

Anna Krajewska*

FUNKCJE I INSTRUMENTY POLITYKI DOCHODOWEJ

1. Podstawowe elementy dochodów ludności

Z faktu, iż podstawowa część środków produkcji stanowi w gospodarce polskiej własność ogólnospołeczną wynikają określone konsekwencje w sferze podziału dochodu narodowego. Dla dominującej części społeczeństwa podstawowym kryterium udziału w dochodzie narodowym jest praca, a panującą zasadą podziału - zasada podziału według pracy. Płace zróżnicowane według ilości i jakości pracy stwarzają bodźce do zwiększenia intensywności pracy, podnoszenia kwalifikacji, wyboru pracy wymagającej większego wysiłku, odpowiedzialności itp. Podział według pracy sprzyja kojarzeniu interesów poszczególnych jednostek z interesami określonych zbiorowości (np. załóg przedsiębiorstw) oraz z interesem ogólnospołecznym. Ma więc na celu aktywizowanie pracowników oraz społecznie pożądane ukierunkowanie ich działań. Umożliwia to zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych pracowników, przy równoczesnej realizacji celów przedsiębiorstwa i gospodarki narodowej.

Realizacja polityki społecznej wymaga, aby pewna część dochodu narodowego przeznaczona do konsumpcji była w gospodarce socjalistycznej dzielona niezależnie od wkładu pracy. Główne kryterium podziału tej części dochodu narodowego stanowią potrzeby społeczeństwa. Według potrzeb rozdzielane są świadczenia społeczne przeznaczone na rozwijanie oświaty i wychowania,

* Prof. dr hab., adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Pracy UŁ.

naukę, kulturę, sztukę, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, sport turystykę itp.

Konieczność uzupełniania podziału według pracy podziałem według potrzeb uzasadniona jest następującymi względami:

1) niektórzy członkowie społeczeństwa nie mogą pracować (dzieci, młodzież ucząca się, renciści, emeryci, ludzie niezdolni do pracy), istnienie społecznego funduszu spożycia umożliwia więc zapewnienie im środków do życia (podział według potrzeb obejmuje głównie ludność w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym);

2) pewne dziedziny (takie jak np. szkolnictwo, służba zdrowia) są szczególnie ważne ze względów społecznych; stopień zaspokojenia potrzeb w tych dziedzinach nie może więc zależeć wyłącznie od indywidualnych decyzji poszczególnych ludzi oraz wysokości ich dochodów z pracy;

3) niezbędne jest dokonywanie korekt w strukturze rzeczowej konsumpcji, wyrównywanie szans życiowych, warunków startu i możliwości rozwoju poszczególnych członków społeczeństwa, niezależnie od sytuacji materialnej ich rodzin.

Obok płac na dochody ludności wpływają więc także świadczenia ze społecznego funduszu spożycia. Docierają one do poszczególnych grup ludności (w zależności od celu świadczeń, ich charakteru i adresata) w formie zasiłków pieniężnych w postaci np. emerytur, rent, zasiłków rodzinnych i losowych, świadczeń w naturze, usług przekazywanych nieodpłatnie lub na zasadzie częściowej odpłatności. Świadczenia socjalne stanowią niezbędne uzupełnienie podziału według pracy (skierowane są głównie do osób w wieku przedprodukcyjnym, poprodukcyjnym i niezdolnych do pracy) oraz dokonują pożądaney ze społecznego punktu widzenia korekty stopy życiowej ludności (pomoc rodzinom wielodzietnym i najmniej zarabiającym, zabezpieczenie społeczeństwu najniezbędniejszych świadczeń socjalnych, zmiana lub ukierunkowanie modelu konsumpcji).

Dochody z tytułu pracy i ze świadczeń społecznych (pieniężne i w naturze) stanowią podstawowe źródło dochodów znacznej części rodzin pracowniczych¹.

¹ Problemy kształtowania dochodów ludności rozpatrywane są głównie z punktu widzenia pracowników zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej.

T a b e l a 1

Struktura przychodów gospodarstw pracowniczych
(w %)

Źródła przychodów	Lata							
	1976	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1988
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody z pracy	85,8	84,0	75,3	72,2	72,2	73,7	74,8	74,3
Świadczenia społeczne	10,4	9,0	16,9	14,1	13,0	12,3	11,7	12,0
Przychody pozostałe	3,8	7,0	7,8	13,7	14,3	14,0	13,5	13,7

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie "Roczników Statystycznych GUS".

Z danych zamieszczonych w tab. 1 wynika jednak, że w ostatnich latach coraz większą rolę w strukturze przychodów gospodarstw pracowniczych odgrywają tzw. "przychody pozostałe" (dochody uzyskiwane poza pracą zarobkową, np. z działalności pracowniczej, za wynajem mieszkania, sprzedaż dóbr, darowizny, odsetki od oszczędności itp.). W 1976 r. stanowiły one zaledwie 3,8% ogólnych przychodów gospodarstw pracowniczych, natomiast w ostatnich latach udział tych przychodów zwiększył się o ponad 10%. Równocześnie o ponad 10% spadł udział dochodów uzyskiwanych z tytułu pracy. Z punktu widzenia polityki płac jest to trend niepokojący, wskazujący na osłabienie motywacyjnej funkcji wynagrodzeń oraz na to, że pracownicy coraz bardziej zaczynają poszukiwać źródeł i możliwości poprawy swojej sytuacji finansowej poza zakładem pracy.

