6
Niemcy	22	39	52	62
Norwegia	43	34	31	25
Nowa Zelandia	-	-	56	42
Polska	-	-	46	44
Portugalia	21	50	59	56
Słowacja	-	-	27	38
Szwecja	30	61	74	62
USA	47	56	71	61
Wielka Brytania	65	54	55	51
Włochy	57	84	128	122

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD National Accounts 2005 i Economic Outlook 77.

nach Zjednoczonych i jego wzrost w latach osiemdziesiątych doprowadziły do szybkiego przyrostu długu publicznego, który sięgnął 75 procent PKB na początku lat dziewięćdziesiątych i choć po następującej w rezultacie konsolidacji obniżył się, od roku 2000 ponownie wzrasta. Ewolucja deficytu i długu w USA wynika głównie ze wzrostu konsumpcji publicznej przy stabilizacji lub nawet redukcji dochodów, co wskazuje na jej odmienny niż w krajach europejskich charakter.

W latach dziewięćdziesiątych znacznie poprawiły się średnie salda budżetowe w krajach europejskich, co w większości przypadków wiązało się z poprawą sald pierwotnych. Początkowo spowodowane było to częściowo wzrostem podatków, zwłaszcza w krajach o szczególnie wysokich relacjach długu do PKB, jednak później akcent konsolidacji przesunął się wyraźnie na ograniczenie wydatków. Abstrahując od państw, gdzie zmiany deficytu wydają się mieć charakter cykliczny (Australia, Stany Zjednoczone) lub zależne są od czynników idiosynkratycznych (Finlandia, Niemcy, Szwecja), ograniczanie deficytu w następstwie celowych konsolidacji następowało w wyniku redukcji wydatków publicznych, któremu w niekiedy towarzyszył wzrost dochodów (Belgia, Włochy). Jedynie w Grecji obniżenie deficytu w pełni finansowane było wzrostem dochodów. Zwraca uwagę, że w państwach, gdzie zmniejszenie deficytu miało charakter trwały, wiązało się ono w dużej mierze z redukcją wydatków na transfery (Belgia, Dania, Irlandia). Głównym czynnikiem ograniczenia długu publicznego w krajach UE była zatem znaczna poprawa sald pierwotnych, szczególnie w Belgii, Grecji, Irlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Warto zauważyć, że znaczna redukcja długu miała miejsce jedynie w Irlandii i na mniejszą skalę w krajach skandynawskich, przy czym spadek jego relacji do PKB w Irlandii wynika z utrzymywania jego stałej realnej wartości i wzrostu PKB.

Epizody konsolidacji fiskalnych w państwach OECD

Przedstawione w poniższym punkcie dane na temat konsolidacji[10] pochodzą z pracy Alesinda, Argadna (1998). Należy zwrócić uwagę, iż makroekonomiczne skutki dostosowań fiskalnych w znacznej mierze zależą od zmian konkurencyjności zagranicznej, powiązanych nie tylko ze zmianami kosztu pracy, ale też kształtowaniem się inflacji i kursu walutowego. Konsolidacje prowadzące do przyspieszenia tempa wzrostu produktu często poprzedzone były realną deprecjacją. W szeregu państw równolegle podejmowano reformy o charakterze strukturalnym, które w znacznej mierze determinują konsekwencje konsolidacji dla zmian produktu i rynku pracy. Z tego też względu uznać można, że dostosowania związane z redukcją wydatków społecznych, szczególnie subsydiów do czasu wolnego, wiązały się przeciętnie z bardziej pozytywną reakcją zatrudnienia niż oparte na ograniczeniu inwestycji publicznych, konsumpcji lub zwiększeniu dochodów.

W przypadku szeregu państw konsolidacja przebiegała głównie po stronie przychodów; zostaną one omówione w pierwszej kolejności. W Grecji, gdzie w roku 1985 całkowity deficyt budżetowy osiągnął poziom 11.5 procent PKB, a inflacja – 25 procent, w czasie procesu dostosowania fiskalnego opartego na wzroście dochodów, podstawowy deficyt budżetowy skorygowany o cykl koniunkturalny spadł o 2 procent PKB, ale już dwa lata później wzrósł o 1 procent PKB. Konieczne jest dokonanie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy latami 1986-87 oraz 1988-89. W tym drugim okresie polityka fiskalna stała się silnie ekspansywna. W czasie konsolidacji wzrost PKB spadł w porównaniu do krajów G7. Inwestycje prywatne obniżyły się znacznie, a podniesienie się tempa wzrostu konsumpcji wynikało głównie z silnej redukcji stopy oszczędności prywatnych.

W Irlandii na początku lat osiemdziesiątych miała miejsce także konsolidacja – dochodowa , związana z podniesienem podatków, gdyż w roku 1982 deficyt budżetowy przekroczył 16 procent PKB a dług publiczny osiągnął poziom prawie 82 procent PKB. Podstawowy deficyt budżetowy dostosowany cyklicznie uległ poprawie o 3.6 procent w wyniku konsolidacji, jednak dług publiczny wzrósł o ponad 30 punktów procentowych PKB w tym samym okresie. Redukcja deficytu przebiegała niemal wyłącznie przez wzrost przychodów. Po stronie wydatków największy spadek zanotowały inwestycje publiczne, w niewielkim stopniu, w związku z wolniejszym wzrostem płac, spadły też wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym. Nastąpił jednak wzrost transferów. Przychody budżetu wzrosły o 2.6 procent PKB pomiędzy okresem przed i po konsolidacji, przy czym największy wzrost dotyczył podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych. Wysoka inflacja wywołała spadek konkurencyjności międzynarodowej. Konsolidacja w latach 1983-84 doprowadziła zatem do spadku tempa wzrostu PKB, zarówno w jednostkach bezwzględnych jak i relatywnie do krajów G7. Inwestycje prywatne obniżyły się wyraźnie, podczas gdy zmiana konsumpcji była tylko w niewielkim stopniu pozytywna. Zatrudnienie ogółem stale obniżało się w pracochłonnych i tradycyjnych sektorach, podczas gdy wzrost zatrudnienia w nowych przedsiębiorstwach (z dużym udziałem kapitału zagranicznego) był niewielki. Stopa bezrobocia wzrosła z przeciętnego poziomu 10.6 procent dwa lata przed dostosowaniem, do poziomu 17.3 procent. Długoterminowe realne stopy procentowe wzrosły względem krajów G7. Kilka lat później w Irlandii przeprowadzono kolejną konsolidację, o odmiennym charakterze.

Podobnie konsolidacja fiskalna rozpoczęta w Holandii w roku 1991 doprowadziła do spadku produktu. W roku 1990 poziom długu publicznego przekroczył 76 procent PKB, a deficyt budżetowy sięgnął 5.6 procent PKB.[11] Deficyt podstawowy dostosowany cyklicznie poprawił się o 2.2 procent PKB pomiędzy okresem przed i po konsolidacji, jednak poziom zadłużenia nadal się zwiększał. Dostosowanie związane było wyłącznie ze wzrostem przychodów budżetu – dochody budżetu wzrosły o 2.9 procent PKB – a udział wydatków w PKB w tym samym czasie wzrósł. Jedyną obniżoną pozycją wydatków były płace w sektorze publicznym, co jednak wynikało ze spadku liczebno-

[10] Konsolidacje te spełniają kryterium wykorzystane przez Alesinę i Perottiego (1995) – okres dostosowania fiskalnego jest to rok, w którym dostosowany cyklicznie deficyt pierwotny spadł o przynajmniej 2 procent PKB lub okres dwóch kolejnych lat, w których tak zdefiniowany deficyt ulega poprawie o co najmniej 1.5 procent rocznie w ciągu dwóch lat.

[11] Dodatkowo sytuację gospodarczą komplikował wysoki udział podatków w kosztach pracy, wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, duży udział zysków ze sprzedaży gazu w przychodach budżetu, oraz wysoki poziom transferów społecznych do osób zatrudnionych, w szczególności pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy.

ści armii. Z drugiej strony, wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, wydatki rentowe oraz na świadczenia chorobowe w dalszym ciągu rosły, w rezultacie wzrostu liczby świadczeniobiorców. Przeciętne opodatkowanie wzrastało, gdyż progi podatkowe podatków bezpośrednich nie były korygowane o stopę inflacji. W okresie konsolidacji, a także po niej obniżyła się zarówno konsumpcja prywatna jak i inwestycje prywatne. Obniżka inwestycji wynikała ze spadku zysków przedsiębiorstw, wysokiej realnej stopy procentowej i czynników popytowych. Tempo wzrostu PKB także spadło. Waluta holenderska związana była w tym czasie stałym kursem z marką niemiecką, nominalny kurs walutowy był więc bardzo stabilny, jednakże nastąpiła aprecjacja kursu realnego, co spowodowało zmniejszenie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki Holandii. Obniżyła się jednak stopa bezrobocia, przy wzroście zatrudnienia i aktywności, co jednak wiązać można z reformą polityki rynku pracy, nie znajdującą bezpośredniego odzwierciedlenia w wydatkach, a także upowszechnieniem się pracy w niepełnym wymiarze godzin.

Obraz makroekonomicznych następstw konsolidacji w Szwecji jest niejednoznaczny. Szeroki plan konsolidacji fiskalnej został wprowadzony w życie w roku 1982. Deficyt budżetowy powoli spadał, tak że w roku 1985 osiągnął poziom 3.3 procent, co przełożyło się na relację długu publicznego do PKB która wyniosła 74.3 procent. Deficyt podstawowy dostosowany cyklicznie spadł o ponad 5 procent PKB pomiędzy okresem przed i po konsolidacji, a dług publiczny został zredukowany o 17.4 procent PKB. Wzrost przychodów budżetowych odegrał większą rolę niż spadek wydatków publicznych. Po stronie wydatków, udział transferów w PKB nadal wzrastał w związku z wyższymi wydatkami na emerytury; zasiłki dla bezrobotnych, wzrosły również nakłady na służbę zdrowia. Nastąpił jednak spadek wydatków na płace w sektorze publicznym oraz na inwestycje publiczne. Z drugiej strony, całkowite przychody z podatków wzrosły o 4.3 procent PKB w okresie 1984-89. Stało się to dzięki wzrostowi podatków bezpośrednich, oraz nałożenie od roku 1987 podatku kapitałowego na firmy sektora ubezpieczeniowego oraz fundusze emerytalne, co, zgodnie z estymacjami OECD, zwiększyło przychody o 1.5 procent PKB. Brak silnej dewaluacji przed okresem konsolidacji oraz działań zmierzających do ograniczenia wzrostu wynagrodzeń doprowadziły do wzrostu relatywnych kosztów pracy, co zmniejszyło międzynarodową konkurencyjność gospodarki w okresie 1984-89. W czasie dostosowania tempo wzrostu PKB spadło, ale z drugiej strony poprawiło się względem tempa wzrostu w krajach G7. W okresie późniejszym, tempo wzrostu PKB spadło natomiast zarówno w wielkościach bezwzględnych jak i relatywnie do krajów G7. Tempo wzrostu konsumpcji prywatnej wzrosło w okresie dostosowania, w związku ze wzrostem dochodu do dyspozycji, ale spadło po jego zakończeniu. Tempo wzrostu inwestycji kształtowało się w odwrotny sposób.

W odniesieniu do konsolidacji bazujących na zmianach po stronie wydatkowej, podkreślić należy, iż większość z nich uwzględniała znaczne redukcje wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym, czy to w wyniku obniżenia zatrudnienia, czy w wyniku zamrożenia poziomu wynagrodzeń. Jednoznacznym przykładem ekspansywnej konsolidacji fiskalnej jest Australia. PKB rosło szybciej w czasie oraz po dostosowaniu fiskalnym, zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak i w porównaniu do średniego tempa wzrostu krajów G7. Wzrost inwestycji prywatnych powiązany był ze spadkiem stóp procentowych, wyższymi zyskami przedsiębiorstw oraz łatwiejszym dostępem do kredytu, w rezultacie deregulacji rynku finansowego w latach 1985-86. Spadek krańcowych stóp podatkowych przyczynił się do do wzrostu popytu konsumpcyjnego. Zatrudnienie w sektorze prywatnym wzrosło oraz stopa bezrobocia spadła w porównaniu z okresem przed dostosowaniem fiskalnym. W porównaniu do średnich stóp w krajach G7, obniżyły się zarówno nominalne jak i realne stopy procentowe. Skorygowany o wahania cykliczne deficyt podstawowy uległ poprawie o 4 procent PKB z poziomu – 2.5 procent w latach 1985-86 do nadwyżki 1.3 procent dwa lata po okresie dostosowania, które prawie w całości dotyczyło stony wydatkowej, przede wszystkim wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym (o 1.3 procent PKB) oraz transferów (przede wszystkim zasiłków dla bezrobotnych). Stosunek dochodów z podatków do PKB pozostał natomiast niemal niezmieniony w okresie 1985-89, choć dochody z tytułu podatków bezpośrednich wzrosły o 0.4 procent PKB, co wynikało głównie ze wzrostu bazy podatkowej. W tym czasie najwyższa stopa podatkowa została obniżona z 60 procent do 55 procent w roku 1986 oraz z 55 procent do 49 procent w roku 1987.

Warto przyjrzeć się także znaczącej konsolidacji w Danii. W roku 1982 deficyt budżetowy osiągnął poziom 8.9 procent, a dług publiczny – 53 procent PKB. Deficyt budżetowy dostosowany cyklicznie spadł o prawie 10 procent PKB w ciągu około pięciu lat. Dostosowanie w porównywalnym stopniu dotyczyło ograniczenia wydatków oraz wzrostu dochodów podatkowych. Po stronie wydatków, największą rolę odegrało ograniczenie transferów oraz wydatków na płace w sektorze publicznym. Redukcja transferów wiązała się głównie z ograniczeniem zasiłków dla bezrobotnych oraz reformą systemu emerytalnego. Zatrudnienie w sektorze publicznym, które szybko rosło aż do roku 1982 zostało utrzymane na stałym poziomie, a indeksacja wynagrodzeń została wstrzymana aż do roku 1987. Po stronie przychodów, największy wzrost generowany był przez wzrost opodatkowania pracy oraz zysków przedsiębiorstw. Wzrosły także składki emerytalne. Wynikiem zmian po stronie dochodów był wzrost łącznego obciążenia podatkowego o prawie 7 procent PKB.

W przypadku duńskim należy wyraźnie rozróżnić między okresem dostosowania oraz bezpośrednio po nim. W czasie konsolidacji wzrost PKB pozostawał wyższy niż w krajach G7, bezrobocie spadło, a zarówno konsumpcja prywatna, jak i inwestycje prywatne wzrosły silnie w wyniku spadku stóp procentowych (realnie o prawie 3 punkty procentowe) oraz rosnącej konkurencyjności międzynarodowej (relatywne koszty pracy spadły o prawie 15 procent w latach 1981-82). Sytuacja gospodarcza uległa jednak gwałtownemu pogorszeniu bezpośrednio po dostosowaniu. W latach 1988-89 wzrost PKB w Danii był o ponad 3 punkty procentowe niższy niż w krajach G7, a bezrobocie wzrosło o w tym okresie z 7.9 procent do 9 procent. Przyczyn recesji należy szukać we wzroście wynagrodzeń, prowadzącym do wzrostu relatywnych kosztów pracy. Tłumaczy się go zmianą nastawienia związków zawodowych, broniących poziomu dochodów, który spadł w wyniku wzrostu podatków. Wskazuje to na kluczowe znaczenie elastyczności wynagrodzeń netto oraz całkowitego kosztu pracy dla skutków reform podatkowych.

Ostatnim zaprezentowanym przykładem jest druga w latach osiemdziesiątych konsolidacja irlandzka, w czasie której całe dostosowanie przeprowadzono po stronie wydatków. W roku 1987 dług publiczny osiągnął poziom 116 procent PKB. Dostosowany cyklicznie podstawowy deficyt budżetowy uległ zmniejszeniu dzięki drugiej konsolidacji prawie o 8 procent PKB. Największy spadek wydatków dotyczył transferów, które spadły o 2.6 procent PKB między okresem po i przed dostosowaniem fiskalnym, oraz wydatków na płace w sektorze publicznym, które spadły o 1.5 procent PKB. Spadek wydatków na wynagrodzenia wynikał z ograniczenia wzrostu płac oraz dużego spadku zatrudnienia w sektorze publicznym (w okresie 1987-89 o prawie 7 procent). Przychody budżetu spadły w czasie dostosowania o 1.3 procent PKB, a jedyną rosnącą pozycją przychodów były przychody z tytułu podatku CIT, których wzrost miał jednak charakter cykliczny, gdyż stawka podatku CIT została ograniczona z 47 do 43 procent. W 1986 nastąpiła nominalna dewaluacja waluty o 8 procent. W połączeniu ze spadkiem wynagrodzeń doprowadziło to do spadku o ok. 12-15 procent relatywnego kosztu pracy, a przez to zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki.

Po roku 1987 sytuacja makroekonomiczna Irlandii uległa odwróceniu. O ile od 1960 roku do połowy lat 80-tych gospodarka rozwijała się w wolnym tempie (ze stopy wzrostu PKB prawie o 2 punkty procentowe poniżej średniej w krajach G7), to w okresie późniejszym wzrost gospodarczy zwiększył się do 3.6 punktów procentowych ponad średnią w krajach G7. Bezrobocie zaczęło spadać, co oznaczało odwrócenie trwającego ponad 20 lat negatywnego trendu na rynku pracy. Duży wzrost eksportu i inwestycji był podstawowym źródłem wzrostu produktu w czasie trwania konsolidacji i po jej zakończeniu. Sprawia to, że konsolidacja irlandzka jest obok duńskiej najbardziej wyraźnym przykładem tzw. konsolidacji ekspansywnej.

Przedstawione przykłady konsolidacji pokazują, że ograniczenie deficytu i długu publicznego nie przekłada się automatycznie na wzrost produktu i poprawę sytuacji na rynku pracy. Skutki konsolidacji zależą zarówno od tego, czy dokonywana jest po stronie dochodów, czy wydatków sektora finansów publicznych, jak i tego jakie kategorie dochodów i wydatków są modyfikowane. Bardzo ważne jest również otoczenie instytucjonalne rynku pracy i wpływ konsolidacji na koszty pracy. Na marginesie warto zauważyć za Alesiną i Perottim (1995), że konsolidacje były dokonywane raczej przez rządy niekoalicyjne, przy czym nie miało większego znaczenia czy były to rządy lewicowe czy prawicowe.

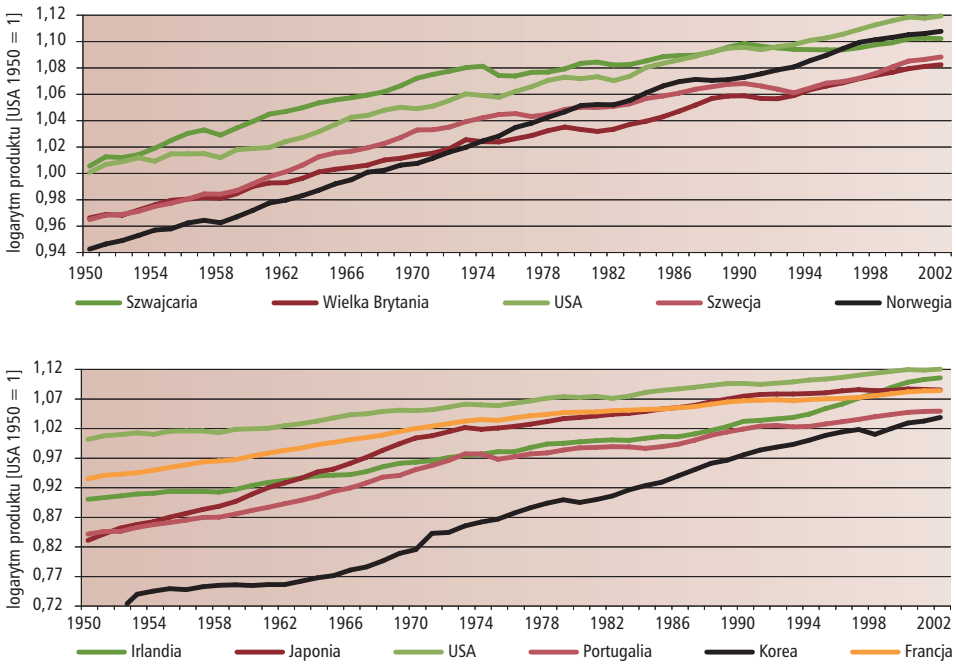
Finanse publiczne a konwergencja w państwach OECD

Należy podkreślić, że w świetle przytoczonych w Części I argumentów teoretycznych i badań empirycznych nie jest uzasadnione stwierdzenie, że wzrost wydatków publicznych w krajach OECD, a w szczególności w Europie, w sposób trwały obniżył stopę wzrostu gospodarczego. W istocie rzeczy (por. Tablica 7.5), stopy wzrostu produktu na jednego mieszkańca są w krajach OECD w długim okresie w zasadzie stacjonarne,[12] niezależnie od tego jak duży jest w nich sektor finansów publicznych.

Dzieje się tak dlatego, że (por. Część I) dla długookresowego wzrostu gospodarczego fundamentalne znaczenie ma przede wszystkim polityka strukturalna, decydująca o rozwiązaniach regulacyjnych i instytucjonalnych nie zawsze znajdujących bezpośrednie odbicie w dochodach i wydatkach publicznych, a nie polityka fiskalna, której oddziaływanie na wzrost gospodarczy jest na ogół przejściowe. W efekcie zarówno kraje o dużych, jak i o małych rządach mogą odnotowywać w długim okresie podobne (wysokie lub niskie) tempo wzrostu gospodarczego, o ile funkcjonujące w nich rozwiązania instytucjonalne są podobnie efektywne.

Dlatego właśnie utrzymujący się szybki wzrost gospodarczy w Norwegii i Korei (por. Rysunek 7.5) wiązać należy z instytucjonalną zdolnością tych gospodarek do ciągłego podnoszenia produktywności i łatwej absorpcji szoków zewnętrznych, wyraźnie niezależną od skali wydatków publicznych w obu tych krajach, która na przestrzeni lat znacznie wzrosła. Podobnie, w przypadku Szwecji i Finlandii przejściowe osłabienie dynamiki wzrostu w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, z którego obie gospodarki (a zwłaszcza fińska) wyszły stosunkowo szybko, należy przypisać zewnętrznemu szokowi popytowemu w postaci rozpadu gospodarki Związku Radzieckiego, będącego ważnym partnerem handlowym tych krajów, a nie wzrostowi wydatków publicznych w okresie wcześniejszym.[13] Także zupełnie odmienne kształtowanie się stóp wzrostu gospodarczego w Irlandii i Szwajcarii po roku 1990 trudno jest

Rysunek 7.5: Konwergencja realna w krajach OECD w latach 1950-2000



Źródło: Penn World Tables 6.1

[12] Nie można odrzucić hipotezy o stacjonarności szeregów czasowych wyznaczonych przez roczne lub kwartalne (odsezonowane) stopy wzrostu PKB w żadnym z krajów OECD na bardzo wysokim poziomie istotności. Dotyczy to także Japonii i Korei – krajów, które po roku 1950 przeżywały konwergencję realną.

[13] Mimo to należy zaznaczyć, że stopa wzrostu gospodarczego *per capita* w Szwecji jest od kilkudziesięciu lat systematycznie niższa niż w USA, co jest argumentem przemawiającym za istnieniem pewnych strukturalnych problemów jakie gospodarka szwedzka (lecz już nie fińska) ma ze wzrostem produktywności.

Tablica 7.5: Średnioroczne stopy wzrostu PKB na mieszkańca w latach 1970-2004 w krajach OECD

	1970-1980	1980-1990	1990-2000[i]	2000-2004[ii]
Australia	1.5	1.5	2.4	2.4
Austria	3.5	2.1	2.1	0.7
Belgia	3.1	1.9	1.9	1.0
Czechy	n.d	n.d	2.0	3.3
Dania	1.5	1.5	1.9	0.9
Finlandia	3.3	2.6	1.5	2.1
Francja	2.7	2.0	1.7	1.0
Grecja	3.6	0.2	1.8	3.9
Hiszpania	2.6	2.6	2.4	1.6
Holandia	2.1	1.7	2.3	2.4
Irlandia	3.3	3.3	6.3	3.4
Islandia	5.2	1.6	1.7	1.4
Japonia	3.2	3.4	1.1	2.4
Kanada	2.7	1.5	1.9	2.4
Korea	5.5	7.5	5.1	4.0
Luksemburg	1.9	4.5	4.0	2.4
Meksyk	3.3	-0.3	1.5	2.4
Niemcy	2.7	2.2	1.7	0.6
Norwegia	4.3	2.2	3.1	1.2
Nowa Zelandia	0.7	1.1	1.5	2.4
Polska	n.d	n.d	5.2	2.9
Portugalia	3.6	3.1	2.5	2.4
Słowacja	n.d	n.d	3.8	4.7
Szwajcaria	1.1	1.6	0.5	2.4
Szwecja	1.6	1.9	1.6	1.7
Turcja	1.8	2.8	1.7	2.0
USA	2.2	2.3	2.1	2.4
Węgry	n.d	n.d	3.1	3.9
Wielka Brytania	1.8	2.5	2.1	2.4
Włochy	3.1	2.2	1.4	2.4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD National Accounts 2005. (i) – W przypadku Czech, Polski, Słowacji i Węgier podawana stopa wzrostu dotyczy lat 1992-2000 (ii) – ze względu na dostępność danych w przypadku części krajów pokazano średnią stopę wzrostu za okres 2000-2003

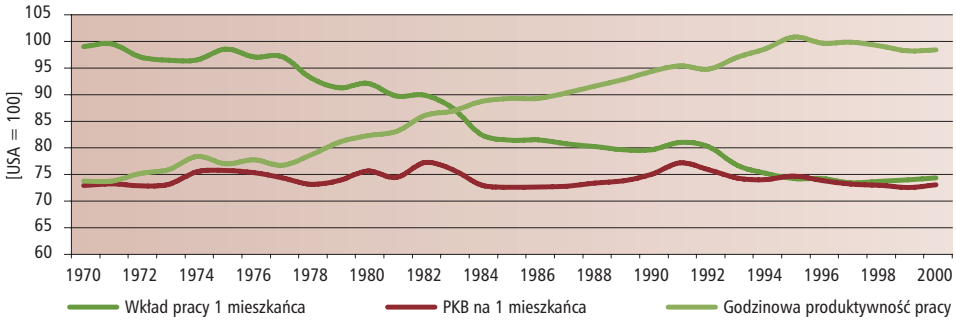
powiązać z różną fiskalą fiskalizmu – oba te kraje charakteryzują się bowiem podobnym poziomem wydatków publicznych, który przez długi czas był nawet wyraźnie niższy w Szwajcarii – lecz raczej z odmienną zdolnością do realokacji zasobów do bardziej produktywnych branż gospodarki.

Mimo że wpływ polityki fiskalnej na długookresowe tempo wzrostu jest znikomy, to, jak pokazano w Części I i poprzednim punkcie, szoki fiskalne w postaci np. zwiększenia/zmniejszenia konsumpcji publicznej, wzrostu/spadku transferów społecznych lub podwyższenia/obniżki podatków mogą, oddziałując przejściowo na dynamikę wzrostu produktu, trwale zmieniać jego poziom za sprawą wpływu na podaż czynników produkcji. Wydaje się, że znaczne zwiększenie po roku 1975 skali transferów społecznych w krajach europejskich[14] spowodowało trwały[15] spadek zarówno ekstensywnej, jak i intensywnej podaży pracy, negatywnie wpływając na dynamikę wzrostu go-

[14] Tuż po szoku naftowym było ono szczególnie intensywne w Belgii, Grecji i Holandii. Wokresie późniejszym nastąpiło także Szwajcarii w latach dziewięćdziesiątych, oraz Portugalii w ostatnim dziesięcioleciu.

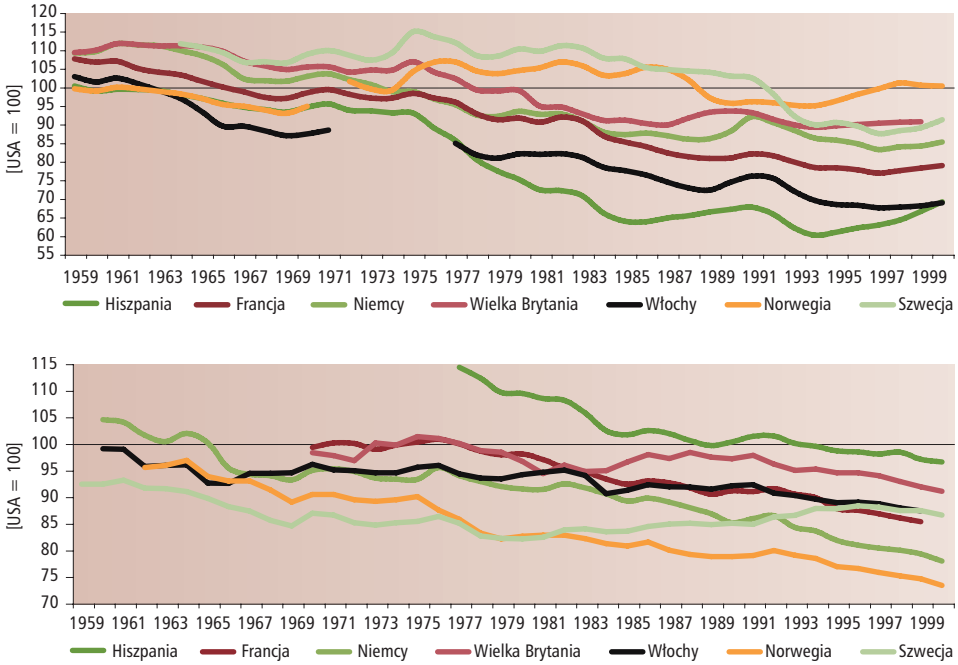
[15] Określeń „trwały" i „przejściowy" używamy tutaj dla perspektywy wykraczającej poza horyzont kilkuletni właściwy dla cyklu koniunkturalnego. W oczywisty sposób prawdziwie „trwałych" szoków na rynku pracy nie ma ze względu na procesy demograficzne.

Rysunek 7.6: Dekompozycja różnic w poziomie produktu między UE15 a USA 1970-2000



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD, Labour Force Statistic

Rysunek 7.7: Tygodniowa przeciętna liczba godzin pracy (rysunek dolny) i wskaźnik zatrudnienia w OECD w latach 1959-2000



Źródło: OECD, Labour Force Database

spodarczego. W Europie doszło po kryzysie naftowym do znacznie głębszego niż w USA spadku przeciętnej tygodniowej liczby godzin, jakie typowa osoba zatrudniona poświęca na pracę, przy jeszcze wyraźniejszym relatywnym obniżeniu się liczby osób pracujących, co było głównym powodem praktycznego ustania konwergencji realnej między USA a UE15 po roku 1975.

Stało się tak mimo znacznie szybszego – aż do połowy lat dziewięćdziesiątych – wzrostu produktywności pracy w Europie niż w USA. Zdołał on jednak jedynie zrekompensować spadek ekstensywnych i intensywnych nakładów pracy (por. Rysunek 7.6). W rezultacie, w chwili obecnej niższa przeciętna produktywność pracy odpowiada jedynie za 1/3, zaś niższa intensywność jej wykorzystania za 2/3 całkowitej różnicy w poziomach produktu *per capita* dzielącej UE15 od USA (por. Rysunek 7.6 oraz Denis et al. (2005)).[16]

[16] Należy podkreślić, że o ile od około 10 lat w USA nastąpiło ponowne przyspieszenie dynamiki produktywności pracy, to w wielu krajach Europy spada ona nadal. Można sądzić, że jest to związane z niedokonaniem w nich realokacji kapitału do sektorów o wyższym potencjale wzrostu. W krajach, które zdołały to osiągnąć (m.in. Irlandia, Holandia, Norwegia, Luksemburg, Finlandia), dynamika wzrostu jest wyraźnie wyższa.

Warto podkreślić, że o ile stopniowe skracanie czasu pracy jest tendencją właściwą wszystkim krajom rozwiniętym, a Europę od USA czy Japonii odróżnia przede wszystkim jego skala, to już spadek ekstensywnej podaży pracy jest zjawiskiem przede wszystkim europejskim, szczególnie widocznym w takich krajach jak Grecja, Hiszpania, Francja czy Włochy, w których dostępność szeroko rozumianych[17] pasywnych polityk rynku pracy była od lat siedemdziesiątych największa, a efektywny wiek emerytalny najniższy. Spostrzeżenie to obrazuje dużą wagę, jaką zastosowany w Europie model polityki rynku pracy miał dla zatrzymania się dynamiki konwergencji wobec USA.[18]

7.2.2 Finanse publiczne i rynek pracy

Od lat siedemdziesiątych można obserwować w krajach OECD wyraźny spadek aktywności (i co za tym idzie zatrudnienia) mężczyzn w wieku 55-64 lat. Jednocześnie aktywność zawodowa i zatrudnienie kobiet w tej grupie wiekowej wzrosły, pozostając jednak znacznie poniżej poziomu właściwego dla mężczyzn. Zjawiska te wynikały z jednej strony ze zmian społeczno-kulturowych,

Tablica 7.6: Rzeczywisty i ustawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w państwach OECD.

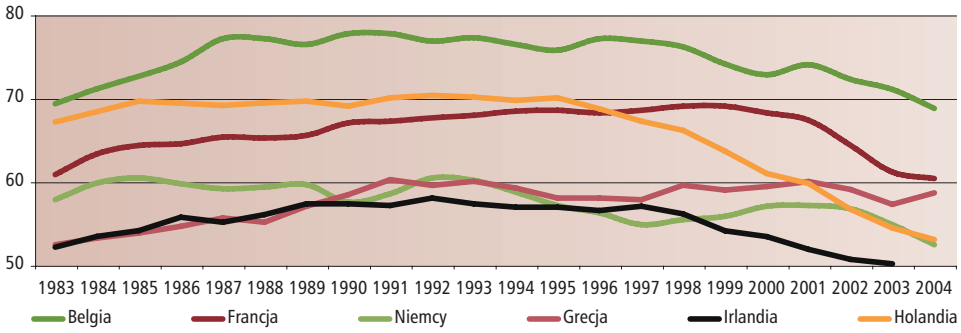
	Mężczyźni					Kobiety				
	1970	1980	1990	2000	WE	1970	1980	1990	2000	WE
Australia	65.0	62.7	62.4	63.2	65	60.3	58.2	57.6	60.6	62
Austria	62.7	60.1	58.7	59.6	65	60.6	59.3	56.7	58.9	60
Belgia	62.6	61.1	58.3	58.5	65	59.1	57.5	54.7	56.8	62
Dania	66.3	64.5	63.3	65.3	67	62.0	61.0	59.9	62.1	67
Finlandia	62.7	60.1	59.6	60.8	65	60.6	59.6	59.4	59.8	65
Francja	63.5	61.3	59.6	59.3	60	64.0	60.9	59.0	59.4	60
Grecja	65.6	64.9	62.3	62.4	58	64.3	62.5	60.6	60.9	58
Hiszpania	65.2	63.4	61.6	61.6	65	64.7	63.6	59.7	61.3	65
Holandia	63.8	61.4	59.3	61.0	65	62.9	58.4	55.8	59.1	65
Islandia	66.7	69.3	68.9	69.6	67	69.6	65.8	66.4	67.8	67
Irlandia	67.5	66.2	64.0	65.2	66	69.8	66.0	61.8	66.2	66
Japonia	67.7	67.2	66.5	69.6	60	64.6	63.9	63.9	65.7	60
Kanada	65.0	63.8	62.8	63.1	65	63.0	60.5	59.3	61.4	65
Luksemburg	62.5	59.0	57.6	59.8	65	62.3	60.8	56.0	59.8	65
Niemcy	65.3	62.2	60.3	60.9	65	62.2	60.7	58.2	60.2	65
Nowa Zelandia	64.7	62.9	62.2	64.3	65	60.9	58.7	59.2	61.3	65
Norwegia	66.5	66.0	64.6	63.7	67	66.2	61.5	63.0	62.3	67
Polska	73.6	68.0	68.0	60.9	65	72.2	65.1	63.4	58.8	60
Portugalia	67.2	64.7	63.9	65.8	65	65.3	62.9	61.0	63.5	65
Stany Zjednoczone	65.4	64.2	64.1	65.0	65	64.8	62.8	62.2	62.9	65
Szwecja	65.3	64.6	63.9	63.5	65	62.5	62.0	62.4	62.0	65
Szwajcaria	66.7	65.5	64.8	66.6	65	65.4	62.4	61.1	63.2	63
Turcja	68.0	64.9	63.5	62.5	60	68.3	67.6	68.3	61.9	58
Węgry	69.3	65.2	63.0	57.8	62	67.6	61.7	59.0	56.0	58
WielkaBrytania	65.4	64.6	63.2	63.1	65	62.4	62.0	60.5	61.2	60
Włochy	62.6	61.6	60.9	61.2	65	60.7	59.5	57.5	60.5	60

Źródło: Dane OECD.

[17] Czyli obejmujących nie tylko tradycyjnie rozumiane pod tym pojęciem zasiłki dla bezrobotnych, ale też świadczenia przedemerytalne, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz wcześniejsze emerytury.

[18] Co nie oznacza, że znacznej roli nie odegrała także niedostatecznie silna i słabnąca z roku na rok dynamika wzrostu produktywności. O ile bowiem w Norwegii obniżenie się całkowitych nakładów pracy w porównaniu z USA było w omawianym okresie zbliżone do UE15 (co wynikało jednak ze spadku długości tygodnia pracy, a nie wskaźnika zatrudnienia), to wzrost produktywności był znacznie szybszy, co pozwoliło temu krajowi na niemal całkowitą konwergencję realną względem USA.

Rysunek 7.8: Odsetek biernych w populacji 55-64 w wybranych krajach europejskich



Źródło: Eurostat

skłaniających większą liczbę kobiet w *prime-age* do podjęcia aktywności zawodowej, której łączenie z pracą w gospodarstwie domowym stawało się coraz bardziej cenione w społeczeństwie i wspierane przez politykę, a z drugiej, ze znacznie łatwiejszego dostępu dla osób po 50 roku życia do instrumentów pasywnej polityki rynku pracy. Efekt netto był ostatecznie negatywny – od połowy lat siedemdziesiątych do roku 1990 znacznie obniżył się efektywny wiek zakończenia aktywności zawodowej zarówno kobiet, jak i mężczyzn (por. Tablica 7.6), a odsetek biernych w populacji powyżej 55 roku życia znacznie wzrósł.

Wydatki publiczne a aktywność osób starszych

Współwystępowanie wzrostu aktywności kobiet i spadku przeciętnego wieku opuszczania rynku pracy wskazuje, iż aktywność zawodowa osób starszych nabrała po roku 1975 odmiennego charakteru niż wcześniej. Początkowo aktywnych było relatywnie mniej osób, ale pozostających na rynku pracy aż do momentu, gdy wiek nie pozwalał im na kontynuowanie aktywności, natomiast w latach osiemdziesiątych, równolegle z coraz powszechniejszą aktywnością osób poniżej 55 roku życia, intensyfikacji uległy odpływy z rynku pracy osób w wieku emerytalnym i przedemerytalnym. Należy podkreślić, że ustawowy wiek emerytalny tylko w kilku krajach uległ w międzyczasie obniżeniu, powszechniejsze było umożliwienie przejścia na wcześniejszą emeryturę w przypadku spełnienia warunków związanych ze stażem pracy. Dezaktywizacja uwarunkowana była zatem dwoma czynnikami instytucjonalnymi, których istotność dla wytłumaczenia międzynarodowych różnic aktywności zawodowej oraz jej zmienności w czasie wykazano w Rozdziale 6 Części I:

- konstrukcją systemów emerytalnych, skłaniającą do kończenia aktywności zawodowej w momencie osiągnięcia minimalnego wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę,
- zwiększeniem możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę lub uzyskania, mających *de facto* identyczny sens ekonomiczny, specjalnych zasiłków dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym albo rent z tytułu niezdolności do pracy (przez osoby zdolne do pracy).

W zestawieniu ze zmianami demograficznymi, implikującymi znaczny wzrost wskaźnika obciążenia,[19] który w większości państw OECD przekroczył 20, w niektórych przypadkach sięgając 30 (Szwecja, Belgia, Francja, Wielka Brytania), oraz ze stabilną ewolucją wysokości wypłacanych świadczeń emerytalnych, obniżka faktycznego wieku emerytalnego w latach osiemdziesiątych wiązała się ze wzrostem udziału wydatków na emerytury w PKB wszystkich państw OECD (por. Tablica 7.7).

Ponieważ wskaźnik obciążenia w większości państw OECD wykazuje tendencję rosnącą,[20] w szeregu państw podjęto działania mające na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych i obniżenie wydatków emerytalnych. Należy podkreślić, że reformy systemowe, wiążące się

[19] Wskaźnik obciążenia definiowany jest jako iloraz liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym.

[20] Prognozowany na rok 2050 wskaźnik obciążenia wynosić będzie w krajach OECD przeciętnie 49.9 (wobec 23.8 w roku 2000), a najwyższy będzie we Włoszech (66.8), Hiszpanii (65.7) i Japonii (64.6), natomiast najsilniejszy wzrost wskaźnika obciążenia prognozowany jest dla Włoch (o 38.0 punktu procentowego) oraz w Polsce (o 34.8 punktu procentowego) (Casey et al., 2003).

Tablica 7.7: Udział wydatków na emerytury w PKB wybranych państw OECD.

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2001
Australia	3.3	3.1	3.5	4.8	5.0
Austria	8.6	9.5	9.9	10.5	10.6
Belgia	6.5	6.6	8.1	8.6	8.6
Czechy	-	-	5.8	6.1	6.8
Dania	8.2	8.1	8.9	9.1	8.3
Finlandia	5.9	7.1	8.5	8.3	7.8
Francja	8.2	8.8	9.9	10.8	10.6
Grecja	6.5	8.3	10.5	11.3	12.3
Hiszpania	5.3	5.8	7.9	8.5	8.4
Holandia	7.2	7.4	7.6	6.8	6.4
Irlandia	-	-	4.9	5.3	5.5
Islandia	4.8	4.6	4.2	3.1	2.6
Japonia	3.4	4.1	4.4	5.6	7.0
Kanada	3.4	3.9	4.7	4.9	4.8
Korea	-	-	0.8	1.6	1.3
Luksemburg	6.8	6.2	8.6	8.7	7.3
Niemcy	10.1	10.0	10.3	11.3	11.6
Nowa Zelandia	7.2	6.8	6.9	5.4	4.9
Norwegia	5.1	7.3	7.3	7.1	6.7
Polska	-	-	7.0	7.8	8.3
Portugalia	3.6	3.9	5.2	6.8	7.7
Słowacja	-	-	-	6.3	6.7
Stany Zjednoczone	5.5	5.3	5.4	5.3	5.2
Szwecja	8.3	8.5	9.9	9.8	9.2
Szwajcaria	5.7	5.9	9.2	11.0	11.6
Turcja	1.4	1.6	2.7	3.9	-
Węgry	-	-	-	8.1	7.9
Wielka Brytania	6.0	5.7	7.9	8.0	8.2
Włochy	8.3	9.3	10.4	11.1	11.3

Źródło: SOCX OECD.

z wprowadzeniem systemu emerytalnego o zindywidualizowanym uczestnictwie i aktuarialnie sprawiedliwego, który nie skłania do obniżania podaży pracy i nie generuje niespłacalnego długu emerytalnego (Góra 2003), przeprowadzono do tej pory jedynie w Szwecji, Polsce, Łotwie i w pewnym stopniu na Węgrzech i we Włoszech. W przeważającej większości przypadków podejmowane działania polegały na modyfikacji parametrów istniejącego systemu emerytalnego. W Grecji, Włoszech, Portugalii i na Węgrzech obniżano nominalne wartości świadczeń poprzez redukcję liniowej, niezależnej od przebiegu kariery zawodowej części emerytury lub obowiązującej stopy zastąpienia. Stosowano także selektywne redukcje świadczeń jedynie pewnych, wcześniej uprzywilejowanych, grup społecznych. W Belgii, Niemczech, Stanach Zjednoczonych podniesiono liczbę lat pracy wymaganych do objęcia powszechnym systemem, Islandia i Włochy dokonały takiej zmiany w odniesieniu do pracowników sektora publicznego. Modyfikowano także zasady indeksacji, przyjmując za jej podstawę, zamiast płac brutto, płace netto lub inflację (Szwecja, Niemcy, Japonia). Próby podniesienia wieku emerytalnego podjęto w Niemczech, Włoszech, Japonii, Stanach Zjednoczonych oraz w Nowej Zelandii, której przypadek omówiono w Ramce. Inne państwa podniosły wiek emerytalny kobiet (Wielka Brytania, Belgia) lub pracowników sektora publicznego (Włochy). W Niemczech i Włoszech starano się ograniczyć wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. W rezultacie, tendencja zniżkowa wieku opuszczania rynku pracy została w większości państw odwrócona – w okresie 1999-2000 rzeczywisty wiek emerytalny obniżył się jedynie we Francji, Norwegii, Polsce, Turcji i na Węgrzech.

Podniesienie wieku emerytalnego w Nowej Zelandii

Nowa Zelandia posiada jeden z najstarszych systemów emerytalnych na świecie, wprowadzony jeszcze w XIX wieku, przy czym charakter powszechny i w rzeczywistości obejmujący prawie wszystkich obywateli, nadano mu w roku 1972. Jest on elementem dość rozbudowanego systemu zabezpieczenia społecznego (wydatki na transfery społeczne w Nowej Zelandii przewyższają wydatki na te cele w innych krajach anglosaskich, są jednak niższe niż w większości państw Unii Europejskiej). Od roku 1977 emerytury mają liniowy charakter (początkowo było to 48 procent przeciętnego wynagrodzenia brutto dla osób samotnych i 80 procent dla małżeństw), podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym, a finansowane są z budżetu – nie występuje składka emerytalna. Wiek emerytalny, wraz z wprowadzeniem tego programu, zwanego National Superannuation, ustalono na 60 lat dla obu płci. Ponieważ emerytura mogła być pobierana równocześnie z kontynuowaniem pracy, faktyczny wiek emerytalny mężczyzn pozostał wyższy od 60 lat, jednak w porównaniu do lat 70-tych nastąpił jego spadek z 64.7 do 62.9 lat w latach 80-tych dla mężczyzn oraz z 60.9 do 59.2 lat dla kobiet. Możliwość wcześniejszej emerytury nie istniała, ale faktycznie dawał ją system zasiłków dla bezrobotnych, gdyż bezrobotni powyżej 55 roku życia zwolnieni są z wymogu podjęcia pracy oferowanej przez służby zatrudnienia.

W wyniku wysokich wydatków na inwestycje publiczne (przeciętnie 7.5 procenta PKB rocznie w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych), i akceleracji wydatków społecznych (z poziomu 6 procent PKB na początku lat 60-tych do 12.5 procenta w latach 90-tych), w połowie lat 70-tych i ponownie w połowie lat 80-tych, deficyt strukturalny wzrósł do około 8 procent PKB. Ze względu na wzrost bezrobocia próby jego ograniczenia nie powiodły się. Dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych rozpoczęto ograniczanie wydatków publicznych. Jednym z jego elementów było stopniowe podniesienie wieku emerytalnego z 60 do 65 lat w okresie 1991-2001. Ponadto, w latach 1986-1998 emerytury przyznawano z uwzględnieniem kryterium dochodowego, wyłączając z systemu powszechnego osoby zamożne, posiadające znaczny majątek lub ubezpieczenie prywatne. Nowa Zelandia pozostaje jednym z nielicznych państw, gdzie można ocenić skutki podniesienia wieku emerytalnego dla rynku pracy – nastąpił znaczny wzrost aktywności zawodowej i zatrudnienia osób starszych, a także kilkuprocentowy wzrost tych wskaźników w grupie wiekowej 15-64. Równocześnie w ciągu dekady (1990-2000) udział wydatków publicznych na emerytury w PKB zmalał o przeszło 2 punkty procentowe, umożliwiając wygenerowanie w ciągu kilku kolejnych lat nadwyżki w systemie emerytalnym i przyczyniając się do obniżenia o 0.5 procenta PKB deficytu w latach 1995-2000, a także prognozowanej obniżki w okresie 2000-2005 o 2.4 procenta PKB (po uwzględnieniu zmian cyklicznych).

Jak zaznaczono powyżej i wykazano w Rozdziale 6 Części I, obniżenie się aktywności zawodowej osób starszych związane jest także z dostępnością świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, tożsamych z wcześniejszymi emeryturami. W przypadku niektórych państw były to przede wszystkim zasiłki dla długotrwale bezrobotnych lub świadczenia przedemerytalne, które stopniowo wycofano w takich państwach jak np. Dania, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania. W innych krajach kluczową rolę odegrały renty z tytułu niezdolności do pracy. W poniższej Ramce omówiono, w jaki sposób renty umożliwiały dezaktywizację w Holandii i we Włoszech.

Renty z tytułu niezdolności do pracy we Włoszech

We Włoszech w roku 1980 około 15 procent populacji w wieku 15-64 pobierało renty inwalidzkie. Ponieważ świadczenia te przyznawano w latach siedemdziesiątych głównie na podstawie oceny szans na podjęcie zatrudnienia, a nie niepełnosprawności biologicznej, charakter rent zmienił się z ubezpieczeniowego na socjalny, o czym świadczyła wysoka liczba pobierających relatywnie niskie świadczenia. Najwyższe napływy do systemu rentowego miały

miejsce w regionach o wysokim bezrobociu, co także wynikało z obowiązujących zapisów legislacyjnych, ułatwiających uzyskanie uprawnień w tych regionach.

Podniesienie minimalnego poziomu niepełnosprawności, uprawniającego do uzyskania renty, do poziomu 66 procent, który nadal obowiązuje, nastąpiło w połowie lat siedemdziesiątych i miało na celu przywrócenie rentom ubezpieczeniowego charakteru. Kolejnym krokiem w tym celu było zredefiniowanie pojęcia niepełnosprawności dla celów rentowych w roku 1984. Od tego czasu przy ustalaniu prawa do renty zwraca się uwagę na zdolność do pracy, a nie jak wcześniej – do uzyskania dochodu. Zwiększono także zróżnicowanie wysokości świadczeń przysługujących osobom częściowo i w pełni niepełnosprawnym. Podjęta w roku 1992 zmiana indeksacji rent z cenowo-płacowej na cenową przyczyniła się do spadku finansowej atrakcyjności świadczeń, natomiast wraz z reformą emerytalną w roku 1995, aktuarialnym dostosowaniom podlegają emerytury, także otrzymywane przez rencistów, co obniża atrakcyjność rent w perspektywie wielookresowej.

Zawężenie grupy potencjalnych świadczeniobiorców, które miało miejsce w latach osiemdziesiątych oraz obniżka realnej wartości rent w latach dziewięćdziesiątych, doprowadziły do znacznego spadku zarówno napływu, jak i zasobu rencistów. Liczba osób pobierających renty w roku 1998 była pięciokrotnie niższa niż w roku 1980, natomiast napływ zmalał z poziomu przeszło 200 tysięcy osób rocznie w połowie lat siedemdziesiątych, do 5 tysięcy w roku 1998.

Renty z tytułu niezdolności do pracy w Holandii

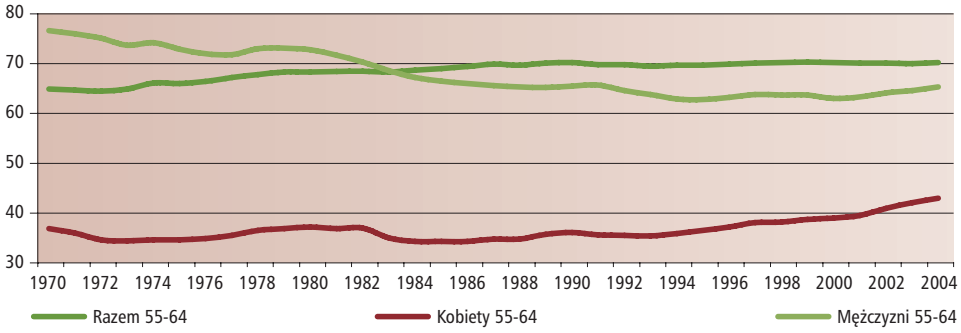
W latach siedemdziesiątych w Holandii znacznie wzrosła liczba osób pobierających renty inwalidzkie. Proces ten miał miejsce równolegle ze wzrostem bezrobocia, a napływ do systemu rentowego spowodowany był przede wszystkim przyznawaniem świadczeń na czas nieokreślony, które były atrakcyjniejsze dla osób tracących pracę niż zasiłki dla bezrobotnych – przyznawane na czas określony, a których pobieranie wiązało się z obowiązkiem poszukiwania pracy. Znaczenie miał także aspekt finansowy, gdyż wysokość rent i generalnie świadczeń społecznych wzrastała w ujęciu realnym w latach 1972-1980, a stopa zastąpienia ustalona była ustawowo na wysokim poziomie 80 procent (Hoopengardner 2000). Znaczne napływy do systemu rentowego wywołane były nie tylko presją ze strony potencjalnych świadczeniobiorców, lecz także łagodnymi kryteriami przyznawania rent i brakiem kontroli procesu orzecznictwa. W rezultacie powszechnie występującego ryzyka nadużycia, część osób uprawnionych do rent, a zatem niepełnosprawnych w świetle prawa, nie odczuwała niepełnosprawności biologicznej. W efekcie znacznych napływów, odsetek osób pobierających renty na 1000 osób objętych ubezpieczeniem w roku 1980 był dwukrotnie wyższy niż w roku 1970.

W latach 1982-83 podjęto próby obniżenia napływów do systemu rentowego poprzez redukcję finansowej atrakcyjności rent – wysokość rent oraz innych świadczeń została ustalona na poziomie nominalnym, w wyniku czego ich wartość realna spadła w ciągu dwóch lat o przeszło 10 procent, a stopę zastąpienia nowoprzyznawanych rent obniżono z 80 do 70 procent. Ponieważ zmiany te objęły wszelkie świadczenia społeczne, w tym zasiłki dla bezrobotnych, a także płacę minimalną, więc relatywna atrakcyjność rent jako trwałego dochodu nie uległa zmianie. W rezultacie w latach 1983-1986 obniżyły się co prawda wydatki na renty inwalidzkie, lecz ze względu na utrzymujący się wysoki napływ do systemu, ponownie wzrosły one na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, do poziomu 4 procent PKB w roku 1992. W latach 1992-1993 reformie poddano więc system orzecznictwa, zarówno odnośnie przyznawania nowych rent, jak i przedłużania uprawnień już nabytych. Niepełnosprawność orzekano na podstawie oceny zdolności do jakiejkolwiek pracy, którą dana osoba mogłaby podjąć, a nie jedynie do pracy wykonywanej w momencie ubiegania się o rentę. Zniesiono przy-

znawanie rent na czas nieokreślony w przypadku osób starających się o nabycie uprawnień, nakładając także obowiązek regularnej weryfikacji stopnia niepełnosprawności. Weryfikacja objęła także wszystkie osoby uprawnione do rent w wieku poniżej 50 lat. Ponieważ przeszło 40 procent osób poddanych weryfikacji posiadało w jej momencie pracę, można sądzić, iż jej przeprowadzenie było w pełni uzasadnione z punktu widzenia adresowania kompensacyjnej funkcji systemu. Zwiększono także wymagania wobec lekarzy orzeczników, równocześnie podnosząc ich wynagrodzenia i zakazując pracy poza instytucją ubezpieczeniową. Równocześnie miał miejsce wzrost wydatków na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych.

Weryfikacja oraz reguła przyznawania rent na czas określony znalazły odzwierciedlenie w spadku liczby świadczeniobiorców, który w latach 1993-1996 wyniósł 10 procent. Natychmiastowym skutkiem weryfikacji było też przekwalifikowanie 24 procent osób do niższej kategorii niepełnosprawności, w kolejnych 3 latach dotyczyło to 28 procent osób poddanych weryfikacji, co wiązało się z obniżeniem ich świadczeń. Równocześnie 7 procent osób uzyskało wyższą kategorię niepełnosprawności. W następstwie reformy wydatki rentowe obniżyły się o prawie 20 procent w okresie 1993-1996, a ich udział w PKB od roku 1998 kształtuje się na poziomie 2.7 procenta.

Rysunek 7.9: Wskaźnik aktywności zawodowej w grupie wiekowej 55-64 w państwach OECD



Źródło: OECD.

Zarówno reformy systemów emerytalnych, jak i stopniowe ograniczanie innych dróg dezaktywizacji osób starszych sprawiły, iż zniżkowa tendencja aktywności i zatrudnienia mężczyzn powyżej 55 roku życia została w połowie lat dziewięćdziesiątych odwrócona w większości państw OECD, a odsetek osób biernych w grupie wiekowej 55-64, obniżył się w tym okresie w szeregu krajów europejskich (por. Rysunek 7.8). Generalną tendencją jest więc zatem wycofywanie się z polityki polegającej na ograniczaniu problemu bezrobocia poprzez dezaktywizację, którą wprowadzono w odpowiedzi na wzrost bezrobocia w latach siedemdziesiątych. Należy przy tym podkreślić, iż wzrost aktywności i zatrudnienia kobiet, jaki ma miejsce nieprzerwanie od początku lat siedemdziesiątych, w grupie wiekowej 15-64 był w latach dziewięćdziesiątych znaczniej mniej dynamiczny niż w grupie wiekowej 55-64.

Wydatki publiczne a polityka rynku pracy

Podniesienie się stóp bezrobocia w latach siedemdziesiątych pociągnęło za sobą wzrost wydatków na politykę rynku pracy w większości państw OECD, początkowo praktycznie w całości przeznaczanych na zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych.[21] Należy jednak podkreślić znaczne zróżnicowanie wysokości wydatków pomiędzy poszczególnymi państwami, co z jednej strony wy-

[21] Świadczenia dla bezrobotnych, będące formą pomocy społecznej dla bezrobotnych, którzy utracili prawo do zasiłku, występują w wielu państwach europejskich (Austria, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania).

Tablica 7.8: Udział wydatków na politykę rynku pracy w PKB wybranych państw OECD.

	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-2001
Australia	1.1	1.4	2.1	1.8	1.4
Austria	-	-	1.4	1.4	1.3
Belgia	-	4.4	4.0	3.9	3.5
Czechy	-	0.4	0.3	0.5	
Dania	5.8	5.1	6.2	5.6	4.5
Finlandia	1.8	2.3	4.8	4.6	3.0
Francja	0.0	2.9	3.0	3.1	2.9
Grecja	-	0.6	0.8	0.7	0.6
Hiszpania	2.4	3.1	3.5	2.4	2.2
Holandia	3.7	4.2	3.9	3.6	2.8
Irlandia	-	-	0.5	0.6	0.3
Islandia	-	4.6	4.3	3.3	1.5
Japonia	-	-	0.6	0.7	0.8
Kanada	2.1	2.3	2.6	1.5	1.2
Korea	-	-	-	-	0.5
Luksemburg	1.5	1.2	0.8	0.8	0.7
Niemcy	-	1.9	2.9	2.7	2.4
Norwegia	-	1.1	2.4	1.7	1.2
Nowa Zelandia	1.3	2.0	2.6	2.1	1.8
Polska	-	-	1.7	1.5	1.1
Portugalia	-	-	1.4	1.6	1.5
Sowacja	-	-	-	1.3	1.0
Stany Zjednoczone	0.8	0.7	0.7	0.5	0.4
Szwajcaria	0.3	0.4	1.1	1.7	0.9
Szwecja	2.1	2.6	4.5	4.0	2.5
Turcja	0.4	0.5	0.7	0.9	-
Węgry	-	-	2.5	1.1	0.9
Wielka Brytania	2.2	2.0	1.6	1.0	0.6
Włochy	-	-	1.2	1.3	1.1

Źródło: SOCX OECD.

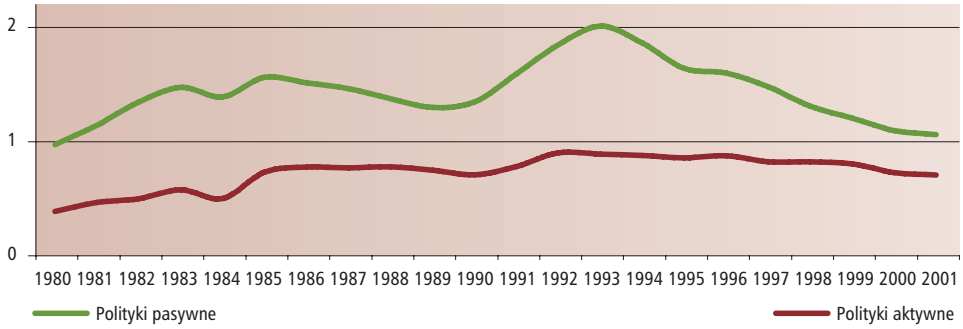
nika z faktu, że stagnacja bezrobocia dotyczyła przede wszystkim krajów europejskich, a z drugiej strony odzwierciedla odmienne modele polityki rynku pracy.

Najwyższe wydatki na politykę rynku pracy tradycyjnie dokonywane są w krajach skandynawskich oraz w Europie kontynentalnej, natomiast wyraźnie niższy jest ich udział w PKB krajów anglosaskich[22] i południowoeuropejskich. W wyniku histerezy bezrobocia w latach osiemdziesiątych, tłumaczonej między innymi negatywnym oddziaływaniem tych świadczeń na podaż pracy, w wielu państwach europejskich podjęto próby reform systemów zasiłkowych. Niemniej jednak nie doprowadziły one do spadku udziału wydatków na pasywne polityki rynku pracy w PKB, które najwyższe wartości osiągnęły w czasie spowolnienia wzrostu gospodarczego na początku lat dziewięćdziesiątych, przyczyniając się do kulminacji udziału wydatków publicznych w PKB większości krajów OECD, jaka miała miejsce właśnie w tym okresie (por. Tablica 7.1).

Wydatki na ALMP wykazują znacznie niższe wahania w cyklu koniunkturalnym niż wydatki na działania pasywne (zob. Rysunek 7.10) i dlatego ich udział w ogóle wydatków na politykę rynku pracy jest silnie procykliczny. W ostatnich dwóch dekadach znaczenie tych polityk w państwach

[22] Jednak o ile udział wydatków na polityki pasywne w Wielkiej Brytanii spadł wyraźnie w porównaniu do lat osiemdziesiątych, o tyle w Kanadzie i Nowej Zelandii wzrósł. W odniesieniu do środków przeznaczanych na działania aktywne, we wszystkich z tych państw nastąpił ich nieznaczny wzrost.

Rysunek 7.10: Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w OECD (w proc. PKB).



Źródło: SOCX OECD.

Tablica 7.9: Wydatki na politykę rynku pracy w latach 1996, 1999 i 2002 w państwach OECD.

	Wydatki całkowite (w proc. PKB)[a]			Wydatki na ALMP (w proc. PKB)[a]			Udział ALMP w całości wydatków (proc.)[b]		
	1996	1999	2002	1996	1999	2002	1996	1999	2002
Azja	0.39	0.84	0.59	0.18	0.50	0.28	0.72	0.58	0.52
Pozaeuropejskie kraje anglosaskie	1.47	1.32	1.27[c]	0.36	0.34	0.39[c]	0.4	0.33	0.29[c]
Europa Południowa	1.84	1.75	1.64[c]	0.53	0.70	0.56[c]	0.34	0.45	0.37[c]
Europa Zachodnia	3.00	2.60	2.49	0.88	0.93	0.92	0.30	0.38	0.42
Skandynawia	4.48	3.29	2.71[c]	1.75	1.40	1.17[c]	0.42	0.47	0.60[c]
Europa Środkowa	0.92	0.90	0.76	0.42	0.27	0.38	0.55	0.25	0.44
Polska	2.05	0.96	1.10[c]	0.46	0.35	0.13[c]	0.22	0.36	0.12[c]

Źródło: Lewandowski et al. (2005).

OECD wyraźnie wzrosło.[23] O ile w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych przeznaczano na ten cel przeciętnie ok. 0.48 procenta PKB, to w latach 1986-90 wydatki na aktywną politykę wzrosły do 0.54 procenta, w okresie 1991-95 wyniosły 0.70 procenta, 0.66 procenta w latach 1996-99 oraz 0.81 procenta w latach 2000-2002.[24]

Jednocześnie znaczenie ALMP jest bardzo różne w poszczególnych przypadkach, dlatego w Tablicy 7.9 przedstawiono wydatki na ALMP w grupach państw OECD różniących się modelem polityki rynku pracy. Wydatki na te polityki – tak pasywne, jak i aktywne – najwyższe są w krajach skandynawskich oraz w Europie Zachodniej. Na same ALMP najwięcej wydają kraje skandynawskie (a także Holandia) – nawet do 1.5 procenta PKB, najniższe są wydatki w Meksyku, Japonii, Islandii i Stanach Zjednoczonych, gdzie wynoszą zaledwie ok. 0.1-0.2 procent PKB. Z kolei w Europie (z wyłączeniem państw skandynawskich) wydatki na ALMP sięgają około 0.9 procent PKB.

Wydatki na polityki rynku pracy *sensu stricto* wywierają jednak odmienny wpływ na rynek pracy niż wydatki na świadczenia subsydiujące czas wolny i teza o ich generalnie negatywnym wpływie na rynek pracy jest nieuzasadniona (por. Rozdział 6 Części I opracowania). Jak wskazuje przykład Danii (por. Ramka) znacznemu udziałowi w PKB wydatków na zasiłki dla bezrobotnych może towarzyszyć niski poziom bezrobocia i wysokie zatrudnienie, jeżeli w otoczeniu sprzyjących czynników instytucjonalnych (jak stopień regulacji prawnej stosunku pracy lub model dialogu społecznego) kompleksowo zorganizowana polityka rynku pracy skłania do poszukiwania pracy i ułatwia proces dostosowań struktury popytu i podaży na rynku pracy.

[23] Na początku lat osiemdziesiątych polityki aktywne prowadzone właściwie jedynie w krajach skandynawskich, anglosaskich i w Holandii.

[24] Średnie nieważone podawane za: OECD SOCX, Calmfors et al. (2002), Betcherman et al. (2004).

Polityka rynku pracy w Danii

Na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych odnotowano w Danii znaczny spadek stopy bezrobocia, z 10.2 procenta w roku 1993 do 5.2 procenta w 1999, co było najniższym poziomem bezrobocia w tym kraju od roku 1976. Równocześnie wskaźnik zatrudnienia wzrósł do najwyższego poziomu w Unii Europejskiej, osiągając 76.5 procenta. Szereg prac analizujących rynek pracy w Danii wskazuje, iż jego ewolucja związana jest z przyjętą strategią zarządzania tym rynkiem, cechującym się wysoką elastycznością prawa pracy, porównywalną z państwami anglosaskimi (OECD 2004), umożliwiającą dzięki niskim kosztom zatrudniania i zwalniania wysokie stopy kreacji i destrukcji miejsc pracy, znacznie przewyższające zmiany netto poziomu zatrudnienia (Bingley et al., 2000).

Udział wydatków na politykę rynku pracy w PKB w Danii jest najwyższy w OECD, przekroczył 7 procent w roku 1993, kiedy bezrobocie osiągnęło najwyższy poziom, po czym obniżył się do około 4.5 procenta pod koniec lat dziewięćdziesiątych, co było nadal udziałem dwuipółkrotnie wyższym niż przeciętna w Unii Europejskiej i OECD. Na aktywne polityki rynku pracy wydatkowano w tym czasie od 1.7 procenta PKB w latach 1993 i 1994 przez 1.8 procenta PKB w roku 1995, do 1.5 procenta PKB w roku 2001, co także jest poziomem najwyższym w OECD, porównywalnym jedynie z wydatkami w i innych krajach skandynawskich i Holandii. Dania cechuje się jednak wyższym niż te kraje udziałem wydatków na pasywne polityki (także najwyższym w OECD), czyli przede wszystkim na zasiłki dla bezrobotnych. W rezultacie Dania wyróżnia się wysokimi przepływami między zatrudnieniem i bezrobociem, relatywnie krótkimi przeciętnymi okresami stażu w danym miejscu pracy, ale także względnie krótkimi okresami bezrobocia. W latach dziewięćdziesiątych obniżeniu uległy także odsetki osób długotrwale bezrobotnych oraz stopa bezrobocia wśród młodzieży.

Przeważająca większość bezrobotnych jest uprawniona do zasiłku, stanowiącego 90 procent płacy z ostatnich 12 tygodni zatrudnienia, nie więcej jednak niż 400 Euro tygodniowo (dane za 2004 rok). Bezrobotni nie posiadający prawa do zasiłku mogą ubiegać się o świadczenia z pomocy społecznej, warunkowane kryteriami dochodowymi, których pobieranie nie jest ograniczone czasowo. System zasiłkowy oferujący wysokie stopy zastąpienia i angażujący tak znaczne środki publiczne nie prowadzi jednak do pułapki bezrobocia , gdyż powiązany jest z rozbudowanymi programami aktywnej polityki rynku pracy. W latach 1979-1993 głównymi programami ALMP były szkolenia oraz wsparcie finansowe dla bezrobotnych rozpoczynających własną działalność gospodarczą, których efektywność była jednak niska.

W roku 1994, w następstwie znacznego wzrostu bezrobocia, przeprowadzono reformę polityki rynku pracy, której głównymi aspektami były:

- Wprowadzenie dwuetapowego okresu zasiłkowego – w czasie pierwszej fazy trwającej 4 lata bezrobotny uprawniony jest do zasiłku i ma prawo do uczestnictwa w programach ALMP przez 12 miesięcy, po czym następuje 3 letni etap aktywizacyjny. Uczestnicy programów aktywnej polityki otrzymują zasiłek.
- Zwiększenie wymogów odnośnie poszukiwania zatrudnienia, nacisk na pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe oferowane przez służby zatrudnienia.
- Zmiana strategii pomocy osobom długotrwale bezrobotnym – w miejsce ogólnie funkcjonujących zasad wprowadzono zindywidualizowany system oparty na planach aktywizacji opracowywanych przez urzędy pracy odrębnie dla każdego zainteresowanego.
- Decentralizacja prowadzenia polityki rynku pracy z naciskiem na działanie lokalnych komisji trójstronnych.
- Zniesienie przepisu przedłużającego okres uprawnienia do zasiłku o czas zatrudnienia subsydiowanego i prac interwencyjnych.

- Wprowadzenie trzech rodzajów płatnych urlopów (dostępnych pracującym i bezrobotnym) w celu opieki nad dzieckiem, kontynuowania edukacji oraz bez specjalnej przyczyny, które ułatwiać miały tzw. rotację zatrudnienia . Podczas urlopu wypłacane jest świadczenie zależne od wysokości zasiłku dla bezrobotnych przysługującego danej osobie.

Cechą duńskiej polityki rynku pracy są dostosowania legislacji na podstawie ocen efektywności prowadzonej polityki. W roku 1996 okres pobierania zasiłku w pierwszej fazie bezrobocia skrócono z 4 do 2 lat (6 miesięcy w przypadku osób młodych bez wykształcenia zawodowego), a w roku 1999 do 12 miesięcy. W roku 2003 miała miejsce kolejna reforma, o nazwie „Zatrudnienie dla większej liczby osób", w wyniku której zniesiono rozróżnienie pomiędzy okresem pasywnym a aktywnym pobierania zasiłku. Przysługuje on przez 4 lata, lecz działania aktywizacyjne mogą być podejmowane już od pierwszego dnia po rejestracji w urzędzie pracy. Większy nacisk kładziony jest na pośrednictwo pracy oraz pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia niż na programy obejmujące większą liczbę uczestników, co zwiększyło jeszcze zindywidualizowanie kontaktów między służbami zatrudnienia a bezrobotnymi, dla których w większości przypadków opracowywany jest indywidualny plan działań (OECD 2004).

Płatne urlopy (tzw. leave schemes) są rozwiązaniem specyficznym dla Danii. Trwają one do 12 miesięcy, po upływie których dana osoba może wrócić do wcześniejszej pracy. Urlopy przysługują w celu opieki nad dzieckiem, kontynuowania edukacji, lecz także bez specjalnej przyczyny. W wypadku urlopu bez przyczyny, pracodawca zatrudnić musi pracownika na zastępstwo. Do dwóch pierwszych z urlopów uprawnione są także osoby bezrobotne, które w czasie urlopu nie muszą spełniać wymogów urzędu pracy. Urlop w celu opieki nad dzieckiem może być przedłużony. Wczasie urlopu wypłacane są świadczenia w wysokości przysługującego danej osobie zasiłku dla bezrobotnych (urlop edukacyjny) lub 60 procent zasiłku (urlop w celu opieki nad dzieckiem lub bez przyczyny). Umożliwienie takich urlopów zintensyfikować miało przepływy na rynku pracy i zmniejszyć ryzyko długotrwałego bezrobocia.

Ewaluacje efektywności duńskiej polityki rynku pracy wskazują, że zasadniczne znaczenie ma pośrednictwo pracy prowadzone przez służby zatrudnienia. Pozytywne efekty w kategoriach wzrostu prawdopodobieństwa podjęcia pracy przynoszą szkolenia w miejsu pracy i praktyki zawodowe, a szkolenia inkorporujące elementy praktyk skuteczniejsze są od kursów tradycyjnych, których efektywność jest niska. Programy adresowane do osób długotrwale bezrobotnych mogą przynieść pozytywne skutki, pod warunkiem ich dopasowania do potrzeb danej osoby i lokalnego rynku pracy, wymagają także względnie długiego okresu pozostawania w programie. Zindywidualizowane programy aktywizacyjne istotnie podnoszą szanse znalezienia zatrudnienia zarówno w przypadku osób długotrwale bezrobotnych, jak i młodych (Madsen 2002a).

Kluczowymi dla sukcesu duńskiej polityki rynku pracy są jednak szczegóły jej implementacji, w szczególności (Madsen 1999):

- integracja polityki pasywnej z aktywną, zarówno na poziomie operacyjnym poprzez prowadzenie obu rodzajów polityk przez urzędy pracy, jak i na poziomie indywidualnym poprzez nałożenie wymogu uczestnictwa w programach aktywizacyjnych i sankcje wobec bezrobotnych nie wywiązujących się z tego obowiązku, co doprowadziło do wzrostu podaży pracy,
- intensywne przepływy na rynku pracy, związane z niskim stopniem ochrony prawnej pracownika i wynikającymi stąd niskimi kosztami zwolnień, a także wspierającymi rotację miejsc pracy programami urlopów,
- decentralizacja polityki rynku pracy, w szczególności poprzez ustalanie jej priorytetów na szczeblu lokalnym,
- zaangażowanie partnerów społecznych,
- szereg czynników zewnętrznych wobec rynku pracy, jak przewaga małych i średnich przedsiębiorstw wśród pracodawców, dobrze rozwinięty system edukacji publicznej, także dla osób już pracujących.

Opodatkowanie pracy w latach 1970-2000

Wzrost wydatków publicznych spowodował w krajach OECD konieczność wzrostu przeciętnego opodatkowania pracy, gdyż jak to zostało powiedziane, większość państw członkowskich prowadziła w tym okresie politykę zrównoważonego budżetu, jedynie przez krótkie okresy dopuszczając do powstania znacznych deficytów i wzrostu zadłużenia. Zaprezentowany w Tablicy 7.2 udział dochodów publicznych w PKB jest najszerszą miarą całkowitego opodatkowania, należy jednak rozważyć także skalę obciążenia podatkowego pracy. Ponieważ głównym czynnikiem trwałego podniesienia się wydatków publicznych był wzrost wydatków na emerytury i inne świadczenia o charakterze pasywnych polityk rynku pracy, od roku 1975 w krajach uprzemysłowionych nastąpił znaczny wzrost zarówno całkowitego klina podatkowego, obejmującego podatki bezpośrednie i pośrednie,[25] (Tablica 7.10) jak i opodatkowania pracy podatkiem dochodowym i składkami na ubezpieczenia społeczne (Tablica 7.11). Począwszy od drugiej połowy lat osiemdziesiątych, wraz ze spadkiem intensywności wczesnej dezaktywizacji i ograniczeniem wzrostu wydatków emerytalno-rentowych, w większości państw OECD zauważalna jest tendencja do stabilizacji obu prezentowanych miar opodatkowania, choć ich wyraźny spadek miał miejsce jedynie w Irlandii i Nowej Zelandii, a w mniejszym stopniu w Wielkiej Brytanii (por Tablica 7.11). Uwzględnienie podatków konsumpcyjnych sprawia, iż także Norwegię należy zaliczyć do krajów, gdzie całkowite obciążenie pracy zmalało (por. Tablica 7.10). Należy przy tym zauważyć, że generalną prawidłowością jest wyższe opodatkowanie osób samotnych niż zamężnych, które cechują się także niższą elastycznością

Tablica 7.10: Całkowity klin podatkowy w krajach OECD w latach 1960-2002 (w procentach).

	1960-64	1965-72	1973-79	1980-87	1988-95	1996-2000
Australia	28	31	36	39	-	-
Austria	47	52	55	58	59	66
Belgia	38	43	44	46	49	51
Dania	32	46	53	59	60	61
Finlandia	38	46	55	58	64	62
Francja	55	57	60	65	67	68
Hiszpania	19	23	29	40	46	45
Holandia	45	54	57	55	47	43
Irlandia	23	30	30	37	41	33
Japonia	25	25	26	33	33	37
Kanada	31	39	41	42	50	53
Niemcy (zachodnie)	43	44	48	50	52	50
Norwegia	-	52	61	65	61	60
Nowa Zelandia	-	-	29	30	-	-
Portugalia	20	25	26	33	41	39
Szwecja	41	54	68	77	78	77
Szwajcaria	30	31	35	36	36	36
Wielka Brytania	34	43	45	51	47	44
Włochy	57	56	54	56	67	64
Stany Zjednoczone	34	37	42	44	45	45

Całkowity klin podatkowy zdefiniowany jest jako suma: ilorazu składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców do wynagrodzenie netto, ilorazu sumy podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracowników przez wynagrodzenia netto po uwzględnieniu transferów, ilorazu różnicy między podatkami pośrednimi a subsydiami przez wydatki prywatne na konsumpcję. Prezentowane dane oznaczają więc całkowite obciążenia pracy w danej gospodarce, a nie klin da danego poziomu dochodu.
Źródło: Nickell (2004).

[25] Jak wykazano w Rozdziale 3 Części I i jak podkreśla także Nickell (Nickell, 2004), na klin podatkowy składają się podatek dochodowy, składki na ubezpieczenia społeczne (niezależnie od zapisanego w prawie ich podziału między pracodawcę a pracownika) oraz podatki nakładane na konsumpcję.

Tablica 7.11: Przeciętny klin podatkowy w krajach OECD w latach 1980-2001 (w procentach).

