

**UNIWERSYTET EKONOMICZNY W POZNANIU**

**Wydział Ekonomii**

**Bartosz Godziszewski**

**ROLA POLITYKI DOCHODOWEJ W GOSPODARKACH  
RYNKOWYCH I W POLSCE OKRESU TRANSFORMACJI**

**Praca doktorska**

**Promotor: prof. dr hab. Ryszard Barczyk, prof. zw. UEP**

**Katedra Koniunktury Gospodarczej**

**Poznań 2009**

## Spis Treści

<b>Wstęp.....</b>	<b>4</b>
.	
<b>Rozdział I</b>	
<b>Interpretacja teoretycznych podstaw polityki dochodowej w głównych nurtach współczesnej ekonomii.....</b>	<b>10</b>
1.Pojęcie i zakres polityki dochodowej.....	10
2.Polityka dochodowa w wybranych nurtach ekonomii.....	20
2.1.Polityka dochodowa w ekonomii monetarystycznej.....	22
2.2.Polityka dochodowa w ekonomii keynesowskiej.....	26
2.2.1. Teoretyczne koncepcje polityki dochodowej MAP I TIP.....	27
2.2.2. Teoria płacy proefektywnościowej.....	36
2.2.3. Teorie niepisanych kontraktów i problemy asymetrii na rynku.....	39
2.2.4. Koncepcja Insider-Outsider.....	42
3. Polityka dochodowa a teoria ekonomii-próba posumowania.....	45
<b>Rozdział II</b>	
<b>Cele i instrumenty polityki dochodowej w gospodarce rynkowej.....</b>	<b>49</b>
1.Cele polityki dochodowej w systemie celów polityki makroekonomicznej.....	49
2.Klasyfikacja instrumentów polityki dochodowej.....	54
3.Instrumenty polityki dochodowej i ich oddziaływanie na poszczególne sfery gospodarki.....	65
3.1.Instrumenty polityki dochodowej w procesie oddziaływania na wielkości pieniężne...	66
3.2. Rola polityki dochodowej w kształtowaniu wielkości realnych.....	73
4.Ocena instrumentów polityki dochodowej.....	83

## **Rozdział III**

<b>Cele, instrumenty i efekty polityki dochodowej w wybranych krajach.....</b>	<b>88</b>
1.Przesłanki wyboru analizowanych gospodarek.....	88
2. Polityka dochodowa w niemieckim modelu gospodarki rynkowej.....	91
3. Polityka dochodowa w USA.....	101
4. Polityka dochodowa w krajach latynoamerykańskich i w Izraelu.....	111
4.1. Program stabilizacyjny w Chile w pierwszej połowie lat 70. XX wieku.....	112
4.2. Programy stabilizacyjne w Brazylii z lat 1965 i 1985.....	115
4.3. Działania stabilizacyjne w Argentynie-Austral Plan.....	119
4.4. Program stabilizacyjny w Izraelu w latach 80. XX wieku.....	120
5. Szwecja jako przykład „welfare state”.....	124
6. Ocena polityki dochodowej w świetle doświadczeń analizowanych krajów.....	129

## **Rozdział IV**

<b>Polityka dochodowa jako element polityki makroekonomicznej w Polsce w okresie transformacji.....</b>	<b>132</b>
1.Warunki wdrażania programu stabilizacyjnego w Polsce na początku lat 90. XX wieku.....	133
1.1.Ogólna charakterystyka gospodarki polskiej w okresie przełomu systemowego.....	133
1.2.Polityka dochodowa oraz system emerytalno-rentowy w okresie PRL.....	137
2.Cele i instrumenty polityki dochodowej wykorzystywane w okresie transformacji gospodarczej w Polsce.....	144
2.1. Program stabilizacyjny z początku lat 90. XX wieku.....	146

2.2. Podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń.....	153
2.3. Ewolucja podatku dochodowego od osób fizycznych.....	156
2.4. Podatek dochodowy od osób prawnych.....	159
2.5. Podatek od dochodów kapitałowych.....	161
2.6. System emerytalno-rentowy jako element polityki dochodowej.....	162
3. Konsekwencje polityki dochodowej i jej rola w Polsce.....	172

## **Rozdział V**

<b>Empiryczna analiza polityki dochodowej w Polsce w okresie transformacji .....</b>	<b>175</b>
1. Charakterystyka szeregów czasowych wykorzystanych w analizach.....	176
2. Dynamika i struktura głównych wskaźników odzwierciedlających dochody.....	180
2.1. Kształtowanie się przeciętnego wynagrodzenia, zatrudnienia i wydajności pracy.....	181
2.2. Zmiany wysokości świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych oraz liczby świadczeniobiorców.....	187
2.3. Relacje pomiędzy zmianami wynagrodzeń i świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej.....	191
3. Podatki dochodowe w systemie polityki dochodowej w Polsce.....	193
4. Znaczenie polityki dochodowej gospodarce polskiej .....	206
4.1. Wpływ dochodów z tytułu podatków dochodowych oraz wynagrodzeń i świadczeń na sytuację na rynku pracy i na wzrost gospodarczy.....	206
4.2. Analiza wpływu instrumentów polityki dochodowej na procesy inflacyjne i deficyt budżetowy.....	219
5. Konsekwencje ekonomiczne i społeczne polityki dochodowej.....	228

<b>Zakończenie.....</b>	<b>236</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>243</b>
<b>Spis schematów, tabel i wykresów.....</b>	<b>256</b>

## **Wstęp**

Polityka dochodowa odgrywa istotną rolę we współczesnej ekonomii, przede wszystkim jako narzędzie stabilizacji koniunktury gospodarczej. Jej problematyka jest szeroko omówiona w odniesieniu do rozwiniętych gospodarek rynkowych. Pierwsze koncepcje rozwijane jeszcze w latach 70. XX wieku były ważnym elementem polityki gospodarczej. W pierwotnej wersji politykę tę sprowadzano do narzędzi mających na celu kontrolę cen i płac. Nie wolno jednak zapominać, że dyskusja ta toczyła się w kręgu ekonomistów amerykańskich, którzy opierali swoje rozważania o zachowania dotyczące gospodarki Stanów Zjednoczonych, która charakteryzowała się względnie niskim udziałem redystrybucji budżetowej. W odniesieniu od Europy, gdzie system pomocy państwa jest dużo bardziej rozbudowany, a zachowania ekonomiczne w większym stopniu zależą od skali zabezpieczenia socjalnego, polityka dochodowa odnosi się nie tylko do regulacji cen i płac, ale również do systemu świadczeń społecznych, a w szczególności systemu emerytalnego. Taka interpretacja polityki dochodowej nie występuje w jej pierwotnej koncepcji, a z perspektywy kształtowania proporcji makroekonomicznych, szczególnie gospodarki transformującej się, jest bardzo istotna. Gospodarka polska w okresie transformacji jest szczególnym przypadkiem stosowania narzędzi polityki dochodowej. W Polsce realizowano pełne spektrum celów polityki dochodowej. W początkowym okresie transformacji polityka ta miała stabilizacyjny charakter i była ukierunkowana na ograniczanie inflacyjnego wzrostu płac. W trakcie całego okresu transformacji służyła ona również osiągnięciu celów społecznych, polegających na redukcji podaży pracy poprzez gwarantowanie różnego rodzaju świadczeń społecznych.

Problematyka rozprawy jest również ważna ze względów praktycznych. Po pierwsze, polityka dochodowa miała na celu ograniczanie inflacji w warunkach spadku bezrobocia. W dysertacji przeprowadzono analizę wybranych gospodarek, w których stosowano narzędzia kontroli cen i płac. Po drugie, polityka dochodowa była istotnym elementem programu stabilizacji ekonomicznej w Polsce. Co ważniejsze stosowano ją zarówno do walki z inflacją, jak i do ograniczania podaży pracy w celu redukcji bezrobocia. Podjęcie teoretycznej i empirycznej analizy roli polityki dochodowej jest uzasadnione przez dwie ważne przesłanki. Pierwszą z nich jest stosunkowo skromna obecność tego zagadnienia w polskiej literaturze ekonomicznej.

Drugim czynnikiem uzasadniającym podjęcie tego tematu była chęć uporządkowania pojęcia, zakresu a przede wszystkim konsekwencji polityki dochodowej.

Głównym celem pracy jest ocena zakresu stosowania i konsekwencji polityki dochodowej w gospodarkach rynkowych oraz w systemie okresu transformacji ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Problematyka pracy dotyczy polityki dochodowej w dwóch aspektach: stabilizacyjnym i społecznym. Zagadnienia te są bardzo istotne, ze względu na to, że do dzisiaj trwają spory wśród ekonomistów, związane z problemami transformacji w naszym kraju, a w szczególności tego czy jej koszty społeczne nie były zbyt wysokie. Z drugiej strony część osób krytykuje politykę gospodarczą jako zbyt konserwatywną i nie do końca konsekwentną. Bardzo dużo uwagi poświęca się polityce monetarnej i budżetowej, natomiast zagadnienie węższe, jakim jest polityka dochodowa jest nieco zaniedbywane, a w kraju o dużej stopie redystrybucji, jakim jest Polska odgrywa ono poważną rolę.

W pracy przyjęto i zweryfikowano następujące hipotezy badawcze:

- 1) Polityka dochodowa w większości krajów o gospodarce rynkowej ma niewielki wpływ na stabilizację makroekonomiczną i nie pozwala na trwałe ograniczenie procesów inflacyjnych;
- 2) Polityka dochodowa realizowana w gospodarce polskiej w okresie transformacji ma szersze cele niż stabilizacja makroekonomiczna, gdyż ma ona również służyć osiągnięciu celów społecznych;
- 3) Polityka dochodowa prowadzona w okresie transformacji w Polsce determinuje wzrost gospodarczy i procesy inflacyjne, oraz powoduje deformacje rynku pracy, polegające na zastępowaniu dochodów z pracy dochodami ze świadczeń społecznych, w tym szczególnie świadczeniami przyznawanymi na długi okres. Może to przyczyniać się do zwiększenia deficytu budżetowego.

W tym kontekście warto przyjrzeć się poszczególnym celom polityki dochodowej, a także przeanalizować skutki jej oddziaływania na gospodarkę. Polityka dochodowa dysponuje różnorodnymi narzędziami kształtowania dochodów ludności oraz przedsiębiorstw. Przedmiotem oddziaływania mogą być zarówno z dochody pracy jaki i pozapłacowe. Pozwala to rządowi nie tylko osiągać cele społeczne, takie jak

zapobieganie ubóstwu czy nadmiernej stratyfikacji społecznej, ale również pośrednio wpływać na popyt, co ma niebagatelne znaczenie w okresie krótkim i średnim.

Przedmiotem analiz przeprowadzonych w rozprawie jest polityka dochodowa, której definicja jest znacznie pojemniejsza niż zaproponowana przez jej twórców. Pierwotnie bowiem politykę dochodową traktowano jako ogół narzędzi, które poprzez kontrolę cen i płac nie dopuszczały do wzrostu cen. W tym ujęciu polityka dochodowa była traktowana jedynie jako efektywne narzędzie ograniczania inflacji, którego stosowanie nie prowadziło do wzrostu bezrobocia i ograniczania produkcji. Badania literaturowe pokazały jednak, że wielu autorów jako cele polityki dochodowej wskazuje na osiągnięcie minimalnego poziomu życia, czy też sprawiedliwości społecznej. Dlatego w pracy przyjęto definicję polityki dochodowej, którą należy rozumieć jako całość działań podmiotów publicznych, zarówno bezpośrednich jak i pośrednich, mających na celu kształtowanie dochodów płacowych i pozapłacowych, podmiotów gospodarczych, niezależnie od celu jaki ma być za jej pomocą osiągnięty. Taka definicja uzasadnia ujęcie w ramach analizy systemu emerytalno-rentowego, którego rola w kształtowaniu dochodów ludności w gospodarce polskiej była przez cały okres transformacji bardzo istotna. Jest to tym bardziej istotne, że polityka w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych była w dużo większym stopniu niż w innych krajach ukierunkowana na redukcję podaży siły roboczej, co miało niebagatelny wpływ na sytuację gospodarczą w Polsce po 1990 roku.

Zakres czasowy badań można podzielić na dwa podokresy. Pierwszy obejmuje okres 1995 - 2008. Wynika on z dostępności do porównywalnych i wiarygodnych danych statystycznych. Zakres drugi sięga lat 80. XX i stanowi podbudowę analiz empirycznych przeprowadzonych dla zakresu głównego. Zakres ten odnosi się także do gospodarek rynkowych, w okresie stosowania polityki dochodowej.

Zakres przestrzenny analiz można podzielić na obszary. Główny zakres przestrzenny obejmuje Polskę. Ponadto w pracy badano: USA, Niemcy, Izrael, Chile, Argentynę, Brazylię i Szwecję. Dobór krajów nie jest przypadkowy. Zostały one wyselekcjonowane w taki sposób aby w pełni pokazać spektrum celów i narzędzi polityki dochodowej. Analizie poddano zarówno kraje, w których polityka dochodowa miała stricte dyskrejonalny charakter czyli USA, Izrael, Chile, Argentyna i Brazylia, ukierunkowany na krótko i średniokresową stabilizację poziomu cen, przy



zachowaniu wysokiego poziomu zatrudnienia, jak i Niemcy oraz Szwecję gdzie polityka dochodowa ma szerszy charakter, niż w przypadku pozostałych krajów, a jej stosowanie wynikało z koncepcji przyjętego systemu społecznego, a nie tylko z krótkookresowych celów stabilizacyjnych .

Dokonany wybór zakresu czasowego i przestrzennego badań był podyktowany chęcią analizy polityki dochodowej na świecie, a jednocześnie próbą oceny na tym tle polityki prowadzonej w gospodarce polskiej w okresie transformacji.

Rozprawa ma charakter teoretyczno-empiryczny i składa się z pięciu rozdziałów. Dwa pierwsze stanowią część teoretyczną, a rozdziały od trzeciego do piątego zawierają część empiryczną.

W rozdziale pierwszym przedstawiono definicje oraz teoretyczne podstawy polityki dochodowej w wybranych nurtach ekonomii. W rozważaniach uwzględniono dwie szkoły ekonomii głównego nurtu: monetaryzm i ekonomię keynesowską. Polityka dochodowa pomimo faktu, że bazuje głównie na keynesowskiej interpretacji rzeczywistości gospodarczej, jest również akceptowana jako narzędzie wpływania na oczekiwania inflacyjne w ekonomii monetarnej. W rozdziale tym zaproponowano również definicję polityki dochodowej, którą przyjęto dla potrzeb dalszych rozważań. Jest to bardzo istotne, ze względu na liczbę celów jakie mogą być dzięki niej osiągnęte. Istotnym elementem rozdziału są również teorie mikroekonomiczne, które wprawdzie nie odnoszą się bezpośrednio do polityki dochodowej, prowadzonej na poziomie makroekonomicznym, jednak przedstawione w nich mechanizmy kształtowania wynagrodzeń nie mogą być pominięte przez polityków gospodarczych, odpowiedzialnych za działania na szczeblu całej gospodarki.

W rozdziale drugim zawarto analizę celów oraz klasyfikację instrumentów polityki dochodowej wraz ze sposobem ich oddziaływania na poszczególne sfery gospodarki (pieniężną i realną). Narzędzia te podzielone zostały na fiskalne i нефiskalne oraz na pośrednie i bezpośrednie. Przeprowadzono ocenę poszczególnych instrumentów i możliwych konsekwencji ich stosowania. Wskazano również jakie warunki muszą być spełnione aby możliwe było efektywne wykorzystanie narzędzi polityki dochodowej, zarówno w celach stabilizacyjnych jak i społecznych.

Rozdział trzeci analizuje problematykę zastosowań polityki dochodowej w wybranych gospodarkach rynkowych i ocenę konsekwencji jej oddziaływania. W pierwszej kolejności omówiono politykę dochodową w niemieckim modelu gospodarki rynkowej. W ramach dalszych prac zaprezentowano szczegółowo program stabilizacyjny, wprowadzony w Stanach Zjednoczonych przez administrację R. Nixona w pierwszej połowie lat 70. XX wieku. W następnej kolejności przedstawiono tzw. heterodoksyjne programy stabilizacyjne w krajach latynoamerykańskich i w Izraelu. Na końcu rozdziału przedstawiono politykę dochodową w szwedzkim modelu gospodarki rynkowej oraz podjęto próbę jej oceny poprzez pryzmat osiągniętych wyników praktycznych.

Rozdział czwarty obejmuje zagadnienia związane z analizą i wykorzystaniem poszczególnych narzędzi dochodowych w procesie transformacji gospodarczej w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na podatki od osób fizycznych i podatki od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, które były najważniejszym elementem polityki dochodowej. Dużo uwagi poświęcono również systemowi emerytalno-rentowemu, który stanowił bardzo istotny element kształtowania dochodów w Polsce. Rozważania dotyczące systemu emerytalnego i jego specyficznej roli obejmują znacznie szerszy horyzont czasowy niż okres transformacji. Wynika to z faktu, że stosowanie emerytur i rent w celu redukcji podaży pracy ma w polskiej gospodarce bardzo długą historię, a początków takiego stanu rzeczy należy szukać w latach 70. XX wieku. Decyzje podjęte przez administrację w późniejszym okresie, szczególnie w pierwszej połowie lat 80. XX wieku, do dzisiaj mają poważny wpływ zarówno na sytuację finansów publicznych, jak i wzrost gospodarczy oraz sytuację na rynku pracy.

W rozdziale piątym przedstawiono wyniki empirycznych analiz kształtowania się głównych wskaźników odzwierciedlających dochody oraz relacje między nimi, a także wpływ polityki dochodowej na kształtowanie procesów inflacyjnych, wielkość deficytu budżetowego, wzrost gospodarczy oraz sytuację na rynku pracy. Badano w nim elementy polityki dochodowej zarówno z perspektywy celów stabilizacyjnych jak i społecznych. Oceniono możliwości stabilizacji cen za pomocą podatków dochodowych z jednej strony oraz wpływ działania systemu emerytalno-rentowego na kształtowanie się stopy bezrobocia z drugiej. Zbadano także wpływ podatków dochodowych na sytuację na rynku pracy.

Ostatnią częścią pracy jest zakończenie, w którym sformułowano najważniejsze wnioski i zalecenia praktyczne wynikające z rozważań zawartych w dysertacji. Przedstawiono w nim również wyniki weryfikacji poszczególnych hipotez badawczych.

W pracy wykorzystano dwie metody badawcze. W części teoretycznej pracy oraz rozdziałach dotyczących wybranych krajów i polityki dochodowej w Polsce oparto się na metodzie dedukcji. Na bazie analiz 170 książek, artykułów oraz aktów normatywnych, głównie anglojęzycznych, poświęconych zarówno teorii jak i zastosowaniom polityki dochodowej opracowano definicję tej polityki, którą następnie odniesiono do badanych gospodarek. Wyniki uzyskane w wyniku przeprowadzonej analizy przyczynowo-skutkowej posłużyły do oceny celów i efektów tej polityki w gospodarce polskiej. Analizy ilościowe wykonane w pracy opierały się na danych pochodzących z publikacji Biuletynów Statystycznych GUS. Wykorzystane w rozprawie modele ekonometryczne bazowały na równaniach z jedną zmienną objaśniającą. Zrezygnowano z budowy bardziej skomplikowanych modeli ze względu na wspomniane problemy z materiałem statystycznym.

## Rozdział I

### **Interpretacja teoretycznych podstaw polityki dochodowej w głównych nurtach współczesnej ekonomii**

W rozdziale poniższym zostaną omówione podstawowe definicje oraz interpretacja idei polityki dochodowej w wybranych szkołach myśli ekonomicznej. Głównym celem rozdziału jest systematyzacja definicji oraz wskazanie podstaw w teorii ekonomii, które uzasadniają sensowność regulacji dochodów jako elementu stabilizacji gospodarczej. Należy dodać, że przytoczone definicje polityki dochodowej jako narzędzia regulacyjnego są dużo szersze niż te, które spotyka się we współczesnej teorii ekonomii. Teoretycy traktują ją bowiem głównie jako narzędzie mające na celu ograniczenie inflacji, którego główną zaletą jest brak negatywnych skutków dla rynku pracy, jak i wzrostu gospodarczego. Tymczasem we współczesnych systemach społeczno- ekonomicznych z aktywną obecnością państwa w gospodarce (w zależności od charakterystyki danej gospodarki udział instytucji państwowych w sferze regulacji jest różny, natomiast we wszystkich liczących się gospodarkach jest on znaczny) bardzo ważną rolę odgrywają kwestie społeczne, które mają duży wpływ na kształtowanie polityki gospodarczej przez władze. Wydaje się zatem, że rozważania dotyczące polityki dochodowej nie powinny się ograniczać jedynie do analizy jej jako narzędzia wspomagającego stabilizowanie cen, ale zwracać powinny również uwagę na jej aspekty społeczne, takie jak zagwarantowanie odpowiedniego poziomu dochodów, czy niedopuszczanie do nadmiernego rozwarstwienia społecznego, które ma zazwyczaj negatywne skutki dla stabilnego wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie.