Zaobserwowany w 1982 r. gwałtowny wzrost udziału świadczeń społecznych w przychodach ogólnych gospodarstw domowych wiązał się przede wszystkim z wprowadzeniem rekompensat z tytułu wzrostu kosztów utrzymania oraz zwiększeniem liczby rencistów, emerytów i osób korzystających z zasiłków wychowawczych. Trend ten ma jednak charakter wygasający.

Przytoczone dane statystyczne nie rejestrują wszystkich przychodów gospodarstw pracowniczych. Uzyskanie pełnego obrazu situa-

cji dochodowej ludności wymagałoby uwzględnienia i oszacowania dochodów pochodzących z różnych źródeł, wymykających się spod oficjalnej ewidencji statystycznej, często uzyskiwanych w sposób nielegalny, czyli dochodów uzyskiwanych w tzw. "drugim obiegu". Podejmowane próby określania wielkości tych dochodów dają dosyć zróżnicowane wyniki. Na przykład według szacunków M. Bednarskiego² dochody uzyskiwane poza wszelką ewidencją i kontrolą stanowią ok. 10-12% dochodów osobistych ludności. Natomiast w opinii A. Rajkiewicza³ udział tych dochodów stanowi aż ok. 20% dochodów ewidencjonalnych ludności. Jest natomiast bezspornym faktem, iż:

1) ogromna koncentracja tych nieoficjalnych dochodów wpływa w istotny sposób na strukturę dochodów ludności,

2) "drugi obieg" wykazuje tendencję wzrostową (według obliczeń M. Bednarskiego w 1975 r. udział drugiego obiegu w dochodach osobistych ludności wynosił 4,7%, zaś w 1984 r. wzrósł do 11,6%)⁴ ze względu na występowanie wielu czynników pobudzających jego rozwój (wielosektorowość gospodarki, rozdzielnictwo deficytowych materiałów, brak równowagi na rynku dóbr konsumpcyjnych, niska jakość świadczeń socjalnych, skorumpowanie aparatu administracyjnego).

Istnienie i rozszerzanie się niekontrolowanej redystrybucji dochodów (drugiego obiegu) wymaga zarówno bliższej analizy tego zjawiska (poznania skali jego występowania i rozkładu między różne grupy ludności), jak i przedsięwzięcia pewnych środków regulacyjnych w ramach planowanej polityki dochodowo-płacowej.

2. Funkcje polityki dochodowej

Przez politykę dochodową będziemy rozumieli całokształt reguł decydujących o koreacji strumieni dochodów organizacji gos-

² M. B e d n a r s k i, Nie kontrolowana redystrybucja dochodów gospodarstw domowych, [w:] Teoria i praktyka podziału, red. Z. M o r e c k a, Warszawa 1988, s. 346.

³ A. R a j k i e w i c z, Państwo biedniejsze bardziej niż jego obywatele, "Życie Gospodarcze" 1987, s. 37.

⁴ B e d n a r s k i, op. cit., s. 346.

podarczych, instytucji i ludności. Centrum prowadzi określoną politykę dochodową wykorzystując takie instrumenty ekonomiczne, jak: ceny, płace, opodatkowanie dochodów instytucji i ludności, dotacje, świadczenia socjalne, pieniężne i w naturze.

W warunkach reformy gospodarczej rola, znaczenie, sposoby wykorzystywania oraz zakres skuteczności ww. instrumentów kształtowania dochodów różnych podmiotów ekonomicznych ulegają gruntownemu przeobrażeniu.

Dokonywanie oceny istniejących obecnie instrumentów sterowania dochodami wymaga przyjęcia pewnych kryteriów ich oceny. Sformułowanie takich kryteriów w kwestii podziału dochodu jest sprawą niezmiernie trudną. Pewnym rozwiązaniem może być hierarchizacja funkcji przypisywanych polityce dochodowej oraz ocena, w jakim stopniu konkretne rozwiązania zgodne są z przyjętą hierarchizacją, w jakim stopniu sprzyjają lub hamują ich realizację.

Punktem wyjścia do analizy mechanizmów sterowania płacami i dochodami pozapłacowymi jest konstatacja następujących zjawisk istniejących obecnie w gospodarce, które w sposób wyraźny powinny rzutować na politykę płacową i dochodową najbliższych lat:

- powolne wychodzenie gospodarki z załamania kryzysowego;
- niska efektywność gospodarowania w pierwszych latach reformy gospodarczej;
- niska proeksportowa orientacja przedsiębiorstw;
- pogłębiająca się luka technologiczna między Polską i krajami wysoko rozwiniętymi;
- brak postępów w dokonywaniu przekształceń strukturalnych w gospodarce;
- niska podaż rąk do pracy;
- utrzymywanie się mieszkaniowej bariery przemieszczania siły roboczej;
- brak perspektyw na szybkie zlikwidowanie zjawisk inflacyjnych w gospodarce;
- stagnacja płacy realnej w długim okresie czasu;
- występowanie (powiększanie się) grup społecznych wymagających szczególnej ochrony socjalnej.

Narzędzia polityki dochodowo-płacowej spełniają wielorakie i często sprzeczne ze sobą funkcje. Uwzględniając realia społeczno-polityczne i ekonomiczne lat osiemdziesiątych, polityka docho-

dowa powinna w najbliższych latach koncentrować się na realizacji następujących funkcji:

- 1) równoważenie gospodarki,
- 2) stymulowanie działań proefektywnościowych (a zwłaszcza proeksportowych i proinnowacyjnych),
- 3) zabezpieczanie najważniejszych potrzeb socjalnych społeczeństwa.