	Osoby zamężne							
	1981	1985	1989	1993	1995	1997	1999	2000
Australia	15.1	14.5	15.6	14.9	16.1	14.5	16.1	7.7
Austria	23.9	25.6	23.3	24.3	27.2	32.2	31.6	29.6
Belgia	36.0	38.4	36.1	38.6	40.3	40.8	41.2	40.4
Czechy	-	-	-	23.1	28.5	31.2	24.4	24.8
Dania	33.6	37.7	32.4	32.5	30.9	31.3	31.1	31.2
Finlandia	33.2	35.6	34.8	38.1	42.1	40.8	39.6	39.8
Francja	-	-	-	-	39.5	39.5	38.9	39.0
Grecja	9.3	22.9	32.0	34.3	34.9	36.2	35.8	35.8
Hiszpania	32.7	32.4	31.6	32.9	33.3	33.7	30.4	30.6
Holandia	39.7	41.2	38.7	35.7	34.9	33.0	34.1	35.4
Irlandia	22.7	30.0	30.0	29.9	26.8	23.8	20.1	15.5
Islandia	6.2	-3.0	-11.4	-11.2	-10.9	-2.8	-1.7	-1.3
Japonia	11.9	16.0	14.8	16.0	15.1	15.6	19.8	20.1
Kanada	13.5	15.2	15.7	20.6	21.7	23.4	21.2	21.2
Luksemburg	19.5	18.1	14.0	12.5	12.7	13.0	10.7	10.9
Niemcy	30.9	34.2	34.0	33.6	37.3	35.6	34.4	33.1
Norwegia	30.1	28.0	28.0	23.0	24.4	24.9	26.2	27.3
Nowa Zelandia	16.8	15.5	18.0	22.2	22.4	16.2	14.1	15.2
Polska	-	-	-	36.8	39.3	38.9	38.1	38.1
Portugalia	25.8	31.4	26.5	25.3	26.6	26.8	26.0	26.2
Stany Zjednoczone	26.8	26.7	24.7	24.7	24.4	24.1	21.1	21.6
Szwajcaria	20.6	19.0	18.6	17.3	18.9	17.7	17.8	18.1
Szwecja	42.9	42.5	45.5	37.7	42.2	45.2	44.4	42.8
Turcja	47.7	37.0	40.1	40.0	35.3	39.6	30.3	40.2
Węgry	-	-	-	-	37.4	40.8	35.9	37.0
Wielka Brytania	26.8	26.2	25.1	23.8	26.1	24.8	23.3	22.6
Włochy	41.1	43.9	43.9	42.4	44.9	43.3	37.0	36.3

	Osoby samotne							
	1981	1985	1989	1993	1995	1997	1999	2000
Australia	23.3	22.9	23.5	23.0	24.0	24.8	25.9	22.6
Austria	38.6	40.3	38.1	40.0	41.2	45.6	45.9	45.1
Belgia	49.8	51.0	53.2	54.6	56.3	56.6	56.9	56.2
Czechy	-	-	-	42.6	43.2	42.9	42.7	43.0
Dania	42.7	47.8	46.6	47.0	45.2	45.1	44.5	44.4
Finlandia	42.4	45.2	46.2	49.3	51.2	48.9	47.4	47.2
Francja	-	-	-	-	49.1	48.7	48.1	48.1
Grecja	25.5	31.4	33.8	35.3	35.6	35.8	35.7	35.7
Hiszpania	37.4	36.6	35.9	38.0	38.5	39.0	37.5	37.6
Holandia	48.3	49.9	47.0	45.7	44.8	43.6	44.3	45.0
Irlandia	34.7	42.4	40.6	40.0	36.9	33.9	32.4	28.8
Islandia	18.4	16.5	19.5	22.0	23.1	24.4	24.2	24.5
Japonia	17.3	21.6	20.4	21.2	19.5	20.7	24.0	24.0
Kanada	24.7	26.9	27.2	30.8	31.5	32.3	31.1	31.3
Luksemburg	38.2	38.4	35.5	34.9	34.3	35.2	34.6	35.2
Niemcy	41.9	44.5	45.5	46.4	50.2	52.3	51.9	51.3
Norwegia	43.1	41.8	42.7	36.8	37.5	37.4	37.3	37.3
Nowa Zelandia	26.8	27.9	23.4	24.0	24.5	21.6	19.4	19.4
Polska	-	-	-	44.1	44.7	43.9	43.0	43.0

Portugalia	29.9	34.9	33.9	33.3	33.7	33.9	33.4	33.5
Stany Zjednoczone	35.3	33.6	31.1	31.2	31.0	31.1	31.1	30.9
Szwajcaria	29.1	28.8	28.6	28.7	30.6	30.0	29.8	30.0
Szwecja	50.8	50.9	52.7	45.6	49.3	50.7	50.5	49.5
Turcja	47.7	37.0	40.1	40.0	35.3	39.6	30.3	40.2
Węgry	-	-	-	-	51.4	52.0	50.7	51.4
Wielka Brytania	37.6	37.8	34.2	32.6	33.4	32.0	30.8	30.3
Włochy	47.3	50.0	51.2	49.2	50.3	51.5	47.2	46.4

Klin podatkowy zdefiniowany jest jako iloraz sumy podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne przez całkowity koszt pracy. Nie uwzględniono podatków pośrednich.
Źródło: Dane OECD.

podaży pracy. Preferencyjne opodatkowanie osób zamężnych jest więc jednym z czynników wzrostu ekstensywnej podaży pracy kobiet, jaki miał miejsce w drugiej połowie ubiegłego wieku.[26]

Stabilne kształtowanie się klina pozostaje w kontraście do spadku całkowitego udziału sektora publicznego w PKB i wydatków na transfery społeczne, jakie miały miejsce od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, a także wzrostu aktywności zawodowej i zatrudnienia w państwach europejskich. Zjawisko to ilustruje przedstawione w Rozdziale 6 Części I wnioski z analiz determinant podaży pracy zarówno na poziomie indywidualnym jak i zagregowanym, wskazujące, iż większe znaczenie dla aktywności zawodowej ma dostępność świadczeń i ich interakcja z opodatkowaniem, niż klin nałożony na pracę sam w sobie.

7.3 Wnioski dla Polski

7.3.1 Wydatki i dochody publiczne

Podobnie jak w Czechach, na Węgrzech czy na Słowacji, udział wydatków publicznych w PKB Polski jest wysoki, zważywszy, że dochód na jednego mieszkańca jest w krajach naszego regionu wyraźnie niższy niż w innych państwach członkowskich OECD.[27] Polskę odróżnia jednak od innych krajów regionu rola, jaką wśród całkowitych wydatków publicznych odgrywają transfery społeczne. Udział w PKB finansowanych ze środków publicznych wydatków socjalnych jest w Polsce porównywalny z poziomem charakterystycznym dla większości państw rozwiniętych – nieco wyższy niż średnia OECD i nieco niższy od średniej w UE15. Jednocześnie jednak udział ten przekracza o kilka punktów procentowych poziom właściwy dla innych państw środkowej i wschodniej Europy. W konsekwencji, w Polsce odpowiednio mniej środków niż w innych krajach regionu przeznaczanych jest na dostarczanie dóbr i usług publicznych oraz rządowe wydatki kapitałowe,[28] czego rezultatem, szczególnie widocznym w zakresie infrastruktury transportowej, są wyraźnie większe rozmiary deficytów w infrastrukturze, jakości edukacji, pracy administracji czy policji.[29]

Także w warstwie samych wydatków społecznych można dostrzec wyraźne zróżnicowanie między Polską i innymi krajami UE oraz OECD, w tym także państwami Europy Środkowowschodniej. W Polsce w wydatkach społecznych dominują transfery dla osób z definicji biernych zawodowo: emerytury (także wcześniejsze), renty rodzinne oraz wydatki związane z niepełnosprawnością stanowią aż 70 proc. wszystkich wydatków społecznych, w porównaniu z 53-54 proc. w OECD

[26] Jest to jednak dalece niewystarczające wytłumaczenie tego procesu, gdyż np. w Holandii, gdzie wzrost zatrudnienia kobiet był bardzo wyraźny, opodatkowanie osób zamężnych należy do najwyższych w prezentowanej próbie.

[27] Kraje środkowoeuropejskie zdają się więc z powodów historycznych naruszać prawo Wagnera.

[28] Polska ma także relatywnie mniejsze rządowe wydatki kapitałowe niż miało to miejsce w krajach zachodnioeuropejskich przed 30 laty, gdy ich poziom bogactwa zbliżony był do obecnego poziomu bogactwa Polski.

[29] Należy podkreślić, że różnica pomiędzy Polską a np. Czechami w jakości infrastruktury (znacznie niższa gęstość sieci autostrad) czy edukacji (wyraźnie gorsze wyniki egzaminów PISA) jest tylko częściowo konsekwencją niedofinansowania służb publicznych i wydatków na konsumpcję publiczną i inwestycje w tym zakresie.

Tablica 7.12: Publiczne wydatki społeczne w Polsce, OECD i UE15 w 2001 r.

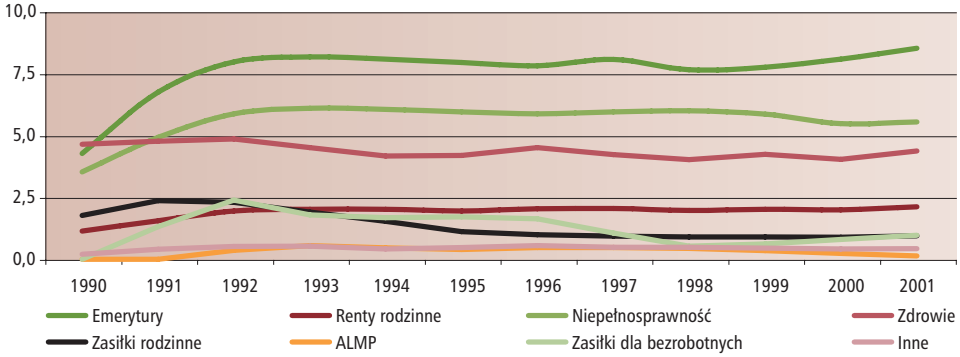
	procent PKB			struktura		
	Polska	OECD	UE15	Polska	OECD	UE15
Razem	23.0	21.2	24.0	100.0	100.0	100.0
Emerytury	8.5	7.6	8.8	37.0	36	36.7
Renty rodzinne	2.1	0.9	1.1	9.2	4.3	4.7
Niepełnosprawność	5.5	2.6	2.9	24.1	12.5	12.1
Zdrowie	4.4	5.9	6.1	19.0	27.7	25.4
Zasiłki rodzinne	0.9	1.8	2.2	4.1	8.7	9.1
ALMP	0.1	0.6	0.9	0.6	2.8	3.6
Zasiłki dla bezrobotnych	1.0	0.9	1.2	4.2	4.2	4.9
Zasiłki mieszkaniowe	0.2	0.4	0.4	0.9	1.8	1.8
Pozostałe	0.2	0.5	0.4	1.0	2.4	1.8

Dla Polski zasiłki dla bezrobotnych zawierają zasiłki i świadczenia przedemerytalne.
Źródło: OECD, SOCX.

i UE15.[30] Jednocześnie udział wydatków związanych z politykami rynku pracy – pasywnymi i aktywnymi – jest znacząco niższy. W szczególności wydatki na ALMP są – w porównaniu z pozostałymi wydatkami społecznymi – blisko pięciokrotnie niższe niż w OECD i sześciokrotnie niższe niż w UE15. Wyraźnie niższy jest także udział wydatków na ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną.

Taka struktura wydatków jest w dużej mierze dziedzictwem wyboru publicznego dokonanego na samym początku transformacji od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. O ile bowiem już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wprowadzono szereg rozwiązań instytucjonalnych o silnie dezaktywizującym charakterze (np. wcześniejsze emerytury dla licznych grup zawodowych), to gdy jednocześnie z początkiem zmian ustrojowych doszło do ujawnienia znacznej skali ukrytego bezrobocia, system emerytalno-rentowy potraktowano jako rodzaj społecznego amortyzatora podejmowanych działań reformatorskich. W rezultacie, w latach 1990-1992 doszło do szybkiego wzrostu liczby świadczeniobiorców oraz wydatków na emerytury i renty. Odpływ na świadczenia był na tyle wysoki także w latach następnych, że pomimo przyjętych mechanizmów indeksacyjnych, w wyniku których relacja przeciętnego świadczenia do średniej płacy w gospodarce narodowej systematycznie malała, osiągnięty początkowo pułap wydatków emerytalno-rentowych został utrzymany przez całe lata dziewięćdziesiąte (por. Rysunek 7.11).

Rysunek 7.11: Transfery społeczne w Polsce w latach 1990-2001 (w proc. PKB)



Źródło: OECD SOCX.

[30] Nie wszystkie wydatki na niepełnosprawność stanowią bezpośrednie transfery do osób niepełnosprawnych (niewielka ich część stanowi wydatki na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych) oraz nie wszystkie osoby niepełnosprawne są bierne zawodowo. Mimo bardzo wysokich wydatków związanych z niepełnosprawnością w Polsce, wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest najniższy wśród państw OECD.

Wskazuje to na odmienną funkcję polskiej polityki zabezpieczenia społecznego niż obecnie dominująca w pozostałych krajach OECD. Jest ona w znacznie większym stopniu ukierunkowana na transfery zmniejszające aktywność zawodową, przy względnie mniejszej roli wydatków prorodzinnych, zdrowotnych czy eliminujących ubóstwo i zwiększających spójność społeczną.

Model ten w znacznym stopniu przypomina model przyjęty powszechnie w Europie na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, a później odrzucony ze względu na swoje negatywne konsekwencje dla sytuacji na rynku pracy i poziomu dobrobytu społecznego.

Reperkusje dla rynku pracy w Polsce są bardzo zbliżone do tych, jakich doświadczyły kraje OECD stosujące podobną politykę w przeszłości (m.in. Belgia, Holandia, Włochy, Grecja). Przede wszystkim widoczne są one w sposobie, w jaki polski rynek pracy absorbuje dotykające go szoki wewnętrzne i zewnętrzne. W ostatnich kilkunastu latach można wyróżnić trzy tego typu zdarzenia. Pierwszym był sam początek transformacji połączony z ujawnieniem kilkumilionowego bezrobocia ukrytego, drugim szok rosyjski, który wywołał falę zwolnień na przełomie lat 1998 i 1999, a trzecim spowolnienie gospodarcze lat 2001-2002 (por. Bukowski et al. (2005)). W każdym z tych okresów nasilała się presja dezaktywizacyjna wśród osób zgrożonych utratą pracy. W rezultacie rósł napływ do systemu emerytalno-rentowego, przy czym głowny kierunek odpływu z zatrudnienia warunkowany był instytucjonalną dostępnością świadczeń (por. Lewandowski et al. (2005) oraz Rozdział 2), co w pełni równoważyło spadek wydatków warunkowany wolniejszą indeksacją. W konsekwencji, w polskich warunkach wysoki poziom wydatków społecznych, przy dodatkowo ich niekorzystnej strukturze, występuje przy znacznie niższym poziomie zatrudnienia niż w krajach OECD (w tym także innych krajach środkowoeuropejskich), w których system zabezpieczenia społecznego nie oferował tak łatwo dostępnych świadczeń. Wyjaśnieniu mechanizmu przekładania się transferów na niższą aktywność zawodową i identyfikacji głównych dróg dezaktywizacji poświęcony jest kolejny rozdział opracowania.

Warto zauważyć, że taka struktura wydatków utrudnia reformy systemowe, gdyż jakikolwiek efekt zmian staje się wyraźny po co najmniej kilku latach – beneficjenci istotnej części świadczeń uzyskują do nich prawo bezterminowo (nawet gdy są znacznie poniżej wieku emerytalnego), a w konsekwencji ewentualne reformy dotyczyć mogą na ogół jedynie osób napływających do systemu, a nie już w nim obecnych. Niewątpliwie utrudnia to uzyskanie niezbędnej akceptacji politycznej dla reform, ułatwiając jednocześnie działania przeciwstawne, gdyż skutki kosztownych dla finansów publicznych i rynku pracy rozwiązań także nawarstwiają się stopniowo, nie będąc od razu widoczne w wydatkach SFP.

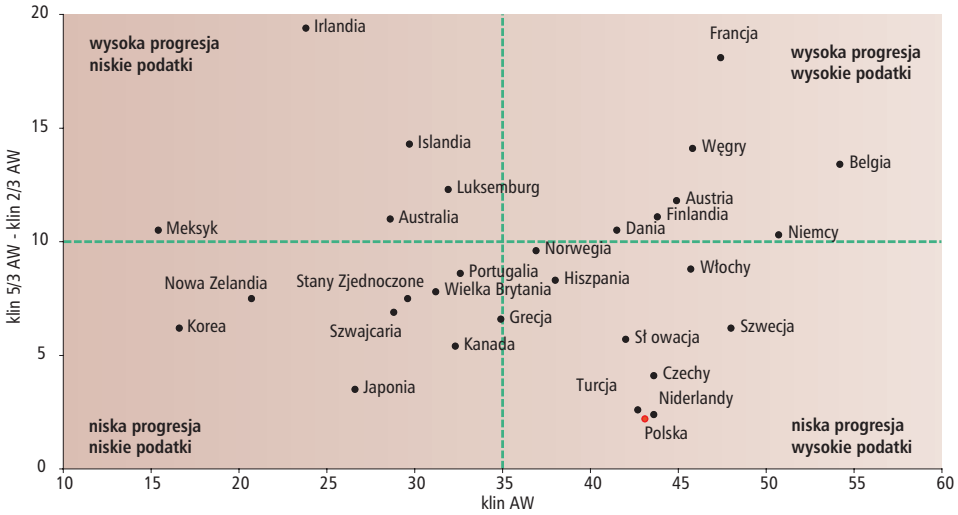
7.3.2 Podaż i popyt na pracę

Porównanie struktury wydatków publicznych w Polsce oraz innych krajach OECD pozwala przypuszczać, iż zmiany na polskim rynku pracy w ostatnich latach związane są ze skalą wydatków dezaktywizujących szerokie grupy społeczne i, będących w pewnym stopniu konsekwencją powyższego, niskich wydatków prozatrudnieniowych. Podejrzewać można, iż oddziaływanie opodatkowania na rynek pracy w Polsce zachodzi głównie przez wpływ na atrakcyjność pracy osób o wynagrodzeniach bliskich wysokości dostępnych świadczeń, a także przez wpływ na całkowity koszt ich pracy. Z tego względu należy wraz z opodatkowaniem rozważać znaczenie wynagrodzenia minimalnego. Ponieważ w długim okresie poszczególne rodzaje podatków są sobie tożsame i zachodzi między nimi ekwiwalencja (por. Rozdział 3 oraz 6 Części I), dla oceny, jaką rolę odegrało opodatkowanie dla zmian na polskim rynku pracy w ostatnich kilku latach, konieczne jest rozpatrywanie klina podatkowego w całości, z uwzględnieniem podatków dochodowych, parapodatków oraz podatków pośrednich nakładanych na konsumpcję.

Konstrukcja klina podatkowego w Polsce

Na klin podatkowy w Polsce składają się przede wszystkim składki na ubezpieczenia społeczne, które łącznie stanowią blisko 1/3 kosztów pracy. Ich opłacanie zapewnia dostęp do ubezpieczeń od różnego rodzaju ryzyk (jak ryzyko niezdolności do pracy, choroby, wypadku przy pracy). Ponieważ, co zostanie rozwinięte w rozdziale trzecim, świadczenia z systemu zabezpieczenia społeczne-

Rysunek 7.12: Wzrost obciążeń podatkowych – różnica między klinem podatkowym dla 5/3 przeciętnego wynagrodzenia a 2/3 przeciętnego wynagrodzenia oraz klin podatkowy dla przeciętnego wynagrodzenia w 2004 r.



Źródło: Lewandowski et al. (2005).

go są w znikomym stopniu powiązane z opłacanymi składkami, można uznać, iż składki społeczne w Polsce mają charakter obciążeń podatkowych. Wyjątkiem jest składka na ubezpieczenie emerytalne w tzw. nowym systemie, gdyż jest on aktuarialnie sprawiedliwy na poziomie jednostki, więc ma ona charakter oszczędności. Analizując klin podatkowy uwzględnić należy także podatki nakładane na konsumpcję, czyli VAT i akcyzę, których efektywną stawkę podatkową dla 2004 roku oszacowano na 15.1 procent (Lewandowski et al. 2005).

Cechą opodatkowania pracy w Polsce jest relatywnie wysoka skala obciążeń, wahająca się od 49 do 55 procent w zależności od wysokości wynagrodzenia, przy czym bardzo ważne jest, iż udział podatków i parapodatków w koszcie pracy ulega niewielkim zmianom wraz ze zmianami dochodu, co wskazuje, iż krańcowa stopa podatkowa jest jednolita dla większości pracujących. Nieznaczna progresja ma miejsce dla wynagrodzeń poniżej ⅔ średniego wynagrodzenia oraz dla przedziału wynagrodzeń między dolnym progiem drugiej stawki podatkowej a dwuipółkrotnością średniego wynagrodzenia.[31] W rezultacie Polska wyróżnia się na tle innych państw OECD podatkami nieco powyżej średniej oraz najniższą skalą progresji podatkowej (por. Rysunek 7.12), mierzonej różnicą pomiędzy klinem podatkowym nakładanym na osoby zarabiające 2/3 a 5/3 przeciętnego wynagrodzenia (przy uwzględnieniu transferów społecznych trafiających do osób pracujących i uzależnionych od poziomu dochodu). Co więcej, skala obciążeń jest największa dla dochodów z pracy, a atrakcyjność świadczeń społecznych wyższa jest w kategoriach netto niż brutto, gdyż nałożony na nie jest jedynie podatek dochodowy (wraz ze składką NFZ).

Klin podatkowy a zmiany na rynku pracy w latach 1999-2004

Klin podatkowy obliczany przez Eurostat wynosi w Polsce 41.9 procenta dla wynagrodzenia równego 2/3 przeciętnego, co jest poziomem porównywalnym z innymi państwami środkowoeuropejskimi, jak Czechy, Słowacja i Węgry.[32] Należy jednak zauważyć, że jest wyższy od średniej dla UE, przy czym w ciągu ostatniej dekady nie ulegał on zmianom – wynosił 41.9 procenta zarówno w roku 2004 jak i w 1999, a w roku 1996 był nawet nieznacznie wyższy. Najważniejszą modyfikacją klina podatkowego jest zatem zmiana sensu ekonomicznego składki emerytalnej, która wraz z reformą roku 1999 stała się oszczędnością, przyczyniając się wręcz do znaczącej obniżki obciążeń

[31] Dotyczy to wynagrodzeń netto, lecz skoro składki społeczne mają w znacznej mierze charakter podatku, można założyć, że z punktu widzenia podaży pracy uzasadnione jest rozważanie wynagrodzenia netto.

[32] Eurostat nie uwzględnia podatków pośrednich.

podatkowych, jeżeli oczywiście pracownicy świadomi są aktuarialnej sprawiedliwości systemu emerytalnego. Brak istotnych wahań klina podatkowego w ostatnich latach sprawia, iż nieliczne analizy ekonometryczne wpływu opodatkowania na agregaty rynku pracy w Polsce wskazują na jego nieistotność.[33]

Podatki wpływają na podaż pracy poprzez modyfikację relacji pomiędzy dochodem z pracy i z innych źródeł, więc ich stabilność w czasie wskazuje, że nie mogły one wywierać wpływu na zmiany podaży pracy w okresie 1999-2004. Wpływ podatków na popyt na pracę przejawia się w zwiększaniu całkowitego kosztu pracy przy danej produktywności. Ponieważ od 1999 roku produktywność pracy w Polsce rośnie znacznie szybciej od kosztów pracy – między 1999 a 2004 rokiem przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło realnie o około 8 procent, a wartość dodana na pracującego – o około 21 procent, to przy stałym obciążeniu pracodawców (w wymiarze zapisanym w legislacji), całkowity realny koszt pracy w Polsce wykazuje tendencję spadkową. Zgodnie z tą obserwacją, od roku 2003 wzrasta liczba ofert pracy i zatrudnienie (Bukowski et al. 2005). Ponadto, jak wykazano w Części I, wpływ opodatkowania na rynek pracy większy jest w przypadku silnych związków zawodowych działających na poziomie branżowym, ale nie internalizujących konsekwencji swoich nieskoordynowanych żądań płacowych dla rynku pracy. Za optymalne uznaje się negocjacje na poziomie przedsiębiorstwa, lub też na szczeblu zcentralizowanym. Jak podkreślają Boni et al. (CASE 2004b), negocjacje zbiorowe w Polsce są kombinacją tych dwóch optymalnych, z punktu widzenia minimalizacji negatywnego wpływu opodatkowania na rynek pracy, modeli.

Zmiany zatrudnienia i aktywności zawodowej w Polsce wynikają z dwóch okresów ich spadku, w konsekwencji negatywnego przejściowego szoku popytowego i podażowego.[34] Wysokie podatki mogły w interakcji z innymi czynnikami o charakterze instytucjonalnym i strukturalnym przyczynić się do utrudnionej absorpcji szoków w Polsce, w porównaniu z innymi krajami regionu. Jednakże kluczowy wydaje się być nie sam poziom opodatkowania, lecz jego wysokość w zestawieniu z dostępnością świadczeń społecznych i znaczną heterogenicznością podaży pracy, szczególnie w kontekście struktury klina podatkowego, w którym dominują parapodatki nie obciążające dochodów z innych źródeł. Znaczenie opodatkowania dochodów z pracy dla absorpcji nagłych zmian zatrudnienia polega bowiem głównie na zróżnicowaniu całkowitego kosztu zatrudnienia osób o niższych kwalifikacjach czy też z niewielkim doświadczeniem zawodowym oraz otrzymywanej przez nich płacy netto, sytuacja na rynku pracy osób o właśnie takich charakterystykach uległa największym zmianom w latach 1999-2004.

Teza, iż podatki odgrywają zasadniczą rolę dla spadku zatrudnienia w okresie 1999-2002 nie znajduje poparcia w obserwacjach empirycznych. Znacznie bardziej uzasadniona jest koncepcja negatywnego wpływu podatków i przede wszystkim parapodatków na możliwości podjęcia pracy w sferze oficjalnej przez osoby o niskiej produktywności. W ten sposób wysoki klin podatkowy utrudnił absorpcję przez rynek pracy skutków wahań cyklicznych, które najmocniej wpłynęły na sytuację właśnie osób o niskiej produktywności. Klin podatkowy nałożony na tę grupę z jednej strony obniża popyt na pracę osób niskoproduktywnych, a z drugiej ogranicza ich podaż pracy, gdyż podział całkowitego klina podatkowego między podatki dochodowe, parapodatki i podatki pośrednie prowadzi do wyższego opodatkowania dochodów z pracy niż ze świadczeń.

Wynagrodzenie minimalne a rynek pracy w latach 1999-2004

Uzasadnieniem istnienia wynagrodzenia minimalnego jest zagwarantowanie pracownikom poziomu zarobków, które w danym społeczeństwie uznawany jest za najniższy poziom należny osobie podejmującej pracę i będący zadośćuczynieniem za podjęty wysiłek. Jednocześnie regulacja taka usztywnia od dołu wynagrodzenia i może ograniczać szanse na znalezienie zatrudnienia przez osoby, których produktywność nie równoważy całkowitego kosztu ich pracy przy danym wynagrodzeniu minimalnym. Badania empiryczne nad wpływem wynagrodzenia minimalnego na sytuację na rynku pracy w krajach rozwiniętych nie przynoszą jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jego siłę i kierunek, co wynika z faktu, iż zazwyczaj nie jest ono na tyle wysokie, by ograniczać wzrost

[33] Niektóre prace wskazują na znaczenie klina podatkowego dla zmian bezrobocia w Polsce, jak np. World Bank (2005). Poważne błędy ekonometryczne i metodologiczne nie pozwalają jednak uznać tych wyników za wiarygodne.

[34] Zagadnienie to zostanie omówione szerzej w kolejnym rozdziale.

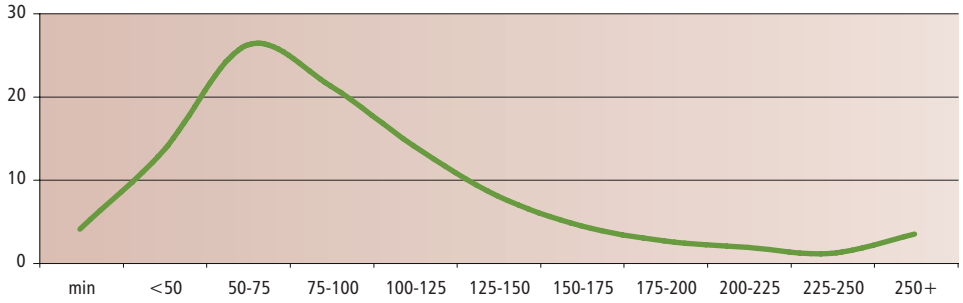
zatrudnienia ogółem. Niemniej jednak badania panelowe wskazują na negatywną relację między wysokością wynagrodzenia minimalnego a zatrudnieniem osób młodych,[35] co zgodne jest z obserwacją, że wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie i zarobki dotyczy przede wszystkim osób o niskiej produktywności i takich też zarobkach, jak osoby bez doświadczenia zawodowego lub o niskich kwalifikacjach.

Zgodnie z Konstytucją RP, wysokość minimalnego wynagrodzenia w Polsce lub sposób wyznaczania jego wysokości reguluje ustawa. Od 1 stycznia roku 2003 była to ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z dnia 10 października 2002 r., zgodnie z którą wynagrodzenie jest corocznie ustalane przez Komisję Trójstronną ds. Społeczno-Gospodarczych lub rząd, jeśli komisja nie jest w stanie określić jego poziomu w wymaganym terminie. Wzrost płacy minimalnej nie może być niższy niż wskaźnik inflacji. W ustawie zapisano także możliwość obniżenia płacy do 80 procent wynagrodzenia minimalnego w pierwszym roku pracy, oraz 90 procent w drugim. Sejm ustawą z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu minimalnym uchwalił jednak, iż wzrost wynagrodzenia minimalnego będzie następował o wskaźnik inflacji oraz 2/3 prognozowanego wzrostu PKB, o ile wynagrodzenie minimalne jest niższe od 50 procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Zasady ustalania wysokości przez Komisję Trójstronną ds. Społeczno-Gospodarczych lub rząd nie uległy zmianie.

Wpraktyce wynagrodzenie minimalne indeksowane było w ostatnich latach według wskaźnika wzrostu cen, a nie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, dzięki czemu stała była jego realna wartość. Przesłanką ku temu jest obserwacja, iż zmiany wynagrodzenia przeciętnego odzwierciedlają zmiany produktywności pracy, które dotyczą osób najniżej produktywnych jedynie w znikomym stopniu. Powiązanie wynagrodzenia minimalnego z przeciętnym powodowałoby więc wzrost liczby osób, których produktywność nie odzwierciedla całkowitego kosztu pracy, związanego z wynagradzaniem pracownika ustawowym minimum. Ze względu na niską inflację, poziom wynagrodzenia minimalnego w Polsce kształtuje się stabilnie na poziomie 37-38 procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce brutto oraz 40-41 procent netto. Na podstawie danych Eurostatu można uznać, iż jest to poziom zbliżony do państw Europy Środkowej i niższy od przeciętnej dla tych państw UE15, gdzie istnieje wynagrodzenie minimalne ustalane na szczeblu centralnym.[36]

Wpływ wynagrodzenia minimalnego na sytuację na rynku pracy przejawia się jednak nie w jego relacji do wynagrodzenia przeciętnego, lecz ograniczeniu od dołu rozkładu wynagrodzeń. Na podstawie danych GUS można ocenić, iż ograniczenie to nie jest wiążące dla dużej grupy pracowników – jedynie około 4 procent zatrudnionych w Polsce w roku 2002 otrzymywało wynagrodzenie minimalne. Równocześnie rozkład wynagrodzeń był silnie prawostronnie asymetryczny, gdyż

Rysunek 7.13: Struktura wynagrodzeń w roku 2002



Źródło: GUS (2003).

[35] W krajach OECD, wzrost płacy minimalnej o 10 procent wiąże się przeciętnie ze spadkiem stopy zatrudnienia osób w wieku 15-19 lat o 4 procent, a osób w wieku 20-25 o 1 procent (OECD 1998).

[36] W niektórych państwach UE (Austria, Cypr, Finlandia, Niemcy, Szwecja, Włochy) nie funkcjonuje ustawowe wynagrodzenie minimalne, jest ono ustalane na poziomie branżowym. W szeregu pozaeuropejskich państw OECD (Stany Zjednoczone, Kanada, Meksyk, Japonia) wynagrodzenie minimalne jest zróżnicowane regionalnie.

Tablica 7.13: Przeciętne wynagrodzenie i jego relacja do wynagrodzenia minimalnego w województwach w pierwszym kwartale roku 2005.

	Przeciętne wynagrodzenie (w PLN)	Przeciętne wynagrodzenie jako procent średniej krajowej	Płaca minimalna jako procent przeciętnego wynagrodzenia
Polska	2415.5	100	35
Podkarpackie	2169.9	90	39
Warmińsko - mazurskie	2206.4	91	38
Lubuskie	2241.2	93	38
Łódzkie	2263.8	94	38
Kujawsko - pomorskie	2264.4	94	37
Lubelskie	2266.8	94	37
Świętokrzyskie	2282.5	94	37
Podlaskie	2324.2	96	37
Wielkopolskie	2340.9	97	36
Opolskie	2385.3	99	36
Małopolskie	2409.6	100	35
Zachodniopomorskie	2417.0	100	35
Dolnośląskie	2507.8	104	34
Pomorskie	2592.1	107	33
Śląskie	2637.0	109	32
Mazowieckie	3306.6	137	26

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej bez wypłat z zysku.
Źródło: Dane GUS.

17.4 procenta zatrudnionych zarabiało nie więcej niż 1/2 wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce narodowej, 43.5 nie więcej niż 3/4 wynagrodzenia przeciętnego a 64.7 procenta – nie więcej niż wynagrodzenie przeciętne (por. Rysunek 7.13).[37]

Ponieważ niewielki odsetek pracujących otrzymuje wynagrodzenie minimalne, przypuszczać można, iż poziom wynagrodzenia minimalnego nie stanowił przeszkody dla wzrostu zatrudnienia w latach 2002-2004. W przeciwnym wypadku możnaby oczekiwać, że dolne ograniczenie wysokości wynagrodzeń jest wiążące dla wyższego odsetka pracujących. Z drugiej strony, prawostronna asymetria rozkładu wynagrodzeń wskazuje, że potencjalny wzrost wynagrodzenia minimalnego mógłby prowadzić albo do wzrostu odsetka zatrudnionych wynagradzanych ustawowym minimum, jeżeli osoby zarabiające minimum w okresie wyjściowym pozostałyby zatrudnione, albo do stabilności tego odsetka przy spadku zatrudnienia. Wydaje się, iż do tej pory żaden z tych procesów nie miał w Polsce miejsca.

Relatywnie wysokie jest natomiast zróżnicowanie wynagrodzeń pomiędzy województwami – współczynnik zmienności przeciętnych wynagrodzeń w województwach w pierwszym kwartale 2005 roku wyniósł 11 procent. Zmienność ta w znaczej mierze wynika z wysokich wynagrodzeń w województwie mazowieckim, gdzie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej równe było 137 procent średniej krajowej, a w szeregu województw niższe było ono od 95 procent średniej krajowej.[38] W rezultacie relacja między wynagrodzeniem minimalnym a przeciętnym w danym województwie waha się od 26 procent w województwie mazowieckim i 32 w śląskim, do niemal 40 procent w województwach łódzkim, lubuskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim (por. tablica 7.13).

Z drugiej strony, w województwach o niższym poziomie wynagrodzeń znacznie częściej zatrudnia się pracowników za wynagrodzenie bliskie wynagrodzeniu minimalnemu (CASE 2004a).

[37] Wynagrodzenie minimalne stanowiło w 2002 roku 37 procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

[38] Wyłączenie województwa mazowieckiego z próby sprawia, że przeciętne wynagrodzenie obniża się do 2354 PLN a współczynnik zmienności do 6 procent.

Pozwala to na wyciągnięcie dwóch wniosków: wynagrodzenie minimalne ustalane w jednakowej wysokości dla całego kraju może ograniczać możliwości zatrudnienia osób o niskiej produktywności w regionach uboższych, ponadto powiązanie wynagrodzenia minimalnego z przeciętnym wynagrodzeniem sprawia, iż może ono rosnąć w kategoriach realnych w wyniku wzrostu produktywności i wynagrodzeń, które mają miejsce głównie w regionach rozwijających się względnie szybciej, jak i w sektorach gospodarki o szybkim wzroście produktywności. Co więcej, w odniesieniu do wynagrodzeń jeszcze większe zróżnicowanie występuje prawdopodobnie wewnątrz poszczególnych województw niż między nimi, tak jak ma to miejsce w przypadku np. bezrobocia. Brak danych na temat rozkładu wynagrodzeń na poziomie powiatów nie pozwala jednak na zweryfikowanie tej hipotezy.

Znaczenie ma także rozkład płacy progowej bezrobotnych. Zgodnie z deklarowanymi przez bezrobotnych uczestników badania BAEL w 2004 roku poziomami wynagrodzenia, za jakie gotowi byliby oni podjąć zatrudnienie, 1/4 bezrobotnych rozpoczęłaby pracę za wynagrodzenie poniżej ustawowego minimum, a 3/4 za wynagrodzenie poniżej 50 procent przeciętnego wynagrodzenia. Dane te wskazują, iż ustawowe minimum może stanowić przeszkodę w wejściu na rynek pracy dla relatywnie znacznej grupy bezrobotnych,[39] uniemożliwiając równocześnie zrealizowanie przez nich presji na obniżenie płac, prowadzącej do wzrostu zatrudnienia.[40] Z drugiej strony jednak, skoro niemal połowa zatrudnionych zarabia pomiędzy 50 a 100 procent przeciętnego wynagrodzenia i jedynie 4 procent jest wynagradzanych ustawowym minimum, wnioskować można, iż podstawowym czynnikiem tłumaczącym niemożność znalezienia pracy przez bezrobotnych deklarujących chęć pracy za wynagrodzenie niższe od minimum jest odmienna struktura popytu na pracę i jej podaży – w szczególności brak popytu na pewne rodzaje pracy niskokwalifikowanej. Ponadto, wysoki klin podatkowy dla osób nisko produktywnych zwiększa zróżnicowanie wynagrodzenia netto oraz całkowitego kosztu pracy – w roku 2004 wynagrodzenie minimalne netto wynosiło 602.8 PLN, a całkowity koszt pracy pracownika otrzymującego ustawowe minimum – 995.9 PLN.

Na podstawie dostępnych danych trudne jest rozstrzygnięcie, czy poziom wynagrodzenia minimalnego, czy klin podatkowy odgrywa większą rolę w przypadku podaży pracy osób o niskiej produktywności, a także popytu na nią. Wydaje się jednak, że znaczenie wynagrodzenia minimalnego dla kształtowania się zatrudnienia i bezrobocia w ostatnich latach było w Polsce niewielkie, za wyjątkiem prawdopodobnie regionów, gdzie struktura lokalnej gospodarki zdominowana jest przez sektory niskoproduktywne. Podaż pracy jest wypadkową dostępności świadczeń społecznych, wysokości wynagrodzenia minimalnego i klina podatkowego. Świadczenia społeczne często zbliżone są do ustawowego minimum wysokością brutto, a tym bardziej netto, co wskazuje na kluczowe znaczenie klina podatkowego dla zatrudnienia osób niskoproduktywnych. Potencjalnie negatywny wpływ wynagrodzenia minimalnego na podaż pracy osób niskoproduktywnych wynika zatem z jego interakcji z wysokim klinem podatkowym i dostępnością świadczeń, natomiast wpływ na popyt przejawia się w całkowitym koszcie pracy, także zależnym od klina podatkowego. W obliczu znacznej heterogeniczności zasobów pracy i relatywnie niskiego poziomu kapitału ludzkiego oraz produktywności osób niepracujących, które to czynniki, jak zostanie przedstawione w kolejnym rozdziale, są kluczowe dla pozycji jednostek na rynku pracy w Polsce, wzrost wynagrodzenia minimalnego w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia może jednak istotnie utrudnić tym osobom podjęcie zatrudnienia.

[9] Ponieważ wynagrodzenie minimalne wynosi 80 procent w pierwszym i 90 procent ustawowego minimum w drugim roku pracy, ograniczenie to dotyczy mniej niż 25 procent bezrobotnych.

[40] Należy uwzględnić, iż są to wielkości deklarowane przez ankietowanych, którzy pytani są o wysokość zarobków brutto. Podejrzewać można, iż znaczna część bezrobotnych podaje zarobki netto, za które gotowa byłaby podjąć pracę – w takim wypadku wynagrodzenie minimalne nie stanowi już istotnej bariery dla zatrudnienia tych osób, gdyż netto wynosiło ono w roku 2004 602.8 PLN. Za taką interpretacją deklaracji bezrobotnych przemawia obserwacja, iż części osób, szczególnie bezrobotnych, relacja między wynagrodzeniem brutto i netto nie musi być znana i nie potrafią one ocenić wielkości różnicy między nimi. Dane dotyczące wynagrodzeń uzyskane na podstawie BAEL należy traktować z rezerwą, gdyż średnie wynagrodzenia z BAEL są regularnie niższe niż publikowane przez GUS – również po uwzględnieniu tego, że wynagrodzenia BAEL podawane są w wysokości netto, nie brutto – co może świadczyć o systematycznie popełnianym błędzie.

7.4 Podsumowanie

Pomiędzy rokiem 1975 a 1995, praktycznie we wszystkich państwach OECD doszło do znacznego zwiększenia rozmiaru sektora publicznego, pierwotnie wywołanego wzrostem udziału konsumpcji publicznej w PKB w reakcji na kryzys naftowy. Inercja tych zmian była jednak bardziej zróżnicowana niż wyjściowy impuls i w znacznie większym stopniu wiązała się z intensyfikacją wydatków na transfery społeczne. W szeregu państw – po przejściowym wzroście – ograniczono konsumpcję publiczną i od lat dziewięćdziesiątych transfery społeczne są przeważającą kategorią wydatków państw rozwiniętych. Tendencja wzrostu udziału sektora finansów publicznych w PKB została natomiast odwrócona w połowie lat dziewięćdziesiątych.

Na wydatki transferowe składają się w dużej mierze świadczenia o charakterze pasywnych polityk rynku pracy, jednak nie są to tylko zasiłki dla bezrobotnych, lecz przede wszystkim świadczenia dostępne osobom w wieku niemobilnym i umożliwiające ich dezaktywizację. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych nastąpiło bowiem w krajach OECD znaczne rozszerzenie możliwości zakończenia aktywności zawodowej przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, co znalazło odzwierciedlenie w spadku aktywności zawodowej mężczyzn powyżej 55 roku życia oraz obniżeniu się faktycznego wieku wycofywania się z rynku pracy zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Czynniki te odpowiadają w znacznej mierze za spadek aktywności zawodowej ogółem, jaki miał miejsce w latach 1970-1995 i nastąpił mimo wyraźnego (o około 10 punktów procentowych) wzrostu aktywności zawodowej kobiet w wieku 15-64 lat.

Obserwacje empiryczne potwierdzają także, że długookresowe stopy wzrostu produktu niezależne są od skali interwencji publicznej, która wywierać może wpływ na poziom produktu i, w związku z tym, jedynie przejściowo na tempo jego zmian. Tempo wzrostu określane jest przez polityki strukturalne i wzrost produktywności, które nie są związane ze skalą wydatków publicznych. Znaczne zróżnicowanie tempa wzrostu w krajach o zbliżonym udziale sektora publicznego w PKB potwierdza tę zasadę. Niemniej jednak, polityka rządu jest w stanie oddziaływać na zmiany produktu w krótkim okresie, o czym świadczą z jednej strony przykłady państw podejmujących konsolidacje fiskalne prowadzące do ożywienia gospodarczego, a z drugiej strony zatrzymanie się konwergencji realnej między państwami UE15 a Stanami Zjednoczonymi, które wynika ze spadku przeciętnego nakładu pracy w Europie.

Spadek ten można z dużym stopniem pewności powiązać z europejskim modelem pasywnej polityki rynku pracy. Z tego względu obserwuje się stopniowe ograniczanie bodźców dezaktywizacyjnych wynikających z tej polityki w szeregu państw europejskich. Działania te obejmują reformy systemów emerytalnych, tak by ich finansowy aspekt nie skłaniał do wcześniejszego opuszczania rynku pracy, ograniczane są możliwości podjęcia wcześniejszych emerytur oraz świadczeń z nimi równoważnych, podnoszony jest wiek emerytalny. W szeregu państw działaniom tym towarzyszą programy aktywnych polityk rynku pracy, gdyż wśród państw rozwiniętych wyróżnić można obecnie kilka modeli polityki rynku pracy. Także z tego względu, podobna skala wydatków na cele związane z rynkiem pracy może w krajach realizujących odmienne polityki prowadzić do zupełnie innych poziomów aktywności, zatrudnienia i bezrobocia. Wzrost aktywności i zatrudnienia, który ma miejsce od połowy lat dziewięćdziesiątych w wielu krajach OECD, powiązać można zatem z ograniczeniem polityk dezaktywizujących i wzrostem znaczenia aktywnych polityk rynku pracy.

Skonfrontowanie struktury i skali wydatków publicznych w Polsce wskazuje, iż po pierwsze ich udział w PKB jest zbliżony do przeciętnej w OECD i UE, a po drugie, udział wydatków społecznych jest znacznie wyższy niż w państwach o zbliżonym poziomie rozwoju społecznogospodarczego. W odniesieniu do wydatków o charakterze *stricte* pasywnym, jakimi są transfery do osób biernych zawodowo, różnica ta jest relatywnie jeszcze większa. W rezultacie, w obliczu ograniczonych zasobów, skala interwencji publicznej jest względnie niska w innych obszarach zadaniowych, jak wydatki na ochronę zdrowia, aktywną politykę rynku pracy, dobra i usługi publiczne czy wydatki kapitałowe. Ponieważ taka struktura wydatków ma swoje początki we wczesnym okresie transformacji, można uznać, iż w Polsce przyjęto model polityki rynku pracy zbliżony do tego, jakim w krajach zachodnioeuropejskich odpowiedziano na pogorszenie się sytuacji na rynku pracy w latach siedemdziesiątych. Wydaje się zatem, że jest to główny czynnik odmiennego kształtowania się wskaźników rynku pracy w Polsce i innych krajach OECD oraz naszego regionu, szczególnie, że zmiany i wielkość opodatkowania pracy oraz wynagrodzenia minimalnego, wydają się mieć znaczenie marginalne, jeżeli analizuje się je w oderwaniu od wydatków publicznych.

8
Wczesna dezaktywizacja na rynku pracy w Polsce

8.1 Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale zaprezentowana zostanie najpierw makroekonomiczna charakterystyka rynku pracy w Polsce i zmian, jakie na nim zaszły w ciągu ostatnich lat. Pozwoli ona opisać przyczyny stojące za dzisiejszymi poziomami aktywności, zatrudnienia i bezrobocia. Ponieważ należą do nich zarówno czynniki egzogeniczne, jak i strukturalne cechy zasobów pracy w Polsce, nacisk zostanie położony na znaczenie wieku, płci i wykształcenia dla pozycji na tym rynku. Odmienność sytuacji na rynku pracy w Polsce a w OECD oraz UE także zostanie zinterpretowana pod kątem głównych przyczyn luki w zatrudnieniu między tymi gospodarkami. Ponieważ kluczowe znaczenie ma dla niej niższa aktywność zawodowa w Polsce, zwłaszcza wśród osób starszych, w kolejnym podrozdziale przeprowadzona zostanie analiza ewolucji wpływu systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy na poziomie zagregowanym, czyli obrazowanym napływami do tego systemu osób w wieku przedemerytalnym.

Następnie ukazane zostaną wnioski z kilku rodzajów analiz na poziomie mikro. Pierwszą z nich jest ekonometryczna analiza przepływów na podstawie danych BAEL, pozwalająca określić, jak charakterystyki indywidualne i instytucjonalne wpływały na prawdopodobieństwa utraty pracy, jej znalezienia lub też dezaktywizacji. Kolejnym etapem jest analiza dochodów osób biernych zawodowo i przyczyn takiego stanu rzeczy na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych. Ostatnim etapem analizy jest obliczenie stóp zastąpienia w systemie zabezpieczenia społecznego. Rozdział wieńczy podsumowanie.

8.2 Polski rynek pracy

8.2.1 Główne tendencje na polskim rynku pracy

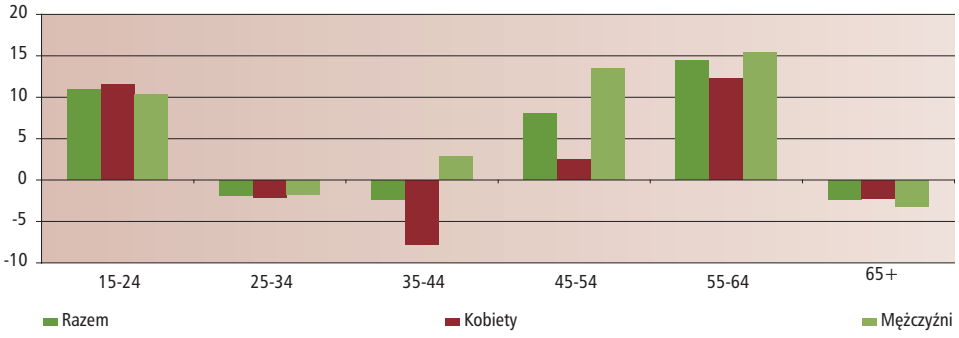
Polska wyróżnia się zarówno w Unii Europejskiej jak i wśród państw OECD najwyższą stopą bezrobocia i jednymi z najniższych wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia (por. Tablica 8.1). Analogiczne różnice, choć na nieco mniejszą skalę, występują w porównaniu Polski z dziewię-

Tablica 8.1: Wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia w grupie wiekowej 15-64 w Polsce, UE15 i NMS9 (nowe państwa członkowskie bez Polski) w 1998 i 2003 r.

	Polska	UE15	NMS9
		1998	
Wskaźnik aktywności zawodowej	65.7	68.1	68.2
Wskaźnik zatrudnienia	59.0	61.4	61.6
Stopa bezrobocia	10.2	9.8	9.8
		2003	
Wskaźnik aktywności zawodowej	63.9	70.0	67.8
Wskaźnik zatrudnienia	51.2	64.3	60.9
Stopa bezrobocia	19.9	8.1	10.2

Źródło: Komisja Europejska (2004b).

Rysunek 8.1: Różnica między wskaźnikiem aktywności zawodowej w UE15 i Polsce w 2003 r.



Źródło: Eurostat.

cioma państwami, które w 2004 r. także przystąpiły do UE. Jeszcze w 1998 r. różnice te były znacznie mniejsze, a sytuacja na rynku pracy w Polsce i innych państwach UE porównywalna w kategoriach wskaźników zatrudnienia, aktywności i bezrobocia.

Niższa, w porównaniu z UE15, aktywność zawodowa w Polsce występuje jednak tylko w niektórych grupach wiekowych. Jak pokazano na Rysunku 8.1, za niski wskaźnik ogółem odpowiada przede wszystkim aktywność osób po 45 roku życia i w większym stopniu dotyczy to mężczyzn niż kobiet (kobiety w Polsce są relatywnie – w porównaniu do mężczyzn – bardziej aktywne niż w UE15). Niska aktywność zawodowa osób młodych jest odmiennym fenomenem, nie jest związana z transferami i ma mniejsze znaczenie dla kształtowania się ogólnego wskaźnika aktywności.[1]

Odmienna sytuacja na rynku pracy, również w porównaniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej jest rezultatem wystąpienia dwóch okresów znacznego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, których wyznacznikami są przełom lat 1998 i 1999 oraz lata 2001-2002. Dynamika negatywnych przeobrażeń na rynku pracy była jednak w pierwszym przypadku znacznie wyższa, przy czym towarzyszące jej spowolnienie gospodarcze było znacznie krótsze – trwało 3 kwartały wobec 8 w latach 2001-2002 – a tempo wzrostu PKB wyniosło w roku 1998 4 punkty procentowe, wobec tylko 1 procent rocznie w latach 2001-2002. Szok roku 1999 miał charakter popytowy i dotknął, choć na nieco mniejszą skalę, także inne państwa regionu. Wywołany był spadkiem popytu na rynku produktów w efekcie kryzysu walutowego w Rosji i obniżeniu się importu tego państwa. Jak sugerują rozważania teoretyczne i doświadczenia międzynarodowe (por. Część I), skutki szoku popytowego powinny jednak zaniknąć relatywnie prędko, co w istocie miało miejsce w przypadku innych państw. Spowolnienie gospodarcze lat 2001-2002 jest jednym z czynników warunkujących odmienną absorpcję w Polsce i w krajach ościennych wcześniejszego szoku popytowego. Zmiany wkładu poszczególnych czynników we wzrost PKB (w szczególności spadek kontrybucji konsumpcji oraz inwestycji), jakie miały miejsce w tym czasie, poluźnienie polityki fiskalnej wraz z zaostrzeniem polityki monetarnej oraz zróżnicowanie przebiegu sytuacji gospodarczej w Polsce i innych państwach wskazują, iż recesję lat 2001-2002 zaklasyfikować można jako przejściowy szok podażowy.

Odwrócenie negatywnych trendów na polskim rynku pracy, zapoczątkowanych na przełomie 1998 i 1999 roku, nastąpiło w 2003 roku, kiedy to po początkowej stabilizacji wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia, od drugiej połowy roku liczba aktywnych zawodowo i pracujących rośnie. Spadek liczby bezrobotnych, obserwowany od początku roku 2004, znajduje odzwierciedlenie w zmniejszeniu się stopy bezrobocia, która na koniec roku 2004 wyniosła 18.4 procent. Równocześnie nastąpił wzrost wskaźnika zatrudnienia do 52.4 procent, czyli poziomu najwyższego od roku 2001, jednakże wskaźnik aktywności zawodowej kształtuje się stabilnie na poziomie 64.2-64.3 procenta. Decydujące dla przeobrażeń na rynku pracy okresy zmian makroekonomicznych miały więc charakter przejściowy. O ile w pełni zrozumiały jest ich wpływ na sy-

[1] Wynika to z ogólnie dość niskich wskaźników aktywności wśród osób w wieku 15-24 zarówno w UE15 jak i w Polsce, związanych z edukacją. Niemniej jednak różnice w zatrudnieniu osób młodych są dość znaczne i wynikają m.in. z niskiego stopnia rozwoju sektora usługowego w Polsce. Nie stanowi to jednak głównego przedmiotu zainteresowania niniejszego opracowania.

tuację na rynku pracy w krótkim okresie i występujące na nim wahania cykliczne, o tyle wyróżniający Polskę stopień inercji ich skutków, w szczególności wzrostu stopy bezrobocia i spadku wskaźnika zatrudnienia, wskazuje, że zaistnienie nagłych impulsów zewnętrznych wobec rynku pracy ujawniło znaczenie czynników strukturalnych tego rynku, leżących po stronie podaży pracy oraz jego instytucjonalnego otoczenia.

Znaczenie instytucjonalnej obudowy rynku wydaje się być także potwierdzone przez zmiany aktywności zawodowej w Polsce, w następstwie przejściowych szoków – w przypadku nieobecności czynników zewnętrznych wobec rynku pracy i wpływających na decyzję o aktywności zawodowej, cykliczne zmiany popytu na pracę powinny wywoływać cykliczne wahania zatrudnienia i bezrobocia, bez większego wpływu na aktywność zawodową. Jednakże szczególnie w latach 2001-2002 można było zaobserwować w Polsce zjawisko odmienne – reakcja na szok wiązała się ze znacznymi zmianami aktywności zawodowej pewnych grup społecznych. Wiele cech polskiego rynku pracy, takich jak wczesna dezaktywizacja, przeciętnie niski poziom kapitału ludzkiego, znaczne zatrudnienie w rolnictwie itp. ma jednak charakter strukturalny, ujawniający się zarówno przed, jak i po roku 1999 (Socha, Sztanderska, 1999). Jednak po roku 1999 ich znaczenie wzrosło, a problemy wcześniej ukryte stały się widoczne. Czynnikami szczególnie różnicującymi indywidualną reakcję na zmiany sytuacji na rynku pracy były wiek oraz wykształcenie.

Znaczenie wieku i wykształcenia dla sytuacji na rynku pracy

Cechą charakterystyczną wahań cyklicznych na rynku pracy jest ich odmienne oddziaływanie na różne grupy wiekowe. Wiek jednostek ma także znaczenie w długim okresie, gdyż należy on do najważniejszych czynników określających poziom kapitału ludzkiego, umiejętność adaptacji do zmieniających się warunków i wymagań na rynku, a z drugiej strony silnie skorelowany jest z doświadczeniem zawodowym. W rezultacie, relatywna pozycja osób młodych oraz starszych jest słabsza niż osób w okresie najwyższej aktywności zawodowej (tzw. *prime-age*), choć czynniki decydujące o ich handicapie są innej natury.

Kryterium wieku pozwala wyróżnić w krajach OECD trzy grupy na rynku pracy: osoby w wieku do 24 lat, w wieku 25-54 lat i powyżej 55 roku życia, które różnią się elastycznościami podaży pracy, stabilnością zatrudnienia i doświadczeniem zawodowym, a ich decyzje o podaży pracy są ograniczone innymi warunkami brzegowymi i zależne od innych czynników instytucjonalnych (por. Rozdział 6 Części I). Procesy zachodzące na rynku pracy w Polsce wpisują się w tę prawidłowość, jednak specyficzna dla Polski wydaje się być pozycja osób w wieku 45-55 lat, która pod wieloma względami przypomina sytuację osób powyżej 55 życia niż w *prime-age*.

Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 obniżał się przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych (por. Tablica 8.2), jednak największy spadek miał miejsce właśnie w roku 1999 – osoby w tym wieku traciły pracę częściej niż osoby młodsze, przy czym liczba osób biernych w wieku 55-64 wzrosła w tym roku o około 70 tysięcy, a bezrobotnych o 35 tysięcy. Późniejsza stabilizacja wskaźnika zatrudnienia tej grupy wokół 32 procent i relatywnie niewielki jego spadek w latach 2001-2002 wynika w znacznej mierze z tego, iż w latach dziewięćdziesiątych uległ on już znaczącemu zmniejszeniu, które na poziomie indywidualnym oznacza dezaktywizację trwałą – a nie przejściową, w odpowiedzi na cykliczne zmiany na rynku pracy. Jedynie około 3 procent osób biernych w tej grupie wiekowej powracało do aktywności w przeciągu roku. Ponadto, osoby bezrobotne w tym wieku znacznie rzadziej niż osoby młodsze znajdowały zatrudnienie, względnie krócej pozostając bezrobotnymi – w latach 2000 i 2001 ponad połowa bezrobotnych w przeciągu roku zakoń-

Tablica 8.2: Wskaźnik aktywności zawodowej według wieku w 2004 r. i jego zmiany w stosunku do 1998 i 1993 r.

	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
2004	13.8	55.7	83.9	87.4	88.8	90.4	81.9	65.9	39.7	18.8
2004-1998	-7.0	-7.1	1.2	1.4	0.6	3.8	0.2	-3.2	-4.4	-6.2
2004-1993	-21.2	-15.3	0.2	0.2	-1.0	1.4	-2.0	-3.6	-6.9	-9.6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BAEL GUS.

czyła aktywność zawodową.[2] Niska aktywność zawodowa tej grupy osób ma jednak nieco odmienny charakter dla obu płci, co zostanie omówione w dalszej części rozdziału.

Drugą grupą o słabszej pozycji na rynku pracy są osoby młode, których zatrudnienie spadało w sposób ciągły w okresie 1999-2003. Początkowo wynikało to ze wzmożonych przepływów z zatrudnienia do bezrobocia i bezpośrednio do bezrobocia po zakończeniu edukacji – w roku 1999 odsetek bezrobotnych wśród osób młodych wzrósł o 60 procent przy stabilnym wskaźniku aktywności zawodowej. Ograniczenie aktywności zawodowej tej grupy nastąpiło dopiero w roku 2002, głównie za sprawą wydłużenia przeciętnego okresu kontynuowania edukacji. W rezultacie, pomiędzy rokiem 1998 a 2004 liczba zatrudnionych w tej grupie wiekowej obniżyła się o 480 tysięcy, czemu towarzyszył wzrost liczby bezrobotnych o 300 tysięcy i biernych o 215 tysięcy (Bukowski et al., 2005). Wzrost bezrobocia osób młodych należy uznać za konsekwencję wzrostu ogólnego poziomu bezrobocia, gdyż jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, bezrobocie wśród osób młodych z reguły jest znacznie wyższe niż bezrobocie ogółem, co odzwierciedla frykcje związane z wejściem na rynek pracy osób nie posiadających doświadczenia zawodowego.

W szczególny sposób kształtowała się sytuacja pracujących w wieku 45-54 lat, którą to grupę należy rozważać oddzielnie. Spadek wskaźnika zatrudnienia był wprawdzie niższy niż wśród osób wchodzących na rynek pracy i w wieku przedemerytalnym, ale towarzyszył mu wzrost bierności zawodowej na znacznie większą skalę niż w pozostałych grupach wiekowych (por. Tablica 8.3). Analizy przepływów na rynku pracy wskazują, iż w porównaniu do osób w wieku 35-44 lat, zarówno pracujący jak i bezrobotni w wieku 45-54 lat ponad dwukrotnie częściej ulegali dezaktywizacji. Zgodnie z oszacowaniami elastyczności podaży pracy, zaprezentowanymi w Rozdziale 6 Części I, elastyczność podaży pracy mężczyzn w wieku 25-54 lat oraz samotnych kobiet bliska jest zeru i wysoka w przypadku zamężnych kobiet, więc spadek aktywności zawodowej mężczyzn w tym wieku wynikający ze zmian wynagrodzeń wymagałby znaczącego spadku wynagrodzeń lub wzrostu opodatkowania, co jednak nie miało miejsca.

Spadek aktywności zawodowej i wzrost liczby osób biernych grupie wiekowej 45-54 nie może być także wytłumaczony wycofaniem się z rynku pracy kobiet poniżej 50 roku życia, gdyż, jak wskazują dane BAEL, w ich wypadku wskaźnik aktywności obniżył się jedynie w roku 1999, by następnie wzrosnąć. Wzmożone przepływy do bierności zawodowej osób w wieku 45-54 wynikają zatem w równej mierze ze spadku aktywności mężczyzn i kobiet po 50 roku życia, a kluczowe dla tego procesu wydaje się być instytucjonalnie uwarunkowana dostępność dochodów innych niż z pracy. Należy podkreślić, iż spadek aktywności zawodowej obserwowany w grupie wiekowej 50-54 oraz znaczna wrażliwość aktywności tych osób na wahania cykliczne na rynku pracy wyróżniają Polskę spośród państw OECD, gdzie prawidłowości takie dotyczą dopiero osób po 55 roku życia. Omówiony spadek aktywności zawodowej osób w wieku 50-54 przyczynia się do niskiego poziomu tego wskaźnika wśród osób w wieku 55-64 (i wyjaśnia też częściowo jego stabilność).

Kluczowe znaczenie wieku dla sytuacji na rynku pracy znajduje wyraz w zróżnicowaniu przepływów na rynku pracy poszczególnych grup wiekowych. Znaczny wzrost bezrobocia wśród osób młodych, w końcu lat dziewięćdziesiątych, w znacznej mierze ma charakter frykcyjny, gdyż osoby poniżej 25 roku życia relatywnie najczęściej znajdują pracę. Jak jednak zauważają Bukowski et al. (2005), osoby wchodzące na rynek pracy wykazują znaczną heterogeniczność związaną z poziomem uzyskanego wykształcenia. Grupa wiekowa 25-44 doświadcza bezrobocia na mniejszą skalę niż osoby młode, wykazuje zbliżone intensywności przepływów do zatrudnienia, wyróżnia się jednak najbardziej stabilną pozycją w zatrudnieniu. Przepływy do bierności zawodowej ulegają natomiast intensyfikacji już wśród osób powyżej 45 roku życia, co zgodne jest z przedstawionymi powyżej prawidłowościami na poziomie zagregowanym. Co więcej, znaczący spadek odsetka osób biernych powracających do aktywności wśród osób po 45 roku życia potwierdza trwały charakter ich dezaktywizacji.

Analiza na poziomie mikro prowadzi zatem do identycznych wniosków jak danych zagregowanych – znaczną część spadku zatrudnienia w Polsce, w porównaniu do drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, należy przypisać obniżce aktywności zawodowej, przede wszystkim osób powyżej

[2] Obliczenia własne na podstawie BAEL.

Tablica 8.3: Wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia w zależności od wieku

	15-24	25-44	45-54	55-64	15-64
Wskaźnik aktywności zawodowej					
1994	41.5	87.3	77.3	37.0	68.4
1995	39.7	86.6	77.4	35.9	67.3
1996	38.9	86.1	77.6	35.2	66.9
1997	38.2	85.8	76.4	35.4	66.4
1998	37.2	86.3	76.2	34.4	66.1
1999	37.9	85.7	75.8	32.9	65.7
2000	38.0	86.6	74.7	31.6	65.7
2001	37.3	86.9	74.0	32.1	65.4
2002	35.0	86.7	73.3	31.3	64.4
2003	34.4	86.5	73.5	32.0	64.2
2004	33.9	86.8	74.0	31.7	64.2
Wskaźnik zatrudnienia					
1994	28.1	75.2	70.1	34.4	58.3
1995	27.4	75.6	70.6	33.8	58.1
1996	27.8	76.0	71.2	33.1	58.4
1997	28.7	76.6	70.5	33.6	58.8
1998	28.5	77.5	70.5	32.3	58.9
1999	26.5	74.9	68.9	30.2	56.7
2000	24.6	73.5	66.2	28.5	54.9
2001	22.1	72.2	64.2	29.0	53.3
2002	19.7	70.6	62.2	27.9	51.4
2003	19.5	70.6	62.2	28.5	51.4
2004	20.0	71.6	62.5	28.0	51.9
Stopa bezrobocia					
1994	32.4	13.9	9.3	7.0	14.8
1995	31.1	12.7	8.8	5.8	13.7
1996	28.6	11.7	8.3	6.0	12.7
1997	24.7	10.7	7.8	5.2	11.4
1998	23.4	10.1	7.5	6.0	10.9
1999	30.1	12.6	9.1	8.3	13.7
2000	35.2	15.1	11.4	9.8	16.5
2001	40.7	16.9	13.2	9.6	18.5
2002	43.8	18.6	15.1	10.7	20.2
2003	43.2	18.4	15.4	10.9	20
2004	41.0	17.5	15.6	11.5	19.3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL GUS.

45 roku życia, przy czym rynek pracy w Polsce opuszczają osoby o kilka lat młodsze niż w pozostałych krajach OECD. Zagadnienie niskiej aktywności zawodowej osób młodych jest problemem jakościowo innym, gdyż wynika ona z wydłużania okresu aktywności edukacyjnej i niskiej aktywności zawodowej osób uczących się. Wiek, będąc czynnikiem niezwykle istotnym dla zróżnicowania pozycji na rynku pracy poszczególnych grup społecznych i zawodowych (nie tylko przez wpływ na poziom kapitału ludzkiego jednostek i ich doświadczenie zawodowe, lecz także poprzez konstrukcję systemu zabezpieczenia społecznego w którym uzyskanie szeregu świadczeń warunkowane jest osiągnięciem odpowiedniego wieku), nie jest jednak jedynym elementem decydującym o sytuacji danej osoby na rynku pracy. Równie istotne są wykształcenie i płeć, gdyż zmienne te różnicują jednostki wewnątrz praktycznie wszystkich grup wiekowych, co znajduje także odzwierciedlenie w Tablicy 8.4 – wyraźnie najwyższe odpływy z bierności mają miejsce wśród osób w wieku 25-44, co zgodne jest ze wzrostem aktywności zawodowej kobiet pomiędzy 25 a 45 rokiem życia (Bukowski et al. 2005).

Tablica 8.4: Częstotliwości przepływów na rynku pracy według wieku w latach 2000-2004 (w procentach).

Stan wyjściowy	Stan wyjściowy		
		15-24	
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	84.8	10.2	5.0
Bezrobocie	22.4	66.3	11.3
Bierność	5.0	6.1	88.9
		25-44	
Zatrudnienie	94.4	3.7	1.8
Bezrobocie	20.7	68.0	11.3
Bierność	8.2	12.8	79.0
		45-54	
Zatrudnienie	93.4	2.5	4.1
Bezrobocie	13.2	67.8	19.0
Bierność	3.1	3.8	93.1
		55-64	
Zatrudnienie	86.1	1.3	12.1
Bezrobocie	7.1	54.1	38.8
Bierność	2.3	0.9	96.8

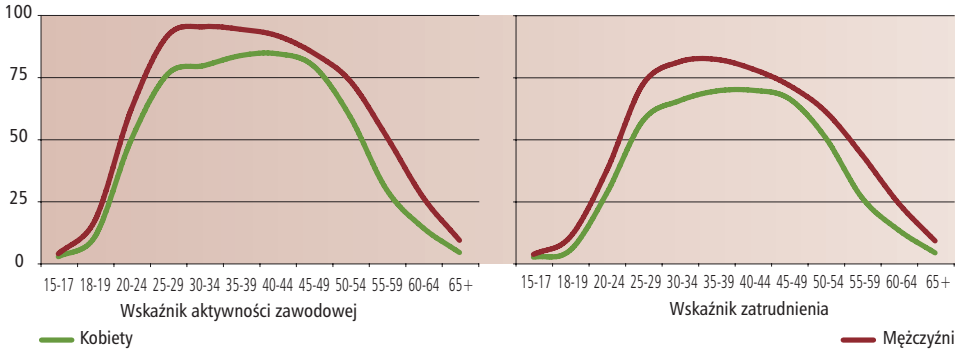
Źródło: Bukowski et al. (2005).

Polska wpisuje się w generalną prawidłowość, iż kobiety wcześniej od mężczyzn kończą aktywność zawodową, w wielu przypadkach później ją rozpoczynają i cechują się niższymi wskaźnikami zatrudnienia i aktywności niezależnie od wieku. Jak wynika z danych BAEL, największe zróżnicowanie wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia ma miejsce między 25 a 30 rokiem życia, przy czym dla kolejnych grup wiekowych następuje wzrost aktywności zawodowej kobiet, która najwyższy poziom osiąga wśród kobiet w wieku 40-44 lat, co ukazuje Rysunek 8.2. Aktywność zawodowa i zatrudnienie kobiet w Polsce jest jednak relatywnie (w porównaniu do mężczyzn) wysokie, szczególnie w zestawieniu z państwami UE, co jest typowe dla krajów post-komunistycznych (Wóycicka et al., 2003). Stopa bezrobocia kobiet jest co prawda wyższa niż mężczyzn, ale ze względu na różnice w aktywności zawodowej, liczba bezrobotnych mężczyzn stale przewyższa liczbę bezrobotnych kobiet.

Ważne dla oceny strukturalnych cech rynku pracy w Polsce, wydaje się być odmienne kształtowanie się wskaźników aktywności i zatrudnienia w cyklu życia dla mężczyzn i kobiet. Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn osiąga najwyższą wartość w grupie wiekowej 25-35 lat, po czym obniża się już powyżej 40 roku życia, natomiast wskaźnik aktywności zawodowej kobiet wzrasta do 40-45 roku życia, by potem ulec gwałtownemu zmniejszeniu pomiędzy grupą wieku 50-54 a 55-59 lat. Odmienność przebiegu aktywności zawodowej obu płci w zależności od wieku wskazuje, iż determinowana jest ona nieco innymi czynnikami. W świetle bliskiej zeru płacowej elastyczności podaży pracy mężczyzn, spadek aktywności zawodowej mężczyzn w wieku około 45 lat wynikać może jedynie z podniesienia się ich płacy progowej, w reakcji na możliwość uzyskania trwałego dochodu ze świadczeń innych niż praca.

Obok wieku i płci, podstawowym wyróżnikiem indywidualnej pozycji na rynku pracy we wszystkich krajach OECD jest wykształcenie. Polska nie jest w tym względzie wyjątkiem. Szok rosyjski wywołał wzmożone przepływy z zatrudnienia do bezrobocia, których struktura była bardzo zbliżona do struktury sprzed wystąpienia szoku. Różnice występują natomiast w absorpcji szoku przez poszczególne grupy w latach 2000-2004 oraz w ich odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze lat 2001-2002. Ponieważ osoby dobrze wykształcone lub młode z większą łatwością dostosowują się do sytuacji na rynku pracy, jej ogólne pogorszenie się, a w szczególności gwałtowny spadek liczby pracujących w 1999 r. prowadził do znacznego zwiększenia się prawdopodobieństwa trwałej utra-

Rysunek 8.2: Wskaźnik aktywności i zatrudnienia dla kobiet i mężczyzn w Polsce w 2004 r.



Źródło: BAEL GUS.

ty pracy przede wszystkim osób słabiej wykształconych. Wraz z obniżaniem się poziomu wykształcenia, zwiększeniu ulega skala spadku wskaźników zatrudnienia. Uwzględnienie zmian liczebności poszczególnych grup wskazuje, iż pozycja osób z wyższym wykształceniem była niezmiennie lepsza niż pozostałych, gdyż wzrost liczby aktywnych zawodowo znacznie przewyższał przyrost liczby bezrobotnych o tym poziomie wykształcenia. Podobnie ewoluowały liczebności w przypadku osób o wykształceniu średnim ogólnokształcącym, choć w ich wypadku wzrost liczby bezrobotnych w latach 1998-2003 dwukrotnie przewyższał wzrost liczby pracujących. We wszystkich pozostałych grupach wykształcenia nastąpił jednak spadek liczby pracujących i wzrost liczby bezrobotnych, co doprowadziło do zmiany struktury zatrudnionych, bezrobotnych i biernych względem wykształcenia (por. Tablica 8.5).

Wzrost udziału osób o wykształceniu wyższym w populacji w wieku 20-64 przełożył się najmocniej na wzrost udziału tych osób wśród pracujących, natomiast w przypadku osób o wykształceniu średnim, wyższy udział tej grupy w populacji równomiernie rozkłada się pomiędzy wszystkie stany na rynku pracy. Wraz ze stabilizacją udziału w populacji osób o wykształceniu zawodowym miał miejsce zauważalny wzrost udziału tych osób w zasobie bezrobotnych, gdyż zatrudnienie w tym przypadku skoncentrowane jest zarówno w sekcjach podlegających restrukturyzacji, jak i wrażliwych na wahania cykliczne. Spadek odsetka osób o wykształceniu co najwyżej podstawowym w populacji wynika w znacznej mierze z czynników demograficznych – udział osób słabo wykształconych w populacji jest znacznie wyższy w starszych grupach wiekowych – tłumaczy zmniejszanie się udziału tych osób wśród biernych zawodowo. Natomiast stabilność udziału osób najsłabiej wykształconych wśród bezrobotnych odzwierciedla napływ osób młodszych o niskim wykształceniu, mających szczególne trudności z wejściem na rynek pracy. Oba te czynniki wiążą się ze znaczącym obniżeniem się wskaźnika zatrudnienia osób o wykształceniu podstawowym.

Jednym z efektów pogorszenia się ogólnej sytuacji na rynku pracy było więc wzmocnienie przewagi osób lepiej wykształconych. Niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na aktywność zawodową i wskaźnik zatrudnienia wśród osób młodych był również znaczny wzrost skolaryzacji w ciągu ostatnich lat – zwłaszcza na poziomie wyższym, co znajduje odzwierciedlenie w słabszym wpływie spowolnienia gospodarczego lat 2001-2002 na bezrobocie osób poniżej 25 roku życia i większym na ich aktywność zawodową, odwrotnie niż miało to miejsce w roku 1999. Z drugiej strony, wystąpienie negatywnych szoków o charakterze zewnętrznym, w połączeniu z czynnikami demograficznymi utrudniło wejście na rynek pracy absolwentów, jednak młode osoby bezrobotne przez cały omawiany okres podejmowały zatrudnienie relatywnie częściej niż osoby starsze, co wskazuje na frykcyjny charakter ich bezrobocia.

Ponieważ decyzje o podaży pracy mają charakter wielookresowy, problemy ze znalezieniem pracy skłaniają do poszukiwania innych źródeł dochodu, szczególnie w przypadku osób, których szanse na znalezienie pracy ulegają szybkiemu obniżeniu w wyniku deprecjacji umiejętności. Dlatego osoby słabo wykształcone są bardziej skłonne do opuszczenia rynku pracy, ich potencjalne zarobki są relatywnie niższe i w rezultacie świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego są dla

Tablica 8.5: Struktura populacji, pracujących, bezrobotnych i biernych w wieku 20-64 według poziomu wykształcenia.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ogółem								
Wyższe	9.2	9.9	10.0	10.3	11.0	12.1	13.5	14.7
Średnie	35.4	35.6	37.4	37.2	36.7	37.2	37.4	38.1
Zasadniczezawodowe	33.4	33.5	33.0	33.5	34.1	33.4	33.0	32.2
Podstawowe	22.0	21.0	19.6	18.9	18.2	17.3	16.1	15.0
Pracujący								
Wyższe	12.2	13.2	13.6	14.3	15.6	17.2	19.3	20.8
Średnie	36.2	36.7	39.3	38.6	37.8	38.3	37.7	37.9
Zasadnicze zawodowe	35.2	35.2	33.8	34.2	34.4	33.3	32.7	31.8
Podstawowe	16.3	14.9	13.3	13.0	12.1	11.2	10.3	9.4
Bezrobotni								
Wyższe	3.3	3.7	3.7	4.8	5.7	5.7	6.7	6.8
Średnie	36.2	35.1	34.7	34.3	35.3	35.3	34.5	34.7
Zasadnicze zawodowe	35.2	40.9	41.4	42.7	41.2	41.2	41.2	41.2
Podstawowe	16.3	20.3	20.2	18.2	17.8	17.8	17.6	17.3
Biernizawodowo								
Wyższe	3.8	3.9	4.5	4.5	4.4	5.2	5.7	6.3
Średnie	34.0	33.9	34.1	35.4	35.5	36.0	38.2	40.0
Zasadnicze zawodowe	27.0	27.3	27.8	28.6	29.2	29.8	29.5	28.7
Podstawowe	35.2	34.9	33.6	31.5	30.9	29.0	26.6	24.9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL GUS.

osób słabiej wykształconych względnie bardziej atrakcyjne, zwłaszcza gdy zapewniają stały dochód (Góra 2003). Potwierdzają to analizy przepływowe, wskazujące iż wraz z obniżaniem się poziomu wykształcenia, wzrasta odsetek osób opuszczających rynek pracy, a dezaktywizacja ma w większym stopniu charakter trwały (Bukowski et al. 2005). Efekt ten ulega intensyfikacji w wyniku oddziaływania wieku, gdyż przeciętny poziom wykształcenia w Polsce rośnie w kolejnych młodszych kohortach wiekowych. Niski poziom kapitału ludzkiego osób w wieku niemobilnym jest więc podstawowym czynnikiem zwiększającym podatność na dezaktywizację związaną z dostępnością transferów finansujących konsumpcję osób niepracujących.