#### **1. Pojęcie i zakres polityki dochodowej**

Problematyka polityki dochodowej jako elementu oddziaływania przez władze na sferę gospodarczą jest zagadnieniem budzącym szerokie dyskusje wśród ekonomistów. W zależności od prezentowanego podejścia są w mniejszym lub większym stopniu zwolennikami albo przeciwnikami kształtowania sfery dochodowej poprzez władze publiczne. Jednak zajęcie określonego stanowiska w tej sprawie wymaga przyjęcia pewnych założeń dotyczących sposobu funkcjonowania

gospodarki, na podstawie których możliwe będzie prowadzenie merytorycznej dyskusji na temat celowości sterowania dochodami. W poniższej części podjęta zostanie próba przedstawienia teoretycznych podstaw polityki dochodowej w interpretacji wybranych nurtów ekonomii. Zadanie to jest stosunkowo trudne z kilku względów. Po pierwsze, w literaturze ekonomicznej pojęcie polityki dochodowej sensu stricto jest analizowane w wąskim zakresie, a podawane definicje można interpretować w bardzo różny sposób. Wynika to z szerokiego postrzegania tego zagadnienia, co można stwierdzić na podstawie analizy jego definicji. Drugim poważnym utrudnieniem jest fakt, że problematyka dochodów jest ściśle powiązana z zagadnieniami własności, więc siłą rzeczy przy analizie zjawisk związanych z podziałem dochodów, który jest przedmiotem oddziaływania polityki dochodowej, bardzo trudno jest uciec od wątków filozoficzno-społecznych, skupiających się na pojęciu sprawiedliwości, równości itp. Wreszcie, ostatnim ważnym zagadnieniem, w pewnym sensie powiązonym z elementami sprawiedliwości, jest nakładanie się sfery gospodarczej i politycznej, co sprawia, że problemy te są elementem ciągłej gry wyborczej. Jednocześnie powoduje to, że bardzo trudno jest wyznaczyć cele i sposób realizacji polityki dochodowej, zwłaszcza w krajach transformujących się. Wynika to między innymi z braku spójnej wizji polityki gospodarczej, realizowanej przez kolejne ekipy rządzące.

Zanim jednak przeprowadzona zostanie analiza poszczególnych szkół niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia polityki dochodowej, które będzie można w sposób nie budzący wątpliwości odnieść zarówno do teorii jak i praktyki gospodarczej. Intuicyjnie można wywnioskować, że polityka ta dysponuje różnorodnymi narzędziami kształtowania dochodów ludności i to zarówno dochodów z pracy jak i pozapłacowymi (różnego rodzaju transfery socjalne, czy dochody kapitałowe). Pozwala ona nie tylko osiągać cele społeczne, takie jak zapobieganie ubóstwu czy nadmiernej stratyfikacji społecznej, ale również pośrednio wpływać na popyt, co ma niebagatelne znaczenie przy stabilizowaniu koniunktury.

S. Kessler stwierdza, powołując się na prace J. Robinsona, że w literaturze nie ma jednoznacznie sformułowanej definicji polityki dochodowej. Można jednak mówić

o niej gdy prowadzona przez władze polityka gospodarcza spełnia jednocześnie trzy warunki :<sup>1</sup>

- polityka jest skierowana na bezpośrednie oddziaływanie na dochody;
- muszą istnieć procedury i środki, które pozwalają na stosowanie tej polityki;
- musi istnieć uzasadniony interes publiczny, który usprawiedliwia ingerowanie w dochody.

Można odróżnić zatem politykę dochodową kształtującą dochody w sposób bezpośredni od pośrednich prób osiągnięcia danego podziału dochodów za pomocą narzędzi, które zalicza do polityki fiskalnej lub monetarnej.

Jednym z głównych twórców idei polityki dochodowej jest brytyjski ekonomista R.Layard, który postulował jej wykorzystanie do stabilizowania sytuacji na rynku pracy. Wychodził on z założenia, że polityka ta jest bardzo efektywna w zapobieganiu zróżnicowania dochodów i w kształtowaniu ich w taki sposób, aby płace osób o niższych wynagrodzeniach rosły szybciej niż tych, którzy znajdują się w wyższych przedziałach dochodów.<sup>2</sup> Autor podkreśla jej bardzo ważną zaletę jaką jest możliwość zwiększenia społecznej akceptacji dla polityki antyinflacyjnej.<sup>3</sup>

Nieco inaczej akcenty polityki dochodowej przedstawia C. R. Bean. Podkreśla on, że choć polityka dochodowa jest postrzegana głównie jako narzędzie walki z inflacją, to należy ją traktować raczej jako działanie służące kształtowaniu dochodów płacowych, mające na celu zapobiegać nadmiernemu wzrostowi płac, i w ten sposób prowadzić do zmniejszenia stopy bezrobocia równowagi<sup>4</sup>. Traktuje on zatem politykę dochodową jako element działań stabilizacyjnych na rynku pracy. Jednocześnie zauważa, że krótkookresowa polityka dochodowa może efektywnie stymulować wzrost globalnego popytu.

Trzeba dodać, że polityka ta może oddziaływać bezpośrednio na dochody poprzez ich kształtowanie za pomocą podatków oraz transferów, kierowanych do konkretnych osób spełniających dane kryteria ustawowe, jak też pośrednio poprzez

---

<sup>1</sup> S. Kessler, Incomes Policy, „British Journal of Industrial Relations” , vol .32, no 2, June 1994, s.181.

<sup>2</sup> O. Ashenfelter, R. Layard , Incomes policy and wage differentials , „Economica”, May 1983, s.127.

<sup>3</sup> Ibidem. s.139.

<sup>4</sup> Ch. R. Bean, The role of demand policies in reducing unemployment, [w]: Unemployment policy: government options for the labor market, ed. D. Snower , G. de la Dehesa, Cambridge University Press, 1997, s. 103 .

subsydiowanie różnego rodzaju usług publicznych, co oczywiście zwiększa możliwości konsumpcyjne poszczególnych podmiotów. Wreszcie można jako narzędzia polityki dochodowej potraktować politykę pieniężną, zwłaszcza stopy procentowe. Powołując się na pracę S. Borkowskiej politykę dochodową można postrzegać trójaspektowo:<sup>5</sup>

- jako regulacje mające zapobiegać proinflacyjnemu wzrostowi płac;
- zapobieganie nadmiernej stratyfikacji społecznej;
- zagwarantowanie pewnego minimum socjalnego (szczególnie chodzi tu o płacę minimalną).

Na podstawie tych kilku definicji można powiedzieć, że oddziaływanie polityki dochodowej na gospodarkę może być trudne do zmierzenia, ze względu na jej złożoność. Zaprezentowane wyżej podejścia akcentują raczej społeczne aspekty kształtowania dochodów, które nie przez wszystkich są postrzegane jako najważniejsze.

Inne ujęcie kładzie nacisk na aspekt ekonomiczny polityki dochodowej, który zakłada, że dochody zarówno płacowe jak i pozapłacowe, mają pośredni wpływ na wielkość popytu globalnego i wszystkie kategorie wiążące się z równowagą makroekonomiczną w krótkim i średnim okresie.<sup>6</sup> Przekłada się to na wzrost gospodarczy, globalne koszty czy inflację. Zatem akcentowane jest tu stabilizacyjne działanie polityki dochodowej.

Podobne podejście do polityki dochodowej proponuje J. Adam, który definiuje ją jako: *„Wszelkie instytucje zmierzające do bezpośredniego sterowania zmianami płac w celu tłumienia inflacji lub zapobiegania jej powstawaniu. Jej głównym celem jest stabilność cen. Ważną rolę odgrywa również gdy trzeba zapobiegać powstawaniu oczekiwanej inflacyjnych. Nie powoduje ona konieczności stosowania metod, które powodują powstawanie bezrobocia.”*<sup>7</sup>

Jak widać na przykładzie tej definicji jej autor również kładzie duży nacisk na stabilizacyjne aspekty oddziaływania, ale podkreśla, że jest ona stosowana w

---

<sup>5</sup> S. Borkowska, System wynagrodzeń w skali makro, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, z. 10, Warszawa 1991, s.58.

<sup>6</sup> R. Barczyk, Teoria i praktyka polityki antycyklicznej, AE Poznań 2004, s.207.

<sup>7</sup> J. Adam, Inflacja a bezrobocie. „Ekonomista” nr 4-6, 1991, s. 499.

sytuacji gdy dąży się do ograniczenia bezrobocia, a przynajmniej zapobiegania jego wzrostowi.

Bardzo interesujące ujęcie polityki dochodowej przedstawia J. Meller w pracy z 1992 roku. Prezentuje on kilka bardzo istotnych przesłanek uzasadniających konieczność stosowania polityki wynagrodzeń w wymiarze makroekonomicznym. Autor ten zwraca uwagę na liczne niedoskonałości wynikające z funkcjonowania gospodarki rynkowej, istotne z punktu widzenia polityki dochodowej. Celem polityki dochodowej, jest zwalczenie bądź ograniczenie negatywnych skutków tych niedoskonałości w zakłócaniu stanu równowagi. Katalog tych zadań i przyczyn, które uzasadniają sensowność oddziaływania na dochody jest bardzo szeroki i obejmuje:<sup>8</sup>

- zapobieganie nadmiernemu wzrostowi wynagrodzeń, przekraczającemu przyrost wydajności pracy. Powoduje on powstawanie zjawisk inflacyjnych, które z oczywistych względów są niekorzystne;
- konieczność dbania o uczciwą konkurencję na rynku. W sytuacji pojawienia się bowiem presji na rynku pracy część pracodawców może dążyć do poprawienia konkurencyjności cenowej swych produktów kosztem pracowników;
- tworzenie warunków dla godziwego wynagradzania pracowników i ich rodzin, tak aby byli oni w stanie zaspokoić swoje potrzeby konsumpcyjne. W dłuższym okresie brak godziwych wynagrodzeń może doprowadzić, nawet w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, do konfliktów na linii pracownicy przedsiębiorcy, które nie służą rozwojowi gospodarczemu;
- zapewnienie odpowiedniej chłonności rynku wewnętrznego. Wpływa ona bowiem na stan ogólnej koniunktury i może mieć znacznie stabilizacyjne;
- zapewnienie i utrzymanie zrównoważonych relacji pomiędzy wzrostem wydajności pracy a płacami postrzeganymi poprzez pryzmat zachowania równowagi płatniczej w obrotach z zagranicą;
- niedopuszczanie do zbyt wysokiego wzrostu wynagrodzeń, gdyż wynagrodzenie jest kosztem pracy, zbyt duża dynamika ich wzrostu może bowiem prowadzić do zmniejszenia tempa tworzenia nowych miejsc pracy;

---

<sup>8</sup> J. Meller, Makroekonomiczna polityka wynagrodzeń w gospodarce rynkowej, „Praca i Zabezpieczenie społeczne”, nr 10/11 1992, s.8.



- ograniczanie rażącej dysproporcji w wynagrodzeniach wypłacanych osobom zatrudnionych na podobnych stanowiskach pracy, gdyż może to prowadzić do frustracji i przyczyniać się do niepotrzebnych migracji na rynku pracy.

Autor podchodzi do polityki dochodowej w sposób bardzo kompleksowy, podkreślając nie tylko jej społeczne aspekty, ale również działania stabilizacyjne w szerokim zakresie. Odnoszą się one bowiem nie tylko do stabilizowania koniunktury gospodarczej w wymiarze wewnętrznym, ale także w odniesieniu do wymiany handlowej z zagranicą. Podejście to pokazuje wielość zadań jakie można postawić przed polityką dochodową.

Jeszcze szersze rozumienie polityki dochodowej można zauważyć w podejściu B. Szopy. Traktuje się tu politykę dochodową dwuaspektowo<sup>9</sup>. Z jednej strony mówi się o mechanizmach kształtujących dochody, a z drugiej o formowaniu poziomu i relacji cen oraz podatków wpływających na sytuacje określonych podmiotów. Zgodnie z powyższym do polityki dochodowej należy włączyć działania mające na celu kontrolowanie przedsiębiorstw w zakresie prowadzonych przez nich polityk cenowych. W odniesieniu do pracowników oznacza to zapobieganie nadmiernemu wzrostowi dochodów, natomiast w przypadku przedsiębiorców, niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu płac.

Drugim ważnym elementem służącym zdefiniowaniu polityki dochodowej jest jej zakres przedmiotowy. Pierwotnie jako główny element dochodów traktowano płace, ale wraz z rozwojem rynków kapitałowych i procesami demograficznymi dochody przestały pochodzić jedynie z płac, ale również innych źródeł, takich jak dochody kapitałowe, emerytury czy różnego rodzaju transfery. Zagadnienia te zyskały na znaczeniu w ostatnich latach ze względu na bardzo wyraźny wzrost stopy redystrybucji budżetowej. W pracy B. Winiarskiego można znaleźć pełniejszą analizę zakresu przedmiotowego polityki dochodowej. W zakresie działania polityki dochodowej znajdują się:<sup>10</sup>

- dochody z pracy najemnej,
- dochody z gospodarstw rolnych,
- świadczenia społeczne,

---

<sup>9</sup> B. Szopa, Polityka dochodowa na tle rynku pracy w Polsce w warunkach transformacji systemowej, AE Kraków 1997, s. 9.

<sup>10</sup> B. Winiarski, Polityka gospodarcza, PWN, Warszawa 2006, s. 422.

- pozostałe dochody( stypendia, nagrody, transfery zagraniczne itp.).

Takie określenie dochodów pozwala zobaczyć jak szerokie może być spektrum oddziaływania polityki dochodów i co się z tym wiąże różnorodność instrumentów stosowanych do ich kształtowania. Przyjmując tak pojemną klasyfikację dochodów i biorąc pod uwagę zagadnienie wagi dochodów rolniczych można by za politykę dochodową uznać całe obszary Wspólnej Polityki Rolnej UE, czy subsydiów do produkcji rolnej w USA i Japonii, których głównym zadaniem jest podtrzymywanie dochodów ludności wiejskiej. Obserwując negocjacje związane z liberalizacją światowego handlu i temperaturę sporu pomiędzy członkami Światowej Organizacji Handlu nietrudno zauważyć, że to właśnie problem subsydiów rolnych jest główną barierą uniemożliwiającą porozumienie. Oczywiście waga tego zagadnienia jest częściowo zależna od udziału ludności rolniczej w całości populacji danego kraju, ale bez większego błędu można powiedzieć, że nawet tam gdzie udział ten jest niewielki traktuje się go z bardzo dużą uwagą. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy uzasadniona jest rezygnacja z analizy tego zagadnienia, głównie ze względu na złożoność polityk rolnych w krajach UE oraz USA i Japonii.

Obserwując obecną sytuację ekonomiczną wielu państw, nietrudno zauważyć, że stoją one przed bardzo poważnymi problemami związanymi z koniecznością ponownego zdefiniowania celów i instrumentów polityki dochodowej, tak aby udało się zachować równowagę społeczną, a jednocześnie dynamikę rozwoju, niezbędną do skutecznej konkurencji w warunkach globalizacji. Przytoczone powyżej poglądy na politykę dochodową poprzez pryzmat celów jakie można przed nią postawić, skłania do stworzenia ogólniejszej definicji, tak aby w sposób bardziej uporządkowany prowadzić dalszy wywód.

W tej części rozprawy proponuje się przyjąć następującą definicję polityki dochodowej: *przez politykę dochodową należy rozumieć całość, zarówno bezpośrednich jak i pośrednich, działań podmiotów publicznych, których przedmiotem jest kształtowanie dochodów płacowych i pozapłacowych ludności, niezależnie od celu jaki ma być za jej pomocą osiągnięty.*

Przyjęta definicja ma, przede wszystkim, podkreślić wspomnianą wyżej dychotomię celów polityki dochodowej. W odniesieniu do polityki gospodarczej będzie można również w bardziej precyzyjny sposób stwierdzić, kiedy mamy do

czynienia z polityką dochodową, a kiedy z polityką społeczną, która jest z nią często bardzo silnie powiązana, ale stanowi odrębne zagadnienie.

Polityka dochodowa może mieć istotne działanie stabilizacyjne, którego celem jest osiągnięcie stanu równowagi w gospodarce w dwóch obszarach: realnym i pieniężnym. Przy czym należy zaznaczyć fakt, że w odniesieniu do wielkości realnych polityka ta, jej cele i instrumenty mogą mieć charakter instrumentów głównych, natomiast, jeżeli chodzi o sferę pieniężną to jej zadania mają charakter wspomagający. Z kolei w odniesieniu do sfery realnej, uwzględniając omówione wcześniej definicje polityka ta może realizować trzy główne cele :

- zapobiegać rozwarstwieniu społecznemu,
- przyczyniać się do stabilizacji rynku pracy,
- osiągać cele z zakresu polityki społecznej, takie jak zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania systemu emerytalnego.<sup>11</sup>

Ważnym zadaniem polityki dochodowej jest zapobieganie rozwarstwieniu dochodowemu i niedopuszczenie do marginalizacji ekonomicznej najniżej usytuowanych grup dochodowych. Kwestią dyskusyjną pozostaje problem zdefiniowania tego, co można uznać za dopuszczalne rozwarstwienie. Ścisłe określenie granic takiego rozwarstwienia jest niemożliwe. Występuje natomiast wiele przesłanek wskazujących, że rozwarstwienie dochodowe jest niekorzystne dla wzrostu gospodarczego. Przesłanki pozwalające formułować takie tezy są następujące. Po pierwsze, duża liczba gospodarstw domowych o niskich lub bardzo niskich dochodach oznacza niski popyt na dobra podstawowe, co w konsekwencji rzutuje na wielkość popytu globalnego i powoduje ograniczenie wzrostu gospodarczego. Po wtóre, takie gospodarstwa nie będą miały wystarczającej ilości środków pieniężnych umożliwiających tworzenie oszczędności, co w efekcie prowadzić będzie do ograniczenia ilości kapitału i spowolnienia procesu inwestycyjnego<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> W niniejszej pracy szerzej zostaną omówione jedynie dwa pierwsze zagadnienia, a to ze względu na fakt, iż problematyka funkcjonowania systemów emerytalnych jest w literaturze bardzo wyczerpująco omówiona. Ponadto polityka społeczna jest odrębnym zagadnieniem, które jest skoncentrowane na nieco innych celach. Trzeba jednak dodać, że polityka ta często zajął się z zagadnieniami sterowania dochodami.

<sup>12</sup> Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, Raport: Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa, nr 49, Warszawa 2002, s.12.

Inni autorzy wskazują również na inne niekorzystne skutki nierówności dochodowych w gospodarce. Według M. Próchniczaka nadmierne nierówności będą prowadziły do następujących problemów:<sup>13</sup>

- niestabilności społeczno-politycznej, która w konsekwencji może powodować niepewność co do ochrony własności prywatnej (klasyczny przykład budowania antagonizmów na linii pracodawcy-pracownicy), a w konsekwencji ograniczenie tempa wzrostu gospodarczego,
- silnej presji na zwiększanie zakresu redystrybucji dochodów. Wraz z nadmiernym wzrostem udziału transferów w PKB może dojść do zaburzenia działania mechanizmów rynkowych, czego efektem mogą być różnego rodzaju patologie. Powodują one ograniczanie motywacji do pracy oraz zniechęcają do podnoszenia kwalifikacji. Niska motywacja do pracy połączona z brakiem podnoszenia kwalifikacji będzie prowadziła do ograniczania tempa rozwoju gospodarczego,
- hamowania rozwoju kapitału ludzkiego. Warunkiem jego rozwoju jest poniesienie pewnych kosztów. Przyjmują one dwojaką formę. Po pierwsze, są to wydatki bezpośrednio związane z kształceniem (np. czesne czy koszt zakupu pomocy naukowych). Drugim ważnym elementem jest koszt alternatywny w postaci utraconych zarobków. W związku z tym osoby o najniższych dochodach często są pozbawione dostępu do właściwego kształcenia. Niska jakość kapitału ludzkiego staje się wówczas barierą dla rozwoju gospodarczego.

Wagę przedstawionych powyżej argumentów związanych z tworzeniem kapitału ludzkiego potwierdzają również prace znanego amerykańskiego ekonomisty R. J. Barro, który w badaniach potwierdził silny, dodatni wpływ na wzrost gospodarczy liczby osób z wykształceniem średnim i wyższym.<sup>14</sup> Polityka dochodowa nakierowana na rozsądne niwelowanie tych różnic pozwala na efektywniejsze wykorzystanie zasobów ludzkich, co w konsekwencji prowadzi powinno do zwiększenia wydajności pracy i przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego. Z punktu widzenia stabilizacji makroekonomicznej gospodarka opierająca się na

---

<sup>13</sup> M. Próchniczak, Czynniki wzrostu gospodarczego – wnioski z badań empirycznych, „Ekonomista” nr 3, 2006, s. 310.