Funkcja pierwsza powinna być traktowana jako najważniejsza, dlatego też tej funkcji powinny być podporządkowane generalne założenia i podstawowe instrumenty polityki dochodowej. Wymaga to pewnej hierarchizacji funkcji spełnianych przez różne instrumenty polityki dochodowej. Rozpatrując z tego punktu widzenia politykę płac można przyjąć następujące założenia⁵:

- 1) główną funkcją kształtowania i dopływu środków na wynagrodzenia w przedsiębiorstwach powinna być równowaga rynkowa,
- 2) kryteria podziału środków przeznaczonych w przedsiębiorstwach na wynagrodzenia powinny sprzyjać realizacji bodźcowej funkcji wynagrodzeń.

Podział pozapłacowych dochodów z pracy tworzonych na szczeblu przedsiębiorstwa może być natomiast podporządkowany realizacji funkcji bodźcowej lub socjalnej. W zależności od szerszych warunkowań w jakich działają przedsiębiorstwa (poziom i możliwości wzrostu płac, sytuacja na rynku pracy itp.) zakładowe fundusze socjalne mogą być wykorzystywane zarówno jako dodatkowy pozapłacowy element zwiększający bodźce do pracy lub też jako czynnik umożliwiający poprawę stopy życiowej pracowników (osób o najniższych płacach, rodzin wielodzietnych).

Rola, funkcje i zakres społecznego funduszu spożycia również ulegają zmianom w zależności od poziomu rozwoju sił wytwórczych oraz bieżących zadań polityki gospodarczej i społecznej. W niektórych okresach (z reguły po przewrotach rewolucyjnych i w warunkach niskiego poziomu stopy życiowej) w polityce gospodarczej wyraźnie preferowany jest rozwój społecznego funduszu spożycia.

⁵ Płace wszystkiego nie załatwią. Rozmowa z wiceministrem pracy, płac i spraw socjalnych prof. dr Stanisławą Borkowską przeprowadzona przez I. Jeziorańskiego, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 26.

Spełnia on wówczas główne funkcje egalitaryzacji społeczeństwa i często traktowany jest jako przejaw realizacji ideałów równości i sprawiedliwości społecznej. Inną funkcję przypisuje się świadczeniom społecznym przy przechodzeniu od ekstensywnych do intensywnych metod gospodarowania, rozszerzaniu zakresu samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw i zwiększaniu roli mechanizmu rynkowego w gospodarce. W okresach tych dużą rolę przypisuje się płacy stanowiącej narzędzie gospodarowania siłą roboczą. Płace odpowiednio zróżnicowane stanowią bodźce do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, jakości i intensywności pracy, wyzwania inicjatywy i przedsiębiorczości. Zbyt duże zróżnicowanie płac, zwłaszcza przy niskim poziomie dochodu narodowego na jednego mieszkańca, może jednak doprowadzić do kolizji ze społeczną funkcją podziału i zagrażać zaspokojeniu podstawowych potrzeb części społeczeństwa. Świadczenia ze społecznego funduszu spożycia adresowane do najuboższej części społeczeństwa zaczynają pełnić funkcje niwelowania nierówności spowodowanych podziałem według pracy i równocześnie pozwalają na stosowanie silnej motywacji materialnej dla pracowników najaktywniejszych i najbardziej przedsiębiorczych.

Jednym z istotnych warunków zwiększania efektywności gospodarowania jest aktywna polityka płac zorientowana na tworzenie silnej motywacji dla wybranych przedsiębiorstw, grup zawodowych, jednostek wykazujących się wysokimi efektami ekonomicznymi. W sytuacji, gdy polityka płac nastawiona jest na różnicowanie wynagrodzeń w różnych przekrojach, polityka dochodowa może iść w dwóch kierunkach:

- 1) niwelowanie różnic w dochodach wynikających ze zróżnicowania płac. Do tego celu mogą być wykorzystywane różne narzędzia polityki dochodowej, a głównie progresywny system opodatkowania dochodów ludności, odpowiednia polityka cen (niskie ceny socjalne na podstawowe towary oraz wysokie drenażowe ceny na towary luksusowe), system świadczeń pieniężnych i w naturze, finansowanych z budżetu państwa lub z funduszy socjalnych przedsiębiorstw. Zróżnicowanie wynagrodzeń nie musi więc automatycznie oznaczać zróżnicowania dochodów;

- 2) realizowanie funkcji równoważenia rynku i bodźcowej, zaś funkcje socjalne sprowadzają się do zabezpieczenia podstawowych

celów społecznych oraz zapewnienia ochrony socjalnej dla grup ludności najbardziej wymagających pomocy.

Opowiedzenie się za jednym z tych wariantów polityki dochodowej wymaga rozstrzygnięcia następującego dylematu: kogo (jakie grupy społeczne, zawodowe) i na jak długo realizowana polityka dochodowa ma usatysfakcjonować w największym stopniu, na kogo i w jakim celu ma oddziaływać?