8.2.2 Luka zatrudnieniowa między Polską i krajami UE15

Kluczowymi charakterystykami podaży pracy w Polsce są wiek, płeć oraz wykształcenie. Te same czynniki wpływają jednak na zatrudnienie i aktywność zawodową w innych państwach, dlatego skonfrontowanie ze sobą struktury polskiego rynku pracy i krajów Unii Europejskiej, pozwala ocenić, jak dużą rolę dla niższego w Polsce wskaźnika zatrudnienia mają różnice w nominalnym poziomie wykształcenia, jaką różnice w intensywności wykorzystania zasobów pracy, a jaką odmienna struktura demograficzna.[3]

Bukowski et al. (2005) dokonali rozłożenia wpływu wywieranego na niższy poziom wskaźnika zatrudnienia w Polsce niż w krajach UE15 przez odmienną strukturę demograficzną, przez różnice w jakości kapitału ludzkiego oraz przez różnice w intensywności wykorzystania zasobów pracy, odzwierciedlane w odmiennych wskaźnikach zatrudnienia poszczególnych podgrup. Dekompozycja ta wskazuje, iż największy wpływ na niski poziom zatrudnienia w Polsce wywierają niższe wskaźniki zatrudnienia – tak zdefiniowana intensywność wykorzystania zasobów pracy wyjaśnia 10.5 punktu

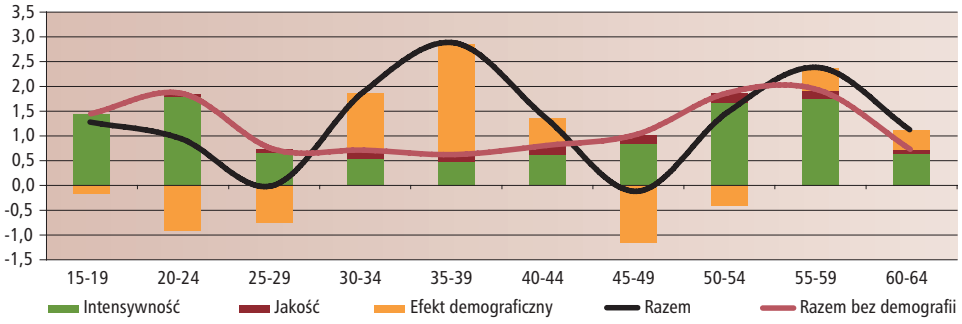
[3] Czynniki demograficzne określają w pewnym stopniu wskaźnik zatrudnienia, gdyż osoby młode lub w wieku przedemerytalnym cechują się niższymi wskaźnikami aktywności i zatrudnienia, więc przy założeniu identycznych wskaźników aktywności czy zatrudnienia w danych podgrupach, wskaźniki te dla całej populacji będą niższe w kraju o wyższym udziale tych grup.

Tablica 8.6: Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska-UE15 według płci.

	1998			2003		
	Kobiety	Mężczyźni	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni	Ogółem
Intensywność	-0.96	1.95	0.99	3.63	6.87	10.51
Jakość	0.53	0.16	0.69	0.58	0.40	0.98
Efekt demograficzny	-0.37	0.68	0.31	0.31	1.23	1.54
Ogółem	-0.80	2.79	2.00	4.52	8.50	13.02

Źródło: Bukowski et al. (2005).

Rysunek 8.3: Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska-UE15 w 2003 r.



Źródło: Bukowski et al. (2005).

procentowego z ogólnej różnicy, wynoszącej w 2003 roku 13.0 punktów procentowych. Tym samym, niższej jakości kapitału ludzkiego i czynnikom demograficznym autorzy ci przypisują jedynie 20 procent, przy czym na samo zróżnicowanie poziomu wykształcenia przypada jedynie 8 procent zróżnicowania wskaźnika zatrudnienia między Polską a UE15.

Warto zauważyć, że wzrost luki zatrudnieniowej w okresie 1998-2003 wynikał przede wszystkim ze zmian intensywności wykorzystania zasobów pracy (por. Tablica 8.6). Ponieważ czynnik demograficzny i jakości kapitału ludzkiego wykazują znaczną inercję w czasie, przyrost luki w ponad 90 procentach wynika ze spadku wskaźników zatrudnienia w poszczególnych podgrupach.

O ile wkład intensywności wykorzystania zasobów pracy do luki zatrudnieniowej jest istotny we wszystkich grupach wiekowych, najwyższy jest wśród osób młodych i starszych (zob. Rysunek 8.3), co potwierdza obserwacje, że właśnie te dwie grupy zostały szczególnie dotknięte zmianami na rynku pracy po 1998 r. W szczególności luka zatrudnieniowa wśród osób starszych jest problemem polskiego rynku pracy. O ile niższy wskaźnik aktywności zawodowej osób młodych oznacza jedynie opóźnianie wejścia na rynek pracy, to osoby starsze opuszczają rynek pracy permanentnie. Zjawisko wczesnej dezaktywizacji jest charakterystyczne dla polskiego rynku pracy, stanowi jeden z jego największych problemów i w ciągu ostatnich lat ulega pogłębieniu.

8.3 Przyczyny występowania luki zatrudnieniowej wśród osób starszych

Jak wykazano w rozdziale pierwszym, spadek aktywności zawodowej i zatrudnienia w krajach OECD, który miał miejsce od początku lat siedemdziesiątych, w znacznej mierze wynikał ze spadku aktywności zawodowej mężczyzn powyżej 55 roku życia i obniżenia się faktycznego wieku opuszczania rynku pracy zarówno przez kobiety jak i mężczyzn. W ciągu ostatnich piętnastu lat można zaobserwować w Polsce zjawiska analogiczne, choć na większą skalę, gdyż z jednej strony wskaźnik zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym i faktyczny wiek emerytalny dla obu płci są w Polsce znacznie niższe niż w innych krajach OECD, a z drugiej strony wydatki na transfery spo-

Tablica 8.7: Napływ i liczba beneficjentów w wieku przedemerytalnym do najważniejszych świadczeń ubezpieczeniowych (w tysiącach osób)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
			Napływ			
Emerytury FUS	83	66	78	94	96	120
Renta FUS	153	102	86	71	68	60
Świadczenia przedemerytalne	29	43	45	55	113	149
Zasiłki przedemerytalne	69	81	103	-	-	-
Emerytury KRUS	13	12	13	15	15	15
Renty KRUS	38	28	25	25	26	33
RAZEM	385	332	351	259	317	377
			Zasób			
Emerytury FUS	854	808	780	799	928	999
Renty FUS	2098	2021	1900	1778	1676	1565
Świadczenia przedemerytalne	32	73	114	163	245	316
Zasiłki przedemerytalne	196	271	366	334	302	276
Emerytury KRUS	85	85	85	81	83	66
Renty KRUS	796	794	788	782	776	702
RAZEM	4061	4052	4032	3937	4010	3923

Bez rent rodzinnych. Dla KRUS podano wszystkie renty, niezależnie od wieku (w danych KRUS brak struktury beneficjentów według wieku). Brak dokładnych danych co do struktur wiekowych niektórych świadczeń przed 1999 r. uniemożliwia oszacowanie napływu i zasobu świadczeniobiorców w wieku poniżej ustawowego wieku emerytalnego.
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ZUS, KRUS.

łeczne stanowią większą część wydatków publicznych niż w państwach o zbliżonym do Polski poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przyczyn konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego, umożliwiającej dezaktywizację względnie szerokiej grupie osób, szukać należy w działaniach podejmowanych we wczesnej fazie transformacji. Ówczesna polityka wobec osób w wieku niemobilnym (czyli powyżej 45 roku życia), tracących pracę w wyniku restrukturyzacji i ujawnienia ukrytego bezrobocia, ukierunkowana była na ich dezaktywizację. Preferencje takie można uznać za przejaw wyboru publicznego w warunkach transformacji systemowej. Niemniej jednak gospodarkę polską w latach 1999-2004 nie sposób uznać za identyczną jak w np. latach 1990-1997, natomiast funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego w okresie 1999-2004 jest w znacznym stopniu analogiczne do obserwowanego w poprzedniej dekadzie, jeżeli uwzględni się wpływ na aktywność zawodową wszystkich jego składowych.

Niniejszy podrozdział jest poświęcony opisowi zmian, jakie zachodziły w ostatnich latach w kwestii bezpośredniego wpływu systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy, mającego odzwierciedlenie w liczbie osób poniżej wieku emerytalnego, nabywających uprawnienia do poszczególnych świadczeń. Napływy te ulegały zmianom wraz ze zmianami legislacyjnymi, określającymi dostępność różnego rodzaju transferów. Zarysowanie ogólnych prawidłowości jest punktem wyjścia do analizy oddziaływania poszczególnych składowych systemu zabezpieczenia społecznego na aktywność zawodową na poziomie indywidualnym, przeprowadzonej w dalszej części rozdziału.

Napływy osób poniżej ustawowego wieku emerytalnego do systemu zabezpieczenia społecznego w latach 1999-2004 najwyższe były na początku tego okresu, co zgodne jest z obserwacjami na temat zmiany aktywności zawodowej osób starszych w następstwie szoku rosyjskiego.[4] W roku 1999 największą liczbę nowych świadczeń – około 150 tysięcy – stanowiły renty z tytułu niezdolności do pracy w FUS. Był to ostatni rok tak wysokiego napływu do tego systemu, w latach dziewięćdziesiątych znacznie wyższego i stanowiącego najszerzej dostępny sposób uzyskania do-

[4] Ze względu na brak danych nie jest możliwe oszacowanie liczby osób w wieku przedemerytalnym nabywających uprawnienia do świadczeń przed rokiem 1999, a także oszacowanie napływu i zasobu świadczeniobiorców poniżej wieku emerytalnego w systemie KRUS. W związku z tym, w przypadku KRUS prezentowane są dane ogółem.

chodu zastępującego pracę (Golinowska, 2001), (MGPiPS 2003). Jak wskazują dane w Tablicy 8.7, od roku 1999 napływ do systemu rentowego stopniowo malał,[5] jednak rosła liczba przyznawanych świadczeń i zasiłków przedemerytalnych.

Zasiłki i świadczenia przedemerytalne zostały wprowadzone w 1997 roku i zastąpiły zasiłki dla bezrobotnych przysługujące na czas nieokreślony osobom w wieku przedemerytalnym. Zniesienie w roku 2002 możliwości przyznawania zasiłków przedemerytalnych zadecydowało o spadku liczby nowo przyznawanych świadczeń ogółem, jednak jednocześnie wzrosła liczba osób, które uzyskiwały prawo do świadczenia przedemerytalnego lub do wcześniejszej emerytury – świadczenia te odegrały rolę zastępczą. W rezultacie skumulowany napływ w roku 2003 był wyraźnie wyższy niż w roku 2002, co sugeruje, iż część potencjalnych świadczeniobiorców zasiłków przedemerytalnych podjęła inne świadczenia w roku kolejnym. Liczba rent inwalidzkich i emerytur przyznawanych w KRUS spadała od 1997 do 2000 roku, głównie za sprawą redukcji liczby przyznawanych rent inwalidzkich, jednak w późniejszym okresie nastąpiło odwrócenie tej tendencji, a liczba przyznanych rent inwalidzkich zauważalnie zwiększyła się w roku 2004.

Konfrontacja napływów osób w wieku przedemerytalnym do poszczególnych części systemu zabezpieczenia społecznego sugeruje, iż wcześniejsze emerytury i zasiłki przedemerytalne są swoistymi substytutami – zniesienie w roku 2001 przyznawania zasiłków, do których nabycie praw było relatywnie łatwe, poprzedzało intensyfikację odpływu osób aktywnych zawodowo na wcześniejsze emerytury. W rezultacie Polska należy do państw OECD o najniższym przeciętnym faktycznym wieku wycofywania się z rynku pracy (zob. Rozdział 3), na co składają się dwa aspekty – niski ustawowy wiek emerytalny kobiet i powszechność przechodzenia na emeryturę przed jego osiągnięciem.

Charakterystyczna dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego jako całości jest, widoczna na poziomie zagregowanych statystyk, zastępowalność poszczególnych świadczeń kolejnymi, która prowadzi do stabilności zakumulowanego napływu do systemu zabezpieczenia społecznego i świadczy o wymienności poszczególnych z nich na poziomie jednostkowym. Wydaje się także, iż malejący z roku na rok napływ do systemu rentowego pozwala wnioskować o coraz niższym znaczeniu tego sposobu dezaktywizacji. W obliczu znacznego wzrostu bezrobocia w roku 1999 i jego późniejszej trwałości, kluczowe dla dezaktywizacji w ostatnich latach są transfery adresowane do starszych osób bezrobotnych, co zgodne jest z omówionymi w poprzednim podrozdziale intensywnymi przepływami do bierności zawodowej osób po 50 roku życia, a także wcześniejsze emerytury, których dostępność dla kobiet po 55 roku życia pozostaje w silnym związku ze spadkiem wskaźnika aktywności zawodowej kobiet po przekroczeniu 55 roku życia o ponad 30 punktów procentowych (por. Rysunek 8.2).

Większość świadczeń przyznawanych w ramach składowych systemu zabezpieczenia społecznego, uwzględnionych w Tablicy 8.7, ma charakter permanentny, co w odniesieniu do osób w wieku przedemerytalnym oznacza, iż wypłacane są one do osiągnięcia wieku emerytalnego (renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki i świadczenia przedemerytalne) lub do końca życia (wcześniejsze emerytury). Z tego względu, wahania skumulowanego napływu do systemu zabezpieczenia społecznego wywierają znikomy wpływ na liczbę wszystkich świadczeniobiorców. W okresie 1999-2004 liczba osób poniżej wieku emerytalnego pobierających wyróżnione świadczenia utrzymywała się do 2003 roku na poziomie około 4 mln osób,[6] jednak ze względu na wkraczanie w wiek powyżej 45 lat osób z wyżu demograficznego, stanowiło to malejący odsetek populacji w wieku pomiędzy 45 rokiem życia a ustawowym wiekiem emerytalnym. Przez cały okres renty z tytułu niezdolności do pracy oraz wcześniejsze emerytury w FUS stanowiły najliczniej wypłacane świadczenia (por. Tablica 8.7), co wynika z bardzo wysokiego napływu w latach dziewięćdziesiątych, a w przypadku wcześniejszych emerytur także wzrostu liczby przyznawanych świadczeń w miarę zmian w innych częściach systemu. Spadek liczby osób uprawnionych do rent z tytułu niezdolności do pracy wydaje się być prawie w całości równoważony wzrostem wypłacanych zasiłków i świadczeń

[5] Spadek tego napływu należy wiązać ze reformą orzecznictwa na temat niezdolności do pracy, której celem było ograniczenie przyznawania rent osobom, których prawna niezdolność do pracy nie musi oznaczać niezdolności faktycznej.

[6] Wrzeczywistości liczba ta jest niższa o liczbę osób pobierających renty inwalidzkie KRUS po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego. Dane na koniec roku 2004 wskazują, że około 34 procent rent inwalidzkich KRUS wypłacanych było osobom powyżej ustawowego wieku emerytalnego.

przedemerytalnych – w roku 2004 stanowiły one odpowiednio 7.0 procent i 8.1 procent wszystkich świadczeń wypłacanych osobom w wieku przedemerytalnym.

Przeobrażenia te są odbiciem wspomnianych zmian legislacyjnych – widoczny jest szybki spadek znaczenia rent (których beneficjenci stanowią jednak w dalszym ciągu największą część świadczeniobiorców), przy wzroście udziału najpierw zasiłków, a następnie świadczeń przedemerytalnych. Wzrosło również znaczenie wcześniejszych emerytur – prawdopodobnie było to początkowo związane z mniejszą dostępnością rent, a następnie ze zniesieniem zasiłków przedemerytalnych. Podobnie jak w przypadku napływów, także struktura świadczeniobiorców wskazuje na wymienność w czasie kolejnych typów świadczeń, prowadzącą do utrzymywania się dezaktywizującego oddziaływania systemu jako całości. W rezultacie, w roku 2004 17.4 procenta populacji w pomiędzy 45 rokiem życia a ustawowym wiekiem emerytalnym pobierało renty z tytułu niezdolności do pracy FUS, 11.1 procenta otrzymywało wcześniejsze emerytury, 3.5 procenta – świadczenia, a 3.1 procenta – zasiłki przedemerytalne. Uwzględniając świadczeniobiorców w KRUS, do transferów społecznych uprawnionych było 43.7 procenta osób pomiędzy 45 rokiem życia a ustawowym wiekiem emerytalnym.

Oprócz wymienionych transferów istotne – choć o mniejszej skali oddziaływania – z punktu widzenia rynku pracy są także: renty rodzinne, zasiłki dla bezrobotnych oraz świadczenia z pomocy społecznej. Wszystkie te transfery zostały wzięte pod uwagę podczas analizy postaw beneficjentów na rynku pracy, przeprowadzonej w kolejnych podrozdziałach.

8.4 Mikroekonometryczna analiza przepływów na polskim rynku pracy

Do najważniejszych czynników określających pozycję na rynku pracy należą wiek, wykształcenie oraz płeć – grupy wyróżnione na podstawie tych charakterystyk różnią się wskaźnikami aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopą bezrobocia. Dekompozycja luki zatrudnieniowej wskazuje, iż największy wkład w odmienność wskaźników zatrudnienia w Polsce i krajach UE15 wnosi niższa intensywność wykorzystania zasobów pracy. Równocześnie jednak, aktywność zawodowa kobiet w Polsce wyższa jest w grupie wiekowej 35-45 lat niż w przeciętna w UE15. Zadaniem niniejszego podrozdziału jest ocena, które z czynników determinujących lukę zatrudnieniową na poziomie makro znajdują odzwierciedlenie na poziomie indywidualnym, w odmiennej sytuacji jednostek różniących się wykształceniem, wiekiem czy doświadczeniem zawodowym na polskim rynku pracy, a także jaka jest względna siła tego oddziaływania.

8.4.1 Prezentacja modelu

Analiza przepływów na rynku pracy, której elementy zaprezentowano w podrozdziale drugim, wskazuje, iż wzrost bezrobocia i/lub spadek zatrudnienia oraz aktywności pewnych grup na rynku pracy w różnej mierze wynikał ze wzrostu ryzyka utraty pracy, obniżenia szans podjęcia zatrudnienia, czy też wzrostu ryzyka dezaktywizacji. Ocena istotności poszczególnych z tych czynników jest jednak niemożliwa na podstawie statystyk opisowych, ze względu na ich wzajemne korelacje. W celu odseparowania wpływu indywidualnych charakterystyk oraz zmiennych egzogenicznych wobec jednostek na prawdopodobieństwo wystąpienia danego przepływu na rynku pracy, posłużyć można się wielomianowym modelem logitowym przepływów na rynku pracy, skonstrowanym na podstawie danych BAEL (Bukowski, Lewandowski 2005a), (Bukowski, Lewandowski 2005b). Zgodnie z metodologią przyjętą w tym badaniu, wyróżniono trzy stany rynku pracy: pracujący, bezrobotny oraz bierny zawodowo, a analizowane są przepływy roczne, co pozwala na analizę zmian na rynku pracy o względnie trwałym, a nie frykcyjnym, charakterze.[7] W ramach odrębnych modeli oszacowano wpływ zmiennych objaśniających na prawdopodobieństwo wystąpienia przepływów z bezrobocia do zatrudnienia lub bierności, oraz z zatrudnienia do bezrobocia lub bierności. W obu modelach opcją wyjściową jest brak odpływu ze stanu deklarowanego w pierwszym

[7] Porównywany jest stan na rynku pracy w pierwszym i trzecim badaniu BAEL, w którym bierze udział dana osoba, czyli w analogicznych kwartałach dwóch kolejnych lat.

badaniu BAEL, a oszacowania parametrów modelu odzwierciedlają wpływ danej zmiennej na prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego odpływu. Próba składa się z obserwacji pochodzących z badania BAEL w okresach 1997/1998, 2000/2001, 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, oraz pierwsze kwartały 1998/1999; liczebność próby w modelu przepływów z zatrudnienia wynosi 78960 obserwacji, w modelu przepływów z bezrobocia – 15181 obserwacji. Uwzględniono osoby w wieku przedemerytalnym, czyli kobiety w wieku 15-59 lat oraz mężczyzn w wieku 15-64 lat.

Bazowe sformułowanie obu modeli obejmuje następujące zmienne objaśniające (w nawiasach podano grupy odniesienia):

- płeć (mężczyźni),
- stan cywilny (osoby pozostające w związku małżeńskim),
- zbiór zmiennych binarnych dla grup wiekowych o szerokości 10-letniej (25-34 lata),
- zbiór zmiennych binarnych dla wykształcenia (osoby o wykształceniu średnim lub policealnym),
- zbiór zmiennych binarnych dla wielkości miejsca zamieszkania (mieszkańcy miast o 20-50 tysiącach mieszkańców),
- zbiór zmiennych binarnych dla głównego dochodu gospodarstwa domowego (członkowie gospodarstw osiągających główny dochód z pracy najemnej lub własnej pozarolniczej działalności gospodarczej),
- zbiór zmiennych binarnych dla okresów, z których pochodzą panele (panel 2000/2001),
- stopa bezrobocia w danym województwie.

Pierwsza grupa zmiennych pozwala uchwycić wpływ charakterystyk indywidualnych, które okazują się być kluczowe dla wyróżnienia najważniejszych podgrup na polskim rynku pracy. Uwzględnienie wielkości miejsca zamieszkania i stopy bezrobocia w danym województwie pozwala na kontrolę czynników egzogenicznych, cech lokalnego rynku pracy, natomiast zmienne binarne dla efektów czasowych pozwalają uchwycić wpływ zmian otoczenia instytucjonalnego, przekształceń strukturalnych i zróżnicowania intensywności przepływów, nie znajdujących wytłumaczenia w zmienności podstawowych zmiennych objaśniających. Ze względu na charakter badania BAEL, nie jest możliwe sprecyzowanie poszczególnych źródeł dochodu członków gospodarstwa domowego, do którego należy dana osoba. Ponieważ indywidualne źródła dochodu nie są informacją wystarczającą do uchwycenia wpływu transferów społecznych na przepływy na rynku pracy, gdyż baza BAEL nie pozwala ocenić struktury dochodów danej osoby między różne źródła, a decyzje o podaży pracy podejmowane są wewnątrz gospodarstwa domowego, jako zmienną objaśniającą użyto główne źródło dochodu gospodarstwa domowego. Większość osób pracujących deklaruje jako główne źródło dochodu gospodarstwa dochód z pracy, więc uwzględnić należy także dodatkowe źródło dochodu gospodarstwa domowego. W ten sposób ocenić można, jak poszczególne dochody otrzymywane przez gospodarstwa wpływają na prawdopodobieństwo przepływu na rynku pracy, w szczególności na prawdopodobieństwo dezaktywizacji. Ponadto, autorzy modelu używają także szeregu zmiennych właściwych dla konkretnych podmodeli, przy czym w niniejszym opracowaniu zaprezentowane zostaną oszacowania prawdopodobieństw przepływów w zależności od charakterystyk, które na podstawie podrozdziału drugiego uznać można za kluczowe dla dezaktywizacji w Polsce. Szersza prezentacja wyników znajduje się w pracach Bukowski i Lewandowski (2005a), (2005b).

8.4.2 Determinanty przepływów na rynku pracy

Ze względu na odmienne kształtowanie się aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn w cyklu życia, w celu oszacowania znaczenia poszczególnych zmiennych na prawdopodobieństwa przepływów do bierności, modele oszacowano na całej próbie oraz oddzielnie dla kobiet i mężczyzn. Estymacja modelu na pełnym zbiorze informacji jest właściwa w kontekście analizy rynku pracy w ogólności i pozwala uchwycić zróżnicowanie na nim między kobietami a mężczyznami, nato-

miast oszacowanie modelu na podpróbach dostarcza informacji komplementarnych względem modelu ogólnego i jest konieczne w świetle odmiennych elastyczności podaży pracy dla obu płci oraz nieco odmiennych możliwości wycofania się z rynku pracy kobiet i mężczyzn.

Oszacowanie podstawowego modelu wskazuje, iż kobiety wykazują ceteris paribus o 9 procent niższe prawdopodobieństwo przepływu z zatrudnienia do bezrobocia i o 81 procent wyższe prawdopodobieństwo przepływu do bierności zawodowej niż mężczyźni.[8] Bezrobotne kobiety cechują się prawdopodobieństwem podjęcia pracy niższym o niemal 30 procent, natomiast w przypadku bierności prawdopodobieństwo przepływu ulega podwyższeniu o 57 procent. Wynika stąd, że mężczyźni charakteryzują się znacznie wyższą rotacją między zatrudnieniem a bezrobociem, a kobiety częściej opuszczają rynek pracy. Jak jednak wykazują Bukowski i Lewandowski (2005a), niższe prawdopodobieństwo przepływu kobiet do bezrobocia wywołane jest w znacznej mierze różnicami w sektorowej strukturze zatrudnienia obu płci. Ponieważ mężczyźni częściej pracują w sektorach gospodarki podlegających restrukturyzacji oraz bardziej zależnych od zmian koniunktury niż sektory gospodarki zdominowane przez kobiety, uwzględnienie w modelu sektorowych zmiennych binarnych sprawia, iż prawdopodobieństwo przepływu z zatrudnienia do bezrobocia nie różni się istotnie między kobietami i mężczyznami. Jednakże kobiety, szczególnie w grupie wiekowej 25-35 lat, częściej niż mężczyźni powracają do aktywności zawodowej. Dlatego też, analiza zróżnicowania prawdopodobieństw przepływów pomiędzy grupami wyróżnionymi ze względu na wiek zostanie przeprowadzona na podstawie modelu oszacowanego oddzielnie dla obu płci.

Model przepływów wskazuje, że uzyskany poziom wykształcenia silnie wpływa na ryzyko utraty zatrudnienia, przy czym mocniej oddziałuje na odpływ do bezrobocia. Istotnie determinuje on także szanse podjęcia pracy przez bezrobotnych. Różnice w wykształceniu są jednak nieistotne dla prawdopodobieństwa dezaktywizacji bezrobotnych. Zgodnie z oszacowaniami dla całej próby, w porównaniu do grupy odniesienia jaką są jednostki o wykształceniu średnim lub policealnym, pracujący o wykształceniu wyższym cechują się niższymi prawdopodobieństwami odpływu do bezrobocia i bierności o odpowiednio 63 procent i 52 procent, osoby o wykształceniu zasadniczym zawodowym – prawdopodobieństwami wyższymi o odpowiednio 56 i 22 procent, natomiast osoby o wykształceniu co najwyżej podstawowym – o 79 i 86 procent. Także i te różnice wynikają po części z innej struktury sektorowej zatrudnienia poszczególnych grup, jednak w tym wypadku kontrola zróżnicowania sektorowego nie zmienia wniosków – odmienności związane z wykształceniem pozostają statystycznie istotne. W przypadku bezrobocia ważne są przede wszystkim dużo wyższe różnice szans podjęcia zatrudnienia między bezrobotnymi o wykształceniu wyższym a grupą odniesienia, niż pomiędzy jednostkami o wykształceniu co najwyżej zasadniczym zawodowym a grupą odniesienia. Rezultaty te potwierdzają wnioski z analiz na poziomie agregatów – choć kolejne poziomy ukończonego wykształcenia poprawiają sytuację jednostek na rynku pracy, największe zróżnicowanie występuje między osobami o wykształceniu wyższym i pozostałymi.

Powyższe obserwacje zgodne są z prawidłowościami na poziomie zagregowanym, przedstawionymi w podrozdziale drugim. Prezentowane poniżej oszacowania modelu przepływów z zatrudnienia, przeprowadzone oddzielnie dla mężczyzn i kobiet, wskazują na odmienny wzorzec przepływów na rynku pracy obu płci w zależności od wieku. W Tablicy 8.8 zawarte są oszacowania względnych prawdopodobieństw wystąpienia danego przepływu w porównaniu do grup odniesienia. Ich zróżnicowanie w zależności od wieku ma w przypadku przepływu do bezrobocia zbliżony charakter dla obu płci (oprócz grupy w wieku 45-54 lat, gdyż kobiety w tym wieku nie różnią się istotnie od kobiet w wieku 25-34 lat pod kątem omawianego prawdopodobieństwa, a w przypadku mężczyzn ryzyko obu odpływów istotnie wzrasta). Kluczowe jednak są różnice w przebiegu dezaktywizacji. Mężczyźni opuszczają rynek pracy istotnie częściej już po 35 roku życia, a osoby w wieku 15-24 lat także cechują sie prawdopodobieństwem przepływu do bierności istotnie wyższym niż grupa kontrolna w wieku 25-34 lat. Wśród kobiet wiek odgrywa rolę znacznie mniej istotną. Naj-

[8] Wnioski modeli oszacowanych na pełnej próbie omówiono w tekście. W Tablicy 8.8 zaprezentowane są oszacowania przeprowadzone odrębnie dla kobiet i mężczyzn.

Tablica 8.8: Wielomianowy model logitowy odpływów z zatrudnienia mężczyzn i kobiet.

	Mężczyźni		Kobiety	
	Bezrobocie	Bierność	Bezrobocie	Bierność
Stan wolny	1.52***	1.35***	1.31***	0.56***
Wiek 15–24	1.34***	4.51***	1.60***	2.22***
Wiek 35–44	1.10	2.26***	0.92	0.41***
Wiek 45–54	1.26**	5.31***	0.82*	1.08
Wiek 55–64	0.76	16.33***	0.92	3.81***
Wyższe	0.37***	0.47***	0.36***	0.47***
Zawodowe	1.67***	1.26***	1.56***	1.27***
Podstawowe lub niższe	2.15***	2.17***	1.69***	1.82***
Staż	0.90***	0.99***	0.88***	0.99*
Miasto powyżej 100	1.04	1.08	0.70***	0.89
Wieś	1.13	0.94	0.76**	0.85*
Główne źródło utrzymania – gospodarstwo rolne	0.30***	0.40***	0.29***	0.41***
Główne źródło utrzymania – renta lub emerytura	1.11	1.34***	0.92	1,18*
Główne źródło utrzymania – zasiłek dla bezrobotnych	1.07	1.37	2.15*	1,16
Główne źródło utrzymania – inne	1.60**	1.4	0.63	1.60**
Dodatkowe źródło utrzymania – gospodarstwo rolne	0.35***	0.58***	0.64***	0.55***
Dodatkowe źródło utrzymania – renta lub emerytura	0.89	1.46***	0.86	1,04
Dodatkowe źródło utrzymania zasiłek dla bezrobotnych	1.30**	1.32*	1.71***	1,09
Dodatkowe źródło utrzymania źródło utrzymania – inne	1.20	1.36***	1.25	1.64***
Stopa bezrobocia bezrobocia	1.02***	1.03***	1.01	1.03***
Panel 1997/1998	0.47***	0.83**	0.47***	1.06
Panel 1998/1999	0.66***	0.86	0.61***	0.90
Panel 2001/2002	1.03	0.84*	0.94	0.86*
Panel 2002/2003	0.78***	0.54***	0.84*	0.79**
Panel 2003/2004	0.92	0.86	0.87	1.18*

Kobiety w wieku 15-59, mężczyźni w wieku 15-64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Grupa odniesienia: wiek 25-34 lat, wykształcenie średnie lub policealne, w związku małżeńskim, mieszkający w mieście o 20000-50000 mieszkańców, główne źródło dochodu gospodarstwa domowego – praca najemna lub samozatrudnienie, dodatkowe źródło dochodu gospodarstwa domowego – brak, praca najemna lub samozatrudnienie, rok 2000/1. (*), (**), (***) oznacza istotność przy odpowiednio 10, 5 i 1 procentowym poziomie istotności. Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia Y=1, gdy X przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych). Błędy standardowe obliczono za pomocą estymatora Huber/White/sandwich.
Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a)

młodsza grupa wprawdzie wykazuje niższe prawdopodobieństwo pozostania w zatrudnieniu niż grupa odniesienia, lecz wśród mężczyzn zróżnicowanie to jest większe. Relatywnie niższa, powiązana z macierzyństwem, aktywność zawodowa kobiet w wieku 25-34, podniesienie się aktywności w grupie wiekowej 35-44 lat oraz jej stabilizacja wśród kobiet w wieku 45-54 lat znajdują potwierdzenie w oszacowaniach modelu.

Dezaktywizacja kobiet ulega intensyfikacji po przekroczeniu 55 roku życia, jednak, w porównaniu do osób w wieku 35-44 lat, ma względnie mniejszą skalę niż wśród mężczyzn, którzy rozpoczynają aktywność zawodową z reguły wcześniej niż kobiety i pracują zazwyczaj warunkach o wyższym ryzyku utraty zdolności do pracy. Z tego względu opuszczają oni rynek pracy w momencie nabycia uprawnień do świadczeń, co ma miejsce przeciętnie wcześniej niż w przypadku kobiet. Z tego względu wiek pełni wśród mężczyzn silnie dezaktywizującą rolę. Natomiast kobiety często powracają na rynek pracy po 35 roku życia, zatem świadczenia uzależnione od okresów

stażowych są w ich przypadku powszechnie dostępne w wieku przynajmniej 55 lat. Ponadto, stopa bezrobocia istotnie podwyższa ryzyko odpływu do bezrobocia wśród mężczyzn i nieistotna jest wśród kobiet.[9]

Główny i dodatkowy dochód gospodarstwa domowego jest przybliżeniem uprawnień członków gospodarstwa domowego do świadczeń społecznych. Grupę kontrolną stanowią osoby zamieszkujące gospodarstwa osiągające główny dochód z pracy najemnej bądź na własny rachunek oraz analogiczny dochód dodatkowy lub też nie posiadających dodatkowego dochodu. Tylko dochód z indywidualnego gospodarstwa rolnego określa prawdopodobieństwa przepływów identycznie dla obu płci, obniżając istotnie odpływy z zatrudnienia. Renty lub emerytury pełnią istotnie dezaktywizującą rolę wśród mężczyzn, przy czym dodatkowy dochód z tego źródła zwiększa prawdopodobieństwo dezaktywizacji względnie mocniej niż dochód główny. Przypuszczalnie, jeżeli pracujący mężczyzna otrzymuje rentę, opuszcza on rynek pracy w momencie, gdy praca przestaje być dla niego atrakcyjna, natomiast jeżeli to kobieta otrzymuje świadczenie, jest bardziej prawdopodobne, iż jej mąż opuści rynek pracy. Renty i emerytury są jednak nieistotne wśród kobiet, więc podobna prawidłowość nie ma miejsca. Ponieważ charakter badania BAEL nie pozwala na dekompozycję dochodu ze świadczeń na poszczególne ich rodzaje, powyższe wyniki należy traktować jako wstępne. Niemniej jednak uwypuklają one zróżnicowanie przebiegu aktywności zawodowej w cyklu życia mężczyzn i kobiet, zgodne są także z próbami wytłumaczenia tych różnic odmienną strukturą instytucjonalnych impulsów do dezaktywizacji w odpowiedzi na dostępność transferów społecznych. Należy podkreślić, iż przedstawiony model służy do analizy przepływów na rynku pracy. Zaprezentowana w kolejnym rozdziale analiza danych indywidualnych na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych uwzględnia wpływ poszczególnych świadczeń społecznych na aktywność zawodową, jednak jej przedmiotem są stany na rynku pracy, a nie przepływy jak w niniejszym podrozdziale.

8.5 Identyfikacja głównych dróg dezaktywizacji

Ponieważ w centrum zainteresowania niniejszego opracowania są transfery mające wpływ na rynek pracy, punktem wyjścia do dalszej analizy jest identyfikacja głównych źródeł dochodu i przyczyn bierności osób niezgłaszających podaży pracy, będących w wieku przedemerytalnym. Zarówno dane gromadzone w ramach programu badań statystycznych, jak i źródła administracyjne nie dostarczają wyczerpującej informacji o charakterystykach beneficjentów, zbiegach świadczeń wewnątrz gospodarstw domowych, czy faktycznych stanach beneficjentów na rynku pracy. W związku z tym w podrozdziale niniejszym przeprowadzona zostanie analiza z wykorzystaniem danych mikroekonomicznych.

8.5.1 Charakterystyka Badania Budżetów Gospodarstw Domowych

Do analizy postaw na rynku pracy beneficjentów transferów społecznych wykorzystano dane jednostkowe Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) z 2003 r.[10] Badaniem w 2003 r. objęto ponad 32 tys. gospodarstw domowych, w których mieszkało blisko 100 tys. osób (strukturę gospodarstw biorących udział w badaniu według liczby osób w gospodarstwie oraz dokładną liczebność próby przedstawiono w Tablicy 8.9). Dane jednostkowe umożliwiają m.in. precyzyjne określenie źródeł dochodu netto każdego gospodarstwa domowego, a także stanu na rynku pracy oraz indywidualnych charakterystyk (płeć, wiek, wykształcenie, główne i dodatkowe źródło dochodu itp.) wszystkich jego członków. W analizie wykorzystano dane nieważone.[11] Uwzględniono dochody z pracy (najemnej lub na własny rachunek), świadczeń z ubezpieczeń społecznych i z pomo-

[9] Jest to zgodne z obserwacją, iż konwergencja wskaźników zatrudnienia i bezrobocia obu płci wynikała ze względnego pogorszenia się sytuacji mężczyzn, bardziej dotkniętych szokiem roku 1999 i jego trwałością.

[10] W trakcie prac nad niniejszym opracowaniem GUS udostępnił dane jednostkowe za 2004 r. W związku z zaawansowanymi pracami nad danymi z 2003 r. oraz tym, że dane udostępniane są w formie surowej, wymagającej przetworzenia przed przystąpieniem do analizy, oparcie się na danych za 2004 r. nie było możliwe.

[11] Przeprowadzone eksperymenty z ważeniem próby nie wpłynęły jakościowo na otrzymane rezultaty.

Tablica 8.9: Gospodarstwa domowe i osoby w BBGD według liczby osób w gospodarstwie

	1	2	3	4	5	6+	Suma
Liczba gospodarstw	5 222	8 200	7 099	6 700	3 031	2200	32 452
Liczba osób	5 222	16 400	21 297	26 800	15 155	14680	99 554
Rozkład gospodarstw	16.1	25.3	21.9	20.6	9.3	6.8	100.0
Rozkład osób	5.2	16.5	21.4	26.9	15.2	14.7	100.0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

cy społecznej oraz z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Pominięto dochody kapitałowe, ze sprzedaży majątku, odszkodowań, darów od osób prywatnych itp. Wszystkie podawane dochody są dochodami netto.

Według metodologii badania, świadczenia z ubezpieczeń społecznych oznaczają: emerytury, renty inwalidzkie, renty rodzinne, zasiłki macierzyńskie, zasiłki pogrzebowe, chorobowe i świadczenia rehabilitacyjne. Są to generalnie świadczenia ubezpieczeniowe FUS i KRUS, przy czym w badaniu nie wprowadzono rozróżnienia między transferami z tych dwóch instytucji (funkcjonuje ono tylko na poziomie jednostek, przy określaniu źródła utrzymania). Przez świadczenia z pomocy społecznej w badaniu rozumie się: zasiłki rodzinne, dodatki mieszkaniowe, zasiłki pomocy społecznej, zasiłki dla bezrobotnych oraz inne świadczenia z FP (które stanowią głównie świadczenia i zasiłki przedemerytalne).

8.5.2 Źródła dochodów gospodarstw a postawy na rynku pracy

W roku 2003 przeciętny miesięczny dochód gospodarstwa wyniósł według badania 2089 PLN (681 PLN na osobę). Zagregowane dochody wszystkich gospodarstw w 56 proc. pochodziły z pracy (najemnej bądźna własny rachunek) a w 9 proc. z prowadzenia gospodarstwa rolnego (wliczono także produkty produkowane i konsumowane przez gospodarstwa rolne, które stanowiły ok. 22 proc. tych dochodów). Pozostałe 35 proc. dochodu pochodziło z transferów z ubezpieczeń społecznych oraz pomocy społecznej (zob. Tablica 8.10). Udział dochodów z ubezpieczeń społecznego jest najwyższy w gospodarstwach jedno- i dwuosobowych, co jest związane z tym, że gospodarstwa tego typu często tworzą osoby starsze. Najwyższy udział dochodów z pracy w gospodarstwach 3, 4 i 5 osobowych wynika z powszechnego występowania w nich osób pracujących w *prime-age*. Gospodarstwa o największej liczbie osób (5 oraz 6 i więcej) znaczną część dochodów uzyskują z rolnictwa oraz pomocy społecznej.

Generalnie następuje spadek wskaźnika zatrudnienia wraz ze wzrostem dochodów z ubezpieczeń i pomocy społecznej. Gospodarstwa, w których występowały osoby pracujące w wieku 18-59/64 lat, przeciętnie osiągały z transferów 19 proc. dochodów, gospodarstwa z osobami bezrobotnymi w tym samym wieku – 51 proc., z osobami biernymi – 54 proc. Ponieważ znaczną część transferów stanowią transfery przysługujące *ex definitione* osobom niezdolnym do pracy (np. eme-

Tablica 8.10: Dochody gospodarstw, dochody *per capita* (w PLN) oraz struktura dochodu (w proc. całkowitego dochodu) wg liczby osób w gospodarstwie.

	1	2	3	4	5	6+	Suma
Dochód gospodarstwa	1 012	1 911	2 284	2 439	2 541	3 000	2 089
Dochód per capita	1 012	955	761	610	508	450	681
Praca najemna	25.7	34.2	56.8	61.6	51.2	35.4	47.6
Praca na własny rachunek	4.6	5.9	9.8	10.9	8.1	6.0	8.2
Ubezpieczenia społeczne	63.5	51.9	21.9	12.7	16.3	20.6	29.1
Pomoc społeczna	4.0	4.3	5.4	6.0	7.8	10.1	5.9
Rolnictwo	2.1	3.8	6.2	8.7	16.6	27.9	9.2
Razem	100	100	100	100	100	100	100

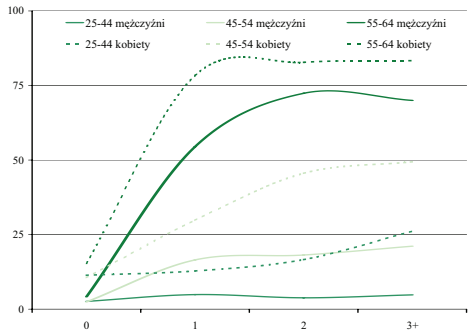
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

rytury i renty) lub osobom bezrobotnym (zasiłki dla bezrobotnych, niektóre inne świadczenia pomocy społecznej), nie jest to obserwacja zaskakująca.

W celu zbadania związków między źródłami dochodu gospodarstwa jako całości a postawami na rynku pracy poszczególnych jego członków, porównano aktywność zawodową osób w gospodarstwach domowych według liczby źródeł osiąganych dochodów z transferów.[12] Jak pokazano na Rysunku 8.4, nawet wśród osób mających wszystkie predyspozycje ku temu, by aktywnie poszukiwać zatrudnienia (tzn. pełnosprawnych[13] osób w gospodarstwach bez dzieci do lat 6), występowanie transferów społecznych istotnie zwiększa wskaźnik bierności. O ile w grupie wiekowej 25-44 efekt ten dotyczy przede wszystkim kobiet, to wśród osób starszych występuje zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn. Ponadto, choć wśród kobiet poniżej 55 roku życia drugi i trzeci transfer w rodzinie zwiększają nieco prawdopodobieństwo bierności, to wśród kobiet po 55 roku życia liczba transferów nie jest już różnicująca – jeden wpływa na szansę dezaktywizacji tak samo silnie jak dwa lub trzy. W przypadku mężczyzn efekt ten występuje z mniejszą siłą. Obserwacje te zgodne są z oszacowaniami modelu logitowego wpływu dochodu z rent lub emerytur na prawdopodobieństwo przepływu z zatrudnienia do bezrobocia, silniejszego wśród mężczyzn, którzy opuszczają rynek pracy uzyskując świadczenia. Prawdopodobnie kobiety otrzymujące świadczenia względnie częściej łączą ich otrzymywanie z pracą i część z nich dezaktywizuje się wraz z uzyskaniem świadczenia przez ich małżonka.

Trzeba podkreślić, że niższe zatrudnienie w gospodarstwach, które osiągają większą część swoich dochodów z transferów jest tylko z pozoru oczywiste. Ponieważ na Rysunku 8.4 uwzględniono tylko osoby pełnosprawne, będące w wieku produkcyjnym i nieposiadające małych dzieci, to wzrost prawdopodobieństwa ich bierności wraz ze wzrostem liczby transferów w gospodarstwie domowym (niekoniecznie własnych) należy przypisać dezaktywizującemu oddziaływaniu samych świadczeń. Wycofanie się z rynku pracy jest więc spowodowane występowaniem transferów, a a nie obiektywnych czynników pracę uniemożliwiających lub utrudniających (jak niepełnosprawność, wiek, dzieci). Spadek wskaźnika zatrudnienia, skorelowany z uzyskiwaniem transferów, właściwie tylko wśród mężczyzn w wieku 25-44 przekłada się w znacznie większym stopniu na wzrost wskaźnika bezrobocia niż bierności. Wśród mężczyzn w wieku 45-54 i kobiet 25-44 wzrost wskaźników bezrobocia jest porównywalny ze wzrostem bierności, w pozostałych grupach dominuje dezaktywizacja. Dane te są zbieżne z wcześniejszymi obserwacjami przedstawionymi w poprzednich podrozdziałach, wskazującymi na największy stopień bierności wśród osób starszych, w szczególności już powyżej 50 roku życia.

Rysunek 8.4: Wskaźnik bierności wg wieku w zależności od liczby źródeł transferów w gospodarstwie (tylko osoby pełnosprawne w gospodarstwach bez dzieci do lat 6)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

[12] Uwzględniono: emerytury (w tym wcześniejsze emerytury), renty inwalidzkie i rodzinne, zasiłki rodzinne, dodatki mieszkaniowe, zasiłki stałe i okresowe z pomocy społecznej oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Pominięto zasiłki chorobowe i macierzyńskie, ponieważ są siłą rzeczy związane z czasową biernością, zasiłki dla bezrobotnych, które z definicji związane są z aktywnością oraz zasiłki pielęgnacyjne i alimenty z funduszu alimentacyjnego.

[13] W BBGD kryterium określającym niepełnosprawność jest posiadanie orzeczenia o inwalidztwie, niepełnosprawności czy niezdolności do pracy – badana jest więc niepełnosprawność prawna, a nie biologiczna.

Tablica 8.11: Struktura dochodów gospodarstw domowych według liczby źródeł transferów w procentach łącznych dochodów (tylko gospodarstwa bez dzieci do lat 6 z biernymi osobami pełnosprawnymi w wieku 25-44, 45-54 lub 55-64 lat)

	25-44				45-54				55-64			
	0	1	2	3+	0	1	2	3+	0	1	2	3+
Praca	90	52	36	26	85	50	35	24	79	29	16	16
Ubezpieczenia społeczne	0	28	36	41	0	31	37	45	0	59	69	53
Świadczenia socjalne	2	6	14	25	5	7	15	25	10	5	7	18
Gospodarstwo rolne	8	14	13	8	9	11	13	5	10	7	7	12
Dochód per capita (PLN)	826	606	489	416	840	661	495	405	986	910	688	526
Osób w gospodarstwie	3.1	2.7	4.3	4.7	3.0	3.3	4.1	4.3	2.6	2.3	3	4.3
Gospodarstw w próbie	4874	4383	1487	301	4457	3587	926	177	1207	3523	920	110

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

Szczegółowa analiza źródeł dochodów gospodarstw, w których występują pełnosprawne osoby bierne w wieku 25-44 lat, pokazuje, że są to zwykle dochody z emerytur i rent (przypuszczalnie przede wszystkim starszych członków gospodarstw), choć w gospodarstwach uzyskujących dochód z dwóch lub trzech i więcej źródeł transferów, znacznie wyższe niż w całej populacji jest znaczenie transferów z pomocy społecznej (jest to odpowiednio 14 i 25 proc., zobacz Tablica 8.11). Najistotniejszymi transferami w ramach pomocy społecznej kierowanej do tej grupy są zasiłki rodzinne, świadczenia i zasiłki przedemerytalne, a także zasiłki stałe z pomocy społecznej oraz dodatki mieszkaniowe; w mniejszym stopniu – zasiłki dla bezrobotnych i alimenty z funduszu alimentacyjnego (obecnie nieistniejącego – wypłaty z tego funduszu zostały zastąpione zmodyfikowanymi dodatkami do zasiłków rodzinnych).

O ile dochody osiągane przez całe gospodarstwo mają znaczenie dla decyzji o aktywności wszystkich jego członków, to dla podaży pracy poszczególnych osób co najmniej równie ważne są takie czynniki jak obowiązki domowe, niepełnosprawność oraz indywidualne uprawnienia do transferów.

W próbie badanych gospodarstw, biernych zawodowo było blisko 45 proc. osób w wieku powyżej 15 lat, przy czym powodami bierności były najczęściej: pobieranie emerytury lub renty (49 proc.) oraz nauka (30 proc.). Pozostałe przyczyny przypadały na obowiązki domowe, chorobę lub niepełnoprawność oraz inne, nieokreślone w badaniu. Wśród pełnosprawnych osób w wieku 25-59 lat (kobiety) lub 25-65 (mężczyźni) wskaźnik bierności wyniósł niemal 18 proc., a głównymi przyczynami bierności były: obowiązki domowe (38 proc. grupy), pobieranie emerytury (33 proc.) oraz inne (24 proc.).[14]

W Tablicy 8.12 przedstawiono strukturę deklarowanych przyczyn bierności w poszczególnych grupach wiekowych według płci i występowania niepełnosprawności. Osoby niepełnosprawne charakteryzują się wysokim wskaźnikiem bierności i jako powód pozostawania poza rynkiem pracy wskazują, niezależnie od płci, zwykle otrzymywanie emerytury lub renty. Inaczej kształtują się te powody dla osób pełnosprawnych, wśród których płeć i wiek silnie różnicują przyczyny bierności. Dla pełnosprawnych kobiet do 55 roku życia stosunkowo istotne są obowiązki domowe, a także inne przyczyny, które – jak wspomniano – oznaczają przede wszystkim uprawnienia do zasiłków lub świadczeń przedemerytalnych. Deklaracje badanych pełnosprawnych kobiet w wieku 55-59 lat po-

[14] Przy czym kategoria inne w zestawieniu przyczyn bierności dla osób starszych oznacza przede wszystkim zasiłki i świadczenia przedemerytalne, dla młodszych w pewnym stopniu także pozostawanie na utrzymaniu. Niestety, w BBGD nie uwzględniono możliwości określenia zasiłku bądźświadczenia przedemerytalnego jako przyczyny bierności. Zobacz też uwagi do Tablicy 8.13.

Tablica 8.12: Wskaźnik bierności (proc. biernych w populacji) i struktura przyczyn bierności (proc. przyczyny w ogóle biernych) według płci, wieku i występowania niepełnosprawności.

	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	15+	15-64	25-59/64
Niepełnosprawni mężczyźni								
Wskaźnik bierności	64.7	68.1	71.8	74.3	88.1	74.6	70.6	69.5
Emeryt, rencista	81.4	80.0	86.3	87.4	92.6	80.1	75.5	80.5
Obowiązki domowe	0.0	0.2	0.7	0.2	0.5	0.4	0.3	0.4
Choroba, niesprawność	17.8	19.2	12.7	11.5	6.9	16.5	20.0	18.4
Inne	0.8	0.7	0.3	0.8	0.0	0.5	0.7	0.7
Niepełnosprawne kobiety								
Wskaźnik bierności	75.5	75.9	80.5	86.7	94.2	83.7	78.5	76.3
Emeryt, rencista	75.1	78.9	82.6	90.0	91.1	80.7	74.6	75.5
Obowiązki domowe	0.7	0.7	0.5	0.7	0.7	1.1	1.3	1.4
Choroba, niesprawność	23.9	18.7	15.9	9.3	7.5	15.8	20.7	22.0
Inne	0.2	1.6	1.0	0.0	0.6	0.8	0.9	1.1
Pełnosprawni mężczyźni								
Wskaźnik bierności	5.4	13.8	32.4	68.4	85.7	31.5	25.5	10.5
Emeryt, rencista	46.8	35.7	34.9	86.1	98.9	37.4	14.8	50.3
Nauka	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.6	69.3	4.4
Obowiązki domowe	7.5	2.1	0.4	0.4	0.2	0.7	0.9	2.7
Choroba, niesprawność	10.8	5.4	3.5	0.8	0.7	1.2	1.4	4.1
Inne	34.9	56.8	61.2	12.8	0.2	10.0	13.6	38.5
Pełnosprawne kobiety								
Wskaźnik bierności	16.3	32.6	65.3	85.5	93.1	47.2	40.1	24.9
Emeryt, rencista	7.3	16.7	84.0	91.4	93.4	40.7	21.7	26.0
Nauka	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	30.4	41.3	1.4
Obowiązki domowe	60.6	28.9	10.1	5.8	3.0	20.4	26.6	52.2
Choroba, niesprawność	6.6	4.0	1.4	1.1	1.8	1.5	1.4	2.8
Inne	25.5	50.4	4.5	1.7	1.8	7.1	9.0	17.6
Razem pełnosprawni								
Wskaźnik bierności	11.2	23.8	51.5	78.7	90.2	39.8	33.1	17.9
Emeryt, rencista	16.1	21.8	71.1	89.6	95.4	39.5	19.2	33.0
Nauka	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	37.9	51.7	2.3
Dom, rodzina	48.7	21.6	7.5	3.9	2.0	13.1	17.1	38.0
Choroba, niesprawność	7.6	4.4	2.0	1.0	1.4	1.4	1.4	3.1
Inne	27.6	52.2	19.5	5.5	1.2	8.2	10.7	23.6
Razem niepełnoprawni i pełnosprawni								
Wskaźnik bierności	18.9	34.8	58.9	79.0	90.6	44.8	37.5	25.0
Emeryt, rencista	46.2	48.9	76.3	89.3	94.5	48.7	31.0	50.1
Nauka	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	29.8	41.4	1.4
Dom, rodzina	25.2	11.7	4.8	2.9	1.6	10.3	13.7	24.0
Choroba, niesprawność	14.1	11.2	6.8	3.7	2.9	4.7	5.4	9.5
Inne	14.4	28.2	12.1	4.0	1.0	6.5	8.6	15.0

Dla osób niepełnosprawnych pominięto „naukę" w związku z minimalnym znaczeniem tej przyczyny bierności.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

zostają więc w pełnej zgodzie z obserwacjami zmian aktywności zawodowej na poziomie makro (por. Rysunek 8.2) – dowodząc, że podstawowym powodem ich bierności jest fakt pobierania emerytury lub renty.[15] Warto także zwrócić uwagę na to, że zarówno wskaźnik bierności jak liczba de-

[15] Konstrukcja BBGD wyklucza sytuację, w której osoba pełnosprawna pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy. Niemniej pod nazwą renty występują – dotyczy to w zasadzie wyłącznie kobiet – również renty rodzinne.

Tablica 8.13: Struktura osób biernych według deklarowanych głównych źródeł utrzymania według płci i i wieku (proc. osób biernych w danej grupie)

	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	15+	15-64	25-59/64
Mężczyźni								
Emerytura FUS	45.8	34.9	34.0	81.1	84.7	33.0	14.0	47.5
Emerytura KRUS	0.0	0.0	0.4	5.4	14.8	4.4	0.6	2.0
Renta rodzinna	0.0	0.0	0.4	0.0	0.1	3.3	4.5	0.3
Zasiłek dla bezrobotnych	2.1	3.5	0.8	0.0	0.0	0.5	0.7	1.8
Inne FP	12.0	40.8	56.4	11.3	0.0	5.4	7.4	25.1
Świadczenia z pomocy społ.	2.6	2.5	1.2	0.3	0.1	2.4	3.3	2.3
Pozostawanie na utrzymaniu	29.2	13.4	5.6	1.6	0.2	47.0	64.1	17.5
Pozostałe dochody	8.3	4.8	1.2	0.4	0.0	3.9	5.4	3.5
Kobiety								
Emerytura FUS	5.8	11.1	73.7	74.9	57.3	28.3	18.0	21.7
Emerytura KRUS	0.0	0.1	5.1	9.6	19.6	6.4	1.7	1.3
Renta rodzinna	5.3	6.8	7.0	9.4	19.0	9.3	5.9	4.2
Zasiłek dla bezrobotnych	1.5	0.8	0.3	0.0	0.0	0.6	0.8	1.6
Inne FP	15.8	45.2	2.0	0.0	0.0	3.5	4.8	11.1
Świadczenia z pomocy społ.	4.5	2.5	0.6	0.4	0.2	5.1	6.9	9.5
Pozostawanie na utrzymaniu	62.7	31.9	10.9	5.5	3.9	43.1	57.1	47.5
Pozostałe dochody	4.4	1.6	0.5	0.1	0.0	3.6	4.9	3.2
Razem								
Emerytura FUS	14.8	17.6	63.2	77.0	67.6	30.0	16.5	29.1
Emerytura KRUS	0.0	0.1	3.8	8.2	17.8	5.7	1.3	1.5
Renta rodzinna	4.1	5.0	5.2	6.2	11.9	7.1	5.4	3.1
Zasiłek dla bezrobotnych	1.6	1.5	0.4	0.0	0.0	0.6	0.8	1.6
Inne FP	14.9	44.0	16.4	3.9	0.0	4.2	5.7	15.1
Świadczenia z pomocy społ.	4.1	2.5	0.8	0.3	0.2	4.1	5.6	7.4
Pozostawanie na utrzymaniu	55.2	26.9	9.5	4.2	2.5	44.5	59.7	38.9
Pozostałe dochody	5.3	2.5	0.7	0.2	0.0	3.8	5.1	3.3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

klaracji wskazujących na emeryturę lub rentę jako jej główną przyczynę, znacznie wzrasta z chwilą przekroczenia 55 roku życia tj. granicy, po przekroczeniu której według obowiązujących przepisów znaczna część kobiet może ubiegać się o wcześniejszą emeryturę.

Dezaktywizacja mężczyzn występuje w podobnej skali, jednak o około 5 lat później niż w wypadku kobiet, co wiązać należy z wyższym właśnie o lat 5 ustawowym wiekiem emerytalnym mężczyzn i wymaganiami stażowo-wiekowymi w przypadku zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Dane te sugerują, że mężczyźni praktycznie nie są bierni z powodów związanych z obowiązkami domowymi, oraz, że relatywnie wcześniej (w porównaniu do kobiet) dla ich dezaktywizacji nabierają znaczenia emerytury, przy istotnej wadze innych przyczyn. Powodem zróżnicowania wagi poszczególnych świadczeń jest ich odmiennie określona w legislacji dostępność dla kobiet i mężczyzn (por. Rozdział 3).

Uzupełnieniem danych na temat przyczyn bierności są informacje odnośnie głównych źródeł dochodu pełnosprawnych osób biernych.[16] Jak przedstawiono w Tablicy 8.13, dla pełnosprawnych osób biernych w wieku 25-59/64 podstawowym źródłem dochodu jest pozostawanie na utrzymaniu (38.9 proc.), co niemal dokładnie odpowiada udziałowi osób biernych z powodu obowiązków domowych (zob. Tablica 8.12) i dotyczy przede wszystkim kobiet. Kolejnym istotnym czynnikiem są

[16] (Osoby niepełnosprawne w dalszej analizie pominięto, ponieważ w ich przypadku zachodzi duża jednorodno ść głównych źródeł dochodu. Są to przede wszystkim renty (72.0 proc. niepełnosprawnych osób biernych, wliczono FUS, KRUS oraz rodzinne) oraz emerytury (FUS i KRUS łącznie 19.4 proc.).

emerytury, które są źródłem dochodu 30.6 proc. osób biernych (łącznie z FUS i KRUS) oraz inne świadczenia z Funduszu Pracy – 15.1 proc. Znaczenie emerytur i świadczeń FP dla bierności jest znacznie większe w wypadku mężczyzn niż kobiet i relacja ta utrzymuje się również po wyłączeniu z obu grup osób biernych pozostających na utrzymaniu – w takim przypadku emerytury są głównym źródłem dochodu 57.5 proc. mężczyzn i 41.3 proc. kobiet, a inne dochody z FP odpowiednio 30.5 i 21.1 proc. Należy jednak poczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, mężczyźni w wieku przedemerytalnym charakteryzują się większą aktywnością, w związku z tym w poniższym zestawieniu stanowią zaledwie ok. 29 proc. próby, a po drugie z próby tej wyłączono osoby posiadające zaświadczenie o niezdolności do pracy, a zatem pobierające renty z tytułu niezdolności do pracy, których beneficjentami częściej są mężczyźni. Tak więc względnie większe znaczenie emerytur dla mężczyzn nie oznacza ich łatwiejszej dostępności dla tej grupy, a jedynie, że jest to – wraz z świadczeniami z FP – istotny czynnik wpływający na dezaktywizację mężczyzn, która zachodzi jednak na mniejszą skalę (a przede wszystkim później) niż wśród kobiet, co zostało pokazane w poprzednim rozdziale, a także w Tablicy 8.12.

Warto spostrzec względnie wysoką wagę rent rodzinnych jako determinanty bierności kobiet, a także niewielkie znaczenie dochodów z pomocy społecznej dla wszystkich grup.[17] Ocena znaczenia poszczególnych świadczeń dla dezaktywizacji według płci i wieku prowadzi do wniosków spójnych z wynikającymi z analizy wielkości napływów i zasobów świadczeniobiorców poszczególnych transferów społecznych. Pozwala ona jednak wyróżnić, które świadczenia oddziałują relatywnie mocniej na aktywność zawodową różnych typów gospodarstw domowych.

8.5.3 Dochody z pracy versus dochody z transferów dla wybranych grup

O decyzji odnośnie korzystania ze świadczeń społecznych i opuszczenia rynku pracy decyduje nie tylko dostępność świadczeń, ale także zapewniany przez nie dochód, czy też raczej stosunek dochodów z transferów do wcześniej uzyskiwanych dochodów z pracy. Relacja ta wpływa na decyzje o aktywności i kształtuje elastyczność podaży pracy, gdyż determinuje relatywne poziomy konsumpcji możliwe do osiągnięcia w przypadku podjęcia pracy i bierności zawodowej (szerzej problem ten omówiony jest w Części I). Jak wykazano wcześniej, dezaktywizacji w Polsce ulegają przede wszystkim osoby starsze, lecz w większym stopniu dotyczy ona osób gorzej wykształconych, o niższych (potencjalnych) dochodach i bardziej zagrożonych utratą pracy.

Na podstawie danych BBGD dokonano zatem porównania dochodów dwuosobowych gospodarstw domowych z obiema osobami pracującymi lub niepracującymi (bezrobotnymi i biernymi), rozróżnionych według wykształcenia osoby o niższym poziomie wykształcenia.[18] Badaną próbę zawężono do gospodarstw, w których obie osoby mają powyżej 44 i poniżej 60 (w wypadku kobiet) lub 65 lat (w wypadku mężczyzn), ta grupa jest bowiem (jak to wynika z poprzednio przeprowadzonej analizy) najbardziej narażona na opuszczenie rynku pracy. Spośród gospodarstw pracujących wyłączono gospodarstwa łączące dochody z pracy z dochodami z transferów, z próby wykluczono także gospodarstwa osiągające dochody z rolnictwa.[19] Dla każdego typu gospodarstw określono średni dochód i dokonano porównania dochodu gospodarstw niepracujących z dochodem gospodarstw pracujących (zob. Tablica 8.14).

Prezentowany w Tablicy stosunek wynagrodzeń osób niepracujących do wynagrodzeń osób pracujących określić można *quasi* stopą zastąpienia – ukazano, jakie są dochody zbliżonych typów gospodarstw w zależności od stanu na rynku pracy. Osoby lepiej wykształcone osiągają wyższe dochody zarówno z pracy, jak i z transferów, jednak zróżnicowanie dochodów z pracy jest znacznie wyższe od zróżnicowania dochodów z transferów – w związku z tym *quasi* stopy zastąpienia są znacznie wyższe dla gospodarstw osób o niższym wykształceniu, dla których dezaktywizacja jest

[17] Co nie znaczy, że nie odgrywają one roli jako źródło dochodu osób biernych – nie stanowią jednak ich głównego źródła utrzymania.

[18] Przykładowo, grupa wyższe oznacza dwie osoby z wyższym wykształceniem, grupa średnie – osobę z wykształceniem średnim i osobę o wykształceniu średnim lub niższym.

[19] Tak skonstruowana próba liczy 850 gospodarstw, w tym 273 gospodarstwa pracowników i 577 gospodarstw osób niepracujących.

Tablica 8.14: Miesięczny dochód (w PLN) dwuosobowych gospodarstw z dwoma osobami pracującymi lub niepracującymi według wykształcenia osoby gorzej wykształconej

	Pracujący		Niepracujący		Relacja dochodów (w proc.)
	Dochód	Liczba	Dochód	Liczba	
Wyższe	4 319	107	2 306	56	53.4
Policealne	2 804	15	1 781	20	63.5
Średnie zawodowe	2 805	88	1 634	154	58.3
Średnie	2 821	18	1 515	43	53.7
Zawodowe	1 914	41	1 359	227	71.0
Podstawowe	1 297	4	1 131	77	87.1
Razem	3 244	273	1 520	577	46.9

Tylko osoby w wieku 45-59/64. Z próby usunięto gospodarstwa osiągające dochody z rolnictwa (wszystkie gospodarstwa) oraz osiągające dochody z innych niż praca źródeł (dla gospodarstw osób pracujących).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

stosunkowo atrakcyjniejsza. Częściowo może wynikać to z konstrukcji formuł emerytalno-rentowych, które prowadzą do istotnej redystrybucji pomiędzy beneficjentami i ograniczają wariancję rozkładu wysokości świadczeń, w porównaniu do wariancji rozkładu wynagrodzeń.[20] Najistotniejszymi źródłami dochodów gospodarstw niepracujących są bowiem w rozpatrywanej próbie emerytury (53 proc. dochodów), renty (27 proc.) oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne (13 proc.), co potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia o wysokiej istotności tych transferów jako determinant bierności. O większej atrakcyjności dezaktywizacji dla gospodarstw słabiej wykształconych świadczy też rosnący wraz z quasi stopą zastąpienia stosunek liczby gospodarstw osób niepracujących do pracujących.

Powyższe zestawienie pozwala porównać relatywny poziom dochodu tak zdefiniowanych, hipotetycznych gospodarstw domowych. Jednakże w ramach każdej z wyróżnionych grup, gospodarstwa „pracujące" mogą różnić się od gospodarstw „niepracujących" charakterystykami decydującymi o produktywności, wysokości zarobków, stabilności zatrudnienia i perspektywach na rynku pracy. Potencjalna autoselekcja w ramach obu podgrup sprawia, iż hipotetyczne gospodarstwo „niepracujące", w przypadku podjęcia zatrudnienia może osiągnąć dochody niższe niż gospodarstwo „pracujące" i także z tego względu jego członkowie są bezrobotni lub bierni. Zwłaszcza wśród osób z wykształceniem wyższym na zakończenie aktywności zawodowej mogą decydować się gospodarstwa doświadczające w rzeczywistości znacznie wyższej stopy zastąpienia niż ukazana w Tablicy. Dlatego powyższe wyniki należy traktować ostrożnie i jako komplementarne zarówno wobec wcześniejszych analiz, jak i wobec stanowiących przedmiot kolejnego podrozdziału stóp zastąpienia w systemie zabezpieczenia społecznego.

8.6 Stopy zastąpienia w systemie zabezpieczenia społecznego

Do porównania relacji między dochodami z pracy i możliwymi do osiągnięcia z innych źródeł, jak renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki lub świadczenia przedemerytalne, czy też wcześniejsze emerytury należy posłużyć się stopami zastąpienia dla danej jednostki. Pozwalają one uchwycić relację między dochodem ze świadczeń a z dochodem z pracy, przy uwzględnieniu wieku i stażu pracy danej osoby, które to czynniki uwzględniane są w formułach określających wysokość należnych świadczeń. Ocena finansowych bodźców do dezaktywizacji różnego typu gospodarstw domowych, wynikająca z uprawnień do wymienionych transferów oraz interakcji pomiędzy poszczególnymi składowymi systemu zabezpieczenia społecznego jest ostatnim punktem analizy znaczenia, jakie ma on dla niskiej aktywności zawodowej w Polsce. Analiza ta umożliwia detaliczną oceną funkcjonowania poszczególnych transferów, co jest zadaniem kolejnego rozdziału.

[20] Należy jednak pamiętać, że wśród osób o wykształceniu wyższym zróżnicowanie dochodów jest znacznie wyższe niż w grupie gorzej wykwalifikowanej, a przez to osoby pozostające w zatrudnieniu mogą być relatywnie lepiej wynagradzane.

Zgodnie z metodologią przyjętą przez OECD,[21] wyznaczono stopy zastąpienia dla 6 typów gospodarstw domowych wyróżnionych na podstawie osiąganych zarobków, stanu cywilnego i liczby posiadanych dzieci:

- osoba samotna osiągająca wynagrodzenie równe średniej krajowej,[22]
- małżeństwo bezdzietne z jedną osobą pracującą i osiągającą wynagrodzenie równe średniej krajowej,
- małżeństwo z dwójką dzieci, jedną osobą pracującą i osiągającą wynagrodzenie równe średniej krajowej,
- osoba samotna z dwójką dzieci osiągająca wynagrodzenie równe średniej krajowej,
- małżeństwo bezdzietne z dwiema osobami pracującymi i osiągającymi wynagrodzenie równe 2/3 średniej krajowej,
- małżeństwo z dwójką dzieci z dwiema osobami pracującymi i osiągającymi wynagrodzenie równe 2/3 średniej krajowej.

Pewne świadczenia, jak zasiłki rodzinne oraz dodatki mieszkaniowe, przyznawane są w przypadku spełnienia określonych legislacyjnie kryteriów odnośnie dochodu *per capita* gospodarstwa lub liczby dzieci (w przypadku zasiłków rodzinnych) i dostępne są zarówno pracującym, bezrobotnym i biernym zawodowo. Wpływają więc one na relacje netto pomiędzy sumą dochodów osiąganych w przypadku podjęcia pracy i pozostawania poza zatrudnieniem. Uwzględniono także świadczenia z pomocy społecznej, w szczególności zasiłki okresowe, będące źródłem dochodu na przykład osób pozostających bez pracy i nie uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych. Ponieważ zasiłki okresowe przyznawane są zazwyczaj na okresy kilkumiesięczne, a ich wysokość zależy od dyskrecjonalnej decyzji ośrodka pomocy społecznej przyznającego świadczenie danej osobie,[23] konieczne jest przyjęcie pewnych założeń odnośnie wysokości tych świadczeń i długości ich wypłacania.

Analizowane są stopy zastąpienia w kategoriach rocznych, zatem zakłada się, iż osoby niepracujące nie podejmują zatrudnienia w przeciągu roku i w związku z tym otrzymują zasiłek okresowy przez cały rok. Wysokość świadczeń zależy od sytuacji finansowej danego ośrodka pomocy społecznej, przy czym w gminach bogatszych wypłacane są z reguły zasiłki wyższe. Dokonano zatem założenia, iż przybliżeniem sytuacji budżetowej gmin jest stopa bezrobocia – gminy, w których stopa bezrobocia niższa jest od 125 procent średniej krajowej uznane są za gminy względnie „bogate", te, w których stopa bezrobocia kształtuje się między 125 procent średniej krajowej a jej dwukrotnością uznano za gminy „średnio zamożne", a te, gdzie stopa bezrobocia przewyższa dwukrotnie średnią krajową – za gminy „biedne". Podział ten zgodny jest z różnicowaniem długości okresu uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych, który przysługuje co najwyżej przez 6 miesięcy w tak zdefiniowanych gminach „bogatych", przez 12 miesięcy w gminach „średnio zamożnych" i przez 18 w gminach „biednych". Założono, iż w gminach „biednych" zasiłki okresowe wypłacane są w wysokości 0.5, w gminach „średnio zamożnych" w wysokości 0.6, a w gminach „bogatych" – 0.75 maksymalnej kwoty.[24] Wysokość dodatku mieszkaniowego zależy od wielkości mieszkania, więc zgodnie jest z metodologią OECD przyjęto, iż każde gospodarstwo otrzymuje dodatek równy przeciętnemu dodatkowi wypłaconemu w danym roku. W celu skrócenia zapisu, w prezentowanych Tablicach przeciętne wynagrodzenie oznaczane będzie skrótem „APW". Przedstawione zostaną stopy zastąpienia netto po uwzględnieniu transferów w roku 2004.[25]

[21] Metodologię obliczania stóp zastąpienia znaleźć można w cyklicznych publikacjach OECD Benefits and Wages.

[22] W obliczeniach użyto średniego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, publikowanego przez GUS.

[23] Ustawowo określona jest jedynie dolna i górna granica wysokości świadczenia, które wypłacane jest w wysokości do różnicy między kryterium dochodowym uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej a dochodem *per capita* gospodarstwa domowego.

[24] Przyjęcie takich parametrów pozwala uzyskać wysokości świadczeń przysługujących hipotetycznym gospodarstwom, które przeciętnie zbliżone są do średniej wysokości zasiłku okresowego przyznanego z powodu braku możliwości zatrudnienia wypłacanego w roku 2002 i 2003.

[25] Obliczono stopy zastąpienia dla okresu 1997-2004. Ze względu na ich stabilność w czasie prezentowane są stopy dla roku 2004. Jeżeli dla danego typu gospodarstwa zachodzić będą istotne zmiany stopy zastąpienia, zostanie to zaznaczone w tekście.

Zasiłki dla bezrobotnych oraz świadczenia dla bezrobotnych bez prawa do zasiłku

Tablica 8.15 prezentuje stopy zastąpienia w roku 2004 dla bezrobotnych, w podziale na 6 typów gospodarstw, 3 rodzaje gmin oraz osoby uprawnione do zasiłku dla bezrobotnych i bez prawa do zasiłku. Prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnym, którzy nie spełniają warunku odprowadzania składek na ubezpieczenie od bezrobocia łącznie przez okres co najmniej 365 dni, w przeciągu 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania (np. osoby młode, bez doświadczenia zawodowego), ale też osobom, którym prawo do zasiłku wygasło (czyli np. długotrwale bezrobotnym) lub pozbawionym prawa do zasiłku. Zakłada się ponadto, iż jeżeli oboje małżonków pracuje, to także oboje tracą oni pracę.

Głównym źródłem dochodu osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku jest zasiłek okresowy z pomocy społecznej, który stanowi od 60 do 70 procent dochodu hipotetycznych gospodarstw, oraz dodatek mieszkaniowy, który przysługuje wszystkim 6 typom gospodarstw. Ponadto gospodarstwa, w których są dzieci, otrzymują zgodnie z modelem zasiłek rodzinny niezależnie od stanu na rynku pracy. Stopy zastąpienia dla osób bez praw do zasiłku należy uznać za niskie, gdyż kształtują się one pomiędzy 23 procent (bezdzietne małżeństwo, oboje małżonków pracuje zarabiając 2/3 przeciętnego wynagrodzenia) a 44 procent (małżeństwo z dwójką dzieci, jedna osoba pracuje zarabiając przeciętne wynagrodzenie) w przypadku regionów „biednych" oraz pomiędzy 31 a 59 procent dla tych samych typów gospodarstw w regionach „bogatych". Kluczowe znaczenie dla stopy zastąpienia ma potencjalna wysokość zasiłku z pomocy społecznej – im wyższy udział tego zasiłku w całości dochodów gospodarstwa, tym wyższa stopa zastąpienia.

Stopy zastąpienia wyższe są w przypadku gospodarstw, gdzie uprzednio pracowała jedna osoba, co wskazuje, iż w ich przypadku dezaktywizacyjne oddziaływanie otrzymywanych świadczeń może być mocniejsze. Wydaje się zatem możliwe, że w niektórych przypadkach pomoc społeczna odgrywa dezaktywizującą rolę, szczególnie w przypadku rodzin mających dzieci, gdyż stopy zastąpienia najwyższe są właśnie w przypadku gospodarstw rodziców. Sięgają one 60 procent w gminach „bogatych", gdyż zależą silnie od wysokości przyznanych zasiłków okresowych z pomocy społecznej. Z drugiej strony, system zabezpieczenia społecznego nie wpływa raczej negatywnie na podaż pracy osób samotnych i bezdzietnych małżeństw.[26] W świetle faktu, iż zasiłki okresowe wypłacane są w znaczącej większości osobom należących do gospodarstw domowych plasujących się w pierwszym decylu rozkładu dochodów ogółem, podejrzewać można, że ich dezaktywizujące znaczenie ograniczone jest do szczególnych wypadków. W przypadku dodatków mieszkaniowych oraz rodzinnych utrata dochodu z tego źródła w wyniku podjęcia pracy może mieć miejsce względnie częściej, gdyż wypłacane są one gospodarstwom mieszczącym się głównie w pierwszych trzech decylach tego rozkładu (por. podrozdział 3.10).

Powyższe analizy dotyczyły osób bez uprawnień do zasiłku. Stopy zastąpienia dla bezrobotnych pobierających zasiłek są w każdym przypadku wyższe niż stopy zastąpienia osób bez takich uprawnień, a zróżnicowanie tych wielkości największe jest w regionach o stopie bezrobocia dwukrotnie przekraczającej średnią krajową. Wynika to z jednolitej wysokości zasiłku we wszystkich typach gmin i niższych świadczeń z pomocy społecznej w gminach „biednych".

Ponieważ w regionach o stopie bezrobocia poniżej średniej krajowej zasiłek przysługuje przez 6 miesięcy, stopa zastąpienia jest w nich niższa regionach niż w pozostałych, gdzie zasiłek wypłacany jest przez 12 lub 18 miesięcy. Jednakże uwzględnienie dochodów w przeciągu całego roku sprawia, że bezrobotni otrzymujący zasiłek przez 6 miesięcy otrzymują wyższe potencjalne świadczenia z pomocy społecznej i z tego względu stopy zastąpienia w niektórych przypadkach są jednolite pomiędzy wyróżnionymi gminami (por. Tablica 8.15).

Stopy zastąpienia w przypadku osoby samotnej oraz bezdzietnego małżeństwa z jedną osobą pracującą, są znacznie niższe niż w pozostałych przypadkach, ponieważ gospodarstwa tego typu osiągają dochody jedynie z zasiłku dla bezrobotnych i dodatków mieszkaniowych. Pozostałe typy gospodarstw otrzymują także zasiłki rodzinne i ewentualnie zasiłki okresowe z pomocy

[26] Niskie stopy zastąpienia w przypadku bezdzietnego małżeństwa zarabiającego 2/3 wynagrodzenia przeciętnego oznaczają dochód per capita w wysokości 475 PLN miesięcznie.