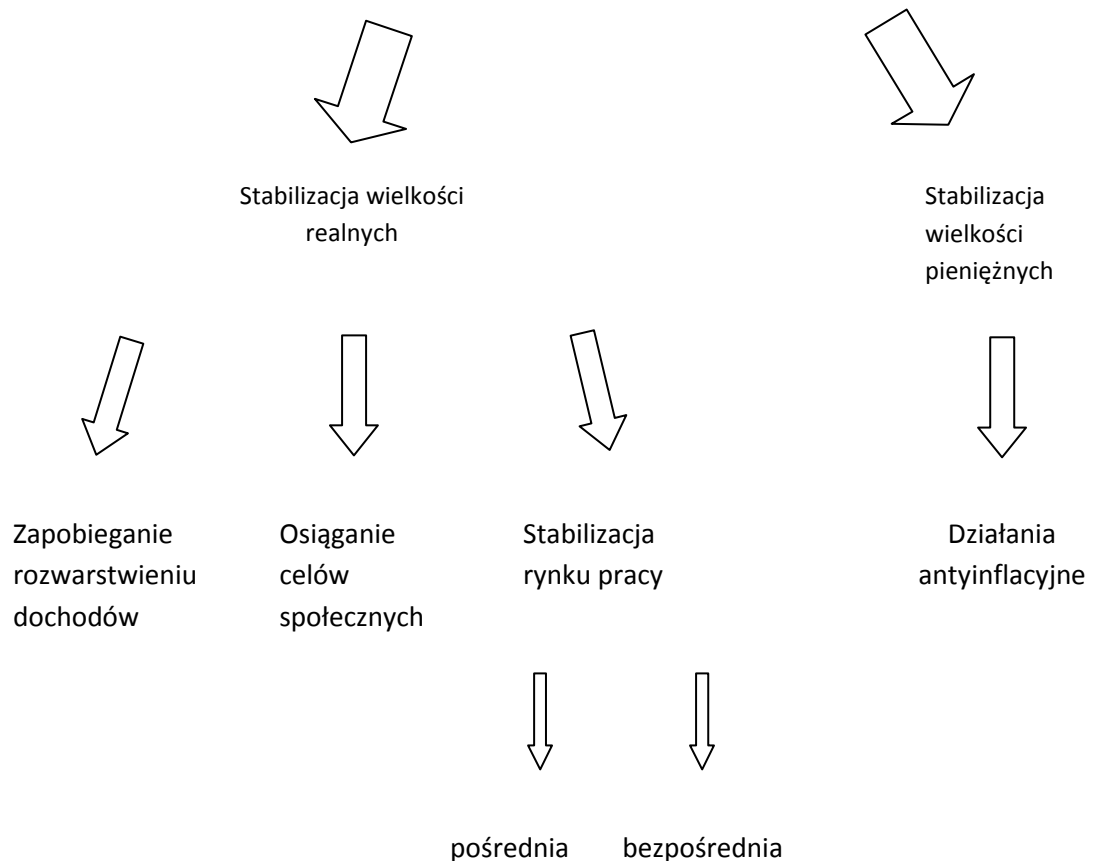
<sup>14</sup> R. J. Barro, Determinants of economic growth. A Cross country empirical study, The MIT Press, Ca, Massachusetts, London, England 1997, s. 19.

dobrze wykształconym kapitale ludzkim jest bardziej konkurencyjna i zdolna do zaoferowania dóbr i usług o wyższej jakości. Staje się przez to znacznie mniej wrażliwa na wahania koniunktury, które są szczególnie niebezpieczne dla krajów, które swój potencjał gospodarczy opierają głównie na eksporcie surowców i innych nisko przetworzonych dóbr. W przypadku tych ostatnich nawet wahania kursów walutowych mogą powodować poważne, negatywne reperkusje.

Ostatnim celem polityki dochodowej analizowanym w niniejszej pracy jest zapobieganie różnego rodzaju deformacjom na rynku pracy. W minionych latach gospodarki wysoko rozwiniętych krajów, zwłaszcza w Europie Zachodniej doświadczyły dość dużego bezrobocia, które było spowodowane przez różnego rodzaju zakłócenia mechanizmu rynkowego.

## **SCHEMAT 1**

### Cele stabilizacyjne polityki dochodowej



Źródło: opracowanie własne

Na powyższym schemacie przedstawiono systematykę celów polityki dochodowej. Może ona oddziaływać na sferę realną (jako działania polegające min. na redukcji podaży pracy poprzez gwarantowanie odpowiednich dochodów osobom bez pracy) lub na sferę pieniężną (poprzez np. podatki od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń). W sferze realnej możliwe jest również zapobieganie nadmiernemu rozwarstwieniu dochodów (za pomocą silnie progresywnego opodatkowania dochodów osobistych czy podatków majątkowych). Polityka dochodowa może również kształtować relacje na rynku pracy w sposób pośredni (np. poprzez

politykę wynagrodzeń w sektorze publicznym, czy też pewne ogólne rekomendacje dotyczące kształtowania płac wypracowane na różnego rodzaju forach, takich jak komisje trójstronne) czy też bezpośrednio (poprzez subsydiowania zatrudnienia niektórych grup zawodowych). Polityka dochodowa może mieć również charakter, który zakłada łączenie celów stabilizacyjnych w sferze realnej, jak i w sferze pieniężnej (przykładem może być pierwszy okres transformacji w Polsce kiedy to jednocześnie występowały cele z zakresu sfery pieniężnej jak i realnej.

## **2. Polityka dochodowa w wybranych nurtach ekonomii**

Pomimo ograniczeń wynikających z problemów związanych z definicją pojęcia polityki dochodowej, analiza założeń głównych szkół ekonomicznych, mająca na celu prezentację funkcjonowania gospodarki, stanowi niezbędny materiał do dalszych rozważań dotyczących polityki ekonomicznej kształtującej dochody, zwłaszcza jeśli uwzględni się akcentowane przez liczne grono ekonomistów niedoskonałości rynków. Fundamentem poprzedzającym dalsze rozważania jest jednak podkreślenie faktu, że w niniejszej pracy kwestia podejścia do klasyfikacji głównych nurtów myśli ekonomicznej jest dość arbitralna i z pewnością w dużym stopniu uproszczona. W związku z tym mogą pojawić się pewne wątpliwości, co do dokonanego wyboru i klasyfikacji poszczególnych szkół ekonomicznych. Po pierwsze, współczesna myśl ekonomiczna charakteryzuje się wzajemnym przenikaniem wielu podejść, które trudno jednoznacznie zaklasyfikować. Po drugie, wśród samych teoretyków ekonomii panuje spór dotyczący klasyfikowania poszczególnych szkół. Wreszcie trzecią, i w zasadzie najważniejszą przyczyną skrótowego omówienia tych zagadnień jest przyjęcie założenia, że rdzeniem tematyki niniejszej rozprawy nie jest teoria ekonomii, a polityka gospodarcza, co uzasadnia ograniczenie zakresu tematycznego wstępu teoretycznego, i wybranie jedynie najistotniejszych koncepcji .

Dla potrzeb głównych wątków rozważań niniejszej pracy uwzględniono jedynie dwie szkoły z głównego nurtu ekonomii, których zawartość wydaje się najcenniejsza. Są to:

- monetaryzm,
- ekonomia keynesowska.

Podejścia te można uznać za dość kompletne ujęcie różnego rodzaju założeń dotyczących sposobu funkcjonowania gospodarki. Pierwszą szkołą jest podejście neokeynesowskie, którego głównym założeniem jest brak naturalnego stanu równowagi w gospodarce rynkowej, co uzasadnia konieczność prowadzenia polityki gospodarczej. Jednak trzeba zaznaczyć, że i w obrębie tego nurtu istnieją różnice, co do celów i narzędzi polityki gospodarczej. Monetaryści prezentują stanowisko odmienne i zakładają generalną zdolność gospodarki do utrzymywania stanu równowagi. Ekonomiści reprezentujący takie poglądy nie wykluczają całkowicie ingerowania w mechanizm rynkowy, ale w odróżnieniu od keynesistów dopuszczają to tylko w określonych sytuacjach i traktują to raczej jako zło konieczne.

Przyjęty wybór należałoby jednak uzasadnić w nieco szerszy sposób, gdyż pominięto w nim dość szerokie obszary teorii, co może budzić określone wątpliwości, przede wszystkim, zarzut o braku dokonania głębokiej analizy literatury. Celem rozprawy jest jednak wskazanie możliwości stosowania polityki dochodowej w procesie oddziaływania na gospodarkę, zarówno w aspekcie ekonomicznym jak i społecznym. Pokazuje ona bowiem, że polityka dochodowa znajduje się zarówno w podejściu bardziej etatystycznym jak i silniej zorientowanym na rynek. Ponadto mówić o jakiegokolwiek polityce gospodarczej, która jest traktowana jako narzędzie służące osiągnięciu celów społecznych i ekonomicznych, można dopiero począwszy od XX wieku, a w zasadzie od pojawienia się prac J. M. Keynesa, który w bardzo poważny sposób podważył całą ekonomię klasyczną. Przed tym okresem bez większego błędu można powiedzieć, że polityka gospodarcza ograniczała się w zasadzie do polityki fiskalnej skoncentrowanej na zdobywaniu dochodów niezbędnych dla funkcjonowania państwa. Dopiero Wielki Kryzys spowodował konieczność rewizji tych założeń i przyjęcie, że mechanizm rynkowy nie jest panaceum na wszystkie problemy gospodarcze i są sytuacje wymagające interwencji państwa. W rozprawie jednak analiza nie obejmuje tego okresu, ze względu na trudność odniesienia czystego keynesizmu do dochodów, między innymi ze względu na brak szerszych podstaw mikroekonomicznych, które mają dla procesu powstawania dochodów bardzo istotne znaczenie. Dlatego analiza rozpoczyna się od monetaryzmu, który podkreślał znacznie i wagę inflacji w gospodarce. Przedstawiciele tego nurtu nie zajmowali się wprawdzie bezpośrednio polityką



dochodową ale formułowali pewne przesłanki odnoszące się do polityki gospodarczej.

Kolejną omówioną w pracy szkołą jest ekonomia neokeynesowska, która jest z punktu widzenia polityki dochodowej najistotniejsza, gdyż osoby powszechnie traktowane jako reprezentanci tego nurtu stworzyły wiele teorii uzasadniających celowość kształtowania dochodów poprzez działalność rządu.

W pracy świadomie pominięto ekonomię neoklasyczną. Uczyniono to ze względu na założenia, które leżą u podstaw tej szkoły, powodujące że w świetle tego nurtu polityka gospodarcza jest zbędna, czy nawet szkodliwa. Można to przyjąć jako pewnik przy spełnieniu następujących założeń :<sup>15</sup>

- ciągła i pełna równowaga na rynku;
- podaź i popyt są efektem dokonywanej przez podmioty międzyokresowej optymalizacji;
- asymetria informacji będących podstawą formułowania oczekiwań przez podmioty.

Z punktu widzenia polityki gospodarczej pierwsze dwa założenia sugerują jej nieskuteczność, jako że stała równowaga na rynku eliminuje konieczność prowadzenia jakichkolwiek oddziaływań zewnętrznych. Jedynie nierównomierny dostęp do informacji, która jest podstawą do podejmowania decyzji, może być uzasadnieniem stosowania polityki gospodarczej, ale trudno w tym zakresie odnaleźć odniesienia do polityki dochodowej.<sup>16</sup> Przytoczone powyżej w skrócie założenia ekonomii neoklasycznej wydają się być na tyle oczywiste, że pozwalają zamknąć temat rozważań w tym zakresie.<sup>17</sup>

## 2.1. Polityka dochodowa w ekonomii monetarystycznej

---

<sup>15</sup> T. Kowalski, Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego. Implikacje dla polityki gospodarczej, AE Poznań 2001, s.42.

<sup>16</sup> Ponieważ jak już wcześniej wspomniano tematem pracy jest polityka gospodarcza, uzasadnione wydaje się pominięcie ekonomii neoklasycznej i uwzględnienie jedynie tych szkół, które pozwalają wypracować stabilne rekomendacje dla sterowania dochodami.

<sup>17</sup> Por. J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4, 2004, s.106-109.

Pierwszą szkołą myśli ekonomicznej, którą należałoby omówić jest monetaryzm, który jest bardzo ważny z punktu widzenia przyczyn powstania idei polityki dochodowej. Szkołę monetarną charakteryzują następujące elementy <sup>18</sup>:

- przyjmowanie w analizach ilościowej teorii pieniądza,
- monetarny mechanizm transmisji,
- stabilność sektora prywatnego,
- skupienie uwagi na ogólnym poziomie cen,
- traktowanie podaży pieniądza jako celu działań władz,
- zakwestionowanie trade off pomiędzy inflacją i bezrobociem,
- niechęć do interwencji państwa w gospodarkę.

Wymienione wyżej elementy zakładają zatem, że jest to szkoła w dużym stopniu kwestionująca celowość polityki gospodarczej. Niemniej jednak po głębszej analizie też zawartych w tych pracach można zauważyć pewne odniesienia do polityki dochodowej jako narzędzia stabilizacji makroekonomicznej. Jest to wprawdzie, jak już wspomniano wcześniej działalność o charakterze wspomagającym politykę pieniężną, ale pewne hipotezy dotyczące działanie mechanizmu rynkowego uzasadniają celowość jej użycia. Rola ekonomii monetarnej w odniesieniu do polityki dochodowej jest również bardzo ważna z innego względu. Polityka dochodowa rozumiana jako narzędzie zapobiegania inflacji powstała na bazie krytyki założeń ekonomii monetarnej.

Monetaryści główną wagę przykładają do kontroli podaży pieniądza i skupiają się na kontroli wielkości pieniężnych, a nie na wielkościach realnych. W odniesieniu do całej gospodarki zwracają zatem uwagę na inflację zamiast np. bezrobocie czy popyt globalny. Akcentują konieczność dbania o stabilny poziom cen bez względu na sytuację na rynku pracy. Można jednak zauważyć potrzebę stosowania polityki dochodowej gdy pojawia konieczność niedopuszczenia do wzrostu cen. Jeżeli do tego dojdzie, to powstanie konieczność stosowania różnego rodzaju narzędzi fiskalnych w celu zapobieżeniu proinflacyjnemu wzrostowi płac. Akcentuje się tu po pierwsze ograniczanie wzrostu płac, a po drugie progresywne podatki. Niewątpliwie obydwa działania można zaliczyć do zakresu polityki dochodowej. O ile w modelach o keynesowskiej proveniencji zakłada się niedoskonałość rynków, w związku z

---

<sup>18</sup> T. Mayer, *Monetarism and economic policy*, Edward Edgar Publishing, 1990, s.38.

czym prowadzenie polityki gospodarczej jest niezbędne do osiągnięcia stanu równowagi, to w odniesieniu do monetaryzmu można powiedzieć, że konieczność prowadzenia polityki gospodarczej jest efektem zaniedbania kontroli stopy inflacji.<sup>19</sup>

Tak więc można powiedzieć, że pomimo tego, iż w monetaryzmie nie ma bezpośrednich odniesień do polityki dochodowej, to można zauważyć istnienie pewnych okoliczności, w których należy ją stosować. Aczkolwiek jest ona traktowana jako zło konieczne.

Drugim ważnym elementem tej teorii jest zakwestionowanie polityki stabilizacyjnej jako narzędzia służącego do osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Jedyne co było możliwe do osiągnięcia to krótkotrwałe ograniczenie jego poziomu<sup>20</sup>. Przyczyną takiego stanu rzeczy było przyjęcie założenia o naturalnej stopie bezrobocia, która nie może być zmniejszona za pomocą narzędzi polityki gospodarczej, a wszelkie działania prowadzące do jej ograniczenia będą prowadziły jedynie do zwiększenia stopy inflacji. Oznaczało to oczywiście zakwestionowanie krzywej Philipisa, która była bardzo dobrym uzasadnieniem dla stosowania ekspansji monetarnej w celu zwiększenia zatrudnienia, co odbywało się kosztem wzrostu inflacji. Również i w tej sytuacji polityka dochodowa może być pewnym rozwiązaniem, gdyż pozwala ona, do pewnego stopnia, ograniczać roszczenia płacowe, powodujące powstawanie oczekiwań inflacyjnych. Chodzi tutaj o politykę indeksacji, która w krótkim okresie może doprowadzić do ograniczenia oczekiwań inflacyjnych<sup>21</sup>. Taka interpretacja jest możliwa, jeżeli uwzględni się hipotezę oczekiwań adaptacyjnych i wiążące się z nią pojęcie dochodu permanentnego.

Oczekiwania adaptacyjne zostały wprowadzone po to aby wyjaśnić mechanizmy powstawania inflacji. Według nich inflacja w okresie przyszłym zależy do jej stopy w przeszłości. Innymi słowy podmioty działające na rynku podejmują decyzje na podstawie informacji z przeszłości. Istotne jest to, że im dłuższy okres pomiędzy teraźniejszością a przeszłością tym mniejsze znaczenie ma stopa inflacji z okresu przeszłego.

---

<sup>19</sup> Ibidem, s. 49

<sup>20</sup> M. Friedman, The role of monetary policy, „The American Economic Review”, March 1968, vol. LVIII, no. 1, s. 259.

<sup>21</sup> W. Stankiewicz, Historia myśli ekonomicznej, PWE Warszawa 2002, s. 465.

Z punktu widzenia polityki dochodowej najważniejszą kwestią jest sposób formułowania oczekiwań płacowych. Również, podobnie jak w ekonomii neokeynesowskiej, występuje problematyka informacji, na podstawie których podejmowane są decyzje. W przypadku ekonomii monetarnej kluczową rolę odgrywają oczekiwania adaptacyjne, które odnoszą się do przeszłych okresów. Zgodnie z tą hipotezą podmioty podejmują decyzje w oparciu o informacje dotyczące zachowań z przeszłości.<sup>22</sup>

Kluczowe rozwiązania z punktu widzenia polityki dochodowej jako narzędzia stabilizacji makroekonomicznej to mechanizmy indeksacyjne zaproponowane przez M. Friedmana w pracy z 1974 roku<sup>23</sup>. Proponował on wprowadzenie swoistego rodzaju mechanizmów indeksacyjnych jako narzędzi łagodzących skutki negatywnych efektów polityki stabilizacyjnej skupionej na ograniczaniu inflacji, przede wszystkim, zakłóceń spowodowanych przez błędne oczekiwania co do cen i wartości realnych wynagrodzeń. Jako przykład przytoczył spór pomiędzy związkami zawodowymi a zarządem General Motors, który stanął przed koniecznością wygaszenia strajku spowodowanego spadkiem realnych wynagrodzeń. Strajk ten był spowodowany przez nieoczekiwany wzrost inflacji, znacznie przekraczający prognozowany wzrost cen w okresie na jaki zawierano kontrakty płacowe. Genezy tego konfliktu należy upatrywać w wynegocjowanej w 1967 roku umowie płacowej, która została zawarta na trzyletni okres czasu. Zarówno zarząd GM jak i reprezentanci pracowników przyjęli, że średnioroczna inflacja nie przekroczy 2,5% rocznie, tak jak w latach poprzedzających okres zawarcia uzgodnień płacowych, dopuszczono więc wzrost wynagrodzeń o nie więcej niż 2,5%. Jednak okazało się, iż w trakcie trwania umowy średnioroczny wzrost cen przekroczył prognozowane 2,5%, co w konsekwencji doprowadziło do realnej obniżki wynagrodzeń i strajk. W efekcie wynegocjowana została nowa 3-letnia umowa, która zakładała następujące posunięcia:

- duży wzrost wynagrodzeń w pierwszym roku obowiązywania umowy,
- znacznie mniejsze wzrosty w latach późniejszych,
- mechanizm waloryzacyjny dostosowujący płace do kosztów życia.

---

<sup>22</sup> K. Szarzec, Racjonalny podmiot gospodarczy w klasycznej myśli ekonomicznej i jej współczesnych kontynuacjach, PTE Warszawa 2005, s.84.

<sup>23</sup> M. Friedman, Monetary correction, [w:] Essays on inflation and indexation, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C, 1974, s. 25-62.

Taka konstrukcja miała zapobiegać problemom wynikającym z nieprzewidywanej inflacji. Rozwiązanie to mogłoby zostać uznane jako inflacyjogenne, jednak de facto takim nie było, ze względu na to, że przywracało oczekiwany poziom realnych wynagrodzeń. Odpowiednia konstrukcja mechanizmu zapobiegała również negatywnym skutkom zaburzeń spowodowanych nie tylko nadmiernym wzrostem cen ale również sytuacji gdy ceny rosną wolniej niż przewidywana inflacja. Mechanizm waloryzujący płace o koszty życia, w przypadku wystąpienia np. deflacji, powodował ograniczenie nadmiernego wzrostu wynagrodzeń, który z kolei mógł doprowadzić do powstania bezrobocia i kolejnych perturbacji na rynku pracy.

M. Friedman uznaje, że mechanizmy indeksacyjne są niedoskonałe i kosztowne w stosowaniu, ale pozwalają uniknąć negatywnych skutków walki z inflacją.

## **2.2. Polityka dochodowa w ekonomii keynesowskiej**

W tej części rozprawy omówione zostaną teorie wywodzące się z nurtu keynesowskiego. Zanim jednak rozpocznie się analizę należy wyjaśnić pewne generalne uproszczenie, którego dopuszczono się w pracy. Wybrane koncepcje zaliczono do ekonomii keynesowskiej bez wyodrębniania poszczególnych odłamów w jej ramach. Wynika to po pierwsze z faktu istnienia wielu szkół w ramach ekonomii keynesowskiej, a po drugie z tego, że różnice pomiędzy poszczególnymi szkołami są przedmiotem sporów wśród samych keynesistów. Uproszczenie to można przyjąć na potrzeby badań, których tematyką jest polityka gospodarcza.