Walory społeczne pierwszego wariantu polityki dochodowej są bardzo wysokie. Opiera się on na założeniu, iż nie ma sprzeczności między etycznymi i humanitarnymi zasadami (takimi jak równość, solidarność, bezpieczeństwo), a zasadami efektywności gospodarowania. Obie te zasady mogą być realizowane bez sprzeczności dzięki wykorzystaniu dwóch kryteriów podziału: według pracy i według potrzeb. W polityce gospodarczej można spotkać różne koncepcje podziału dochodów od bardziej do mniej egalitarnych, a także różny udział dochodów z tytułu pracy oraz dochodów z tytułu świadczeń społecznych pieniężnych oraz świadczeń w naturze w dochodach ludności. W podziale dochodu narodowego przeznaczonego do konsumpcji w mniejszym lub większym stopniu nacisk położony jest więc na bodźcową lub socjalną funkcję polityki dochodowej, a ponieważ funkcje te są sprzeczne, w ostatecznym rachunku znajduje to odbicie w efektywności gospodarowania.

J. Kornai rozpatrując problem kształtowania dochodów (w szerszej skali, nie tylko w odniesieniu do ludności, ale także kształtowanie dochodów organizacji gospodarczych) stwierdza: "obecnie stajemy przed bardzo poważnymi dylematami - konfliktami różnych systemów wartości. Istnieją bowiem wyraźne sprzeczności pomiędzy warunkami efektywności z jednej strony, a z drugiej - etycznymi zasadami solidarności i zapewnienia każdemu poczucia pewności (bezpieczeństwa)"⁶.

Wydaje się, że zwłaszcza obecnie w warunkach niskiego tempa wzrostu płac realnych istnieją dwie drogi zwiększania proefektywnościowej orientacji społeczeństwa polskiego:

1) zwiększanie zróżnicowania płac poprzez niejednakowe tempo wzrostu płac nominalnych różnych grup pracowników;

⁶ J. K o r n a i, Dylematy gospodarki socjalistycznej - przykład Węgier, "Życie Gospodarcze" 1981, nr 3.

2) ograniczanie zakresu i poziomu zabezpieczenia społecznego (które z jednej strony wyzwoli środki na niezbędne zróżnicowanie płac, a z drugiej strony poprzez zmniejszenie ochronnego "parasola" socjalnego stworzy silniejsze bodźce do pracy). Równocześnie jednak konieczność zabezpieczenia niezbędnych świadczeń społecznych, adresowanych do wybranych członków społeczeństwa stwarza potrzebę wypracowania bardziej selektywnych i trafnych metod ich rozdziału.

2. Kierunki pożądanej ewolucji polityki dochodowej

3.1. Zwiększenie zróżnicowania płac

Postulat zwiększenia zróżnicowania płac wymaga odejścia od socjalistycznego, tradycyjnego rozumienia istoty zasady podziału: "każdemu według jego pracy" i "jednostkowa praca za jednakową płacę". W tradycyjnym ujęciu różnice w płacach uzasadniano różnicami w działaniu poszczególnych osób. Tak rozumiane prawo podziału według pracy nie akceptuje natomiast różnic wynikających z niejednakowej pozycji przedsiębiorstw na rynku i niejednakowej ich sytuacji dochodowej. Stanowi to podstawę redystrybucji finansowej występującej w różnej postaci - dopłat do cen, subsydiów, ulg i zwolnień podatkowych dla przedsiębiorstw o niskich dochodach, ale także przejmowania przez budżet państwa części dochodów przedsiębiorstw posiadających dobrą sytuację finansową. Prowadzi to do stabilizacji i poczucia bezpieczeństwa przedsiębiorstw (nie występuje praktycznie groźba bankructwa) oraz do równoczesnego wyrównywania się dochodów pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach dobrze i źle gospodarujących. Rezultaty takiej polityki można za J. Kornaiem podsumować następująco: "Z jednej strony satysfakcjonuje ona poczucie sprawiedliwości u wielu ludzi, z drugiej zaś - osłabia bodźcowe oddziaływanie zysku, cen i kosztów"⁷.

⁷ Tamże.

Za szkodliwe należy uznać takie doktrynalne interpretowanie zasady podziału według pracy, które utrudniałoby rozwój sił wytwórczych. Doświadczenie wskazuje, że na obecnym etapie rozwoju spłaszczanie wynagrodzeń i nadmierne eksponowanie indywidualnych nakładów pracy do tego właśnie prowadzi. Skoro prawie powszechnie uznaje się wzrost samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw i umocnienie roli kryteriów rynkowych stanowi właściwy kierunek ewolucji systemu funkcjonowania gospodarki polskiej, umożliwiający wyższą efektywność gospodarowania opartą na postępie technicznym i organizacyjnym, trzeba konsekwentnie dostosować do tego także kryteria wynagradzania, eksponując inicjatywę, aktywność innowacyjną, efektywność działalności, weryfikowaną na rynku. W tych warunkach zrozumiałe i wręcz niezbędne staje się występowanie dużych różnic w wynagrodzeniu pracowników wykonujących pracę o takim samym charakterze i o takich samych nakładach (tzn. takie same lub zbliżone kwalifikacje, zakres czynności, uciążliwość, intensywność), gdy efekty działalności ich przedsiębiorstw zweryfikowane na rynku (w postaci np. wartości produkcji sprzedanej, produkcji czystej lub zysku) będą różne. Niezbędne jest też zdecydowanie wyższe wynagradzanie pracowników, których praca w największym stopniu wpływa na efektywność gospodarowania przedsiębiorstw (innowatorzy, dyrektorzy). Dotyczy to stosunkowo wąskiej grupy najbardziej twórczych i przedsiębiorczych pracowników. Społecznie pożądane byłoby szerokie propagowanie ich zasług dla gospodarki, jak i aprobaty dla osiągniętych dochodów. W ten sposób można tworzyć atrakcyjne dla ludzi ambitnych i twórczych wzorce postępowania w ramach gospodarki uspołecznionej, takiego postępowania, które zapewniałoby zarazem wysoki status ekonomiczny, jak i prestiż społeczny. Trudno tu formułować precyzyjne postulaty dotyczące wysokości dochodów tej wąskiej grupy najlepszych innowatorów i dyrektorów, można jednak przyjąć, że dochody te powinny być porównywalne z dochodami możliwymi do osiągnięcia poza sferą gospodarki uspołecznionej (np. z dochodami właścicieli prywatnych firm działających w Polsce, osób wyjeżdżających do pracy za granicą, czołowych przedstawicieli wolnych zawodów, wybitnych sportowców itp.). W ramach szeroko zakrojonej ekonomicznej edukacji społeczeństwa ważną rolę odgrywa atmosfera zrozumienia i aprobaty dla takiej polityki wynagrodzeń.