Tablica 8.15: Stopy zastąpienia dla osób bezrobotnych w zależności od prawa do zasiłku w roku 2004.

	Wysoka stopa bezrobocia		Przeciętna stopa bezrobocia		Niska stopa bezrobocia	
	Bez prawa do zasiłku	Zasiłek	Bez prawa do zasiłku	Zasiłek	Bez prawa do zasiłku	Zasiłek
Osoba samotna, APW	25	40	28	35	32	37
Małżeństwo bezdzietne, 1 osoba pracująca, APW	30	46	35	47	41	46
Małżeństwo, 2 dzieci, 1 osoba pracująca, APW	44	58	50	61	59	64
Osoba samotna, 2 dzieci, APW	37	50	41	52	49	53
Małżeństwo bezdzietne, 2 osoby pracujące, 2/3 APW	23	59	26	51	31	38
Małżeństwo, 2 dzieci, 2 osoby pracujące, 2/3 APW	34	57	39	55	46	52

Źródło: Opracowanie własne.

społecznej. Wskazuje to, że o ile stopa zastąpienia dla zasiłku dla bezrobotnych jest relatywnie niska, rzędu 40 procent, to wzrasta ona istotnie w przypadku uprawnień do innych transferów, których otrzymywanie powiązane jest z dochodem *per capita*, co znacznie podnosi stopy zastąpienia gospodarstw posiadających dzieci, nawet do poziomu 60 procent. W rezultacie kluczowy dla dezaktywizacyjnego wpływu otrzymywanych transferów może nie być zasiłek dla bezrobotnych, lecz utrata świadczeń z pomocy społecznej lub dodatków mieszkaniowych, w przypadku podjęcia zatrudnienia i wzrostu dochodu ponad poziom uprawniający do tych świadczeń. Zasiłki rodzinne wydają się mieć znikomy wpływ, ponieważ uprawnione są do nich zarówno gospodarstwa „pracujące", jak i „niepracujące".

Renty z tytułu niezdolności do pracy

Stopy zastąpienia dla rent z tytułu niezdolności do pracy obliczono dla analogicznych gospodarstw jak poprzednio oraz dla osoby samotnej zarabiającej 2/3 przeciętnego wynagrodzenia. Wysokość renty zależna jest od stażu pracy oraz relacji pomiędzy podstawą wymiaru renty a kwotą bazową (czyli dochodami jednostki a przeciętnym wynagrodzeniem po odjęciu składek na ubezpieczenia społeczne). Rozpatrzono więc trzy poziomu stażu składkowego (15, 20 oraz 30 lat),[27] zakładając, iż każda z jednostek posiada 5 lat stażu nieskładkowego lub hipotetycznego, a relacja między podstawą jej renty i kwotą bazową była w przeszłości identyczna jak w ostatnim roku pracy. Rozpatrywane są renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Wprzypadku małżeństw, w których oboje małżonków pracuje, założono, iż oboje ubiegają się o rentę i mają identyczny staż składkowy. Ponieważ formuła determinująca wysokość emerytury jest analogiczna do formuły rentowej, stopy zastąpienia dla wcześniejszych emerytur są takie same jak rozważane w odniesieniu do rent w przypadku osób o identycznym okresie składkowym, natomiast w przypadku osób o dłuższym okresie składkowym – wyższe.

Stopy zastąpienia dla rent z tytułu niezdolności do pracy wyższe są dla każdego typu gospodarstwa od stóp dla zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń otrzymywanych przez osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku (por. Tablice 8.15 oraz 8.16). Świadczy to o silnie dezaktywizującym oddziaływaniu systemu rentowego na aktywność zawodową osób starszych, które mogą ubiegać się o rentę, zwłaszcza w przypadku małżeństw. Stopy zastąpienia rosną oczywiście wraz z wydłużaniem okresu stażowego, jednak konstrukcja formuły emerytalno-rentowej, sprawiająca, iż wraz z wydłużaniem się okresu stażowego emerytura wzrasta mniej niż proporcjonalnie oraz uwzględ-

[27] Przeciętny staż mężczyzn, którym przyznano renty z tytułu niezdolności do pracy wynosi w ostatnich latach około 28 lat, w przypadku kobiet jest to około 22 lat (dane ZUS).

Tablica 8.16: Stopy zastąpienia dla rent z tytułu niezdolności do pracy w roku 2004.

	15 lat sta»u	20 lat sta»u	30 lat sta»u
Osoba samotna, APW	48	54	67
Osoba samotna, 2/3 APW	74	80	78
Małżeństwo bezdzietne, 1 osoba pracująca, APW	56	62	74
Małżeństwo, 2 dzieci, 1 osoba pracująca, APW	64	67	72
Osoba samotna, 2 dzieci, APW	58	60	71
Małżeństwo bezdzietne, 2 osoby pracujące 2/3, APW	60	66	78
Małżeństwo, 2 dzieci, 2 osoby pracujące 2/3, APW	64	70	81

Źródło: Opracowanie własne.

nienie innych świadczeń sprawiają, iż wzrost stóp zastąpienia wraz z wydłużaniem się okresu stażowego jest względnie niewielki – wzrost stażu o 10 lat podnosi stopę zastąpienia o 10 punktów procentowych. Ponieważ renta zapewnia dochód stabilny, można uznać, iż skłania do dezaktywizacji już w momencie uzyskania około 20 letniego stażu (por. Tablica 8.16).

System rentowy odgrywa też rolę redystrybucyjną, o czym świadczy porównanie stóp zastąpienia pomiędzy analogicznymi gospodarstwami różniącymi się wysokością zarobków – gospodarstwa zarabiające 66.7 przeciętnego wynagrodzenia mają wyższe stopy zastąpienia od osiągających przeciętne wynagrodzenie, niezależnie od innych czynników. Różnica pomiędzy stopą zastąpienia osób samotnych wynika jednak także z dodatku mieszkaniowego przysługującego osobie o niższych zarobkach. Uprawnień do innych transferów społecznych, jak zasiłki rodzinne i dodatki mieszkaniowe wydają się jednak wpływać na stopy zastąpienia w mniejszym stopniu niż w poprzednim przypadku, gdyż wszystkie gospodarstwa posiadające dzieci otrzymują te świadczenia zarówno pobierając rentę, jak i pracując.[28] Co więcej, pracujące bezdzietne małżeństwo zarabiające 2/3 przeciętnego wynagrodzenia, którego stopa zastąpienia należy do najwyższych i sięga 80 procent, nie ma uprawnień do żadnych innych świadczeń. Wskazuje to na znaczne impulsy do dezaktywizacji wywoływane przez system rentowy wśród osób o względnie niskich zarobkach i przynajmniej kilkunastoletnim stażu pracy i mających szanse na uznanie ich za niezdolnych do pracy.[29] Kluczowe dla wpływu systemu rentowego na aktywność zawodową takich osób wydaje się być orzecznictwo o niezdolności do pracy, gdyż sam aspekt finansowy rent skłania do opuszczenia rynku pracy.

Zasiłki i świadczenia przedemerytalne

Dla lat 1997-2001 obliczono także stopy zastąpienia dla zasiłków przedemerytalnych, przyjmując iż wypłacane są one w wysokości 120 procent należnego zasiłku dla bezrobotnych, co było minimalną kwotą zasiłku. W przypadku przyznania zasiłku wyższego, stopy zastąpienia oczywiście rosną. Ponieważ zróżnicowanie wysokości zasiłku przedemerytalnego i zasiłku dla bezrobotnych wpływa na zmianę wysokości świadczeń z tytułu innych uprawnień jedynie w przypadku wysokości zasiłków okresowych z pomocy społecznej, więc w przypadku, gdy świadczenia te ulegają obniżce w porównaniu z gospodarstwami uprawnionymi do zasiłku dla bezrobotnych, stopa zastąpienia netto uwzględniająca wszystkie transfery nie ulega zmianie.[30] Jednakże w przypadku gospodarstw nie otrzymujących zasiłków z pomocy społecznej, zasiłki przedemerytalne, wyższe od zasiłków dla bezrobotnych o co najmniej 20 procent, generują już dla najniższego możliwego

[28] Należy także podkreślić, iż w porównaniu do lat 2002 i 2003 stopy zastąpienia dla osoby samotnej zarabiającej 100 procent przeciętnego wynagrodzenia obniżyły się w roku 2004 o kilka punktów procentowych ze względu na utratę uprawnień do dodatku mieszkaniowego. W przypadku małżeństw bezdzietnych, gdzie jedna osoba zarabia przeciętne wynagrodzenie, stopy zastąpienia wzrosły o 3 punkty procentowe mimo identycznych uprawnień do innych świadczeń, a w pozostałych przypadkach są stabilne w czasie.

[29] Należy przy tym podkreślić, iż w roku 2003 około 35 procent zatrudnionych zarabiało poniżej 2/3 przeciętnego wynagrodzenia (GUS 2003).

[30] Wynika to z założenia, że wraz ze wzrostem dochodu *per capita* gospodarstwa domowego maleje wysokość zasiłku okresowego z pomocy społecznej. Można jednak przypuszczać, iż zasiłki wypłacane przez z tytułu braku możliwości zatrudnienia w danej gminie są względnie jednolite i osoby, krórych dochód *per capita* różni się o kilkanaście procent otrzymują identyczne zasiłki. W takiej sytuacji stopa zastąpienia dla zasiłków przedemerytalnych będzie wyższa od stopy zastąpienia dla zasiłków dla bezrobotnych o kilka punktów procentowych.

Tablica 8.17: Stopy zastąpienia dla świadczeń przedemerytalnych do roku 2004 i w roku 2004.

	30 lat stażu (kobiety)		35 lat stażu (mężczyźni)	
	Przed rokiem 2004	2004	Przed rokiem 2004	2004
Osoba samotna, APW	54	48	59	48
Osoba samotna, 2/3 APW	78	71	83	71
Małżeństwo bezdzietne, 1 osoba pracująca, APW	62	49	67	49
Małżeństwo, 2 dzieci, 1 osoba pracująca, APW	64	60	66	60
Osoba samotna, 2 dzieci, APW	60	54	65	54
Małżeństwo bezdzietne, 2 osoby pracujące 2/3, APW	63	64	68	64
Małżeństwo, 2 dzieci, 2 osoby pracujące 2/3, APW	67	61	72	61

Źródło: Opracowanie własne.

poziomu zasiłku stopę zastąpienia wyższą o kilka punktów procentowych. W rezultacie stopy te kształtują się na poziomie 45-55 procent w zależności od typu gospodarstwa. Podjęta analiza nie uwzględnia jednak znaczenia długości okresu uprawnień, który w przypadku zasiłku dla bezrobotnych jest ograniczony do 6, 12 lub 18 miesięcy, natomiast zasiłek przedemerytalny przysługuje do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego. W związku z tym, długookresowa stopa zastąpienia jest znacznie wyższa w przypadku zasiłku przedemerytalnego.

Wysokość świadczenia przedemerytalnego wynosiła do 2004 roku 80 procent kwoty emerytury, nie mniej jednak niż odpowiednia wysokość zasiłku przedemerytalnego oraz między 120 a 200 procent zasiłku dla bezrobotnych. Od roku 2004 wysokość świadczenia ustalona jest na 670 PLN. Zmiana ta powoduje znaczny spadek stóp zastąpienia dla wszystkich gospodarstw. Tablica 8.17 zawiera zatem stopy zastąpienia obliczone dla analogicznych typów gospodarstw domowych jak dla rent z tytułu niezdolności do pracy, rozważane są jednak osoby o stażu 30-letnim (wymóg stażowy dla kobiet) oraz 35-letnim (wymóg stażowy dla mężczyzn), czyli jednostki, które nabywają uprawnienia do świadczenia przedemerytalnego.[31] Formuła determinująca wysokość emerytury jest analogiczna jak w przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy, a żadne z powyższych ograniczeń wysokości świadczenia nie jest wiążące dla rozważanych typów gospodarstw.

W związku z tym, stopy zastąpienia są niższe dla świadczeń przedemerytalnych (w porównaniu ze stopami zastąpienia rent przysługujących osobom o 30-letnim stażu) o około 10 punktów procentowych, za wyjątkiem małżeństw o niskich dochodach, gdy sięgają 15 punktów procentowych, oraz z drugiej strony, osoby samotnej zarabiającej 2/3 przeciętnego wynagrodzenia, dla której stopy te są sobie równe. W przypadku osoby samotnej zarabiającej przeciętne wynagrodzenie, różnica stóp wynosi 13 punktów procentowych, co wynika z faktu, iż nie otrzymuje ona żadnych innych świadczeń.[32]

Od roku 2004 świadczenia przedemerytalne wypłacane są każdemu świadczeniobiorcy w wysokości równej 670 PLN i dlatego stopy zastąpienia spadają dla wszystkich typów gospodarstw (por. Tablica 8.17). Największa obniżka atrakcyjności świadczeń przedemerytalnych dotyczy bezdzietnych małżeństw, w których pracowała jedna osoba, gdyż poprzednia formuła gwarantowała takiemu gospodarstwu świadczenie będące quasi emeryturą i wysoką stopę zastąpienia, natomiast świadczenie określone liniowo powoduje znaczny spadek dochodu takiego gospodarstwa, nawet po uwzględnieniu, iż w roku 2004 gospodarstwo takie spełnia kryterium

[31] Zakłada się, iż kryterium wieku jest spełnione. Wiek nie wpływa na wysokość świadczenia, jest więc nieistotny dla stóp zastąpienia.

[32] Różnicę tę można więc traktować jako różnicę stóp zastąpienia świadczenia przedemerytalnego i renty z tytułu niezdolności do pracy dostępnych danej jednostce przy założeniu nie występowania innych świadczeń.Różnica ta maleje wraz z dochodem hipotetycznej samotnej jednostki.

dochodowe świadczeń z pomocy społecznej. Obliczone stopy zastąpienia wskazują, iż obecnie świadczenie przedemerytalne jest względnie atrakcyjne dla osób zarabiających poniżej 2/3 średniej krajowej, przy czym istotną rolę dla stopy zastąpienia ma fakt, iż gospodarstwa te uprawnione są także do dodatków mieszkaniowych.

8.7 Podsumowanie

Polski rynek pracy wyróżnia w OECD i UE nie tylko najwyższa stopa bezrobocia, lecz przede wszystkim jedne z najniższych wskaźników zatrudnienia i aktywności zawodowej. Jeszcze w roku 1998 różnice te nie były tak wyraźne, lecz negatywny szok popytowy w roku 1999 i spowolnienie gospodarcze lat 2001/2002 przyczyniły się do znacznego wzrostu bezrobocia i jego późniejszej stabilizacji. Oznaki poprawy na rynku pracy są widoczne dopiero od połowy roku 2003. Pewne grupy na rynku pracy zostały w tym czasie w większej mierze dotknięte bezrobociem, inne – przede wszystkim spadkiem aktywności zawodowej. W następstwie tych szoków ujawniły się czynniki strukturalne i instytucjonalne rynku pracy, negatywnie na niego wpływające. Należy do nich zwłaszcza niski przeciętnie poziom kapitału ludzkiego w Polsce, przejawiający się w braku zdolności zasobów pracy do szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków. Dlatego też dostępność pasywnych polityk rynku pracy umożliwiła szerokim grupom społecznym wcześniejszą dezaktywizację.

W rezultacie, aktywność zawodowa kobiet, która w Polsce generalnie wyższa jest niż w krajach UE, wyraźnie obniża się po 55 roku życia o 1/2 wskaźnika aktywności, a odpływy mężczyzn z rynku pracy zachodzą już po 45 roku życia, czyli kilka lat wcześniej niż w innych krajach OECD. Dlatego niska aktywność osób starszych jest główną przyczyną luki zatrudnieniowej względem UE15. Zmiany aktywności i napływów świadczeniobiorców świadczeń społecznych wykazują znaczną zbieżność. Widoczna jest także zastępowalność w czasie poszczególnych transferów – o ile w latach dziewięćdziesiątych głównym sposobem dezaktywizacji było uzyskanie renty z tytułu niezdolności do pracy, to w późniejszym okresie wzrosło znaczenie kolejno wcześniejszych emerytur, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. W rezultacie, w roku 2004 około 4 mln osób w wieku produkcyjnym otrzymywało świadczenia adresowane do osób biernych.

Znaczenie charakterystyk indywidualnych dla perspektyw na rynku pracy potwierdzone zostało także w analizach na poziomie mikro – ryzyko wykluczenia z rynku pracy dotyczy przede wszystkim osób słabo wykształconych, a kobiety częściej opuszczają rynek pracy niż mężczyźni, którzy w większej mierze doświadczają bezrobocia. Różnice te związane są częściowo z odmiennym charakterem prac wykonywanych zazwyczaj przez kobiety i mężczyzn. Dlatego też pozostałe cechy, zwłaszcza wiek, wpływają na pozycję na rynku pracy obu płci nieco inaczej. W szczególności, prawdopodobieństwo dezaktywizacji kobiet znacznie wzrasta dopiero po 55 roku życia, u mężczyzn następuje to nieco szybciej, choć na mniejszą skalę, co powiązać można z możliwościami uzyskania innych świadczeń przez różne grupy społeczne. Zachodzi bowiem wyraźny wzrost bierności wśród osób zamieszkujących gospodarstwa czerpiące dochód ze świadczeń, nawet wśród osób mających wszelkie dane ku temu, by były one aktywne. Najważniejszymi źródłami dochodu tych osób są emerytury i renty, a w dalszej kolejności zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz renty rodzinne w przypadku kobiet.

Główny impuls dezaktywizacyjny, jakim jest możliwość uzyskania trwałego dochodu z innego źródła niż praca, intensyfikowany jest przez aspekt finansowy. Stopy zastąpienia generowane przez poszczególne elementy systemu zabezpieczenia społecznego wskazują na znaczną atrakcyjność finansową rent z tytułu niezdolności do pracy, wcześniejszych emerytur oraz – do roku 2004 – świadczeń przedemerytalnych, już w przypadku osób zarabiających około 2/3 przeciętnego wynagrodzenia i wykazujących 20-letni staż pracy. Zasiłki dla bezrobotnych nie wydają się natomiast wywierać istotnie negatywnego wpływu na podaż pracy, przede wszystkim ze względu na ich ograniczony okres wypłaty. Jednak w pewnych przypadkach, podjęcie pracy wiązać może się z utratą innych świadczeń, jak dodatki mieszkaniowe lub zasiłki rodzinne, co prowadzi do wysokiej krańcowej stopy podatkowej i zniechęca do poszukiwania pracy.

Przedstawione w rozdziale analizy wskazują zatem, iż najważniejszym problemem polskiego rynku pracy jest niska aktywność zawodowa osób starszych, która, jak wykazano, bezpośrednio powiązana jest z konstrukcją systemu zabezpieczenia społecznego. Wydatki publiczne subsydiujące opuszczenie rynku pracy osób mających na nim trudności prowadzą do stabilności odpływów z rynku pracy osób w wieku niemobilnym. Z tego względu kolejny rozdział poświęcony zostanie szegółowej analizie składowych tego systemu, mającej na celu określenie grup docelowych konkretnych świadczeń i porównanie ich z faktycznymi beneficjentami, gdyż jak wskazuje niniejszy rozdział, poszczególne transfery wpływają na dezaktywizację nieco odmiennych podgrup na rynku pracy.

9
Opis poszczególnych transferów i charakterystyka ich beneficjentów

9.1 Wprowadzenie

Zadaniem niniejszego rozdziału jest rozszerzenie analizy oddziaływania systemu zabezpieczenia na rynek pracy o detaliczny opis wpływu poszczególnych transferów, zarówno w oparciu o dane zagregowane jak i indywidualne, poprzedzony jednak przedstawieniem celu społecznego, jaki realizowany ma być przez dane świadczenie, a także legislacji określającej warunki nabycia do niego uprawnień. Ocena znaczenia konkretnych świadczeń na rynek pracy dokonana zostanie na podstawie określenia grup, wyróżnionych ze względu na wiek, płeć i status na rynku pracy, które są beneficjentami danego rozwiązania, co pozwala na przypisanie każdemu ze świadczeń istotności, jaką ma ono dla niskiej aktywności zawodowej w Polsce. Dodatkowym jej elementem jest zestawienie relatywnej sytuacji dochodowej świadczeniobiorców poszczególnych transferów z sytuacją osób pracujących, co ułatwia ocenę adekwatności adresowania danego świadczenia i jego finansowej atrakcyjności.

Ponieważ system zabezpieczenia społecznego składa się z szeregu elementów realizujących różne cele społeczne, punktem wyjścia rozdziału jest dokonanie klasyfikacji transferów, warunkującej użycie do każdego z nich właściwych kryteriów i metod analizy. Ta zostanie przeprowadzona w kolejnych podrozdziałach, przy czym uwzględnione zostaną także te świadczenia, którym w poprzednim rozdziale poświęcono znikomą uwagę. Rozdział kończy podsumowanie.

9.2 Typologia transferów społecznych

Transfery społeczne do gospodarstw domowych na potrzeby niniejszej pracy dzielimy na transfery wynikające z tytułu ubezpieczeniowego, transfery wynikające z tytułu ubezpieczeniowego, ale spełniające funkcje socjalne oraz „czyste" transfery socjalne (zob. Tablica 9.1).

Pod pojęciem transferów społecznych związanych z tytułem ubezpieczeniowym rozumiemy transfery z FUS i KRUS, wynikające z opłacania przez określony czas składek na uzpieczenia społeczne. Odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy jest warunkiem nabycia uprawnień do świadczenia w razie realizacji ryzyka, ujętego w ubezpieczeniu. Ryzyko wiąże się przy tym z niemożliwością samodzielnego uzyskania dochodu w wyniku starości (ryzyko osiągnięcia wieku emerytalnego), z czasowym lub trwałym uszczerbkiem na zdrowiu w wyniku inwalidztwa (ryzyko niepełnosprawności), choroby, macierzyństwa, wypadku przy pracy itp., skutkujące odpowiednio uzyskaniem prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego oraz

Tablica 9.1: Klasy kacja transferów

Świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym	Świadczenia o charakterze socjalnym ubezpieczeniowo	Świadczenia o charakterze socjalnym
Emerytury, wcześniejsze emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidzka), zasiłki chorobowe, zasiłki macierzyńskie, świadczenia rehabilitacyjne, renty wypadkowe	Renty rodzinne, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki pogrzebowe	Renta socjalna, zasiłki rodzinne, dodatki do zasiłków rodzinnych, zasiłki pielęgnacyjne, świadczenia pielęgnacyjne, zasiłki stałe, zasiłki okresowe, dodatki mieszkaniowe, dodatki do emerytur i rent

Źródło: Opracowanie własne.

renty wypadkowej. Świadczenia tego typu przysługują osobom czasowo (np. z racji choroby) lub trwale (np. z racji wieku) niezdolnym do pracy.[1] Najważniejszymi (pod względem ilości beneficjentów i wydatków) świadczeniami ubezpieczeniowymi są emerytury i renty.

Wcześniejsze emerytury i renty z systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce spełniają po 1989 roku (a do pewnego stopnia także wcześniej) nie tylko funkcję ubezpieczeniową, ale i socjalną, zastępując ryzyko ubezpieczeniowe ryzykiem bezpośrednio związanym z indywidualną sytuacją na rynku pracy, rozszerzając grupę beneficjentów o osoby zdolne do pracy. Świadczenia ubezpieczeniowo-socjalne stanowią zatem *de facto* formę pasywnej polityki rynku pracy. Kosztem ich wprowadzenia jest nie tylko obniżenie aktywności zawodowej i zatrudnienia, ale także zaburzenie czytelnej struktury systemu ubezpieczeń społecznych. Jeśli bowiem np. renty z tytułu niezdolności do pracy obok ochrony przed ryzykiem niepełnosprawności pełnią funkcję socjalną, w systemie występują dwie kategorie beneficjentów – niepełnosprawni oraz pełnosprawni „renciści socjalni". Wywołuje to ryzyko, że ważne funkcje systemu ubezpieczeniowego (w przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy jest to funkcja integracyjna i kompensacyjna (por. MGPiPS (2003)) przestaną być realizowane na właściwym poziomie, ograniczone z konieczności zasoby zostaną bowiem „skonsumowane" przez rencistów socjalnych kosztem rencistów ubezpieczeniowych.[2]

O ile funkcja socjalna rent i emerytur jest przejawem pewnego naruszenia konstrukcji systemu ubezpieczeniewego, to istnieją w nim świadczenia z definicji pełniące funkcje socjalne. Do transferów zależących od opłacania składek ubezpieczeniowych, ale noszących cechy świadczeń socjalnych należą renty rodzinne, zasiłki i świadczenia przedemerytalne[3] oraz zasiłki dla bezrobotnych. Podstawową cechą odróżniającą je od świadczeń ubezpieczeniowych jest brak kryterium niezdolności do pracy oraz powiązania ich wysokości z wcześniejszymi dochodami świadczeniobiorcy (i wysokością opłacanych składek).[4] Brak powiązania wysokości świadczeń z wcześniejszymi wpłatami do systemu przesądza o znacznej skali redystrybucji między ubezpieczonymi i beneficjentami, wzmacniając ich socjalny charakter. Transfery te finansowane są ze środków FUS (przy znacznym udziale dotacji budżetowej) i Funduszu Pracy (zasiłki dla bezrobotnych oraz – do 1 sierpnia 2004 r. – zasiłki i świadczenia przedemerytalne).

Transfery z pomocy społecznej nie są natomiast uzależnione od faktu bycia ubezpieczonym, lecz od wysokości osiąganego dochodu i w pewnych przypadkach od innych czynników, takich jak posiadanie dzieci, niepełnosprawność czy bezrobocie. Najważniejsze transfery tego typu w systemie polskim to:[5] renta socjalna, świadczenia rodzinne (zasiłki rodzinne wraz z dodatkami oraz zasiłki i świadczenia pielęgnacyjne), zasiłki stałe i okresowe z pomocy społecznej oraz dodatki mieszkaniowe. Część świadczeń pomocy społecznej realizowana jest w naturze. Finansowanie opisywanych transferów odbywa się z budżetu i środków własnych samorządów lokalnych. Wysokość niektórych świadczeń (zasiłków stałych i okresowych oraz dodatków mieszkaniowych) jest też do pewnego stopnia uzależniona od decyzji danego samorządu lokalnego.

9.3 Emerytury i wcześniejsze emerytury

Emerytury są świadczeniem o charakterze ubezpieczeniowym. Prawo do nich nabywa się po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz odpowiednio długiego stażu pracy (co związane jest z odprowadzaniem wpłat do systemu w postaci składki na ubezpieczenie emerytalne); stanowią one

[1] Charakter ubezpieczeniowy mają także wypłaty z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, następujące w razie niewypłacalności pracodawcy. Dotyczą tylko pracowników i w związku z tym nie są brane pod uwagę w niniejszej analizie.

[2] Pozostałe systemy ubezpieczeniowe a zwłaszcza emerytalny obciążone są podobnym ryzykiem

[3] W tym miejscu używamy terminologii polskiej. Na świecie spotyka się świadczenia określane na ogół jako „wcześniejsze emerytury z przyczyn leżących po stronie rynku pracy".

[4] Wysokość renty rodzinnej jest uzależniona od świadczenia osoby zmarłej, po której otrzymuje się rentę (a ono z kolei jest związane z wcześniejszym wynagrodzeniem). Nie występuje jednak związek między wpłatami beneficjenta renty rodzinnej a jej wysokością. Dla świadczeń przedemerytalnych obecnie (od 1 sierpnia 2004 r.) obowiązuje jedna stawka, wcześniej ich wysokość była do pewnego stopnia uzależniona od wcześniejszych wpłat – na zasadach związanych z zasadami starego systemu emerytalnego.

[5] Analogiczne świadczenia można znaleźć także w innych państwach.

Tablica 9.2: Dochody składkowe i wydatki na świadczenia funduszu emerytalnego FUS, deficyt i refundacja budżetowa składek przekazanych OFE w proc. PKB.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dochody	4.3	4.0	4.4	4.0	4.2	3.9
Wydatki	5.8	5.6	6.1	6.3	6.5	6.6
Deficyt	1.5	1.6	1.6	2.2	2.3	2.6
Refundacja	0.3	1.0	1.1	1.2	1.2	1.2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS i MF.

ubezpieczenie od ryzyka starości, czyli w założeniu osiągnięcia wieku, po przekroczeniu którego samodzielne osiągnięcie dochodu z pracy jest niemożliwe. Niezależnie od konstrukcji danego systemu emerytalnego, jest on narzędziem podziału produktu między osoby pracujące a osoby niepracujące z racji wieku i stażu pracy (Góra 2003). Konkretna budowa systemu emerytalnego, czyli powiązanie wysokości otrzymywanych świadczeń z odprowadzonymi składkami, może wywierać znaczny wpływ na postawy na rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym (por. Rozdział 6 Części I).

System emerytalny obowiązujący w Polsce do 1999 roku (tzw. stary system emerytalny) wykazywał cechy typowe dla systemów emerytalnych państw rozwiniętych, które nie są neutralne dla rynku pracy.[6] Wynika to z jedynie częściowego powiązania wysokości należnej emerytury z wcześniejszymi wpłatami oraz licznych możliwości uzyskania świadczeń emerytalnych przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Brak aktuarialnego powiązania wpłat z późniejszymi wypłatami w połączeniu z przyznawaniem wcześniejszych emerytur, grozi w takich systemach, zwłaszcza w sytuacji zmian demograficznych obrazowanych wzrostem wskaźnika obciążenia, powstaniem nierównowagi między wpłatami składek oraz wypłatami świadczeń. W Polsce zjawisko tego typu, objawiające się rosnącym deficytem FUS (wywołanym w dużej mierze spadkiem zatrudnienia i aktywności zawodowej), obserwowano od początku lat dziewięćdziesiątych.[7] Wzrost wydatków na emerytury związany jest przede wszystkim ze wzrostem liczby emerytów, a nie wysokości świadczeń – w 2004 r. liczba emerytów FUS wyniosła 3.8 mln osób, w porównaniu z 3.1 mln w 1996 r. i zwiększałaby się ona w przypadku zachowania status quo.[8]

Ponieważ stary system nie był w stanie realizować przyświecającego mu celu społecznego, w 1999 r. wprowadzono tzw. nowy system emerytalny, rozwiązujący wymienione problemy dzięki aktuarialnemu zbilansowaniu wpłaconych składek z wypłacanymi świadczeniami. Równoczesne funkcjonowanie starego i nowego systemu emerytalnego jest jednak związane z krótkookresowymi problemami płynności sektora finansów publicznych, w szczególności FUS. Ponieważ część składki emerytalnej jest w nowym systemie przekazywana do tzw. Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE), nie trafia ona do funduszu emerytalnego FUS i nie może być wykorzystana do finansowania bieżących świadczeń emerytalnych. Powoduje to przejściowe pogłębienie deficytu funduszu emerytalnego, które w 2004 r. sięgało 2.6 proc. PKB. Większość wzrostu deficytu wynikała ze wzrostu kwot przekazywanych OFE, co jest widoczne w Tablicy 9.2 jako refundacja z budżetu składek przekazanych OFE (wiersz refundacja w przybliżeniu ukazuje, o ile wyższe byłyby dochody ze składek, gdyby nie przekazywano ich części do OFE).[9] Ponieważ przeszło 60 procent aktywów OFE stanowią obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski, więc istotna część składek emerytalnych przekazywanych OFE przepływa w ten sposób

[6] Pod pojęciem systemu neutralny dla rynku pracy rozumiemy system nie wpływający na decyzje o podaży pracy w cyklu życia.

[7] Należy podkreślić, że już w latach osiemdziesiątych wyraźne były oznaki ryzyka niezbilansowania się systemu ubezpieczeń społecznych, w okresie tym niepodzielonym na poszczególne części, jak ma to miejsce obecnie. Składka na ubezpieczenia społeczne, która w roku 1981 wynosiła 15.5 procent, w roku 1987 osiągnęłą już 43.0 procent (Góra, 2003).

[8] Wskaźnik obciążenia wyniósł w 2000 roku 20.4 procent, a jego prognozowany wzrost do roku 2050 o 34,8 punktu procentowego wyższy jest wśród państw OECD jedynie we Włoszech (Casey et al., 2003).

[9] Należy jednak podkreślić, iż w ten sposób widoczne staje się zadłużenie systemu emerytalnego, które jest przesunięciem w czasie faktycznych zobowiązań starego systemu emerytalnego. Przejście to wynika z tego, iż w kilkunastoletniej perspektywie czasowej nastąpiłby znaczny wzrost zobowiązań starego systemu, wymagający albo znacznego podniesienia składek emerytalnych, albo obniżki świadczeń emerytalnych (Góra 2003).

do budżetu, tezauryzując niejawne zobowiązania emerytalne. Z makroekonomicznego punktu widzenia, wzrost „widocznego" deficytu związany z reformą emerytalną jest więc znacznie niższy, niż ukazany w Tablicy 9.2.

9.3.1 Stary i nowy system emerytalny

Reforma systemu emerytalnego, ze względu na samą jego naturę i wieloletnie pozostawanie w nim ubezpieczonych a następnie beneficjentów, musi odbywać się etapami, z zastosowaniem różnych rozwiązań dla różnych grup pracujących w zależności od wieku (i tym samym czasu dzielącego ich od uzyskania emerytury). W związku z tym, reforma z 1999 r. w pełni objęła tylko osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., natomiast osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 a przed 1 stycznia 1969 pozostawiono możliwość wyboru między nowym a starym systemem. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 pozostają w starym systemie emerytalnym.

Urodzeni przed 1 stycznia 1949

Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 nabywają uprawnienia do świadczeń na starych zasadach, podobnie ustalana jest również wysokość należnej emerytury. W szczególności zachowują one uprawnienia do wcześniejszego przejścia na emeryturę, tj. przed osiągnięciem powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego, który zarówno w nowym, jak i starym systemie emerytalnym wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Uprawnienia do wcześniejszej emerytury w starym systemie należy uznać za bardzo szerokie.

Kobiety mogą przejść na emeryturę po osiągnięciu 55 lat, jeżeli udowodniły co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy lub też po osiągnięciu 55 lat, jeżeli udowodniły co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz jednocześnie zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy. Mężczyźni są uprawnieni do wcześniejszej emerytury po osiągnięciu 60 lat, jeżeli udowodnili co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz zostali uznani za całkowicie niezdolnych do pracy.[10]

Wcześniejsze emerytury w starym systemie przysługują ponadto osobom, które pracowały w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników zatrudnionych przy pracach o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia. Katalog ten obejmuje wiele zawodów, których znaczna część wydaje się nie spełniać powyższego kryterium.

W szczególności wcześniejsza emerytura przysługuje w przypadku zatrudnienia w górnictwie, a także energetyce, hutnictwie, przemyśle metalowym, chemicznym, lekkim, drzewnym rolno-spożywczym oraz w leśnictwie, rolnictwie, budownictwie, transporcie i łączności, służbie zdrowia i opiece społecznej. Do pracujących w tzw. „szczególnym charakterze" zaliczono pracowników organów kontroli państwowej i administracji celnej, wykonujących działalność twórczą lub artystyczną, dziennikarzy, nauczycieli (którzy mogą przejść na wcześniejszą emeryturę także na podstawie zapisów Karty Nauczyciela), żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy m.in. Policji, UOP, ABW, pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej. Generalnie osoby te mogą przejść na emeryturę w wieku 55/60 lat (kobiety/mężczyźni), o ile posiadają 20/25 lat stażu ubezpieczeniowego, w tym 15 lat w szczególnych warunkach lub charakterze. Dla niektórych zawodów obniżony wiek emerytalny może być jeszcze niższy niż 55/60 lat. Bez względu na wiek przejść na emeryturę mogą nauczyciele, górnicy i w pewnych sytuacjach posłowie i senatorowie.

Wysokość świadczenia emerytalnego na starych zasadach zależy od wynagrodzeń (a w zasadzie ich relacji do przeciętnego wynagrodzenia) w ciągu ostatnich 20 lat przed emeryturą oraz od stażu pracy (czyli okresów składkowych, a także w mniejszym zakresie – nieskładkowych) oraz wysokości przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzedzającym przejście na emeryturę.

[10] Należy odnotować, że przepisy dotyczące wcześniejszych emerytur dla kobiet są znacznie bardziej liberalne niż dla mężczyzn – wymóg całkowitej niezdolności do pracy zwiększa napływ mężczyzn – w stosunku do napływu kobiet – do innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Urodzeni między 31 grudnia 1948 a 1 stycznia 1969

Osoby te miały możliwość przystąpienia do OFE i pobierania emerytury na nowych zasadach. Pierwotnie dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. zachowano także możliwość skorzystania z przejścia na emeryturę na zasadach analogicznych jak dotychczasowe, jeżeli zostaną spełnione łącznie następujące warunki: osoby te nie przystąpią do otwartego funduszu emerytalnego, warunki do uzyskania emerytury zostaną spełnione do 31 grudnia 2006 r. oraz nastąpi rozwiązanie stosunku pracy (jeśli chodzi o pracowników), z tym że rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić także po 31 grudnia 2006 r. W praktyce możliwość ta dotyczy przede wszystkim kobiet – w przypadku mężczyzn ma znaczenie jedynie dla osób pracujących w zawodach umożliwiających nabycie uprawnień przed 60 rokiem życia. Jednakże w lipcu 2005 Sejm wydłużył okres przejściowy do końca 2007 r. oraz wprowadził odrębne regulacje emerytalne dla górników.

Wysokość świadczenia wypłacanego z FUS ustalana jest na nowych zasadach, niezależnie od przystąpienia do OFE, czyli zależy od kwoty składek na indywidualnym koncie ubezpieczonego oraz oczekiwanego dalszego życia, przy czym składki te podlegają waloryzacji (zależnej od wzrostu cen oraz wzrostu przypisu wszystkich składek emerytalnych wpłacanych do FUS). Uwzględnienie w formule waloryzacji zmian przypisu składek odzwierciedla realny wzrost wynagrodzeń, ale także zmiany w liczbie pracujących i stanowi zabezpieczenie przed destabilizacją finansową systemu w razie wzrostu wskaźnika obciążenia demograficznego.

Urodzeni po 31 grudnia 1968

Osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r. muszą ulokować część składki emerytalnej na indywidualnym koncie obsługiwanym przez ZUS, a część w jednym z otwartych funduszy emerytalnych (obowiązkowy podział składki między tzw. I i II filar). Ubezpieczeni, po osiągnięciu wieku emerytalnego otrzymywać będą emeryturę wynikającą nie tylko z sumy waloryzowanych składek emerytalnych na indywidualnym koncie w FUS, ale także ze zgromadzonych w funduszu emerytalnym oszczędności (dotyczy to także urodzonych między 1949 a 1969, którzy zdecydują się na przystąpienie do OFE). W nowym systemie emerytalnym nie przewidziano możliwości uzyskania emerytury przed ustawowym wiekiem emerytalnym, gdyż jest to warunkiem realizacji zdefiniowanego powyżej ryzyka ubezpieczeniowego.

9.3.2 Problem wcześniejszych emerytur i emerytur pomostowych

Wraz z reformą emerytalną nie uregulowano uprawnień emerytalnych osób, które przed 1 stycznia 1999 (czyli przed wprowadzeniem reformy) pracowały w zawodach uprawniających do wcześniejszych emerytur, a które urodziły się po 31 grudnia 1948 i nie nabędą praw emerytalnych w trakcie okresu przejściowego. Przyjęto wtedy, że problem ten zostanie rozwiązany przez ustanowienie tzw. emerytur pomostowych, jednak nie zostało to do tej pory uregulowane.

Projekt rządowy *ustawy o emeryturach pomostowych*[11], przewiduje znaczne ograniczenie liczby osób, które byłyby nadal uprawnione do wcześniejszych emerytur, dla pozostałych wprowadzając rekompensatę w postaci pewnego zwiększenia kapitału początkowego. Planowane rozwiązanie ma generalnie charakter wygasający – z wyjątkiem górników pracujących pod ziemią, dla których emerytura pomostowa ma być w rozwiązaniem stałym – i stanowi formę wywiązania się państwa ze zobowiązań podjętych wobec niektórych grup zawodowych. W miejsce określenia zawodów i stanowisk pracy uprawniających do specjalnego traktowania w ramach systemu emerytalnego, w projekcie ustawy opisano szczególne warunki pracy, stworzone zostały wykazy rodzajów prac wraz z opisem warunków pracy i czynników ryzyka, ponieważ pracownicy wykonujący taki sam zawód w różnych zakładach pracy mogą wykonywać prace o różnej intensywności i w różnych warunkach środowiska. Pozwala to na objęcie emeryturami pomostowymi osób faktycznie wykonujących pracę o wyższym ryzyku zdrowotnym, w wyniku którego trwała niezdolność do pracy pojawia się z bardzo dużym prawdopodobieństwem przed osiągnięciem ogólnego wieku emerytalnego. Wg *Badania charakterystyk populacji osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szcze-*

[11] Mowa tu o projekcie w jego kształcie z 27 maja 2005 r. Obecnie (sierpień 2006) wydaje się, że rząd nie zamierza w istotny sposób ograniczyć dostępności wcześniejszych emerytur w ramach emerytur pomostowych.

gólnym charakterze z 2003 r. przeprowadzonego przez Centralny Instytut Ochrony Pracy (CIOP) około 1800 tys. osób było zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w połowie 2002 roku. W grupie tej 68 procent (ok. 1200 tys. osób) nie będzie mogło przejść na wcześniejszą emeryturę według starych zasad. Są to osoby objęte emeryturami pomostowymi (nieco ponad 317 tys. wg szacunków CIOP) albo rekompensatami (pozostałe osoby).

Obecnie projekt ten stoi w sprzeczności z wydłużeniem okresu przejściowego do 2007 r. i wprowadzeniem odrębnych regulacji dla górników (również tych, którzy podjęli pracę po 1998 roku). Ostatnie zmiany legislacyjne[12] nie tylko niosą ze sobą poważne skutki finansowe dla SFP i rynku pracy, ale stawiają w niekorzystnej sytuacji osoby, które nie byłyby uprawnione do emerytury wcześniejszej do końca 2006 r. i w związku z tym zdecydowały się na przystąpienie do OFE, zamykając sobie tym samym drogę do nabycia świadczenia wynikającą z nowych regulacji. Ponadto, wprowadzenie całkowicie odrębnych regulacji emerytalnych dla górników podważa wszystkie założenia nowego systemu emerytalnego – emerytury górników nie będą aktuarialnie sprawiedliwe oraz nie będzie ich obowiązywał ustawowy wiek emerytalny.[13]

Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn

Wiek emerytalny kobiet, określony w *Ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r.* na 60 lat (dla mężczyzn jest to 65 lat), dotyczy zarówno osób urodzonych po 31 grudnia 1969 jak i wcześniej. Zmiany oczekiwanej długości życia, pozwalają zasadnie przypuszczać, że wraz z rozwojem medycyny oraz obniżaniem się odsetka osób zatrudnionych w warunkach szkodliwych dla zdrowia, nie tylko mężczyźni ale i kobiety w wieku 60 lat zdolne są do kontynuowania aktywności zawodowej i pracy (Robine, 1992).[14] Ubezpieczeniowa funkcja systemu emerytalnego ograniczana jest więc przez ustalenie wieku emerytalnego na poziomie sprzecznym z definicją ryzyka właściwego dla tego systemu, czyli ryzyka starości. Jeszcze bardziej wyraźne będzie to w przyszłości, kiedy, zgodnie z prognozą demograficzną GUS, oczekiwana długość życia kobiety w wieku 60 lat wydłuży się w Polsce z obecnych 20 lat do 21.5 w roku 2020 i 26 w roku 2050.

Zróżnicowanie wieku emerytalnego prowadzić będzie także do relatywnie niższych emerytur przysługujących kobietom przechodzącym na emeryturę w momencie ukończenia 60 roku życia, gdyż emerytury wszystkich osób urodzonych po 31 grudnia 1949 i nie posiadających uprawnień do wcześniejszych emerytur ustalane będą zgodnie z nowymi zasadami. Wyższy wiek emerytalny równoznaczny jest z dłuższym okresem akumulacji składek i krótszym okresem pobierania świadczeń, a zatem z wyższymi świadczeniami wypłacanymi z systemu. Tablica 9.3 zawiera wielkości annuitetów obliczonych dla hipotetycznych jednostek urodzonych w roku 1985-ym, pracujących od dwudziestego trzeciego roku życia i zarabiających przez cały czas aktywności zawodowej średnie wynagrodzenie.[15] Uwzględniono także osoby osiągające zarobki przeciętne dla obu płci – mężczyzna zarabia 112.9 procenta, a kobieta 86.0 procent przeciętnego wynagrodzenia.[16] Annuitety wyrażone są w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w roku 2008, czyli w roku wejścia rozpatrywanych osób na rynek pracy. Stopa zastąpienia jest ilorazem annuitetu i wynagrodzenia w ostatnim roku pracy.

Hipotetyczna jednostka zarabiająca przeciętne wynagrodzenie przechodząc na emeryturę w wieku 65 lat otrzyma świadczenie równe 1.79 średniego wynagrodzenia w roku 2008. W wieku 60 lat zgromadziłaby kapitał o 11 procent niższy, co w połączeniu z dłuższym okresem pobierania świadczeń obniża annuitet o jedną czwartą do 1.33, natomiast stopę zastąpienia z 0.465 do 0.400 wynagrodzenia w ostatnim roku aktywności zawodowej. Uwzględnienie zróżnicowania wynagro-

[12] Wprowadzone ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela.

[13] Według szacunków MPS skutkiem przedłużenia okresu przejściowego oraz wprowadzenia emerytur górniczych będzie wzrost wydatków FUS w średnim okresie o ok. 0.35 PKB. Już w 2006 r. koszty wyniosą ok. 1 mld PLN. Rządowy projekt emerytur pomostowych przewidywał łączne wydatki w latach 2006-2020 niższe o ponad 80 proc.

[14] W istocie, jak zaznaczono w rozdziale pierwszym, w szeregu państw podniesiono wiek emerytalny kobiet (np. Belgia, Czechy, Wielka Brytania), kobiet i mężczyzn (np. Nowa Zelandia) lub pewnych grup zawodowych (np. Niemcy, Włochy).

[15] Założenia odnośnie stóp zwrotu w obu częściach systemu są identyczne jak dokonywane przez Ministerstwo Polityki Społecznej. Nie zostały uwzględnione opłaty pobierane przez fundusze emerytalne, gdyż są one nieistotne dla rozpatrywanego problemu. Oczekiwane długości życia kobiet i mężczyzn w roku 2050 pochodzą z prognozy demograficznej GUS.

[16] Założenia tego dokonano za Wóycicką et al. (2003).

Tablica 9.3: Annuitety i stopy zastąpienia w polskim systemie emerytalnym dla jednostki urodzonej w roku 1985-ym.

Zarobki	Annuitet (60 lat)	Stopa zastąpienia (60 lat)	Annuitet (65 lat)	Stopa zastąpienia (65 lat)
Średnie wynagrodzenie	1.330	0.400	1.790	0.465
112.9 procent średniego wynagrodzenia	1.500	0.400	2.020	0.465
86.0 procent średniego wynagrodzenia-	0.620	0.218	0.875	0.264

Źródło: Obliczenia własne.

dzeń prowadzi do jeszcze większej dysproporcji annuitetów: przedłużenie aktywności zawodowej o 5 lat zwiększa miesięczne świadczenie osoby o niższym wynagrodzeniu o 40 procent, a osoby o wyższych zarobkach o 34 procent (por. Tablica 9.3). Aktuarialna sprawiedliwość systemu na poziomie indywidualnym, stwarza więc warunki do zwiększenia podaży pracy osób starszych, prowadzi jednak do relatywnie niskich emerytur przysługujących osobom rozpoczynającym pobieranie emerytury w wieku 60 lat, szczególnie w przypadku osób zarabiających poniżej przeciętnego wynagrodzenia, a tym bardziej wykazujących nieciągłe kariery zawodowe. Zróżnicowanie wysokości annuitetów podkreśla potrzebę podniesienia wieku emerytalnego kobiet.

9.3.3 Ocena wpływu na rynek pracy

Konstrukcja systemu emerytalnego obejmującego osoby urodzone przed rokiem 1949, w szczególności dostępność wcześniejszych emerytur dla pracowników pewnych grup zawodów, a także dla osób spełniających warunki wieku i stażu ubezpieczeniowego, w połączeniu z brakiem aktuarialnych dostosowań wysokości świadczenia wraz z każdym kolejnym przepracowanym rokiem, skłaniały, podobnie jak miało to miejsce (a do pewnego stopnia ma nadal) w wielu innych krajach OECD (por. Rozdział 1), do wycofywania się z rynku pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Wymienione czynniki oddziałują jednak w nieco innym stopniu na mężczyzn i kobiety. Już w latach dziewięćdziesiątych, wcześniejsze emerytury były, obok rent z tytułu niezdolności do pracy, najważniejszą przyczyną dezaktywizacji osób poniżej ustawowego wieku emerytalnego, w ostatnich latach nadal odgrywają taką rolę (zob. Tablica 9.4 oraz 8.7).

Jak wykazano w podrozdziale 2.3 niniejszej części opracowania, wzrost liczby emerytur, do których uprawnienia nabywają osoby poniżej wieku emerytalnego, jest od roku 2000 obok rosnącej liczby przyznawanych świadczeń przedemerytalnych najważniejszym sposobem dezaktywizacji osób starszych. W zestawieniu ze zmianami demograficznymi – spadkiem liczebności roczników osiągających wiek emerytalny – oraz w pewnym stopniu także z mającym miejsce w latach dziewięćdziesiątych znacznym napływem do systemu rent z tytułu niezdolności do pracy, przyczyniającym się do redukcji liczby osób ubiegających się o wcześniejsze emerytury (por. kolejny podrozdział), wzrost liczby osób przechodzących na emeryturę ogółem w obecnej dekadzie w znacznej mierze wynika ze wzrostu liczby przyznawanych wcześniejszych emerytur.

Udział wcześniejszych emerytur w całości napływu do systemu emerytalnego FUS zwiększył się z 72.0 procent w roku 1999 do 83.6 procent w roku 2004,[17] równocześnie obniżeniu uległ odsetek osób rozpoczynających pobieranie emerytury po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalne-

Tablica 9.4: Napływ i liczba (w tys.) emerytów FUS w wieku przedemerytalnym.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Napływ beneficjentów	83	66	78	94	96	120
Liczba beneficjentów	854	808	780	799	928	999

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ZUS.

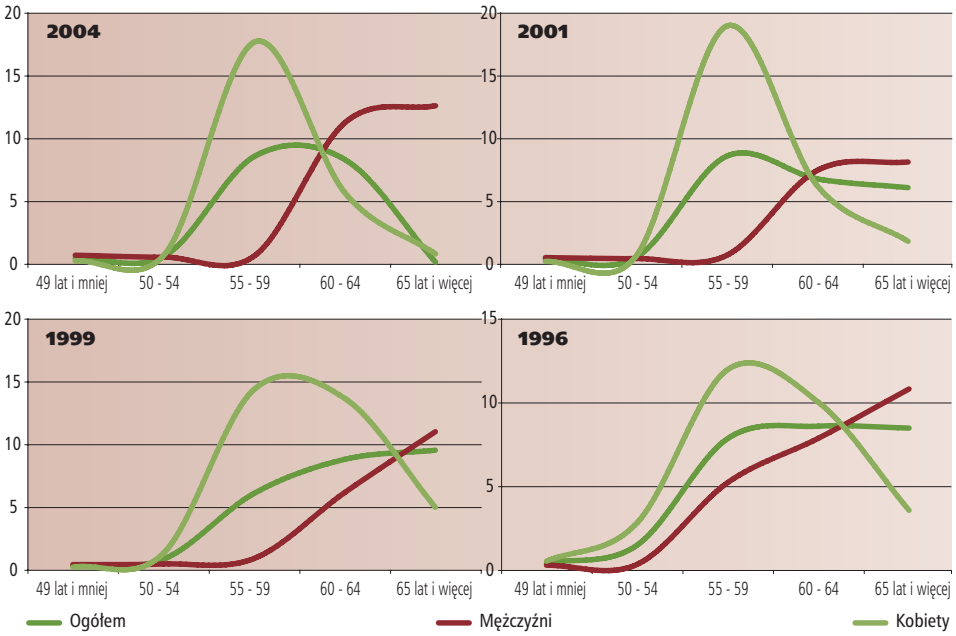
[17] Obliczenia własne na podstawie danych ZUS.

Tablica 9.5: Przeciętny rzeczywisty wiek emerytalny w latach 1999-2004.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kobiety	56.7	55.9	56.0	56.1	56.4	56.0
Mężczyźni	59.2	58.9	59.4	59.4	60.5	58.7

Źródło: Dane ZUS.

Rysunek 9.1: Funkcje ryzyka przepływu na emeryturę w 1996, 1999, 2001 oraz 2004 r.



Źródło: Obliczenia własne.

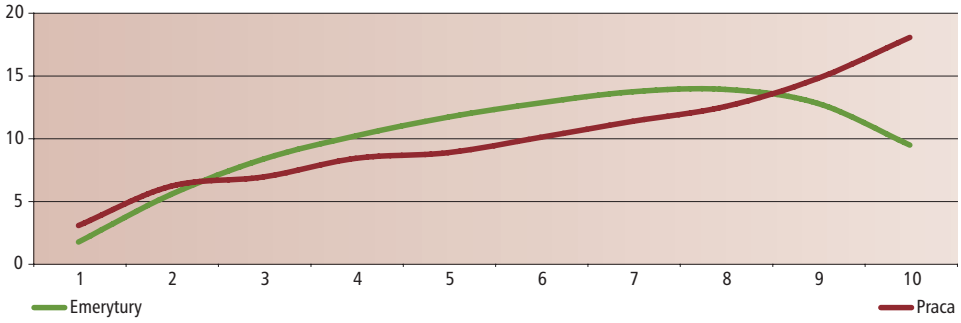
go. W rezultacie przeciętny rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę kobiet spada, a w przypadku mężczyzn tendencja do jego nieznacznego wzrostu została odwrócona w roku 2004, kiedy odsetek emerytur przyznanych mężczyznom poniżej 50 roku życia wyniósł aż 15 procent.[18]

Analiza statystyk opisowych napływu mężczyzn i kobiet do systemu emerytalnego wskazuje, iż w przypadku każdej z płci warunkowany jest on innym elementem konstrukcji systemu. Kobiety korzystają przede wszystkim z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę po spełnieniu kryteriów wieku i stażu pracy, natomiast mężczyźni rozpoczynający pobieranie emerytur przed 65 rokiem życia czynią to zazwyczaj z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub charakterze. Świadczą o tym rozkłady osób przechodzących na emeryturę wg wieku. Rozkład ten w przypadku kobiet jest silnie skoncentrowany w grupie wiekowej 55-59 lat, wśród mężczyzn wyróżnić można grupę osób przechodzących na emeryturę już przed 50 rokiem życia, korzystającą z przywilejów dostępnych wybranym grupom zawodowym, jednakże znaczna część mężczyzn przechodzi na emeryturę po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego (28 proc. w 2004 r.).

Funkcje ryzyka przepływu na emeryturę (por. Rysunek 9.1) wskazują na skokowy wzrost prawdopodobieństwa przejścia kobiet na emeryturę po przekroczeniu 55 roku życia, czyli w momencie spełnienia kryterium wieku uprawniającego do wcześniejszej emerytury. Ponieważ rozkład stażu pracy kobiet przechodzących na emeryturę jest skupiony wokół 35 lat stażu ze średnią około 33 i nie ulega znaczącym zmianom w czasie, wskazuje to, iż kluczowe dla wcześniejszej dezaktywizacji kobiet jest umożliwienie takiej decyzji już w 55 roku życia. Co więcej, począwszy od roku 1999, obniża się odsetek kobiet przechodzących na emeryturę w wieku 60 lub więcej lat – o ile w 1999

[18] Można się domyślać, że był to niezamierzony krótkotrwały efekt wyższego napływu do systemu nowych beneficjentów wywołany zapowiedziamy reform w ramach tzw. Planu Hausnera.

Rysunek 9.2: Struktura gospodarstw osiągających dochody z emerytur oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego *per capita* gospodarstw domowych w 2003 roku.



Dochody z uwzględnieniem zmody kowanej skali ekwiwalencji OECD: 1 dla głowy gospodarstwa domowego, 0.5 dla każdej kolejnej osoby dorosłej oraz 0.3 dla dzieci.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

roku 25.2 procent kobiet nabywających prawo do emerytury miało 60 lub więcej lat, to w roku 2002 było to 13.5 procent, a w 2004 jedynie 11.3 procent – pozostałe kobiety przeszły na emeryturę wcześniej.

Coraz silniejsze skoncentrowanie wokół 55 roku życia rozkładu wieku kobiet przechodzących na emeryturę,[19] odzwierciedlone zarówno w ewolucji w czasie funkcji ryzyka, jak i fakcie, że w roku 2004 aż 81.5 procent kobiet nabywających uprawnienia emerytalne miało 50-55 lat, wskazuje, iż proces ten jest uwarunkowany instytucjonalnie. Uwzględniając, iż kobiety stanowią większość zarówno wśród osób nabywających uprawnienia emerytalne – gdyż mężczyznom częściej przyznawane są renty z tytułu niezdolności do pracy oraz świadczenia i (w przeszłości) zasiłki przedemerytalne – a wiek emerytalny w Polsce należy do najniższych wśród państw rozwiniętych,[20] dostępność wcześniejszych emerytur dla kobiet po 55 roku życia można uznać za najważniejszą przyczynę silnego spadku aktywności zawodowej, jaki ma miejsce po przekroczeniu przez kobiety 55 roku życia. Co prawda w większości państw OECD kobiety opuszczają rynek pracy wcześniej, niż teoretycznie określa to ustawowy wiek emerytalny, jednak niski w porównaniu międzynarodowym wiek emerytalny kobiet w Polsce sprawia, iż jedynie w Belgii, Czechach, na Słowacji i Węgrzech jest on efektywnie niższy.

W przypadku mężczyzn dostępność wcześniejszych emerytur dotyczy przede wszystkim osób o uprawnieniach wynikających z pracy w szczególnych warunkach lub charakterze. Mimo, iż mężczyźni stanowią około 1/3 osób nabywających uprawnienia emerytalne ogółem, w okresie 1999-2001 stanowili przeszło 60, a w okresie 2002-2004 przeszło 80 procent wśród osób przechodzących na emerytury w wieku poniżej 50 lat. W grupie wiekowej 50-54 lat udział mężczyzn wśród osób nabywających uprawnienia do emerytur wynosił około 30 procent a w grupie 55-59 lat – jedynie kilka procent (Bukowski et al. (2005)). Ponieważ równocześnie wśród mężczyzn rozpoczynających pobieranie emerytury odsetek osób w wieku 60-64 lata wzrastał z 33 procent w roku 1999 do 47 w 2003 i 43 w 2004, można uznać, iż w ramach systemu emerytalnego funkcjonują dwie podgrupy mężczyzn o odmiennych uprawnieniach – większość z nich rozpoczyna pobieranie emerytury nieco przed osiągnięciem 65 roku życia lub nawet później,[21] a kilkanaście procent mężczyzn nabywających prawa do emerytur liczy sobie poniżej 50 lat.

Ze względu na wysoką liczebność grupy odniesienia dla mężczyzn przechodzących na emeryturę przed 50 rokiem życia, zjawisko to nie jest odzwierciedlone w funkcjach ryzyka, jednak jest uchwycone przez dane w Tablicy 9.6. Funkcje ryzyka ilustrują jednak, iż rozkład mężczyzn nabywa-

[19] W roku 1999 odchylenie standardowe tego rozkładu przekraczało 4, w każdym kolejnym roku było niższe i w latach 2003 i 2004 wynosiło poniżej 3. Odchylenie standardowe rozkładu wieku mężczyzn przechodzących na emeryturę stale przekracza 7.

[20] Wśród 30 państw OECD jedynie w 12 wiek emerytalny kobiet nie jest wyższy niż w Polsce.

[21] Odsetek osób powyżej 65 roku życia wśród wszystkich mężczyzn rozpoczynających pobieranie emerytury wynosił w latach 1999, 2002 i 2004 odpowiednio 33.0 procent, 28.7 procent i 28.0 procent (dane ZUS).

Tablica 9.6: Emeryci FUS – udział w populacji i populacji biernych według płci i wieku.

	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	50-59/64
Udział emerytów w populacji						
Mężczyźni	3.1	5.9	10.8	46.7	72.6	16.6
Kobiety	1.4	3.7	43.2	59.3	47.8	20.2
Ogółem	2.2	4.7	28.5	53.8	57.5	18.3
Udział biernych emerytów w populacji biernych						
Mężczyźni	15.8	15.1	17.3	55.6	74.8	31.0
Kobiety	3.7	7.0	53.0	61.7	48.8	31.9
Ogółem	7.9	9.9	40.3	59.3	58.5	31.4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

jących uprawnienia emerytalne staje się dwumodalny, z tego powodu średni wiek przechodzenia na emeryturę jest w przypadku mężczyzn miarą mniej istotną niż w przypadku kobiet, które wykazują rozkład silnie skoncentrowany. W przeciwieństwie do kobiet, przyczyną przedwczesnego napływu do systemu emerytalnego nie jest spełnienie kryteriów stażu i wieku, lecz szeroki zakres zawodów uprawnionych do wcześniejszych emerytur.

W rezultacie emeryci stanowią ponad 15 procent biernych zawodowo mężczyzn w wieku 45-49 lat, jednak ich udział w grupie wiekowej 50-54 jest niższy, gdyż na napływ do systemu emerytalnego składają się mężczyźni przed 50 rokiem życia, albo w okolicach 65 roku życia.

Tablica 9.6 potwierdza także kluczowe znaczenie wcześniejszych emerytur dla dezaktywizacji kobiet w wieku 55 lat. Wysokie napływy do systemu emerytalnego wynikają przede wszystkim z możliwości uzyskania trwałego źródła dochodu. Analiza danych BBGD pozwala także porównać rozkłady gospodarstw osiągających dochody z emerytur oraz ze stałej pracy poza rolnictwem względem całkowitego rozkładu dochodów *per capita* z uwzględnieniem skal ekwiwalencji.[22] Porównanie tych rozkładów wskazuje, że emerytury trafiają w największej mierze do gospodarstw mieszczących się w pomiędzy 6 a 9 decylem rozkładu ogółem, a połowa gospodarstw emerytów mieści się w pierwszych 6 decylach rozkładu. Sytuacja materialna gospodarstw osób pracujących jest bardzo zbliżona, właściwie jedyną różnicą jest ich wyższy udział wśród gospodarstw osiągających najwyższe dochody. Wynika stąd, iż dochody emerytów są względnie wysokie, szczególnie w porównaniu do innych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego.

9.4 Renty z tytułu niezdolności do pracy

Renty z tytułu niezdolności do pracy są świadczeniem ubezpieczeniowym dla osób, które utraciły (potencjalnie okresowo) z przyczyn zdrowotnych zdolność do pracy.[23] Pełnią funkcję kompensacyjną, tzn. mają wyrównywać utratę dochodu ubezpieczonego związaną z niezdolnością do pracy oraz integracyjną, ułatwiając rehabilitację i powrót na rynek pracy.

Wydatki na renty z tytułu niezdolności do pracy maleją systematycznie od 2001 r. do poziomu 3.4 proc. PKB w roku 2004, co pozwoliło na niewielkie zmniejszenie deficytu w funduszu rentowym, który w 2004 r. wyniósł 0.8 proc. PKB (zobacz Tablica 9.7). deficyt obniżył się mimo wzrostu w tym samym okresie wydatków na renty rodzinne (omówione w następnym podrozdziale), stanowiących znaczną część wydatków funduszu ogółem.

[22] Użyto tzw. zmodyfikowanych skal ekwiwalencji OECD, wynoszących 1 dla głowy gospodarstwa domowego, 0.5 dla każdej kolejnej osoby dorosłej oraz 0.3 dla dzieci. Dochód na osobę nie jest właściwą miarą sytuacji materialnej gospodarstw domowych, ze względu na znaczny udział w ich wydatkach kosztów stałych, jak opłaty czynszowe lub za media, w związku z czym gospodarstwa o większej liczbie członków mogą osiągnąć analogiczny poziom konsumpcji przy niższym dochodzie na osobę.

[23] Należy podkreślić, że horyzont czasowy utraconej zdolności jest w tym wypadku wyraźnie dłuższy od zasiłku chorobowego.

Tablica 9.7: Dochody składkowe i wydatki na świadczenia oraz deficyt funduszu rentowego FUS w proc. PKB.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dochody	4.3	4.1	3.8	3.7	3.5	3.4
Wydatki	4.8	4.6	4.9	4.8	4.7	4.2
w tym renty rodzinne	1.7	1.7	1.8	1.9	1.9	1.8
Deficyt	0.5	0.6	1.1	1.1	1.2	0.8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS i MF, dla rent rodzinnych szacunek na podstawie danych ZUS.

Spadek wydatków rentowych w ostatnich latach wiąże się z reformą wprowadzoną z początkiem 1997 r., dzięki której w większym stopniu niż wcześniej, uzależniono przyznawanie renty od faktu rzeczywistej utraty zdolności do pracy, gdyż jej elementem była zmiana systemu orzeczniczego – w miejsce komisji lekarskich wprowadzono instytucję lekarza orzecznika ZUS, co zwiększa indywidualną odpowiedzialność orzekającego, ułatwia kontrolę i zmniejsza ryzyko nadużycia. W miejsce wcześniej funkcjonującej trzystopniowej skali inwalidztwa wprowadzono podział na osoby całkowicie i częściowo niezdolne do pracy. Zmiany te znalazły wyraz również w nazwie renty, która z renty inwalidzkiej została przemianowana na rentę z tytułu niezdolności do pracy. Obecnie renty FUS przysługują osobom ubezpieczonym, spełniającym kryterium stażu pracy i uznanym za niezdolne do pracy przez lekarza orzecznika ZUS.

Całkowita niezdolność do pracy oznacza, że niepełnosprawny nie jest zdolny do wykonywania jakiejkolwiek pracy, a częściowa, że niepełnosprawny utracił w znacznym stopniu zdolność do wykonywania pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami. W zależności od decyzji ZUS, przyznawana jest renta stała (jeżeli niepełnosprawność jest trwała, tzn. nie jest możliwe odzyskanie sprawności), okresowa (jeśli istnieje szansa na powrót do sprawności) lub szkoleniowa (mająca umożliwić zainteresowanemu przekwalifikowanie i podjęcie pracy w zawodzie, w którym stan zdrowia nie ogranicza zdolności do pracy).

Pozostałością po starym systemie emerytalnym jest natomiast formuła rentowa, służąca do określenia wysokości świadczenia i uzależniająca wysokość renty od kilku czynników, takich jak relacja między wynagrodzeniem danej osoby a średnim wynagrodzeniem w gospodarce, liczba okresów składkowych i nieskładkowych oraz ustalana corocznie kwota bazowa. Jest ona ściśle związana z formułą emerytalną w starym systemie, różniąc się tylko stażem hipotetycznym w przypadku rencistów o krótkich okresach składkowych. Renta nie może przekraczać emerytury, jaką dana osoba mogłaby uzyskać w oparciu o dotychczasową karierę zawodową gdyby była w wieku emerytalnym, przy czym równość zachodzić może tylko w sytuacji całkowitej niezdolności do pracy. Jednocześnie średnia emerytura jest wyraźnie wyższa od średniej renty ze względu na to, że w typowym wypadku liczba okresów składkowych rencisty jest niższa niż liczba okresów składkowych emeryta oraz znaczna część rencistów pobiera rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy, o jedną czwartą niższą od renty osoby z całkowitą niezdolnością do pracy.

Obowiązująca obecnie formuła rentowa nie jest jednak w żaden sposób związana ze sposobem określania annuitetu w nowym systemie emerytalnym, który zacznie obowiązywać od 2009 roku, gdy pierwsze roczniki osób urodzonych po 1948 roku zaczną przechodzić na emeryturę. Można zasadnie przypuszczać, że w przypadku utrzymania obecnej formuły rentowej, dla wielu osób o relatywnie niskich zarobkach i objętych nowym systemem emerytalnym, świadczenie z tytułu niezdolności do pracy może być atrakcyjniejsze niż emerytura, ponieważ można spodziewać się stopniowego spadku stóp zastąpienia w systemie emerytalnym, wynikającego z aktuarialnej sprawiedliwości systemu. Obecna formuła rentowa zapewnia natomiast świadczenia odzwierciedlające niemożliwe do zrealizowania obietnice starego systemu emerytalnego w odniesieniu do wysokości świadczeń, które implikują wyższe wypłaty z systemu niż wpłaty składek. Spadek stóp zastąpienia w przypadku emerytur i ich utrzymanie na poziomie gwarantowanym przez obecny system, w przypadku rent spowoduje zbliżenie się wysokości obu tych świadczeń, podnosząc względną atrakcyjność rent dla potencjalnych świadczeniobiorców.

9.4.1 Ocena wpływu na rynek pracy

Renty z tytułu niezdolności do pracy stanowiły najszerzej dostępny sposób uzyskania dochodu zastępującego pracę w początkowym okresie transformacji (MGPiPS, 2003). Intensyfikacja napływu, jaka miała miejsce w roku 1990 oraz szczególnie w roku 1991, kiedy liczba nowoprzyznanych rent inwalidzkich wyniosła około 319 tysięcy, utrzymała się także w kolejnych latach, ulegając jednak stopniowej obniżce do poziomu około 150 tysięcy rent przyznanych w roku 1996. Podjęta w roku 1997 reforma pozwoliła na utrzymanie napływu świadczeniobiorców na poziomie około 150 tysięcy do roku 1999. W rezultacie, zakumulowany napływ w okresie 1990-1999 wyniósł 1.75 mln osób. Począwszy od roku 2000, liczba przyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy ulega istotnemu obniżeniu (por. Tablica 9.8), osiągając poziom 59.7 tysiąca nowoprzyznanych rent w roku 2004.

Reforma w 1997 r. miała ograniczyć zjawisko masowego wykorzystywania rent jako formy wcześniejszej emerytury. Dysproporcja między liczbą rent inwalidzkich przyznawanych corocznie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, a obecnym poziomem wniosków uznawanych przez lekarzy orzeczników za uzasadnione wskazuje, że wśród rencistów może być nadal grupa osób zdolnych do pracy, dla których renta jest formą nieuzasadnionej pomocy społecznej. Potwierdzają to wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 2002, wedle których aż 1/3 osób pobierających renty inwalidzkie nie odczuwa niepełnosprawności biologicznej.

O ile większość rent przyznawanych po raz pierwszy w ciągu ostatnich piętnastu lat była rentami na czas określony, jednak przy ponownym lub kolejnym orzeczeniu renta często stawała się rentą przyznaną na stałe. Dlatego wśród świadczeń wypłacanych w 2004 roku, 79 procent rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji, 73 procent rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i 55 procent rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy stanowiły renty przyznane na stałe. Wśród nowoprzyznawanych rent dominują renty na czas określony (w roku 2004 roku zaledwie 6 procent przyznanych rent stanowiły renty stałe, jest to znacznie mniej niż przed reformą). Renciści z rentą okresową, w około 10-15 procent przypadków, podczas ponownej procedury orzeczniczej uznani zostają za zdolnych do pracy, jednocześnie 10-15 procent z nich dostaje

Tablica 9.8: Renciści FUS – zasób i napływ w tys. osób.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Renciści razem	2 704	2 640	2 526	2 400	2 284	2 119
Renciści w wieku przedemerytalnym	2 098	2 021	1 900	1 778	1 676	1 565
Napływ rencistów	153	102	86	71	68	60

Źródło: ZUS.

Tablica 9.9: Liczba osób, którym przyznano renty i pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy na 1000 osób w poszczególnych grupach wieku w Polsce i OECD w roku 1999 i 2004.

	20-34	35-44	55-59	60-64a
Napływ				
Polska (2004)	1.6	5.8	9.1	3.3
Polska (1999)	1.6	7.1	11.7	2.7
OECD (1999)b	2.3	4.2	14.9	14.1
Zasób				
Polska (2004)	8.0	43.5	240.1	83.7
Polska (1999)	13.4	61.1	261.8	130.9
OECD (1999)c	14.9	33.8	141.2	63.2

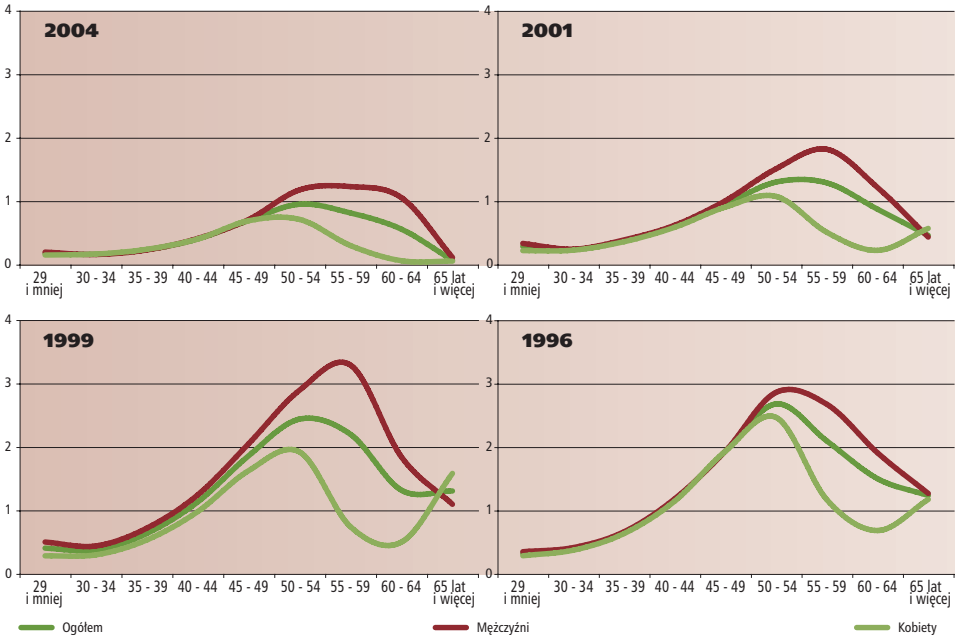
a) Z wyłączeniem osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego (kobiety i mężczyźni we Francji, kobiety w Australii, Austrii, Polsce, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech).

b) Średnia dla 19 państw OECD.

c) Średnia dla 15 państw OECD.

Źródło: Lewandowski et al. (2005).

Rysunek 9.3: Funkcje ryzyka przepływu na rentę z tytułu niezdolności do pracy (inwalidzką) w 1996, 1999, 2001 oraz 2004r.



Źródło: Obliczenia własne.

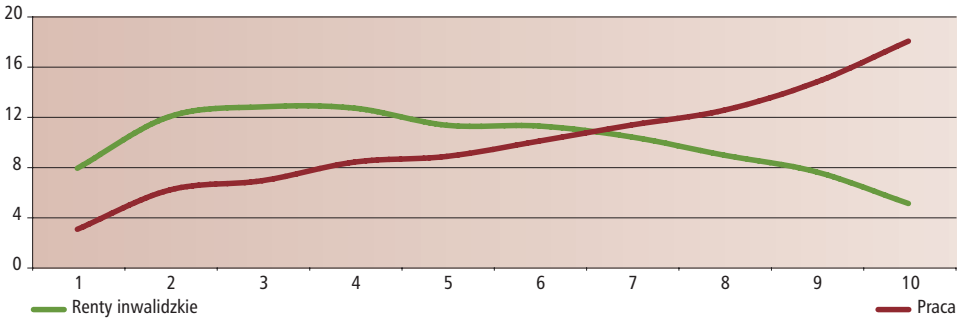
rentę trwałą. Ponadto, renty z tytułu niezdolności do pracy nie podlegają automatycznej konwersji na emerytury w momencie przekroczenia przez świadczeniobiorców wieku emerytalnego,[24] z tego względu liczba rencistów obniża się w wolniejszym tempie niż liczba osób napływających do systemu, lecz także wolniej niż liczba osób w wieku przedemerytalnym pobierających te świadczenia.

Ograniczeniu liczby nowoprzyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy, jakie miało miejsce od roku 1999, nie towarzyszyła jednak zmiana struktury wiekowej osób napływających do systemu, co ilustruje zarówno Tablica 9.9, jak i ukazane poniżej funkcje ryzyka. Prawdopodobieństwa uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy w latach 2001 i 2004 są w każdej z wyróżnionych grup wiekowych wyraźnie niższe niż w latach 1996 i 1999, niemniej jednak nadal osiągają one maksimum w grupach wiekowych 50-54 i 55-59 w przypadku mężczyzn oraz 45-49 i 50-54 w przypadku kobiet (zob. Rysunek 9.3). W porównaniu do przeciętnej w OECD, uprawnienia do rent z tytułu niezdolności do pracy nadal nabywają w Polsce osoby przeciętnie o 5-10 lat młodsze. W połączeniu z dominacją w zasobie świadczeń przyznanych na czas nieokreślony, niski wiek osób nabywających prawa do świadczeń determinuje znaczną długość pobierania świadczeń i inercję liczebności zasobu rencistów.

W rezultacie, przeciętny wiek osoby wchodzącej do systemu kształtuje się na poziomie około 47 lat i jest nieznacznie wyższy w przypadku mężczyzn, którzy stanowią przeszło 60 procent osób nabywających uprawnienia. Funkcje ryzyka wskazują, iż podobnie jak w wypadku wcześniejszych emerytur, kobiety nabywają uprawnienia do świadczeń nieco wcześniej niż mężczyźni. W okresie 1999-2004 mężczyźni stanowili średnio ponad 55 procent osób nabywających renty w wieku do 49 lat, ponad 60 procent w wieku 50-59 oraz ponad 80 procent w wieku 55-59. Z kolei przeciętny wiek osoby pobierającej rentę uległ w okresie 1999-2004 podwyższeniu z 55.0 lat do 57.2 i był nieznacznie niższy dla mężczyzn (Lewandowski et al., 2005). Wynika to zarówno z wyższego dla kobiet odsetka osób pobierających renty po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego, jak też z bardziej ciągłych karier zawodowych mężczyzn i wykonywaniu przez nich częściej prac o podwyższonym ryzyku utraty zdolności do pracy. W odniesieniu do kobiet, przeszkodą w uzyskaniu świadczenia mogą być bowiem wymogi stażowe, wpływające na wysokość świadczenia.

[24] W roku 2004, 19 procent mężczyzn i 34 procent kobiet pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy miało więcej lat niż ustawowy wiek emerytalny.

Rysunek 9.4: Struktura gospodarstw osiągających dochody z rent z tytułu niezdolności do pracy oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego *per capita* gospodarstw domowych w 2003 roku.