Ekonomia neokeynesowska powstała w odpowiedzi na krytykę wobec założeń keynesizmu przez monetarystów. Wykazali oni bowiem liczne niedostatki teorii J.M. Keynesa m.in. takie jak brak osadzenia na odpowiednich podstawach mikroekonomicznych, czy też fakt, że keynesizm nie odpowiadał na pytanie jak walczyć z inflacją. Ekonomisci zaliczani do tego nurtu zakładają pięć ważnych hipotez dotyczących gospodarki<sup>24</sup>:

- dużą niestabilność sektora prywatnego;

---

<sup>24</sup> A. Wojtyna, Nowe trendy w zachodniej teorii ekonomii, AE Kraków 1988, s. 49.

- długotrwałość procesów gospodarczych ;
- neutralność pieniądza;
- konieczność prowadzenia przez władze polityki antycyklicznej;
- teorię długookresowych kontraktów płacowych.

Jak widać założenia te są odmienne od neoklasycznych, zwłaszcza jeśli bierze się pod uwagę brak zdolności gospodarki do osiągnięcia stanu równowagi w naturalny sposób. Takie podejście implikuje konieczność stosowania odpowiednich instrumentów, które będą umożliwiały stabilizowanie gospodarki. To właśnie z ekonomii keynesowskiej wywodzą się klasyczne teorie polityki dochodowej takie, jak omówione w dalszej części pracy koncepcje TIP (Tax based Incomes Policy- podatkowa polityka dochodowa) i MAP (Market Antiinflation Plan-rynkowy plan antyinflacyjny). Nie należy jednak zapominać, że nie wolno pomijać bogatego dorobku teoretycznego części ekonomistów zaliczonych do tej szkoły którzy nie formułują zaleceń odnoszących się bezpośrednio do polityki dochodowej. W odróżnieniu od neoklasyków, którzy niejako z definicji odrzucali konieczność prowadzenia jakiegokolwiek polityki gospodarczej, analiza ich poglądów na funkcjonowanie gospodarki pozwala sformułować pewne rekomendacje dla prowadzenia polityki dochodowej. Trzeba jednak nadmienić, że większość ekonomistów skupia swoją analizę na sektorze pieniężnym, znacznie mniej miejsca poświęcając sektorowi realnemu. W związku z tym zachowania podmiotów są oceniane poprzez pryzmat rynku pieniądza i mechanizmu transmisyjnego, który przekłada zachowania pieniężne na sektor realny.

Istotnym elementem tego nurtu jest problematyka bezrobocia, która jest ściśle powiązana z mechanizmami kształtującymi wynagrodzenia. Mówiąc o polityce dochodowej trzeba też dodać bardzo ważny element kształtujący wynagrodzenia- informację. W wielu neokeynesowskich modelach bardzo dużą wagę przykładają się do informacji i formułowanych na ich podstawie oczekiwań.

Z punktu widzenia niniejszej rozprawy, oprócz koncepcji MAP i TIP, bardzo ważne są teorie bezrobocia tłumaczące powstawanie bezrobocia przymusowego, gdyż to właśnie na podstawie ich analizy można wypracować pewne rekomendacje, mniej lub bardziej bezpośrednio odnoszące się do polityki dochodowej. Neokeynesiści przykładają bowiem bardzo dużą wagę do problemów sztywności nominalnych i realnych wynagrodzeń, która powoduje utrudnienia w dostosowaniach

do zmian w sytuacji rynkowej. W szczególności próbują w ten sposób tłumaczyć powstawanie bezrobocia przymusowego. Zrozumienie tych mechanizmów pozwala na lepsze prowadzenie polityki dochodowej skupionej na stabilizacji rynku pracy i niwelowaniu negatywnych skutków nierównowagi.

### **2.2.1. Teoretyczne koncepcje polityki dochodowej MAP i TIP**

Najważniejsze z punktu widzenia analizowanej tematyki, są idee sformułowane przez ekonomistów klasyfikowanych jako postekynesiści. Stworzyli oni dwa alternatywne plany polityki dochodowej, jako instrumentu służącego do zapobiegania inflacji. Powstały one jako próba odpowiedzi na wskazywane niedoskonałości teorii monetarystów, a co się z tym wiąże nieskuteczność prowadzonej w oparciu o nią polityki gospodarczej. Za najważniejsze z nich należy uznać:<sup>25</sup>

- zwrócenie uwagi na fakt, że ceny oddziałują na wielkość produkcji i zatrudnienia w sposób pośredni - w konsekwencji polityka antyinflacyjna polegająca na ograniczaniu podaży pieniądza może doprowadzić do ograniczania zatrudnienia. Może ona również doprowadzić do stagflacji,
- zakwestionowanie zależności wynikających z poszerzonej ilościowej teorii pieniądza zakładającej, że istnieje związek pomiędzy podażą pieniądza a dochodami,
- nieprecyzyjność pojęć używanych do określenia ilości i prędkości obiegu pieniądza w gospodarce, co z kolei mocno nadwerężyło spójność ilościowej teorii pieniądza i opartych na jej podstawie zaleceń w odniesieniu do prowadzenia polityki gospodarczej,
- w analizach monetarystów pomijany jest fakt, że większość transakcji jest zawierana w postaci kontraktów z uzgodnioną ceną przed dokonaniem transakcji. Implikuje to fakt, że to pieniądź podąża za cenami a nie na odwrót,
- krytyka założeń polityki pieniężnej, która nie szukała odpowiedzi na problemy związane z powstawaniem bezrobocia,
- założenie o tym, że wzrost podaży pieniądza nie powinien być wyższy niż długookresowy wzrost produkcji w celu uniknięcia inflacji było nie do końca

---

<sup>25</sup> S. Weintraub, TIPs against inflation, [w:] An incomes policy for the United States, ed. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston, 1981, s. 20-22.

słuszne. Jeśli bowiem zmiany płac przewyższają tempo wzrostu produkcji wówczas założenie o stałej podaży pieniądza doprowadzi nieuchronnie do wzrostu bezrobocia. Monetarystom pomijał ten problem,

- teorie monetarystów (przynajmniej w początkowym okresie) nie zakładały możliwości błędów. Okazało się jednak, że w sytuacji wystąpienia stagflacji polityka prowadzona w oparciu o koncepcje monetarystów była nieskuteczna.

Biorąc pod uwagę wymienione niedoskonałości monetarystów zaproponowane zostały dwa alternatywne plany polityki dochodowej, której głównym celem jest zapobieganie inflacji, jednak w taki sposób aby nie doprowadzić do powstania bezrobocia. Głównym zadaniem pierwszego z wymienionych mechanizmów tzw. MAP, zaproponowanego przez A. Lerner, jest zapobieganie oczekiwanej inflacji, która jest zjawiskiem chronicznym i jednocześnie trudnym do zwalczania<sup>26</sup>. Kwestionuje on założenia ortodoksyjnej teorii, wedle której inflacja jest skutkiem rosnącego popytu globalnego. Zauważa fakt, że nie jest ona w stanie wyjaśnić zjawiska zwanego stagflacją. Mechanizm powstawania stagflacji tłumaczy za pomocą samospełniających się oczekiwań inflacyjnych. Ceny i podejmowane na ich podstawie decyzje zakładają, coraz wyższy poziom inflacji w przyszłości przez co inflacja ma charakter nie popytowy lecz bazujący na oczekiwaniach, według których stopa inflacji będzie w przyszłości rosła coraz szybciej. W tej sytuacji polityka antyinflacyjna prowadzona przez rząd, a polegająca na ograniczaniu popytu, będzie prowadziła jedynie do wzrostu bezrobocia i spadku tempa wzrostu produkcji, przy jednoczesnym braku wpływu na inflację.<sup>27</sup> Aby zwalczyć ten rodzaj inflacji należy wdrożyć MAP, który pozwoli w sposób nie zakłócający mechanizmu rynkowego wyeliminować inflację. Założenia dotyczące działania MAP są następujące.<sup>28</sup>

- głównym celem jest stabilizacja przeciętnego poziomu cen, nie może ona jednak zakłócać rynkowego mechanizmu kształtowania cen ani płac,

---

<sup>26</sup> A. Lerner, The market antiinflation plan a cure for stagflation, [w:] Essays in Postkeynesian inflation, ed. J.H. Gapinski, C.E. Rockwood, Balinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts, 1979, s.220.

<sup>27</sup> A. Lerner, D. Colander, There is cure for inflation, [w:] An incomes policy for the United States, ed. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston, 1981 s. 101.

<sup>28</sup> A. Lerner, The market antiinflation... op. cit. s.223.



- przyjmuje się, że zatrzymanie wzrostu przeciętnego poziomu cen może mieć miejsce jedynie w sytuacji gdy globalna sprzedaż (wyrażona w jednostkach pieniężnych) nie rośnie szybciej niż realna produkcja,
- wraz ze zmianami poziomu cen w niektórych przedsiębiorstwach sprzedaż w przeliczeniu na jednostkę czynnika produkcji wzrośnie więcej niż wynosi przeciętna w gospodarce. Implikuje to fakt, że w innych przedsiębiorstwach ta sama sprzedaż powinna rosnać wolniej niż przeciętna,
- aby ograniczyć sprzedaż w celu zrównania z poziomem produkcji należy oddziaływać za pomocą narzędzi zniechęcających do podnoszenia cen w miejscu gdzie podejmowane są decyzje dotyczące cen i płac,
- takie same narzędzia antyinflacyjne muszą być zastosowane w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw (na bazie wielkości sprzedaży) i muszą być tak skonstruowane aby zapobiegać dyskryminacji;
- mechanizm zniechęcający do podnoszenia cen musi być na tyle silny aby spełnić wszystkie w/w warunki. Musi być on regulowany przez rynek a nie przez rząd i elastycznie dostosowywać się do warunków.

Przytoczone wyżej warunki jakie powinien spełniać MAP aby być skutecznym narzędziem w walce inflacją pokazują, iż skonstruowanie i użycie instrumentów MAP w praktyce jest bardzo trudne. Dlatego A.Lerner zaproponował mechanizm który, nazwał „Anti-Inflation Accounting Credit-AIC”<sup>29</sup>. Jego działanie opierało się na idei ograniczenia wzrostu cen do poziomu nie przekraczającego poziomu ich globalnego wzrostu, skorygowanego o wzrost wydajności. W dużym uproszczeniu mechanizm ten można porównać z obecnie obowiązującym systemem handlu pozwoleniami na emisję dwutlenku węgla. W teorii działanie AIC wyglądało następująco:<sup>30</sup>

- bank centralny obok obowiązku dbania o odpowiednią podaż pieniądza jest upoważniany przez władzę ustawodawczą do kontroli cen za pomocą MAP,
- odpowiednie departamenty banku przydzielą przedsiębiorstwom limit AIC w wysokości 102 % ich sprzedaży w roku poprzedzającym wprowadzenie MAP. Wielkość udzielonego kredytu zależy od wielkości sprzedaży. 2% oznacza prognozowany wzrost produktywności (wielkość sprzedaży określa się

<sup>29</sup> Po polsku można by to nazwać kredytem antyinflacyjnym.

<sup>30</sup> A. Lerner, D. Colander, There is cure for inflation...op. cit. s.104.

podobnie jak podstawę opodatkowania przy VAT, powiększa się ją dodatkowo o wielkość funduszu płac),

- zatrudnienie każdego nowego pracownika powoduje przyznanie przedsiębiorstwu dodatkowego limitu AIC w wysokości jego zarobków w poprzednim miejscu pracy, podobnie jest w przypadku inwestycji. Analogicznie zwolnienie pracownika lub ograniczenie inwestycji powoduje zmniejszenie limitu AIC,
- przekroczenie przez przedsiębiorstwo poziomu sprzedaży powyżej limitu AIC wymaga dokupienia odpowiedniej wielkości AIC, natomiast spadek sprzedaży powoduje powstanie wolnego limitu,
- handel limitami odbywa się pod nadzorem banku centralnego. Limity na wzrost sprzedaży podlegają swobodnemu obrotowi,
- administracja cen posiada dostęp do historii rachunku AIC w każdym przedsiębiorstwie co umożliwia kontrolę prowadzonej polityki,
- pod koniec roku limit dla każdej firmy jest podnoszony o 2% , tak aby umożliwić wzrost produkcji,
- polityka MAP obejmuje nie tylko przedsiębiorstwa prywatne, ale również agendy rządowe oraz instytucje non profit.

Taki sposób działania AIC powinien powodować ograniczenie inflacji. Gdy przedsiębiorstwo przy inflacji na poziomie 7 % rocznie chce powiększyć sprzedaż przy zwiększeniu nakładów o 1% i przy dopuszczalnym limicie wzrostu ustalonym na 2 %, wówczas sprzedaż rosłaby w tempie  $(7+1+2)$  % rocznie. Ale dopuszczalny wzrost wynosi jedynie 3% . Zwiększenie sprzedaży będzie więc wymagało dokupienia dodatkowego limitu, który w sytuacji dużej inflacji będzie tym droższy, im wyższa będzie stopa inflacji. Zatem oczekiwany wzrost cen będzie mógł być najwyżej 3%. Spadek stopy inflacji będzie powodował automatycznie podniesienie limitu AIC z 102% do np. 104%. Pozwoli to na ograniczenie oczekiwań inflacyjnych, przy jednoczesnym uniknięciu niekorzystnych działań stabilizacyjnych.

Sposób działania MAP w odniesieniu do rynku pracy i polityki antyinflacyjnej zaprezentowany jest w pracy D. Colandera<sup>31</sup>. Bazując na założeniu, że MAP ma takie samo działanie w odniesieniu do krzywej Phillipsa jak przyjęcie występowania

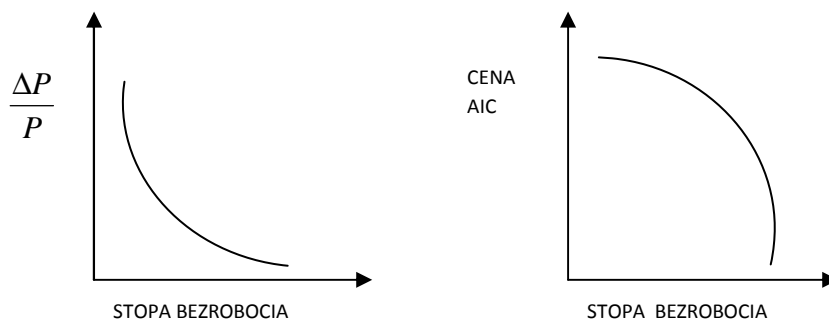
---

<sup>31</sup> Por. D. Colander, Tax and market-based income policies, [w:], An incomes policy for the United States , ed. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston 1981.

racjonalnych oczekiwań, wyeliminował krótkookresowy trade-off pomiędzy inflacją a bezrobociem. Zatem możliwe jest zapobieganie oczekiwaniom inflacyjnym poprzez regulowanie ceny AIC. Przedstawia to poniższy schemat.

## Schemat 2

### MAP a krzywa Phillipsa



Źródło: D. Colander, Tax and market-based income policies, [w:], An incomes policy for the United States, ed. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston, 1981, s. 85.

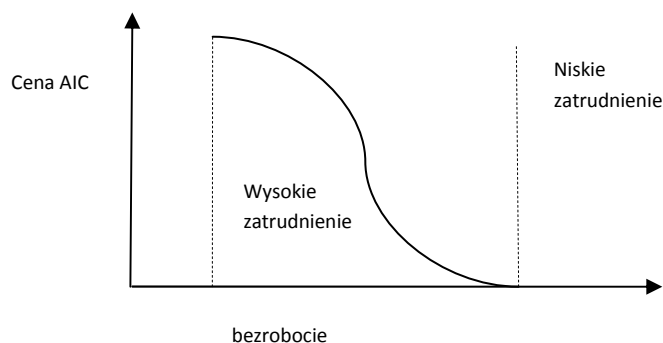
Na ilustracji przedstawiono działanie polityki stabilizacyjnej, bazującej na AIC w odniesieniu do krzywej Phillipsa. W przypadku polityki prowadzonej w oparciu o MAP nie występuje zamiana pomiędzy inflacją a bezrobociem ale pomiędzy ceną limitu AIC a stopą bezrobocia. Polityka ta zatem nie tworzy trudnego dylematu czy wybrać wysokie bezrobocie z niską stopą inflacji czy na odwrót, ale pozwala regulować stopę zatrudnienia za pomocą ceny limitu AIC. Dodatkowy popyt nie będzie w pierwszej kolejności powodował wzrostu cen ale doprowadzi jedynie do podwyższenia ceny AIC.

W dalszym etapie analizę można poszerzyć o hipotezę NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment- stopy bezrobocia, która nie powoduje powstawania napięć inflacyjnych). W niektórych pracach pojawia się pogląd, że NAIRU można

traktować, bez większego błędu jako naturalną stopę bezrobocia.<sup>32</sup> W analizie Colandera przyjęto założenie, że takich stóp bezrobocia równowagi jest wiele w zależności od ceny AIC, co graficznie przedstawiono na schemacie 3. Pozwala ona na pokazanie wielu kombinacji różnych poziomów zatrudnienia w zależności od poziomu ceny AIC.

### Schemat 3

#### MAP a stopa NAIRU



Źródło: D. Colander, Tax and market-based income policies, [w:], An incomes policy for the United States, ed. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston 1981, s.128.

Polityka oparta na idei MAP ma jednak liczne wady. Po pierwsze, wymaga rozbudowanego aparatu administracyjnego. Po drugie, aby była ona skuteczna niezbędne jest bardzo duże zdyscyplinowanie społeczeństwa, istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że ustalane limity mogą być na skutek presji przedsiębiorców i związków zawodowych ustalane na zbyt wysokim

poziomie. Może to przybierać dwojaką formę. W pierwszym przypadku gdy uczestnicy rynku będą wiedzieli o wprowadzeniu planu, może pojawić się presja na zwiększenie sprzedaży bezpośrednio przed uruchomieniem działań stabilizacyjnych. W drugim może dojść do sytuacji, w której na skutek presji co roku będzie

<sup>32</sup> T. Laubach, Measuring the Nairu: Evidence from Seven Economies, „The Review of Economics and Statistics”, vol. 83, no. 2, May 2001, s. 218.

wymuszane zwiększanie limitu o coraz wyższą wielkość, co z kolei grozi tym, że mechanizm zacznie działać proinflacyjnie. Poważne wątpliwości, co do takiego sposobu ograniczania inflacji budzi również fakt, iż twórca teorii nie wyjaśnia jak mechanizm będzie działał w przypadku np. gwałtownego złamania się kursu rodzimej waluty, bądź też szoku cenowego na rynku surowców, i jakie będą implikacje takiego zachowania dla gospodarki. Dużym zagrożeniem wydają się również być względy związane z niemożnością prawidłowego przewidzenia przez bank trendów np. w zakresie wzrostu produktywności.

Pomimo wymienionych wyżej niedoskonałości należy uznać, iż zaproponowana teoria ma dwie bardzo ważne zalety. Po pierwsze, nie narusza ona w istotny sposób działania mechanizmu rynkowego. Po wtóre, AIC, chociaż wymagający sporej ilości informacji jest narzędziem stosunkowo prostym.

Drugim elementem z zaproponowanych narzędzi antyinflacyjnych jest polityka TIP (Tax-Based Income Policy-Podatkowa polityka dochodowa) zaproponowana przez S. Weintrauba, H. Wallicha, i A. Okuna. Podobnie jak poprzednia koncepcja zakłada ona możliwość ograniczenia inflacji za pomocą narzędzi nie powodujących wzrostu bezrobocia. Jej podstawa bazuje na fundamencie tzw. WCM (the wage cost mark up), która zakłada, że ruchy cen zależą od poziomu wynagrodzeń. Zatem jakiegokolwiek zmiany cen w gospodarce nie mogą mieć miejsca bez zmiany płac powiązanych z produktywnością. Formalny zapis mechanizmu WCM jest przedstawiony poniżej<sup>33</sup>:

$$Y=PQ$$

(1)

gdzie: Y-dochód pieniężny;

P-poziom cen,

Q-globalna produkcja.

$$\text{zatem } P=Y/Q \text{ lub} \tag{2}$$

$$P=(Y/N)/(Q/N), \tag{3}$$

---

<sup>33</sup> S. Weintraub, TIP against inflation..., op. cit. s 25-28.

gdzie: N-liczba zatrudnionych ,

Powyższe równania mogą być wyrażone w postaci:

$$P=y/A \quad (3')$$

gdzie:  $y=Y/N$ -dochód na zatrudnionego,

$A=(Q/N)$ przeciętna produktywność na jednego zatrudnionego.

Równanie 1. jest oczywiste, dochód musi równać się iloczynowi cen i wielkości produkcji. Równanie 2. pokazuje, że aby poziom cen był stabilny dochód pieniężny musi rosnać równoległe z wielkością produkcji. Równania 3. i 3'. są przekształceniem równania 2. do postaci per capita. Służą one do przedstawienia proponowanej przez S. Weintaruba fundamentalnej reguły dochodu narodowego.

$$Y=kwN$$

(4)

gdzie: w-przeciętne wynagrodzenie,

k- przeciętna wielokrotność ceny wobec kosztów pracy.

Uwzględniając wcześniejsze równania można zatem zapisać:

$$PQ=kwN$$

(5)

Co z kolei implikuje:

$$P=(KwN/Q)=kw/A \quad (5')$$

gdzie:

$(w/A)$ -jednostkowe koszty pracy.