Trudno przecież uznać za normalną sytuację, gdy dla ludzi najbardziej przedsiębiorczych i twórczych najatrakcyjniejsza staje się praca w przedsiębiorstwach prywatnych lub za granicą. Chodzi przede wszystkim o to, aby gospodarka uspołeczniona wykazywała także wyższą efektywność i stwarzała coraz atrakcyjniejsze możliwości pracy i wynagradzania w stosunku do wyników alternatywnie osiągniętych przez osoby działające poza tą sferą. Taka konkurencja, jeżeli chodzi o możliwości pracy, powinna w dłuższym okresie skłaniać sektor uspołeczniony do poprawy efektywności, chociaż w krótkim czasie może sprawiać wiele kłopotów⁸, z którymi trzeba się liczyć i wkalkulować je jako społeczne koszty dokonywanych przeobrażeń.

3.2. Selektywna polityka podziału świadczeń socjalnych

Proporcje podziału dochodu narodowego przeznaczonego do konsumpcji na fundusz płac i społeczny fundusz spożycia oraz tempo wzrostu obu tych funduszy zaliczane są do problemów bardzo kontrowersyjnych zmiennych w czasie oraz uwarunkowanych wieloma czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi.

Analiza obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce wskazuje na potrzebę podjęcia dużego wysiłku w celu podniesienia efektywności gospodarowania. Droga do tego prowadzi m. in. poprzez pełniejsze wykorzystanie bodźcowej funkcji płac i wyższe wynagrodzenie inicjatywy, przedsiębiorczości i inwencji twórczej. Wiele argumentów przemawia więc za ograniczeniem tempa wzrostu spożycia zbiorowego oraz przeznaczeniem większej części dochodu narodowego na płace.

⁸ Pouczające są zwłaszcza doświadczenia Jugosławii, gdzie dopuszczono do masowego podejmowania pracy za granicą (ponad milion osób w połowie lat siedemdziesiątych, obecnie nieco mniej) oraz rozwinęto sektor prywatny poza rolnictwem (usługi, turystyka, handel, rzemiosło, przemysł). Wiele przedsiębiorstw uspołecznionych, zwłaszcza w republikach wysoko rozwiniętych (Słowenia, Chorwacja) zaczęło odczuwać niedobór pracowników o najwyższych kwalifikacjach. Odpływ najbardziej wartościowych pracowników uległ zahamowaniu dopiero wtedy, gdy tak wyraźnie podniesiono ich wynagrodzenia, że stały się one konkurencyjne w stosunku do oferowanych w sektorze nieuspołecznionym lub za granicą. Wpły-

Przeciwko rozszerzaniu spożycia zbiorowego przemawiają m. in. następujące argumenty:

- 1) fundusz spożycia zbiorowego jest stosunkowo mało elastyczny (trudno dotrzeć do poszczególnych grup społecznych);
- 2) jest gorzej przyjmowany przez obywateli niż wzrost płac (tzn. wyraźniej odczuwają i bardziej akceptują wzrost stopy życiowej poprzez wzrost płac niż poprzez wzrost świadczeń społecznych);
- 3) ogranicza zakres wyboru kierunków spożycia;
- 4) osłabia bodźcową funkcję płac;
- 5) nie sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu środków finansowych ("bezpłatnie" usługi i wynikające stąd marnotrawstwo);
- 6) nie zawsze trafia do najbardziej potrzebujących (liczne badania wskazują na to, iż często zamożniejsze grupy ludności w większym stopniu korzystają ze świadczeń społecznych niż grupy uboższe).

Polityka społeczna stoi przed dylematem:

- z jednej strony ze względu na przewidywane przemiany demograficzne (wzrost ludności w wieku poprodukcyjnym, wzrost liczby młodzieży w wieku 7-17 lat) oraz zaniedbania w sferze infrastruktury socjalnej - szybkie tempo wzrostu świadczeń społecznych wydaje się uzasadnione (tym bardziej, że w Polsce w porównaniu z innymi krajami postsocjalistycznymi i kapitalistycznymi jest relatywnie niższy udział wydatków na świadczenia socjalne);
- z drugiej jednak strony wymienione wyżej argumenty przeciwko rozszerzaniu spożycia zbiorowego wskazują na potrzebę reorientacji i zmiany dotychczasowej polityki społecznej.