Dochody z uwzględnieniem zmodyfikowanej skali ekwiwalencji OECD: 1 dla głowy gospodarstwa domowego, 0.5 dla każdej kolejnej osoby dorosłej oraz 0.3 dla dzieci.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

Ze względu na funkcje rodzinne pełnione przez kobiety, kobiety wchodziły na rynek pracy później niż mężczyźni, ich kariery zawodowe charakteryzują się nieciągłością (por. podrozdział 2.1), więc przeciętny staż kobiet przed 50 rokiem życia jest krótszy niż mężczyzn, co przyczynia się do niższej atrakcyjności rent w przypadku kobiet, szczególnie po przekroczeniu 50 roku życia, kiedy to bardziej atrakcyjną opcją wycofania się z rynku pracy są wcześniejsze emerytury. Z tego względu system rentowy staje się potencjalnym sposobem na otrzymanie świadczenia kompensującego dochody przede wszystkim dla mężczyzn, prawdopodobnie nadal tworząc bodźce do wcześniejszej dezaktywizacji wielu z nich. Spadek liczby przyznawanych świadczeń, zarówno w kategoriach absolutnych (por. Tablica 8.7) oraz w kategoriach względnych, co wynika z analizy funkcji ryzyka, wskazują jednak, iż znaczenie rent z tytułu niezdolności do pracy jako potencjalnej przyczyny dezaktywizacji znacznie zmalało w porównaniu z okresem 1990-1997, choć za niski należy uznać wiek osób nabywających uprawnienia.

Inwalidzi, zarówno ci pobierający renty z tytułu niezdolności do pracy jak i ci mający tylko status osoby niepełnosprawnej są znacznie mniejszym stopniu aktywni zawodowo niż ma to miejsce przeciętnie w OECD (OECD 2003). Wskaźnik aktywności zawodowej tej grupy osób w wieku 20-64 lata wyniósł 20.8 procenta wobec 43.9 przeciętnie w OECD, co stanowiło odpowiednio 0.29 i 0.62 wskaźników zatrudnienia ogółem w grupie wiekowej 20-64 w Polsce i przeciętnie w OECD (OECD 2003).[25] Sytuacja ta jest pochodną ogólnie gorszego stanu polskiego rynku pracy w porównaniu do przeciętnej krajów OECD. Osoby niepełnosprawne znajdują się z natury rzeczy w gorszym położeniu na otwartym rynku pracy niż osoby sprawne. Jednocześnie jednak porównanie różnicy między wskaźnikiem zatrudnienia w całej populacji w Polsce i OECD i podobnej relacji w przypadku osób niepełnosprawnych przekonuje, że także relatywna pozycja na rynku pracy tej grupy osób jest w Polsce szczególnie zła. Także ewolucja wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych na podstawie BAEL, które uległy obniżeniu zarówno w sensie absolutnym, jak i relatywnie do wskaźników w populacji ogółem, wskazuje, iż wraz z pogorszeniem się sytuacji na rynku pracy dezaktywizacja osób uznanych za niepełnosprawne ulegała intensyfikacji i opuszczały one rynek pracy częściej niż osoby pełnosprawne, a zatem nie mające dostępu do rent z tytułu niezdolności do pracy.

Niska aktywność i zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce w znacznej mierze wynikają z silnie kompensacyjnego charakteru polskiego systemu rentowego (por. MGPiPS), którego funkcja integracyjna jest realizowana w znikomym stopniu. Nieskuteczny zdaje się także być system rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (por. Poznańska (2004), MGPiPS (2003)). Dezaktywizujący wpływ kompensacyjnego wymiaru rent jest szczególnie silny w przypadku najgorzej wykwalifikowanych rencistów. Porównanie rozkładów gospodarstw domowych osiągających

[25] Dane za rok 1999.

dochody z rent z tytułu niezdolności do pracy oraz z pracy stałej poza rolnictwem, wskazuje, że gospodarstwa rencistów mają względnie niższe dochody niż pracujących (zob. Rysunek 9.4) i niż gospodarstwa emerytów, co odzwierciedla niższe w porównaniu do emerytów okresy stażowe rencistów. Wskazuje to, że renty pobierają głównie osoby o niskich wcześniejszych wynagrodzeniach, gdyż przedstawione w poprzednim rozdziale stopy zastąpienia sugerują ich atrakcyjność właśnie dla takich grup pracowników. Potwierdza to, iż umożliwiały one dezaktywizację osób o niskich kwalifikacjach i mających trudności z adaptacją do rynku pracy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obok stosunkowo niskiego wieku nabywania świadczeń rentowych, wysokiego udziału rent na czas stały w ogóle wypłacanych świadczeń oraz znacznego zasobu rencistów przypuszczalnie zdolnych do pracy, którzy uzyskali prawo do świadczeń rentowych przed 1997 r., nierozwiązanymi problemami systemu rentowego FUS pozostają stara formuła rentowa oraz przekształcanie rent w emerytury. Formuła rentowa w swoim obecnym kształcie, związanym ze starym systemem emerytalnym, nie jest dostosowana do sposobu ustalania wysokości wypłat w nowym systemie. W związku z tym, istnieje ryzyko niespójności między systemem rentowym i emerytalnym wraz z rozpoczęciem wypłat emerytur z nowego systemu. Ewentualna większa atrakcyjność finansowa rent niż emerytur może ponownie wzmocnić dezaktywizacyjne działanie tego świadczenia. Konwersja rent w emerytury jest konieczna dla większej przejrzystości systemu ubezpieczeń społecznych. Poszczególne świadczenia w ramach tego systemu powinny spełniać ściśle określoną rolę. O ile zadaniem emerytur jest zapewnienie dochodu osobom niezdolnym do pracy ze względu na wiek, to renty z definicji przysługują osobom niezdolnym do pracy w wieku przedemerytalnym.

9.5 Renty rodzinne

Renty rodzinne są świadczeniem ubezpieczeniowym, jednak o charakterze ubezpieczeniowo-socjalnym. Ich zadaniem jest zapewnienie dochodu rodzinie, w której nastąpiła śmierć głównego żywiciela. Renty rodzinne skierowane są do dzieci (renta sieroca) oraz współmałżonków (renta wdowia) osób ubezpieczonych. Finansowane są z funduszu rentowego FUS, przy czym w ostatnich latach można obserwować zarówno wzrost wydatków na ten cel, jak i powolny, lecz stabilny wzrost liczby wypłacanych świadczeń.

Tablica 9.10: Renty rodzinne – przeciętna miesięczna liczba wypłacanych świadczeń (tys.) oraz wydatki (proc. PKB).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Świadczenia	1 194	1 212	1 229	1 244	1 255	1 264
Wydatki	1.7	1.7	1.8	1.9	1.9	1.8

Źródło: ZUS, wydatki – szacunek własny na podstawie danych ZUS.

Renty rodzinne z FUS przysługują dzieciom, przyjętym na wychowanie i utrzymanie wnukom, małżonkowi albo rodzicom osoby zmarłej, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Podobnie jest w przypadku zasiłków i świadczeń przedemerytalnych – pod warunkiem że osoba zmarła była w chwili śmierci na zasiłku lub świadczeniu przedemerytalnym. Dzieci są uprawnione do renty do ukończenia 16 roku życia (do 25 roku jeśli się uczą, ew. do 26 jeśli jest to ostatni rok studiów wyższych). Wdowa lub wdowiec mają prawo do renty, jeśli ich wiek przekracza 50 lat, lub gdy w chwili śmierci męża/żony byli niezdolni do pracy, wychowują dziecko do 16 roku życia (do 18 w wypadku nauki) lub sprawują pieczę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy i samodzielnej egzystencji. Wdowa/wdowiec może też nabyć prawo do renty po śmierci współmałżonka, nie później jednak niż 5 lat po niej, o ile w tym okresie osoba ta osiągnie 50 lat lub stanie się niezdolna do pracy. Do okresowej (rocznej lub maksymalnie 2-letniej, jeśli wymaga te-

go szkolenie zawodowe) renty rodzinnej ma również prawo wdowa młodsza nie spełniająca pozostałych warunków – o ile nie ma niezbędnych źródeł utrzymania. Przyznaje się jedną rentę rodzinną, która dzielona jest proporcjonalnie na wszystkich uprawnionych.

Renta rodzinna dla jednej osoby uprawnionej stanowi 85 proc. świadczenia, które przysługiwało (lub przysługiwałoby) zmarłemu (90 proc. jeśli do renty uprawnione są dwie osoby oraz 95 proc. w wypadku uprawnienia 3 lub więcej osób). W wypadku, gdy zmarły uprawniony był do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, do obliczenia wysokości renty rodzinnej przyjmuje się, że była to renta z tytułu całkowitej niezdolności.

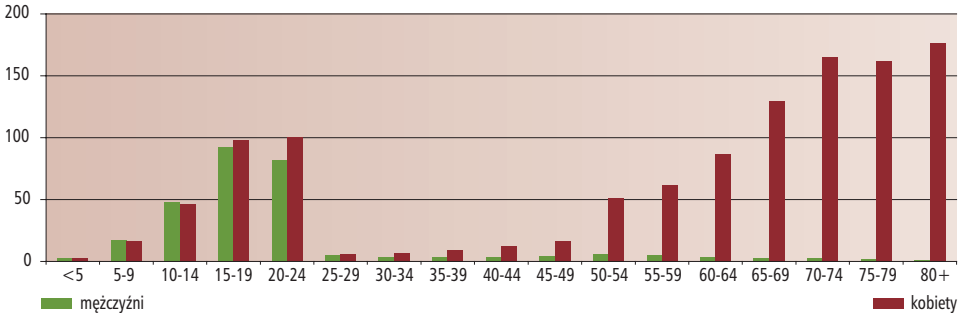
9.5.1 Ocena wpływu na rynek pracy

Od kilkunastu lat następuje wzrost liczby wypłacanych rent rodzinnych. Wobec malejącej liczby dzieci, a więc i malejącej liczby sierot, występuje on w całości za sprawą zwiększania się liczby wdów pobierających świadczenia. Jak ukazano na Rysunku 9.5, wśród osób pobierających renty rodzinne dominują kobiety, są to wdowy po 50 roku życia, które stanowią 57 proc. uprawnionych, natomiast mężczyźni – wdowcy – w tym wieku stanowią jedynie 2 proc. rencistów. Osoby do 24 roku życia – pobierające renty sieroce – składają się natomiast na 35 proc. ogółu uprawnionych.

Dominacja kobiet wśród beneficjentów rent wdowich wynika z dwóch czynników. Po pierwsze, kobiety znacznie częściej niż mężczyźni przeżywają swoich współmałżonków, a tym samym częściej mają możliwość wyboru między własnym świadczeniem, a świadczeniem współmałżonka. Po drugie, renta rodzinna jest atrakcyjniejsza finansowo dla kobiet niż mężczyzn, zarówno w przypadku wdów w wieku emerytalnym jak i młodszych, dla których jest formą wcześniejszej emerytury. Wynika to z przeciętnie wyższych zarobków i dłuższych okresów składkowych mężczyzn, przez co ich emerytury i renty są z reguły wyższe od tych samych świadczeń przysługujących kobietom. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym walor finansowy renty jest formuła ustalania jej wysokości w wypadku częściowej niepełnosprawności osoby zmarłej.

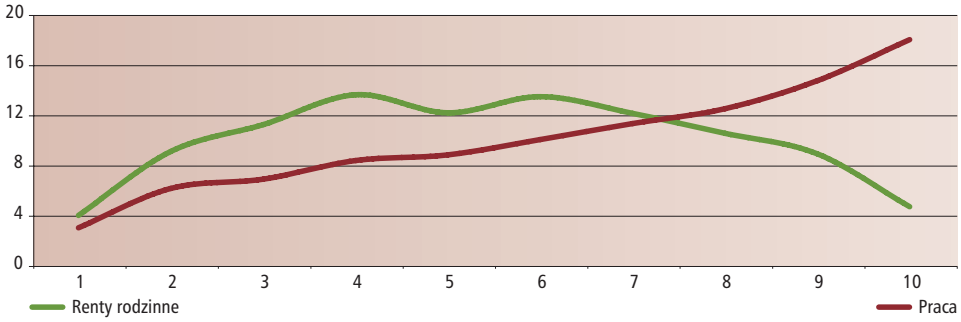
W efekcie, przeciętna renta rodzinna wynosi około 1.17 przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy, ok. 0.85 przeciętnej emerytury i ok. 0.70 średniej emerytury mężczyzn. Wśród wypłacanych świadczeń dominują renty jednoosobowe – na jedną rentę rodzinną w 2004 r. przypadało przeciętnie 1.1 osoby. Liczba rent pobieranych przez wdowy powyżej 50 roku życia stanowi aż 40 procent liczby emerytur pobieranych przez kobiety w tym wieku. Wśród kobiet po 60 roku życia proporcja ta wynosi niemal 50 proc., a wśród kobiet po 70 roku życia – ponad 80 proc. Ponadto, średni okres pobierania renty wdowiej przekracza 20 lat. Zestawiając te dane z proporcjami populacji kobiet do mężczyzn w odpowiednim wieku, można zasadnie twierdzić, że niemal każda wdowa decyduje się na zamianę własnego świadczenia na rentę rodzinną po zmarłym mężu. Tym samym, postawić można tezę, że własne emerytury pobierają w zasadzie tylko kobiety po 60 roku życia, których małżonkowie żyją, lub które same przeszły na emeryturę wyjątkowo późno (i w związku z tym ich własne świadczenie jest stosunkowo wysokie).

Rysunek 9.5: Liczba osób uprawnionych do renty rodzinnej w grudniu 2003 r. według płci i wieku (w tysiącach).



Źródło: ZUS.

Rysunek 9.6: Struktura gospodarstw osiągających dochody z rent rodzinnych oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego *per capita* gospodarstw domowych w 2003 roku.



Dochody z uwzględnieniem zmodyfikowanej skali ekwiwalencji OECD: 1 dla głowy gospodarstwa domowego, 0.5 dla każdej kolejnej osoby dorosłej oraz 0.3 dla dzieci.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

Z obserwacjami tymi spójny jest rozkład rent według decyli dochodowych (zob. Rysunek 9.6) jest symetryczny względem średniej, ponadto wskazuje on, iż sytuacja materialna gospodarstw otrzymujących renty rodzinne jest lepsza niż w przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy i nieznacznie gorsza niż w przypadku emerytur. Porównanie rozkładu dochodów na osobę (tutaj nie prezentowanych) oraz z uwzględnieniem skal ekwiwalencji wskazuje, że relatywnie wyższe renty rodzinne otrzymywane są przez osoby samotne, czyli wdowy.

Wydaje się, że obecna konstrukcja rent rodzinnych w zakresie rent wdowich jest rozwiązaniem niekorzystnym z punktu widzenia rynku pracy, działa bowiem dezaktywizująco na wdowy między 45 a 59 rokiem życia. W ich wypadku wpływ ten jest bezpośredni, ale system oddziałuje też pośrednio na podaż pracy kobiet zamężnych, które nie mają bodźca do przedłużania swojej aktywności zawodowej ponad 55 rok życia, mogąc w przyszłości liczyć na rentę po zmarłym mężu, co najmniej tak samo atrakcyjną finansowo jak własna emerytura. W konsekwencji, obecna konstrukcja rent rodzinnych jest niekorzystna dla finansów publicznych – choć średni okres pobierania emerytur przez mężczyzn jest krótki, to ich świadczenia zostają przejęte przez kobiety. W rezultacie, w sensie fiskalnym w systemie krócej wypłacane są emerytury „kobiece" a dłużej „męskie". W roku 2003 aż 116.7 tysięcy rent było wypłacanych osobom powyżej 50 roku życia lecz poniżej wieku emerytalnego. Przy przeciętnej wysokości renty około 1090 PLN daje to ok. 1.5 mld PLN rocznie, czyli około 0.2 proc. PKB.

Obecna konstrukcja renty rodzinnej nie przystaje także do nowego systemu emerytalnego. W nowym systemie emerytalnym założeniem jest, aby część kapitału emerytalnego zgromadzona w tzw. I filarze nie była dziedziczona. Wdowa lub wdowiec dziedziczy natomiast kapitał emerytalny współmałżonka zgromadzony w II filarze, jeśli zmarł on przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Z chwilą wykupienia annuitetu – przejścia na emeryturę – nie jest możliwe przedłużenie prawa do świadczenia poza śmierć współmałżonka, chyba że wykupiony został tzw. annuitet małżeński, ale w takim wypadku świadczenie miesięczne jest odpowiednio mniejsze, co wynika z aktuarialnej sprawiedliwości systemu na poziomie indywidualnym. Ponieważ do tej pory kwestia annuitetów dostępnych w powszechnym systemie emerytalnym nie została uregulowana, do zagadnienia tego powrócimy w Części III.

9.6 Zasiłki wypłacane z funduszu chorobowego.

Świadczenia z funduszu chorobowego pełnią rolę osłonową wobec osób dotkniętych chorobą. Zapewniają utrzymanie dochodu na stałym lub niewiele niższym poziomie w okresie z definicji czasowej niezdolności do pracy. Z ubezpieczenia tego pokrywane są także zasiłki związane z macierzyństwem. Ubezpieczenia chorobowe w Polsce funkcjonują w ramach ubezpieczeń pracowniczych w FUS. Osoby ubezpieczone nabywają prawo do świadczeń z funduszu chorobowego, wy-

Tablica 9.11: Wydatki funduszu chorobowego w 2004 r. w mln PLN.

Świadczenie	wydatki	struktura
Zasiłki chorobowe	3758	74.2
Zasiłki opiekuńcze	164	3.2
Zasiłki macierzyńskie	915	18.1
Zasiłki wyrównawcze	1	0.0
Świadczenie rehabilitacyjne	229	4.5
Razem	5068	100.0

Źródło: ZUS.

płacanych w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub macierzyństwa. Są nimi: zasiłek chorobowy, macierzyński, opiekuńczy, wyrównawczy oraz świadczenie rehabilitacyjne.

Zasiłek chorobowy przysługuje niezdolnym do pracy z powodu choroby przez maksymalnie 182 dni (270 dni w wypadku gruźlicy), jego wypłacanie z FUS rozpoczyna się w 34 dniu (w danym roku) niezdolności do pracy, wcześniej finansowany jest przez pracodawcę. Wynosi 80 proc. wynagrodzenia (będącego podstawą opłacania składek na ubezpieczenia społeczne), podczas pobytu w szpitalu – 70 proc., w czasie choroby w ciąży – 100 proc.

Świadczenie rehabilitacyjne należne jest po wygaśnięciu prawa do zasiłku chorobowego i jest przyznawane na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, nie dłużej niż na 12 miesięcy. Świadczenie wynosi 90 proc. wynagrodzenia przez pierwsze trzy miesiące i 75 proc. za pozostały okres, a 100 proc. jeśli beneficjentka świadczenia jest w ciąży.

Zasiłek macierzyński przysługuje przez 16 tygodni po pierwszym porodzie i przez 18 tygodni po każdym następnym porodzie (oraz przez 26 tygodni, jeśli urodzi się więcej niż jedno dziecko). Zasiłek wynosi 100 proc. wynagrodzenia. **Zasiłek opiekuńczy** wypłaca się w razie choroby członka rodziny, by ubezpieczony mógł sprawować nad nim opiekę.

Wydatki i dochody funduszu chorobowego utrzymują się na poziomie ok. 0.6 proc. PKB, przy czym jest to jedyny fundusz FUS, w którym nie występuje znaczny deficyt (a w 2004 r. wystąpiła licząca 219 mln PLN nadwyżka). Wciągu ostatnich lat można obserwować niewielki realny spadek wydatków funduszu chorobowego. Z jednej strony jest to związane ze zmianami w wysokości zasiłków chorobowych (ograniczenie wysokości zasiłku osób przebywających w szpitalu), z drugiej ze spadkiem liczby pracujących oraz zmniejszaniem się liczby urodzeń.

9.6.1 Ocena wpływu na rynek pracy

Zasiłki chorobowe są świadczeniem o charakterze w pełni ubezpieczeniowym, na co wskazuje ścisłe związanie wypłat z wcześniejszymi składkami oraz bilansowanie się wydatków i dochodów funduszu chorobowego. Wpływ tych świadczeń na rynek pracy jest zaniedbywalny. Istnieją przesłanki, że ubezpieczenie chorobowe bywa nadużywane przez osoby faktycznie zdolne do pracy, co jest jednak spowodowane niewystarczającymi procedurami kontrolnymi, a nie samą konstrukcją wypłat.

Wyższe stawki zasiłków chorobowych i świadczeń rehabilitacyjnych kobiet w ciąży wydają się jednak nie być w pełni uzasadnione, o ile choroba w ciąży nie jest związana z wyższymi kosztami niż inne choroby. Podobnie można postrzegać także stawkę świadczenia rehabilitacyjnego, wyższą w ciągu pierwszych trzech miesięcy od stawki zasiłku chorobowego.

9.7 Świadczenia i zasiłki przedemerytalne

Świadczenia i zasiłki przedemerytalne są formą pasywnej polityki rynku pracy adresowanej do osób starszych, a zatem transferem o charakterze socjalnym, spotykanym często w państwach OECD (por. oraz Rozdział 1 niniejszej Części oraz Rozdział 6 Części I). W założeniach mają one łagodzić problem społeczny, jakim jest bezrobocie wśród osób starszych, poprzez zapewnienie bez-

Tablica 9.12: Świadczenia i zasiłki przedemerytalne – beneficjenci (w tysiącach) oraz wydatki (w proc. PKB).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Świadczenia przedemerytalne	1	5	32	73	114	163	245	316
Zasiłki przedemerytalne	102	132	196	271	366	334	302	276
Razem uprawnieni	104	136	229	344	479	497	547	592
Wydatki	0.09	0.12	0.18	0.31	0.44	0.59	0.61	0.66

Źródło: MGiP, MF.

robotnym trwałego dochodu do momentu uzyskania uprawnień emerytalnych i w ten sposób zniechęcając do poszukiwania pracy.[26] Transfery te zastąpiły z początkiem 1997 r. zasiłki dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym (zob. punkt o zasiłkach dla bezrobotnych).

Zasiłki i świadczenia przedemerytalne, obecnie pozostające w gestii ZUS, do 31 lipca 2004 r. wypłacane były z Funduszu Pracy i obsługiwane przez Powiatowe Urzędy Pracy. Każdego roku finansowane były one z dotacji budżetowej, przy czym dotacje budżetu państwa dla Funduszu Pracy na ten cel były niewystarczające, co spowodowało ograniczenie wydatków na polityki aktywne oraz wywołało deficyt w ramach funduszu. Wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz liczba świadczeniobiorców dynamicznie wzrastały w ciągu ostatnich lat, co ukazano w Tablicy 9.12.

9.7.1 Zasiłki przedemerytalne

Zasiłek przedemerytalny przysługiwał osobom bezrobotnym, wykazującym co najmniej 30 lat stażu ubezpieczeniowego dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn lub 25 (kobiety) i 30 (mężczyźni) w przypadku osób przez co najmniej 15 lat pracujących w szczególnych warunkach. Wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosiła 120 procent zasiłku dla bezrobotnych. Zasiłki przedemerytalne przyznawane były od 1997 do 2001 r., początkowo w większej liczbie niż świadczenia przedemerytalne, mimo ich niższej dostępności. Wypłacane są one nadal ponad 270 tys. osób, które nabyły uprawnienia przed 2002 r.

9.7.2 Świadczenia przedemerytalne

Świadczenia, podobnie jak zasiłki, zostały wprowadzone na początku 1997 roku. Według pierwotnych regulacji osoba ubiegająca się o prawo do świadczenia musiała spełniać warunki uzyskania prawa do zasiłku i mieć ukończone 58 lat dla kobiet i 63 lata dla mężczyzn oraz posiadać okres ubezpieczeniowy uprawniający do emerytury, czyli co najmniej 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) lat stażu składkowego. W przypadku osób, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy warunkiem było ukończenie 55 lat dla kobiet lub 60 lat dla mężczyzn i posiadanie okresu odpowiednio równego 30 i 35 lat. Świadczenie przysługiwało również osobom zwolnionym, jeżeli do momentu utraty pracy osiągnęły one okres uprawniający do emerytury, równy 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn. Wysokość świadczenia przedemerytalnego wynosiła 80 procent kwoty emerytury, jednak nie mniej niż 120 proc. i nie więcej niż 200 proc. zasiłku dla bezrobotnych.

Ustawa o świadczeniach przedemerytalnych z 30 kwietnia 2004 przyniosła szereg zmian warunków nabywania i utraty praw do tych świadczeń, a także zasad ich wypłat (większość zmian weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2004 r.). Świadczenia przysługują obecnie osobom zwolnionym z przyczyn dotyczących zakładu pracy po ukończeniu 55 (kobiety) lub 60 (mężczyźni) lat i posiadającym okres uprawniający do emerytury (odpowiednio 30 i 35 lat składkowych). Nadal aktualny pozostał przepis przyznający prawo do świadczenia osobom wykazującym okres uprawniający do emerytury równy 35 lat dla kobiet oraz 40 dla mężczyzn, o ile rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło na skutek przyczyn dotyczących zakładu pracy. W przypadku upadłości lub niewypłacalności pracodawcy, o świadczenie przedemerytalne mogą się także ubiegać kobiety w wieku co najmniej 56 lat

[26] Oczywiście beneficjent może podjąć zatrudnienie – tracąc jednocześnie całość lub część świadczenia – jednak osoba pobierająca zasiłek lub świadczenie nie może zarejestrować się jako bezrobotna.

i o minimum 20 latach składkowych oraz mężczyźni w wieku przynajmniej 61 lat i o 25 latach składkowych, jak i osoby o odpowiednio 34 i 39 latach składkowych. Okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych.

Wprowadzono również wymóg co najmniej 6-miesięcznego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych, w czasie którego nie nastąpiło nieuzasadnione odmówienie przyjęcia oferty odpowiedniego zatrudnienia lub pracy w ramach prac interwencyjnych albo robót publicznych. Osoby starające się o przyznanie świadczenia zobowiązane są także złożyć w tej sprawie wniosek w terminie 30 dni od potwierdzenia przez powiatowy urząd pracy 6 miesięcznego okresu pobierania zasiłku lub w terminie 14 dni od zakończenia zatrudnienia w ramach robót publicznych lub prac interwencyjnych, które ustają po upływie 6-miesięcznego okresu pobierania zasiłku.

Wysokość świadczenia obecnie ustalona jest na 670 złotych a w przypadku osób pobierających wcześniej rentę z tytułu niezdolności do pracy, nie może jej przekroczyć.[27] Bardzo ważną zmianą jest także wprowadzenie zasady zawieszania i zmniejszania wysokości świadczeń i zasiłków przedemerytalnych w zależności od osiągania dochodów z pracy. Wprowadzono dwa progi zarobkowe. Dopuszczalna kwota przychodu równa jest 50 procent, natomiast graniczna kwota przychodu 70 procent przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim. Przekroczenie kwoty granicznej wiąże się z zawieszeniem prawa do zasiłku lub świadczenia, jeżeli natomiast dochód jest niższy, ale suma dochodu i świadczenia (zasiłku) przekraczają kwotę dopuszczalną, świadczenie (zasiłek) ulegają obniżeniu o wielkość równą różnicy między sumą dochodów a kwotą dopuszczalną, przy czym gwarantowana jest minimalna wysokość świadczenia lub zasiłku równa 335 złotych.

9.7.3 Ocena wpływu na rynek pracy

Świadczenia i zasiłki przedemerytalne są – obok wcześniejszych emerytur – głównymi transferami decydującymi o niskiej aktywności zawodowej osób w wieku niemobilnym w Polsce. Skonstruowane z założenia jako pasywna polityka rynku pracy dla osób starszych okazały się powszechną i atrakcyjną finansowo alternatywą do pracy. Przyjęte rozwiązania odnośnie wieku i stażu pracy, w interakcji z regulacjami emerytalnymi spowodowały, że zasiłki i świadczenia były bardziej atrakcyjne dla mężczyzn niż dla kobiet – stąd relatywnie większe znaczenie tego świadczenia dla mężczyzn (zob. Tablica 9.13). Struktura gospodarstw osiągających dochody z zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wskazuje, że zapewniają one dochód zbliżony do rent z tytułu niezdolności do pracy, co wynika ze sposobów określania wysokości tych transferów.[28]

W ostatnich miesiącach obowiązywania zasiłków przedemerytalnych nastąpił znaczny wzrost liczby beneficjentów, antycypujących zniesienie tego transferu. Wydaje się, że w kolejnych latach nastąpiło przeniesienie napływu do świadczeń przedemerytalnych oraz wcześniejszych emerytur. Podobnie w roku 2004, bezpośrednio przed zmianą zasad nabywania uprawnień do świadczeń, można było obserwować znaczny wzrost liczby nowoprzyznanych świadczeń. Funkcja ryzyka tego napływu netto[29] do świadczeń przedemerytalnych w roku 2004 wskazują, iż świadczenie to w większej mierze adresowane jest do mężczyzn, ale w przypadku obu płci najbardziej intensywne napływy następują na 3-4 lata przed osiągnięciem wieku uprawniającego do podjęcia wcześniejszej emerytury na starych zasadach.[30]

Zmiany w regulacjach w roku 2004 mogą spowodować jednak zmniejszenie liczby osób nabywających prawo do świadczenia przedemerytalnego – zarówno przez ograniczenie kręgu uprawnionych, jak i zmniejszenie atrakcyjności finansowej świadczenia, widoczne w istotnym spadku stóp zastąpienia dla świadczeń przedemerytalnych (por. podrozdział 2.6). Trudno w chwili obecnej ostatecznie

[27] Warto zauważyć, iż takie sformułowanie przepisu umożliwia osobom uprawnionym do renty wyższej od 670 PLN nabycie prawa do świadczenia przedemerytalnego wyższego niż określone w ustawie.

[28] Ponieważ rozkłady te są zbliżone, rozkład gospodarstw osiągających dochody ze świadczeń lub zasiłków jest nieco bardziej skoncentrowany wokół mediany, rozkład ten nie jest prezentowany.

[29] Ponieważ FP nie udostępnia danych o napływach i zasobach beneficjentów zasiłków i świadczeń przedemerytalnych względem wieku i płci, prezentowana funkcja ryzyka została oszacowana na podstawie danych BBGD.

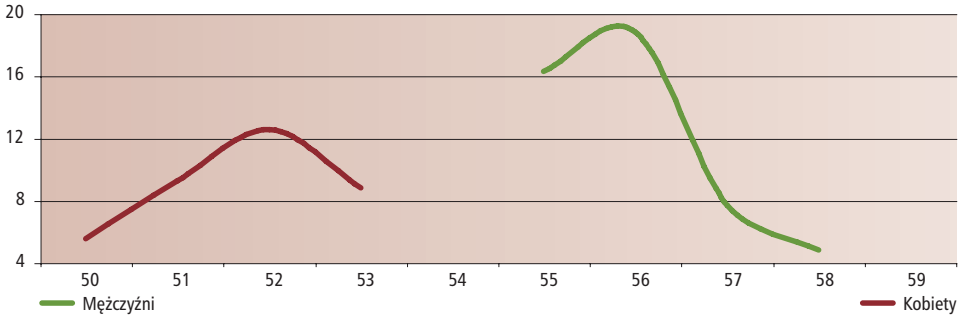
[30] Możliwości uzyskania wcześniejszej emerytury sprawiają, że zmiana netto liczby osób w wieku powyżej 54 (kobiety) lub 59 lat (mężczyźni) była w roku 2004 ujemna.

Tablica 9.13: Bierni beneficjenci zasiłków i świadczeń przedemerytalnych jako procent wszystkich biernych pełnosprawnych.

	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64
Kobiety	15.8	45.2	2.0	0.0
Mężczyźni	x	40.8	56.4	11.3
Ogółem	14.9	44.0	16.4	3.9

W Tablicy przedstawiono udział deklarujących źródło utrzymania z „innych świadczeń FP", co dla podanych grup wiekowych stanowi dobre przybliżenie zasiłków i świadczeń przedmerytalnych.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

Rysunek 9.7: Funkcje ryzyka przepływu na świadczenie przedemerytalne w 2004r.



Źródło: Obliczenia własne.

stwierdzić, jak silny będzie ten efekt.[30] Niemniej jednak świadczenia pozostawiają możliwość odejścia z rynku pracy na 5 lat (a w niektórych wypadkach nawet wcześniej) przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Wydaje się, iż szczególnie w momencie ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury z FUS w roku 2007, liczba osób ubiegających się o świadczenia przedemerytalne może znacznie wzrosnąć. W porównaniu do sytuacji dotychczasowej, można oczekiwać przesunięcia się napływów do grupy wiekowej 55-59 w przypadku kobiet i 60-64 w przypadku mężczyzn.

9.8 Polityka rynku pracy

Jednym z transferów społecznych o charakterze ubezpieczeniowo-socjalnym są zasiłki dla bezrobotnych. Są one instrumentem pasywnej polityki rynku pracy, jednak ich konstrukcja oraz adresowanie sprawia, że nie wywierają one tak dezaktywizującego wpływu na świadczeniobiorców jak świadczenia i zasiłki przedemerytalne. Zasiłki dla bezrobotnych ułatwiać powinny świadczeniobiorcom znalezienie pracy. Identycznie uzasadnia się prowadzenie aktywnych polityk rynku pracy. Nie mają one charakteru transferu społecznego, jednak wydatki na ten cel wywierają zasadniczy wpływ na funkcjonowanie rynku pracy, zatem należy je uwzględnić, by uzyskać pełen obraz wpływu interwencji publicznej na rynek pracy w Polsce. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że programy polityk aktywnych mają duże znaczenie dla absorpcji skutków egzogenicznych zaburzeń, a używane umiejętnie mogą istotnie poprawić sytuację osób o wyższym ryzyku bezrobocia. Z tego względu aktywne polityki rynku pracy zostaną omówione w niniejszym podrozdziale wraz z zasiłkami dla bezrobotnych.

9.8.1 Zasiłki dla bezrobotnych

Rolą finansowanych z Funduszu Pracy zasiłków dla bezrobotnych jest łagodzenie dochodowych skutków bezrobocia i umożliwienie poszukiwania pracy zgodnej (o ile to możliwe) z posiada-

[31] Według danych ZUS, napływ świadczeniobiorców jest w chwili obecnej znikomy. Jest to jednak efekt wprowadzenia obowiązku pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez co najmniej sześć miesięcy. Ponieważ potencjalni świadczeniobiorcy uprawnieni są do zasiłków 12-miesięcznych, których wysokość jest porównywalna z wysokością świadczenia przedemerytalnego, obecna sytuacja może oznaczać opóźnienie napływu, a nie jego zmniejszenie.

Tablica 9.14: Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, liczba bezrobotnych zarejestrowany oraz udział bezrobotnych z prawem do zasiłku.

	2000	2001	2002	2003	2004
Wydatki jako proc. PKB	0.37	0.39	0.41	0.35	0.30
Liczba bezrobotnych zarejestrowanych (tys.)	2 703	3 115	3 217	3 176	3 000
Udział uprawnionych do zasiłku (proc.)	20.3	20.0	16.7	15.1	14.2

Liczba bezrobotnych i udział uprawnionych – stan na koniec roku.
Źródło: MGiP.

nymi kwalifikacjami. Zasiłki są transferem o charakterze socjalnym, choć nabycie prawa do nich wynika z opłacania składki na Fundusz Pracy. O socjalnej roli zasiłku przesądza brak jego powiązania z wcześniej uzyskiwanym wynagrodzeniem oraz redystrybucja w ramach Funduszu Pracy, zachodząca od osób o niskim ryzyku bezrobocia do osób o wysokim ryzyku.

Dochody Funduszu Pracy pochodzą ze składki opłacanej przez pracodawców (2.45 procent podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe) oraz dotacji z budżetu państwa.[32] Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych są procykliczne względem liczby bezrobotnych (zob. Tablica 9.14). W ostatnich latach można zaobserwować spadek udziału uprawnionych do zasiłków, co jest z jednej strony związane z długimi okresami pozostawania w bezrobociu, z drugiej ze zmianami w regulacjach odnośnie czasu przysługiwania zasiłku.

Zasiłki przysługują obecnie zarejestrowanym bezrobotnym, którzy w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację przepracowali minimum 12 miesięcy. Przyznawane są na 6, 12 lub 18 miesięcy. Zasiłki 12 miesięczne przysługują osobom ze stażem pracy 20 lat i więcej (jeśli jednocześnie mają powyżej 50 lat) oraz w powiatach w których stopa bezrobocia jest powyżej 125 proc. średniej krajowej. Zasiłki 18 miesięczne przysługują w powiatach o stopie bezrobocia wyżej od 200 proc. przeciętnej w Polsce oraz rodzicowi dziecka do lat 15, o ile współmałżonek jest bezrobotnym bez prawa do zasiłku. Zasiłek dla bezrobotnych wynosi 521,90 PLN, z tym że osoby o stażu pracy do lat 5 otrzymują 80 proc. tej kwoty, powyżej 20 lat stażu – 120 proc. tej kwoty.

Ostatnie zasadnicze zmiany w zakresie zasiłków dla bezrobotnych miały miejsce na początku 1997 r. Zniesiono wtedy zasiłki dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, które przysługiwa ły 55-letnim kobietom lub 60-letnim mężczyznom, zwolnionym z przyczyn dotyczących zakładu pracy i posiadającym staż pracy uprawniający do emerytury (wysokość zasiłku była związana z wysokością wcześniejszego wynagrodzenia). Zastąpiono je zasiłkami i świadczeniami przedemerytalnymi, opisanymi w poprzednim punkcie. Okres zatrudnienia, uprawniającego do zasiłku, wydłużono z 6 miesięcy (w ciągu 12 miesięcy poprzedzających rejestrację) do 12 miesięcy (w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację). Również z początkiem 1997 r. wprowadzono różnicowanie wysokości zasiłku w zależności od stażu pracy (na zasadach funkcjonujących do dziś) oraz wprowadzono zasiłki na okres 6, 12 i 18 miesięcy, z tym że zasiłek na 12 miesięcy przysługiwał w powiatach o stopie bezrobocia wyższej od przeciętnej w kraju (wcześniej podstawowym okresem było 12 miesięcy, z zasiłkami 18 miesięcznymi dla osób o stażu pracy powyżej 25 i 30 lat – odpowiednio dla kobiet i mężczyzn).

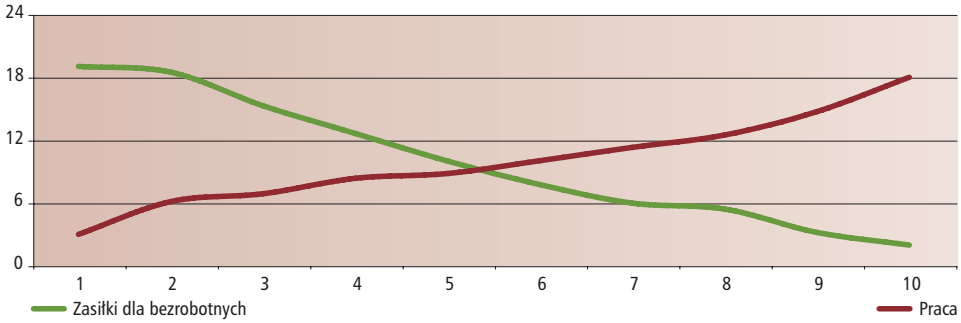
Ustawa z dnia 1 maja 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która wprowadziła istotne zmiany w organizacji służb zatrudnienia i aktywnej polityki rynku pracy nie wprowadziła zmian w organizacji zasiłków, poza podniesieniem progu, od którego w danym powiecie przysługuje zasiłek na 12 miesięcy, do 125 proc. przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz ograniczeniem z 18 do 12 miesięcy okresu przysługiwania zasiłków osobom w wieku powyżej 50 lat, posiadających 20 letni staż pracy.

9.8.2 Zasiłki dla bezrobotnych – ocena wpływu na rynek pracy

Niewielkie w stosunku do PKB wydatki oraz wąski krąg uprawnionych – w roku 2004 zasiłki pobierało 14 procent bezrobotnych – wskazują na umiarkowane oddziaływanie zasiłków dla bezrobotnych na ry-

[32] W latach 2000-2003 Fundusz wykazywał rosnący deficyt, wynikający głównie ze wzrostu wydatków na zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

Rysunek 9.8: Struktura gospodarstw osiągających dochody z zasiłków dla bezrobotnych do pracy oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego *per capita* gospodarstw domowych w 2003 roku.



Dochody z uwzględnieniem zmodyfikowanej skali ekwiwalencji OECD: 1 dla głowy gospodarstwa domowego, 0.5 dla każdej kolejnej osoby dorosłej oraz 0.3 dla dzieci.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

nek pracy. Ewentualny negatywny wpływ zasiłków na intensywność poszukiwania pracy jest ograniczany stosunkowo niską stopą zastąpienia dla właściwie wszystkich kategorii bezrobotnych (za wyjątkiem bezrobotnych uprawnionych do 120 proc. zasiłku, o potencjalnym wynagrodzeniu zbliżonym do minimalnego). Brak powiązania zasiłku z wcześniejszym wynagrodzeniem powoduje znaczną skalę redystrybucji między płatnikami składek i sprawia, że rola socjalna świadczenia dla osób lepiej zarabiających jest ograniczona.

Jak pokazano na Rysunku 9.8, zasiłki dla bezrobotnych trafiają przede wszystkim do najmniej zamożnych gospodarstw.[33] Niemniej jednak, znaczne przesunięcie rozkładu zasiłków do rozkładu dochodów z pracy wskazuje, że utrata pracy i przejście na zasiłek dla bezrobotnych może oznaczać znaczny spadek dochodów. Zasiłki nie spełniają bowiem funkcji ubezpieczeniowej.

Jak jednak zauważono w Rozdziale 6. Części I, większe znaczenie dla postaw bezrobotnych ma czas przysługiwania zasiłku, a nie uzyskiwana stopa zastąpienia. Wprawdzie czas przysługiwania zasiłku w Polsce nie jest dla większości grup bezrobotnych długi,[34] jednak pewne negatywne skutki może mieć uzależnianie długości świadczenia od stopy bezrobocia w regionie, co ma charakter czysto socjalny, mający łagodzić społeczne efekty bezrobocia tam, gdzie jest ono najwyższe. Oznacza to jednak, że zasiłki mają najbardziej demotywujący wpływy właśnie na te osoby, które dotknięte są największymi trudnościami w powrocie do zatrudnienia. Dodatkowo rozwiązanie to może do pewnego stopnia ograniczać mobilność osób zagrożonych utratą pracy między regionami o wysokich i niskich stopach bezrobocia.

9.8.3 Aktywna polityka rynku pracy

Aktywną politykę rynku pracy finansuje Fundusz Pracy a prowadzona jest ona przez Powiatowe Urzędy Pracy. Wydatki na aktywne polityki od początku lat dziewięćdziesiątych cechują się procyklicznością – ich udział w PKB wzrastał podczas szybkiego wzrostu gospodarczego malał natomiast wraz z dynamiką produktu. W odwrotny sposób kształtowały się wydatki na polityki pasywne – zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne, co świadczy o wymienności obu kategorii polityk. Odróżnia to polską politykę rynku pracy od pozostałych państw OECD, gdzie wydatki na ALMP kształtują się stabilnie, ich udział w PKB nie podlega istotnym wahaniom. Rosnące wydatki na polityki pasywne ograniczały możliwość finansowania polityk aktywnych. Spadek wydatków na programy aktywne w Polsce przejawia się także w tym, że wraz ze wzrostem liczby bezrobot-

[33] Należy jednak podkreślić, iż uwzględniono gospodarstwa osiągające dochód z zasiłku dla bezrobotnych, ale bez dochodu z pracy.

[34] Wobec braku danych co do długości pobierania zasiłków i niskiej jakości danych dotyczących napływów i odpływów, precyzyjne oszacowanie czasu pobierania i momentu zmiany stanu na rynku pracy beneficjentów nie było możliwe. Uzyskane dane wskazują jednak na zbieżność odpływów z bezrobocia do zatrudnienia w Polsce z obserwowanymi w innych krajach, tzn. wysoką ich intensywność na początku okresu zasiłkowego oraz pod jego koniec, gdzie jest ono najdotkliwsze.

nych o jedną trzecią po roku 1999, wydatki na programy aktywne przypadające na jednego bezrobotnego obniżyły się z 46 procent przeciętnego wynagrodzenia w roku 1998, do zaledwie 8 procent przeciętnego wynagrodzenia w roku 2002 (Lewandowski et al., 2005).

Wydatki na aktywne polityki rynku pracy wyniosły w roku 2004 0.15 procent PKB. W porównaniu do końca lat dziewięćdziesiątych, zmalało znaczenie robót publicznych oraz prac interwencyjnych, a wzrosło programów adresowanych do absolwentów, które pochłaniają coraz wyższy odsetek wydatków na ALMP, mimo że udział osób młodych wśród ogółu bezrobotnych maleje od 2001 roku. Wydatki na projekty dla absolwentów stanowiły w roku 2004 40 procent całości wydatków na ALMP,[35] na roboty publiczne 21 procent, a na prace interwencyjne – 18 procent. Nieco poniżej 10 procent wydatków przeznaczanych jest na szkolenia zawodowe. Pożyczki udzielane na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej oraz utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych stanowiły kilkanaście procent całkowitych wydatków na ALMP do roku 2003, w roku 2004 zamieniono je na bezzwrotne dotacje, a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się.

Kolejnym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy jest pośrednictwo pracy oraz doradztwo zawodowe. Nie jest możliwa ocena środków wydatkowanych na ten cel, gdyż są one wliczane w koszty operacyjne urzędów pracy. Ich znaczenie w Polsce jest jednak niewielkie. Z danych na koniec roku 2004 wynika, iż na jednego doradcę zawodowego przypada 4930 bezrobotnych, a na jednego pośrednika zawodowego – 1903 bezrobotnych, co w praktyce uniemożliwia realizację tych usług i wskazuje na ich drugoplanowe znaczenie w działaniach urzędów pracy.

Od czasu reformy terytorialnej w roku 1999 wytyczne polityki rynku pracy ustalane były na szczeblu krajowym, ale ich realizacją zajmowały się powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, mające możliwości jej modyfikacji. Decentralizacja dotyczyła zatem struktur służb zatrudnienia, jednak już w znacznie mniejszym stopniu zarządzania rynkiem pracy i prowadzenia polityki zatrudnienia.

Szereg zmian w organizacji polityki rynku pracy wprowadziła ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. Do jej najważniejszych elementów należą określenie instytucji rynku pracy, usług i instrumentów kierowanych do bezrobotnych oraz poszukujących pracę a także określenie wymagań kwalifikacyjnych wobec pracowników publicznych służb zatrudnienia,[36] zmierzajace do ich profesjonalizacji. Zgodnie z ustawą, za instytucje rynku pracy uznano nie tylko publiczne służby zatrudnienia lecz także niepubliczne agencje zatrudnienia,[37] oraz instytucje szkoleniowe, dialogu społecznego, partnerstwa lokalnego i Ochotnicze Hufce Pracy.

Do podstawowych usług świadczonymi przez służby zatrudnienia na rzecz osób bezrobotnych należą pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy organizacja szkoleń oraz usługi EURES.[38] Kluczową zmianą jest zdefiniowanie następujących grup osób o szczególnej pozycji na rynku pracy, jakimi są bezrobotni do 25 lub powyżej 50 roku życia, bezrobotni długotrwale, bez kwalifikacji zawodowych, samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia lub bezrobotni niepełnosprawni. W stosunku do tych grup służby zatrudnienia zobowiązane są podjąć działania aktywizujące. Większy nacisk położono także na rozwój zasobów ludzkich i szkolenia zawodowe, wprowadzając między innymi przygotowania zawo-

[35] Programy te, funkcjonujące pod nazwami „Absolwent" w latach 1998-2001 oraz „Pierwsza praca" od 2002 roku, polegają obecnie na organizacji staży dla osób bez doświadczenia zawodowego, przygotowania zawodowego dla osób z doświadczeniem zawodowym ale bez odpowiednich kwalifikacji, stypendiach na kontynuowanie nauki, stypendiach szkoleniowych oraz refundacjach kosztu dojazdu do pracy oraz zakwaterowania. W okresie od czerwca 2002 r. do maja 2004 r. w programie „Pierwsza praca" uczestniczyło ponad 384 tys. osób, z których ponad 55 procent skorzystało z oferty staży absolwenckich, 15 procent ze szkoleń, a w 14 procent przypadków pracodawcom refundowano wynagrodzenia i składki z tytułu zatrudnienia absolwenta.

[36] W szczególności wobec doradców zawodowych i pośredników pracy, a także wobec specjalistów do spraw rozwoju zawodowego i szkoleń, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy oraz krajowej kadry EURES. Uregulowane zostało także zatrudnienie kadr kierowniczych powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy celem stabilizacji działań tych służb.

[37] Na niepubliczne agencje zatrudnienia składają się agencje pośrednictwa pracy w kraju i zagranicą, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego oraz pracy tymczasowej.

[38] Uzupełniane są one przez instrumenty działania, jak finansowanie kosztów przejazdu, zakwaterowania, do finansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, refundowanie składek na ubezpieczenia społeczne oraz finansowanie dodatków aktywizacyjnych.

dowe w miejscu pracy a także możliwość utworzenia przez pracodawców funduszy szkoleniowych w przedsiębiorstwie.

Zgodnie z aktualnym algorytmem podziału środków na ALMP między województwa, udział danego województwa w całości środków pochodzących z Funduszu Pracy zależy dodatnio od liczby zarejestrowanych bezrobotnych powyżej 50 roku życia, poniżej 25 roku życia, w mniejszym stopniu od liczby pozostałych bezrobotnych a także od stopy bezrobocia w porównaniu do pozostałych województw oraz stosunku liczby bezrobotnych, wyrejestrowanych do ich zasobu. Zrezygnowano natomiast z uwzględniania liczby osób długotrwale bezrobotnych (wcześniejszy algorytm mógł ograniczać pomoc osobom długotrwale bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia, ze względu na korzyści płynące z utrzymywania ich w rejestrze bezrobotnych), a wzięto pod uwagę udział bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Ponadto liczbę bezrobotnych absolwentów w danym województwie zastąpiła liczba bezrobotnych osób młodych. Uwzględnienie odsetka odpływów z rejestru, jako czynnika zwiększającego środki przysługujące urzędom w danym województwie, jest przybliżeniem skuteczności działań służb zatrudnienia i ogranicza ryzyko utrzymywania bezrobotnych w rejestrze. W rezultacie, większy odsetek środków może być przekazywany tym powiatom, gdzie potrzeba prowadzenia programów aktywizujących jest większa, a skuteczność ich działań wyższa.

9.8.4 Aktywna polityka rynku pracy – ocena wpływu na rynek pracy

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że choć ALMP nie są w stanie wpłynąć na zmiany bezrobocia w następstwie szokowych, egzogenicznych zmian na rynku pracy, to mogą potencjalnie istotnie determinować późniejszą absorpcję tych zaburzeń, można zatem zasadnie przypuszczać, iż zmniejszenie zakresu prowadzonych polityk aktywnych wzmogło trwałość skutków szoku rosyjskiego na polskim rynku pracy. Aktywna polityka rynku pracy nie wywierała negatywnego wpływu na rynek pracy, ale nie spełniała celów uzasadniających jej prowadzenie. Wynika to z dwóch czynników: zbyt niskich nakładów na nią i nieefektywnego doboru prowadzonych działań.

Redukcja wydatków na roboty publiczne oraz prace interwencyjne, w porównaniu do lat dziewięćdziesiątych, zgodna jest co prawda z tendencją obserwowaną w innych państwach OECD, gdyż programy te oceniane są generalnie jako co najwyżej nieefektywne, w kategoriach wpływu na prawdopodobieństwo podjęcia przez ich uczestników stałej pracy po zakończeniu programu, lecz jest ona nieznaczna. Wydaje się, że przeznacza się na te działania nadal znaczną część środków dostępnych na politykę aktywną, które jak zauważono, są wzlędnie niskie. Prace interwencyjne, roboty publiczne oraz subsydiowanie zatrudnienia wiążą się ze znacznym ryzykiem wystąpienia efektów substytucji oraz wypierania miejsc pracy.[39] Ponadto, adresowane są one głównie do osób długotrwale bezrobotnych, co jest uzasadnione, ale charakter subsydiowanego zatrudnienia w wielu przypadkach wskazuje, iż pomoc ta nie prowadzi do poprawy szans na znalezienie przez uczestników stałego zatrudnienia. Należy też podkreślić, iż w programy te powinno się stosować przede wszystkim wobec osób powracających na rynek pracy lub podatnych na dezaktywizację, zwłaszcza wobec osób starszych, jednak nie działania te nie były wykorzystywane do aktywizacji zawodowej osób biernych.

Część pożyczek dla bezrobotnych udzielana jest osobom młodym, stanowią one także większość osób uczestniczących w szkoleniach. W rezultacie, przeszło 50 procent wydatków na ALMP finansuje programy adresowane do osób młodych. Należy podkreślić, że co prawda są oni grupą tzw. podwyższonego ryzyka z powodu trudności z wejściem na rynek pracy, jednak jest to grupa bardzo niejednorodna ze względu na uzyskane wykształcenie. Doświadczenia międzynarodowe wskazują bowiem, że działania ukierunkowane na osoby młode mogą przyczynić się do wzrostu zatrudnialności osób słabo wykształconych, nisko produktywnych, w szczególności bez wykształcenia zawodowego. Natomiast w Polsce, uczestnikami programów adresowanych do absolwentów, zwłaszcza staży absolwenckich oraz szkoleń, są w pierwszej kolejności osoby wykształcone, zmotywowane do znalezienia pracy i aktywne (CASE 2004b). Wnioskować można, że wiążą się one ze znacznym ryzykiem jałowej straty, występującym, gdy w danym programie biorą udział osoby o re-

[39] Efekt substytucji zachodzi, gdy osoby biorące udział w danym programie podejmują zatrudnienie kosztem innych osób bezrobotnych w nim nie uczestniczących, natomiast efekt wypierania – gdy bezrobotni podejmujący pracę w rezultacie danego programu uzyskują ją kosztem osób wcześniej zatrudnionych, które pracę tracą.

latywnie wyższych szansach na podjęcie zatrudnienia. Wysokie odsetki osób znajdujących pracę w następstwie uczestnictwa w tych programach nie świadczą zatem o ich skuteczności, gdyż można przypuszczać, że osoby te z wysokim prawdopodobieństwem znalazłyby zatrudnienie samodzielnie. Należy uznać to za znaczny błąd polskiej polityki rynku pracy, skoro tak duży odsetek środków przeznaczany jest na niwelowanie bezrobocia frykcyjnego, a nie strukturalnego.

Dla uzyskania poglądu na aktywną politykę rynku pracy w Polsce, kluczowe jest także rozpatrzenie pośrednictwa pracy oraz doradztwa zawodowego realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia, a konkretnie przez Powiatowe Urzędy Pracy. Doświadczenia państw OECD wskazują, iż są to prawdopodobnie najważniejsze z działań prowadzonych w ramach ALMP, ze względu na ich skuteczność zarówno na poziomie mikro jak i makroekonomicznym oraz niskie koszty w porównaniu do innych typów aktywnych polityk. Jednak efektywność pośrednictwa oraz doradztwa zależy w znacznej mierze od kwalifikacji kadr służb zatrudnienia i prowadzenia tych usług w relacji z lokalnym rynkiem pracy i adekwatnie do zmian popytu na pracę. Warunki te nie są spełnione w Polsce. W rezultacie z usług doradzców korzysta jedynie 5 procent bezrobotnych mężczyzn oraz 56 procent bezrobotnych kobiet. Co więcej, w 40 procentach przypadków doradcami nie są osoby o specjalistycznym wykształceniu (CASE 2004b).

Podobnie jak w przypadku polityk omówionych powyżej, postawić można hipotezę, iż doradztwo zawodowe oraz pośrednictwo pracy nie są adresowane do grup o najniższej zatrudnialności. Zgodnie z priorytetami deklarowanymi przez pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia (czyli przede wszystkim powiatowych urzędów pracy), doradztwo zawodowe obejmować ma osoby zagrożone długotrwałym bezrobociem, lub już nim dotknięte, jednakże z doradztwa korzysta tylko 16 procent osób długotrwale bezrobotnych oraz 19 procent bezrobotnych powyżej 25 roku życia. W przypadku osób krótkotrwale bezrobotnych i poniżej 25 roku życia odpowiednie odsetki wynoszą 42 procent oraz 46 procent (CASE 2004b). Sytuacja ta odzwierciedla słabość służb zatrudnienia i niską jakość oferowanych przez nie usług, lecz także instytucjonalnie uwarunkowaną autoselekcję osób z nich korzystających – jeżeli doradztwo nie jest obowiązkowe, używane jest przez osoby świadome jego znaczenia, czyli osoby relatywnie lepiej wykształcone, aktywne i samodzielnie poszukujące pracy. Niedostateczny kontakt z popytową stroną rynku pracy także utrudnia pośrednictwo i doradztwo, bowiem znaczna część wakatów może nie być zgłaszana w PUP-ach, a brak informacji o lokalnym popycie na zawody, kwalifikacje oraz jego zmianach w czasie obniża jakość oferowanych przez służby zatrudnienia usług. Czynniki te sprawiają, iż potencjał doradztwa oraz pośrednictwa nie jest w Polsce wykorzystywany.

Potencjalna skuteczność polityki rynku pracy ograniczana jest przez ograniczenia finansowe i kadrowe powiatowych urzędów pracy, zwłaszcza niestabilność zatrudnienia w urzędach powiatowych. Służby zatrudnienia cechują się niskim stopniem profesjonalizacji, o czym świadczy fakt, iż około jednej trzeciej pracowników tych urzędów stanowią osoby zatrudniane w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Odsetek ten jest nawet wyższy w powiatach o wyższej stopie bezrobocia, podobnie jak i rotacja zatrudnienia, sięgająca 60 procent (Lewandowski et al., 2005). Przypuszczalnie wynika to z trudności finansowych urzędów pracy i z jednej strony znacząco obniża jakość oferowanych usług, a z drugiej strony wskazuje na błędne adresowanie prowadzonych polityk – wydaje się mało prawdopodobne, iż przejściowy okres zatrudnienia w urzędzie pracy poprawia pozycję na rynku pracy danej osoby i zwiększa szanse znalezienia przez nią stałej pracy.

Ocena efektywności wymienionych działań, w oparciu o rygorystyczne metody ekonometryczne, nie jest możliwa do przeprowadzenia, ze względu na brak niezbędnych danych. Niemniej jednak, ponieważ wydatki na ALMP stanowią w ostatnich latach nieznaczny odsetek PKB i całości wydatków na politykę rynku pracy, dominują programy wiążące się ze znacznym ryzykiem wystąpienia efektów substytucji, wypierania czy też jałowej straty, skuteczność podejmowanych działań w kategoriach zarówno zmiany indywidualnego prawdopodobieństwa znalezienia zatrudnienia, jak i redukcji ogólnego poziomu bezrobocia, jest prawdopodobnie niewielka.

Należy zwrócić uwagę, że adresowanie podejmowanych działań do grup podwyższonego ryzyka na rynku pracy było do tej pory raczej unikane przez publiczne służby zatrudnienia, co stoi w sprzeczności z doświadczeniami międzynarodowymi i sensem prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy (Lewandowski et al., 2005). Dodatkowym utrudnieniem w prowadzeniu aktywnej polityki

rynku pracy jest struktura organizacyjna służb zatrudnienia i niestabilność finansowania tej polityki. W rezultacie jest ona niedostosowana do lokalnych potrzeb, a działania prewencyjne w stosunku do grup zagrożonych bezrobociem nie są prowadzone w zakresie wystarczającym do ograniczenia bezrobocia długookresowego. Poważnym zaniedbaniem jest brak programów nastawionych na aktywizację osób mogących ulec dezaktywizacji, szczególnie w wieku niemobilnym.

9.9 Świadczenia rodzinne

Świadczenia rodzinne są formą pomocy społecznej, ukierunkowanej przede wszystkim na rodziny z dziećmi. Uzasadnieniem ich istnienia jest pomoc mniej zamożnym rodzicom (a w szczególności samotnym rodzicom i rodzicom dzieci niepełnosprawnych) w zapewnieniu właściwych warunków dla rozwoju i wychowania dzieci. Świadczenia rodzinne mogą być podstawowym narzędziem polityki prorodzinnej w warunkach malejącej dzietności.

Świadczenia rodzinne to w Polsce podstawowa pomoc państwa dla rodzin o niskich dochodach i główne narzędzie polityki społecznej (wydatki na świadczenia rodzinne są dwukrotnie wyższe od pozostałych zasiłków pomocy społecznej łącznie, zob. następny podrozdział). Świadczenia rodzinne są świadczeniami pomocy społecznej, finansowanymi z budżetu państwa. Obsługą uprawnionych, wypłatami itp. docelowo mają zajmować się samorządy. Świadczenia rodzinne dzielą się na zasiłki rodzinne i świadczenia opiekuńcze (których nie należy mylić z zasiłkami opiekuńczymi, finansowanymi z FUS w ramach ubezpieczenia chorobowego, przysługującymi na opiekę nad chorym członkiem rodziny). Do niedawna system świadczeń rodzinnych był w fazie przejściowej – docelowe rozwiązania, wprowadzone ustawą o świadczeniach rodzinnych z 28 listopada 2003 r., weszły w pełni w życie 1 września 2005 r. (większość nowych zasad co do podziału świadczeń i tytułów do nich obowiązuje od 1 maja 2004 r.). Wcześniej podobne świadczenia funkcjonowały na podstawie ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Zmodyfikowano nie tylko dotychczas funkcjonujące transfery w ramach zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, ale wprowadzono też nowe świadczenia zastępujące wypłaty ze zlikwidowanego Funduszu Alimentacyjnego (zapewniającego wypłaty samotnym rodzicom w razie braku możliwości egzekucji należnych alimentów).

Wszystkie świadczenia rodzinne (za wyjątkiem zasiłku pielęgnacyjnego) przysługują, jeśli spełnione jest kryterium dochodowe (dochód na osobę w gospodarstwie co najwyżej 504 PLN; 583 PLN jeśli w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne), ponadto zasiłki rodzinne i dodatki z definicji związane są z wychowywaniem dziecka. Łączne wydatki na świadczenia rodzinne (a przed 1 maja 2004 r. – na zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze oraz świadczenia alimentacyjne) kształtują się w ostatnich latach nieco poniżej 1 proc. PKB.

Tablica 9.15: Wydatki na poszczególne świadczenia rodzinne i świadczenie alimentacyjne w latach 2001-2004 według świadczeń na starych i nowych zasadach.

Do 30 kwietnia 2004	2001	2002	2003	2004	Od 1 maja 2004
Zasiłek rodzinny	0.48	0.46	0.4	0.35	Zasiłek rodzinny
Zasiłek pielęgnacyjny	0.19	0.17	0.13	0.12	Zasiłek pielęgnacyjny
Zasiłek wychowawczy	0.08	0.09	0.09	0.08	Dodatek – urlop wychowawczy
Świadczenie alimentacyjne	0.16	0.18	0.18	0.21	Dodatek – samotne wychowywanie
Zasiłek stały	0.06	0.05	0.03	0.04	Świadczenie pielęgnacyjne
Zasiłek okresowy gwarantowany	0.02	0.02	0.01	0.01	Dodatek – samotne bez prawa do zasiłku
Macierzyński zasiłek jednorazowy	0.00	0.00	0.00	0.07	Pozostałe dodatki
Ogółem	1.00	0.97	0.85	0.88	Ogółem
Ogółem mln PLN	7 582	7 546.6	6 930.5	7 767.3	Ogółem mln PLN

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPS.

9.9.1 Zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych

Zasiłek rodzinny przysługuje osobom wychowującym dzieci lub młodym osobom uczącym się, pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego. Zasiłek rodzinny wynosi 44 PLN (dziecko do lat 5), 56 PLN (5-18) lub 65 PLN (18-24). Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu:

- urodzenia dziecka – jednorazowo 500 PLN na każde urodzone dziecko;
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego – 400 PLN miesięcznie, przez 24 miesięcy (jedno dziecko), 36 miesięcy (więcej niż jedno w jednym porodzie) lub 72 miesiące (dziecko niepełnosprawne); samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania – 400 PLN miesięcznie, przysługuje do trzech lat, ale nie dłużej niż do 7 roku życia dziecka;
- samotnego wychowywania dziecka – 170 PLN miesięcznie na każde dziecko (250 PLN w razie niepełnosprawności dziecka);
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego – wynosi 50 PLN miesięcznie do 5 roku życia, 70 PLN dla dzieci starszych;
- rozpoczęcia roku szkolnego – 90 PLN we wrześniu;
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – 40 PLN, 80 PLN w wypadku dziecka niepełnosprawnego, przysługuje od września do czerwca.

9.9.2 Świadczenia opiekuńcze

Na świadczenia opiekuńcze składają się zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne. Świadczenie opiekuńcze, w wysokości 144 PLN przysługuje niepełnosprawnym dzieciom, niepełnosprawnym o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osobom powyżej 75 roku życia. Dla zasiłku pielęgnacyjnego nie występuje kryterium dochodowe. Jest on odpowiednikiem dodatku pielęgnacyjnego z FUS. Świadczenie pielęgnacyjne wynosi 420 PLN miesięcznie. Przysługuje rodzicowi (opiekunowi), który rezygnuje z pracy zawodowej w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, o ile dochód w rodzinie nie przekracza 583 PLN na osobę.

9.9.3 Ocena wpływu na rynek pracy

Wydatki przeznaczane na świadczenia rodzinne w porównaniu z wydatkami FUS nie są duże. Przysługują one przede wszystkim osobom w *prime-age*,[40] z tego też względu wywierać mogą wpływ na podaż pracy. Ponieważ nowy system świadczeń rodzinnych funkcjonuje od niedawna, nie jest możliwe dokonanie kompleksowej oceny wszystkich wprowadzonych rozwiązań. Niektóre z wprowadzonych rozwiązań budzą jednak pewne wątpliwości co do zarówno skuteczności przyjętych rozwiązań, jak i ich wpływu na rynek pracy.

Po pierwsze, zasiłki rodzinne generują wysokie krańcowe stopy podatkowe. Przekroczenie kryterium dochodowego o kwotę niższą niż najniższy zasiłek rodzinny nie skutkuje wprawdzie natychmiastową utratą prawa do świadczenia (dzieje się tak dopiero, jeśli wyższy dochód utrzyma się w roku kolejnym), jednak zwłaszcza przy posiadaniu uprawnień do wyższych dodatków (jak np. dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka), wzrost dochodu z pracy może oznaczać spadek całkowitego dochodu gospodarstwa domowego.

Kolejne zastrzeżenie dotyczy dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Rozwiązanie to wydaje się sprzeczne z polityką promocji aktywności zawodowej kobiet i łączenia macierzyństwa z pracą. Ponieważ dodatek nie może być łączony z żadną pracą zarobkową, wydłuża on okres bierności po urodzeniu dziecka, w konsekwencji utrudniając powrót rodzicowi na rynek pracy.

[40] Według BBGD w 2003 r. w gospodarstwach domowych uzyskujących dochody z zasiłku rodzinnego, świadczenia alimentacyjnego lub zasiłku wychowawczego 75 proc. stanowiły osoby w wieku poniżej 40 lat, a 42 proc. dzieci do lat 18.

Zastąpienie świadczeń funduszu alimentacyjnego dodatkiem z tytułu samotnego wychowywania dziecka miało w założeniu zracjonalizować pomoc państwa dla samotnych rodziców. Wydaje się jednak, że przyjęte rozwiązanie zachęca do nadużyć poprzez branie fikcyjnych rozwodów, czego konsekwencją są wyższe wydatki na dodatek niż na świadczenia alimentacyjne. Wchwili obecnej rozwiązanie to funkcjonuje jednak zbyt krótko, by móc wyciągać ostateczne wnioski.

9.10 Świadczenia pomocy społecznej

W punkcie tym zostaną omówione zarówno świadczenia wynikające z ustawy o pomocy społecznej – czyli zasiłki stałe z pomocy społecznej – jak również dodatki mieszkaniowe i renta socjalna, które choć regulowane są odrębnymi przepisami, to pełnią funkcję świadczeń pomocy społecznej. Pomoc społeczna realizowana jest w formie transferów gotówkowych (renta socjalna, dodatek mieszkaniowy, zasiłki z pomocy społecznej) oraz w naturze, w formie dóbr (np. darmowe posiłki, ubrania) lub usług (np. usługi pielęgnacyjne) – taką formę mogą też przyjmować zasiłki okresowe lub celowe. Generalnie pomoc społeczna prowadzona jest przez samorząd lokalny, z tym że część świadczeń finansowana jest z budżetu, część ze środków własnych.

Łączne wydatki na te świadczenia wyniosły w 2004 r. blisko 3.9 mld PLN, co stanowiło 0.44 proc. PKB, przy czym zasiłki pomocy społecznej stanowią ponad połowę tych wydatków (zob. Tablica 9.16). Wydatki na pomoc społeczną w ciągu ostatnich lat utrzymują się na stałym poziomie względem PKB, choć zmiany instytucjonalne powodują istotne przesunięcia w wydatkach na poszczególne transfery.

Tablica 9.16: Świadczenia pomocy społecznej w 2004 r. w mln PLN.

	mln PLN	struktura
Świadczenia pomocy społecznej	2 024	52
zasiłki stałe	471	12
zasiłki okresowe	254	7
zasiłki celowe i w naturze	491	13
Renta socjalna	1397	36
Dodatki mieszkaniowe	459	12
Razem	3 880	100

Nie uwzględniono wszystkich zasiłków z pomocy społecznej, większość niewymienionych świadczeń to świadczenia w naturze – usługi opiekuńcze, posiłki, ubrania – jak również zlikwidowany macierzyński zasiłek okresowy.
Źródło: MPS, ZUS, MF.

Wlatach 2003-2004 miały miejsce instytucjonalne zmiany w organizacji pomocy społecznej, m.in. obsługa rent socjalnych (finansowanych z budżetu państwa) została przeniesiona do ZUS, niektóre zasiłki pomocy społecznej zostały zlikwidowane i włączone do systemu świadczeń rodzinnych. Pomoc społeczna jest generalnie udzielana na wniosek zainteresowanego.

Poza rentą socjalną, kryteria przyznania pomocy i jej wysokość zależy w pewnym stopniu od decyzji samorządu. Ustawowo wyznaczane są progi dochodowe dla świadczeń pomocy społecznej i dodatków mieszkaniowych oraz ich maksymalna i minimalna wysokość.

9.10.1 Zasiłki z pomocy społecznej

Świadczenia z pomocy społecznej obejmują zasiłek stały, okresowy, celowy i specjalny zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie się i pomoc dla rodzin zastępczych. Pomoc społeczna jest udzielana osobom, które spełniają tzw. kryterium dochodowe, to znaczy osiągają dochód niższy niż 461 PLN w gospodarstwach jednoosobowych lub niższy niż 361 PLN na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Kryterium dochodowe nie ma zastosowania do zasiłków celowych oraz pomocy dla rodzin zastępczych i imigrantów.

Zasiłek stały przysługuje całkowicie niezdolnej do pracy osobie, która spełnia kryterium dochodowe. Jego wysokość równa się różnicy między dochodem a kryterium dochodowym. Zasiłek okresowy przysługuje osobom spełniającym kryterium dochodowe, w szczególności dotkniętych długotrwałą chorobą, niepełnosprawnością lub bezrobociem. Jego wysokość równa się co najwyżej różnicy między dochodem a kryterium dochodowym. Samorząd lokalny może ustalić wyższą niż ustawową kwotę minimalną zasiłku okresowego, nie może też odmówić przyznania pomocy z powodu braku środków. Okres, na który przyznawany jest zasiłek jest ustalany indywidualnie przez ośrodek pomoc społecznej.

Zasiłki celowe są jednorazowymi zasiłkami przyznawanymi na zaspokojenie „niezbędnej" potrzeby bytowej i może być przyznany w gotówce lub naturze, w szczególności na zakup odzieży, leków, żywności itp. Bywa także przyznawany rodzinom, które poniosły straty na skutek zdarzenia losowego, klęski żywiołowej bądź ekologicznej.

9.10.2 Dodatki mieszkaniowe

Dodatki mieszkaniowe przysługują osobom posiadającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu i ponoszącym wydatki w związku z jego utrzymaniem, których dochód na głowę w rodzinie jest niższy od 125 proc. najniższej emerytury (175 proc. w wypadku osoby samotnej). Wysokość dodatku mieszkaniowego ustalana jest w zależności od dochodu rodziny, warunków mieszkaniowych i kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania.

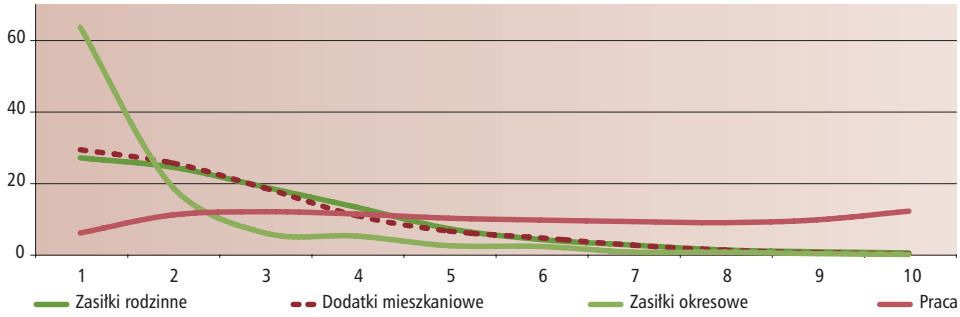
9.10.3 Renta socjalna

Renta socjalna jest rozwiązaniem zbliżonym do renty z tytułu niezdolności do pracy z FUS. Przysługuje osobom całkowicie niezdolnym do pracy, o ile niezdolność powstała przed 18 rokiem życia (lub w trakcie nauki w szkole wyżej do 25. roku życia, studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej). Osoby takie, będąc całkowicie niezdolnymi do pracy, nie mają jednocześnie uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy z FUS, ponieważ nie spełniają kryterium stażu pracy. Renta socjalna wynosi 84 proc. kwoty najniżej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

9.10.4 Ocena wpływu na rynek pracy

Wydatki na zasiłki pomocy społecznej w Polsce są na tyle niskie, że nie mogą mieć istotnego wpływu na sytuację na rynku pracy na poziomie makro. Również kryteria dochodowe są przyjęte na poziomie generującym niskie stopy zastąpienia, poza wyjątkowymi wypadkami. Należy też zauważyć, że znaczna część pomocy świadczona jest w naturze, a o jej udzieleniu decyduje ośrodek pomocy społecznej, przy czym udzielenie pomocy poprzedza wywiad środowiskowy oraz podpisa-

Rysunek 9.9: Struktura gospodarstw osiągających dochody z rent ze świadczeń z pomocy społecznej oraz ze stałej pracy poza rolnictwem wg decyli rokładu dochodu ekwiwalentnego *per capita* gospodarstw domowych w 2003 roku.



Dochody z uwzględnieniem zmodyfikowanej skali ekwiwalencji OECD: 1 dla głowy gospodarstwa domowego, 0.5 dla każdej kolejnej osoby dorosłej oraz 0.3 dla dzieci.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych jednostkowych BBGD.

nie tzw. „kontraktu socjalnego", stanowiącego rodzaj planu współdziałania w przezwyciężeniu trudnej sytuacji materialnej i życiowej. Dzięki temu pomoc udzielana jest w sposób zindywidualizowany i zmniejszone jest ryzyko nadużyć. Renta socjalna jest świadczeniem przeznaczonym dla osób całkowicie, biologicznie niezdolnych do pracy i jako taka jest formą polityki społecznej nie mającej wpływ na podaż pracy.

Kryteria dochodowe zasiłków rodzinnych są wyższe od kryteriów dochodowych zasiłków pomocy społecznej, a z kolei kryterium dochodowe dodatku mieszkaniowego jest wyższe od występującego dla zasiłków rodzinnych. Decyduje to o tym, że zasiłki pomocy społecznej w około 2/3 przypadków wypłacane są gospodarstwom osiągających dochody w pierwszym decylu rozkładu dochodów ogółem, czyli adresowane są do osób zagrożonych ubóstwem. Dodatki mieszkaniowe także trafiają do gospodarstw ubogich – mediana tego rozkładu mieści się w drugim decylu rozkładu ogółem, natomiast zasiłki rodzinne względnie cześciej wypłacane są gospodarstwom zamożniejszym, do około czwartego decyla, co wynika z faktu, iż kryterium dochodowe uwzględnia dochód na osobę, który w kategoriach ekwiwalentnych jest relatywnie wyższy (zob. Rysunek 9.9).

Ponieważ wymienione świadczenia generalnie przyznawane są osobom względnie ubogim, ich potencjalny wpływ na rynek pracy jest znikomy, choć w niektórych przypadkach polegać może na generowaniu wysokich krańcowych stóp podatkowych, jeżeli podjęcie pracy wiąże się z nieznacznym przekroczeniem kryterium dochodowego i utratą uprawnień. Wskazują na to także stopy zastąpienia zaprezentowane w poprzednim rozdziale.

9.11 Podsumowanie

Opis transferów z systemu zabezpieczenia społecznego, celu ich funkcjonowania, zasad nabywania uprawnień oraz charakterystyk beneficjentów pozwala na jakościową i ilościową ocenę ich wpływu na rynek pracy w ostatnich latach w Polsce. Najbardziej znaczący jest on w przypadku świadczeń o charakterze ubezpieczeniowo-socjalnym, tzn. takich, które *de jure* są ubezpieczeniem a *de facto* świadczeniem socjalnym, czyli przede wszystkim wcześniejszych emerytur i rent z tytułu niezdolności do pracy. Stwierdzono daleko idącą rozbieżność między ryzykiem uzasadniającym ich istnienie a grupą faktycznych beneficjentów – wypłacane są one osobom podatnym na dezaktywizację, czyli z przyczyn związanych z rynkiem pracy. Waga wcześniejszych emerytur wzrasta w ostatnich latach – coraz wyższy jest odsetek osób nabywających uprawnienia w wieku poniżej ustawowego wieku emerytalnego, natomiast liczba przyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy spada. Zmiany legislacyjne w ramach danych transferów wpływały bowiem na zmiany liczby przyznawanych świadczeń, jednak generalną prawidłowością jest przesuwanie się napływów do innych części systemu zabezpieczenia społecznego w następstwie ograniczenia możliwości uzyskania danego świadczenia.