Równanie 5. jest ilościowym zobrazowaniem teorii WCM. Zakładając, że ceny są stabilne współczynnik k powinien być stały w długim okresie. Zatem wzrost cen jest powodowany przez podniesienie wynagrodzeń. Kolejnym, ostatnim etapem analizy jest poszerzenie rozważań o podaż pieniądza:

$$MV=PQ=kwN$$

(6)

gdzie: M-podaż pieniądza,

V-prędkość jego obiegu.

W tej sytuacji można zapisać:

$$(\Delta M/M)+(\Delta V/V)=(\Delta k/k)+(\Delta w/w)+(\Delta N/N), \quad (6')$$

Pomijając  $(\Delta M\Delta V)$  oraz  $(\Delta k\Delta w\Delta N)$ , można otrzymać:

$$m(\Delta M/M)=(\Delta w/w)+(\Delta N/N), \quad (6'')$$

gdzie:  $\Delta k=0$  i  $m=[1+(\Delta V/V)/(\Delta M/M)]^{34}$

Przyjmując  $m$  jako elastyczność dochodu pieniężnego i zakładając zgodnie z sugestiami monetarystów, że jest ona stabilna w długim okresie ( $m < 2$ ; w przypadku Stanów Zjednoczonych), zgodnie z równaniem 6." zwiększenie płac bez odpowiedniego powiększenia podaży pieniądza będzie musiało doprowadzić do spadku zatrudnienia. Implikuje to fakt, że poziom cen zależy od płac, a nie na odwrót.

Przyjmując powyższe założenia dotyczące kształtowania się relacji cen i płac S. Weintraub zaproponował mechanizm regulacyjny mający ograniczać powstawanie inflacji, czyli podatkową politykę dochodową. W ramach pakietu zaproponowano następujące działania (należy pamiętać, że propozycje te odnosiły się do Stanów Zjednoczonych):

- wprowadzenie górnego limitu wzrostu wynagrodzeń do nie więcej niż 5 % rocznie. Egzekwowanie tego wzrostu miałyby odbywać się za pomocą narzędzia fiskalnego w postaci podatku dochodowego od osób prawnych np. poprzez konieczność odprowadzenia na rzecz państwa wszystkich ponadnormatywnych dochodów;
- zmodyfikowanie w taki sposób systemu zamówień publicznych aby regulacje polityki dochodowej odnosiły się do wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przy pracach na zlecenie rządu;

---

<sup>34</sup> Zakłada się, że  $k$  jest niezmiennie.

- obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, których wzrost wynagrodzeń mieści się w granicach dopuszczalnego wzrostu<sup>35</sup>;
- objęcie szczególnymi regulacjami większych przedsiębiorstw (za takie uznaje się te, które zatrudniają więcej niż 500 osób bądź też ich roczny fundusz płac przekracza 1 mln USD), w tym przypadku proponuje się :
  - dopuszczenie obniżenia podatku dochodowego od osób prawnych o 2% w sytuacji gdy przeciętne wynagrodzenie w przedsiębiorstwie wzrasta od 3 do 5% rocznie;
  - przedsiębiorstwa, które przekroczą dopuszczalny wzrost płac będą musiały zapłacić karny podatek, o charakterze progresywnym;
- wprowadzenie tzw. bonusu za produktywność, pozwalającego zwiększyć dopuszczalny limit wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach, które osiągają wyższą stopę wzrostu wydajności pracy niż wynosi przeciętna dla całej gospodarki (ustalona na poziomie 2-3% rocznie), wymaga ona jednak prawidłowej wiedzy na temat cen produktów;
- ustalenie norm postępowania w sytuacji wystąpienia strajków, szczególnie jeśli pracownicy danego przedsiębiorstwa nie zgodzą się na ograniczenia wzrostu wynagrodzeń, proponuje się wprowadzenie kar w zależności od skali negatywnego wpływu strajku na politykę gospodarczą;
- odpowiednio regulować prawo w zakresie konkurencji, przede wszystkim nadzorować podstawowe wielkości ekonomiczne w odniesieniu do największych przedsiębiorstw, firmy które wykazują się zwiększoną produktywnością powinny obniżać ceny, a jeśli tak się nie dzieje, wówczas komisja antymonopolowa powinna podjąć próbę znalezienia odpowiedzi na takie działania;
- objęcie polityką dochodową wszystkich pracowników sektora publicznego.

Przytoczone powyżej składowe TIP mają na celu ograniczenie inflacji w sposób możliwie najmniej naruszający reguły działania mechanizmu rynkowego, przy jednoczesnym zachęcaniu do wzrostu produktywności i możliwie wysokiego zatrudnienia. Oczywiście podobnie jak w przypadku MAP pojawiają się wątpliwości. Pierwszą z nich jest kwestia ustalenia dopuszczalnych stóp wzrostu wynagrodzeń, są one bowiem ustalane arbitralnie i istnieje ryzyko, że władze mogą podjąć decyzję na

---

<sup>35</sup> S.Weintraub mówi o kwocie pomiędzy 200 a 500\$ rocznie.



podstawie błędnych prognoz co oczywiście może doprowadzić do niepowodzenia całej polityki. Po drugie ani MAP ani TIP nie odpowiadają na pytanie jak zwalczyć inflację w sytuacji powstania szoku cenowego na rynku dóbr importowanych (to właśnie szoki cenowe na rynku ropy naftowej były jedną z przyczyn załamania się programów stabilizacyjnych opartych na mechanizmach polityki dochodowej). Obydwie koncepcje odwołują się również do nie do końca określonych mechanizmów mających zapobiegać powstaniu napięć związanych z prowadzeniem polityki dochodowej. Tak jest w przypadku np. regulacji dotyczących konkurencji w ramach TIP, albowiem autor nie przytacza żadnych konkretnych instrumentów, a jedynie mówi o konieczności prowadzenia interwencji. Podobnie jest w sytuacji występowania strajków, mających wyrzucić presję na wzrost wynagrodzeń. Omawiając teoretyczne podstawy polityki dochodowej nie należy również zapominać o fakcie, że rozważania były odnoszone do sytuacji ekonomicznej USA w latach 70. XX wieku.

### **2.2.2. Teoria płacy proefektywnościowej**

Kolejną teorią jaką należy uwzględnić przy analizie polityki dochodowej jest teoria płacy proefektywnościowej (efficiency wage). W przeciwieństwie do omówionych wcześniej teorii ma ona charakter mikroekonomiczny. Przejście od analizy makroekonomicznej do szczebla przedsiębiorstw wydają się być istotne, ze względu na fakt, iż duża część decyzji płacowych jest podejmowana na szczeblu przedsiębiorstw, co ma określone konsekwencje makroekonomiczne. Istnienie płacy proefektywnościowej zakłada że obniżki płac mogą negatywnie wpływać na wydajność, co z kolei będzie prowadziło do ograniczenia zysków przedsiębiorstw. Aby tego uniknąć firmy będą dążyły do ograniczania kosztów przypadających na pracownika, jednak w taki sposób, aby nie ograniczać ich efektywności<sup>36</sup>. Zgodnie z założeniami tej teorii gospodarka funkcjonuje w warunkach konkurencji doskonałej. Wszystkie przedsiębiorstwa działające na rynku mają identyczną funkcję produkcji daną wzorem:

---

<sup>36</sup> I. Buldnik, Neokeynesizm, [w]: Współczesne teorie ekonomiczne, red. M. Ratajczak AE Poznań 1995, s.93.

$$Q=F(E(w), n)$$

(7)

gdzie: Q-produkcja,

E-nakład pracy ponoszony przez pracownika(czynnik efektywnościowy);

n-ilość czynnika pracy,

w-płaca realna.

Płaca wydajnościowa to płaca minimalizująca koszty zatrudnienia na jednego pracownika. Firmy optymalizując produkcję będą dążyły do osiągnięcia takiego stanu, w którym płaca realna w będzie się równać marginalnemu produktowi pracy. Początkowo zwiększenie płacy o 1% prowadzi do powiększenia wydajności (e) pracy o więcej niż 1%, Sytuacja polegająca na podnoszeniu płac przez przedsiębiorstwo będzie trwać do momentu, w którym nie osiągnie pewnego poziomu równowagi  $W_i^*$ , kiedy zwiększenie płacy o 1 % będzie prowadziło do zwiększenia produktywności o dokładnie 1%. Po przekroczeniu tego poziomu zwiększanie płac jest nieopłacalne, ponieważ korzyści uzyskane z podwyżek będą niższe niż koszty. W sytuacji ograniczania popytu na wyroby przedsiębiorstwa powstanie pewna liczba osób przymusowo bezrobotnych, gdyż przedsiębiorstwo nie będzie skłonne ich zatrudnić, nawet za stawki niższe od rynkowych. Będzie się tak działo, ponieważ przedsiębiorstwo będzie zainteresowane zatrudnieniem mniejszej ilości pracowników płacąc im wyższe wynagrodzenia po to, aby nie ograniczać ich efektywności.<sup>37</sup>

Niewątpliwie z punktu widzenia polityki dochodowej jest to istotna kwestia – jak doprowadzić do sytuacji, w której płace wydajnościowe nie będą generowały przymusowego bezrobocia, które z punktu widzenia gospodarki jest zjawiskiem negatywnym. Badania przeprowadzone dla gospodarki amerykańskiej przez J. H. Pencavela sugerują występowanie zjawiska polegającego na dążeniu przedsiębiorstw do ograniczania rotacji zatrudnienia, kosztem wyższych płac, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę koszty szkolenia i zatrudnienia nowych

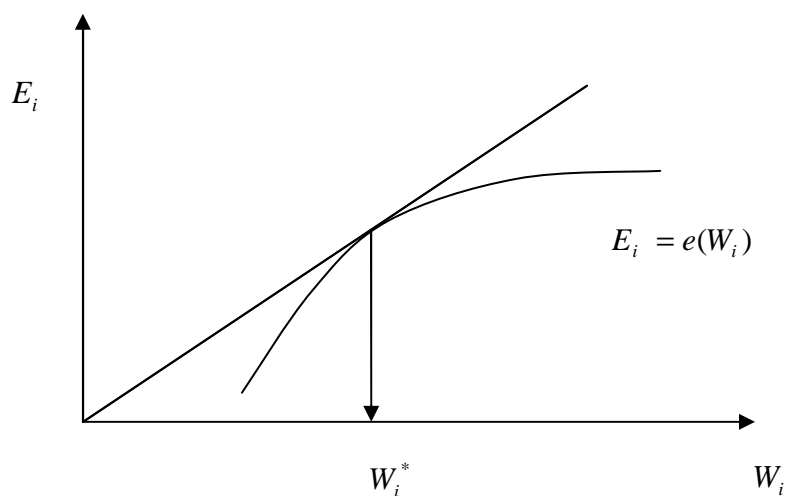
---

<sup>37</sup> A Wojtyła, Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii, PWN, Warszawa 2000, s. 226.

pracowników. Kierownictwo przedsiębiorstwa musi zatem wybrać odpowiednią strategię: albo mieć dużą rotację pracowników z niskimi wynagrodzeniami albo zdecydować się na wyższe koszty zatrudnienia ale w zamian uzyskać niższą rotację personelu.<sup>38</sup>

#### Schemat 4

##### Płaca proefektywnościowa



Źródło: R. Layard, S. Nickel, R. Jackman, Unemployment, Oxford University Press 2000, s. 152.

Graficzna ilustracja tej teorii przedstawiona jest na schemacie 4. Na osi y zaznaczony jest nakład pracy  $E$  natomiast na osi x wysokość wynagrodzenia  $w$ . Punkty położone po lewej stronie płacy  $W_i^*$  oznaczają sytuację, w której przedsiębiorstwu opłaca się podnoszenie wynagrodzeń, gdyż wzrost wynagrodzenia będzie generował więcej niż proporcjonalny przyrost efektywności. Podnoszenie wynagrodzenia powyżej wynagrodzenia równowagi  $W_i^*$  (któremu odpowiadają wartości umieszczone na prawo od  $W_i^*$ ) będzie dla przedsiębiorstwa nieopłacalne,

<sup>38</sup> J. H. Pencavel, Wages, training and labor turnover in the US manufacturing industry, „International Economic Review”, vol. 13. no 1, February 1972, s. 63.

gdyż wzrost wynagrodzenia będzie generował mniej niż proporcjonalne przyrosty efektywności.

W świetle tej teorii, wydaje się że władze, w celu ograniczenia przymusowego bezrobocia mogą oddziaływać na dochody poprzez częściowe ich subsydiowanie, co z jednej strony nie będzie prowadziło do zwiększania kosztów pracodawcy, a z drugiej nie powinno prowadzić do spadku wydajności gdyż umożliwia zachowanie odpowiedniego poziomu płac. Jest to szczególnie istotne jeżeli uwzględnimy fakt, że część podaży siły roboczej wymaga podnoszenia kwalifikacji w celu zwiększenia ich potencjalnej efektywności.

Teoria ta jest istotna z punktu widzenia polityki dochodowej, przede wszystkim dlatego, że formułuje pewne hipotezy dotyczące zachowania się płac w sytuacji spadku popytu. Uwzględnienie tego mechanizmu pozwala na odpowiednie oddziaływanie poprzez politykę wynagrodzeń na wysokość dochodów i ograniczenie stopy bezrobocia.

### **2.2.3. Teorie niepisanych kontraktów i problemy asymetrii na rynku**

Ważne z punktu widzenia przesłanek polityki dochodowej są teorie niepisanych kontraktów. Akcentuje się w nich, przede wszystkim, asymetrię w działaniach dostosowawczych pomiędzy przedsiębiorstwami a pracownikami, która stawia tych drugich w znacznie gorszej sytuacji. Przedsiębiorstwa mają bowiem większe możliwości lokowania kapitału niż pracownicy. Ponadto mobilność na rynku pracy wymaga poniesienia pewnych nakładów, co czyni go mniej efektywnym. Asymetria ta wynika z następujących właściwości rynku kapitałowego:<sup>39</sup>

- większość firm jest własnością zamożnych osób które posiadają różnego rodzaju aktywa, co pozwala im na dywersyfikację ryzyka, ponadto posiadają one dochody będące wielokrotnością zarobków szeregowych pracowników,
- przedsiębiorstwa posiadają dostęp do wiedzy pozwalającej na skuteczniejsze podejmowanie decyzji,

---

<sup>39</sup> M.N. Baily, Wages and employment under uncertain demand, „Review of Economic Studies”, December 1974, s. 37.

- robotnicy mają niewielką ilość dóbr konsumpcyjnych (które notabene obecnie bardzo szybko tracą na wartości i nie są żadnym poważniejszym zabezpieczeniem na wypadek utraty pracy), są często obciążeni koniecznością spłaty zaciągniętych kredytów , a także posiadają znacznie słabszy dostęp do specjalistycznej wiedzy, niezbędnej do efektywnego funkcjonowania na rynku kapitałowym.

Podobne bezpośrednie odniesienia do prowadzenia polityki dochodowej można znaleźć w pracy G. Mankiw'a z 1984 roku<sup>40</sup>. Uzasadnia on celowość prowadzenia polityki za pomocą modelu monopolu. Zgodnie z jego twierdzeniami gospodarka ma skłonność do znajdowania się w stanie równowagi, ale poniżej tzw. socjalnego optimum. Na podstawie analizy modelu można stwierdzić, że każdy podmiot , który ma wpływ na ceny będzie dążył do ograniczania produkcji, co z kolei będzie owocowało brakiem w/w optimum. Nie zagłębiając się bardziej w funkcjonowanie gospodarki polityka dochodowa jest przedstawiana jako narzędzie łagodzenia szoków popytowych, powodujących zmiany w wielkości produkcji, które są nieoptymalne ze społecznego punktu widzenia. Dostosowania, zarówno płac jak cen, podejmowane przez pracodawców nie są w stanie doprowadzić do efektywnych zmian. Zatem konieczne wydaje się zastosowanie elementów aktywnej polityki państwa.

Ekonomia keynesowska bardzo dużą wagę przykładła do odpowiedzi na pytanie dlaczego płace nie reagują na zmiany globalnego popytu i zatrudnienia<sup>41</sup>. J. Pemberton w pracy z 1988 roku pokazuje problem asymetrii. W dużym uproszczeniu polega to na tym, że płace wolniej dostosowują się do restrykcyjnych impulsów w polityce pieniężnej (innymi słowy spadek popytu będzie relatywnie wolno przekładał się na spadek płac), niż rosną w odpowiedzi na ekspansję monetarną<sup>42</sup>. Jest to ważne zagadnienie z punktu widzenia polityki gospodarczej, sugeruje bowiem celowość wpływania przez władze na kształt wynagrodzeń poprzez aktywną politykę dochodową.

---

<sup>40</sup> N. G. Mankiw, Small menu costs and large business cycles: a macroeconomic model of monopoly, „**Quarterly Journal of Economics**”, May 1985, vol. 100, issue 2, s. 538.

<sup>41</sup> E. Kwiatkowski , Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa 2002, s.172.

<sup>42</sup> J. Pemberton, Expectations and adjustment : an alternative approach with application to overlapping wage contracts, „*Economica*”, vol. 55, August 1988, s. 391.

Akcentuje się również rolę kontraktów płacowych i ich wpływu na kształtowanie się sytuacji ekonomicznej. Długoterminowe kontrakty płacowe powodują sztywności płac w krótkim okresie, co z kolei umożliwia prowadzenie polityki pieniężnej która może wpływać na globalny popyt, nawet jeżeli jest ona w pełni antycypowana przez podmioty<sup>43</sup>. Dzieje się tak dlatego, że informacje o polityce są dostępne po zawarciu kontraktów, lub innymi słowy kontrakty są formułowane na podstawie bieżących informacji, które determinują ich charakter

Trzeba zatem podkreślić, że kluczową kwestią w tym zagadnieniu jest problem dostępności informacji. Zakłada się bowiem względną długotrwałość procesu podejmowania decyzji, który ma wpływ na ich ostateczny kształt. Z punktu widzenia skuteczności polityki gospodarczej jest to również zagadnienie istotne, ale bezpośrednio przełożenie go na podejmowane decyzje jest trudne do przedstawienia, w sposób nie budzący kontrowersji. Kolejnym autorem, którego prace tworzyć pewne zalecenia dla polityki dochodowej jest A. Okun, który przedstawia pięć elementów oddziałujących na płace: <sup>44</sup>

- standardowe podwyżki płac;
- wielkość wynagrodzeń oferowanych przez innych przedsiębiorców;
- ceny produktów;
- zyski;
- ceny dóbr konsumpcyjnych.

Z punktu widzenia polityki dochodowej szczególnie istotne wydają się trzy z nich. Standardowe podwyżki płac, wielkość wynagrodzeń oferowanych przez innych przedsiębiorców oraz ceny dóbr konsumpcyjnych. Zwłaszcza to ostatnie zagadnienie jest istotne, płace mają bowiem tendencję do indeksacji w odpowiedzi na rosnące ceny dóbr konsumpcyjnych. Zatem w tym ostatnim przypadku polityka dochodowa może odgrywać dość istotną rolę poprzez zapobieganie presji na nadmierną indeksację płac, owocującą nakręcaniem spirali inflacyjnej. Ważnym zagadnieniem jest również prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej dotyczącej kształtowanie się płac na rynku. Na szczeblu mikroekonomicznym robotnicy kierują

---

<sup>43</sup> S. Fischer, Long term contracts, rational expectations and the optimal money supply rule, „Journal of Political Economy”, February 1977, vol. 85, issue 1, s.191.

<sup>44</sup> A. Okun, Ceny i ilości, analiza makroekonomiczna, PWN Warszawa 1991, s. 122.

się tzw. parytetem wynagrodzeń i będą dążyli do tego aby szukać takich pracodawców, którzy zapewnią im najkorzystniejsze warunki pracy.

W kontekście tzw. parytetu płac, czyli wybierania pracodawców pod kątem oferowanych przez nich wynagrodzeń bardzo ważne są informacje o sytuacji na rynku. Przede wszystkim jakość i dostępność informacji o płacach. Zagadnienie to jest ważne z punktu widzenia sterowania dochodami, zwłaszcza w aspekcie negocjacyjnym. Zgodnie z nim, mimo generalnych założeń o nie interweniowaniu rządu bezpośrednio w działania podmiotów gospodarczych, to właśnie w jego rękę leżą bardzo istotne kwestie regulacyjne. Wiązą się one z takimi zagadnieniami jak: ustalanie wysokości płacy minimalnej, wymiar czasu pracy czy polityka płacowa w sektorze budżetowym, którego sytuacja jest dość istotnym odniesieniem dla innych uczestników rynku. Takie postrzeganie pozwala na kreowanie w pewnym zakresie polityki dochodowej. Z punktu widzenia sposobu działania można wyróżnić dwa rodzaje aktywności: bezpośrednią i pośrednią. Pierwszym elementem, bezpośrednim jest ustalanie skali zmian płac w sektorze budżetowym, których wielkości mogą być traktowane jako referencyjne dla przedsiębiorstw. Drugim instrumentem, pośrednim są negocjacje płacowe ze związkami zawodowymi na szczeblu krajowym, które oczywiście mają charakter intencyjny i często nie są wiążące dla pracodawców ale mogą wpływać na formułowanie oczekiwań płacowych i zmian w zakresie wynagrodzeń. Kolejnym elementem, który ma wpływ na kształtowanie płac są ceny produktów, które określają realne możliwości nabywcze pracowników. Tutaj również państwo ma pewne możliwości pośredniego wpływania na dochody poprzez odpowiednie regulowanie stawek podatków pośrednich oraz kształtowanie realnych dochodów pracowniczych.