W sytuacji gdy nie można zwiększyć funduszy społecznych na cele socjalne, a równocześnie istnieje wiele potrzeb wymagających zaspokojenia i ochrony, pożądane kierunki ewolucji podziału świadczeń można sformułować następująco:

- 1) ograniczenie zakresu stosowania nieodpłatnych świadczeń socjalnych (poprzez ustalenie dziedzin, w których może być wprowadzona odpłatność). Z tego punktu widzenia interesująca jest koncepcja wyodrębnienia następujących grup potrzeb:

nieło to jednak także na ogólny wzrost poziomu dochodów i nasilenia zjawisk inflacyjnych w Jugosławii.

a) potrzeby elementarne (szkoły podstawowe, przychodnie rejonowe, szpitale, domy kultury);

b) potrzeby wyższego rzędu (szkoły ponadpodstawowe, przychodnie specjalistyczne, kina, teatry);

c) potrzeby związane ze spędzaniem wolnego czasu oraz: reorientacji źródeł finansowania sfery niematerialnej (zmiana proporcji między środkami finansowymi z budżetu państwa, przedsiębiorstw i ludności przeznaczonymi na zaspokajanie różnego typu potrzeb)⁹.

2) przejście do bardziej selektywnej polityki dystrybucji świadczeń socjalnych pochodzących z budżetu państwa. Dotychczasowa polityka socjalna obejmowała przekrój przedmiotowy i koncentrowała się na ochronie pewnych dziedzin. Jest to wariant polityki socjalnej droższy i mniej skuteczny niż wariant polityki socjalnej realizowanej w ujęciu podmiotowym, polegającym na adresowaniu pomocy socjalnej do wybranych grup ludności i rodzin znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji.

3) bardziej elastyczna i proefektywnościowo zorientowana dystrybucja świadczeń pochodzących z zakładowych funduszy socjalnych. Dotychczasowe badania wskazują na nierównomierny i często przypadkowy rozdział tych funduszy¹⁰. Zasady podziału świadczeń otrzymywanych z zakładu pracy oderwane są zarówno od sytuacji dochodowej pracowników, jak i efektywności ich pracy. W zależności od konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się przedsiębiorstwo (poziom i możliwości wzrostu płac, sytuacja na rynku pracy itp.), zakładowe fundusze socjalne mogą bowiem pełnić funkcję wyrównywania dochodów lub ich różnicowania.

⁹ K. P i o t r o w s k a-M a r c z a k, Rola indywidualnych dochodów ludności w finansowaniu sfery nieprodukcyjnej, raport z I etapu badań nt. "Mechanizmy sterowania płacami i dochodami pozapłacowymi z tytułu pracy" C.P.B.P. 08.014., Łódź 1986.

¹⁰ B. M i k o ł a j c z y k, Mechanizm i czynniki różnicowania dochodów pozapłacowych w budownictwie, I etap badań C.P.B.P. 08.014. Łódź 1986; A. C i o ł k ó w n a, Wpływ dochodów pozapłacowych na relacje całkowitych dochodów z pracy w przemyśle, [w:] Relacje wynagrodzeń jako czynnik kształtowania motywacji do pracy, Materiały z konferencji, Bydgoszcz 1984; K. K r u p a, Zakładowa działalność socjalno-bytowa, "Polityka Społeczna" 1988, nr 10.

3.3 Wprowadzenie opodatkowania dochodów osobistych ludności

Spuścizną po scentralizowanym systemie zarządzania gospodarką, minimalizującym znaczenie kategorii towarowo-pieniężnych jest znikoma rola podatku od dochodów ludności jako narzędzia redystrybucji. Jest to zresztą charakterystyczne dla wszystkich krajów postsocjalistycznych.

Podstawę dochodów budżetu państwa stanowi opodatkowanie gospodarki społecznej. Podatki wypłacane przez sektor nieuspołeczniony i rolnictwo indywidualne - w zależności od tego czy chodziło o pobudzenie czy też ograniczenie rozwoju tego sektora - stanowiły w Polsce od kilkunastu procent dochodów budżetu (w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych) do kilku procent (od połowy lat siedemdziesiątych)¹¹. Podatki i opłaty od ludności (które według polskiej klasyfikacji budżetowej obejmują podatek od wynagrodzeń, podatek wyrównawczy, podatek od nieruchomości i lokali, podatek od spadków i darowizn oraz opłaty skarbowe i celne), w okresie gdy obowiązywał podatek od wynagrodzeń, tj. od 1974 r. wahały się w granicach 6,3-9,6% ogólnych dochodów budżetu państwa, natomiast po zlikwidowaniu tego podatku kształtowały się w granicach 0,8-1,7% dochodów budżetowych¹².

Redystrybucja dochodów i oddziaływanie na ostateczną strukturę spożycia dokonuje się w tej sytuacji w sposób "ukryty" poprzez system opodatkowania przedsiębiorstw i podatek obrotowy wpływający na poziom cen. Sformułowane w założeniach reformy gospodarczej zwiększenie roli narzędzi finansowych oraz przejście od ukrytej do jawnej redystrybucji dochodów zakłada m. in. wprowadzenie podatku od dochodów osobistych ludności. Podatek wyrównawczy wprowadzony w 1983 r. stanowił próbę ewolucyjnego przechodzenia do powszechnego opodatkowania dochodów ludności. Jednak podatek wyrównawczy, który w założeniu miał pełnić funkcje redystrybucyjne i fiskalne, w praktyce nie spełnia tych funkcji

¹¹ L. A d a m s k a, Mechanizmy redystrybucji dochodowej, [w:] Teoria i praktyka podziału..., s. 242.