Kolejne kluczowe dla dezaktywizacji transfery to zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz renty wdowie. Zasiłki i świadczenia z definicji umożliwiać miały opuszczenie rynku pracy przez osoby bezrobotne, ograniczając dotkliwość społeczną bezrobocia wśród osób starszych i w istocie rzeczy przyczyniły się do jego stabilności kosztem wzrostu bierności zawodowej. Z kolei renty wdowie zapewniają przede wszystkim kobietom dochód w przypadku śmierci współmałżonka, obniżając ich podaż pracy. Renty te są przeważnie wyższe niż świadczenia (zwłaszcza emerytury) należne kobietom, wydatki na nie rosną, przyczyniając się do wzrostu wydatków systemu zabezpieczenia społecznego ogółem.

Omówione świadczenia trafiają do różnych grup społecznych. Aktywność zawodowa mężczyzn jest wyższa niż kobiet, ale obniża się już po 45 roku życia, gdy ulega intensyfikacji napływ mężczyzn na renty z tytułu niezdolności do pracy oraz wcześniejsze emerytury. Mężczyźni mają wyższe ryzyko niezdolności do pracy i stanowią większość beneficjentów rent z tego tytułu, co, w obliczu przewagi funkcji kompensacyjnej nad integracyjną tego systemu, obniża ich aktywność zawodową. Wcześniejsze emerytury istotne są wśród mężczyzn do 50 roku życia, co wynika z szerokiej, stworzonej na początku lat osiemdziesiątych, definicji prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, z której korzystają pewne uprzywilejowane grupy.

Wśród mężczyzn po 50 roku życia, najważniejszymi sposobami na opuszczenie rynku pracy są renty (w wieku 50-54 lat) oraz świadczenia przedemerytalne (w wieku 55-59 lat), a do 2002 roku także zasiłki przedemerytalne, które przyznawane były osobom młodszym niż ma to miejsce w przypadku świadczeń. Te przysługują mężczyznom po 55 roku życia i zazwyczaj pobierane są pomiędzy 56 a 59-60 rokiem życia. Po 60 roku życia ponownie stają się dostępne większej liczbie mężczyzn wcześniejsze emerytury, tym razem w wyniku spełnienia warunków wiekowych i stażowych. Pozostałe świadczenia nie wydają się odgrywać istotnej roli dla podaży pracy mężczyzn.

W odniesieniu do kobiet, aktywność zawodowa jest względnie wysoka nawet do 55 roku życia, choć w grupie wiekowej 50-54 lat mają miejsce najwyższe napływy kobiet na renty z tytułu niezdolności do pracy, ale stanowią one mniejszą część całkowitego napływu. Podobnie rzecz ma się w przypadku zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Ze względu na nieciągłe kariery zawodowe, kobiety uzyskują bowiem masowo uprawnienia do świadczeń po przekroczeniu 55 roku życia, gdy dostępne stają się wcześniejsze emerytury. W rezultacie, jedynie kilkanaście procent kobiet nabywających prawa do emerytur każdego roku czyni to w wieku 60 lat, czyli określonym ustawowo. Ponadto, wiek ustawowy jest w kontekście międzynarodowym względnie niski. Szczególne znaczenie dla podaży pracy kobiet mają także renty wdowie, wpływające na nią zarówno bezpośrednio – zapewniając wdowom relatywnie wysoki dochód – jak i pośrednio, obniżając bodźce do przedłużania aktywności zawodowej w celu uzyskania wyższego własnego świadczenia.

Pozostałe świadczenia, jak zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne oraz z pomocy społecznej nie stanowią istotnego bodźca do dezaktywizacji, poza szczególnymi przypadkami. W przypadku zasiłków dla bezrobotnych i generalnie polityki rynku pracy *sensu stricto*, mówić można raczej o niewystępowaniu pozytywnego wpływu na rynek pracy, którego możnaby oczekiwać w sytuacji wysokiego bezrobocia. Zaniechania w obszarze aktywnej polityki rynku pracy przyczyniły się bowiem do jego znacznej trwałości.

Wnioski

W niniejszej części omówiono doświadczenia międzynarodowe co do kształtowania się relacji między sektorem finansów publicznych, wzrostem gospodarczym a rynkiem pracy. Pozwalają one odnieść obecny kształt finansów publicznych w Polsce do sytuacji w innych państwach rozwiniętych. Przeprowadzona następnie analiza cech polskiego rynku pracy i zmian, jakie zaszły na nim w ostatnich latach, prowadzi do wniosku, że kluczowy dla oddziaływania na rynek pracy sektora finansów publicznych jest system zabezpieczenia społecznego. Podobnie jak w Części I, główne wnioski zawarte mogą być w kilku punktach.

Po pierwsze, począwszy od lat siedemdziesiątych nastąpił znaczny wzrost udziału sektora publicznego w PKB wszystkich państwach OECD, początkowo związany z wyższą konsumpcją publiczną, jednak w późniejszym okresie z wydatkami na transfery społeczne, które obecnie stanowią główną kategorię wydatków publicznych państw rozwiniętych. Od połowy lat dziewięćdziesiątych miało jednak miejsce ograniczenie tych wydatków. W krajach europejskich proces ten związany był m. in. ze zmianą modelu polityki rynku pracy przyjętego w następstwie szoku naftowego, prowadzącego do dezaktywizacji osób w wieku przedemerytalnym. Umożliwiło to stabilizację wydatków emerytalnych i spadek pozostałych wydatków transferowych, idące w parze z odwróceniem trendu obniżania się aktywności zawodowej osób starszych.

Po drugie, w pewnych przypadkach redukcja wydatków umożliwiająca konsolidację – finansów publicznych, w szczególności poprzez obniżkę transferów społecznych, prowadziła do przejściowego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego oraz poprawy sytuacji na rynku pracy, co jednak zależne było w znacznej mierze od cech instytucjonalnych i strukturalnych danej gospodarki, a także od zmian konkurencyjności zewnętrznej.

Po trzecie, udział wydatków publicznych w PKB Polski jest zbliżony do innych państw UE, lecz wyższe są wydatki społeczne, zwłaszcza w porównaniu do państw naszego regionu. Ponadto dominują w nich transfery do osób biernych zawodowo. Obecna struktura wydatków przypomina model pasywnej polityki rynku pracy, który w przeszłości w szeregu państw europejskich przyczynił się do obniżenia podaży pracy, a w rezultacie poziomu produktu. Wskaźnik aktywności zawodowej w Polsce jest najniższy wśród państw OECD, co w znacznej mierze wynika z niższej aktywności osób starszych. Ponadto, podobnie jak miało to miejsce w innych krajach o znacznych, instytucjonalnie uwarunkowanych, możliwościach dezaktywizacji, rynek pracy w Polsce powoli absorbuje skutki szoków zewnętrznych, które miały decydujące znaczenie dla wzrostu i inercji bezrobocia po roku 1998.

Po czwarte, zróżnicowanie pozycji na rynku pracy różnych grup społecznych wskazuje, że kluczowymi charakterystykami zasobów pracy w Polsce są wiek, płeć oraz wykształcenie. Osoby słabo wykształcone są najbardziej zagrożone utratą pracy i mają największe problemy z jej znalezieniem, przy czym wraz z wiekiem wzrasta ich odpływ do bierności. Bezrobocie dotyczy raczej mężczyzn niż kobiet, które częściej ulegają dezaktywizacji. Aktywność zawodowa kobiet najwyższa jest pomiędzy 30 a 50 rokiem życia – wskaźnik aktywności zawodowej w tej grupie wiekowej jest nawet wyższy niż w krajach UE15 – jednak spada gwałtownie po 55 roku życia. W przypadku mężczyzn charakterystyczne są odpływy do bierności zawodowej już po 45 roku życia, podczas gdy w państwach OECD następuje to przynajmniej kilka lat później.

Po piąte, doświadczenia ostatnich lat wskazują, iż stabilność napływu osób w wieku przedemerytalnym do systemu zabezpieczenia społecznego wynikała z zastępowalności poszczególnych świadczeń w czasie – początkowo najważniejszy sposób dezaktywizacji stanowiły renty z tytułu niezdolności do pracy, później rolę tę przejęły wcześniejsze emerytury i zasiłki oraz świadczenia przedemerytalne. Zmiany legislacyjne w którymś z tych obszarów, niwelowane były działaniami w innym – reforma systemu rent z tytułu niezdolności do pracy w roku 1997 poprzedziła wprowadzenie za-

siłków i świadczeń przedemerytalnych, zniesienie zasiłków w roku 2002 zrekompensowane zostało wzrostem liczby przyznawanych świadczeń i wcześniejszych emerytur. Ograniczeniu w 2004 roku zakresu potencjalnych beneficjentów świadczeń przedemerytalnych oraz ich finansowej atrakcyjności, a także realizacji założeń reformy emerytalnej, zaprzecza przedłużenie okresu przejściowego nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur i wyłączenie górników z systemu powszechnego, które miało miejsce w lipcu 2005 roku. Ponieważ transfery te przysługują na czas nieokreślony lub do uzyskania uprawnień emerytalnych, ograniczenie napływu w znikomym stopniu wpływa w krótkim okresie na zasób świadczeniobiorców w wieku przedemerytalnym, w roku 2004 sięgającego 4 mln osób. Dla wolumenu wydatków najważniejsze są więc zasób świadczeniobiorców i długie okresy pobierania poszczególnych świadczeń.

Po szóste, niska aktywność zawodowa osób w wieku przedemerytalnym, związana jest przede wszystkim z dostępnością wcześniejszych emerytur oraz zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Najważniejszą dla dezaktywizacji mężczyzn cechą starego systemu emerytalnego są uprawnienia osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Dla kobiet kluczowa jest możliwość uzyskania emerytury w wieku 55 lat oraz niższy ustawowy wiek emerytalny. W zreformowanym systemie nie występują te możliwości a aktuarialna sprawiedliwość zwiększa bodźce do kontynuowania pracy do osiągnięcia wieku ustawowego. Nie rozwiązanym zagadnieniem pozostaje jednak problem emerytur pomostowych. Równie istotne dla przedwczesnej dezaktywizacji są zasiłki i świadczenia przedemerytalne. W przypadku kobiet, szczególne znaczenie mają renty wdowie, obniżające podaż pracy bezpośrednio i pośrednio. Przyczyniają się one znacznie do niezbilansowania wpływów składkowych i wypłat świadczeń z FUS.

Po siódme, obszarem wymagającym uwagi jest integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. Polska cechuje się z jednej strony jednym z najwyższych odsetków osób uznanych za niezdolne do pracy w populacji w wieku produkcyjnym i jednymi z najwyższych w OECD wydatkami związanymi z niepełnosprawnością, a z drugiej bardzo niskimi wskaźnikami aktywności zawodowej i zatrudnienia tych osób. Co prawda od kilku lat liczba przyznawanych rent spada, ale zasób rencistów jest stabilny, gdyż większość z nich posiada renty przyznane na czas nieokreślony. Można zasadnie przypuszczać, iż część tych osób jest zdolna do pracy. Niska aktywność i zatrudnienie odzwierciedla oparcie systemu o bezpośrednie transfery do osób uznanych za niezdolne do pracy oraz nieefektywność systemu ich integracji zawodowej.

Po ósme, polityka rynku pracy w Polsce nie spełnia swojej roli, jaką jest wspomaganie poszukiwania pracy przez osoby bezrobotne i zwiększanie ich szans na podjęcie zatrudnienia. Zasiłki dla bezrobotnych generalnie nie zniechęcają do poszukiwania pracy, mogą jednak w niektórych wypadkach mieć negatywny wpływ poprzez ograniczenie mobilności zawodowej i przestrzennej osób zamieszkujących regiony o wysokiej stopie bezrobocia. Ich niski i jednolity poziom sprawia, że nie realizują one funkcji ubezpieczeniowej i nie ułatwiają poszukiwania pracy. Znaczny odsetek niepracujących w Polsce stanowią osoby, które powinny być adresatami działań służb zatrudnienia, w szczególności aktywnych polityk rynku pracy. Wraz ze wzrostem bezrobocia nastąpił jednak spadek wydatków na ALMP, a w świetle społecznej stopy zwrotu z wydatkowanych środków nieadekwatna jest struktura prowadzonych polityk aktywnych. Unika się programów adresowanych do grup o niższej zatrudnialności, które powinny być priorytetowym klientem służb zatrudnienia. Zaniedbania te przyczyniły się do inercji bezrobocia.

Po dziewiąte, świadczenia z zakresu polityki społecznej, jak zasiłki rodzinne, opiekuńcze, z pomocy społecznej oraz dodatki mieszkaniowe, nie wywierają znaczącego wpływu na podaż pracy, choć może on wystąpić pośrednio, gdy podjęcie zatrudnienia prowadzi do wzrostu dochodów i utraty tych świadczeń. W konsekwencji, wysoka krańcowa stopa podatkowa, wynikająca zarówno z utraty świadczeń jak i relatywnie wyższego opodatkowania dochodu z pracy (obciążonego także składkami na ubezpieczenia społeczne), zniechęca do podjęcia pracy. Świadczenia te wypłacane są jednak przede wszystkim osobom zamieszkujących relatywnie ubogie gospodarstwa domowe a ryzyko nadużycia jest niskie.

Po dziesiąte, oddziaływanie całkowitego opodatkowania pracy, którego poziom jest w Polsce relatywnie wysoki przy bardzo niskiej progresji, polega przede wszystkim na znacznym zróżnicowaniu całkowitego kosztu pracy i wynagrodzenia netto osób o zarobkach zbliżonych do wynagrodzenia minimalnego. Klin podatkowy obciążający pracę mocniej niż dochody z innych źródeł przyczynić mógł się do spadku aktywności zawodowej w obliczu szeregu świadczeń zapewniających trwały dochód, jednak nie stanowił przyczyny zmian na rynku pracy w Polsce. Wynagrodzenie minimalne nie stanowiło do tej pory istotnej bariery wzrostu zatrudnienia, choć mogło odegrać taką rolę w regionach o niższej przeciętnie produktywności.

Część III
Propozycje i efekty zmian

Wprowadzenie

W części pierwszej niniejszego opracowania dokonano krytycznego przeglądu teoretycznej i empirycznej literatury ekonomicznej opisującej związki finansów publicznych ze wzrostem gospodarczym i sytuacją na rynku pracy. Przegląd ten pozwala na ogólną jakościową i ilościową ocenę potencjalnego krótko i długookresowego oddziaływania reform fiskalnych w Polsce. Z kolei część druga zawiera analizę skutków, jakie, dokonywane za pośrednictwem sektora finansów publicznych, wybory polskiej polityki społeczno-gospodarczej wywierają na obserwowaną w naszym kraju, w ostatnich kilkunastu latach, ewolucję poziomów aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia. Wraz z wnioskami z części pierwszej umożliwia ona sformułowanie warunków brzegowych, które powinna spełniać optymalna z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy reforma fiskalna w Polsce.

Ze względu na to, że niski poziom zatrudnienia w Polsce jest w dużej mierze efektem bardzo niskiej podaży pracy w najmłodszych i najstarszych grupach wiekowych wydaje się, że reforma taka musi przede wszystkim doprowadzić do zwiększenia ich aktywności zawodowej. Przedstawione argumenty przekonują, że skuteczne zwiększenie podaży pracy osób po 50 roku życia nie będzie możliwe, bez zmniejszenia skali transferów społecznych przekazywanych do tej grupy osób.[1] Zmiany podatkowe nie wystarczą. To właśnie łatwo dostępne świadczenia społeczne były główną przyczyną powstania w latach osiemdziesiątych znacznej luki zatrudnieniowej między UE15 a USA, a w ostatnich kilkunastu latach także między Polską a UE15. Przedstawione w części pierwszej argumenty teoretyczne i empiryczne przekonują, że zmniejszenie transferów społecznych będzie działało stymulująco na poziom produktu, zwłaszcza w sytuacji, gdy będą mu towarzyszyć odpowiednie zmiany w innych wydatkach i dochodach publicznych.

Po stronie wydatkowej sektora finansów publicznych oznacza to przede wszystkim znaczne zwiększenie nakładów w obszarach, które mogą szczególnie silnie podnieść produktywność sektora prywatnego. Dotyczy to zwłaszcza infrastruktury, nauki i edukacji. Przedstawione argumenty teoretyczne i empiryczne przekonują, że mnożniki wydatkowe są w ich wypadku szczególnie wysokie. Efekty zmian w strukturze wydatków publicznych, przesuwających je w większym stopniu w kierunku wydatków produktywnych, będą tym silniejsze im bardziej efektywne będą sektory odpowiedzialne za wytwarzanie innowacji i akumulację kapitału ludzkiego. Reformom struktury wydatków publicznych powinny więc towarzyszyć odpowiednie zmiany instytucjonalne, podnoszące efektywność polskiej nauki i edukacji oraz instytucji odpowiedzialnych za budowę infrastruktury publicznej.

Jeśli zmiany w skali transferów będą permanentne, możliwe będzie także w średnim terminie zmniejszenie skali zniekształcającego opodatkowania, co dodatkowo wzmocni pozytywne oddziaływanie zmian wydatkowych na podaż pracy. Przedstawione teoretyczne i empiryczne argumenty przekonują, że wpływ reform podatkowych na zatrudnienie będzie tym większy, im w większym stopniu będzie on dotyczyć grup społecznych o dużej elastyczności cenowej podaży pracy. Innymi słowy, spośród przynoszących identyczny efekt fiskalny dwóch reform podatkowych, wyższego wzrostu zatrudnienia należy spodziewać się po takiej, która w większym stopniu zmniejszy opodatkowanie dochodów z pracy grup społecznych, których podaż pracy jest obecnie niska, a nie tych, których jest wysoka. Oznacza to także, że największe skutki dla zwiększenia zatrudnienia powinna przynieść reforma podatkowa, preferująca dochód z pracy względem innych rodzajów dochodów, zwłaszcza dochodów ze świadczeń pobieranych przez osoby w wieku roboczym. Ponieważ na klin podatkowy składają się zarówno podatki bezpośrednie jak i pośrednie, pierwszorzędne znaczenie ma zmniejszenie całkowitej skali fiskalizmu, a nie przesunięcia między podatkiem PIT a podatkiem VAT. Zmiany struktury dochodów podatkowych, przesuwające ciężar opodatkowa-

[1] Aktywność osób młodych jest odrębnym problemem, którego nie rozważaliśmy w niniejszej pracy. Zagadnienie to poruszyli np. Bukowski et al. (2005), zwracając uwagę m.in. na instytucjonalne rozwiązania w obszarze edukacji, oraz strukturalne zmiany w przemyśle, jako warunki *sine qua non* wzrostu zatrudnienia i aktywności osób poniżej 25 roku życia.

nia w kierunku podatków pośrednich, mogą być jednak pomocne o tyle, o ile podatki pośrednie mają większą bazę od podatków nałożonych na pracę – płacą je bowiem zarówno osoby pracujące, jak i te, które utrzymują się ze świadczeń.

Ważny warunek brzegowy ograniczający możliwości zmian podatkowych wyznaczony jest przez prawdopodobny kształt krzywych Laffera. Przedstawione argumenty dowodzą, że nie należy oczekiwać, by jakiekolwiek rzeczywiste obniżki stawek podatkowych przyniosły wzrost dochodów sektora finansów publicznych, a wręcz przeciwnie – obniżenie podatków prawie na pewno wywoła spadek dochodów. Oznacza to w szczególności, że zmiany w podatkach nie będą możliwe bez wcześniejszych zmian wydatkowych.

Zmianom w wydatkach i dochodach publicznych muszą towarzyszyć odpowiednie zmiany w instytucjonalnym otoczeniu rynku pracy. Argumenty zaprezentowane w części pierwszej przekonują, że właściwa konstrukcja systemu zasiłkowego, aktywnych polityk rynku pracy, czy rozwiązań decydujących o swobodzie kształtowania wynagrodzeń mogą w znacznym stopniu modyfikować zdolność rynku pracy do absorpcji szoków zewnętrznych, będących w dużym stopniu bezpośrednią przyczyną skokowych zmian w bezrobociu, obserwowanych w krajach OECD w ostatnich kilkudziesięciu latach. Przeprowadzona w Części II analiza rozwiązań polskich, wsparta doświadczeniami międzynarodowymi opisanymi w Części I, wskazuje, że zarówno system zasiłków dla bezrobotnych, jak i system aktywnych polityk rynku pracy wymagają reform, które, choć fiskalnie neutralne, mogą przynieść istotną poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych w tych obszarach. Newralgiczną instytucją rynku pracy, od której kształtu w dużej mierze zależy skuteczność reform fiskalnych dla rynku pracy jest instytucja wynagrodzenia minimalnego, w której w ostatnim czasie wprowadzono bardzo niekorzystne zmiany. Jak to wykazano, ich korekta jest kluczowa dla sukcesu prozatrudnieniowych reform w finansach publicznych.

W niniejszej części wytyczamy najbardziej, naszym zdaniem, pożądane kierunki zmian w interwencji publicznej na polskim rynku pracy. Przyjmujemy przy tym podejście problemowe, porządkując szczegółowe propozycje reform wedle odrębnych obszarów, z których każdy dotyczy odmiennego wymiaru złożonej problematyki ekonomii pracy. Każda z propozycji omówiona została w kontekście spodziewanych skutków jakie powinna przynieść dla rynku pracy.

10
Proponowany kształt reform – prozatrudnieniowa reforma wydatków społecznych

10.1 Wprowadzenie

Krytyczna analiza polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, dokonana w rozdziale 3. części II, stanowi podstawę do szczegółowych rekomendacji zmian w organizacji tego systemu. W niniejszym rozdziale proponowane zmiany opisano, dzieląc je na kluczowe obszary: działania związane z aktywnością zawodową osób starszych, integracją i aktywizacją osób niepełnosprawnych oraz polityki ukierunkowane bezpośrednio na osoby bezrobotne. Wpływające na popyt i podaż na pracę czynniki związane z systemem podatkowym i wynagrodzeniem minimalnym, a także grupą proponowanych zmian w pozostałych obszarach, mających bardziej uniwersalny charakter i związanych z rynkiem pracy tylko pośrednio, zostały opisane w kolejnym rozdziale.

W każdym z obszarów przedstawiono krótki opis problemu, występującego w danej dziedzinie, któremu towarzyszą szczegółowe propozycje reform oraz jakościowa ocena wpływu postulowanych zmian na rynek pracy.

10.2 Aktywność osób w wieku niemobilnym

10.2.1 Natura problemu

W części drugiej pokazano, że aktywność osób po 45, a zwłaszcza po 50 roku życia należy w Polsce do najniższych w Unii Europejskiej i OECD, zaś przyczyny tego stanu rzeczy można jednoznacznie zidentyfikować w obecnym kształcie instytucjonalnej obudowy polskiego rynku pracy. Jej szczególnym, choć nie jedynym elementem jest system zabezpieczenia społecznego. Konstrukcja znacznej części świadczeń wypłacanych w ramach tego systemu osobom poniżej wieku emerytalnego zawiera w sobie elementy bardzo szkodliwe z punktu widzenia rynku pracy, wpływając przede wszystkim na podaż pracy osób starszych i obniżając ją poprzez subsydiowanie czasu wolnego osób po 45 roku życia. Dotyczy to zarówno wcześniejszych emerytur, jak i świadczeń przedemertalnych czy rent rodzinnych. Dodatkowo wzajemne interakcje zachodzące między świadczeniami społecznymi a innymi instytucjami rynku pracy prowadzą do potęgowania ich negatywnego wpływu. Propozycje działań przedstawione w niniejszym punkcie uważamy za najważniejsze w całym prezentowanym pakiecie reform. Są one w szczególności prerekwizytem do zmian po stronie podatkowej, a ich zaniechanie istotnie obniży ewentualną skuteczność zmian w podatkach dla podniesienia poziomu zatrudnienia i aktywności zawodowej.

Ważnym kontekstem wszystkich propozycji jest reforma emerytalna z roku 1998. Wprowadziła ona szereg pozytywnych zmian w systemie zabezpieczenia społecznego, których oddziaływanie na rynek pracy w długim okresie jest korzystne, jednak nie zostały one doprowadzone do końca. Szczególne obszary zaniechań dotyczą rent z tytułu niezdolności do pracy (formuła rentowa), rent rodzinnych (zakres uprawnionych i formuła rentowa) oraz samego systemu emerytalnego (emerytury pomostowe, wiek emerytalny). Ich dokończenie jest jednym z warunków tego, by pozytywne oddziaływanie reformy emerytalnej na rynek pracy zostało spełnione.

10.2.2 Wcześniejsze emerytury oraz emerytury pomostowe

Uzasadnienie interwencji

Jednym z głównych założeń reformy emerytalnej w Polsce jest, obok zindywidualizowanego uczestnictwa, brak możliwości przejścia na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Dzięki temu znosi ona szerokie uprawnienia do wcześniejszych emerytur, obecne w tzw. starym systemie, które, jak wykazano w części drugiej, są najważniejszym czynnikiem dezaktywizującym osoby w wieku niemobilnym. Ponadto, ważnym pozytywnym z punktu widzenia rynku pracy efektem zewnętrznym reformy jest zmiana wpływu na podaż pracy osób starszych. Aktuarialna sprawiedliwość nowego systemu niweluje bowiem bodźce do wcześniejszej dezaktywizacji, występujące w systemie starym, w którym formuła emerytalna *de facto* dyskryminowała osoby pozostające dłużej w zatrudnieniu. Dzięki zastąpieniu systemu opartego o koncepcję zdefiniowanego świadczenia systemem o zdefiniowanej składce, reforma emerytalna odgraniczyła problem oszczędzania z myślą o emeryturze od ochrony przed innymi rodzajami ryzyk ubezpieczeniowych. W szczególności uwzględnia ona, że współcześnie szansa dożycia wieku emerytalnego jest bardzo duża, a zadaniem systemu emerytalnego nie jest różnicowanie jego uczestników na podstawie uciążliwości dla zdrowia wykonywanej pracy, lecz alokacja dochodu w cyklu życia w stopniu umożliwiającym osobom niemogącym pracować ze względu na osiągnięty wiek utrzymanie się ze zgromadzonego kapitału. Zobowiązania nowego systemu emerytalnego tworzone są w sposób *stricte* oszczędnościowy – każdy jego uczestnik może oczekiwać, że otrzyma w formie wypłat dokładnie tyle, ile do niego wpłacił. Niezbilansowane aktuarialnie wcześniejsze emerytury są sprzeczne z tym założeniem reformy emerytalnej. Wcześniejsza emerytura pasująca do nowego systemu emerytalnego musiałaby być aktuarialnie sprawiedliwa – w takiej sytuacji jednak w wypadku osób 50-55 letnich (a takich dotyczą wcześniejsze emerytury w obecnym kształcie) jej wysokość byłaby niezwykle niska, ze względu na o kilkanaście lat wyższą oczekiwaną długość życia i odpowiednio krótsze okresy składkowe. W wielu wypadkach byłaby więc niższa nawet od emerytury minimalnej. Utrzymanie obecnej stopy zastąpienia w wypadku wcześniejszych emerytur wymagałoby więc ich finansowania z innych źródeł niż składka emerytalna. Jest to całkowicie sprzeczne z oszczędnościowym i zindywidualizowanym charakterem systemu.

Ponieważ tzw. stary system generował wobec osób potencjalnie spełniających kryteria uzyskania wcześniejszej emerytury obietnicę jej uzyskania w przyszłości, wprowadzając reformę emerytalną uznano, że zobowiązania te powinny zostać odpowiednio zrekompensowane. Dlatego w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r., osobom urodzonym pomiędzy 31 grudnia 1948 a 1 stycznia 1969 roku, które nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego a spełnią warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury do końca roku 2006, przyznano uprawnienia do przejścia na nią na wcześniejszych zasadach. Rozwiązanie to obejmuje przede wszystkim kobiety oraz tych mężczyzn, którzy pracują w zawodach umożliwiających nabycie uprawnień emerytalnych przed 60 rokiem życia. Zgodnie z Badaniem charakterystyk populacji osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze przeprowadzonego przez Centralny Instytut Ochrony Pracy (CIOP), w roku 2002 około 1.8 mln osób było zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Dwóm trzecim tej liczby, czyli około 1.2 mln osób, nie przysługuje wcześniejsza emerytura według starych zasad. W myśl założeń reformy emerytalnej osoby te mają objęte być tzw. emeryturami pomostowymi. Do chwili obecnej nie uregulowano jednak zasad ich przyznawania, wysokości oraz nie ustalono, jakim grupom zawodowym mają one przysługiwać, choć w Ministerstwie Polityki Społecznej przygotowany został odpowiedni projekt ustawy. Ewentualne jej nieuchwalenie do końca okresu przejściowego może skutkować przyznawaniem wcześniejszych emerytur na dotychczasowych zasadach osobom, które pracowały w szczególnym charakterze lub warunkach przed 1 stycznia 1999. Dodatkowo problem emerytur pomostowych został skomplikowany przez ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, którą Sejm wydłużył okres przejściowy do końca 2007 roku oraz wprowadził odrębne regulacje emerytalne dla górników.

Zmiany powyższych ustaw wiążą się ze skutkami finansowymi dla budżetu, gdyż wzrost wydatków, wywołany wydłużeniem okresu uprawnień do wcześniejszych emerytur oraz wyłączenie

górników z funkcjonowania powszechnego systemu, nie jest równoważony dochodami składkowymi FUS. Są także sprzeczne z reformą wprowadzoną w roku 1999, nadającą uczestnictwu każdej osoby w systemie emerytalnym identyczny, zindywidualizowany charakter i zapewniającą bilansowanie się wpłat i wypłat z systemu w długim okresie. Sytuacja ta grozi destabilizacją systemu emerytalnego i zniweczeniem osiągnięć reformy emerytalnej oraz utrzymuje bodźce do wcześniejszej dezaktywizacji, wywoływane konstrukcją tzw. starego systemu emerytalnego, co jest wysoce szkodliwe dla polskiego rynku pracy.

Proponowany kształt interwencji

Ze względu na przedstawione przesłanki **proponuje się dotrzymanie kontraktu społecznego** zawartego ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. **polegającego na likwidacji wcześniejszych emerytur z dniem 31 grudnia 2006** oraz dla niektórych osób **budowy na okres przejściowy systemu emerytur pomostowych**.

Uważamy, że z punktu widzenia potrzeb rynku pracy i funkcjonowania systemu emerytalnego, rządowy projekt ustawy o emeryturach pomostowych przygotowany w Ministerstwie Polityki Społecznej jest znacznie bardziej korzystny od rozwiązań zwartych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela. Projekt rządowy skierowany jest do osób pracujących przed rokiem 1999 w zawodach uprawniających do specjalnego traktowania w ramach systemu sprzed reformy. Zakłada on, że emerytury pomostowe mają mieć co do zasady charakter rozwiązania przejściowego, a jedynie w odniesieniu do górników pracujących pod ziemią miałyby być utrzymane permanentnie. W projekcie opisano szczególne warunki pracy, sporządzono wykazy rodzajów prac, warunków pracy i czynników ryzyka dla zdrowia, zamiast określenia zawodów i stanowisk pracy.[2] W rezultacie znacznie ograniczono liczbę zawodów uprawniających do szczególnego traktowania przez system emerytalny.[3] Wg Badania charakterystyk populacji osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, emerytury pomostowe przysługiwałyby niemal 320 tysiącom osób. Pozostałe z 1.2 mln osób nie mogących przejść na wcześniejszą emeryturę, a uprawnionych do tego w starym systemie, zgodnie z projektem otrzymałoby rekompensaty. Mają one charakter dodatku do kapitału początkowego, ich wysokość zależy od zakresu, w jakim dana osoba spełniła przed rokiem 2006 wymogi stażowe i wiekowe, które w systemie sprzed reformy określały uprawnienia do wcześniejszych emerytur. Projekt przewiduje więc wprowadzenie dwóch rodzajów świadczeń:

- emerytury pomostowej,
- rekompensaty dla osób, które nie nabędą prawa do emerytury pomostowej, a pracowały w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze w rozumieniu starych przepisów.

Wydaje się, że cechy projektu rządowego przemawiają za jego jak najszybszym wprowadzeniem w życie. Jest to naszym zdaniem jedno z najpilniejszych zadań stojących przed polską polityką społeczno-gospodarczą w obszarze zabezpieczenia społecznego. Postulujemy jednak wprowadzenie w nim kilku modyfikacji, naszym zdaniem wzmacniających jego prozatrudnieniowy charakter. Optymalna z punktu widzenia rynku pracy i przeciwdziałania wczesnej dezaktywizacji, wydaje się przy tym następująca sekwencja działań:

- uchylenie *ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela*,
- uchwalenie *ustawy o emeryturach pomostowych* opartej na projekcie rządowym, z pewnymi modyfikacjami.

[2] Wykaz prac powstał na podstawie raportu Komisji Ekspertów Medycyny Pracy. Podejście to jest rozwiązaniem dużo bardziej adekwatnym systemowo niż katalog prac zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

[3] Najliczniejszą grupą zawodową wśród osób uprawnionych do emerytury pomostowej lub rekompensaty są nauczyciele (300 tys. osób), górnicy (185 tys. osób), kolejarze (107 tys. osób), pracownicy transportu i łączności (107 tys. osób) oraz hutnictwa i przemysłu metalowego (74 tys. osób).

Uchylenie pierwszej ustawy powinno nastąpić nie później niż przyjęcie drugiej, przy czym problem emerytur pomostowych musi zostać uregulowany w trakcie roku 2006. Prawdopodobnie łączne rozpatrzenie obu ustaw byłoby rozwiązaniem łatwiejszym z punktu widzenia pragmatyki politycznej.

Pierwsza z proponowanych modyfikacji projektu rządowego dotyczy trwałości instytucji emerytury pomostowej. Proponujemy, by była ona dla wszystkich grup osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (wg wykazu znajdującego się w załączniku do projektu) rozwiązaniem przejściowym. Tym samym proponujemy rezygnację ze specjalnego traktowania przez ustawę zawodu górnika. Rozwiązanie to zachęca bowiem do przedłużania pracy w górnictwie ponad okres bezpieczny dla zdrowia i zniechęca górników dołowych do przekwalifikowania się do pracy w innych zawodach. Przekwalifikowanie takie jest możliwe przy pomocy instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, jest także rozwiązaniem znacznie lepszym z punktu widzenia rynku pracy.

Druga z proponowanych modyfikacji dotyczy finansowania emerytur pomostowych. Projekt rządowy określa, że emerytury pomostowe oraz rekompensaty finansowane będą z Funduszu Emerytur Pomostowych, którego dochody pochodzą z dotacji budżetowej oraz ze składek opłacanych przez pracodawców za pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub charakterze.[4] W przeciwieństwie do projektu rządowego, postuluje się finansowanie emerytur pomostowych i rekompensat w całości z dotacji budżetowej i nie wprowadzanie dodatkowej składki. Podnosi ona bowiem koszty pracy pracowników objętych ustawą w porównaniu do osób wykonujących identyczną pracę, którzy jednak rozpoczęli tę pracę po 1 stycznia roku 1999, więc nieuprawnionych do emerytur pomostowych lub rekompensat. Zwiększa to prawdopodobieństwo utraty pracy przez osoby obciążone składką na rzecz młodszych pracowników wykonujących identyczną pracę, zwłaszcza że, jak można sądzić, istotna część osób objętych ustawą pracuje w sektorach, w których funkcjonują zbiorowe kontrakty pracy na poziomie branż, co utrudnia absorpcję wyższych podatków przez obniżkę wynagrodzeń netto.

Należy podkreślić, że obciążenie składką finansującą wypłatę świadczeń jest uzasadnione w projekcie rządowym tylko w przypadku górników, gdyż ich emerytury miałyby mieć charakter rozwiązania permanentnego. Natomiast propozycja, by zróżnicowanie kosztu pracy dotyczyło także pozostałych pracowników objętych projektem ustawy jest naszym zdaniem błędna. W związku z pierwszą z proponowanych przez nas modyfikacji, proponujemy więc całkowitą rezygnację z tego postulatu.

Oddziaływanie na rynek pracy

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań oznacza wyrównanie faktycznego i ustawowego wieku emerytalnego oraz zniesienie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, obecnie nadal występującą ze względu na okres przejściowy. Ponieważ emerytury pomostowe w postulowanym projekcie mają charakter tymczasowy dla wszystkich grup pracowników, liczba osób, które po roku 2006 mogłyby przejść na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego zostałaby ograniczona do 320 tys.[5] Jak wykazano w części drugiej, kobiety przechodzące na wcześniejsze emerytury czynią to przede wszystkim ze względu na uprawnienia związane z wiekiem i stażem pracy, czyli w 55-59 roku życia, natomiast mężczyźni nabywają uprawnienia do wcześniejszych emerytur głównie w rezultacie wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub charakterze. Taka konstrukcja powoduje, że odpływy z rynku pracy z tego tytułu najwyższe są wśród mężczyzn w wieku 45-50 lat.

W wyniku wprowadzenia proponowanych rozwiązań należy więc oczekiwać wzrostu aktywności zawodowej w pierwszej kolejności w tych właśnie grupach wiekowych dla kobiet i mężczyzn. Niemniej jednak zamknięcie, począwszy od roku 2007, możliwości podjęcia emerytury przed osią-

[4] Prognozy Ministerstwa Polityki Społecznej wskazują, iż dochody ze składek pokryją niewielką część wydatków Funduszu.

[5] Z dokładnością do osób, które nabędą do końca 2006 roku uprawnienia do wcześniejszych emerytur wynikające z okresu przejściowego zagwarantowanego w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r., lecz rozwiążą stosunek pracy po roku 2006.

gnięciem ustawowego wieku emerytalnego, prowadzić będzie do wydłużenia aktywności zawodowej do ustawowego wieku emerytalnego, co w rezultacie wiąże się ze wzrostem wskaźników aktywności zawodowej także dla mężczyzn w wieku 60-64 lat, a w dłuższym okresie (w wypadku wyrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn) również kobiet w tym przedziale wiekowym. Kluczowe dla wystąpienia oczekiwanych zmian aktywności zawodowej jest także podniesienie efektywnej podaży pracy osób w wieku niemobilnym, co może nastąpić jedynie w wyniku kompleksowego ograniczenia możliwości dezaktywizacji tych osób, a więc wprowadzenia także pozostałych proponowanych rozwiązań w obszarze świadczeń przedemerytalnych, rent rodzinnych i rent z tytułu niezdolności do pracy.

10.2.3 Świadczenia przedemerytalne

Uzasadnienie interwencji

Świadczenia oraz zasiłki przedemerytalne są formą wcześniejszej emerytury dla osób bezrobotnych. Ich silnie dezaktywizacyjny wpływ na aktywność zawodową osób starszych jest w pełni porównywalny z wpływem wcześniejszych emerytur, choć dotyczy nieco innych grup osób. W przypadku Polski oznacza to przede wszystkim możliwość opuszczenia rynku pracy przez mężczyzn powyżej 50 roku życia, gdyż jak wykazano w części drugiej, ponad 40 procent biernych pełnosprawnych mężczyzn w wieku 50-54 lat oraz przeszło 50 procent w wieku 55-59 lat, otrzymuje świadczenia lub zasiłki przedemerytalne. W przypadku biernych, 50-54 letnich kobiet odsetek ten wynosi 45 procent. Ponieważ w wieku 55 lat przechodzą one na ogół na wcześniejszą emeryturę – w starszej o 5 lat grupie biernych kobiet świadczenia lub zasiłki przedemerytalne są źródłem utrzymania dla jedynie 2 procent z nich.[6] Ponieważ nie istniała nigdy możliwość uzyskania świadczenia przedemerytalnego przez kobiety przed 50 rokiem życia oraz mężczyzn przed 55 rokiem życia, świadczenia przedemerytalne wypłacane są zatem przede wszystkim mężczyznom.

Ustawa o świadczeniach przedemerytalnych z 30 kwietnia 2004 zmieniła warunki nabywania i utraty praw do tych świadczeń, a także zasady ich wypłaty, obniżając ich dostępność i atrakcyjność finansową dla potencjalnych beneficjentów. Ze względu na znaczne zmiany legislacyjne, ocena liczby osób potencjalnie uprawnionych do świadczenia przedemerytalnego w najbliższych latach nie może być wiarygodnie dokonana na podstawie dotychczasowych napływów, choć będzie ona prawdopodobnie *ceteris paribus* niższa niż do roku 2004. Z chwilą gdy jednak zniesione zostaną wcześniejsze emerytury[7] można oczekiwać, że osoby, które byłyby do nich uprawnione, będą starały się uzyskać dostęp do świadczeń alternatywnych, w tym także przedemerytalnych. W takiej sytuacji można oczekiwać występowania na szerszą skalę ryzyka nadużycia i rozwiązywania stosunku pracy z tymi ze starszych pracowników, którzy mogliby potencjalnie skorzystać ze świadczeń przedemerytalnych. Istnieje więc ryzyko, że utrzymanie tego instrumentu pasywnej polityki rynku pracy, w sytuacji zniesienia wcześniejszych emerytur, może zneutralizować pozytywny wpływ tego działania na aktywność zawodową osób w wieku niemobilnym.

Proponowany kształt interwencji

Ze względu na czynniki opisane powyżej, postuluje się możliwie szybkie zniesienie przyznawania świadczeń przedemerytalnych, najpóźniej równolegle ze zniesieniem wcześniejszych emerytur, poprzez uchylenie *ustawy o świadczeniach przedemerytalnych z 30 kwietnia 2004*. Szybkie wprowadzenie legislacji jest kluczowe ze względu na ryzyko nadużycia i zwiększenia się napływu do systemu nowych beneficjentów w reakcji na zapowiedź likwidacji tego instrumentu.

Oddziaływanie na rynek pracy

Wydatki na świadczenia przedemerytalne przyczyniają się do spadku liczby osób bezrobotnych w wieku niemobilnym, wiążąc się jednocześnie z kosztem w postaci obniżenia zatrudnienia i wzrostu bierności zawodowej tej grupy osób. Z tego względu w wielu krajach obserwuje się stop-

[6] Obliczenia własne na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych, na podstawie których nie jest możliwe rozróżnienie uprawnień do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

[7] Zgodnie z przedstawioną propozycją powinno to nastąpić jak najszybciej tzn. 1 stycznia 2007.

niowe zaostrzenie kryteriów ich przyznawania (Węgry) lub ich wycofywanie (Dania, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania), dzięki czemu rośnie liczba osób pracujących i aktywnych zawodowo. Analogicznego procesu należy oczekiwać także w Polsce. Ze względu na grupę docelową tego instrumentu, likwidacja wpłynie przede wszystkim na zmniejszenie odpływu z rynku pracy mężczyzn i kobiet w wieku przedemerytalnym. Ponieważ przysługują one osobom bezrobotnym, oczekiwać można pewnego wzrostu liczby bezrobotnych, na podstawie doświadczeń międzynarodowych można jednak sądzić, że wzrost aktywności zawodowej osób starszych oraz obniżenie subsydiów do czasu wolnego przełoży się na wzrost zatrudnienia, o ile stworzone zostanie odpowiednie otoczenie instytucjonalne rynku pracy. Postać tych warunków brzegowych i pożądany kierunek ewolucji, omówiono w podsumowaniu niniejszego podrozdziału.

10.2.4 Renty rodzinne

Uzasadnienie interwencji

Renty rodzinne podzielić można na renty sieroce, przeznaczone dla dzieci (wychowanków) zmarłych osób uprawnionych do emerytury, renty lub świadczenia przedemerytalnego, oraz renty wdowie, przeznaczone dla współmałżonków tych osób. Renty sieroce jako świadczenia czysto ubezpieczeniowe neutralne dla rynku pracy nie są przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania. Przeciwnie jest w przypadku rent wdowich. Są one bowiem rozwiązaniem adekwatnym do sytuacji, gdy głównym powodem rozpadu małżeństw jest śmierć, a niski odsetek kobiet pracuje.[8] Wyraźny trend w stronę zwiększania aktywności zawodowej kobiet w *prime age* zmniejszył potrzebę specjalnych świadczeń dla wdów jako elementu polityki społecznej, uzasadnionych gdy kobiety powszechnie nie pracują lub pracują przez krótki okres życia, otrzymując bardzo niskie własne emerytury. Funkcjonowanie rent wdowich w otoczeniu nowego systemu emerytalnego zaprzecza indywidualnemu uczestnictwu w tym systemie i prowadzi do nierównego traktowania wdów i kobiet samotnych uprawnionych do własnego świadczenia w identycznej wysokości. Możliwość uzyskania stałego, relatywnie wysokiego świadczenia już w wieku 50 lat, a w niektórych wypadkach nawet wcześniej (o czym przesądzają regulacje opisane szczegółowo w Rozdziale 3. Części II.) stanowi atrakcyjną alternatywę dla pracy w przypadku kobiet w wieku przedemerytalnym, oddziałując negatywnie na ich aktywność zawodową w sposób zarówno bezpośredni (w przypadku wdów poniżej wieku emerytalnego), jak i pośredni (w przypadku pozostałych kobiet, zmniejszając ich motywację do wydłużania aktywności zawodowej w celu osiągnięcia wyższego indywidualnego świadczenia emerytalnego, potencjalna renta po mężu jest bowiem wyższa od oczekiwanej własnej emerytury).

Istotnym zastrzeżeniem wobec rent wdowich w obecnym kształcie jest ich niespójność z rozwiązaniami przyjętymi w nowym systemie emerytalnym, w którym zabezpieczenie interesów wdów (lub wdowców) odbywa się poprzez dziedziczenie kapitału w II filarze, jeśli osoba zmarła nie pobierała jeszcze świadczenia emerytalnego, lub też uprawnienie do wspólnego świadczenia w razie śmierci osoby pobierającej emeryturę w przypadku wykupienia annuitetu małżeńskiego.[9] Reforma emerytalna wymusza więc także reformę systemu rent rodzinnych, która jednak nie została jak dotąd dokonana.

Proponowany kształt interwencji

Ze względu na przedstawione argumenty proponuje się zniesienie, poprzez nowelizację *ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, co do zasady rent wdowich dla wszystkich osób objętych nowym systemem emerytalnym, niezależnie od ich wieku. Renty sieroce, jako świadczenia pełniące zupełnie inną rolę i skierowane do innych beneficjentów funkcjonowałyby na niezmienionych zasadach. Dodatkowo, w przypadku osób nieobjętych reformą emerytalną, proponuje się, by rentę wdowią mogła otrzymać tylko osoba, która osiągnęła ustawowy wiek emerytalny.

[8] Jak to zaznaczono w części II beneficjentkami rent wdowich są praktycznie wyłącznie kobiety, otrzymujące niemal 100 procent wszystkich świadczeń z tego tytułu.

[9] Zasady wypłaty emerytur z tzw. drugiego filaru nie zostały do tej pory uregulowane. W dalszej części postulujemy jednak wprowadzenie takiego annuitetu.

Elementem reformy systemu rent rodzinnych zawartym w nowelizacji musi być ostateczne opracowanie zasad wypłat emerytur w nowym systemie emerytalnym. W chwili obecnej odpowiednie rozwiązania ustawowe nie zostały jeszcze przyjęte, poza zasadą dziedziczenia kapitału w II filarze. Uregulowania wymagają natomiast zasady wypłacania emerytur w nowym systemie. Rozwiązaniem alternatywnym do rent rodzinnych, a zgodnym z zasadami nowego systemu emerytalnego jest tzw. annuitet małżeński, czyli emerytura wypłacana do śmierci drugiego małżonka.[10] Annuitet małżeński stanowi zabezpieczenie przed biedą w okresie późnej starości dla kobiet, których własna emerytura nie zapewnia akceptowalnego społecznie dochodu. Dlatego kluczowe jest, by w nowym systemie emerytalnym dostępny był taki produkt, jednak powinien on być przedmiotem dobrowolnego wykupu i indywidualnego ryzyka.

W sytuacji gdy annuitet małżeński jest obligatoryjny, obniżenie świadczenia otrzymywanego przez mężczyznę, w porównaniu do annuitetu indywidualnego, jest nałożonym na niego podatkiem (por. Lewandowski, 2005).

Wariant I

Proponuje się możliwie szybkie zlikwidowanie co do zasady rent wdowich, najpóźniej wraz z rozpoczęciem wypłat z nowego systemu emerytalnego. Ze względu na występowanie różnych typów potencjalnych beneficjentów nowelizacja w okresie przejściowym odmiennie traktowałaby różne przypadki.

Przypadek I – oboje małżonkowie nieobjęci reformą emerytalną, wdowa powyżej wieku emerytalnego. Renta wdowia na starych zasadach (z modyfikacjami opisanymi poniżej) mogłaby być przyznana tylko osobie, które nie została objęta reformą emerytalną (i której małżonek był w starym systemie) i osiągnęła ustawowy wiek emerytalny. Przyznawane – w okresie przejściowym – renty wdowie stanowiłyby nie 85 procent świadczenia przysługującego zmarłemu, jak to ma miejsce obecnie, ale średnią ważoną wagami (1/2 i 1/2) ze świadczenia własnego i małżonka, nie więcej jednak niż 85 procent świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu. Rozwiązanie to zwiększy motywację do przedłużania aktywności zawodowej wśród kobiet w wieku niemobilnym. W przypadku osób niespełniających warunków stażowych do otrzymania własnej emerytury proponuje się wyznaczanie wysokości teoretycznej własnego świadczenia bez uwzględniania minimalnego stażu. Ewentualna dopłata ponad emeryturę własną wypłacana byłaby z funduszu rentowego.

Przypadek II – zmarły objęty reformą emerytalną lecz wdowa (powyżej wieku emerytalnego) nią nieobjęta. W okresie przejściowym w sytuacji, gdy zmarły małżonek nie był objęty reformą emerytalną, a wdowa po nim była, proponuje się utrzymanie zasady wedle której renta rodzinna byłaby finansowaną z funduszu rentowego dopłatą do różnicy między całkowitą (z I i II filaru) emeryturą wdowy, a średnią ważoną wagami (1/2 i 1/2) emeryturą zmarłego i wdowy (z obu filarów), nie więcej jednak niż do wysokości 85 proc. świadczenia zmarłego.

Przypadek III – oboje małżonkowie powyżej wieku emerytalnego i objęci reformą emerytalną Proponuje się całkowite zniesienie rent wdowich w tym wypadku i zastąpienie ich możliwością wykupu odpowiedniego annuitetu (patrz wyżej).

Przypadek IV – wdowa poniżej wieku emerytalnego Proponuje się całkowite zniesienie możliwości uzyskania renty wdowiej dla osób poniżej wieku emerytalnego, z wyjątkiem osób sprawujących pieczę nad dziećmi niezdolnymi do pracy i samodzielnej egzystencji oraz osób, które same są całkowicie niezdolne do pracy. Wysokość świadczenia powinna uwzględniać świadczenie już

10

[10] Annuitet małżeński (oznaczany $A_{J\&S}$) obliczany jest na podstawie następującej formuły:

$$W_0 = A_{J\&S} \sum_{j=1}^{T} \frac{P_{m,j}P_{k,j} + \phi[P_{m,j}(1-P_{k,j}) + P_{k,j}(1-P_{m,j})]}{(1+r)^j} \qquad (10.2.1)$$

gdzie W_0 jest kapitałem emerytalnym poddawanym annuityzacji, $P_{m,j}$ i $P_{k,j}$ są odpowiednio prawdopodobieństwami przeżycia mężczyzny i kobiety od chwili wykupu annuitetu do momentu j, r stopą procentową, a $\phi \in (0,1\rangle$ jest parametrem określającym do jakiej części annuitetu małżonka uprawniony jest wdowiec lub wdowa. Formuła obliczania wysokości takiego świadczenia byłaby analogiczna z formułą obliczania wysokości świadczenia indywidualnego, z tym że po uwagę brana jest oczekiwane trwanie życia obojga małżonków.

uzyskiwane przez osobę niezdolną do pracy lub, jeżeli takiego świadczenia nie ma, rentę minimalną i być wyznaczane podobnie jak to przedstawiono powyżej, tzn. jako średnia ze świadczeń małżonków.

Wariant II

W wariancie drugim proponuje się ustalanie renty rodzinnej na poziomie 85 proc. świadczenia wynikającego z formuły w wariancie I (tzn. średniej ważonej równymi wagami świadczenia zmarłego i świadczenia wdowy). Pozostałe propozycje są analogiczne z zapisami wariantu I.

Oddziaływanie na rynek pracy

Likwidacja rent rodzinnych przyznawanych osobom w wieku przedemerytalnym (poza wyjątkowymi przypadkami w wariancie I) wyeliminuje jeden z istotniejszych – jak pokazano w rozdziale 2. części II. – kanałów wczesnej dezaktywizacji kobiet. Proponowane zmiany w zakresie rent rodzinnych są jednak istotne nie tylko dla aktywności zawodowej wdów w wieku przedemerytalnym. Jak podkreślono w rozdziale 3. części II., obecnie funkcjonujące rozwiązania ograniczają podaż pracy wszystkich kobiet zamężnych, zmniejszając opłacalność pozostawania w aktywności zawodowej i tym samym zwiększania wysokości przyszłego indywidualnego świadczenia emerytalnego. Przeciętna długość trwania życia kobiet jest znacząco wyższa niż mężczyzn, a uprawnienia emerytalne nabywają one wcześniej. W związku z tym, kobiety nie mają motywacji do pozostawania w aktywności, ponieważ mogą oczekiwać dochodów ze świadczeń męża lub renty rodzinnej (której wysokość obecnie nie zależy w żadnym stopniu od wysokości własnego świadczenia) w wypadku jego śmierci, która w większości przypadków jest wyższa od emerytury danej kobiety. Postulowane rozwiązania ograniczają to zjawisko, wiążąc w okresie przejściowym wysokość renty rodzinnej zarówno ze świadczeniem współmałżonka, jak i własnym. Rozwiązanie zaproponowane w wariancie drugim, ze względu na niższe świadczenie w większym stopniu zachęci kobiety do przedłużania własnej aktywności zawodowej niż rozwiązanie proponowane w wariancie pierwszym. Jest jednak kosztowniejsze dla wdów, z powodu krótkiego czasu na dostosowanie do zmian w systemie. Funkcjonowanie rent rodzinnych jest niespójne ze zindywidualizowanym uczestnictwem w nowym systemie emerytalnym, wprowadzałoby także transfer od jednych gospodarstw domowych do drugich, co jest sprzeczne z aktuarialnym zbilansowaniem nowego systemu emerytalnego, w którym każdy uczestnik może oczekiwać, że otrzyma z systemu tyle ile doń wpłacił. Rolę zabezpieczenia przed ubóstwem osób starszych pełni minimalna emerytura gwarantowana. W przypadku zamężnych kobiet, które decydują się na względnie niższą podaż pracy, zabezpieczeniem ich dochodów w okresie starości będzie annuitet małżeński, a jego wykup – podobnie jak przypuszczalnie decyzja o niskiej aktywności zawodowej – jest dobrowolny. Postulowane rozwiązanie nie wpływa więc negatywnie, jak ma to miejsce w obecnie, na podaż pracy osób w wieku produkcyjnym, znosząc subsydiowanie bierności zamężnych kobiet.

10.2.5 Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn

Uzasadnienie interwencji

Utrzymywanie różnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest współcześnie rzadkością. W sytuacji gdy kobiety żyją znacznie dłużej od mężczyzn, będąc głównymi beneficjentkami systemu emerytalnego i wykonują powszechnie zawody, w których praca możliwa jest do 65 roku życia, jest ono także społecznie nieuzasadnione. Dlatego w ciągu ostatnich kilkunastu lat doszło do wyrównania wieku emerytalnego obu płci w niemal wszystkich krajach OECD. Polska należy do nielicznych państw w których tak się nie stało. Wiek emerytalny kobiet, określony w *Ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r.* na 60 lat (dla mężczyzn jest to 65 lat), dotyczy zarówno osób urodzonych po 31 grudnia 1969 jak i wcześniej. Zgodnie z analizą przeprowadzoną w części drugiej, możliwość przejścia na emeryturę w wieku 60, a *de facto* 55 lat, jest najważniejszym powodem niezwykle niskiej aktywności zawodowej kobiet po 55 roku życia – aż 84 procent kobiet biernych w wieku 55-59 lat uzasadnia bierność pobieraniem emerytury, w grupie wiekowej 60-64 odsetek ten rośnie do 91.4 procent. Aktywność zawodowa kobiet w tych grupach wiekowych wynosi odpowiednio około 30 oraz 14 procent; w roku

2004 wśród państw OECD tylko na Słowacji i w Turcji odnotowano niższy poziom tych wskaźników, a jedynie w trzech krajach faktyczny wiek emerytalny kobiet był niższy niż w Polsce.

Potrzeba wzrostu aktywności zawodowej osób starszych jest jednym z kilku argumentów za wyrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W części drugiej wykazano, iż zmiany długości życia pozwalają uznać, iż wiek, po przekroczeniu którego kontynuowanie pracy nie jest możliwe ze względu na starość jest obecnie wyższy niż kilka dekad temu, a w przyszłości będzie on zapewne nadal wzrastał – oczekiwana długość życia rośnie, a postępy medycyny i przekształcenie charakteru pracy na mniej uciążliwą dla zdrowia umożliwiają wydłużenie okresu aktywności zawodowej. W takiej sytuacji utrzymywanie granicy 60 lat jako emerytalnego wieku dla kobiet nie znajduje uzasadnienia.

Reforma systemu emerytalnego wprowadza kolejny kontekst zagadnienia. Emerytury wszystkich osób ubezpieczonych w FUS i urodzonych po 1 stycznia 1949 roku wyznaczone zostaną w sposób aktuarialnie sprawiedliwy, niezależnie czy osoby te przystąpiły do OFE. W rezultacie, dłuższa aktywność zawodowa zapewnia wyższy poziom annuitetu, dzięki większej sumie zakumulowanych składek, dłuższemu okresowi narastania odsetek od tych składek oraz krótszemu pobieraniu świadczeń. Annuitety osób przechodzących na emeryturę w wieku 60 lat są istotnie niższe od przysługujących w wieku lat 65, a dla osób zarabiających poniżej przeciętnego wynagrodzenia mogą być one zbliżone do minimum socjalnego. Zróżnicowanie wieku emerytalnego prowadzi więc do niskich świadczeń przysługujących kobietom i znacznego zróżnicowania wysokości emerytur kobiet i mężczyzn.

Proponowany kształt interwencji

Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn wiąże się z uchwaleniem ustawy zmieniającej *ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r.* Proponuje się dwa warianty wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W obu przypadkach przyjęto, że wiek emerytalny kobiet podnoszony będzie począwszy od roku 2009, czyli od momentu uzyskania uprawnień emerytalnych przez kobiety urodzone po 31 grudnia 1948, których wysokości świadczeń wyznaczane będą w sposób określony we wspomnianej ustawie, niezależnie od przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego. W Tablicy 10.1 ukazano dwie potencjalne ścieżki dojścia do równego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Wariant drugi, w którym wiek emerytalny kobiet podnoszony jest o rok co dwa lata, implikuje niższe napływy świadczeniobiorców w latach parzystych, które jednak równoważone są wyższymi napływami w latach nieparzystych. Ponadto, wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn następuje w tym wariancie o rok szybciej, w roku 2017.

Tablica 10.1: Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – wiek emerytalny kobiet w zależności od wariantu.

Wariant	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I	60.0	60.5	61.0	61.5	62.0	62.5	63.0	63.5	64.0	64.5	65.0
II	60.0	61.0	61.0	62.0	62.0	63.0	63.0	64.0	64.0	65.0	65.0

Oddziaływanie na rynek pracy

Zrównanie ustawowego wieku emerytalnego jest warunkiem wstępnym dla wzrostu aktywności zawodowej kobiet w wieku niemobilnym. Wystąpi on jednak pod warunkiem braku możliwości dezaktywizacji przed osiągnięciem wieku ustawowego, dlatego kluczowe dla wpływu proponowanej zmiany na rynek pracy jest wprowadzenie reform postulowanych we wcześniejszej części podrozdziału. Zakładając, iż postulaty te zostaną zrealizowane, oczekiwać można wzrostu aktywności zawodowej kobiet w wieku powyżej 55 lat o kilkanaście punktów procentowych. W średnim okresie, oczekiwać można, iż wskaźnik ten powinien przekraczać przeciętny poziom w OECD, gdyż aktywność zawodowa kobiet w wieku poniżej 55 roku życia jest w Polsce generalnie wyższa i jej znaczny spadek wśród osób starszych warunkowany jest możliwością podjęcia emerytur. W sytuacji podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i zamknięcia opisanych w tym podrozdziale możli-

wości wcześniejszej dezaktywizacji, spodziewać się można, iż wskaźnik aktywności kobiet po 55 roku życia będzie zbliżony lub nieznacznie niższy od wskaźnika dla grupy wiekowej 50-55 lat tj. od około 60 procent. Doświadczenia międzynarodowe wskazują także, iż wzrostowi aktywności w następstwie podniesienia wieku emerytalnego towarzyszy równie duży wzrost zatrudnienia. Odpowiedź na pytanie, w jakiej mierze może nastąpić to w Polsce, zależy od potencjału rynku pracy do przełożenia wyższej podaży pracy na wyższe zatrudnienie.

Proponowane wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest w zasadzie neutralne dla wydatków na emerytury w długim okresie.[11] W horyzoncie roku 2020 nastąpi jednak, w porównaniu do zachowania obecnego *status quo*, spadek wydatków FUS – gdyż mniej kobiet pobierać będzie świadczenia emerytalne – a także wzrost dochodów ze składek, ponieważ wyższe będzie zatrudnienie starszych kobiet. Z tego samego względu wariant drugi wiąże się z przejściowo wyższymi dochodami i niższymi wydatkami FUS. Jednak w długim okresie, ponieważ emerytury osób urodzonych po 1 stycznia 1949 ustalane będą w sposób aktuarialnie sprawiedliwy, podniesienie wieku emerytalnego kobiet nie wiąże się w zasadzie z oszczędnościami dla sektora finansów publicznych. Każdy uczestnik systemu uzyska z niego identyczną sumę wypłat niezależnie od momentu rozpoczęcia ich pobierania. Wartość oczekiwana strumienia wypłat równa jest bowiem sumie wpłaconych przez daną osobę składek, czy też składek oraz przysługującego kapitału początkowego, powiększonych o waloryzację ich wartości.[12] W rezultacie, osoba przechodząca na emeryturę później, otrzymuje świadczenia wyższe, które wypłacane są przez krótszy okres, ale ich suma jest identyczna. Następuje więc jedynie przesunięcie wypłat w czasie. Z tego względu, wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn obniża wydatki FUS w okresie realizacji postulowanej reformy, jednak później wydatki te wyższe będą niż w scenariuszu bazowym, gdyż zarówno napływy świadczeniobiorców, jak i wydatki przesunięte zostają w przyszłość.

Jedyna istotna oszczędność długookresowa wiąże się z funkcjonującą w ramach systemu emerytalnego gwarancją emerytury minimalnej. Polega ona na dofinansowaniu do poziomu gwarantowanego świadczeń osób, których annuitety są od tego poziomu niższe, będąc tym samym zabezpieczeniem przed ryzykiem ubóstwa osób starszych. Gwarancje te finansowane są z ogólnych dochodów budżetu. Wyrównanie wieku emerytalnego obniża *ceteris paribus* liczbę kobiet, których annuitety będą niższe od emerytury minimalnej. Z tego względu, postulowana zmiana prowadzić będzie do pewnego, jak można sądzić stosunkowo niewielkiego, zmniejszenia dotacji budżetowej koniecznej do realizacji gwarancji, obniżając w niewielkim stopniu wydatki publiczne w długim okresie.

10.2.6 Dodatkowe uwarunkowania wzrostu zatrudnienia osób w wieku niemobilnym

Sytuacja osób starszych na rynku pracy jest pochodną dwóch czynników: sytuacji ogólnej – określanej przez strukturalne stopy zatrudnienia i bezrobocia – oraz relatywnej pozycji osób w wieku przedemerytalnym. Na podstawie omówionych w części pierwszej analiz ekonometrycznych można powiedzieć, że subsydiowanie czasu wolnego jednoznacznie obniża aktywność zawodową i zatrudnienie niezależnie od innych czynników instytucjonalnych (aktywne polityki rynku pracy, opodatkowanie pracy, model negocjacji zbiorowych, stopień prawnej ochrony stosunku pracy etc.) oraz cech podaży pracy (wiek, wykształcenie etc.). Dlatego właśnie likwidacja wcześniejszych emerytur, świadczeń przedemerytalnych, rent wdowich dla osób w wieku przedemerytalnym oraz podniesienie wieku emerytalnego kobiet tworzą pakiet zmian instytucjonalnych, których podjęcie jest niezbędne dla poprawy ogólnej sytuacji na rynku pracy w Polsce w długim okresie, a które także będzie miało istotny wpływ na poziom produktu i dobrobytu społecznego. Konstrukcja nowego systemu emerytalnego stwarza dogodne warunki do wzrostu podaży pracy

[11] W rozumieniu odsetka PKB wydawanego na emerytury, lecz nie w rozumieniu kwot pieniężnych. Ze względu na wzrost nakładów pracy należy spodziewać się wzrostu poziomu PKB i proporcjonalnego wzrostu bogactwa gospodarstw domowych, w tym emeryckich.

[12] Zatem podniesienie wieku emerytalnego kobiet prowadzić może w długim okresie do obniżki wydatków FUS tylko w skali wyznaczanej przez prawdopobieństwo zgonu kobiety pomiędzy 60 a 65 rokiem życia. Wydatki na emerytury kobiet mogą być niższe o oczekiwaną wartość emerytur wypłacanych kobietom umierającym między 60 a 65 rokiem życia. W roku 2002 prawdopodobieństwo zgonu kobiety 60-letniej w ciągu kolejnych 5 lat wynosiło zaledwie 0.048.

osób starszych. Aby postulowane zmiany doprowadziły nie tylko do wzrostu aktywności lecz także zatrudnienia, konieczne jest przeprowadzenie ich w sposób kompleksowy, tak by ograniczeniu jednego sposobu dezaktywizacji nie towarzyszyło utrzymanie innego, niwelujące pozytywne skutki wprowadzanych zmian.

Osoby starsze mają relatywnie większe problemy ze znalezieniem i utrzymaniem pracy niż osoby młodsze, zwłaszcza te w *prime-age*. Rozwiązanie tego problemu musi jednak polegać na działaniach nakierowanych na rzecz zwiększenia szans podjęcia pracy, a nie na ich zaniechaniu. Ułatwienie osobom starszym nie tylko utrzymania się na rynku pracy, lecz także powrotu na niego po okresie bierności zawodowej, wymaga zarówno wsparcia wzrostu popytu na pracę osób w wieku niemobilnym, jak i działań w sferze instytucjonalnej ułatwiających osobom starszym adaptację do zmieniających się wymagań rynku pracy. Muszą przebiegać zarówno na poziomie relacji między pracodawcami a pracobiorcami, jak i na szczeblu zarządzania polityką rynku pracy. W tym kontekście pożądane jest upowszechnienie tzw. „zarządzania wiekiem" w przedsiębiorstwach, tak by starsi pracownicy nie stawali się kompetencyjnie słabsi od młodszych, a ich pozycja w przedsiębiorstwie ulegała zmianom adekwatnym do ich względnych umiejętności oraz produktywności. Wydaje się, że jest to łatwiejsze do zrealizowania w miarę wzrostu przeciętnego poziomu kapitału ludzkiego, który obserwowany jest w młodszych kohortach. Wyzwaniem jest jednak stworzenie systemu kształcenia ustawicznego, który zwłaszcza gorzej kwalifikowane osoby w *prime-age* przygotowywałby do wkroczenia w wiek niemobilny. Doświadczenia krajów OECD pokazują, że jest to w pełni możliwe.

Czynnikiem wspierającym utrzymywanie osób w wieku przedemerytalnym w zatrudnieniu jest też wielość możliwych form zatrudnienia, takich jak praca na czas określony, tymczasowa, na zastępstwo czy w niepełnym wymiarze godzin. Polski kodeks pracy przewiduje takie formy kontraktów zatrudnieniowych, które jednak dotyczą obecnie w zasadzie tylko osób młodych, wchodzących na rynek pracy. O ile jednak w ich wypadku pozwalają one im na zdobycie doświadczenia zawodowego, pomocnego w dalszej karierze, to równie istotną rolę mogą odegrać w przypadku osób zbliżających się do wieku zakończenia aktywności zawodowej.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują także, że do osób starszych adresowane powinny być specjalne programy aktywnej polityki rynku pracy, związane zarówno z procesem kształcenia ustawicznego i subsydiowania zatrudnienia, jak i przede wszystkim z pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym.[13] W związku z wysoką dostępnością świadczeń społecznych stworzenie takiego systemu w Polsce do tej pory mijałoby się z celem, jednakże w sytuacji postulowanej likwidacji możliwości wczesnej dezaktywizacji jest niezwykle potrzebne. Szczególnie w odniesieniu do osób powracających na rynek pracy po okresie bierności zawodowej lub długotrwałego bezrobocia, konieczne jest aktywne wsparcie ich ponownej integracji z tym rynkiem, przyjmujące także formę subsydiowania ich zatrudnienia – doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż ten rodzaj polityki rynku pracy jest uzasadniony i skuteczny właśnie w stosunku do osób mających trudności z powrotem na rynek pracy.

Wydaje się, iż tego rodzaju interwencja publiczna pociąga za sobą pozytywne skutki dla rynku pracy, w przeciwieństwie do finansowania świadczeń umożliwiających dezaktywizację osób w wieku przedemerytalnym. Jest ona także konieczna, obok stworzenia warunków wspierających zatrudnianie osób w wieku niemobilnym, do tego by osoby starsze nie zostały wykluczone z szybko zmieniającego się rynku pracy i były w stanie na niego powracać.

[13] Przykładem takiego programu jest brytyjski program New Deal 50+, adresowany do osób powyżej 50 roku życia, pobierających uprzednio przez co najmniej 6 miesięcy zasiłek dla bezrobotnych, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia z pomocy społecznej. Uczestnikom zapewnia się intensywne doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy oparte na zindywidualizowanym planie aktywizacji, oferuje się dostęp do szkoleń zawodowych i wolontariatów oraz pomocy w poszukiwaniu pracy. Osoby podejmujące zatrudnienie otrzymują także dodatkową ulgę odliczaną od podstawy opodatkowania.

10.3 Integracja zawodowa i aktywizacja osób niepełnosprawnych

10.3.1 Natura problemu

Polska charakteryzuje się na tle innych państw wysokim udziałem osób niepełnosprawnych w populacji w wieku produkcyjnym i jednocześnie niezwykle niskimi wskaźnikami aktywności zawodowej i zatrudnienia tych osób. Różnica wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych wiąże się częściowo z ogólnie gorszą sytuacją na rynku pracy w Polsce, jednocześnie jednak można podejrzewać, że uwarunkowania instytucjonalne są jedną z ważnych przyczyn jej bezprecedensowej skali.

Jeden z takich obszarów tworzą renty z tytułu niezdolności do pracy. Odsetek rencistów FUS pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy wśród osób w wieku niemobilnym jest w Polsce szczególnie wysoki. Jest to efekt wykorzystywania świadczeń rentowych FUS w latach dziewięćdziesiątych jako instrumentu polityki socjalnej, mającej łagodzić społeczne problemy wywołane restrukturyzacją zatrudnienia i ujawnieniem ukrytego bezrobocia. Napływ rencistów został w znacznym stopniu ograniczony pod koniec lat dziewięćdziesiątych, przede wszystkim dzięki głębokim zmianom zasad orzecznictwa do celów rentowych, w których położono nacisk na faktyczną niezdolność do wykonywania pracy oraz możliwość rehabilitacji i przekwalifikowania zawodowego. W dalszym ciągu jednak – według wyników Narodowego Spisu Powszechnego – ok. 1/3 osób posiadających prawne orzeczenie o niepełnosprawności uważa się za osoby pełnosprawne biologicznie.

Wydatki rentowe nie mają charakteru integracyjnego lecz czysto kompensacyjny, zniechęcają rencistów do rehabilitacji i podejmowania aktywności zawodowej. Dominacja wydatków pasywnych, w postaci subsydiujących czas wolny bezpośrednich transferów pieniężnych do osób niepełnosprawnych, odbywa się kosztem transferów w naturze, w tym zwłaszcza wydatków na ich aktywizację zawodową, rehabilitację i integrację społeczną. Jednocześnie instrumenty polityki w zakresie aktywizacji zawodowej ukierunkowane są w dużym stopniu na pomoc zakładom pracy chronionej a nie indywidualnym osobom niepełnosprawnym. Wobec niezwykle niskiej stopy zatrudnienia osób niepełnosprawnych, na którą w większości składają się osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności, jest ona prawdopodobnie mało skuteczna.

10.3.2 Renty z tytułu niezdolności do pracy

Uzasadnienie interwencji

Mimo znaczących zmian jakie miały miejsce w regulacjach dotyczących rent z tytułu niezdolności do pracy z FUS (dawnych rent inwalidzkich) w ostatnich latach, zidenty kować można dwa poważne problemy występujące w polskim systemie rentowym, za sprawą których przeciętny okres pobierania świadczenia rentowego jest w Polsce wyraźnie dłuższy niż w innych państwach OECD.

Po pierwsze, nadal w systemie istnieje możliwość przechodzenia na świadczenia o charakterze trwałym, wykorzystywana na ogół przy orzeczeniach ponownych,[14] której konsekwencją jest wysoki udział rent przyznanych na stałe w ogóle wypłacanych świadczeń. Jest to związane z długim pozostawaniem takich osób w systemie rentowym. Orzeczenia o niezdolności na czas stały są o tyle problematyczne, że stan zdrowia osoby z takim orzeczeniem nie jest weryfikowany – w związku z tym może dojść do wypłacania świadczenia osobie, która odzyskała sprawność, lub w zmienionych warunkach osobistych lub gospodarczych jest zdolna podjąć pracę. Problem świadczeń przyznanych na stałe jest ściśle związany z problemem beneficjentów sprawnych biologicznie, którzy uprawnienia rentowe uzyskali w latach dziewięćdziesiątych. W stosunku do części tych osób powstaje zasadne podejrzenie o pobieranie świadczenia niezgodnego z faktycznym stanem zdrowia.

Po drugie, renty przyznawane są osobom stosunkowo młodym, przeciętnie rzecz biorąc o około pięć lat młodszym niż ma to miejsce w innych państwach OECD. Przyczyny tego zjawiska są jak dotąd niezweryfikowane, można podejrzewać, że jedną z nich może być obecna struktura

[14] Zdecydowana większość wydawanych obecnie orzeczeń pierwszorazowych to orzeczenia o okresowej niezdolności do pracy.

sektorowa gospodarki, w której dominują sektory w większym stopniu urazowe oraz ogólnie niższy stan bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce. Niewątpliwie ten stan rzeczy pokazuje wyzwanie stojące przed systemem rehabilitacji osób niepełnosprawnych, który ze względu na wspomnianą dominację wydatków pasywnych jest w Polsce mało rozwinięty.

Problemem nieco innego rodzaju jest funkcjonująca obecnie formuła rentowa, służąca do określania wysokości świadczenia. Jest ona ściśle związana z formułą emerytalną w starym systemie emerytalnym. Jej funkcjonowanie w sytuacji gdy do granicy 50 lat, po przekroczeniu której ryzyko wystąpienia o rentę gwałtownie wzrasta, zbliżać się będą osoby objęte nowym systemem emerytalnym, jest wysoce ryzykowne. W ich przypadku, świadczenie rentowe (obliczane według starej formuły) będzie wyraźnie wyższe od świadczenia emerytalnego z nowego systemu.[15] Ponieważ renta jest – podobnie jak emerytura – świadczeniem o charakterze ubezpieczeniowym, powiązanym z wysokością wcześniejszych wpłat, taka sytuacja z dużym prawdopodobieństwem prowadzić będzie do powstania syndromu „ucieczki w rentę" i znacznego napływu osób ubiegających się o przyznanie uprawnień rentowych (wobec ich większej atrakcyjności finansowej), ale także nierównego traktowania ubezpieczonych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych (inne traktowanie osób przechodzących na emeryturę z aktywności zawodowej i ze świadczenia rentowego).

Ostatnią kwestą problematyczną jest brak automatycznego przekształcania rent z tytułu niezdolności do pracy w emerytury, wraz z osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Rozwiązanie to nie ma bezpośredniego wpływu na sytuację na rynku pracy i marginalny wpływ na wysokość wydatków FUS, jednak nie odpowiada ono definicji renty z tytułu niezdolności do pracy i celowi, jakiemu ma służyć to świadczenie. Osoby na skutek niepełnosprawności niezdolne do pracy w wieku produkcyjnym otrzymują z tego tytułu renty, natomiast osoby w wieku emerytalnym – z założenia niezdolne do pracy z racji wieku – powinny otrzymywać emerytury, a nie renty z tytułu niezdolności do pracy. Sytuacja ta zaburza czytelność systemu z punktu widzenia finansów publicznych, a także sprawia, że postrzeganie rent w społeczeństwie jako substytutu wcześniejszej emerytury jest wyższe.

Proponowany kształt interwencji

Wprowadzenie zasady orzekania wyłącznie na czas określony

W celu lepszego dopasowania stopnia orzeczonej niepełnosprawności do faktycznej niepełnosprawności beneficjenta świadczenia, proponuje się poprzez nowelizację *ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* likwidację rent przyznawanych na stałe i zastąpienie ich co do zasady rentami okresowymi. Dodatkowo, proponuje się ustanowienie na 5 lat maksymalnego okresu, na który można orzec niezdolność do pracy. W takim wypadku osoba, która została uznana za niezdolną do pracy w wieku 30 lat, poddawana byłaby procedurze weryfikacyjnej co najmniej 6 razy przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Osoba, która została rencistą w wieku 50 lat (bliskim średniemu wiekowi pozytywnego orzeczenia pierwszorazowego w chwili obecnej) przechodziłaby ponowną weryfikację minimum 2 razy.

Szybki postęp współczesnej medycyny sprawia, że możliwości powrotu zdolności do pracy nie można całkowicie wykluczyć, nawet w wypadku głębokiej niepełnosprawności. Sama możliwość otrzymania renty na stałe może obniżać zachęty do podejmowania wysiłku rehabilitacyjnego, wśród osób otrzymujących rentę okresową. Dlatego wprowadzenie takiego rozwiązania jest wysoce uzasadnione dla wzmocnienia integracyjnej funkcji systemu rentowego. Z drugiej strony wydaje się, że chociaż sama procedura ponownego orzeczenia jest kosztowna, to w wypadku szczególnie ciężkiego inwalidztwa wystarczającym instrumentem w rękach lekarzy orzeczników i obniżającym koszty operacyjne ZUS będzie przyznawanie rent okresowych na 5 lat. Dodatkowo, w wypadku gdy orzeczenie odbywa się w oparciu o dokumentację koszt orzekania jest niewielki. W razie występowania nadmiernych kosztów operacyjnych można – w przypadkach bardzo znacznej niepełnosprawności – opcjonalnie dopuścić bezterminowość renty po trzecim kolejnym orzeczeniu.

[15] W przypadku osoby, której cała kariera przebiegała po roku 1999. W początkowym okresie, kiedy rencistami będą zostawały osoby pracujące także przed tą datą, różnica między emeryturą, a rentą będzie mniejsza.