#### **2.2.4. Koncepcja Insider-Outsider**

Kolejną mikroekonomiczną koncepcją którą warto uwzględnić w perspektywie celowości stosowania polityki dochodowej są rozważania zawarte w pracach A. Lindbecka i D. Snowera dotyczące teorii „Insider-Outsider” (w języku polskim nie ma bezpośredniego odpowiednika tej nazwy), która próbuje wyjaśnić istnienie bezrobocia przymusowego. Podobnie jak w założeniach płacy proefektywnościowej wiąże się ona z wyjaśnieniem mechanizmów, które powodują,

że przedsiębiorstwa utrzymują możliwie najkorzystniejsze relacje zatrudnienia do wydajności pracy. Podobnie jak w poprzedniej teorii wychodzi ona z pewnych podstaw mikroekonomicznych opisujących zachowania przedsiębiorstw. Wzbudowanych modelach występują dwie kategorie pracowników. Insiderzy, czyli osoby zatrudnione w danej firmie oraz outsiderzy czyli osoby pragnące zdobyć zatrudnienie. W modelu tym występują dwie krzywe popytu na pracę, jedna dla insiderów a druga dla outsiderów. Czynnikiem detminującym wielkość zatrudnienia(n) jest płaca (W).

Krzywa popytu na pracę insiderów (IDC), czyli zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie jest traktowana jako suma marginalnej produktywności i marginalnych kosztów redukcji zatrudnienia. Natomiast krzywa popytu na pracę dla outsiderów (EDC) jest różnicą pomiędzy marginalną produktywnością, a kosztami jakimi trzeba ponieść w związku z koniecznością ich zatrudnienia.<sup>45</sup>

W teorii tej można wyróżnić trzy scenariusze działania przedsiębiorstwa w zależności od wysokości płac (graficzna prezentacja wymienionych scenariuszy przedstawiona jest na schemacie nr 5):

- gdy  $W_0 < W_2$  wówczas przedsiębiorstwa nie tylko będą utrzymywać istniejące zatrudnienia ale także będą skłonne sięgnąć po część osób bezrobotnych;
- w sytuacji gdy  $W_2 < W_0 < W_1$  przedsiębiorstwa nie będą dążyć do zmiany zatrudnienia nawet gdyby mogły pozyskać dodatkowe osoby pozostające bez pracy;
- trzeci przypadek ma miejsce gdy  $W_0 > W_1$  , firmy redukują wówczas zatrudnienie.

Dzieje się tak dlatego, że przedsiębiorstwa są skłonne zapłacić więcej za pracę własnych pracowników niż przyjmować osoby z zewnątrz. Zatrudnianie osób pozostających poza przedsiębiorstwem wiąże się bowiem kosztami szkolenia i znalezienia ich, a także pogorszenia wydajności pracowników już zatrudnionych. Trzeba bowiem dodać, iż groźba zwolnienia może na pracowników działać na dwa sposoby. Po pierwsze, pracownicy, którzy pracują w atmosferze utraty zatrudnienia

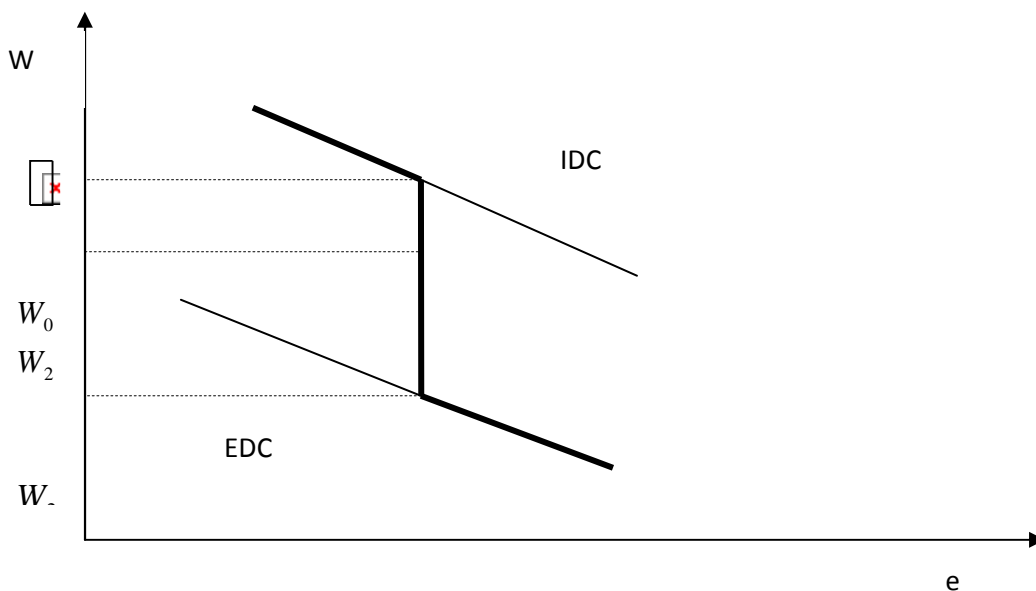
---

<sup>45</sup> A.Lindbeck, Unemployment and market imperfections, University of Stockholm Institute for International Economic Studies, Seminar Paper, no 446, 1984, s.6-7.



mogą mieć skłonność do ograniczania zaangażowania w wykonywanie obowiązków. Jednak możliwe jest również alternatywne zachowanie- groźba utraty pracy może również wpływać motywująco na osoby znajdujące się na etatach w przedsiębiorstwie i zwiększać ich wydajność. Problemem jest jedynie konieczność stwierdzenia która strategia zostanie wybrana przez pracowników. Zgodnie z tymi założeniami można przyjąć, że w pewnych sytuacjach może zatem istnieć przymusowe bezrobocie. Schematyczny rysunek ilustrujący popyt na pracę dla obu grup jest przedstawiony Poniżej. Na osi rzędnych przedstawiona jest wysokość płac( $W$ ), a na osi odciętych wielkość zatrudnienia ( $e$ ). Krzywa IDC oznacza popyt na pracę insiderów, natomiast krzywa EDC reprezentuje popyt na pracę osób spoza przedsiębiorstwa czyli outsiderów.

**Schemat 5**



### **Teoria Insider-Outsider**

Źródło: A. Lindbeck, Unemployment and market imperfections, University of Stockholm Institute for International Economic Studies, Seminar Paper, no 446, 1984, s. 32.

W przedsiębiorstwach gdzie zatrudnionym opłaca się pracować (są oni zadowoleni z osiągniętych wynagrodzeń), a rotacja pracowników ma negatywny wpływ na motywację do pracy, krzywa popytu insiderów będzie położona wyżej, co oznacza skłonność do płacenia wyższych wynagrodzeń. Jednocześnie wyższy będzie również poziom płacy generującej zatrudnienie, co z kolei może powodować bezrobocie przymusowe. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być również relacja pomiędzy dochodami z pracy a korzyściami płynącymi z pozostawania na bezrobociu<sup>46</sup>.

Wnioski płynące z tej teorii są dla polityki stabilizacyjnej dość jasne, ponieważ sposób kształtowania płac może zmuszać przedsiębiorstwa do działań prowadzących do zakłóceń działania mechanizmu rynkowego, co z kolei utrudnia osiągnięcie stanu równowagi na rynku pracy. Uwzględniając sposób zachowania przedsiębiorstw polityka dochodowa może skupić się na subsydiowaniu płac dla osób pozostających na przymusowym bezrobociu. Pozwoliłoby to obniżyć koszty płacy, a w konsekwencji doprowadzić do zwiększenia popytu na pracę. Zwiększenie wynagrodzeń powinno doprowadzić do podwyższenia motywacji do pracy, a co się z tym wiąże również wydajności. W konsekwencji powinno się udać częściowe ograniczenie skali bezrobocia przymusowego. Autorzy tej koncepcji podają jeszcze dodatkowe działania, które mogą być zaklasyfikowane do instrumentów polityki dochodowej. Należy wymienić tu promowanie partycypacji pracowników w zyskach przedsiębiorstw. Podobnie jak w przypadku subsydiowania zatrudnienia pozwala ona na ograniczanie kosztów płacowych i jednocześnie ograniczenia skali bezrobocia przymusowego.

Przyjmując założenia teorii insider-outsider za prawdziwe bardzo ważnym elementem polityki dochodowej powinno być zapobieganie nadmiernemu wzrostowi płac, należy bowiem pamiętać, że w przeciwieństwie do bezrobotnych zatrudnieni posiadają dużo silniejsze możliwości wpływania na działania zarządów przedsiębiorstw. Dlatego w ramach polityki dochodowej powinno się ograniczać wpływ silnych grup zawodowych na kształtowanie wynagrodzeń w całej gospodarce.

---

<sup>46</sup> A. Lindbeck, D. Snower, Labor turnover insider morale and involuntary unemployment, University of Stockholm Discussion Papers, no. 31, s. 37.

#### **4. Polityka dochodowa a teoria ekonomii –próba podsumowania**

Przedstawione powyżej definicje i poszczególne koncepcje teoretyczne pozwalają na sformułowanie kilku wniosków podsumowujących ten etap rozważań.

Polityka dochodowa może być traktowana jako ważny element stabilizacji koniunktury, wskazują na to przesłanki teoretyczne i to zarówno bazujące na założeniu, że gospodarka rynkowa ma skłonność do pozostawania w stanie stabilizacji jak i te, które zakładają, że jest na odwrót.

Głównym zadaniem polityki dochodowej w świetle teorii ekonomii jest zapobieganie inflacji. Jest ona przy tym postrzegana jako jeden z elementów stabilizacji, a nie jako narzędzie mające działać niezależnie od polityki pieniężnej. Implikuje to oczywiście konieczność współpracy banków centralnych i rządów w zakresie zwalczania inflacji.

Aspekty społeczne ogrywają w polityce dochodowej bardzo skromną rolę, co jak wspomniano na wstępie, może mieć bardzo poważny wpływ na jej realizację. Przede wszystkim dlatego, że podejmowanie decyzji w realnej gospodarce wymaga współpracy wielu podmiotów, a cele, rodzaje i kształt instrumentów służących jej realizacji w olbrzymim stopniu zależą od sposobu funkcjonowania podmiotów stanowiących prawo. Należy zatem powiedzieć, że prowadzenie polityki dochodowej wymaga stabilnego zaplecza parlamentarnego i poszanowania regulacji z nią związanych, w przeciwieństwie do polityki pieniężnej prowadzonej przez niezależny bank centralny.

Polityka dochodowa jest ściśle związana z instrumentarium fiskalnym organizacji publicznych, z uwzględnieniem jednak faktu, że podatki wykorzystywane w ramach polityki dochodowej nie mają na celu gromadzenie funduszy na potrzeby budżetu ale służą egzekwowaniu wyznaczonych przez planistów norm wzrostu wynagrodzeń czy produktywności. Jej działania powinny zapobiegać usztywnianiu wynagrodzeń, które z kolei przyczyniają się do powstawania różnego rodzaju zniekształceń na rynku. Osobną kwestią jest stosowanie narzędzi polityki dochodowej w krajach transformujących się. Wynika to z faktu, że wszystkie prace teoretyczne odnosiły się do gospodarki rynkowej i nie zawsze mogły być

zastosowane w przypadku takiego kraju jak Polska. Bardzo istotny jest również fakt, że przyjęta w polskiej literaturze definicja polityki dochodowej jest znacznie pojemniejsza niż zaproponowana przez autorów amerykańskich, co ma wpływ na zakres stosowanych instrumentów interwencji państwa, traktowanych jako przejaw polityki dochodowej.

Teoretyczne koncepcje polityki dochodowej nie brały pod uwagę licznych cech gospodarki centralnie sterowanych, które musiały być uwzględnione przy transformacji. Koncepcje teoretyczne nie zakładały istnienia nierównowagi popytowej oraz występowania bezrobocia ukrytego będącego immanentną cechą gospodarek socjalistycznych. Nie uwzględniały również faktu, że decyzje podejmowane przez podmioty gospodarcze opierały się na informacjach (ceny, wynagrodzenia, popyt), które nie uwzględniały rzeczywistej sytuacji na rynku. Zaproponowane instrumenty regulacji cen i płac wymagały oprócz wiarygodnych informacji odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego, które zapewniałoby egzekwowanie założonych celów ekonomicznych. Również tego elementu brakowało w gospodarkach socjalistycznych. Należy również uwzględnić fakt, że wymienione teorie nie akcentowały społecznych elementów polityki dochodowej, które miały bardzo duże znaczenie w krajach socjalistycznych. Nie uwzględniały one w szczególności faktu, że w gospodarce centralnie sterowanej polityka emerytalna była w dużej mierze skierowana na redukcję podaży siły roboczej.

Istotnym elementem, który powinien być uwzględniony w polityce dochodowej prowadzonej w gospodarce transformującej się jest bezrobocie przymusowe. Z tej perspektywy teorie mikroekonomiczne, analizowane w poniższym rozdziale, dostarczają pewnych wskazówek dotyczących polityki wynagrodzeń. Przynajmniej, sugerują ograniczanie różnego rodzaju świadczeń i zasiłków dla bezrobotnych, które powodują negatywną motywację do pracy poprzez presję na wyższe wynagrodzenia. Akcentują one również możliwy negatywny wpływ zatrudnionych na sytuację na rynku pracy, którzy poprzez możliwości negocjowania wynagrodzeń z pracodawcami mogą przyczynić się do powstawania bezrobocia przymusowego.

Prowadzenie polityki dochodowej powinno uwzględniać nie tylko szczebel makroekonomiczny, ale również mechanizmy wpływające na kształtowanie

wynagrodzeń na poziomie przedsiębiorstw. Jest to bardzo ważny aspekt, który powinien być brany pod uwagę przez każdego polityka gospodarczego. Lekceważenie mikropodstaw może prowadzić do niemożliwości osiągnięcia celów makroekonomicznych.

Zaprezentowane rozważania teoretyczne i przyjęta definicja polityki dochodowej stanowią podstawę do przeprowadzenia, w dalszych częściach pracy, badań empirycznych. Analizowane teorie sugerują ukierunkowanie analiz na dwa główne obszary badawcze. Pierwszy z nich dotyczy oddziaływania polityki dochodowej na sferę społeczną, w szczególności określenie w jakim zakresie gwarantuje ona odpowiedni poziom dochodów osobom, które w skutek zmian systemowych utraciły zatrudnienie i mają problemy ze zdobyciem środków do egzystencji. Drugi obszar dotyczy oceny możliwości stosowania polityki dochodowej w sferze pieniężnej, a konkretnie w celu ograniczania inflacji.

Przy analizach empirycznych należy jednak uwzględnić fakt, że większość modeli ekonomicznych pochodzących z ekonomii keynesistowskiej bazuje na doświadczeniach amerykańskich, stąd prosta ich aplikacja do gospodarki polskiej w warunkach transformacji prowadzić może do osiągnięcia wyników odległych od oczekiwanych<sup>47</sup>. W warunkach polskiej transformacji zdarza się często, że ekonomista, który uważa, że państwo powinno podejmować interwencję i kwestionuje ideę gospodarki rynkowej, jest kojarzony z keynesizmem. Zapomina się jednak o fakcie, że sam J.M. Keynes dopuszczał możliwość interwencji państwa, jednak bardzo ograniczonej i tylko w sytuacji kryzysu spowodowanego brakiem wystarczającego popytu globalnego.<sup>48</sup>

## **Rozdział II**

### **Cele i instrumenty polityki dochodowej w gospodarce rynkowej**

We wcześniejszej części zostały przedstawione wybrane koncepcje teoretyczne dotyczące polityki dochodowej. Sugerowały one podejmowanie działań ukierunkowanych na osiągnięcie określonych celów ekonomicznych. Logiczną

---

<sup>47</sup> I. Bludnik, J. Wallusch, Szywności realne na polskim rynku pracy, [w:] Polska transformacja między teorią a praktyką, red. M. Ratajczak, Zeszyty naukowe UE w Poznaniu, nr 118, 2009, s.60.

<sup>48</sup>I. Bludnik, Polish economics and the Keynesian heritage, [w:] Money and transition, red. M. Ratajczak, J. Wallusch, AE Poznań 2006, s.12.

konsekwencją wynikającą z omówienia koncepcji teoretycznych, będzie przegląd i ocena instrumentów polityki, za pomocą których osiągnane będą określone rezultaty zarówno w sferze ekonomicznej jak i społecznej.

W poniższym rozdziale zostaną omówione cele polityki dochodowej, zarówno w sferze realnej (PKB, bezrobocie) jak w sferze pieniężnej. Przedstawione zostaną także narzędzia tej polityki oraz implikacje ich oddziaływania na koniunkturę gospodarczą. Problematyka stabilizacji koniunktury gospodarczej jest szeroko omówiona w literaturze ekonomicznej, jednak zagadnienia polityki dochodowej są w niej omówione w znacznie skromniejszy sposób niż np. polityki pieniężnej. Wynika to z dość szerokiego spektrum celów jakie można realizować za pomocą polityki dochodowej. Często więc trudno o rozróżnienie pomiędzy stabilizacją makroekonomiczną a polityką społeczną. Przedstawione zostaną również cele polityki dochodowej z perspektywy polityki makroekonomicznej.

## **1. Cele polityki dochodowej w systemie celów polityki makroekonomicznej**

Analiza instrumentarium polityki dochodowej, wymaga najpierw zdefiniowania celów tej polityki. Cele jakie stawiane są przed polityką gospodarczą można podzielić według licznych kryteriów. W przypadku polityki dochodowej najistotniejsze są cele krótkookresowe związane z polityką stabilizacji koniunktury. Analiza teoretycznych podstaw polityki dochodowej wskazuje, że osiągnięcie za jej pomocą celów długookresowych jest trudne. Cele dotyczą perspektywy kilkuletniej i skupiają się na przekształcaniach struktury gospodarczej. Do celów takich zalicza się m. in. stymulowanie rozwoju gospodarczego wybranych gałęzi przemysłu, zmianę struktury konsumpcji, regulację przyrostu naturalnego czy zmniejszenie liczby godzin pracy.<sup>49</sup>

Celem polityki gospodarczej jest korygowanie negatywnych zjawisk ekonomicznych wynikających z niedoskonałości rynków. Zestawienie tych zjawisk przedstawiono w tabeli 1.

---

<sup>49</sup> S. Jankiewicz, Podstawy polityki gospodarczej, AE Poznań 2006, s. 24-25.

**Tabela 1**

**Działania państwa w ramach korygowania mechanizmu rynkowego**

Niedoskonałości rynku	Interwencja państwa	Przykłady działań polityki ekonomicznej
<p><b>Nieefektywność</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopole, niewielka konkurencja</li> <li>• Koszty zewnętrzne</li> <li>• Brak zainteresowania ze strony przedsiębiorstw prowadzeniem określonych rodzajów działalności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interwencja na rynku</li> <li>• Ograniczanie swobody działalności gospodarczej</li> <li>• Subsydiowanie określonych rodzajów działalności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulacje antymonopolowe</li> <li>• Regulacje dotyczące ochrony środowiska naturalnego</li> <li>• Rozbudowa infrastruktury</li> </ul>
<p><b>Nierówności dochodów</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nadmierna rozpiętość dochodów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redystrybucja dochodów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progresywne podatki dochodowe</li> </ul>
<p><b>Niestabilność</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmiany aktywności ekonomicznej, niskie tempo wzrostu gospodarczego, bezrobocie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Działania stabilizacyjne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulacja podaży pieniądza, inwestycje publiczne</li> </ul>

Źródło: P.A Samuelson, W. D. Nordhaus, *Micoreconomics*, New York 1989, s. 47., za M. Tkaczyk, *Polityka gospodarcza, wybrane zagadnienia*, WSE Nisko 1997, s. 9.

Wymienione w tabeli przyczyny implikujące konieczność interwencji państwa w mechanizm rynkowy będą implikować główne cele polityki gospodarczej państwa. W zakresie nieefektywności rynku będzie stymulowanie mechanizmów konkurencji oraz zapewnienie określonego dostępu do dóbr publicznych. W zakresie nierówności dochodowych polityka gospodarcza powinna zapobiegać, poprzez odpowiednie

regulacje podatkowe nadmiernemu rozwarstwieniu dochodów, jednak w tym przypadku powstaje problem zdefiniowania pojęcia „nadmierne rozwarstwienie”. Ostatnią przesłanką uzasadniającą konieczność interwencji jest niestabilność mechanizmu rynkowego powodująca powstawanie niestabilności, której przejawami jest, m.in. bezrobocie. Należy jednak uwzględnić fakt, że polityka gospodarcza może służyć osiągnięciu znacznie szerszego zakresu celów niż tylko wymienione w tabeli cele implikowane przez przesłanki społeczno-ekonomiczne. Cele gospodarczej można ogólnie podzielić na 6 głównych grup:<sup>50</sup>

- generalne (suwerenność narodowa, postęp społeczny),
- ustrojowo-systemowe i polityczne (umacnianie istniejącego ustroju ekonomicznego),
- ekonomiczne (pomnażanie bogactwa kraju, powiększanie dobrobytu) ,
- społeczne (sprawiedliwy podział dochodu, dostęp do dóbr kultury, zabezpieczenie społeczne),
- ekologiczne (ochrona środowiska),
- obronno-militarne (rozbudowa potencjału gałęzi związanych z umacnianiem potencjału militarnego państwa).