¹² Tamże, s. 242.

ze względu na znikomy jego zasięg i niekonsekwencje w jego stosowaniu, a głównie różne wyłączenia i ulgi. Przykładowo w 1986 r. podatek ten zapłaciło 253 tys. osób, podczas gdy wynagrodzenia wyższe od kwoty wolnej od podatku uzyskało wówczas ok. 800 tys. osób¹³. Z tego m. in. względu uważa się, że koszty związane z obliczaniem i pobieraniem podatku wyrównawczego mogą być nawet większe od kwot płaconych przez podatników. Mimo nieudanej próby upowszechnienia podatku wyrównawczego postulat wprowadzenia podatku od dochodów ludności utrzymany został także w założeniach dotyczących funkcjonowania gospodarki końca lat osiemdziesiątych.

Podstawowe oczekiwania związane z wprowadzeniem podatku od dochodów ludności można sformułować następująco:

1) Przesunięcie ciężaru podatkowego ze sfery produkcji do sfery konsumpcji. Obecnie obciążenia podatkowe przedsiębiorstw są bardzo duże, przy równoczesnym istnieniu szeroko rozbudowanego systemu ulg, zwolnień i dotacji, który odrywa sytuację finansową przedsiębiorstw od efektów rzeczywiście przez nie osiągniętych. Antyefektywnościowe działanie takiego systemu jest powszechnie znane. Ostro jest zwłaszcza krytykowane antymotywacyjne działanie podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń. Zastąpienie go podatkiem od dochodów osobistych ludności może pobudzać przedsiębiorstwa do poprawy efektywności gospodarowania.

2) Stworzenie sprawnego narzędzia redystrybucji dochodów ludności i finansowania wydatków publicznych proporcjonalnie do posiadanych dochodów. Wraz z postępem reformowania gospodarki coraz wyraźniej będzie uwidaczniała się potrzeba istnienia dobrego narzędzia redystrybucji dochodów ze względu na większe możliwości zróżnicowania dochodów ludności w różnych przekrojach: między różnymi sektorami, działami i gałęziami gospodarki, różnymi grupami społecznymi i zawodowymi, a także między różnymi obywatelami.

3) Opodatkowanie dochodów ludności poza funkcją zmniejszania zróżnicowania dochodów i funkcją fiskalną powinno także tworzyć warunki umożliwiające przywracanie równowagi rynkowej. Sprzyjać mają temu zasady i progresywna skala opodatkowania.

4) Wprowadzenie opodatkowania dochodów osobistych ludności mo-

¹³ Z. J a c u k o w i c z, Problemy opodatkowania wynagrodzeń, [w:] Tezy zmian w polityce płac, Materiały IPiSS, Warszawa 1988, s. 25.

że stanowić ważny element edukacji ekonomicznej społeczeństwa oraz kształtowania postaw rzeczywistej współodpowiedzialności i kontroli działań ekonomicznych. Dopóki podatki płacone są przez przedsiębiorstwa, dopóty nie są one traktowane jako rzeczywiste wydatki, a przedsiębiorstwa nie czynią wysiłków, aby redukować koszty, domagają się natomiast od liderów życia gospodarczego środków finansowych na płace i rozwój przedsiębiorstwa. W edukacji ekonomicznej społeczeństwa, poprzedzającej wprowadzenie podatku od dochodów ludności, ważne jest przede wszystkim to, aby społeczeństwo było świadome faktu, iż to ono w ostatecznym rachunku finansuje wszystkie wydatki budżetowe. Społeczna świadomość tego faktu może dać podwójną korzyść - z jednej strony zmusi rząd do oszczędnego i racjonalnego dysponowania dochodami, a z drugiej strony może pobudzać społeczeństwo do kontroli i ingerowania w działalność instytucji rządowych (na co przeznaczone są pieniądze płynące z podatku i czy są one efektywnie wykorzystywane).

Doświadczenia węgierskie¹⁴ (gdzie od 1 I 1988 r. realizowana jest reforma podatkowa) wskazują na to, że wprowadzenie podatku od dochodów osobistych ludności, w sytuacji gdy społeczeństwo odzwyczaiło się od płacenia podatków bezpośrednio obciążających jego dochody, jest zadaniem bardzo trudnym. Wymaga to dobrego przygotowania zarówno służb pracowniczych, jak i całego społeczeństwa. Najważniejszą jednak sprawą jest kompleksowość reformy finansowej w gospodarce - a więc nie tylko wprowadzenie podatku od dochodów ludności, ale także zreformowanie opodatkowania przedsiębiorstw oraz zasada kształtowania dóbr konsumpcyjnych (w postaci np. zmodyfikowania podatku obrotowego lub wprowadzenia podatku od wartości dodanej).

Podatek od dochodów osobistych ludności powinien bazować na zasadach, które zostaną przez społeczeństwo zaakceptowane. Biorąc to pod uwagę system ten powinien opierać się przede wszystkim na następujących zasadach:

1) Tworzenie bodźców do przedsiębiorczości - obciążenia podatkowe powinny być ustalone na realistycznym poziomie, tzn. pro-

¹⁴ A. K r a j e w s k a, Reforma podatkowa na Węgrzech, raport z badań C.P.B.P. 08.01.4., Łódź 1988.

gresja powinna być utrzymana w "przyswoitych" granicach nie zniechęcających pracowników do inicjatywy i przedsiębiorczości;

2) Sprawiedliwość - opodatkowanie powinno brać pod uwagę potrzeby rodziny i aspekty społeczne.