Weryfikacja rent przyznanych na stałe

W związku z likwidacją rent trwałych, w stosunku do osób obecnie pobierających świadczenia rentowe na czas nieokreślony, proponuje się przeprowadzić na mocy nowelizacji *ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* badania kontrolne dla wszystkich rencistów w wieku niższym niż 5 lat od wieku emerytalnego, z uwzględnieniem zasady orzekania o niepełnosprawności na czas określony. Weryfikacja byłaby rozłożona na 2 lata i obejmowałaby w pierwszym roku roczniki najstarsze (45-55/60 lat), a w roku kolejnym osoby młodsze (20-44 lata). Ponieważ w wypadku wielu rencistów od czasu przyznania renty stan zdrowia mógł się zmienić, weryfikacja pozwoli na lepsze dopasowanie świadczeń do rzeczywistego stopnia niezdolności do pracy osób niepełnosprawnych.

Dzięki weryfikacji szybszemu ujednoliceniu uległyby zasady, na mocy których przyznano poszczególne renty. Proponuje się, by weryfikacja – w razie utrzymania orzeczenia o niepełnosprawności – skutkowała zamianą świadczenia przyznanego na stałe na świadczenie na czas określony według zasad określonych w poprzednim punkcie. Z tego też względu konieczna jest koordynacja rozpoczęcia weryfikacji z likwidacją orzekania rent stałych.

Formuła rentowa

W celu zapewnienia spójności systemu ubezpieczeń społecznych w ramach nowego systemu emerytalnego oraz wyeliminowania możliwości uzyskania świadczenia rentowego wyższego niż świadczenie emerytalne, konieczne jest zmienienie formuły obliczania wysokości świadczenia rentowego.[16] Dla osób będących w nowym systemie emerytalnym proponuje się wprowadzenie – najpóźniej wraz z rozpoczęciem wypłat emerytur w nowym systemie – odrębnej formuły rentowej,[17] wyznaczającej wysokość renty R analogicznie do formuły emerytalnej tzn. uwzględniającej zgromadzony na indywidualnym koncie emerytalnym kapitał:

$$R = \frac{SKE + KH}{P} \tag{10.3.1}$$

gdzie SKE oznacza kapitał emerytalny zgromadzony przez ubezpieczonego w pierwszym filarze skorygowany o składki przekazane do OFE, KH kapitał hipotetyczny, a P oczekiwaną długość życia osoby w ustawowym wieku emerytalnym. Skorygowanie kapitału emerytalnego wynika z konieczności równego traktowania osób ubezpieczonych, niezależnie od ich przystąpienia do OFE (co jest możliwe w okresie początkowym). Proponuje się aby korekta ta odbywała się według wzoru

$$SKE = KP + \gamma * (KE - KP) \tag{10.3.2}$$

gdzie KP oznacza kapitał początkowy wyliczony zgodnie z artykułami 173-175 *ustawy z dnia 17 grudnia 1998 o emeryturach i rentach z FUS*, KE rzeczywisty kapitał emerytalny zgromadzony na koncie w pierwszym filarze, zaś $\gamma = \frac{19.52}{12.22}$ współczynnik korygujący wynikający z proporcji między pełną składką emerytalną, a składką zasilającą pierwszy filar. Kapitał hipotetyczny umożliwia ustalenie wysokości renty osób o krótkim – poniżej 25 lat – stażu zawodowym, które w związku z tym nie zgromadziły większego kapitału emerytalnego. Kapitał hipotetyczny ustalany byłby według wzoru:

$$KH = B\frac{A_i}{A_s}m \tag{10.3.3}$$

gdzie B oznacza przeciętną składkę odprowadzaną do I filaru przez wszystkich ubezpieczonych w roku poprzedzającym ustalenie prawa do renty, m liczbę miesięcy brakujących do 300 miesięcy

[16] Proponowane rozwiązania są bardzo bliskie rozwiązaniom zaproponowanym w tzw. Planie Hausnera potem rozwiniętych w dokumentach wewnętrznych Ministerstwa Polityki Społecznej (Departamentu Prognoz i Analiz). Różnią się od nich tylko w niektórych, stosunkowo drobnych, szczegółach.

[17] Rozpoczęcie przyznawania rent według nowych zasad wiąże się z ryzykiem, że w tym samym roku dwie osoby przechodzące na rentę otrzymają świadczenia obliczone za pomocą dwóch odrębnych formuł (gdy jedna z nich nie będzie objęta reformą emerytalną). Jednak już w tym momencie w wieku podwyższonego ryzyka niepełnosprawności są osoby nabywające uprawnienia emerytalne w nowym systemie z początkiem roku 2009 (kobiety) lub 2014 (mężczyźni). Wydaje się, że odsuwanie w czasie tej reformy do roku 2014 jest zbyt ryzykowne, a przesuwanie do roku 2009 mogłoby być uzasadnione tylko względami operacyjnymi (przygotowanie informatyczne ZUS).

(25 lat) stażu pracy, A_i przeciętną składkę odprowadzaną na I filar przez ubezpieczonego, A_s przeciętną składkę odprowadzaną na I filar przez wszystkich ubezpieczonych, w okresie w którym osoba nabywająca prawo do renty odprowadzała swoje składki. Kapitał hipotetyczny byłby równy zero dla osób o stażu pracy większym niż 25 lat. Wybór okresu 25 lat jest motywowany obecnym kształtem formuły rentowej w której staż hipotetyczny wynosi właśnie 25 lat dla obu płci. Należy jednak zaznaczyć, że w nowym systemie istnieje możliwość skorzystania z minimalnej emerytury przez kobiety o stażu 240 miesięcy. Niesie to ryzyko, że dla części najmniej zarabiających kobiet renta w nowym kształcie stanie się atrakcyjną alternatywą. Dlatego proponuje się podniesienie tego minimalnego stażu do 300 miesięcy – takiego samego jak w przypadku mężczyzn.[18]

Powyższa formuła dotyczy renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy; w wypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy proponuje się utrzymanie ich obecnej relacji (tzn. 0.75) do rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

Nową formułę rentową proponuje się stosować od chwili jej wejścia w życie do wszystkich orzeczeń pierwszorazowych. Wprzypadku orzeczeń ponownych, osób które wcześniej otrzymywały rentę na starych zasadach, ze względów konstytucyjnych proponuje się niestosowanie nowej formuły, chyba że tytuł renty (schorzenie) został zmieniony. W sytuacji ustalenia prawa do renty ponownego (np. po jego zawieszeniu na skutek podjęcia pracy, lub utraty niezdolności do pracy na okres kilku miesięcy itp.) proponuje się także używać nowej formuły.

Przedstawiona konstrukcja gwarantuje, że świadczenia rentowe nie będą wyższe od emerytur. Wedle przedstawionej propozycji fundusz rentowy (zasilany składką rentową) finansowałby wypłatę rent oraz do finansowanie części emerytur (wynikającej z kapitału hipotetycznego) dla niektórych byłych rencistów (zobacz następny punkt). Stałby się on funduszem samofinansującym, tzn. ewentualne zmniejszenie jego wypłat – np. w wyniku mniejszej liczby świadczeniobiorców – wiązałoby się ze zmniejszeniem składki rentowej i obniżeniem kosztów pracy. Należy jednak podkreślić, że obok obniżenia składki rentowej, w przyszłości powinno się także rozważyć możlwość spożytkowania części osiągniętych tą drogą oszczędności na zwiększenie pomocy w naturze, kierowanej do osób niepełnosprawnych, a zwłaszcza programów rehabilitacyjnych. Ważnym kontekstem tego wyboru jest wspomniany wcześniej niski przeciętny wiek rencisty w Polsce[19] w porównaniu do innych krajów OECD.

Przekształcenie rent w emerytury

Proponuje się wprowadzenie nowelizacją *ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* w FUS rozwiązania funkcjonującego w KRUS, tzn. automatycznego przekształcania rent z tytułu niezdolności do pracy w emeryturę, z chwilą osiągnięcia przez rencistę wieku emerytalnego. Rozwiązanie to ma charakter porządkujący system i nie przynosi skutków finansowych.

Odrębną kwestią jest problem wysokości świadczenia. W przypadku rencistów będących już w wieku emerytalnym oraz tych rencistów, którzy nie są objęci nowym systemem emerytalnym proponuje się przekształcenie rent w emerytury z zachowaniem wysokości świadczenia. W przypadku osób objętych nowym systemem emerytalnym, dysponujących kapitałem zgromadzonym na indywidualnych kontach emerytalnych, należy wprowadzić taką formułę wyliczania emerytury, by nie była ona wyższa niż emerytura otrzymana przez osobę o identycznym stanie kont emerytalnych w I i II filarze, która jednak nie była rencistą. W przeciwnym wypadku mogłoby to zachęcać do starań o rentę osoby, które w innym wypadku by tego nie zrobiły.

Proponuje się aby emerytura byłego rencisty wyznaczana była na zasadach ogólnych, tzn. jako iloraz zgromadzonego kapitału emerytalnego i oczekiwanej długości życia w chwili przejścia na emeryturę, z uwzględnieniem kapitału hipotetycznego, opisanego w poprzednim punkcie, u rencistów o stażu pracy niższym niż 25 lat.

[18] Ponieważ ustawowy wiek emerytalny kobiet jest równy 60 lat, a mężczyzn 65 lat, to obecny stan rzeczy wydaje się nieprawidłowy. Proporcjonalne skrócenie minimalnego stażu dla kobiet wymagałoby, by wynosił on 277 miesięcy, a nie jak to ma miejsce obecnie, 240. Ze względu na propozycję wyrównania wieku emerytalnego wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem będzie zrównanie tego wymogu w przypadku obu płci do 300 miesięcy.

[19] Także bez uwzględnienia rencistów powyżej wieku emerytalnego, którzy w większości krajów OECD nie wystepują.

Warianty proponowanych reform

Dla zmian proponowanych w ramach systemu rent z tytułu niezdolności do pracy FUS nie przewiduje się wariantów reform – zmiany te są konieczne i nie jest możliwe ich różnicowanie. W związku z niepewnością szacunków co do skutków finansowych likwidacji rent przyznawanych na stałe oraz weryfikacji, przeprowadzono symulację efektów przy założeniu różnej skali oddziaływania tych zmian na liczbę rencistów FUS (zob. rozdział 2. niniejszej części opracowania).

Oddziaływanie na rynek pracy

Przedstawione propozycje zmierzają do uporządkowania systemu ubezpieczeń rentowych, lepszego dopasowania świadczeń do stopnia niezdolności do pracy danej osoby oraz eliminacji przypadków, w których ubezpieczenie od niezdolności do pracy w wyniku niepełnosprawności wykorzystywane jest jako forma wcześniejszej emerytury przez osoby biologicznie pełnosprawne. Istotnymi rozwiązaniami, choć nie prowadzącymi do możliwych do oszacowania skutków finansowych w najbliższych kilku latach,[20] są propozycje nowej formuły rentowej dla osób w nowym systemie emerytalnym oraz przekształcania rent w emerytury. Propozycje te mają przede wszystkim charakter porządkujący system, dostosowując go do nowego systemu emerytalnego i eliminując potencjalne ryzyko nadużycia, co jest szczególnie ważne w sytuacji likwidacji pozostałych świadczeń o *stricte* dezaktywizującym charakterze (wcześniejsze emerytury, świadczenia przedemerytalne) i stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego.

10.3.3 System rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych

Uzasadnienie interwencji

System rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych obejmuje instrumenty znajdujące się przede wszystkim w dyspozycji Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ogólna kwota środków publicznych przeznaczanych na rehabilitację zawodową wynosi około 4 mld złotych, tzn. prawie 0.5 procent PKB, przy czym około 40 procent z niej przypada na ulgi podatkowe i ulgi w składkach na ubezpieczenie społeczne oraz PFRON, udzielane pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, w tym zwłaszcza zakładom pracy chronionej. Pozostałą część tworzą środki systemu kwotowego PFRON oraz dotacje do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych i refundacje z budżetu państwa składek na US osób niepełnosprawnych.

W Polsce funkcjonuje odrębny od systemu orzecznictwa rentowego FUS i KRUS system orzecznictwa o niepełnosprawności. Wyróżnia się w nim trzy stopnie niepełnosprawności: lekki, umiarkowany i znaczny, odpowiadające w pewnym zakresie (choć nierównoważne i przyznawane niezależnie) trzem stopniom niezdolności do pracy. Orzeczenia o niepełnosprawności wydają powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności. Podstawowym uprawnieniem wiążącym się z posiadaniem jednego ze stopni niepełnosprawności jest możliwość korzystania z różnych form wsparcia, przewidzianych w systemie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Odrębność systemów orzeczniczych prowadzi do różnic w ich orzeczeniach, a także komplikacji systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i jest często krytykowane. Większość ulg podatkowych i pomocy publicznej trafia do zakładów pracy chronionej (ZPCHR), zatrudniających zaledwie 1/3 z ogólnej liczby pracujących osób niepełnosprawnych. Jednocześnie w Polsce pracuje zaledwie około 17 procent osób w wieku produkcyjnym posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Jest to około dwuipółkrotnie mniej niż w krajach UE15.

Wyjątkowo niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynika z jednej strony z faktu wczesnej dezaktywizacji osób po 45 roku życia, tworzących znaczącą część osób niepełnosprawnych, z drugiej zaś z ogólnie złej sytuacji na rynku pracy, w której grupy o obniżonej produktywności ze względu na wiek i niepełnosprawność są szczególnie defaworyzowane.

[20] Nie jest znana np. liczba osób, które ubiegałyby się o rentę gdyby utrzymano starą formułę jej obliczania, a tego nie zrobią po wprowadzeniu nowej. Będzie ona jednak na pewno większa od zera, a co za tym idzie pojawią się pewne, trudne do oszacowania, oszczędności dla sektora finansów publicznych. Ze względu na specyfikę proponowanych rozwiązań będą one także stopniowo narastać w horyzoncie kilkunastoletnim.

Znacznie większa niż w krajach UE15 różnica w stopach zatrudnienia osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych pokazuje jednak, że polski system rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych jest mniej skuteczny niż jego odpowiedniki w krajach Europy Zachodniej. Szczególnie mało efektywne wydaje się zdominowanie dotychczasowej polityki rehabilitacji zawodowej i społecznej przez zakłady pracy chronionej. W odróżnieniu od tego typu instytucji w Europie, polska definicja ZPCHR pozwala na nadanie tego statusu przedsiębiorstwu zatrudniającemu stosunkowo niewielki odsetek osób nieopełnosprawnych, wśród których dominują osoby o niepełnosprawności lekkiej.

Proponowany kształt interwencji

Proponuje[21] się zwiększenie adekwatności orzekania o niepełnosprawności dzięki jego integracji z system orzekania dla celów rentowych w ZUS i KRUS. Operacja nie będzie miała istotnego skutku fiskalnego (choć wymaga pewnych wydatków początkowych przede wszystkim szkoleniowych), jednak pozwoli na zwiększenie spójności wydawanych orzeczeń. Pewną wadą tego rozwiązania jest zaangażowanie instytucji ubezpieczeniowych w orzekanie także wobec osób nieubezpieczonych. Zmiany powinny zostać przygotowane i wprowadzana stopniowo. Ponadto, postulujemy zniesienie refundacji składek na ubezpieczenie społeczne, płaconych przez pracodawców za zatrudnione osoby niepełnosprawne w stopniu lekkim. Jedynym środkiem dotacji pozostałaby dotacja do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, ustalana w identycznej kwocie niezależnie od typu pracodawcy, przy braku preferencji dla ZPCHR. Jej wysokość zależałaby od stopnia niepełnosprawności i musiałaby zostać ustalona w oparciu o średni spadek produktywności osoby niepełnosprawnej na danym typie stanowiska pracy. Zaletą takiego rozwiązania – obok niedyskryminowania pracy osób niepełnosprawnych u różnych pracodawców – jest także to, że kwota dotacji może być uzależniona od rzeczywistego spadku produktywności osoby niepełnosprawnej. Dofinansowanie nie dotyczyłoby osób pobierających renty i emerytów. Proponujemy także zniesienie dofinansowań do wynagrodzeń pracujących rencistów – gdyż w ich wypadku rolę kompensacyjną ubytek sprawności pełni już renta.

W odniesieniu do ZPCHR proponujemy rozpoczęcie reform od zniesienia zwolnień i ulg podatkowych i innych systemów wsparcia w połączeniu ze zniesieniem obowiązku świadczenia przez nie usług rehabilitacyjnych zatrudnianym osobom niepełnosprawnym. W kolejnym roku zmian proponuje się likwidację statusu ZPCHR – dofinansowania do zatrudnienia osób niepełnosprawnych otrzymywaliby w równym stopniu wszyscy pracodawcy niepodlegający systemowi kwotowemu. Ponadto, postulujemy likwidację PFRON i przekazanie jego zadań jednostkom samorządu terytorialnego oraz (wraz z odpowiednią liczbą etatów) Ministrowi właściwemu ds. Zabezpieczenia Społecznego.

Opisane działania składają się na wariant I proponowanych zmian. W wariancie II proponuje się dodatkowo, by znieść także refundację składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców za zatrudnione osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym i w stopniu znacznym.

Oddziaływanie na rynek pracy

Proponowane rozwiązania zmierzają do lepszego adresowania pomocy publicznej w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i uzależnienia jej jedynie od stopnia niepełnosprawności – określanego w ramach orzecznictwa ZUS – i wykonywanej pracy. W szczególności ukierunkowanie pomocy państwa na bezpośrednią dotację do pracy danego niepełnosprawnego powinno przynieść zarówno większą przejrzystość systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jak i usunięcie dyskryminacji niepełnosprawnych w zależności od typu zakładu pracy. Proponowane zmiany zmierzają do rezygnacji z instytucji zakładów pracy chronionej jako narzędzia rehabilitacji zawodowej, osób niepełnosprawnych, pozostawiając w systemie tylko zakłady aktywności zawodowej przeznaczone dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Osoby niepełnosprawne otrzymywałyby wsparcie niezależnie od typu pracodawcy, u którego pracują. W docelowym systemie wsparcie to przybierałoby formę albo ulg w systemie kwotowym (dla pracodawców zatrudniających poniżej 6 proc. osób niepełnosprawnych) albo dofinansowania wyna-

[21] Propozycje te są zbieżne z Raportem MGPiPS Racjonalizacja Wydatków Społecznych – Zielona Księga oraz pracą Doroty Poznańskiej pt. „Polityka wobec osób prawnie niepełnosprawnych w Polsce".

grodzeń zatrudnianych osób niepełnosprawnych. Z punktu widzenia przejrzystości finansów publicznych korzyścią byłaby likwidacja PFRON, którego funkcje przejęłyby instytucje podlegające większym rygorom kontroli publicznej.

10.4 Poszukiwanie pracy przez osoby bezrobotne

10.4.1 Natura problemu

Podstawowym obszarem interwencji rządu na rynku pracy wobec osób w *prime-age* jest oddziaływanie na sytuację materialną bezrobotnych oraz proces poszukiwania przez nich pracy, poprzez pasywne i aktywne polityki rynku pracy. Na pasywną politykę składają się zasiłki dla bezrobotnych.[22] Ich zadaniem jest zabezpieczenie bezrobotnych przed znacznym spadkiem dochodu w porównaniu z dochodem z pracy i umożliwienie poszukiwania zatrudnienia zgodnego z posiadanymi kwalifikacjami. Z kolei polityki aktywne mają za zadanie usuwanie strukturalnych niedopasowań, utrudniających różnym grupom bezrobotnych znalezienie pracy.

Potencjalna sprzeczność bodźców wywoływanych wśród osób bezrobotnych przez polityki pasywne i aktywne nie musi zawsze zachodzić. Jak wykazano w rozdziale szóstym części pierwszej, konstrukcja systemu zasiłkowego może zachęcać bezrobotnych do poszukiwania pracy, pod warunkiem wykorzystania pozytywnych sprzężeń wzajemnych między polityką pasywną a aktywną. Z drugiej strony, aktywne polityki rynku pracy nie są uniwersalnym rozwiązaniem problemu bezrobocia, ponieważ ich skuteczność w kategoriach wyższej zatrudnialności uczestników lub większych umiejętności znalezienia zatrudnienia zależy w znacznej mierze od ich ścisłego adresowania do tych grup bezrobotnych, którym dany program może pomóc. Dlatego samo spostrzeżenie, że Polska cechuje się niższym całkowitym udziałem wydatków na politykę rynku pracy w PKB niż przeciętnie ma to miejsce w Europie, przy czym udział wydatków na polityki aktywne należy do najniższych w OECD, mimo najwyższej stopy bezrobocia wśród państw tej organizacji, nie daje właściwego obrazu sytuacji. Znacznie istotniejsze jest to, czy obie formy polityki rynku pracy funkcjonują odpowiednio efektywnie, oraz czy ich wzajemne interakcje oddziałują pozytywnie, czy negatywnie na sytuację na rynku pracy w skali makro.

Wydaje się, iż zasiłki dla bezrobotnych nie wywierają w Polsce trwale dezaktywizującej roli, gdyż ich wysokość, czas pobierania, a także odsetek osób uprawnionych wśród ogółu bezrobotnych są relatywnie niskie. Niemniej jednak, pełnią one funkcję typową dla transferu społecznego, mimo że sensem ich istnienia jest ubezpieczenie od ryzyka bezrobocia. Innymi słowy, system zasiłkowy nie wspiera poszukiwania pracy przez osoby bezrobotne, a w przypadku pewnych ich grup może nawet czasowo do tego zniechęcać.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują na istotne znaczenie aktywnej polityki rynku pracy dla absorpcji negatywnych szoków na rynku pracy, a także dla wspierania pozycji na tym rynku osób należących do grup o podwyższonym ryzyku bezrobocia. Szczególnie ważne wydaje się to w Polsce, bowiem wrażliwość polskiego rynku pracy na podażowe i popytowe szoki na rynku produktów jest dość wysoka, zaś liczba potencjalnych klientów programów ALMP duża. Należą do nich osoby słabo wykształcone, samotne kobiety, bezrobotni samotni rodzice i przede wszystkim osoby w wieku niemobilnym, których powrót na rynek pracy może sprawiać kłopoty, a którym interwencja publicznych służb zatrudnienia może wydatnie pomóc. Jak zaznaczono w **drugim podrozdziale**, wzrost aktywności osób starszych, w następstwie ograniczenia możliwości wcześniejszej dezaktywizacji, prowadzić może zarówno do wzrostu ich zatrudnienia, jak i bezrobocia, w zależności od innych czynników instytucjonalnych, wśród których do najważniejszych należą właśnie programy aktywizujące te osoby i wspierające ich zatrudnienie. Propozycje zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych oraz organizacji aktywnych polityk rynku pracy są zatem przedmiotem niniejszego podrozdziału.

[22] Omówione wcześniej świadczenia przedemerytalne, skierowane są do bezrobotnych osób w wieku niemobilnym. Ich permanentny charakter sprawia, że są one *de facto* formą wcześniejszej emerytury a nie zasiłku dla bezrobotnych *sensu stricto*.

10.4.2 Zasiłki dla bezrobotnych

Uzasadnienie interwencji

Zasiłki dla bezrobotnych są świadczeniem o charakterze ubezpieczeniowym, – uprawnienia do nich zależą od wcześniejszego opłacania składek, a w przypadku zrealizowania się ryzyka bezrobocia zapewnić mają dochód umożliwiający poszukiwanie pracy zgodnej z umiejętnościami i doświadczeniem danej osoby – pełnią także rolę socjalną, przejawiającą się w zapewnieniu dochodu osobie niepracującej. Wpływ zasiłków dla bezrobotnych na podaż pracy jest wypadkową tych funkcji i jeżeli przeważa funkcja socjalna, obniżyć może się intensywność poszukiwania zatrudnienia, a płaca progowa wzrosnąć. Analizy mikroekonometryczne omówione w części pierwszej opracowania wskazują, iż socjalny aspekt zasiłku zależy przede wszystkim od długości okresu jego wypłaty, a podaż pracy obniża się zazwyczaj w reakcji na możliwość uzyskania stałego dochodu z systemu zasiłkowego. Wysokość zasiłku wpływa natomiast zarówno na realizację funkcji ubezpieczeniowej, jak i socjalnej.

W części drugiej opracowania zaznaczono, iż zasiłki w Polsce mają charakter socjalny. Relatywnie niskie wydatki przeznaczane na ten cel, krótki okres wypłat oraz względnie niska wysokość zasiłku, sprawiają, że ich wpływ na sytuację na rynku pracy w skali makro jest względnie nieznaczny.[23] Niemniej jednak, dla pewnych grup osób, na niektórych lokalnych rynkach pracy, sytuacja ta może wyglądać inaczej. Zasiłek może bowiem pełnić rolę relatywnie atrakcyjnego źródła dochodu dla osób o oczekiwanych zarobkach bliskich wynagrodzeniu minimalnemu, uprawnionych do 120 procent zasiłku i do pobierania świadczenia przez 12 lub 18 miesięcy. Określona w ten sposób grupa to bezrobotni o stażu powyżej 20 lat, w wieku powyżej 50 lat lub zamieszkujący powiaty o stopie bezrobocia przekraczającej 125 procent średniej krajowej (200 procent w przypadku 18-miesięcznego okresu uprawnień). W rezultacie, demotywujące oddziaływanie zasiłków dotyczy prawdopodobnie osób, których szanse podjęcia zatrudnienia są relatywnie niższe ze względu na wiek, poziom kapitału ludzkiego, czy czynniki zewnętrzne – sytuację gospodarczą w regionie. Potencjalne zmiany systemu zasiłkowego powinny zatem brać pod uwagę oddziaływanie zasiłku na te osoby.

Obecnie obowiązujące zróżnicowanie długości okresu uprawnień w zakresie 6, 12, 18 miesięcy powoduje redystrybucję wewnątrz systemu od osób mieszkających w powiatach o stopie bezrobocia poniżej 125 średniej krajowej do zamieszkujących powiaty o wyższe stopie bezrobocia.

W rezultacie, wypłaty z systemu zasiłkowego, uzyskiwane przez osoby o zbliżonych charakterystykach, a tym samym potencjalnie zbliżonym ryzyku bezrobocia, są znacznie zróżnicowane między tak wyróżnionymi powiatami. Za różnymi uprawnieniami stoi założenie, iż odmienna sytuacja w danym powiecie jest główną determinantą prawdopodobieństwa utraty i znalezienia pracy, co pozostaje w sprzeczności z empirycznymi badaniami czynników warunkujących przepływy na rynku pracy.[24] Odmienne okresy uprawnień, w zależności od miejsca zamieszkania, niwelują więc ubezpieczeniowy charakter systemu. Ponadto, rozwiązanie to może ograniczać mobilność osób bezrobotnych pomiędzy regionami o różnych stopach bezrobocia, w szczególności migracje osób z powiatów o bezrobociu wysokim do powiatów o bezrobociu niskim.

Z drugiej strony, zasiłek przysługujący wszystkim uprawnionym w identycznej wysokości[25] pociąga za sobą redystrybucję od osób o niskim ryzyku utraty pracy do osób o ryzyku wysokim i sprawia, że stopa zastąpienia jest malejąca względem osiąganego wynagrodzenia – w przypadku osoby zarabiającej przeciętne wynagrodzenie wynosi ona 40 procent. Dlatego zasiłek nie spełnia funkcji ubezpieczeniowej, a osoby relatywnie lepiej zarabiające doświadczają znacznego spadku dochodu po utracie pracy. Tym samym, zasiłek pełniąc rolę socjalną w stosunku do osób o niskich wynagrodzeniach, osobom lepiej zarabiającym nie zapewnia wygładzenia dochodu w zależności

[23] Warto podkreślić, że aż 85 procent zarejestrowanych bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku.

[24] Wskazują one (por. np. Bukowski i Lewandowski (2005a, 2005b)), że kluczowe znaczenie dla prawdopodobieństw przepływu mają wykształcenie, wiek oraz sekcja, w której pracuje dana osoba, a nie np. wielkość miejscowości czy województwo w którym mieszka. W systemie powszechnym różnicowanie jednostek na podstawie takich czynników nie może mieć jednak miejsca.

[25] Z dokładnością do zróżnicowania względem stażu pracy – osoby o stażu do 5 lat otrzymują 80 procent, a powyżej 20 lat stażu – 120 procent zasiłku.

od stanu na rynku pracy. Konstrukcja systemu nie sprzyja więc wystąpieniu aktywizującego wpływu zasiłku na bezrobotnych dla wszystkich grup uprawnionych. W celu nadania mu takiej właściwości, konieczna jest realizacja funkcji ubezpieczeniowej i zróżnicowanie wysokości zasiłku w czasie, które z jednej strony wspierają poszukiwanie pracy, a z drugiej ograniczają ryzyko nadużyć.

Proponowany kształt interwencji

Organizacja systemu zasiłkowego zawarta jest w *ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.*, zatem proponowane zmiany wiążą się z modyfikacją tej ustawy. Jak zaznaczono w części pierwszej, wysokość zasiłku jest znacznie mniej istotna niż długość jego wypłat, dla wpływu jaki wywiera on na poszukiwanie pracy. W związku z tym, kluczowe jest **wprowadzenie ogólnej zasady wypłacania zasiłków dla bezrobotnych przez 6 miesięcy**, które postuluje się w obu proponowanych wariantach reformy systemu zasiłkowego.

Propozycje te różnią się jednak w kontekście realizacji funkcji ubezpieczeniowej oraz skutków fiskalnych ich wprowadzenia – o ile pierwsza polega na zwiększeniu ubezpieczeniowej roli systemu i kładzie nacisk na wpływ ścieżki wysokości zasiłku w czasie dla intensywności poszukiwania pracy, lecz jest neutralna fiskalnie, to druga przynosi oszczędności dla sektora finansów publicznych, nie zmieniając ogólnej konstrukcji systemu zasiłkowego i utrzymując socjalny charakter rozwiązania, choć w mniejszym zakresie.

Wariant I

O ile okres uprawnień do zasiłku jest w Polsce w przypadku ogólnym względnie krótki, to identyczna dla wszystkich beneficjentów wysokość świadczenia zaburza jego funkcję ubezpieczeniową. W związku z tym postuluje się wprowadzenie 6-miesięcznego okresu pobierania zasiłku dla wszystkich uprawnionych oraz powiązanie wysokości zasiłku z wcześniejszym wynagrodzeniem zgodnie z formułą (10.4.1). Naszym zdaniem reforma ta jest fiskalnie neutralna.

$$\begin{cases} UNB_1 = UNB_2 = 0.6 \times W \\ UNB_{t+1} = UNB_t - 0.2 \times UNB_1 \text{ dla } t \in \{2,3,4,5\} \\ \text{przy czym } UNB_t \in \langle 400, 1340 \rangle \text{ dla } t \in \{1,2,3,4,5,6\} \end{cases} \tag{10.4.1}$$

gdzie UNB_t oznacza zasiłek dla bezrobotnych w miesiącu $t \in \{1,2,3,4,5,6\}$, W średnie wynagrodzenie brutto ubezpieczonego w okresie 12 miesięcy składających się na wymagany ustawą minimalny okres ubezpieczeniowy przed utratą pracy uprawniający do ubiegania się o zasiłek.[26]

Proponujemy także, by modyfikacji uległa długość okresu pomiędzy rejestracją w urzędzie pracy a rozpoczęciem pobierania zasiłku. Obecnie *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.* określa, iż okres ten wynosi tydzień w przypadku ogólnym, 90 dni w przypadku osób, które rozwiązały stosunek pracy lub służbowy za wypowiedzeniem lub na mocy porozumienia stron w przeciągu 6 miesięcy przed zarejestrowaniem się w urzędzie pracy oraz 180 dni w przypadku osób, które spowodowały rozwiązanie ze swej winy stosunku pracy lub stosunku służbowego bez wypowiedzenia w przeciągu 6 miesięcy przed zarejestrowaniem. Postuluje się wydłużenie okresu do 28 dni w przypadku ogólnym, w czasie których osoba pozostająca bez pracy zaangażowana będzie w działania publicznych służb zatrudnienia, mające doprowadzić do znalezienia pracy przed rozpoczęciem okresu zasiłkowego (w tym zwłaszcza doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy). W przypadku niemożliwości znalezienia w tym czasie odpowiedniej pracy w rozumieniu *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.* i spełnienia warunków uprawniających do zasiłku dla bezrobotnych określonych, także w tej ustawie, przyznawany będzie zasiłek od pierwszego dnia piątego tygodnia po rejestracji w urzędzie pracy.

Proponuje się zatem, aby zasiłek wynosił przez pierwsze dwa miesiące jego pobierania 60 procent wynagrodzenia brutto osiąganego w czasie 12 miesięcy najbliższych momentowi utraty

[26] Jest to minimum 12 miesięcy w ciągu ostatnich 18 miesięcy przed utratą pracy. Zakłada się, że płaca W wyznaczona jest na podstawie okresów ubezpieczeniowych najbliższych momentowi utraty zasiłku.

Tablica 10.2: Wysokość zasiłku dla bezrobotnych w zależności od wcześniejszego wynagrodzenia – proponowany wariant I (w PLN).

Wynagrodzenie brutto	679	849	1000	1200	1400	1600	1800	2000	2233	2500
Miesiąc wypłaty zasiłku	Wysokość zasiłku									
1	407	509	600	720	840	960	1080	1200	1340	1340
2	407	509	600	720	840	960	1080	1200	1340	1340
3	400	408	480	576	672	768	864	960	1072	1072
4	400	400	400	432	504	576	648	720	804	804
5	400	400	400	400	400	400	432	480	536	536
6	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Przeciętnie	402	438	480	541	609	677	751	827	915	915

679 PLN – minimalne wynagrodzenie w przypadku osób bez doświadczenia zawodowego podczas pierwszego roku pracy.
849 PLN – minimalne wynagrodzenie.
2233 – wynagrodzenie, powyżej którego zasiłek nie ulega już podwyższeniu, o 8 PLN wyższe niż przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw (bez wypłat z zysku) w roku 2004.
Źródło: Obliczenia własne.

Tablica 10.3: Stopy zastąpienia dla zasiłku dla bezrobotnych w zależności od wcześniejszego wynagrodzenia – proponowany wariant I oraz stan obecny (w procentach).

Wynagrodzenie brutto	679	849	1000	1200	1400	1600	1800	2000	2233	2500
Natychmiastowa stopa zastąpienia										
Brutto	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Netto	70	68	67	67	66	66	66	66	66	48
Przeciętna stopa zastąpienia										
Brutto	59	52	48	45	44	42	42	41	41	41
Netto	69	60	55	51	49	48	47	46	46	34
Stopa zastąpienia w obecnym systemie										
Brutto	77	61	52	43	37	33	29	26	23	23
Netto	87	70	59	50	43	38	33	30	27	20

Natychmiastowa stopa zastąpienia oznacza relację wysokości zasiłku przysługującego w pierwszym miesiącu jego pobierania do wcześniejszego wynagrodzenia. Przeciętna stopa zastąpienia oznacza relację przeciętnej wysokości zasiłku przysługującego w ciągu 6 miesięcy jego pobierania do wcześniejszego wynagrodzenia. W przypadku systemu obecnego stopa zastąpienia jest relacją wysokości zasiłku obowiązującego w roku 2005 (521.9 PLN) do wcześniejszego wynagrodzenia. Stopy zastąpienia netto oznaczają relację między zasiłkiem a wynagrodzeniem pomniejszonych o należny podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenia społeczne.
Źródło: Obliczenia własne.

pracy, w których bezrobotny podlegał ubezpieczeniu, a które mieszczą się w 18 miesięcznym okresie poprzedzającym moment wystąpienia o zasiłek. W każdym następnym miesiącu zasiłek będzie ulegał obniżce o 20 procent wyjściowej kwoty względem okresu poprzedniego. Zasiłek nie mógłby wynosić jednak więcej niż 1340 PLN, czyli około 60 procent przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw (bez wypłat z zysku) w roku 2004, oraz nie mniej niż 400 PLN, czyli około 60 procent minimalnego wynagrodzenia w przypadku osób bez doświadczenia zawodowego podczas pierwszego roku pracy, które w roku 2004 wynosiło 659 PLN a w roku 2005 – 679 PLN.[27] Tablica 10.2 zawiera poziomy zasiłku dla różnych wysokości wynagrodzeń. Warto zauważyć, że ścieżka zasiłku nie zmienia się z chwilą przekroczenia poziomu przeciętnego wynagrodzenia, a także, że każda osoba bezrobotna niezależnie od płacy otrzymywanej przed utratą pracy, w ostatnim miesiącu uprawnienia otrzyma zasiłek równy 400 PLN.

Powiązanie zasiłku z wcześniejszym wynagrodzeniem jest ważne dla ułatwienia poszukiwania zgodnego z kwalifikacjami zatrudnienia każdemu bezrobotnemu, niezależnie od jego wcześniejszych zarobków. W momencie wprowadzenia rozwiązania krótkookresowa stopa zastąpienia

[27] Podczas pierwszego roku pracy przysługuje 80 a podczas drugiego – 90 procent wynagrodzenia minimalnego.

w bezpośrednim następstwie utraty pracy wzrośnie w przypadku większości osób pobierających zasiłek, co ilustruje Tablica 10.3. Innymi słowy osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne i więcej otrzymają w pierwszym miesiącu obowiązywania tego rozwiązania więcej niż dziś, gdy jednolita stawka zasiłku wynosi 521.9 PLN. Jednocześnie jednak nie powstaje ryzyko nadużycia, gdyż postulowana stopniowa obniżka wysokości zasiłku w miarę jego pobierania powoduje, że przeciętna stopa zastąpienia jest niższa od natychmiastowej, a w przypadku osób szczególnie zagrożonych bezrobociem nawet (niewiele) niższa od sytuacji obecnej.

Degresywna konstrukcja zasiłku uzasadniona jest obserwacją empiryczną na temat powiązań między zmianami wysokości zasiłku w czasie, a jego wpływem na intensywność poszukiwania zatrudnienia,[28] mówiącą, iż najwyższe odpływy z bezrobocia do zatrudnienia zachodzą przede wszystkim w bezpośrednim następstwie utraty pracy, w obliczu obniżenia się wysokości otrzymywanego zasiłku oraz, ostatecznie, wraz z utratą uprawnień. W Polsce można oczekiwać podobnej zależności.

Proponujemy, aby wysokość górnego limitu początkowej wysokości zasiłku ustalona była jako 60 procent wynagrodzenia przeciętnego, natomiast wysokość dolnego progu waloryzowana była zmianami inflacji. Jest to podyktowane mechanizmem ustalania wynagrodzenia minimalnego zapisanym w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z dnia 10 października 2002 r. Należy jednak podkreślić, iż nowela tej ustawy z dnia 1 lipca 2005 r., zgodnie z którą wynagrodzenie minimalne waloryzowane ma być sumą tempa zmian cen oraz 2/3 prognozowanego wzrostu PKB, dopóki wynagrodzenie minimalne nie osiągnie poziomu 50 procent wynagrodzenia przeciętnego, pozostaje w sprzeczności z postulowaną konstrukcją systemu zasiłkowego.[29] Indeksacja dolnego progu zasiłku, zgodnie ze zmianami wynagrodzenia minimalnego uchwalonego tą nowelizacją, spowodowałaby wzrost jego realnej wartości w czasie, zwiększając ryzyko nadużycia i demotywujący wpływ zasiłku na poszukiwanie zatrudnienia. Równocześnie wiązałoby się to ze wzrostem wydatków Funduszu Pracy.

Wariant II

Drugi z proponowanych scenariuszy reformy systemu zasiłkowego prowadzi do obniżenia wydatków Funduszu Pracy, rozmiar oszczędności przedstawiony jest w rozdziale (11) niniejszej części. W tym wariancie postulujemy zniesienie uprawnień do pobierania zasiłku przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, a także obniżenie zasiłków w wysokości 120 procent poziomu bazowego do 100 procent poziomu bazowego. W przypadku tych osób zasiłek może stanowić atrakcyjne źródło dochodów.[30] W celu ograniczenia negatywnego wpływu na podaż pracy tych osób, których powrót na rynek pracy jest relatywnie trudniejszy, proponuje się ujednolicenie uprawnień do zasiłku, za wyjątkiem osób o stażu pracy poniżej 5 lat, którym zasiłek nadal przysługiwałby w wysokości 80 procent kwoty bazowej.

Oddziaływanie na rynek pracy

Wprowadzenie jednego, sześciomiesięcznego okresu pobierania zasiłku pozwoli ograniczyć jego wpływ, demotywujący w niektórych przypadkach do poszukiwania pracy. Funkcją zasiłku dla bezrobotnych jest zapewnienie dochodu w czasie przejściowego okresu bezrobocia. W przypadku niemożliwości znalezienia zatrudnienia przez dłuższy okres, osoby zagrożone ubóstwem powinny uzyskać świadczenia z pomocy społecznej, warunkowane sytuacją dochodową całego gospodarstwa domowego a nie tylko samego bezrobotnego. Identyczny dla wszystkich uprawnionych, sześciomiesięczny okres zasiłkowy umożliwia zapewnienie dochodu osobom poszukującym pracy, zmniejszając, w porównaniu do obecnie funkcjonujących rozwiązań, prawdopodobieństwo, iż zasiłek staje się źródłem dochodu osób *de facto* biernych, szczególnie zamieszkujących w gospodarstwach domowych osiągających dochody z innych źródeł. Jednolity i względnie krótki okres przy-

[28] Opisana prawidłowość, jak wykazano w rozdziale szóstym części pierwszej, została potwierdzona empirycznie dla szeregu państw europejskich.

[29] Zagadnienie wynagrodzenia minimalnego poruszone jest w innym punkcie.

[30] Dotyczy to zwłaszcza osób uprawnionych do pobierania zasiłku w wysokości 120 procent poziomu bazowego przez okres 12 lub 18 miesięcy

sługiwania zasiłku pozwala na adresowanie tego świadczenia zgodnie z celem jego istnienia, jakim jest ubezpieczenie od ryzyka bezrobocia. Tego efektu można się spodziewać w obu rozważanych wariantach zmian.

Jednolity i względnie krótki okres zasiłkowy przyczynia się do selekcji osób rejestrujących się jako bezrobotne na aktywnych i biernych, a tym samym do lepszego adresowania instrumentów aktywnej polityki rynku pracy realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. Także w tym celu postuluje się wydłużenie okresu przed rozpoczęciem wypłaty zasiłku do 4 tygodni, w czasie których służby zatrudnienia oferują osobie bezrobotnej wszelkie dostępne formy wsparcia poszukiwania pracy, jak pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe. Zasadniczym skutkiem wydłużenia okresu karencji jest wzrost odsetka osób, które podejmują pracę przed rozpoczęciem pobierania zasiłku. Ponieważ postulowane warianty różnią się co do finansowej strony zasiłku, mogą wpłynąć na rynek pracy w nieco odmienny sposób.

Wzrost atrakcyjności finansowej zasiłku w bezpośrednim następstwie utraty pracy, co ma miejsce w wariancie pierwszym, może przyczynić się do wyższych napływów do systemu zasiłkowego, gdyż obecnie część osób tracących pracę i nierejestrujących się jako bezrobotne postępuje tak prawdopodobnie ze względu na niską atrakcyjność finansową zasiłku. Stopniowa redukcja zasiłku od trzeciego miesiąca jego otrzymywania pozwala zmniejszyć ryzyko nadużycia, można się też spodziewać, że antycypacja przyszłej obniżki świadczenia wpłynie pozytywnie na intensywność poszukiwania pracy już w pierwszych dwóch miesiącach jego pobierania. Oczekiwanym efektem jest więc wzrost przepływów z bezrobocia do zatrudnienia w pierwszych miesiącach przysługiwania zasiłku, więc w rezultacie skrócenie przeciętnego okresu pozostawania bez pracy, co jest efektem ilościowym. Rezultatem jakościowym jest potencjalnie lepsze dopasowanie struktury podaży pracy osób bezrobotnych do struktury wakatów, dzięki intensyfikacji wysiłku wkładanego przez nich bezpośrednio po utracie pracy w poszukiwanie pracy adekwatnej do posiadanych umiejętności. W odniesieniu do intensywności odpływów z bezrobocia można spodziewać się skumulowania odpływów w pierwszym i ostatnim miesiącu okresu uprawnienia.

10.4.3 Aktywna polityka rynku pracy

Uzasadnienie interwencji

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że aktywne polityki rynku pracy nie pozwalają na redukcję bezrobocia w okresie recesji, choć mogą skutecznie oddziaływać na tempo jego późniejszej obniżki, zwłaszcza w przypadku osób o relatywnie wyższym ryzyku bezrobocia i niższych szansach na znalezienie zatrudnienia. Przedstawiona w części drugiej analiza funkcjonowania aktywnej polityki rynku pracy w Polsce wskazuje, iż w ostatnich latach nie spełniała ona tej swojej podstawowej roli. Skuteczność pomocy osobom o słabszej pozycji na rynku pracy w znalezieniu zatrudnienia i adaptacji do zmieniających się wymagań rynku pracy wydaje się być w Polsce bardzo ograniczona, a grupy te jak dotąd jedynie w niewielkim stopniu korzystają ze wzrostu zatrudnienia obserwowanego od początku 2004 roku.

Podstawowym problemem aktywnej polityki rynku pracy w Polsce jest jej złe adresowanie. Zbyt często trafia ona do osób, które potrafiłyby same znaleźć pracę, a zbyt rzadko do tych którzy tej pomocy potrzebują. W szczególności nadmiernie powszechne i rozbudowane są działania skierowane do osób młodych, a niemal nie istnieją programy których beneficjentami są osoby po 45 roku życia, zagrożone dezaktywizacją. Marginalne znaczenie mają także działania adresowane do niskowykształconych osób we wszystkich grupach wiekowych. Nadal istotną część wydatków przeznacza się na prace interwencyjne i roboty publiczne, które w świetle doświadczeń międzynarodowych są bardzo mało skutecznymi narzędziami pomocy osobom bezrobotnym. Słabości instytucjonalne publicznych służb zatrudnienia przejawiają się także w funkcjonowaniu pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, które w literaturze przedmiotu uznawane są za jedną najlepszych i najtańszych metod pomocy bezrobotnym, nie tylko tym należącym do grup podwyższonego ryzyka na rynku pracy, lecz także pozostałym. Sytuacja ta jest w części pochodną stosunkowo niskiej profesjonalizacji publicznych służb zatrudnienia, w których znaczny odsetek pracowników zatrud-

nionych jest na pracach interwencyjnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że dla precyzyjnego badania efektywności poszczególnych aktywnych polityk rynku pracy konieczna jest nie tylko pełna wiedza na temat ich beneficjentów (ich wieku, płci, wykształcenia, miejsca zamieszkania oraz przeszłości zawodowej), ale także znajomość charakterystyk osób nie biorących udziału w programach (w celu skonstruowania grup kontrolnych) oraz możliwość określenia dalszych losów bezrobotnych po opuszczeniu rejestru – nie tylko dokładnej przyczyny utraty statusu bezrobotnego, ale także trwałości znalezionego zatrudnienia w wypadku podjęcia pracy. W praktyce precyzyjne mierzenie efektywności wydatków publicznych przeznaczanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu możliwe jest tylko na podstawie jednostkowych danych na temat osób bezrobotnych. Niemożność ich wykorzystywania do celów statystycznych i analitycznych w Polsce – związana z niedoskonałością systemów informatycznych używanych przez służby zatrudnienia, jak też sposobem gromadzenia i przetwarzania danych – w praktyce uniemożliwia ścisłe ocenienie skuteczności poszczególnych działań publicznych służb zatrudnienia i konkretnych programów, wychodzące ponad ogólne oceny jakościowe. Wzwiązku z tym prowadzona ocena efektywności jest z konieczności wycinkowa, ograniczona do mikroanalizy działań danego urzędu, a często niewiarygodna metodologicznie. W praktyce uniemożliwia to po pierwsze ocenę, czy środki publiczne przeznaczane na aktywizację wydawane są w danym powiecie efektywnie oraz po drugie, wyznaczenie społecznej stopy zwrotu na poziomie krajowym z poszczególnych typów ALMP prowadzonych w Polsce.

Proponowany kształt interwencji

Zmiany proponowane w tym punkcie nie mają, w odróżnieniu od pozostałych propozycji, charakteru legislacyjnego, lecz *stricte* instytucjonalny. Poprawa jakości aktywnych polityk rynku pracy wiąże się ściśle z oceną efektywności wydawania środków publicznych w obszarze polityki rynku pracy i jako taka powinna być częścią reformy finansów publicznych.

Problemem o szczególnej wadze jest brak odpowiedniej statystyki i rozwiniętej metodologii, umożliwiających ocenę faktycznej skuteczności prowadzonych działań – obecnie stosowane kryteria nie są do tego właściwe. Nawet modyfikacja obecnie istniejących systemów informatycznych publicznych służb zatrudnienia nie umożliwi pełnego śledzenia historii zawodowych poszczególnych bezrobotnych. W związku z tym postuluje się integrację – wzorem np. Wielkiej Brytanii – systemów statystycznych publicznych służb zatrudnienia, FUS oraz pomocy społecznej w jeden system informatyczny, umożliwiający pełną ocenę skuteczności działań podejmowanych przez państwo we wszystkich aspektach polityki społecznej. Należy podkreślić, że stworzenie proponowanego systemu nie zakłada gromadzenia danych obecnie nie zbieranych, a jedynie lepsze wykorzystanie i koordynację administracyjnych źródeł informacji.

Opracowanie takiej bazy danych jest warunkiem koniecznym skutecznej oceny rzeczywistej efektywności prowadzonych działań w skali makro i mikro, niezbędnej do bieżącej modyfikacji polityk prowadzonych w skali lokalnej, regionalnej i krajowej. Konieczne jest rozpoczęcie analiz ekonometrycznych skuteczności poszczególnych programów. W przyszłości, w ślad z wprowadzeniem takiego systemu oceny, algorytm przyznawania środków z Funduszu Pracy mógłby być modyfikowany, by w większym niż dotychczas stopniu uwzględniał nieobciążone miary efektywności.

Ramy legislacyjne wprowadzone *Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.* zapoczątkowały reformę organizacji systemu aktywnej polityki rynku pracy w Polsce, stwarzając podstawy zarówno dla podniesienia jakości służb zatrudnienia, długofalowego planowania polityki rynku pracy, jak i partnerstwa oraz dialogu społecznego już na szczeblu lokalnym. Podstawowym problemem pozostaje praktyka polityk rynku pracy na poziomie lokalnym.

Warunkiem skuteczności ALMP jest ich ścisłe profilowanie. W związku z tym, każdy bezrobotny powinien być w większym stopniu niż obecnie postrzegany przez służby zatrudnienia jako odbiorca usług, których przydatność zależy od rozpoznania przez urząd pracy potrzeb danej osoby. Powinno mieć to miejsce w przeciągu pierwszych 4 tygodni po rejestracji w urzędzie pracy, w czasie których ocenie podlegają kwalifikacje danej osoby, zagrożenie jej bezrobociem długookresowym i oferowane jest jej intensywne pośrednictwo pracy oraz doradztwo zawodowe. Jest to niezbędne, by (zgodnie z wariantem pierwszym reformy systemu zasiłkowego) zasiłek przyznawany

był osobom, dla których utrata pracy nie prowadzi jedynie do krótkiego okresu bezrobocia frykcyjnego. Natomiast w przypadku osób o wyraźnie gorszej pozycji na rynku pracy – przede wszystkim osób w wieku niemobilnym, a także mających trudności ze zmianą charakteru pracy, powinny być opracowywane indywidualne plany działania. Pośrednictwo i doradztwo zatem, w największym natężeniu kierować należy do osób napływających do rejestrów bezrobocia oraz osób zdezaktywizowanych. Zasadniczym elementem aktywnej polityki rynku pracy w Polsce powinny stać się działania wspierające zatrudnienie osób w wieku przedemerytalnym, szczególnie, że ograniczenie możliwości wcześniejszej dezaktywizacji znacząco zwiększy liczbę osób po 50 roku życia, które mogą mieć problemy ze znalezieniem, czy też utrzymaniem zatrudnienia.

Ze względu na znaczną heterogeniczność bezrobotnych i poszukujących pracy, służby te oferować muszą szeroką gamę usług takich jak: doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy, możliwość korzystania z aktualnych baz danych na temat wakatów w regionie, szkolenia w zakresie poszukiwania pracy, przygotowania zawodowe w miejscu pracy, podejmowanie pracy na okresy próbne. Z kolei prace interwencyjne, subsydiowanie zatrudnienia oraz dofinansowanie dojazdów do pracy, zakwaterowania czy składek na ubezpieczenia społeczne powinno mieć miejsce tylko wobec wybranych grup beneficjentów. Są to w pierwszej kolejności osoby powracające na rynek pracy (długotrwale bezrobotni, kobiety po urlopach macierzyńskich), osoby młode bez wykształcenia zawodowego i osoby w wieku niemobilnym. W każdym z przypadków, a szczególnie w odniesieniu do osób starszych, dobór charakteru subsydiowanej pracy powinien uwzględniać, że ideą subsydium jest jego tymczasowość, a po zakończeniu okresu pracy subsydiowanej bezrobotny znajduje pracę stałą.

Postulujemy, by szkolenia oferowane bezrobotnym w największym możliwym stopniu uwzględniały praktyki w miejscu pracy. Porządane jest zwiększenie współpracy urzędów pracy z pracodawcami w dziedzinie szkoleń, tak by osoby bezrobotne odbywały praktyki w danym przedsiębiorstwie, którego pracownicy uczestniczą w zamian w szkoleniu organizowanym przez służby zatrudnienia. Ze względu na kluczowe znaczenie kapitału ludzkiego dla szans utrzymania zatrudnienia i rozwoju zawodowego, wspierać należy tworzenie w zakładach pracy funduszy szkoleniowych (ale nie poprzez obligatoryjne ich finansowanie za pomocą dodatkowej składki, zwiększającej pozapłacowe koszty pracy). Obecnie obowiązująca ustawa daje możliwość ich kreacji – istnieje jednak przestrzeń do rozwoju tego instrumentu w przedsiębiorstwach.

Trzeba pamiętać, że wdrożenie postulowanych zmian przebiegać musi na szczeblu lokalnym. Zadaniem rządu jest przede wszystkim ich koordynacja oraz ocenianie efektywności wydatkowania środków publicznych w skali mikro i makro, a także promowanie dobrych praktyk wśród podmiotów zajmujących się bieżącym wdrażaniem ALMP w Polsce. Jest to o tyle ważne, że należy spodziewać się znacznego wzrostu środków przeznaczonych na politykę rynku pracy dzięki Europejskiemu Funduszowi Społecznemu.

Realizacja przedstawionych powyżej postulatów wymaga także prowadzenia polityki w ścisłym powiązaniu z lokalnym rynkiem pracy, samorządem i pracodawcami. *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.* tworzy ramy prawne takiej współpracy. Wydaje się, iż rozwój w ostatnich latach niepublicznych agencji zatrudnienia wskazuje na potrzebę wykorzystania potencjału tego sektora w ramach polityki rynku pracy, szczególnie w świetle nieefektywnego pośrednictwa i doradztwa oferowanego do tej pory przez powiatowe urzędy pracy. Publiczne służby zatrudnienia i podmioty prywatne mogą działać na zasadzie komplementarności i obsługiwać nieco innych klientów. W ogólnym zarysie podział działań powinien polegać na skoncentrowaniu się służb zatrudnienia na bezrobotnych o najniższej zatrudnialności, natomiast osoby doświadczające bezrobocia frykcyjnego korzystałyby raczej z usług agencji niepublicznych. Potencjalnym rozwiązaniem jest też zlecanie pośrednictwa i doradztwa podmiotom prywatnym, co może być rozwiązaniem względnie tańszym i bardziej skutecznym niż budowa od podstaw publicznego pośrednictwa w powiatach, gdzie obecnie znajduje się ono w szczególnie złym stanie.

Oddziaływanie na rynek pracy

Podstawowe skutki zmiany modelu aktywnych polityk rynku pracy to intensyfikacja ich oddziaływania na strukturalne stopy bezrobocia oraz wzmocnienie pozycji na rynku pracy osób w wie-

ku niemobilnym, które znajdują się w centrum uwagi proponowanych zmian. Zgodnie z doświadczeniami międzynarodowymi, priorytetowe nastawienie służb zatrudnienia na promocję zatrudnienia, a nie jedynie ograniczanie skutków bezrobocia, prowadzi do następujących zmian jakościowych na rynku pracy, które są przejawami ograniczenia strukturalnego składnika bezrobocia:

- skrócenie przeciętnych okresów bezrobocia,
- redukcja handicapu osób o niższym poziomie zatrudnienia,
- wzrost przepływów na rynku pracy – w szczególności z bezrobocia do zatrudnienia,
- ograniczenie deprecjacji kapitału ludzkiego bezrobotnych zagrożonych bezrobociem długookresowym,
- akumulacja kapitału ludzkiego osób, które już zakończyły edukację szkolną.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż nacisk na adresowalność i bieżącą aktualizację realizowanych programów w oparciu o ewaluację ich skuteczności przyczynia się do wzrostu zatrudnienia i obniżenia ryzyka trwałego bezrobocia osób wyróżnionych jako tzw. grupy o szczególnej pozycji. Postulowane zmiany kładą nacisk na aktywizację osób w wieku niemobilnym i już zdezaktywizowanych, które stanowią w znacznej mierze o luce zatrudnieniowej między Polską a OECD. Wzmożone pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe oraz możliwości podejmowania pracy na okresy próbne, a w przypadku osób o najniższej zatrudnialności także pracy subsydiowanej, są kluczowe dla reintegracji tych osób z rynkiem pracy. Można oczekiwać, iż znacząco ułatwią one osobom w wieku niemobilnym adaptację do wymagań rynku pracy i przyczynią się one do wzrostu ich zatrudnienia. Nacisk na pośrednictwo pracy pozwala ograniczyć koszt działań prowadzących do znalezienia pracy przez bezrobotnego.

Ponieważ zasadniczym elementem proponowanych zmian jest nacisk na dialog społeczny na poziomie lokalnym, stwarzają one ramy, w których jakość i struktura zasobu pracy ewoluują zgodnie z popytem na pracę w danym regionie. Zwiększenie tempa adaptacji rynku pracy do zmian w strukturze popytu na pracę ułatwia też jego adaptację do szoków egzogenicznych wobec tego rynku, gdyż postulowany kierunek zmian polityki rynku pracy zmniejsza ryzyko marginalizacji grup wrażliwych na zmiany cykliczne i strukturalne na rynku pracy.

Należy podkreślić, iż zmiana modelu polskiej polityki rynku pracy musi wiązać się ze stabilizacją wydatków na ten cel na odpowiednim poziomie. Rezygnacja z finansowania polityk nieskutecznych (roboty publiczne, prace interwencyjne) pozwoli wygospodarować środki na narzędzia skuteczne. Jednocześnie wzrost zatrudnienia, jaki ma miejsce od roku 2003, prowadzi do wzrostu dochodów składkowych Funduszu Pracy, który ponadto od 1 sierpnia roku 2004 nie zarządza wypłatami oraz przyznawaniem świadczeń przedemerytalnych, co zwiększa możliwości finansowania ALMP. Istotny wzrost środków publicznych przeznaczonych na działania aktywizujące będzie także możliwy dzięki środkom z Europejskiego Systemu Społecznego.

10.5 Podsumowanie

Dzięki szczegółowemu opisowi sytuacji na rynku pracy w Polsce oraz czynników wpływających na obecnie obserwowane wskaźniki aktywności i zatrudnienia w części II, oraz w zestawieniu tej wiedzy z wnioskami płynącymi z części I możliwe było sformułowanie szczegółowych rekomendacji dla prozatrudnieniowej reformy finansów publicznych.

Najistotniejsze postulowane zmiany dotyczą ubezpieczeń społecznych finansowanych z FUS. Proponuje się przede wszystkim dokończenie zapoczątkowanej w 1999 r. reformy emerytalnej, poprzez uregulowanie zasad przyznawania emerytur pomostowych oraz dostosowanie do nowego systemu rent z tytułu niezdolności do pracy (poprzez zmianę formuły rentowej i automatyczne przekształcanie rent w emerytury wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego) i rent rodzinnych (poprzez zastąpienie ich annuitetem małżeńskim w nowym systemie). Bardzo istotne jest również uchylenie wprowadzonych w ciągu ostatnich miesięcy niekorzystnych rozwiązań w zakresie wydłu-

żenia okresu przejściowego i emerytur górniczych, a także dodatków do emerytur i rent. Ostatecznym elementem budowy nowego systemu emerytalnego powinno być zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Ponadto, w ramach ubezpieczeń społecznych FUS proponuje się istotne zmiany w zakresie orzecznictwa rentowego, zmierzające do lepszego dopasowania tych świadczeń do faktycznego stopnia niepełnosprawności beneficjentów – w tym celu proponuje się rezygnację z rent przyznawanych na stałe oraz weryfikację obecnie funkcjonujących w systemie rent stałych. Jednocześnie proponuje się reformę systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, której kluczowym elementem powinna być niedyskryminacja niepełnosprawnych ze względu na rodzaj zakładu pracy (tzn. rezygnacja z pomocy publicznej dla zakładów pracy chronionej) i ścisłe uzależnianie pomocy udzielanej niepełnosprawnym tylko i wyłącznie od stopnia niepełnosprawności i rodzaju wykonywanej pracy.

Reformy systemu ubezpieczeń społecznych zmierzają do pełnego przywrócenia mu funkcji ubezpieczeniowej i rezygnację z pełnionej w chwili obecnej funkcji socjalnej. Przyniesie to poprawę adresowania świadczeń oraz wzrost aktywności osób w wieku niemobilnym. Aby nie nastąpiła obserwowana w przeszłości zastępowalność likwidowanych świadczeń transferami wciąż występującymi w systemie, konieczna jest likwidacja świadczeń przedemerytalnych.

W zakresie polityki ukierunkowanej bezpośrednio na osoby bezrobotne, proponuje się zmianę systemu zasiłków, by w ten sposób całkowicie wyeliminować potencjalne ryzyko ich demotywującego oddziaływania na osoby bezrobotne. Działaniu temu musi jednak towarzyszyć głęboka reorientacja aktywnych polityk rynku pracy, które powinny być kierowane przede wszystkim do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy – w tym zwłaszcza do osób starszych, których aktywność zawodowa będzie wzrastać na skutek zmian zaproponowanych w systemie ubezpieczeń społecznych.

11
Proponowany kształt reform – podaż, popyt, konsolidacja fiskalna

11.1 Wprowadzenie

Wymienione w rozdziale I działania ukierunkowane są przede wszystkim na racjonalizację i poprawę funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego, a uzyskane oszczędności są niejako efektem ubocznym proponowanych zmian. Ich uzupełnieniem powinny być po pierwsze działania wpływające bezpośrednio na popyt i podaż na pracę – w zakresie wynagrodzenia minimalnego i opodatkowania – które wzmocnią prozatrudnienowe skutki zmian w systemie zabezpieczenia społecznego.

Zmiany podatkowe i w zasadach ustalania wynagrodzenia minimalnego stanowią główne problemy poruszane w niniejszym rozdziale. Ponadto przedstawiono w nim działania zmierzające do zwiększenia rozmiarów konsolidacji, które nie mają bezpośredniego wpływu na rynek pracy. W tym punkcie proponuje się zmiany w trybie waloryzacji rent i emerytur oraz zasadach wypłacania zasiłków chorobowych i pogrzebowych.

11.2 Podaż i popyt na pracę

11.2.1 Natura problemu

Wynagrodzenia pełnią rolę ceny równoważącej popyt i podaż na rynku pracy. Zaburzenie równości krańcowego produktu pracownika, jego wynagrodzenia netto oraz całkowitego kosztu pracy ponoszonego przez pracodawcę wynikać może z opodatkowania nałożonego na pracę, które wpływa na podaż pracy, a w szczególnych okolicznościach także na popyt. Przy założeniu, iż klin podatkowy może zostać w pełni przerzucony na wynagrodzenia netto, a więc jego koszt ponosi tylko pracownik,[1] popyt na pracę jest niewrażliwy na zmiany opodatkowania, które wpływają tylko na jej podaż. Jeśli podaż pracy jest elastyczna płacowo, co zachodzi przede wszystkim w sytuacji możliwości osiągnięcia dochodu z innych niż (legalna) praca źródeł – a z takim przypadkiem mamy do czynienia w rzeczywistości – wzrost opodatkowania obniża podaż pracy i w efekcie także poziom zatrudnienia.

Zgodnie z przedstawionymi w części pierwszej argumentami powiązania między elastycznością wynagrodzeń, zależną od siły przetargowej pracowników oraz dochodów finansujących konsumpcję osób niepracujących a sytuacją na rynku pracy stają się tym bardziej istotne, im większa jest heterogeniczność siły roboczej, a klin podatkowy w różnym stopniu obciąża dochody z pracy i z innych źródeł. O ile podatek konsumpcyjny ponoszony jest przez osoby pracujące i niepracujące w niemal identycznym stopniu, o tyle składki na ubezpieczenia społeczne opłacane są jedynie przez osoby pracujące, a obciążenie podatkiem dochodowym może być relatywnie niższe w przypadku osób pracujących. Ponieważ kluczowe dla wpływu klina podatkowego na podaż pracy jest zróżnicowanie opodatkowania osób osiągających dochody porównywalne z wysokością świadczeń, w wielu krajach OECD występuje preferencyjne opodatkowanie podatkiem dochodowym względ-

[1] Dotyczy to ekonomicznego sensu podziału całkowitego opodatkowania pomiędzy obie strony stosunku pracy. Jak wykazano w części pierwszej opracowania, podział ten jest czymś odmiennym od określonych legislacyjnie obciążeń pracodawcy i pracobiorcy i zależy od instytucjonalnego otoczenia rynku pracy np. systemu negocjacji płacowych.

nie niskich dochodów z pracy, czy też dochodów osób podejmujących pracę, w miejsce bierności zawodowej lub bezrobocia. Uzasadnieniem takiego postępowania jest wzrost atrakcyjności pracy i zmniejszenie wysokiej krańcowej stopy podatkowej, przed jaką stoją osoby zamierzające podjąć pracę.[2]

Wzrost popytu na pracę osób o niskiej produktywności warunkowany jest spadkiem całkowitego kosztu ich zatrudnienia, co z kolei wymaga, by obniżenie klina podatkowego nie pociągnęło za sobą wzrostu wynagrodzenia brutto w identycznej wielkości. Jeżeli bowiem wynagrodzenia osób nisko produktywnych są sztywne od dołu, co ma miejsce przede wszystkim ze względu na występowanie wynagrodzenia minimalnego, redukcja klina podatkowego nie wpłynie na popyt na pracę w przypadku osób o produktywności poniżej poziomu równoważącego koszt ich zatrudnienia za ustawowe minimum. Co więcej, abstrahując od aspektów podatkowych, ustalenie płacy minimalnej na poziomie wyższym od płacy progowej osób bezrobotnych prowadzi do bezrobocia, które w stosunku do nich jest przymusowe ze względu na brak popytu na ich pracę przy wynagrodzeniu minimalnym. Wynagrodzenie minimalne wpływa bowiem na popyt na pracę poprzez całkowity koszt zatrudnienia, nie oddziałując właściwie na jej podaż. Z tego względu, zagadnienie klina podatkowego oraz wynagrodzenia minimalnego, a także propozycje zmian w tych obszarach zawarte są w jednym podrozdziale, gdyż dotyczą one przede wszystkim osób o niskiej produktywności, czyli osób w największym stopniu dotkniętych bezrobociem i wykluczeniem z rynku pracy w Polsce.

11.2.2 Klin podatkowy

Uzasadnienie interwencji

W Polsce klin podatkowy (bez uwzględnienia podatków pośrednich) dla dochodów z pracy najemnej waha się w przedziale 40-47 proc., przy czym blisko 90 proc. zatrudnionych osiąga wynagrodzenie mieszczące się w przedziale pomiędzy wynagrodzeniem minimalnym (dla którego klin wynosi blisko 40 proc.) a 3/2 przeciętnego wynagrodzenia (klin w wysokości ok. 44.5 proc.).[3] Głównym źródłem obciążeń pracy są składki na ubezpieczenia społeczne, które stanowią ok. 30 proc. kosztów pracy, przy czym udział ten maleje na rzecz podatku dochodowego, wraz z przekroczeniem przez dochód stanowiący podstawę składek na ubezpieczenia społeczne tzw. trzydziestokrotności.[4]

Jak wykazano w części drugiej, efektywna stawka podatkowa nakładana na pracę najemną jest praktycznie płaska – różnice rzędu 4.5 pkt. proc. w przedziale, w którym znajduje się większość zatrudnionych, są w porównaniu międzynarodowym bardzo nieznaczne, a obciążenia nakładane w najniższych przedziałach dochodowych – duże. Jest to efekt kombinacji obciążeń składkowych i podatkowych – o ile w podatku dochodowym mamy do czynienia z progresją podatkową, to trzydziestokrotność powoduje degresywny charakter obciążeń składkowych. Sprawia to, że udział podatków i parapodatków w koszcie pracy jest *de facto* niezmienny dla różnych poziomów dochodu (przy istotnych zmianach struktury opodatkowania), a krańcowa stopa podatkowa jest zbliżona dla wszystkich pracujących.[5]

Niewielkiej progresji towarzyszy znaczne zróżnicowanie całkowitego opodatkowania dochodów z pracy oraz ze świadczeń społecznych (wynikające z braku składek na ubezpieczenia społeczne dla dochodów z innych niż praca źródeł). Znajduje to odzwierciedlenie w znacznie wyższych stopach zastąpienia netto niż brutto dla świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Wraz z dużą – na tle innych państw OECD – dostępnością świadczeń społecznych, przyczynia się to do ich

[2] Jak wykazano w rozdziale trzecim części pierwszej, zmiana opodatkowania prowadząca do wzrostu zróżnicowania pomiędzy dochodem z pracy a ze świadczeń prowadzi do wzrostu podaży pracy i zatrudnienia, jeżeli natomiast zmiana opodatkowania nie wpływa na relację pomiędzy dochodem z pracy i ze świadczeń, podaż pracy i zatrudnienie także nie ulegają zmianie.

[3] Obliczenia własne dla systemu podatkowego na rok 2005, przy czym przyjęto składkę wypadkową pracodawcy na poziomie 1.93 proc. Rozkład wynagrodzeń na podstawie GUS (2003).

[4] Składka emerytalna i rentowa opłacane są w skali roku tylko od wynagrodzeń do wysokości trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia (co odpowiada wynagrodzeniu w wysokości 250 proc. przeciętnego w skali miesiąca).

[5] Można więc powiedzieć, że łączne opodatkowanie pracy jest w Polsce niemal liniowe.

wysokiej atrakcyjności dla osób, które mogą z nich skorzystać. Cechy te obniżają podaż pracy i podwyższają płacę progową osób o niższych kwalifikacjach i niższej produktywności, które w największym stopniu dotknięte zostały zmianami na rynku pracy w ostatnich latach. Wskazuje to, iż obniżka klina podatkowego dla osób o najniższych wynagrodzeniach może przyczynić się wzrostu zatrudnienia, przede wszystkim w rezultacie wzrostu ich podaży pracy. Wzrost popytu na poziomie makro uzależniony jest od koordynacji rozwiązań podatkowych z odpowiednimi działaniami w obszarze płacy minimalnej.

Proponowany kształt interwencji

Z przytoczonych powyżej argumentów oraz wniosków z części I i II wynikają następujące przesłanki dla, optymalnej z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy w Polsce, redukcji obciążeń podatkowych i parapodatkowych:

- zmiany powinny dotyczyć tylko dochodów z pracy i być neutralne dla dochodów z innych źródeł, co umożliwi obniżenie płacy progowej, wzrost podaży oraz popytu na pracę;
- redukcja klina dotyczyć powinna przede wszystkim osób najmniej produktywnych, skala obciążeń pozostałych grup, o niskiej elastyczności podaży pracy nie ma większego wpływu na ich sytuację na rynku pracy;
- wprowadzane reformy muszą uwzględniać oczekiwaną ewolucję wynagrodzenia minimalnego, którego wzrost mógłby ograniczyć pozytywne efekty zmian po stronie popytu na pracę (zagadnieniu temu poświęcony jest kolejny podrozdział).

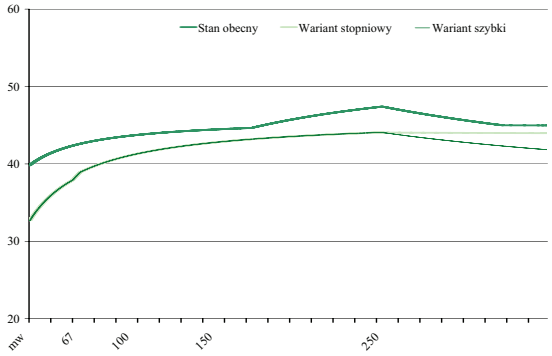
Z punktu widzenia szybkości przekładania się redukcji obciążeń na koszty pracy (tzn. jak szybko redukcja obciążeń będzie skutkować permanentnym obniżeniem kosztów pracy, a jak długo utrzymywać się będzie przejściowy wzrost wynagrodzeń), najbardziej oczywistym rozwiązaniem jest obniżenie składek pracodawcy na ubezpieczenia społeczne. Skutkowałoby to bezpośrednim obniżeniem kosztów pracy, bez szybkich bezpośrednich zmian w wynagrodzeniach brutto i netto. Wadą ograniczania wszelkich składek na ubezpieczenia społeczne jest jednak z jednej strony wysoki koszt fiskalny każdej istotnej redukcji obciążeń (wobec niemożności wprowadzenia progresji w składkach), z drugiej zaś to, że nawet po uwzględnieniu przynoszących oszczędności rozwiązań proponowanych w niniejszym opracowaniu, w horyzoncie 2010 r. należy spodziewać się utrzymywania znacznego deficytu w FUS.[6] Dodatkowo, brak progresji składek uniemożliwia ukierunkowanie redukcji na osoby najmniej produktywne, a więc te najbardziej zagrożone bezrobociem. Obniżenie „po równo" podatków wszystkim grupom podatników zostałoby więc w znacznej części skonsumowane przez wzrost wynagrodzeń netto osób lepiej zarabiających, a nie wzrost zatrudnienia osób o niższych dochodach. W związku z tym, polem do prozatrudnieniowej reformy podatkowej jest podatek dochodowy od osób fizycznych (i powiązana z nim składka NFZ), zaś reforma powinna uwzględniać progresję na początku skali podatkowej.

Wariant I

Proponuje się zastąpienie stawek kosztu uzyskania przychodów z tytułu stosunku służbowego, stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy oraz pracy nakładczej, określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jedną, wyższą stawką. Koszt uzyskania przychodu pomniejsza podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym. W związku z tym przy niezmienionych stawkach podatkowych, progach, kwocie wolnej etc., podniesienie kosztu uzyskania dochodu powoduje zmniejszenie opodatkowania dla wszystkich pracujących, jednak najmocniej dla osób najmniej zarabiających. Zmiany w koszcie uzyskania dochodu mają dwie podstawowe zalety: ukierunkowane są tylko i wyłącznie na osoby pozostające w stosunku pracy oraz wprowadzają postulowaną progresję do systemu podatkowego na samym początku skali dochodów.

[6] Zgodnie z bazową prognozą ZUS (2004) w 2010 roku deficyt FUS wyniesie blisko 33 mld PLN w 2010 r., a dochody składkowe pokryją jedynie 76 proc. wydatków. W dłuższej perspektywie – w szczególności w razie implementacji proponowanych rozwiązań – należy spodziewać się zrównoważenia dochodów i wydatków funduszu emerytalnego i spadku wydatków pozostałych funduszy, co umożliwi redukcje składek, w szczególności rentowej. Nie nastąpi to jednak w perspektywie 2010 r.

Rysunek 11.1: Wysokość klina podatkowego (proc. kosztów pracy) w zależności od wynagrodzenia brutto (przeciętne wynagrodzenie=100) w chwili obecnej i po realizacji proponowanych zmian.



Źródło: Obliczenia własne.

W chwili obecnej podstawowa (tzn. dla osoby zatrudnionej w jednym zakładzie pracy, w miejscowości zamieszkania) stawka kosztu uzyskania przychodu wynosi 102.25 PLN miesięcznie (maksymalnie 1227 PLN rocznie), co przekłada się na podatek dochodowy mniejszy w skali miesiąca o 19.4 PLN (233.1 w skali roku) dla wszystkich pracujących. Postuluje się podniesienie tej stawki do poziomu gwarantującego zerową efektywną stawkę podatku PIT dla osób osiągających wynagrodzenie minimalne. W warunkach 2005 r. proponowana stawka wyniosłaby ok. 460 PLN miesięcznie (5520 PLN rocznie), co przekładałoby się na zmniejszenie opodatkowania wszystkich pracujących podatników o ok. 87.4 PLN miesięcznie (1048.8 PLN rocznie). Zmiana taka oznacza zmniejszenie klina podatkowego dla minimalnego wynagrodzenia o 7.1 pkt. proc., dla wynagrodzenia przeciętnego o 2.5 pkt. proc., dla 250 proc. wynagrodzenia przeciętnego o 1.6 pkt. proc.

Równolegle proponujemy reformę stawek i progów podatku dochodowego. Rozwiązanie to ma na celu uproszczenie systemu podatkowego oraz wyeliminowanie w nim niewielkiej degresji podatkowej, występującej obecnie w przedziale od dwuipółkrotności przeciętnego wynagrodzenia do początku trzeciego progu podatkowego. Postuluje się zastąpienie II i III stawki jedną stawką na poziomie 39 proc., przy progu na poziomie gwarantującym objęcie stawką osób, których wynagrodzenie przekracza tzw. trzydziestokrotność. W warunkach 2005 r. próg ten wyniósłby więc ok. 49 tys. PLN, wobec obecnych progów w wysokości 37 tys. dla II i 74 tys. dla trzeciej stawki podatku dochodowego. Rozwiązanie to oznacza więc istotne (o 11 pkt proc.) zmniejszenie stawki podatku dla części osób znajdujących się obecnie w drugim progu, oraz podniesienie jej o o 9 pkt. proc. dla pozostałych podatników w drugim progu. Należy jednak podkreślić, że w połączeniu z wyższym kosztem uzyskania przychodu, wśród osób pracujących nie będzie miało miejsca zwiększenie opodatkowania w żadnej grupie dochodowej (zob. Rysunek 11.1).

Wariant II

W wariancie II zmiany są identyczne z tymi w wariancie I, z tym że proponuje się niższy poziom II stawki PIT, na poziomie 30 proc., co oznacza niewyższą niż obecnie stawkę nominalną dla wszystkich podatników w obecnym drugim przedziale.