Cele te mogą być osiągnęte za pomocą różnych polityk sektorowych (pieniężnej, fiskalnej, dochodowej, inwestycyjnej, społecznej). Istotne jest to aby poszczególne polityki były nastawione na osiągnięcie spójnych celów (tzw. -właściwy Policy-mix). Przedstawienie ogólnych celów polityki gospodarczej sugeruje postawienie pytania o cele polityki dochodowej w kontekście celów ogólnych. Jedna polityka sektorowa nie może służyć osiągnięciu celów ze wszystkich grup. Trudno np. osiągnąć równomierny podział dochodów za pomocą polityki fiskalnej. Z drugiej strony niektóre cele można osiągnąć tylko dzięki kombinacji różnych polityk sektorowych, np. ograniczanie inflacji wymaga odpowiedniej koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej. W świetle przedstawionych koncepcji dotyczących polityki dochodowej oraz ogólnych celów polityki ekonomicznej wydaje się, że można przyjąć, że polityka dochodowa może służyć osiągnięciu bezpośrednich celów z dwóch głównych grup:

- ekonomicznej
- społecznej.

---

<sup>50</sup> B. Winiarski, Polityka gospodarcza, PWN, Warszawa 2004, s. 74.



Wynika to z faktu, że jest ona skierowana na dochody i ceny co oznacza, że za jej pomocą można dążyć do osiągnięcia równowagi gospodarczej (niska inflacja, niska stopa bezrobocia). Drugim obszarem oddziaływania polityki dochodowej jest obszar społeczny. Może ona służyć również kształtowaniu poziomu dochodów, zarówno płacowych i pozapłacowych.

Zatem cele polityki dochodowej można utożsamiać z ogólnie przyjętymi zadaniami polityki gospodarczej, skupiającymi się na krótkookresowych działaniach stabilizacyjnych ukierunkowanych na zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym spełnieniu kilku warunków:

- niedopuszczaniu do wzrostu stopy bezrobocia powyżej jego naturalnego poziomu,
- zachowaniu niskiej inflacji,
- zapewnienie równowagi w zakresie wymiany handlowej z zagranicą.

Przyjęcie przedstawionych powyżej celów polityki gospodarczej wpisuje się w powszechnie spotykany tzw. magiczny czworokąt. Magiczny gdyż osiągnięcie wszystkich celów jednocześnie jest bardzo trudnym zadaniem<sup>51</sup>. Oczywiście przyjęcie tych warunków jest nieco arbitralne. Należy również pamiętać, że do celów polityki dochodowej można również zaliczyć zachowanie względnej równowagi w podziale dochodów, która jest przez niektórych ekonomistów traktowana jako destabilizowanie mechanizmów rynkowych, niekorzystnie wpływające na rozwój społeczno-gospodarczy.

Wskazując magiczny czworokąt jako główny cel polityki gospodarczej należy określić, jakie są na jego tle cele polityki dochodowej.

Logiczną konsekwencją przyjęcia określonych celów jakie stają przed polityką dochodową jest dobór odpowiednich narzędzi służących ich realizacji. Ilość informacji i dylematów, które trzeba zdobyć i rozstrzygnąć jest znacznie szersza niż w przypadku np. polityki pieniężnej. Chodzi tu o rozwiązanie takich problemów jak.<sup>52</sup>

- w jaki sposób osiągnąć konsensus w sprawie zasad polityki,

---

<sup>51</sup> S. Jankiewicz, Podstawy ...op. cit. s. 26.

<sup>52</sup> K. Markowski, Rola państwa w gospodarce rynkowej, PWE, Warszawa 1992, s.130.

- jak szeroki ma być zakres oddziaływania tej polityki (podmiotowy, przedmiotowy, przestrzenny). Czy objąć nią całą gospodarkę czy tylko niektóre sektory? Czy regulacją zostaną objęte tylko płace czy też również inne dochody ,
- jakie kryteria należy wybrać ustalając normy wzrostu dochodów i cen poddanych regulacji,
- jaki jest dopuszczalny zakres odstępstw od ustalonych norm wzrostu dochodów,
- w jaki sposób kierować i kontrolować realizację polityki dochodów
- jakie powinny być sankcje za przekroczenie założonych norm wzrostu wynagrodzeń,
- jakie powinny być relacje pomiędzy zasadami kształtowania dochodów, zwłaszcza płac, przyjętymi uregulowaniami międzynarodowymi (chodzi tu głównie o regulacje wynikające z np. ustaleń Międzynarodowej Organizacji Pracy czy bardzo ważne dla krajów Unii Europejskiej procedury EUROSATU ).

Z samego faktu, że dylematów dotyczących prowadzenia polityki dochodowej jest bardzo dużo wynika, iż jej instrumentarium będzie również bardzo skomplikowane. Dobór instrumentów będzie zależał od zakresu przestrzennego, celów i akceptowanej restrykcyjności polityki. Z drugiej strony należy uwzględnić czynniki ogólnoeconomiczne, takie jak, inflacja, bezrobocie, sytuacja w zakresie stosunków pracy. Bez ich znajomości nie można bowiem określić jakie instrumenty i jak stosować, aby osiągnąć cele. Przykłady przytoczone w dalszej części rozprawy pokazują, że polityka dochodowa, pomimo pewnych krótkookresowych sukcesów, często kończyła się niepowodzeniem, nie osiągając założonych celów stabilizacyjnych. Było to spowodowane najczęściej nieuwzględnieniem zmian wielkości ekonomicznych, takich jak np. ceny surowców na rynkach światowych. Wspomniana wyżej nieprzewidywalność pewnych wielkości ekonomicznych nie jest jedynym zagrożeniem dla skutecznego prowadzenia polityki dochodowej. Oprócz niej, w zachowaniach sfery płacowej pojawiają się trzy poważne przeszkody w odniesieniu to tego rodzaju polityki :

- ingeruje ona w proces ustalania wynagrodzeń pomiędzy pracodawcami i związkami zawodowymi, co jest generalnie nieprzychylnie traktowane przez podmioty gospodarcze,
- na rynku pracy występuje sztywność wynagrodzeń, co może prowadzić do niedoborów siły roboczej i powodować dodatkową presję na wynagrodzenia,
- żadna polityka dochodowa nie jest w stanie wyeliminować różnego rodzaju ukrytego wzrostu wynagrodzeń mogącego być przedmiotem opodatkowania czy zapobiegać różnego rodzaju działaniom mającym na celu uniknięcie podatków.<sup>53</sup>

Wyeliminowanie wyżej wymienionych ograniczeń, nie jest do końca możliwe, choć ich negatywny wpływ na działania stabilizacyjne można ograniczyć. Zmusza to jednak polityków gospodarczych do tworzenia rozbudowanego aparatu administracyjnego. Najczęściej będzie się on opierać na służbach skarbowych, chociaż ze względu na cele polityki dochodowej, zakres jego zadań będzie znacznie szerszy niż dbanie o odpowiedni poziom dochodów publicznych.

## **2. Klasyfikacja instrumentów polityki dochodowej**

W rozprawie proponuje się przyjąć podział narzędzi stabilizacyjnych polityki dochodowej na dwie główne grupy: niefiskalne oraz fiskalne, w szczególności podatki. W tym sensie, duże obszary polityki dochodowej należy postrzegać poprzez pryzmat funkcji stabilizacyjnej i w znacznie mniejszym zakresie redystrybucyjnej, polityki fiskalnej.

Funkcja stabilizacyjna finansów publicznych zakłada możliwość regulowania określonych wielkości ekonomicznych ( popyt globalny, wielkość wymiany z zagranicą czy kurs walutowy) za pomocą formy i zakresu obciążeń fiskalnych. Funkcja redystrybucyjna zakłada natomiast kształtowanie dochodów rozporządzalnych przedsiębiorstw i osób fizycznych. W jej ramach poprzez odpowiednie konstruowanie systemu podatkowego władze publiczne mogą, w mniej lub bardziej bezpośredni sposób, kształtować takie parametry ekonomiczne jak skłonność do oszczędzania czy wielkość konsumpcji gospodarstw domowych. Mogą

---

<sup>53</sup> R. Jackman, R. Layard, The real effects of tax based income policies, „Scandinavian Journal of Economics”, vol. 92, no 2, 1990, s. 309.

również, poprzez bardzo wysokie progresywne opodatkowanie, zapobiegać nadmiernemu rozwarstwieniu dochodów, co było przez długi czas celem polityki dochodowej np. w Szwecji czy innych krajach skandynawskich.

W kontekście niniejszej rozprawy należy jednak zauważyć fakt, że w literaturze ekonomicznej pojawia się pogląd, szczególnie w odniesieniu do krajów, które przechodziły okres transformacji, mówiący, iż dużo większy od podatków wpływ na dochody ludności mają różnego rodzaju transfery<sup>54</sup>. Takie podejście akcentuje pasywny charakter polityki dochodowej i sugeruje raczej łagodzenie negatywnych efektów polityki stabilizacyjnej niż celowe kształtowanie struktury dochodów.

Część autorów jest zwolennikami tezy, że podatki dochodowe mają niezbyt duży wpływ na kształtowanie struktury dochodów, ze względu na dominującą funkcję fiskalną<sup>55</sup>. Nie należy jednak zapominać o fakcie, że bez odpowiedniego kształtu podatków, zarówno podatku dochodowego od osób fizycznych jak i podatku dochodowego od osób prawnych prowadzenie polityki dochodowej (również jako narzędzia wspomagającego walkę z inflacją) jest niezwykle trudne. Musi ona bowiem posiadać mechanizmy umożliwiające wyegzekwowanie założonych celów stabilizacyjnych.

Nieco inaczej wygląda sytuacja, jeśli za główny cel polityki dochodowej przyjmie się zapobieganie nierównościami w zakresie podziału dochodów (zazwyczaj poprzez progresywne opodatkowanie). W tym obszarze pojawiają się argumenty za tym, że wysokie podatki hamują rozwój kapitału ludzkiego. Progresywny podatek może bowiem prowadzić do obniżenia oczekiwanych przychodów możliwych do osiągnięcia dzięki podwyższaniu kwalifikacji.<sup>56</sup> Jest to o tyle istotne, że przyjęcie takiej argumentacji eliminuje z narzędzi polityki stabilizacyjnej ważny instrument jakim są podatki.

Podatki nie muszą być kluczowym elementem kształtowania dochodów, jednak przy prowadzeniu polityki dochodowej należy preferować możliwie najszersze instrumentarium, gdyż administracyjne regulowanie kluczowych wielkości

---

<sup>54</sup>Por. B. Szopa, Zmiany dochodów ludności w Polsce na tle uwarunkowań systemowych, AE Kraków 1995, s. 69-70.

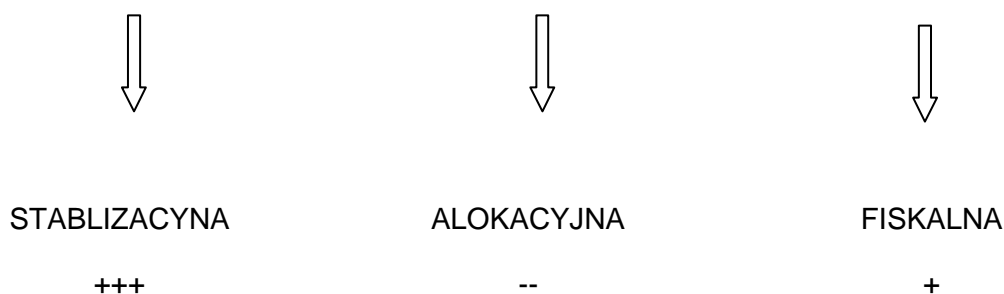
<sup>55</sup> Nierówności dochodowe i majątkowe zakres i formy redystrybucji dochodów państwa, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, Raport nr 49, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>56</sup> A. Rzońca, Czy Keynes się pomylił? Skutki redukcji deficytu w Europie środkowej, Scholar, Warszawa 2005, s. 43.

ekonomicznych, takich jak płace i ceny będzie prowadzić do różnego rodzaju napięć i prób ominięcia uciążliwych regulacji. System powinien być więc możliwie najbardziej „szczelny”. Powszechność, ogólność, przymusowość oraz pieniężny charakter podatków są w tej sytuacji poważnym argumentem za ich stosowaniem. Schemat 6 przedstawia funkcje polityki fiskalnej i siłę jej związków z polityką dochodową. Należy jeszcze raz podkreślić, że w kontekście celów stabilizacyjnych politykę dochodową można uznać jako realizację funkcji stabilizacyjnej polityki fiskalnej. Pozostałe aspekty polityki fiskalnej mają znikome znaczenie dla polityki dochodowej.

## Schemat 6

### FUNKCJE POLITYKI FISKALNEJ A POLITYKA DOCHODOWA



Krzyżyki i minusy oznaczają możliwości stosowania polityki dochodowej

+++ oznaczają duże możliwości stosowania polityki dochodowej

+ oznacza ograniczone możliwości polityki dochodowej

-- oznacza brak możliwości stosowania polityki dochodowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Osiatyński, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2006, s. 55-56.

Należy również pamiętać o fakcie, że sposób realizacji jakiegokolwiek polityki ekonomicznej jest zależny przede wszystkim od kształtu sceny politycznej w danym kraju.

W kontekście celów polityki dochodowej i jej związków z polityką fiskalną omawianie jej instrumentów należy rozpocząć od analizy narzędzi stabilizacji koniunktury, których oddziaływania na dostosowania mikroekonomiczne, są często niezbędne dla utrzymania konkurencyjności gospodarczej na szczeblu przedsiębiorstw. Kluczowy jest tu podział na automatyczne i nieautomatyczne (dyskrecjonalne) narzędzia stabilizacji koniunktury gospodarczej, których wiele ma charakter fiskalny.

Automatyczne stabilizatory koniunktury działają na zasadzie wbudowania w strukturę gospodarki, dzięki czemu pozwalają tłumić wahania koniunkturalne bez konieczności podejmowania decyzji przez władze. Można nawet dodać, iż ich działanie nie wymaga świadomości o konieczności podjęcia działań stabilizacyjnych.<sup>57</sup> Wynika to z tzw. wbudowanej giętkości dochodów. Tam gdzie wielkość wpływów z tytułu podatku dochodowego zależy od dochodów osobistych, zmiana dochodów prowadzi automatycznie do zmiany należności z tego tytułu wpływających do budżetu. Podobnie jest w sytuacji wydatków na rzecz bezrobotnych. Wzrost bezrobocia powoduje automatycznie powiększenie wydatków na świadczenia dla osób bez pracy.<sup>58</sup>

Takie właściwości automatycznych stabilizatorów koniunktury mają z punktu widzenia skuteczności prowadzonej przez władze polityki ekonomicznej jedną poważną zaletę - eliminują konieczność podejmowania bieżących decyzji. Niektórzy zarzucają polityce fiskalnej niską efektywność, wynikającą ze specyfiki procesu decyzyjnego w warunkach demokracji. Podjęcie działań wymaga bowiem bardzo długiej procedury, począwszy od zidentyfikowania pojawiających się negatywnych zjawisk, poprzez zdecydowanie, które instrumenty polityki mają być zastosowane przez rząd, nierzadko przeprowadzenie konsultacji społecznych i dopiero po zatwierdzeniu ustaleń rządu przez parlament możliwe jest podjęcie działań stabilizacyjnych. Opóźnienie to wynosi od kilku miesięcy do ponad roku, co w wielu

---

<sup>57</sup> D. Hübner, Koniunktura gospodarcza, PWE, Warszawa 1994, s.105.

<sup>58</sup> J. Kropiwnicki, Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury, PWN, Warszawa, 1976, s. 144.

sytuacjach jest zbyt długotrwałe<sup>59</sup>. Zwłaszcza, jeżeli nałoży się to na różnego rodzaju zaburzenia w procesie decyzyjnym spowodowane poprzez oczekiwania, niepewność na rynku kapitałowym czy wahania kursu waluty, które w gospodarkach otwartych mają istotny wpływ na kształt sytuacji makroekonomicznej. Poza tym „twarda” polityka dochodowa, koncentrująca się na działaniach bezpośrednio kształtujących dane wielkości ekonomiczne, zazwyczaj wbrew krótkotrwałym interesom pracowniczym, aby była skuteczna wymaga szybkich decyzji.

Z punktu widzenia polityki dochodowej istotniejsze będą więc instrumenty dyskrecjonalne, które oznaczają bezpośrednią ingerencję w mechanizmy rynkowe i wpływ na kształt poszczególnych wielkości ekonomicznych. Instrumenty te charakteryzują się tym, że ich uruchomienie wymaga, w przeciwieństwie do automatycznych stabilizatorów, podjęcia określonych decyzji politycznych. Zmiany stawek podatku wymagają decyzji danego ministra lub władzy często ustawodawczej, jaką jest parlament. Tak samo jest z różnego rodzaju subwencjami czy wydatkami publicznymi (przynajmniej w sporej części). Ich poziom zależy bezpośrednio od decyzji odpowiednich władz. Do dyskrecjonalnych narzędzi stabilizacji należy również zaliczyć wymienione w dalszej części rozdziału takie instrumenty jak: administracyjne regulowanie cen i płac czy kary za nadmierny wzrost płac.

## Schemat 7

### Rodzaje narzędzi stabilizacji koniunktury gospodarczej



#### Automatyczne

- 1) Podatki PIT
- 2) Podatki CIT
- 3) Podatki pośrednie

#### Dyskrecjonalne

- 1) Zmiany stawek podatkowych
- 2) Zmiany kwot subwencji
- 3) Zmiany wydatków na roboty

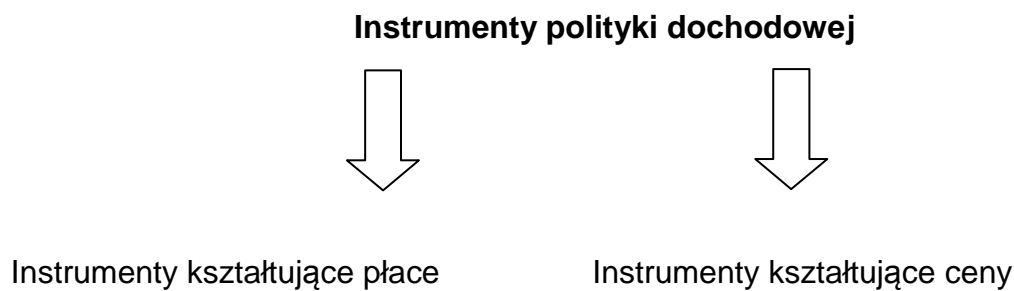
<sup>59</sup> P. Marszałek, Trudności koordynacji polityki pieniężnej i polityki fiskalnej we współczesnej gospodarce, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, 2006, s. 59.

- 4) Ubezpieczenia od bezrobocia publiczne
- 5) Subsydia

Źródło: Interwencjonizm państwowy, Zagadnienia wybrane, red. Z Kowalczyk, AE Poznań 1984, s .114-118.

Wymienione wyżej narzędzia służą głównie do kształtowania sfery realnej gospodarki, podczas gdy ich działanie na sferę pieniężną jest nieco słabsze, ale w połączeniu z odpowiednią polityką pieniężną również istotne. Bez odpowiedniego tzw. policy mix będącego kombinacją odpowiedniej polityki fiskalnej i pieniężnej niemożliwe jest bowiem osiągnięcie celów stabilizacyjnych

### Schemat 8



Źródło: opracowanie własne

Politykę dochodową można rozpatrywać jako kombinację dwóch komplementarnych działań i odpowiadających im instrumentów. Z jednej strony chodzi o narzędzia służące do kontroli wynagrodzeń, a z drugiej strony, o te które umożliwiają kształtowanie cen. Jest bowiem oczywiste, że kontrola samych wynagrodzeń bez oddziaływania na wielkość cen może być bardzo nieskuteczna. Trzeba bowiem pamiętać, że w przypadku pracowników dochodami są płace natomiast dla przedsiębiorców są to wpływy ze sprzedaży własnych produktów, które z kolei zależą od wielkości cen. Ważne jest również kształtowanie dochodów pochodzących z innych źródeł. Należy jednak nadmienić, że zwłaszcza w kontekście teoretycznych koncepcji polityki dochodowej, przytoczonych w poprzednim rozdziale, rola dochodów uzyskiwanych ze źródeł innych niż płace jest pomijana.



W świetle przedstawionych wcześniej definicji ważnym elementem składowym polityki dochodowej jest polityka płacowa, która ma szeroki wachlarz instrumentów kształtowania dochodów, zarówno płacowych jak i poza płacowych. Według jednej z klasyfikacji można je podzielić na:<sup>60</sup>

- moralne,
- ekonomiczne,
- ustawowe,
- układowe,
- instytucjonalne.