3) Wiarygodność i słuszność - oszacowanie dochodów osobistych powinno być kompletne, dokładne i właściwe. Opodatkowanie powinno mieć charakter powszechny i jednolity.

4) Prostota i jasność zasad opodatkowania.

5) Podatek nie powinien obniżać dochodów osiąganych w momencie wprowadzenia opodatkowania. Będzie to wymagało wprowadzenia kategorii "płacy brutto" czyli powiększenia płac netto o kwotę podatku, którą pracownik powinien zapłacić zgodnie z obowiązującymi zasadami opodatkowania. Źródłem zwiększenia kwoty brutto byłby dla przedsiębiorstw obecny podatek od płac.

4. Dylematy polityki dochodowej

Uwzględniając aktualne społeczne, polityczne i ekonomiczne uwarunkowania, a także dylematy przed jakimi stoi polityka dochodowa w Polsce można sformułować następujące kierunki pożądanych zmian:

1) Polityka płac powinna prowadzić do wyraźniejszego uzależnienia wynagrodzeń od efektów pracy oraz do tworzenia agresywnej motywacji materialnej dla grup najbardziej zaangażowanych w działania proefektywnościowe, proinnowacyjne i proeksportowe.

2) Należy odchodzić od elementów socjalnych w polityce płac. Polityka dochodowa powinna być w większym stopniu nastawiona na realizację funkcji bodźcowej i funkcji równoważenia rynku dóbr konsumpcyjnych niż na realizację funkcji socjalnych.

3) Należy przyjąć zasadę, iż zabezpieczenie grup najsłabszych ekonomicznie nie może odbywać się kosztem ograniczania środków na wynagrodzenia. Dążenie do zahamowania spadku udziału płac w dochodach ludności wymaga prowadzenia bardziej selektywnej polityki świadczeń społecznych oraz obniżenia progu bezpieczeństwa socjalnego (ograniczenie się do pomocy socjalnej przede wszystkim

ludziom chorym i starym, znajdującym się w bardzo trudnych warunkach).

4) W celu załagodzenia ujemnych społecznych skutków dużego zróżnicowania płac wywołanego konsekwentną realizacją zasady podziału według pracy w mechanizmie kreowania dochodów ludności należy uwzględnić pewne rozwiązania, które pozwoliłyby zabezpieczyć nieobniżanie się dochodów najsłabszych ekonomicznie grup ludności. Może to dokonywać się np.:

a) poprzez rozbudowany system zasiłków rodzinnych (zróżnicowanych w zależności od poziomu dochodu na 1 członka rodziny) pomocy stypendialnej, zapomóg itp.;

b) otoczenie selektywną opieką socjalną (świadczenia w naturze finansowane z budżetu centralnego lub z funduszy socjalnych przedsiębiorstw) grup społecznych, których niskie dochody (wynikające z sytuacji losowych lub rodzinnych) utrudniają zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych;

c) wprowadzenie obowiązkowej indeksacji płac, która będzie chroniła grupy ludności o najniższych dochodach przed skutkami wysokiej inflacji;

d) utrzymanie socjalnych kryteriów w ustalaniu cen najważniejszych artykułów zaspokajających podstawowe potrzeby bytowe najuboższych grup społecznych;

e) stworzenie możliwości uzyskania dodatkowych zarobków w miejscu pracy (zespoły gospodarcze, godziny nadliczbowe - jednak bez stosowania tak korzystnych współczynników przeliczeniowych, jak obecnie) lub poza miejscem pracy (rozwijanie chałupnictwa, punktów usługowych przyjmujących pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy itp.).

5) Jako podstawowe narzędzia polityki dochodowej sprzyjające przyspieszaniu procesu dochodzenia do równowagi uznać należy:

a) opodatkowanie dochodów ludności (spośród różnych możliwości opodatkowania dochodów za najwłaściwsze narzędzie uważamy podatek od dochodu na 1 członka rodziny, gdyż podatek ten ułatwia sterowanie zróżnicowaniem sytuacji dochodowej ludności nie tylko w układach pionowych, ale i poziomych, a także w układzie międzysektorowym);

b) ewidencję pełnych dochodów ludności pochodzących z róż-

nych źródeł w celu prowadzenia bardziej selektywnej polityki socjalnej;

c) stosowanie wobec części dóbr konsumpcyjnych luksusowych i z importu cen drenażowych (zawierających wysoki podatek obrotowy);

d) podniesienie i urealnienie stopy procentowej na wkłady oszczędnościowe lokowane w PKO, rozpisanie pożyczek państwowych, obligacji itp.;

e) propagowanie udziału pracowników w finansowaniu działalności rozwojowej przedsiębiorstw (akcje pracownicze);

f) zmiany systemu emerytalnego polegające na zwiększonym udziale bieżących dochodów pracowników w finansowaniu przyszłych emerytur i rent.

Anna Krajewska

FUNCTIONS AND INSTRUMENTS OF THE INCOME POLICY

Taking into account the situation in Poland's economy the income policy should be focussed on realization of the following functions in the coming years: 1) restoring economic equilibrium 2) stimulating all activities aimed at increased effectiveness; 3) safeguarding the most important welfare issues. The first function is the most significant, because it largely determines accomplishment of the remaining functions. The most important directions in a desirable evolution of the income policy should be considered; increased differentiation of wages, adoption of a more selective policy of distributing welfare benefirs, and imposition of taxes on personal incomes of the population.