Należy podkreślić, że rozwiązania w zakresie stawki i progów podatku PIT dotyczyć będą wszystkich podatników rozliczających się według progresywnej skali podatku dochodowego od osób zycznych, nie tylko tych osiągających dochody z pracy. Jednocześnie jednak, liczba osób osiągających alternatywne do pracy dochody w najwyższych przedziałach dochodowych jest niewielka. W związku z tym można sądzić, że rozwiązanie to w praktyce obejmie niemal wyłącznie osoby pracujące.

Oddziaływanie na rynek pracy

Proponowane rozwiązania wpisują się w założenia prozatrudnieniowej reformy systemu podatkowego. W szczególności należy podkreślić, że wprowadzają one znaczną progresję na początku skali dochodowej oraz spłaszczają klin w wyższych przedziałach dochodów. Obejmują tylko i wy-

łącznie (w przypadku kosztu uzyskania przychodu) lub przede wszystkim (w wypadku zmiany stawek) osoby pracujące, nie wpływając na dochody z alternatywnych do pracy źródeł, co jest warunkiem koniecznym skuteczności zmian dla sytuacji na rynku pracy.

Zmniejszenie skali opodatkowania dochodów osób najmniej zarabiających, według propozycji wariantu I nie przekłada się na bezpośrednie, natychmiastowe zmniejszenie kosztów pracy. Powinno ono jednak prowadzić do zmniejszenia płacy progowej oraz presji na wzrost wynagrodzeń brutto, co w konsekwencji spowoduje obniżenie kosztów pracy. Procesom tym sprzyjać będzie z jednej strony zdecentralizowany system negocjacji płacowych, a z drugiej wciąż znaczny poziom bezrobocia, ograniczający wzrost wynagrodzeń. Pozytywny wpływ postulowanych zmian może być jednak mniejszy, jeśli nie będą mu towarzyszyć odpowiednie dostosowania po stronie wynagrodzenia minimalnego. Problemowi temu poświęcony jest kolejny punkt.

11.2.3 Wynagrodzenie minimalne

Uzasadnienie interwencji

Wynagrodzenie minimalne wywiera tym silniejszy wpływ na poziom zatrudnienia, im bardziej heterogeniczna jest podaż pracy i większy jest odsetek w zasobie pracy osób o niskiej produktywności, dla których stanowić może ono barierę wejścia na rynek pracy. Jak wykazano w części drugiej, wynagrodzenie minimalne nie wywierało istotnego wpływu na ewolucję zatrudnienia i bezrobocia w Polsce dzięki temu, że jego relacja do przeciętnego kształtowała się stabilnie na dostatecznie niskim poziomie. Sytuacja w tym obszarze w Polsce jest analogiczna do większości państw OECD, w których wpływ płacy minimalnej (dzięki kontroli jej wysokości) ograniczony jest przede wszystkim do modyfikacji względnej pozycji grup słabszych na rynku. Kluczowa dla oddziaływania wynagrodzenia minimalnego na atrakcyjność zatrudnienia jest jego interakcja z klinem podatkowym – jeśli wynagrodzenie jest stosunkowo wysokie (np. bliskie dominancie rozkładu wynagrodzeń) to obniżenie opodatkowania pracy na początku skali dochodowej, zwiększające podaż pracy osób gorzej wykwali kowanych napotka na barierę popytową – wynagrodzenia nie będą mogły się dostosować i zatrudnienie nie wzrośnie, wzrośnie jednak bezrobocie.

W tym kontekście, za niekorzystną dla rynku pracy należy uznać ustawę z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu minimalnym, zakładającą, że wzrost wynagrodzenia minimalnego będzie następował o wskaźnik inflacji oraz 2/3 prognozowanego wzrostu PKB, o ile wynagrodzenie minimalne jest niższe od 50 procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Należy podkreślić, iż rozwiązanie to stwarza możliwość wzrostu relacji wynagrodzenia minimalnego do wynagrodzenia przeciętnego, ale go nie zapewnia, jeżeli tempo wzrostu realnego wynagrodzenia przeciętnego wyższe będzie od 2/3 tempa wzrostu PKB. Wobec jednak tego, że historycznie rzecz biorąc płace w Polsce rosną wolniej niż produktywność pracy, oznacza to, iż należy spodziewać się, że wynagrodzenie minimalne będzie najbliższych latach rosnąć szybciej niż przeciętne.[7]

Na podstawie rozkładów płacy progowej osób bezrobotnych można oczekiwać, iż utrudni to większej liczbie bezrobotnych znalezienie pracy. Oznacza to, że w najbliższych latach należy spodziewać się wzrostu bezrobocia, zwłaszcza w przypadku, gdy inne zmiany instytucjonalne doprowadzą do wzrostu podaży pracy. Istotny jest także wpływ tej zmiany na zatrudnienie, który może być dwojaki. Jeżeli osoby osiągające obecnie zarobki zbliżone do wynagrodzenia minimalnego stracą pracę w wyniku wzrostu kosztu ich zatrudnienia powyżej ich produktywności, wtedy przeciętne wynagrodzenie w gospodarce tym bardziej wzrośnie w wyniku „odcięcia" dolnych decyli rozkładu wynagrodzeń, co pociągnie za sobą spadek omawianej relacji i może wywołać dalszy wzrost wynagrodzenia minimalnego w kategoriach nominalnych i realnych. Jeżeli osoby te pozostaną zatrudnione i otrzymają wyższe wynagrodzenia, pogorszeniu ulegnie sytuacja bezrobotnych, niebędących w stanie przelicytować wynagrodzeń w dół.

[7] W długim okresie tak być nie może, gdyż oznaczałoby to spadek do zera udziału funduszu płac w produkcie. Należy się więc spodziewać, że udział ten za kilka lat ustabilizuje się, tak jak ma to miejsce w innych państwach OECD i tempo wzrostu wynagrodzeń realnych będzie zbliżone do tempa wzrostu PKB.

W części drugiej podkreślono, że wynagrodzenie minimalne w niektórych państwach wyznaczane są w wyniku negocjacji na poziomie branżowym, w innych zaś ustalane są na poziomie regionalnym. W obu przypadkach podyktowane jest to zróżnicowaniem produktywności, więc w efekcie wynagrodzeń, które w przypadku regionów przejawia się nie tylko w różnicach przeciętnych poziomów wynagrodzeń, lecz także poziomów cen. W przypadku Polski, zróżnicowanie wynagrodzeń pomiędzy województwami jest jest relatywnie wysokie, choć zmienność ta wynika przede wszystkim z wysokich wynagrodzeń w województwie mazowieckim. W rezultacie, relacja między wynagrodzeniem minimalnym a przeciętnym w danym województwie waha się od 26 procent w województwie mazowieckim i 32 w śląskim, do niemal 40 procent w województwach łódzkim, lubuskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim. Jak zaznaczono w części drugiej, wynagrodzenie minimalne ustalane w jednakowej wysokości dla całego kraju może ograniczać możliwości zatrudnienia osób o niskiej produktywności w regionach uboższych, ponadto powiązanie wynagrodzenia minimalnego z przeciętnym wynagrodzeniem sprawia, iż może ono rosnąć w kategoriach realnych w wyniku wzrostu produktywności i wynagrodzeń, które mają miejsce głównie w regionach rozwijających się względnie szybciej, jak i w sektorach gospodarki o szybkim wzroście produktywności.

Proponowany kształt interwencji

Wynagrodzenie minimalne nie odgrywało do tej pory na polskim rynku pracy istotnej roli, ze względu na swoją umiarkowaną wielkość, lecz ustawa o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z dnia 1 lipca 2005 r. zmienia ten stan rzeczy, pociągając za sobą wzrost kosztów pracy osób o niskiej produktywności, a tym samym grożąc w najbliższym czasie spadkiem zatrudnienia i wzrostem bezrobocia.[8] Dlatego proponujemy uchylenie tej ustawy i powrót do mechanizmu kształtowania wysokości wynagrodzenia minimalnego zapisanego w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z dnia 10 października 2002 r. Proponujemy także, aby okres różnicowania wysokości wynagrodzenia minimalnego na podstawie stażu pracy, w postaci 80 procent wysokości bazowej w pierwszym roku pracy oraz 90 procent w drugim roku pracy przedłużyć na czas nieokreślony.

Ponadto postulujemy dopuszczenie różnicowania regionalnego wynagrodzenia minimalnego. Ze względu na zmienność sytuacji na rynku pracy wewnątrz województw, za właściwą jednostkę terytorialną dla takiego zróżnicowania uznaje się powiat. Ponieważ celem takiej zmiany jest umożliwienie wyższej elastyczności wynagrodzeń osób niskoproduktywnych i w pierwszym rzędzie dotkniętych ryzykiem bezrobocia, kluczowe jest uwzględnienie specyfiki lokalnego rynku pracy. Postuluje się zatem, by starosta miał możliwość obniżenia wynagrodzenia minimalnego w danym powiecie do 80 procent wysokości bazowej. Zróżnicowanie w zależności od stażu pracy odnosiłoby się w takiej sytuacji do poziomu wynagrodzenia minimalnego w danym powiecie.

Ze względu na proponowane zmiany w opodatkowaniu pracy w najniższych przedziałach dochodowych, powodujące wzrost płacy netto osób najmniej zarabiających postulujemy równoległe ze zmianami podatkowymi zamrożenie płacy minimalnej na okres dwóch lat. Wzrost płacy minimalnej mógłby spowodować, że zmiany po stronie podatkowej zostaną w całości zaabsorbowane przez wzrost wynagrodzeń a nie wzrost zatrudnienia.

Oddziaływanie na rynek pracy

Proponowane uchylenie noweli z 1 lipca 2005 roku oraz przedłużenie na czas nieokreślony różnicowania wysokości wynagrodzenia minimalnego w zależności od stażu pracy oznaczają zachowanie status quo, zarówno prawnego, jak i w odniesieniu do ekonomicznego oddziaływania wynagrodzenia minimalnego na polski rynek pracy. Jednoczesne zamrożenie płacy minimalnej przez dwa lata – bez szkody dla dochodów gospodarstw domowych dzięki obniżeniu klina podatkowego pozwoli na wzrost popytu na pracę osób najniżej kwalifikowanych. Skutkiem proponowanej zmiany jest więc uniknięcie potencjalnie negatywnych następstw nowelizacji z 1 lipca 2005 roku i wzmocnienie pozytywnego oddziaływania zmian po stronie podatkowej.

[8] Należy podkreślić, że wzrostu relacji między wynagrodzeniem minimalnym a przeciętnym na podstawie tych przepisów, można oczekiwać tylko w najbliższych kilku latach. W tym czasie płaca minimalna wzrośnie prawdopodobnie o 5-10 punktów procentowych, wątpliwe jest jednak, by prędko osiągnęła postulowaną w legislacji wysokość 50 procent ze względu na ewolucję rozkładu wynagrodzeń oraz spodziewany szybszy wzrost płac w przyszłości.

Postulowane zmiany pozwalają zatem uniknąć ryzyka wystąpienia procesu opisanego w uzasadnieniu, czyli wzrostu liczby osób, dla których wynagrodzenie minimalne jest barierą wejścia na rynek pracy. Kluczowe dla rynku pracy jest bowiem, by wynagrodzenia minimalne odzwierciedlały produktywność osób osiągających niskie zarobki, która rośnie znacznie wolniej niż produktywność ogółem. W odniesieniu do zróżnicowania wynagrodzenia minimalnego względem stażu pracy, w porównaniu do rozwiązania zawartego w nowelizacji z 1 lipca roku 2005, znaczenie postulowanej możliwości obniżenia wynagrodzenia w czasie drugiego roku pracy do 90 procent wynagrodzenia minimalnego, polega na obniżeniu kosztu pracy osób o niewielkim, bo co najwyżej rocznym doświadczeniu zawodowym. Jest to istotne nie tyle w przypadku osób kontynuujących pracę po roku zatrudnienia, lecz osób powracających na rynek pracy a posiadających już pewne doświadczenie.

Potencjalnie istotny wpływ może mieć jednak zróżnicowanie wynagrodzenia minimalnego na szczeblu lokalnym. Możliwość obniżenia tego wynagrodzenia w wyniku decyzji starosty, umożliwi zwiększenie elastyczności wynagrodzeń osób niskoproduktywnych w regionach o przeciętnie niższym poziomie wynagrodzeń i/lub wysokim bezrobociu, czyli tam, gdzie jest to najbardziej potrzebne, gdyż ogólnokrajowy poziom wynagrodzenia minimalnego jest barierą wejścia na rynek pracy względnie większej liczby osób. Podejrzewać można, iż decyzję taką poprzedzać będzie dialog społeczny na poziomie lokalnym, co przyczynić może się także do wzrostu partnerstwa przy planowaniu i implementacji lokalnej polityki rynku pracy. Zwiększenie jej decentralizacji służyć może zwiększeniu jej adekwatności do lokalnych potrzeb.

11.3 Pozostałe działania

11.3.1 Natura problemu

Reformy zaproponowane w poprzednich punktach mają charakter *stricte* strukturalny, tzn. są uzasadnione przede wszystkim przez swój pozytywny wpływ na zatrudnienie, integrację osób niepełnosprawnych, czy efektywność wydatkowania środków publicznych. Niektóre z nich dodatkowo niosą ze sobą zmniejszenie wydatków publicznych, które jest efektem ubocznym racjonalizacji systemu zabezpieczenia społecznego, pomocy osobom bezrobotnym, czy rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Jednocześnie w polskich wydatkach publicznych na cele społeczne istnieją obszary niezwiązane bezpośrednio z sytuacją na rynku pracy, w których jest pole do zmniejszenia wydatków publicznych i osiągnięcia pewnych oszczędności. Zmiany te mają jednak przede wszystkim charakter fiskalny i należy je traktować w kategoriach kosztu, jaki należy ponieść w konsekwencji rozbudowania ponad miarę liczby świadczeniobiorców systemu zabezpieczenia społecznego w przeszłości.

Rezygnacja z tych działań wymagać będzie prawdopodobnie podjęcia innych działań konsolidacyjnych poza systemem transferów społecznych lub rezygnacji ze zmian podatkowych w proponowanym kształcie.[9] Z drugiej strony, ich czysto fiskalny charakter oraz to, że dotyczą one wydatków transferowych nie mających silnego związku z ekstensywną podażą pracy sprawia, że ich wpływ na gospodarkę realną jest zaniedbywalnie mały, jeśli pominiemy ewentualne korzyści płynące z samej konsolidacji, które można osiągnąć też w inny sposób (np. podnosząc podatki nałożone na sprzedaż dóbr o bliskiej zeru cenowej elastyczności popytu lub redukując konsumpcję publiczną). Oznacza to, że o ile realizacja wcześniejszych propozycji jest bardzo ważna dla efektywności i racjonalności wydatków publicznych oraz rynku pracy, a rezygnacja z reform w wymienionych obszarach byłaby naszym zdaniem błędna, to działania proponowane w tym punkcie należy uważać za opcjonalne i zastępowalne innymi działaniami spoza systemu zabezpieczenia społecznego.

[9] Ze względu na podobny do podatków bezpośrednich wpływ na podaż pracy ze strony podatków pośrednich nie powinny być one traktowane jako alternatywne źródło sfinansowania obniżenia klina podatkowego dla osób najmniej zarabiających.

11.3.2 Waloryzacja rent i emerytur

W chwili obecnej, waloryzacja emerytur i rent z mocy ustawy odbywa się co dwa lata, lub gdy skumulowana inflacja od czasu ostatniej waloryzacji przekroczy poziom 5 punktów procentowych. Waloryzacja co do zasady ma charakter cenowy, choć ostatnią nowelizacją rozszerzona została możliwość dokonania waloryzacji na wyższym poziomie. Proponujemy dwa warianty zwiększenia skali oszczędności zawartych w bieżących rozwiązaniach.

W wariancie pierwszym, proponujemy zastąpienie założenia o indeksowaniu świadczeń w cyklu dwuletnim przez cykl trzyletni. Wydaje się, że w przedziale inflacyjnym typowym dla strefy euro, do której Polska aspiruje w średnim okresie, przekroczenie pułapu 5 procentowej skumulowanej inflacji w horyzoncie dwuletnim jest stosunkowo mało prawdopodobne, w przeciwieństwie do okresu trzyletniego. Waloryzacja w obecnym kształcie odbywać się musi w cyklu dwuletnim również wtedy, gdy inflacja jest bardzo niska, nawet jednoprocentowa. Proponowane przedłużenie tego okresu do lat trzech, naszym zdaniem właściwiej oddaje ideę, wedle której waloryzacja powinna być dokonywana dla zachowania realnej wysokości świadczeń. Ochronę gospodarstw emerytów i rencistów przed ryzykiem nadmiernej utraty wartości świadczeń w wyniku procesów inflacyjnych daje pułap 5 punktów procentowych, po przekroczeniu którego waloryzacja odbywa się automatycznie. Limit trzech lat jest w tym wypadku dodatkową, wzmacniającą gwarancją, zwiększającą pewność świadczeniobiorców co do momentu kiedy taka waloryzacja nastąpi. Pozostałe szczegóły techniczne procedury waloryzacji proponujemy pozostawić bez zmian względem obowiązujących przepisów.

Wariant drugi jest modyfikacją wariantu pierwszego, o większym efekcie fiskalnym. Proponujemy w nim, aby waloryzacja odbywała się co pięć lat, chyba że skumulowana inflacja od ostatniej waloryzacji przekroczy wcześniej poziom 8 punktów procentowych.

11.3.3 Dodatek do emerytur i rent

Dodatek do emerytur i rent został wprowadzony ustawą z dnia 20 maja 2005 r. o dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny. Dodatek wypłacany jest wymienionym w tytule ustawy świadczeniobiorcom (również pobierającym świadczenia z KRUS), w latach w których nie jest przeprowadzana waloryzacja, o ile spełniają oni kryterium dochodowe (w wysokości 9600 PLN netto rocznie, czyli 800 PLN netto miesięcznie). Wysokość dodatku wynosi 10 proc. różnicy między rocznym kryterium dochodowym a rocznym dochodem *per capita*.

Konstrukcję dodatku należy ocenić jako osobliwą. Kryterium dochodowe jest bardzo wysokie, znacznie wyższe niż w wypadku świadczeń pomocy społecznej, a nawet świadczeń rodzinnych i dodatku mieszkaniowego. Jego przyznawanie w latach, w których nie ma miejsca waloryzacja, może spowodować w przypadku świadczeniobiorców o najniższych świadczeniach nieco wyższe dochody ze świadczeń niż w latach w których waloryzacja ma miejsce. Co więcej, zastosowanie jednego kryterium dochodowego, niezależnie od rodzaju i wysokości świadczenia sprawia, że dodatek związany z waloryzacją świadczeń (które są celowo w systemie zróżnicowane co do wysokości, tak że przykładowo emerytura jest znacząco wyższa od renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy) ma wszelkie cechy świadczenia pomocy społecznej.

Wydaje się, że dodatek jest konstrukcją wprowadzoną do systemu zabezpieczenia społecznego z powodów politycznych i nie ma do spełnienia żadnej roli w tym systemie – przeciwnie, powoduje jego komplikację, nielogiczny sposób podziału środków i nieuzasadniony wzrost wydatków. W związku z tym, proponuje się jak najszybszą rezygnację z dodatku, najlepiej przed 2007 r. (w 2006 r. będzie miała miejsce waloryzacja i w związku z tym wypłaty dodatków nie nastąpią).

11.3.4 Zasiłki wypłacane z funduszu chorobowego FUS

W ramach wypłat z ubezpieczenia chorobowego FUS funkcjonują różne stawki zasiłków, w zależności od przyczyny niezdolności do pracy. Podstawowa wysokość zasiłku chorobowego wynosi 80 proc. wcześniejszego wynagrodzenia, 70 proc. w wypadku hospitalizacji, 100 proc. w ra-

zie choroby podczas ciąży lub powstałej na skutek wypadku w drodze do lub z pracy. Świadczenie rehabilitacyjne (przyznawane na maksymalnie 12 miesięcy jeśli choroba trwa dłużej niż 182 dni) wynosi 90 proc. wynagrodzenia w pierwszych trzech miesiącach, 75 proc. w kolejnych dziewięciu, zasiłek macierzyński natomiast – 100 proc.

W zakresie zasiłków chorobowych różnicowanie ich wysokości wydaje się nieuzasadnione, o ile choroba podczas ciąży nie jest związana z większymi kosztami niż choroba osoby nie będącej w ciąży. Może to – jak również wyższa, 80 proc. stawka chorobowa w przypadku braku hospitalizacji – generować większe zachęty do nadużywania zasiłku chorobowego. Wyższa – w pierwszych trzech miesiącach – stawka świadczenia rehabilitacyjnego niż zasiłku chorobowego nie wydaje się uzasadniona.

Proponujemy ujednolicenie stawek ubezpieczenia chorobowego – niezależnie od jego tytułu – oraz świadczenia rehabilitacyjnego na poziomie 70 proc. Dodatkowo, dla zasiłku macierzyńskiego proponuje się różnicowanie jego stawki w zależności od liczby dzieci – wyniosłaby ona 80 proc. przy pierwszym dziecku, 100 proc. przy drugim oraz 120 proc. przy trzecim.

Przedstawione rozwiązanie ma przede wszystkim charakter oszczędnościowy, choć poprzez zmniejszenie atrakcyjności świadczeń chorobowych może ograniczyć ich nadużywanie. Różnicowanie zasiłku macierzyńskiego w zależności od liczby dzieci, oprócz oszczędności ma także, poprzez premiowanie posiadania większej ilości dzieci, charakter promocji macierzyństwa.

11.3.5 Zasiłki pogrzebowe

Wchwili obecnej na mocy ustawy o emeryturach i rentach z FUS zasiłek pogrzebowy przysługuje wszystkim osobom ubezpieczonym, emerytom i rencistom oraz członkom ich rodzin, a także osobom spełniającym warunki do uzyskania emerytury lub renty lecz ich niepobierających. Zasiłek wynosi 200 proc. przeciętnego wynagrodzenia i nie jest warunkowany sytuacją dochodową rodziny osoby zmarłej. Wydaje się, że natura zasiłku pogrzebowego zbliża go raczej do świadczeń o charakterze czysto socjalnym i jako takie powinien być przyznawany według kryteriów właściwych dla pomocy społecznej. Można podejrzewać, że sztywny i *de facto* obligatoryjny charakter zasiłku w sytuacji nieelastycznego popytu na usługi pogrzebowe zgłaszanego przez rodziny zmarłych osób, przede wszystkim podnosi ceny usług pogrzebowych.[10]

Dlatego też proponujemy likwidację zasiłku pogrzebowego dla wszystkich, z wyjątkiem rodzin, w których dochód na głowę (bez osoby zmarłej) nie przekracza 50 procent wynagrodzenia minimalnego tj. około 410 złotych miesięcznie oraz rodzin, w których nie jest on większy od 75 procent wynagrodzenia minimalnego. W ich wypadku proponujemy by zasiłek pogrzebowy wynosił odpowiednio 200 procent i 150 procent wysokości przeciętnego wynagrodzenia. W przypadku wymienionych w ustawie instytucji, które w wypadku pokrycia kosztów pogrzebu mogą liczyć na jego refundację, proponujemy utrzymanie ogólnych zasad w kształcie dotychczasowym, ze zmianą limitu refundacji na 150 procent przeciętnego wynagrodzenia.

11.4 Podsumowanie

Oszczędności uzyskane dzięki proponowanym reformom umożliwią głęboką redukcje obciążeń podatkowych. W celu zapewnienia maksymalnie pozytywnego wpływu na rynek pracy, proponuje się zwiększenie progresji na początku skali dochodowej w obciążeniach nakładanych na osoby pracujące, poprzez wprowadzenie znacznie wyższego niż obecnie zryczałtowanego kosztu uzyskania przychodu. Niewielkie zmiany progów i stawek podatkowych proponowane są w celu uproszczenia i większej przejrzystości systemu podatkowego.

Ponieważ proponowane zmiany w systemie podatkowym w krótkim okresie przełożą się w większym stopniu na wzrost wynagrodzeń netto niż na zmniejszenie kosztów pracy (które doko-

[10] Takiej sytuacji należy oczekiwać w sytuacji dużej asymetrii pozycji przetargowej stron kontraktu. Usługi pogrzebowe są jedną z takich sytuacji, w której sprzedający usługę ma silniejszą pozycję niż kupujący.

na się stopniowo, dzięki utrzymującej się presji na płace wynikającej z wysokiego bezrobocia), za niezbędne uzupełnienie reformy podatkowej uznajemy zmiany w zasadach ustalania wynagrodzenia minimalnego. Po pierwsze, proponujemy powrót do regulacji sprzed 1 lipca 2005 r. w zakresie sposobu wyznaczania wynagrodzenia minimalnego, przy utrzymaniu różnicowania jego wysokości w zależności od stażu pracy. Ponadto uważamy, że w razie wprowadzenia proponowanych zmian podatkowych celowe będzie równoczesne zamrożenie wynagrodzenia minimalnego na okres dwóch lat.

Aby zwiększyć rozmiary konsolidacji fiskalnej, proponuje się oszczędności osiągnięte dzięki prozatrudnieniowym reformom zaproponowanym w rozdziale I zwiększyć działaniami o charakterze czysto oszczędnościowym, pozostającymi bez bezpośredniego wpływu na sytuację na rynku pracy, a zmierzającymi do zracjonalizowania systemu zabezpieczenia społecznego. Zmiany te miałyby dotyczyć sposobu przeprowadzania waloryzacji rent i emerytur, zmian w systemie zasiłków chorobowych i pogrzebowych oraz zniesienia dodatków do emerytur i rent.

Wnioski

W niniejszej części, na podstawie wniosków wypływających z części I oraz II sformułowano kompleksową propozycje reformy dochodów i finansów publicznych w Polsce, ukierunkowanej na wzrost aktywności zawodowej i zatrudnienia.

Po pierwsze, reforma musi być ukierunkowana na przywrócenie funkcji ubezpieczeniowej systemowi ubezpieczeń społecznych i wycofanie się z funkcji socjalnej. W ubezpieczeniu emerytalnym oznacza to ostateczne wdrożenie nowego systemu emerytalnego, na co składają się: uchylenie ostatnich zmian dotyczących okresu przejściowego i emerytur górniczych, wdrożenie systemu emerytur pomostowych, dostosowania w zakresie formuły rentowej renty z tytułu niezdolności do pracy i wprowadzenie przekształcania rent w emerytury wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego oraz zastąpienie rent rodzinnych annuitetem małżeńskim.

Po drugie, w systemie rent z tytułu niezdolności do pracy przejście do funkcji ubezpieczeniowej oznacza lepsze dopasowanie świadczeń do faktycznej niepełnosprawności, dzięki zniesieniu rent przyznawanych na stałe oraz weryfikacji obecnie wypłacanych świadczeń stałych.

Po trzecie, w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych konieczne jest podniesienie skuteczności rozwiązań instytucjonalnych i prawnych służących aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W tym celu proponuje się niedyskryminację niepełnosprawnych w zależności od typu pracodawcy, tzn. uzależnianie pomocy tylko i wyłącznie od stopnia niepełnosprawności i rodzaju pracy oraz likwidację systemu ulg i zwolnień podatkowych dla pracodawców, a w szczególności rezygnację z zakładów pracy chronionej.

Po czwarte, proponowane zmiany będą miały pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia i aktywności osób starszych tylko pod warunkiem zamknięcia wszystkich dróg wcześniejszej dezaktywizacji – dlatego też konieczna jest likwidacja świadczeń przedemerytalnych.

Po piąte, zmian wymagają także rozwiązania instytucjonalne w zakresie pasywnej i aktywnej polityki rynku pracy. W ich ramach proponuje się skrócenie okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych, przy jednoczesnym powiązaniu ich z wcześniejszym wynagrodzeniem i zmniejszaniem się w czasie – w wariancie I – lub utrzymaniu ich obecnej wysokości – w wariancie II.

Po szóste, w zakresie aktywnych polityk rynku pracy postuluje się położenie większego nacisku na działania dla osób w szczególnie trudnej sytuacji oraz poprawę oceny skuteczności prowadzonych działań.

Po siódme, dodatkowe oszczędności proponuje się uzyskać przez zmianę sposobu waloryzacji rent i emerytur, modyfikację systemu zasiłków chorobowych i pogrzebowych oraz zniesienie dodatków do rent i emerytur. Działania te mają przede wszystkim charakter fiskalny i należy je rozumieć jako koszt rozbudowanego w przeszłości systemu świadczeń społecznych.

Po ósme, osiągnięte oszczędności, oprócz zmniejszenia de cytu SFP, powinny przełożyć się na obniżenie podatków nakładanych na pracę, w sposób maksymalizujący skutki dla rynku pracy i minimalizujący koszt dla finansów publicznych. W związku z tym, postuluje się znaczne podniesienie obecnie funkcjonującego zryczałtowanego kosztu uzyskania przychodu, tak by największe obniżenie podatków dotyczyło najmniej zarabiających osób pracujących. Pewne zmiany w progach i stawkach zmierzają ponadto do uproszczenia systemu podatkowego, przy zachowaniu 39 proc. (lub 30 proc.) drugiej stawki podatkowej.

Po dziewiąte, prozatrudnienieniowy wpływ zmian podatkowych powinien być wzmocniony przez zmiany w wynagrodzeniu minimalnym, zmierzające do przywrócenia wcześniejszych zasad ustalania jego wysokości z zachowaniem zróżnicowania w zależności od stażu pracy i ewentualnym wprowadzeniem zróżnicowania regionalnego. Zamrożenie wynagrodzenia minimalnego na okres

dwóch lat, możliwe dzięki zmianom podatkowym prowadzącym do wzrostu wynagrodzenia minimalnego netto, dodatkowo przyczyni się do wzrostu popytu na pracę osób najniżej kwalifkowanych.

Po dziesiąte, proponowane zmiany muszą być wprowadzane kompleksowo – o skali pozytywnego wpływu reform na rynek pracy decydować będzie nie tylko ich zakres, ale też właściwa sekwencja i koordynacja działań.

Bibliografia

[1] J. Abbring, G. van der Berg, J. van Ours. The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. mimeo, Tinbergen Institute, Amsterdam/Rotterdam, 1998.

[2] V. Adamchik. The effect of unemployment benefits on the probability of reemployment in Poland. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, (61):95–108, 1999.

[3] A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht, M. Thöne. Quality of public finance and growth. ECB Working paper, 2005.

[4] J. Agell, T. Lindh, H. Ohlsson. Growth and the public sector: A critical review essay. *European Journal of Political Economy*, 13(1):33–52, 1997.

[5] P. Agénor, P. J. Montiel. *Development Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1996.

[6] P. Aghion, Ch. Harris, P. Howitt, J. Vickers. Competition, immitation and growth with step-by-step innovation. *Review of Economic Studies*, 68:467–92, 2001.

[7] P. Aghion, P. Howitt. A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60:323–51, 1992.

[8] P. Aghion, P. Howitt. *Endogenous Growth Theory*. MIT Press 1998, Cambridge, 1998.

[9] T. Aidt, Z. Tzannatos. *Unions and Collective Bargaining, Economic Effects in a Global Environment*. World Bank, Waszyngton, 2002.

[10] S. Aiyagari, L. J. Christiano, M. Eichenbaum. The output, employment, and interest rate effects of government consumption. *Journal of Monetary Economics*, 30:73–86, 1992.

[11] S. R. Aiyagari, L. J. Christiano, M. Eichenbaum. The output, employment, and interest rate effects of government consumption. *Journal of Monetary Economics*, 30(1):73–86, 1992.

[12] A. Alesina, S. Ardagna. *Tales of fiscal adjustment. Economic Policy: A European Forum*, 27:487–546, 1998.

[13] A. Alesina, R. Perotti. Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic efects. IMF working paper 96/70, 1997.

[14] A. Alesina, R. Perotti, F. Schiantarelli. Fiscal policy, profits and investment. *Americal Economic Review*, 93(3):571–89, 2002.

[15] A. Alesina, R. Perotti, J. Tavares. The political economy of fiscal adjustments. *Brooking Papers on Economic Activity: 1, Brookings Institution*, strony 197–266, 1998.

[16] R. A. Amano, T. S. Wirjanto. Government expenditures and the permanent-income model. *Review of Economic Dynamics*, 1(3):719–730, 1998.

[17] S. Argadna. Fiscal policy composition, public debt, and economic activity. *Public Choice*, 109:301–325, 2001.

[18] D. Aschauer. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23:177–200, 1989.

[19] D. Aschauer. Dynamic output and employment effects of public capital. 1997.

[20] A. Atkinson, J. Micklewright. Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 29(4):1679–1727, 1991.

[21] A. B. Atkinson. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. MIT Press, Cambridge, 1999.

[22] O. Attanasio, L. Picci, A. Scorcu. Saving, growth, and investment: A macroeconomic analysis using a panel of countries. *Review of Economics and Statistics*, 82(1), 2000.

[23] B. Balcerzak-Paradowska B, D. Graniewska, B. Kołaczek, D. Głogosz, I. Hebda-Czaplicka. Kobiety i mężczyźni na rynku pracy. Rzeczywistość lat 1990-1999. IPiSS, Warszawa, 2001.

[24] D. K. Backus, P. J. Kehoe, F. E. Kydland. Relative price movements in dynamic general equilibrium models of international trade. Nber working papers, National Bureau of Economic Research, Inc, Grudzień 1992.

[25] D. Baker, A. Glyn, D. Howell, J. Schmitt. Labor market institutions and unemployment: A critical assessment of the cross-country evidence. *CEPA Working Paper*, (17), 2002.

[26] World Bank. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press, Nowy Jork, 1994.

[27] World Bank. Special topic: Labor taxes and employment in the EU8. World Bank EU-8 Quarterly Economic Report World Bank, kwiecień 2005, 2005.

[28] R. Barrell, S. Gottschalk, I. Hurst, D. van Welsum. Macroeconomic policy in Europe - experiments with monetary responses, fiscal impulses and labour market innovations. National Institute of Economic and Social Research, London, 2002.

[29] R. J. Barro. Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, Listopad, 1974.

[30] R. J. Barro. Economic growth in a cross section of countries. *NBER Working Paper*, (3120), 1989.

[31] R. J. Barro. The ricardian approach to budget deficit. *Journal of Economic Perspectives,* 3:37–54, 1989.

[32] R. J. Barro. Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98:103–125, 1990.

[33] R. J. Barro. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press, Cambridge, 1997.

[34] R. J. Barro. Notes on growth accounting. *Journal of Economic Geography*, 4(2):119–137, 1999.

[35] R. J. Barro. Economic growth in East Asia before and after the financial crisis. *NBER Working Paper*, (8330), 2001.

[36] R. J. Barro, X. Sala i Martin. *Economic Growth*. McGraw-Hill, 1995.

[37] R. J. Barro, R. G. King. Time-separable preferences and intertemporal-substitution models of business cycles. *The Quarterly Journal of Economics*, 99(4):817–39, 1984.

[38] F. Barry, M. B. Devereux. The macroeconomics of government budget cuts: can fiscal contractions be expansionary? W. B. P. Roson, W. M. Scarth, redaktorzy, *Deficit reduction – whap pain, what gain?* C. D. Howe Institute, Toronto, 1994.

[39] R. B. Barsky, N. G. Mankiw, S. P. Zeldes. Ricardian consumers with keynesian propensities. *Americal Economic Rewiev*, 76:676–91, 1986.

[40] L. Bartolini, A. Razin, S. Symansky. G7 fiscal restructuring in the 1990s: Macroeconomic effects. *Economic Policy*, (20):111–46, 1995.

[41] A. Bassanini, S. Stefano. Does human capital matter for growth in OECD countries? evidence from pooled mean-group estimates. OECD Economics Working Paper No. 282, 2001.

[42] M. Baxter, R. G. King. Fiscal policy in general equilibrium. *Americal Economic Review*, 83:315–34, 1993.

[43] T. Bayoumi, D. Laxton. Government deficitst, debt, and the business cycle. W. B. P. Robson, W. M. Scarth, redaktorzy, *Deficit reduction – what pain, what gain?* C. D. Howe Institute, Toronto, 1994.

[44] M. Belot, J. van Ours. Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever. 2000.

[45] N. Benos. Fiscal policy and economic growth: Empirical evidence from OECD countries. University of Cyprus, Discussion Paper 2005-01, 2004.

[46] B. D. Bermheim. Ricardian equivalence: an evaluation of theory and evidence. S. Fischer, redaktor, *NBER Macroeconomis Annual 1987*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1987.

[47] B. D. Bermheim. A neoclassical perspective on budget deficits. *Journal of Economic Perspectives*, 3:55–72, 1989.

[48] G. Bertola, F. Blau, L. Kahn. Comparative analysis of labor market outcomes: Lessons for the U.S. from international long-run evidence. A. Krueger, R. Solow, redaktorzy, *The Roaring Nineties: Can Full Employment be Sustained?* Russell Sage Foundation, New York, 2001.

[49] A. Betcherman, K. Olivas, A. Dar. Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries. *World Bank Social Protection Discussion Paper*, (0402), 2004.

[50] S. Beugelsdijk, Sjak Smulders. Bridging and bonding social capital: Which type is good for economic growth. *European Regional Science Association Conference Paper*, (517), 2003.

[51] M. Bils, P. J. Klenow. Does schooling cause growth? *American Economic Review*, 90(5):1160–1183, 2000.

[52] D. Black, J. Smith, M. Berger, B. Noel. Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? evidence from random assignment in the UI system. *NBER Working Paper*, (8825), 2003.

[53] O. Blanchard, R. Perotti. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4):1329–1368, 2002.

[54] O. Blanchard, L. Summers. Hysteresis and the European unemployment problem. *NBER Economic Annual*, 1:15–77, 1986.

[55] O. Blanchard, J. Wolfers. The role of shocks and institutions in the rise of european unemployment: the aggregate evidence. *The Economic Journal*, 110:C1–C33, 2000.

[56] O. J. Blanchard. Debt, deficits, and finite horizons. *Journal of Political Economy*, 93(2):223–47, 1985.

[57] Michael Bleaney, Norman Gemmell, Richard Kneller. Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run. *Canadian Journal of Economics*, 34(1):36–57, 2001.

[58] S. Blöndal, S. Scarpetta. The retirement decision in OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, (202), 1998.

[59] T. Boeri, V. Steiner. Wait unemployment in economies in transition: the case of Poland. Zentrum for Europaishe Wirtschaftsforschung, 1996.

[60] S. Bond, A. Leblebicioglu, F. Schiantarelli. Capital accumulation and growth: A new look at the empirical evidence. *Boston College Working Paper*, 2004.

[61] A. Booth. *The economics of the trade union*. Cambridge University Press, University of Essex, 1995.

[62] N. Bose, M. Haque, D. R. Osborn. Public expenditure and growth in developing countries: education is the key. Money Macro and Finance (MMF) Research Group Conference 2003 41, Money Macro and Finance Research Group, 2004.

[63] L. Branstetter, M. Sakakibara. Do stronger patents induce more innovation? evidence from the 1988 Japanese patent law reforms. *Rand Journal of Economics*, 32:77–100, 2001.

[64] T. F. Bresnahan, M. Trajtenberg. General purpose technologies. engines of growth? *NBER Working Paper*, (4148), 1992.

[65] R. C. Bryant, D. W. Henderson, G. Holtham, P. Hooper, S. Symansky. *Empirical macroeconomics for independent economies*. Brookings Institution, Washington, 1988.

[66] R. C. Bryant, P. Hooper, C. L. Mann. *Evaluating policy regimes: new research in empirical macroeconomics*. Brookings Institution, Washington, 1993.

[67] A. Bucci. *On Scale Effects, Market Power and Growth when Human and Technological Capital are Complements*. Université Catholique de Louvain WP, 2000.

[68] M. Bukowski. Ryzyko a oszczędności, inwestycje i wzrost gospodarczy. Praca doktorska Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH, 2005.

[69] M. Bukowski, P. Lewandowski. Transitions from employment in Poland: a multinomial logit analysis. IBS Working Paper 01/2005, 2005.

[70] M. Bukowski, P. Lewandowski. Transitions from unemployment in Poland: a multinomial logit analysis. IBS Working Paper 02/2005, 2005.

[71] M. Bukowski, P. Lewandowski, I. Magda, J. Zawistowski. Strukturalne cechy rynku pracy. M. Bukowski, redaktor, *Zatrudnienie w Polsce 2005*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005.

[72] M. Bukowski, P. Lewandowski, J. Zawistowski. Employment gap between NMS and EU15 in pre-accesion period -structural or institutional shift? IBS Working Paper 03/2005, 2005.

[73] K. Burdett, D. Mortensen. Labor supply under uncertainty. R. Ehrenberg, redaktor, *Research in Labor Economics*. JAI Press, Greenwich CT, 1978.

[74] A. C. Burnside, M. Eichenbaum, S. Rebelo. Fiscal shocks and their consequences. *Journal of Economic Theory*, 115(1):89–117, 2004.

[75] K. Button. Infrastructure investment, endogenous growth and economic convergence. *Annals of Regional Science*, 32:145–162, 1998.

[76] T. Callen, C. Thimann. Empirical determinants of household saving: evidence from OECD countries. IMF Working Paper 97/181, 1997.

[77] L. Calmfors, J. Driffill. Bargaining structure, corporationism and macroeconomic performance. *Economic Policy*, (6), 1988.

[78] L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström. Does active labour market policy work? lessons from the Swedish experiences. Institute for International Economic Studies Paper no. 700, 2002.

[79] L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström. Does active labour market policy work? lessons from the Swedish experiences. Institute for International Economic Studies Paper no. 700, 2002.

[80] D. Canning, P. Pedroni. Infrastructure and long run economic growth. Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper 57, 1999.

[81] C. D. Carroll. How does future income affect current consumption? The *Quarterly Journal of Economics*.

[82] CASE. Elastyczny rynek pracy w polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu? Zeszyty BRE Bank-CASE Nr 74/2004, 2004.

[83] CASE. Raport z badania ankietowego dotyczącego realizacji projektów w ramach działania 1.2 i 1.3 sektorowego programu operacyjnego rozwój zasobów ludzkich. CASE, 2004.

[84] B. Casey. Policies for an ageing society: recent measures and areas for further reform. *OECD Working Paper*, (369), 2003.

[85] D. Cass. Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation. *Review of Economic Studies*, 32:233–240, 1965.

[86] M. Cavallo. Government employement and the dynamic effects of fiscal policy shocks. mimeo, 2003.

[87] S. Cazes, S. Scarpetta. Labour market transitions and unemployment duration: EvidencefromBulgarianandPolishmicro-data. *Economics of Transition*, 6:113–144, 1998.

[88] C. P. Chamley. Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives. *Econometrica*, 54:607–22, 1986.

[89] V. Chari, Patrick J. Kehoe, Ellen R. McGrattan. Poverty of nations: A quantitative exploration. *NBER Working Paper*, (5414), 1996.

[90] L. J. Christiano, M. Eichenbaum, Ch. Evans. Nominal rigidities and the dynamic effects of a shock to monetary policy. NBER Working Papers 8403, National Bureau of Economic Research, Inc, Lipiec 2001.

[91] G. Colombier. Government and growth. EFV OEkonomen Team Eorking Paper, Bern, 2004.

[92] P. Cour, E. Dubois, S. Mahfouz, J. Pisani-Ferry. The cost of fiscal retrenchment revisited: How strong is the evidence? Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Série des Documents de Travail G9612, 1996.

[93] B. Dalamagas. The tax versus debt controversy in a multivariate cointegrating framework. *Applied Economics*, 26:1197–1206, 1994.

[94] T. Dalsgaard, C. André, P. Richardson. Standard shocks in the OECD Interlink model. OECD Workin Paper 306, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2001.

[95] F. Daveri, M. Maffezolli. A numerical approach to fiscal policy, unemployment and growth. *IGIER Working Paper*, (155), 2000.

[96] F. Daveri, G. Tabellini. Unemployment, growth and taxation in industrial countries. *Economic Policy*, 30:47– 104, 2000.

[97] D. Romero de Avila Torrijos, R. Strauch. Public finances and long-term growth in Europe -evidence from a panel data analysis. ECB Working Paper No. 246, 2003.

[98] A. de la Fuente. Fiscal policy and growth in the OECD. CEPR discussion paper no. 1755, 1997.

[99] B. J. DeLong, L. H. Summers. How strongly do developing countries benefit from equipment investment? *Journal of Monetary Economics*, 32:395–415, 1993.

[100] B. J. DeLong, L. H. Summers. Macroeconomic policy and long-run growth. *Federal Reserve Bank of Kansas City Quarterly Review*, 1993.

[101] M. B. Devereux, A. C. Head, B. J. Lapham. Monopolistic competition, inreasing returns, and the effects of government spending. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 28(2):233–54, 1996.

[102] J. Devine, N. Kiefer. *Empirical Labor Economics -The Search Approach*. Oxford University Press, New York/Oxford, 1991.

[103] E. Dinopoulos, P. Thompson. Schumpeterian growth without scale effects. *Journal of Economic Growth*, strony 313–35, 1998b.

[104] E. Dinopoulos, P. Thompson. Scale effects in schumpeterian models of economic growth. *Journal of Evolutionary Economics*, 1999.

[105] P. Dolton, D. O'Neill. Unemployment duration and the restart effect: Some experimental evidence. *Economic Journal*, 106:387–400, 1996.

[106] M. Dotsey. Some unpleasant supply side arithmetics. *Journal of Monetary Economics*, 33:507–24, 1994.

[107] S. N. Durlauf, D. T. Quah. The new empirics of economic growth. *Centre for Economic Performance, Discussion Paper*, (384), 1998.

[108] R. Duval. The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries. *OECD Economics Department Working Paper*, (370), 2003.

[109] W. Easterly, S. Rebelo. Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation. *NBER Working Paper*, (4499), 1993.

[110] W. Edelberg, M. Eichenbaum, J. D. M. Fisher. Understanding the effects of a shock to government purchases. *Review of Economic Dynamics*, 1:166–206, 1999.

[111] S. Ederveeen, L. Thissen. Can labour market institutions explain unemployment rates in new EU member states? CPB Document nr 59, 2004.

[112] S. Edwards. Openess, productivity and growth: What do we really know? *Economic Journal*, 108:383–398, 1998.

[113] B. Eichengreen. Comment on: The political economy of fiscal adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity: 1, Brookings Institution*, strony 255–62, 1998.

[114] D. Elmendorf, G. Mankiw. Government debt. *NBER Working Paper*, (6470), 1998.

[115] J. Elmeskov, J. Martin, S. Scarpetta. Key lessons for labour market reforms: Evidence fromOECDcountries'experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 5(2):205–52,1998.

[116] E. Engen, J. Skinner. Fiscal policy and economic growth. *NBER Working Paper*,(4223), 1992.

[117] T. Eriksson, R. Lilja, H. Top. Determinants of job search intensity – some evidence from the Nordic countries. Labour Institute for Economic Research, Discussion Papers, Helsinki, 2002.

[118] Komisja Europejska. Benefit systems and their interaction with active labour market policies. a, 2004.

[119] Komisja Europejska. Employment in Europe. b, 2004.

[120] M. Evans. Discovering the link between inflation rates and inflation uncertainty. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 23:169–84, 1991.

[121] P. Evans. Are consumers ricardian? evidence for the united states. *Journal of Political Economy*, 96.

[122] P. Evans. Consumers are not ricardian: evidence from nineteen countries. *Economic Inquiry*, 31:534—548, 1993.

[123] P. Evans, G. Karras. Are government activities productive? evidence from a panel of u.s. states. *Review of Economics and Statistics*, 76(1):1–11, 1994.

[124] P. Evans, G. Karras. Liquidity constraints and the substitutability between private and government consumption. *Economic Inquiry*, 36:203—214, 1998.

[125] R. Evenson, L. Singh. Economic growth, international technological spillovers and public policy: Theory and empirical evidence from Asia. *Yale University Economic Growth Center Discussion Paper*, (777), 1997.

[126] A. Fatás, I. Mihov. The effects of fiscal policy on consumption and employment: Theory and evidence. INSEAD, 2001.

[127] M. Feldstein. Government deficits and aggregate demand. *Journal of Monetary Economics*, 9, 1982.

[128] M. Feldstein, J. Poterba. Unemployment insurance and reservation wages. *NBER Working Paper*, (1011), 1984.

[129] S. Fischer. The role of macroeconomic factors in growth. *NBER Working Paper*, (4565), 1993.

[130] R. Flanagan. Macroeconomic performance and collective bargaining: An international perspective. *Journal of Economic Literature*, 37:1150–1175, 1999.

[131] S. Folster, M. Henrekson. Growth and the public sector: A critique of the critics. *European Journal of Political Economy*, 15:337–58, 1998.

[132] M. Friedman. *Essays on Positive Economics*. Chicago University Press, Chicago, 1953.

[133] J. Gali. Comment on tales of fiscal adjustment. *Economic Policy*, 27:518–20, 1998.

[134] J. Gali, J. D. López-Salido, J. Vallés. Understanding the effects of government spending on consumption. ECB working paper, 2004.

[135] Kollintzas Gatsios, Levasseur. Traded and non-traded goods and the transmission of shocks across the european union countries. manuscript, 2002.

[136] F. Giavazzi, T. Jappelli, M. Pagano. Searching for non-linear effects of fiscal policy: evidence from industrial and developing countries. NBER working paper Nr 7460, 2000.

[137] F. Giavazzi, M. Pagano. Can severe fiscal contractions be expansionary? tales of two small european countries. O. J. Blanchard, S. Fisher, redaktorzy, *NBER Macroeconomics Annual 1990*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1990.

[138] F. Giavazzi, M. Pagano. Non-keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the swedish experience. *Swedish Economic Policy Review*, 3:67–103, 1996.

[139] G. Glomm, B. Ravikumar. Public versus private investment in human capital: Endogenous growth and income inequality. *Journal of Political Economy*, 100:818–834, 1992.

[140] S. Golinowska. O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania. Głos w debacie. *Polityka Społeczna*, 3, 2001.

[141] S. Golinowska. Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych. Rozwiązania polskie i innych krajów. Polityka Społeczna, 4, 2001.

[142] S. Golinowska. Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych w polsce i w innych krajach. CASE, Warszawa, 2001.

[143] S. Golinowska, M. Boni. W trosce o pracę. CASE, UNDP, 2004.

[144] G. Gong, A. Greiner, W. Semmler. Estimating the uzawa-lucas model for the U.S. and Germany. *Center for Empirical Macroeconomics, Working Paper*, (10), 2001.

[145] C. Gorter, J. Kalb. Estimating the effect of counselling and monitoring the unemployed using a job search model. *Journal of Human Resources*, 31:590–610, 1996.

[146] M. Góra. *System emerytalny*. PWE, Warszawa, 2003.

[147] M. Góra. Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy. *Ekonomista*, 1, 2003.

[148] M. Góra. Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Wyjaśnienia i propozycje. *Ekonomista*, 1, 2005.

[149] J. De Gregorio, L. Jong-Wha. Growth and adjustment in East Asia and Latin America. *Central Bank of Chile Working Paper*, (245), 2003.

[150] Z. Griliches. Education, human capital, and growth: a personal perspective. *Journal of Labor Economics*, 15(1):330–344, 1997.

[151] G. Grossman, E. Helpman. Quality ladders in the theory of growth. *Review of Economic Studies*, strony 43–61, 1991.

[152] D. Guellec, B. van Pottelsberghe. R&D and productivity growth: panel data analysis of 16 OECD countries. OECD Economic Studies, 2001.

[153] R. E. Hall, Ch. I. Jones. Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics*, 114(1):83–116, 1999.

[154] J. Haltiwanger, M. Vodopivec. Gross worker and job flows in a transition economy: An analysis of Estonia. *Labour Economics*, 9(5):601–30, 2002.

[155] J. Ham, J. Svejnar, K. Terrell. Unemployment and the social safety net during transitions to a market economy: Evidence from the Czech and Slovak Republics. *American Economic Review*, 88(5):1117–42, 1998.

[156] E. A. Hanushek, D. Kimko. Schooling, labor force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 90(5):1184–1208, 2000.

[157] N. Haque. Fiscal policy and private sector behaviour in developing economies. *IMF Staff Papers*, 35.

[158] N. Haque, P. Montiel. Consumption in developing countries: tests for liquidity constraints and finite horizons. *Review of Economics and Statistics*, 71:408–415, 1989.

[159] N. U. Haque, K. Lahiri, P. Montiel. An econometric rational-expectations, a macroeconomic model for developing countries with capital controls. IMF Working Paper 90/11, 1990.

[160] N. U. Haque, P. J. Montiel. Consumption in developing countriesl: test for liquidity constraints and finite horizons. *Review of Economics and Statistics*, 71:408–15, 1989.

[161] N. U. Haque, P. J. Montiel, A. Symansky. A forward looking macroeconomic simulation model for a developing country. M. S. Khan, P. J. Montiel, N. U. Haque, redaktorzy, *Macroeconomic models for adjustment in developing countries*. IMF, Washington, 1991.

[162] R. Hemming, M. Kell, S. Mahfouz. The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature. mimoe IMF, 2002.

[163] R. Hemming, S. Mahfouz, A. Schimmelpfennig. Fiscal policy and economic activity during recessions in advanced economies. IMF Working Papaer 02/87, 2002.

[164] D. Holtz-Eakin, Schwartz A. Infrastructure in a structural model of economic growth. *NBER Working Paper*, (4824), 1994.

[165] J. Z. Holzer. *Demografia*. PWE, Warszawa, 2003.

[166] T. Hoopengardner. Niepełnosprawność a praca w Polsce. Bank Światowy, 2000.

[167] D. Hornung. *Investment,R&D, and Long-Run Growth*. Springer Verlag, Berlin, 2000.

[168] P. Howitt. Endogenous growth and cross country income differences. *American Economic Review*, strony 829–46, 2000.

[169] R. G. Hubbard, K. L. Judd. Liquidity constraints, fiscal policy and consumption. *Brookings Papers on Economic Activity: 1, Brookings Institution*, 1986.

[170] B. Hund, D. Laxton. Some simulation properties of the major Euroarea Economics in MULTIMOD. paper presented at the CERP/ZEI conference on Empirical Models of the Euroeconomy Euroconference: Macro Performance, Bonn, 2002.

[171] X. Sala i Martin. I just ran four million regressions. *American Economic Review*, 87(2):178–183, 1997.

[172] Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej. *Zielona Księga: Racjonalizacja Wydatków Społecznych*. MGPiPS, Warszawa, 2003.

[173] Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. *Security Through Diversity: Reform of the Pension System in Poland*. MPiPS, Warszawa, 1997.

[174] IMF. Germany -recent economic developments and selected issues. IMF Staff Country Report nr 96/111, Washington, 1996.

[175] IMF. *World Economic Outlook, May 1996: A study by the staff of the International Monetary Fund*. World Economic and Financial Surveys, Washington, 1996.

[176] IMF. Japan -economic and policy developments. IMF Staff Country Report nr 97/91, Washington, 1997.

[177] IMF. Japan -selected issues. IMF Background Paper nr. 98/191, Washington, 1998.

[178] N. Islam. Growth empirics: a panel data approach. *Quarterly Journal of Economics*, strony 1127–70, 1995.

[179] M. Vodopivec J. van Ours. How changes in benefits entitlement affect job-finding: Lessons from the Slovenian "experiment". *IZA Discussion Paper*, (118), 2004.

[180] S. St John, L. Willmore. Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions. The Year 2000 International Research Conference on Social Security Helsinki, 25-27 September 2000, 2000.

[181] G. Johnson, R. Layard. The natural rate of unemployment: Explanation and policy. O. Ashenfelter, R. Layard, redaktorzy, *Handbook of Labor Economics*, Vol. II. North-Holland, Amsterdam, 1999.

[182] R. Johnson. The effect of old-age insurance on male retirement: Evidence from historical cross-country data. *Federal Reserve Bank of Kansas City Working Paper*, (00–09), 2000.

[183] Ch. I. Jones. Population and ideas: A theory of endogenous growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(2):495–525, 1995.

[184] Ch. I. Jones. R&d-based models of economic growth. *Journal of Political Economy*, 103(4):759–784, 1995.

[185] Ch. I. Jones, R. Manuelli. A convex model of equilibrium growth: theory and policy implications. *Journal of Political Economy*, 98:1008–38, 1990.

[186] Ch. I. Jones, J. C. Williams. Too much of a good thing? the economics of investment in r&d. *NBER Working Paper*, (7283), 1999.

[187] D. Jones, M. Kotzeva. Work incentives and other effects of the transition to social assistance in the transition economies: Evidence from Bulgaria. Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries, OECD Proceedings, OECD, Paryż, 1998.

[188] D. W. Jorgenson, E. Yip. *Whatever Happened to Productivity Investment and Growth in the G-7?* Harvard University, 1999.

[189] K. L. Judd. Approximation, perturbation, and projection solution methods in economics. H. Amman, D. Kendrick, J. Rust, redaktorzy, *Handbook of Computational Economics*. Elsevier, North Holland, 1996.

[190] G. Karras. Contemporary economic policy. *Econometrica*, 17(2):177–188, 1999.

[191] A. M. Khalid. Ricardian equivalence: Empirical evidence from developing economies. *Journal of Development Economics*, 51:413–32, 1996.

[192] M. Killingsworth, J. Heckman. Female labor supply: A survey. O. Ashenfelter, R. Layard, redaktorzy, *Handbook of Labor Economics*, Vol. I. North-Holland, Amsterdam, 1999.

[193] S. Kim, M. Nadiri. International r&d spillovers, trade and productivity in major OECD countries. *NBER Working Paper*, (5801), 1996.

[194] R. King, R. Levine. Finance and growth: Schumpeter might be right. The *Quarterly Journal of Economics*, 108(3):717–37, 1993.

[195] R. M. Kneller, M. Bleaney, N. Gemmel. Growth, public policy and the government budget constraint: evidence from OECD countries. University of Nottingham, School of Economics, Discussion Paper No. 98/4, 1998.

[196] A. Knoester, N. van der Windt. Real wages and taxation in ten OECD countries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 49(1), 1987.

[197] N. Kocherlakota, K. Yi. Is there endogenous long-run growth? evidence from US and UK. *Journal of Money, Credit and Banking*, 28(2):235–62, 1997.

[198] T. Koopmans. On the concept of optimal growth. *The Econometric Approach to Development Planning*, 1965.

[199] R. Kormendi, A. Protopapadakis. Budget deficits, current account deficits and interest rates: Systematic evidence on ricardian equivalence. 2004.

[200] S. Kortum. Research, patenting, and technological change. *Econometrica*, 65:1389–1419, 1997.

[201] I. B. Kravis, R. E. Lipsey. National price levels and the prices of tradables and nontradables. *American Economic Review*, (78):474–478, 1988.

[202] A. Krueger, B. Meyer. Labor supply effects of social insurance. Paper prepared for the Handbook of Public Economics, 2002.

[203] W. Kryńska, H. Sobocka-Szczapa, J. Kowalski. Analiza instytucjonalnych czynników negatywnie wpływających na stopę bezrobocia. IpiSS, 2002. [204] F. E. Kydland, E. C. Prescott. Time to gate fluctuations. *Econometrica*, 50(6):1345–70, 1982.

[205] R. Lalive, J. van Ours, J. Zweimüller. The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. CEPR Discussion Paper 19/2002, 2002.

[206] D. Laxton, P. Isard, H. Faruqee, E. Prasad, B. Turtelboom. MULTIMOD iii: The core dynamic and steady-state models. IMF Occasional Paper nr. 164, International Monetary Fund, Washington, 1998.

[207] R. Layard, S. Nickell, R. Jackman. *Unemployment, macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press, Oxford, 1991.

[208] G. Leach. The negative impact of taxation on economic growth. IoD Economic Paper, 2003.

[209] W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee. Taxation and economic performance. *OECD Economics Department Working Papers*, (176), 1997.

[210] L. Leiderman, M. I. Blejer. Modeling and testing ricardian equivalence: a suvey. *Staff Papers, International Monetary Fund*, 35:1–35, 1988.

[211] R. E. Levine, D. Renelt. A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review*, 82:942–963, 1992.

[212] P. Lewandowski. Efektywność systemu emerytalnego a uczestnictwo w nim kobiet i mężczyzn. *Ekonomista*, 4, 2005.

[213] P. Lewandowski, M. Bukowski, J. Zawistowski, A. Baranowska, A. Górski, I. Magda. Instytucje rynku pracy. M. Bukowski, redaktor, *Zatrudnienie w Polsce 2005*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005.

[214] T. Ljungquist, T. Sargent. *Recursive Macroeconomic Theory*. Priceton University, Priceton, 2000.

[215] L. Ljungqvist, T. Sargent. *Recursive Macroecomic Theory*. MIT Press, Cambridge, 2000.

[216] H. Lloyd-Ellis, J. Roberts. Twin engines of growth. Queen's University Working Paper, 2000.

[217] J. B. De Long, L. H. Summers. Equipment investment and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106:445–502, 1991.

[218] H. J. Lopez, K. Schmidt-Hebbel, L. Serven. How effective is fiscal policy in raising national saving? *Review of Economics and Statistics*, 82.

[219] M. Lubyova, J. van Ours. Unemployment duration of job losers in a labour market in transition. *Economics of Transition*, 7(3):665–86, 1999.

[220] R. E. Lucas. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economy*, 22:3–42, 1988.

[221] S. Ludvigson. The macroeconomic effects of government debt in a stochastic growth model. *Journal of Monetary Economics*, 38:25–45, 1996.

[222] M. Bukowski M., P. Lewandowski, I. Magda, J. Zawistowski. Praca i wzrost. M. Bukowski, redaktor, *Zatrudnienie w Polsce 2005*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005.

[223] A. Maddison. *Dynamic Forces in Capitalist Development*. Oxford University Press, Nowy Jork, 1991.

[224] P. Madsen. Denmark: Flexibility, security and labour market success. ILO Employment and Training Papers 53, 1999.

[225] P. Madsen. Security and flexibility: Friends or foes? some observations from the case of Denmark. ILO, 2002.

[226] E. C. Mamatzakis. Public infrastructure, private input demand, and economic performance of the Greek industry,. Working Papers 406, Queen Mary, University of London, Department of Economics, 1999.

[227] G. Mankiw, D. Romer, D. Weil. A contribution to the empirics od economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, strony 407–38, 1992.

[228] J. Martin. What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries experiences. OECD Economic Studies 30, 2000.

[229] J. Martin. What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences. OECD Economic Studies 30, 2000.

[230] P. Masson, T. Bayoumi, H. Samiei. Saving behavior in industrial and developing countries. Staff Studies for the World Economic Outlook, World Economic and Financial Surveys, IMF, 1995.

[231] J. McCall. Economics of information and job search. *Quarterly Journal of Economics*, 84:113–126, 1970.

[232] J. C. McDermott, R. F. Westcott. An empirical analysis of fiscal adjustments. *International Monetary Fund Staff Papers*, 43:725–53, 1996.

[233] W. J. McKibbin. Empirical evidence on international economic policy coordination. M. Fratianni, D. Salvatore, J. von Hagen, redaktorzy, *Handbook of macroeconomic policy in open economies*. Freenwood Press, Westport, Connecticut, London, 1997.

[234] G. Melengier, L. Pozzi. Examining ricardian equivalence by estimating and bootstrapping a nonlinear dynamic panel model. Universitet Gent Working Paper 2004, 2004.

[235] E. Mendoza, G. M. Milesi-Ferretti, P. Asea. On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture. *Journal of Public Economic*, 66:99–126, 1997.

[236] J. Micklewright, G. Nagy. The implications of exhausting unemployment entitlement in Hungary. Budapest University of Economics Working Paper on the Labour Market, No. 1998/2, 1998.

[237] S. Miller, F. Russek. Fiscal structures and economic growth: International evidence, fiscal structures and economic growth: International evidence. *Economic Inquiry*, (35), 1993.

[238] D. Mortensen. Unemployment insurance and job search decisions. *Industrial and Labor Relations Review*, 30(4):505–517, 1977.

[239] D. Mortensen, C. Pissarides. New developments in models of search in the labor market. O. Ashenfelter, R. Layard, redaktorzy, *Handbook of Labor Economics Vol. III B*. North-Holland, Amsterdam, 1999.

[240] A. Mountford, H. Uhlig. What are the effects of fiscal policy shocks? CERP working paper nr 3338, 2004.

[241] A. Munnell. How does public infrastructure affect regional economic performance? *New England Economic Review*, (32), 1990.

[242] G. D. Myles. Taxation and economic growth. *Fiscal Studies*, 21(1), 2000.

[243] M. Nadiri. Innovations and technological spillovers. NBER Working Papers No. 4423, 1993.

[244] S. Nickell. Employment and taxes. CEP Discussion Paper No 634, 2004.

[245] S. Nickell, M. Andrews. Unions, real wages and employment in Britain 1951-79. *Oxford Economic Papers*, 35:183–206, 1983.

[246] S. Nickell, L. Nunziata, W. Ochel, G. Quintini. The Beveridge curve, unemployment and wages in the OECD from the 1960s to the 1990s. P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz, M. Woodford, redaktorzy, *Knowledge, Information and Expectations in Modern*

Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps. Princeton University Press, Princeton, 2003.

[247] G. Nicoletti, S. Scarpetta. Interactions between product and labour market regulations: Do they affect employment? evidence from OECD countries. Artykuł prezentowany na Banco de Portugal Conference on Labour Market Institutions and Economic Outcomes, Cascais (3-4 czerwca 2001), 2001.

[248] P. Nijkamp, J. Poot. Meta-analysis of the impact of fiscal policies on long-run growth. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 2003.

[249] R. Cerme no. Growth convergence clubs: Evidence from Markov switching models using panel data. *CIDE México, Working Paper*, 2002.

[250] R. Cerme no. Growth convergence clubs: Evidence from markov switching models using panel data. CIDE México, Working Paper, 2002.

[251] OECD. The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies. OECD, Paryż, 1994.

[252] OECD. Employment Outlook 1996. OECD, Paryż, 1996.

[253] OECD. The experience with fiscal consolidation in OECD countries. *Economic Outlook*, strony 33–41, 1996.

[254] OECD. Employment Outlook 1998. OECD, Paryż, 1998.

[255] OECD. Employment Outlook 2002. OECD, Paryż, 2002.

[256] OECD. Transforming disability into ability. OECD, Paryż, 2003.

[257] OECD. Education at glance: OECD indicators 2004. OECD, Paryż, 2004.

[258] OECD. Employment outlook. OECD, Paris, 2004.

[259] OECD. Problem solving for tomorrow's world: First measures of cross–curricular competences from PISA 2003. OECD, Paryż, 2004.

[260] Ch. O'Leary. Preliminary evidence on impacts of active labor programs in Hungary and Poland. William Davidson Institute Working Paper 113, 1997.

[261] S. Ortigeueira, M. Santos. On convergence in endogenous growth models. *American Economic Review*, 87:383–99, 1997.

[262] P. Madsen P, P. Plougmann. Flexibility, employment development and active labour market policy in Denmark and Sweden in the 1990s. EPA Working Paper 2002-04, 2002.

[263] K. F. Padoa-Schioppa. Across-country analysis of the tax-push hypothesis. *IMF Working Paper*, (11), 1992.

[264] J. Pencavel. Wages, specific training and labor turnover in U.S. manufacturing industries. *International Economic Review*, 13, 1972.

[265] J. Pencavel. Labor supply of men: A survey. O. Ashenfelter, R. Layard, redaktorzy, *Handbook of Labor Economics, Vol. I*. North-Holland, Amsterdam, 1999.

[266] P. Peretto. Technological change and population growth. *Journal of Economic Growth*, 3:283–311, 1998.

[267] R. Perotti. Fiscal policy when things are going badly. *Quarterly Journal of Economics*, forthcomming, 1999.

[268] R. Perotti. Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries. paper presented at an ISOM conference, Frankfur, 2002.

[269] R. Perotti. Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries. mimeo IGIER – Bocconi University, 2004.

[270] W. Pfaehler, U. Hofmann, W. Boente. Does extra public infrastructure capital matter? an appraisal of empirical literature. *Finanzarchiv*, 53:68–112, 1996.

[271] C. Pissarides. Short run dynamics of unemployment, vacancies and real wages. *American Economic Review*, (75):676–690, 1985.

[272] C. Pissarides. *Equilibrium Unemployment Theory*. Blackwell, Oxford, 1990.

[273] C. Pissarides. The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: The role of unemployment benefits and tax structure. *European Economic Review*, (42):155– 183, 1998.

[274] D. Poznańska. Polityka wobec osób prawnie niepełnosprawnych w polsce. *Materiały i Studia NBP*, (185):1–38, Sty 2005.

[275] L. Pozz. Tax discounting in a high debt economy. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65.

[276] E. Prasad. What determines the reservation wages of unemployed workers? new evidence from German micro data. IZA Discussion Papers 694, 2003.

[277] E. Prescott. Why do Americans work so much more than Europeans? *NBER Working Paper*, (10316), 2004.

[278] P. Puhani. Poland on the dole: Unemployment benefits, training and long-term unemployment during the transition. *Zentrum for Europaishe Wirtschaftsforschung Discussion Paper*, (96-30), 1996.

[279] V. Ramey, M. Shapiro. Costly capital reallocation and the effects of gevernment spending. Carnegie Rochester Conference Serie on Public Policy, 1999.

[280] V. A. Ramey, M. D. Shapiro. Costly capital reallocation and the effects of government spending. NBER workin paper nr 6283, 1997.

[281] F. P. Ramsey. A mathematical theory of saving. *Economic Journal*, 38:543–559, 1928.

[282] S. Rebelo. Long-run policy analysis and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 99:500–521, 1991.

[283] S. Rebelo. Growth in open economies. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 36:5–46, 1992.

[284] S. Rebelo, N. L. Stokey. Growth effects of flat tax rates. *Journal of Political Economy*, 103:519–50, 1995.

[285] P. Richardson. The structure and simulation properties of OECD's Interlink model. *OECD Economic Review*, (10):57–122, 1988.

[286] J. M. Robine. Disability-free life expectancy. J. M. Robine, M. Blanchet, J. E. Dowd, redaktorzy, *Health Expectancy*. HMSO, Londyn, 1992.

[287] D. Rockerbie. Are consumers ricardian when some are liquidity constrained? *Applied Economics*, 29:821—827, 1997.

[288] F. Rodriguez, D. Rodrik. Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence. *NBER Working Paper*, (7081), 1999.

[289] D. Rodrik. Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. *CEPR Discussion Papers*, (2370), 2000.

[290] W. Roeger, J. in't Veld. Some selected simulation experiments with the European Commissions's QUEST model. paper presented at the CERP/ZEI conference on Empirical Models of the Euroeconomy Euroconference: Macro Performance, Bonn, 2002.

[291] P. M. Romer. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, strony 1002–37, 1986.

[292] P. M. Romer. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), 1990.

[293] M. Rosholm, M. Svarer. Estimating the threat effect of active labour market programmes. Centre for Applied Microeconometrics Discussion Paper 2004-14, Kopenhaga, 2004.

[294] J. Rotemberg, M. Woodford. Oligopolistic pricind and the effects of aggregate demand on economic activity. *Journal of Political Economy*, 100(6):1153–1206, 1992.

[295] J. J. Rotemberg, M. Woodford. Dynamic general equilibrium models with imperfectly competitive product markets. NBER workin paper nr 4502, 1993.

[296] J. F. Tremblay S. Coulombe, S. Marchand. Literacy scores, human capital and growth across fourteen oecd countries. International Adult Literacy Survey 89-552-XIE, no. 11, Minister of Industry, 2004, 2004.

[297] E. Baldacci S. Gupta nad B. Clements, C. Mulas-Granados. Expenditure composition, fiscal adjustment and growth in low-income countries. IMF Working Paper 02/77, 2002.

[298] J. Saito. The japanese business cycle after 1991: How is different and why? *Journal of Asian Economics*, (8):263–93, 1997.

[299] A. Salomäki. Remain in or withdraw from the labour market? a comparative study on incentives. European Economy Economic Papers 193, Komisja Europejska, 2003.

[300] S. Scarpetta. Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study. OECD *Economic Studies*, (26):43–98, 1996.

[301] P. Scherer. Age of withdrawal from the labour force in OECD countries. OECD Occasional Paper No 49, OECD, Paryż., 2001.

[302] J. J. Seater. Ricardian equivalence. *Journal of Economic Literature*, 31:142–190, 1993.

[303] P. Segerstrom. Endogenous growth without scale effects. *American Economic Review*, 88:1290–1310, 1998.

[304] J. Selaive, V. Tuesta. Net foreign assets and imperfect financial integration: An empirical approach. Working papers central bank of chile, Central Bank of Chile, Grudzień 2003.

[305] A. Senhadji. Sources of economic growth: An extensive growth accounting exercise. *IMF Staff Papers*, 47(1), 2000.

[306] C. Serge, J. F. Tremblay, S. Marchand. Literacy scores, human capital and growth across fourteen OECD countries. Statistics Canada Human Resources and Skills Development Canada, 2004.

[307] C. Shapiro, J. E. Stiglitz. Unemployment as a worker discipline device. *American Economic Review*, 74:433–444, 1984.

[308] R. Shimer. The cyclical behavior of equilibrium unemployment and vacancies: Evidence and theory. *NBER Working Paper*, (9536), 2003.

[309] M. Socha, U. Sztanderska. *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*. PWN, Warszawa, 1999.

[310] R. M. Solow. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70:65–94, 1956.

[311] R. M. Solow. Investment and technical progress. K. J. Arrow, S. Karlin, P.Suppes, redaktorzy, *Mathematical Methods in the Social Sciences*. Palo Alto, CA, Stanford University Press, 1960.

[312] D. Soskice. Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries. *Oxford Review of Economic Policy*, 6(4), 1990.

[313] Główny Urząd Statystyczny. Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2002. 2003.

[314] R. Summers, A. Heston. The penn world table (mark 5): an expanded set of international comparisons 1950-1988. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2):327–68, 1991.

[315] D. G. Swaine. Is the U.S. economy characterized by endogenous growth?: A time-series test of two stochastic growth models. *Federal Reserve Bank of Boston Working Paper*, 1999.

[316] T. W. Swan. Economic growth and capital accumulation. *Economic Record*, 32:334–361, 1956.

[317] V. Tanzi, L. Schuknecht. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

[318] L. Thompson. *Older & Wiser: The Economics of Public Pensions*. Waszyngton, 1998.

[319] T. Tyrväinen. Real wage resistance and unemployment: Multivariate analysis of cointegrating relations in ten OECD economies. The OECD Jobs Study Working Paper Series, Paris, 1994.

[320] H. Uzawa. Optimal technical change in an aggregative model of economic growth. *International Economic Review*, 6:18–31, 1965.

[321] G. van der Berg, B. van der Klaauw, J. van Ours. Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *CEPR Discussion Pape*r, (2447), 2000.

[322] J. van Ours, M. Vodopivec. How changes in benefits entitlement affect job-finding: Lessons from the Slovenian "experiment". IZA DP No. 1181, 2004.

[323] M. Vodopivec. Unemployment insurance and duration of unemployment. *World Bank Policy Research Working Paper*, (1552), 1995.

[324] M. Vodopivec, A. Wörgötter, D. Raju. Unemployment benefit systems in central and Eastern Europe: A review of the 1990s. Social Protection Discussion Paper No. 0310, World Bank, Washington, DC., 2003.

[325] A. Weiss. *Efficiency Wages*. Princeton University Press, Princeton, 1991.

[326] I. Wóycicka. Kobiety w polskiej polityce społecznej okresu transformacji. *Polityka Społeczna*, 11, 2002.

[327] I. Wóycicka, A. Chłoń-Domińczak, I. Kotowska, I. Topinska. Gender impact of social security reform in central and Eastern Europe: Poland. E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhiber, redaktorzy, *The Gender Dimensions of Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary, and Poland*. ILO, Budapeszt, 2003.

[328] M. Yaari. Uncertain lifetime, life insurance & the theory of consumer. *Review of Economic Studies*, 32, 1965.

[329] M. Yaari. Uncertain lifetime, life insurance & the theory of consumer. *Review of Economic Studies*, (32):137–50, 1965.

[330] J. Yellen. Efficiency wage models of unemployment. *American Economic Review*, 74:200–205, 1984.

[331] A. Young. The tyranny of numbers: Confronting the statistical realities of the east asian growth experience. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3):641–80, 1995.

[332] A. Young. Growth without scale effects. *Journal of Political Economy*, 106:41–63, 1998.

Książka wypełnia istotną lukę w dostępnej po polsku literaturze na temat związków polityki fiskalnej i rynku pracy. Bardzo ważną zaletą opracowania jest dbałość o merytoryczne uzasadnienie wszelkich stwierdzeń i nieposiłkowanie się wiedzą o zabarwieniu ideologicznym lub „zdroworozsądkowym". Dzięki temu przekaz opracowania jest bardzo wiarygodny. Ta wiarygodność jest ważna, ponieważ wnioski wypływające z książki są mocne i dość „brutalne" wobec powszechnego sposobu myślenia na temat omawianej problematyki.

Godne podkreślenia jest również to, że przedstawione zagadnienia nie są omawiane w sposób sugerujący nadmierne przywiązanie do któregokolwiek z nurtów myślenia ekonomicznego i społecznego. Zamysłem publikacji było twarde trzymanie się zweryfikowanej wiedzy.

Książka dotyczy zagadnień o fundamentalnym znaczeniu dla dalszego rozwoju Polski i dlatego warto polecić ją wszystkim ekonomistom, politykom i studentom zainteresowanym zagadnieniami polityki fiskalnej i rolą państwa w gospodarce.

z przedmowy prof. dr hab. Marka Góry

AUTORZY OPRACOWANIA

Maciej Bukowski, doktor nauk ekonomicznych, pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, prezes Instytutu Badań Strukturalnych, w latach 2003-2005 dyrektor Departamentu Analiz w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. W pracy naukowej zajmuje się teorią i empirią wzrostu gospodarczego oraz ekonomią pracy. Współautor takich publikacji jak: „Racjonalizacja Wydatków Społecznych – Zielona Księga" czy „Zatrudnienie w Polsce 2005" (także redaktor).

Paweł Kowal, kieruje działem badań w firmie OMD Media Direction, odpowiedzialny za analizę i optymalizację działań marketingowych, ekspert Instytutu Badań Strukturalnych. Zainteresowania naukowe to modelowanie procesów makro- i mikroekomicznych oraz metody numeryczne. Autor bibliotek i pakietów numerycznych, m.in. umożliwiających symulację modeli równowagi ogólnej.

Piotr Lewandowski, pracownik naukowy i doktorant Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, przewodniczący Rady Fundacji Instytutu Badań Strukturalnych. Współautor publikacji „Zatrudnienie w Polsce 2005", publikował także w Ekonomiście i Studiach Demograficznych. Zainteresowania naukowe to ekonomia pracy, wzrost gospodarczy, ekonometria oraz ekonomia emerytalna.

Julian Zawistowski, ekonomista, absolwent Szkoły Głównej Handlowej, do lipca 2006 r. pracownik Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, gdzie kierował Wydziałem Analiz Rynku Pracy. Obecnie ekspert Instytutu Badań Strukturalnych. Współautor publikacji „Zatrudnienie w Polsce 2005".