Analizując instrumenty kształtowania płac nie należy zapominać, iż ich skuteczność powiązana jest ze sposobami ustalania cen przez przedsiębiorców. Bez tego bowiem spora część prowadzonych działań może okazać się nieefektywna. Pierwszym z elementów jest oddziaływanie na pracodawców i związki zawodowe poprzez odwoływanie się do ich poczucia odpowiedzialności. Do działań takich należy zaliczyć:<sup>61</sup>

- apele do pracodawców o dostosowania w zakresie cen i płac do planów budżetowych;
- perswazję, szczególnie jeśli chodzi o pracowników, mającą uświadomić negatywne skutki nadmiernego wzrostu płac (zazwyczaj chodzi o wzrost przekraczający wzrost wydajności pracy);
- sugestie dotyczące wzrostu płac.

Działania takie, pomimo braku administracyjnych narzędzi przymusu umożliwiających wyegzekwowanie postulowanych zachowań od strony uczestników gry rynkowej mogą mieć jednak pewne pozytywne aspekty. Po pierwsze, mogą przyczynić się do wpłynięcia na oczekiwania pracodawców i pracowników, co, jak wskazano wcześniej, może mieć wpływ na ich przyszłe zachowania i kształtowanie się proporcji makroekonomicznych. Po drugie, w warunkach ustroju demokratycznego zazwyczaj wymagany jest pewien kompromis pomiędzy uczestnikami gry społeczno-gospodarczej (rząd pracodawcy, pracownicy, bank centralny) bez którego trudne jest prowadzenie polityki gospodarczej. Oczywiście

---

<sup>60</sup> M. Juchniewicz, Płace w układach zbiorowych pracy-przesłanki historyczne, podstawy teoretyczne, praktyka [w:] Układy zbiorowe pracy w polityce płac różnych krajów, red. Z. Jacukowicz, IPSS, Zeszyty Naukowe nr 9, Warszawa 1993, s. 9.

<sup>61</sup>Ibidem, s. 9.

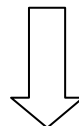
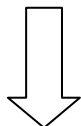
działania rządu bez akceptacji ze strony pracowników czy pracodawców, chociaż mogą być okresowo skuteczne, to jednak w dłuższej perspektywie odbijają się negatywnymi skutkami w postaci np. spadku zaufania społecznego do polityków, które utrudnia prowadzenie działań stabilizacyjnych.

Ekonomiczne oddziaływania na strukturę dochodów można podzielić na dwie grupy: bezpośrednie i pośrednie, których klasyfikacja jest przedstawiona schemacie 9. Szczególnie istotne są w tym przypadku bodźce bezpośrednie, które pozwalają na odpowiednie kształtowanie określonych wielkości ekonomicznych. Jak zaznaczono wcześniej kluczowym elementem w tym zakresie są działania fiskalne, które mogą wyznaczać kierunki działań uczestników gry rynkowej.

Pierwszym z wymienionych elementów, są kary za przekroczenie ustalonego ogólnie wzrostu wynagrodzeń bądź też cen, mogą one przyjmować nie tylko formę określonych kwot do zapłaty przez przedsiębiorstwo, które nie podporządkowuje się decyzjom ale również np. pozbawienia prawa do uczestniczenia w przetargach publicznych czy też pomocy publicznej. Drugim elementem jest podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, który pobiera się w sytuacji przekroczenia przez płace określonego poziomu wzrostu. W świetle przedstawionych wcześniej teorii bardzo istotna jest polityka kształtowania wynagrodzeń w sektorze publicznym, szczególnie w kontekście informacji o rynku pracy. Pracownicy przy podejmowaniu decyzji o podjęciu zatrudnienia kierują się wysokością wynagrodzeń oraz dostępnością miejsc pracy. Kształtowanie wynagrodzeń, wielkość zatrudnienia oraz charakter pracy w sektorze publicznym są szczególnie ważne w krajach gdzie w usługach publicznych zatrudniony jest duży odsetek siły roboczej.

## Schemat 9

### Ekonomiczne instrumenty kształtowania dochodów



#### Bezpośrednie

- kary za przekroczenie ustalonej przez rząd stopy wzrostu płac
- podatek od wzrostu wynagrodzeń
- polityka kształtowania płac w sektorze publicznym
- opodatkowanie PIT

#### Pośrednie

- preferencje oraz ulgi kredytowe
- zakupy rządowe

Źródło: M. Juchiewicz, Płace w układach zbiorowych..., op. cit., s. 11.

Kolejnym elementem oddziaływania na strukturę wynagrodzeń są podatki od dochodów. W sytuacji stosowania tego narzędzia chodzi o odpowiednie sterowanie stawkami podatku oraz kwotami wolnymi. Umożliwia ono, podobnie jak podatek od ponad normatywnego wzrostu wynagrodzeń, kształtowanie płac, w przeciwieństwie jednak do niego nie ma „represyjnego” charakteru.

Jeżeli chodzi o instrumenty pośrednie to należy tu wymienić preferencje oraz ulgi kredytowe, które mogą polegać np. na takim ustalaniu sposobu przydzielania kredytów aby wspierać przedsiębiorstwa, które nie przekraczają ustalonej normy wzrostu wynagrodzeń, czy też nie podnoszą zbyt wysoko cen swoich wyrobów.

Drugim ważnym elementem jest polityka zakupów rządowych, która z kolei może być nie tylko narzędziem kształtowania wynagrodzeń ale przede wszystkim wpływać na mechanizmy cenotwórcze w przedsiębiorstwach.

W programach stabilizacyjnych, szczególnie tych które są wprowadzane w bardzo szybki sposób, niezbędne są często instrumenty ustawowe. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość administracyjnego zamrażania cen oraz płac. Jest to konieczne w sytuacji gdy występuje wysoka inflacja, połączona z bezrobociem, a rząd nie ma możliwości ustalenia pewnych kwestii w negocjacjach ze związkami zawodowymi i pracodawcami.

Polityka dochodowa może być prowadzona na dwa sposoby: bezpośredni i pośredni. Pierwszy z nich to wyznaczenie takiego poziomu wzrostu wynagrodzeń aby nie rosły one szybciej niż wydajność pracy przy jednoczesnym kontrolowaniu cen. Drugi rodzaj polityki dochodowej koncentruje się na ograniczaniu siły związków zawodowych, naciskających na wzrost wynagrodzeń, niepowiązany z wydajnością pracy oraz siły monopoli. Ich wzrost doprowadzić bowiem może do spadku konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw, a to z kolei spowoduje powstawanie bezrobocia. Związek powyższy należy jednak postrzegać poprzez pryzmat zagadnień związanych z liberalizacją światowego handlu. Ze szczególną ostrożnością należy postępować w sytuacji, gdy w danej gospodarce występuje import na dużą skalę (bardzo często subsydiowany). W efekcie zbyt radykalnych działań, w słabiej rozwiniętych gospodarkach, polityka dochodowa może, zamiast przyczynić się do tłumienia wzrostu wynagrodzeń doprowadzić nie tylko do wzrostu bezrobocia, ale nawet upadku całych gałęzi gospodarki. Jako przykład można tu podać problemy związane z liberalizacją światowego handlu, spowodowane protekcjonizmem biedniejszych krajów z jednej strony, a niechęcią do zniesienia subsydiów dla rolnictwa przez bogate kraje (UE, Stany Zjednoczone i Japonię).

Kolejnym elementem pośredniego kształtowania dochodów jest zwiększanie mobilności siły roboczej w celu ograniczenia strukturalnego bezrobocia<sup>62</sup>. Jest to polityka mniej ingerująca w mechanizmy rynkowe, pozwalająca wyeliminować pewne niedoskonałości rynku związane np. z niepełnym dostępem do informacji .

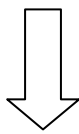
---

<sup>62</sup> G. Haberler, Incomes policy and inflation. Some further reflections, „American Economic Review”, vol. 62, no1/2 , May 1972, s. 240.

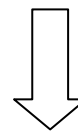
Instrumenty polityki dochodowej można również, syntetycznie podzielić, zgodnie z zaproponowaną wcześniej sugestią, na dwie główne: grupy fiskalne i nefiskalne, co prezentuje schemat 10.

#### **Schemat 10**

#### **Ekonomiczne instrumenty kształtowania dochodów pracowniczych i przedsiębiorstw**



**fiskalne**



**niefiskalne**

- kary za przekroczenie ustalonej przez rząd stopy wzrostu płac
- podatek od wzrostu wynagrodzeń
- opodatkowanie PIT
- preferencje oraz ulgi kredytowe
- zakupy rządowe
- układy zbiorowe pracy negocjowane na szczeblu centralnym
- administracyjna kontrola cen i płac
- perswazja dotycząca założonego wzrostu wynagrodzeń
- polityka kształtowania płac w sektorze publicznym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Juchiewicz, Płace w układach zbiorowych..., op. cit., s. 11.

Do elementów fiskalnych zaliczyć można wszystkie rodzaje działań państwa, które opierają się o regulowanie przepływów finansowych w gospodarce za pomocą systemu finansów publicznych. Natomiast elementy nefiskalne to wszystkie pozostałe. Najważniejsze z nefiskalnych elementów to administracyjna kontrola cen i płac, układy zbiorowe negocjowane na szczeblu centralnym oraz polityka wynagrodzeń w sektorze publicznym. Administracyjna kontrola cen i płac polegać może na wyznaczeniu dopuszczalnej stopy wzrostu wynagrodzeń. Bardzo istotne jest również kształtowanie płac w sektorze publicznym, szczególnie w krajach gdzie istnieje rozbudowany sektor rządowy i samorządowy. Wynagrodzenia w sektorze publicznym będą w takiej sytuacji wpływać na decyzje podejmowane przez pracodawców i pracowników. Nie należy również zapominać o ich informacyjnej roli w kształtowaniu oczekiwań płacowych i inflacyjnych. Układy zbiorowe podejmowane na szczeblu centralnym są kolejnym istotnym elementem polityki dochodowej. Ich rola jest bardzo istotna, ponieważ pozwalają na regulowanie sytuacji płacowej całych sektorów gospodarki. Jeśli są respektowane pozwalają również prowadzić bardziej wiarygodne prognozowanie i planowanie gospodarcze.

Należy jednak podkreślić, że instrumenty opierające się o narzędzia podatkowe, ze względu na właściwości podatków są najłatwiejsze do zastosowania. Zwłaszcza, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że podatki w przeciwieństwie do instrumentów

niefiskalnych, są naturalnym elementem gospodarki. Z punktu widzenia szybkości wprowadzania rozwiązań stabilizacyjnych, często łatwiej jest znowelizować obowiązujące przepisy podatkowe niż tworzyć podstawy instytucjonalne nowych rozwiązań.

Bardzo istotną rolę w polityce dochodowej odgrywają rynki regulowane. W wielu krajach można mówić o tzw. *publicly controlled industries*, branżach, w których ceny, struktura produkcji czy jej wielkość znajdują się pod silnym wpływem rządu<sup>63</sup>. Dotyczy to takich sektorów jak np. energetyka, telekomunikacja czy ceny za usługi transportowe komunikacji publicznej. Istotą tych regulacji jest przede wszystkim ograniczenie nadmiernego wzrostu cen energii, który może przyczyniać się do powstania inflacji o charakterze kosztowym. Często konieczność regulacji danego rynku wynika z ograniczonej konkurencji spowodowanej przez nadmierną monopolizację. Aby temu zapobiec producenci energii elektrycznej czy dostawcy usług telekomunikacyjnych muszą przedstawiać do zatwierdzenia taryfy niezależnemu od rządu urzędowi (Wielka Brytania), bądź też organom, rządowym (tak jest we Francji gdzie taryfy energetyczne podlegają zatwierdzeniu przez Ministerstwo Finansów i Gospodarki)<sup>64</sup>. Podobne regulacje ma również Polska gdzie ścisłej regulacji podlegają rynki energetyczny i telekomunikacyjny.<sup>65</sup>

Regulacja tych rynków z punktu widzenia polityki dochodowej jest bardzo istotna, między innymi dlatego, że ceny energii czy usług telekomunikacyjnych są nie tylko elementem kosztotwórczym w przedsiębiorstwach, ale również mają istotny wpływ na konsumpcję indywidualną. Kształtowanie się ich wpływa zatem w istotny sposób na oczekiwania inflacyjne.

W przeciwieństwie jednak do wspomnianych wcześniej elementów oddziaływania na płace i ceny polityka ta ma nieco inny charakter. Administracyjną kontrolę cen i płac, podatki od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, kary za przekroczenie

---

<sup>63</sup> J. Mc Gee, Pricing in publicly controlled industries: USA, [w]: Price formation in various Economies, St Martin Press, New York, 1967 s. 68.

<sup>64</sup> Liberalizacja rynków energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej, Agencja Rynku Energii S.A., Warszawa, 2007 s. 22.

<sup>65</sup> Por. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.(Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, Nr 104, poz. 708, Nr 158, poz. 1123 i Nr 170, poz. 1217, z 2007 r., Nr 21, poz. 124, Nr 52, poz. 343, Nr 115, poz. 790 i Nr 130, poz. 905 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1112) oraz Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800).

określonego limitu wzrostu płac stosuje się najczęściej w sytuacji, gdy występuje głębokie zachwianie równowagi ekonomicznej, inflacji nierzadko związanej z drastycznym wzrostem bezrobocia lub też w czasie wojny, gdy na skutek zwiększonego zapotrzebowania na produkcję zbrojeniową mogą wystąpić na rynku poważne zaburzenia. Polityka ta ma wtedy charakter interwencyjny. W przypadku rynków regulowanych ma ona charakter ciągły. Procedury administracyjne dotyczące sposobu ustalania cen obowiązują niezależnie od aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Oczywiście mogą pojawić się pewne restrykcje spowodowane konkretną potrzebą ale nie zmienia to charakteru działań regulacyjnych.

Oczywiście kwestia działań regulacyjnych na jakimkolwiek rynku jest zazwyczaj przedmiotem licznych kontrowersji, nie należy jednak zapominać, że w praktyce gospodarczej wielu krajów regulacje takie występują i należy raczej zmierzać do ich udoskonalania a nie eliminacji.

### **3. Instrumenty polityki dochodowej i ich oddziaływanie na poszczególne sfery gospodarki**

We fragmencie poniższym zostaną przedstawione zastosowania poszczególnych instrumentów polityki dochodowej w kontekście osiągnięcia określonych celów w zakresie stabilizacji makroekonomicznej. W przeciwieństwie do pewnych elementów teorii, będą one odniesione nie tylko do „klasycznej” polityki dochodowej, rozumianej jako narzędzie mające zwalczać inflację, ale pokazane zostaną również w kontekście kwestii społecznych. Bez tego elementu, nie jest możliwa bowiem krytyczna analiza polityki dochodowej w kraju transformującym się jakim jest Polska. W świetle przytoczonych wcześniej definicji, polityka dochodowa to również działania mające kształtować dochody nie tylko w celu ograniczania inflacji ale również powinna ona zapobiegać negatywnym skutkom społecznym nierównowagi na rynku pracy.



### 3.1. Instrumenty polityki dochodowej w procesie oddziaływania na wielkości pieniężne

Pierwszym etapem w analizie instrumentów polityki dochodowej będzie ich odniesienie do kwestii stabilizacyjnej w zakresie sfery pieniężnej. Kwestia ta przewijała się w literaturze ekonomicznej przez cały XX wiek. Większość autorów uznaje, że kluczową rolę odgrywać powinna tu polityka pieniężna rozumiana jako kontrola przez bank centralny takich wielkości jak:<sup>66</sup>

- stopy procentowe,
- warunki udzielania kredytu
- kształtowanie podaży pieniądza.

Działania stabilizacyjne na rynku pieniężnym powinny służyć zapewnieniu należytej płynności w gospodarce. Innymi słowy, w gospodarce powinna być taka ilość pieniądza aby właściwie spełniał on swoje funkcje<sup>67</sup>. Rozpatrując w tym kontekście stabilizację rynku pieniądza należałoby zadać pytanie czy stosowanie polityki dochodowej w odniesieniu do tej sfery gospodarki wydaje się być celowe. Wydawać by się mogło, że nie. Przyjmując jednak teorie przedstawione wcześniej można przyjąć, że polityka dochodowa może być istotnym elementem wspomagającym działania banku centralnego. Przemawia za tym doświadczenie krajów w których wykorzystywano instrumenty stabilizacji dochodów (np. Polska, Izrael, kraje latynoamerykańskie). Ich stosowanie jest tym bardziej zasadne w sytuacji, gdy dana gospodarka charakteryzuje się zmonopolizowaną strukturą rynkową, zarówno po stronie popytowej jak i podażowej. Jeśli ceny są dyktowane przez kilka dużych korporacji z jednej strony, a kształtowanie wynagrodzeń odbywa się przez wpływowe związki zawodowe wywierające nacisk na wzrost płac niezależnie od wzrostu wydajności, wówczas politykę dochodową można traktować nawet jako pewien substytut wolnego rynku.<sup>68</sup>

Mówiąc o polityce dochodowej w kontekście stabilizacji wielkości pieniężnych trudno odnieść się bezpośrednio do konkretnych teorii. Jednak oczywistym wydaje się fakt, że w pewnych sytuacjach występuje konieczność administracyjnego

---

<sup>66</sup> B. Szopa, Podstawy makroekonomii, PTE Kraków, 2004, s. 84.

<sup>67</sup> L. Jaworski, Bankowość, Poltext, Warszawa 1993, s.33.

<sup>68</sup> M. Belka, Inflacja i polityka antycykliczna we współczesnym kapitalizmie, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica, Łódź 1985, s. 37.

ograniczania wzrostu cen aby ograniczyć inflację. Oczywiście dotyczy do inflacji, zagrażającej w poważny sposób podstawom funkcjonowania gospodarki.

Rozważania dotyczące polityki dochodowej w procesie stabilizacji wielkości pieniężnych należałoby rozpocząć od pewnych zależności wynikających z krzywej A.W. Phillipsa, które przez wiele lat dawała politykom mocne uzasadnienie teoretyczne za wyborem określonej opcji polityki gospodarczej. W jasny sposób przedstawiała ona bowiem relację pomiędzy sferą realną a pieniężną. Przyjmując założenia takie jak <sup>69</sup> :

- nadwyżka popytu na pracę prowadzi do dość gwałtownego wzrostu oferowanych stawek płac,
- nadwyżka podaży pracy prowadzi do o wiele wolniejszego spadku stawek płac niż wzrostu w sytuacji odwrotnej (naturalne jest bowiem, że pracownicy bardzo niechętnie akceptują jakiegokolwiek obniżki wynagrodzeń),
- dwa pierwsze założenia implikują że zależność pomiędzy bezrobociem a stopą wzrostu wynagrodzeń jest silnie nieliniowa,
- na stopę zmian płac nominalnych wpływa stopa zmian popytu na pracę (zmian bezrobocia )-wzrost popytu na pracę i spadek bezrobocia prowadzą do konieczności podniesienia płac,
- robotnicy ulegają iluzji pieniężnej (kierują się przy podejmowaniu decyzji poziomem płac nominalnych a nie realnych)

Badania przeprowadzone przez A.W. Phillipsa dla gospodarki brytyjskiej wykazały, że istnieje zależność, umożliwiającą wykazanie związku pomiędzy wzrostem płac a stopą bezrobocia<sup>70</sup>. W późniejszych latach zastąpiono wzrost wynagrodzeń inflacją. Z punktu widzenia instrumentów polityki dochodowej wydaje się jednak, że bardziej trafne będzie przyjęcie stopy wzrostu wynagrodzeń, gdyż jej celem jest ograniczenie inflacji poprzez zapobieganie nadmiernemu wzrostowi wynagrodzeń

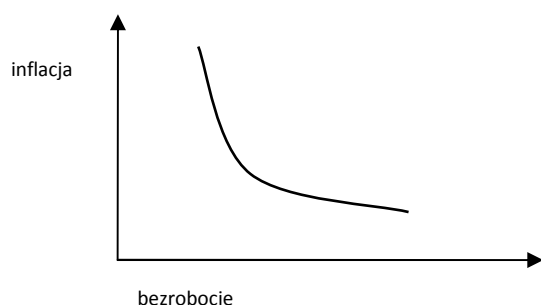
---

<sup>69</sup> K. Sobiech, Współczesne szkoły myślenia ekonomicznego w makroekonomii, [w:] Makroekonomia, red. E. Skawińska, PWE, Warszawa 2008 s. 25.

<sup>70</sup> Por. A. W. Phillips, The relation between unemployment and the rate of change of money rates in the UK, „Economica” 1958, vol.25, no. 100, ss. 283-99.

## Schemat 11

### Krzywa Phillipsa



Źródło: M. Blaug, Teoria ekonomii, ujęcie retrospektywne, PWN Warszawa 2002, s.717.

Przedstawiona na powyższym schemacie prosta wymiany bezrobocia za inflację było przez długi czas przyjmowane jako oczywiste. Co bardziej istotne z punktu widzenia prowadzenia polityki gospodarczej na jej podstawie postulowano nie tylko „trade-off” pomiędzy bezrobociem a inflacją ale również substytucję „liberalnych” elementów stymulowania gospodarki poprzez różnego rodzaju narzędzia interwencji państwa. Chodzi tu przede wszystkim o takie instrumenty, które mogą być pomocne przy ograniczaniu inflacji kosztowej. Przykładem takich działań jest między innymi ustawodawstwo ograniczające pozycję związków zawodowych, programy zabezpieczenia społecznego czy właśnie politykę kontroli cen i politykę dochodową.<sup>71</sup>

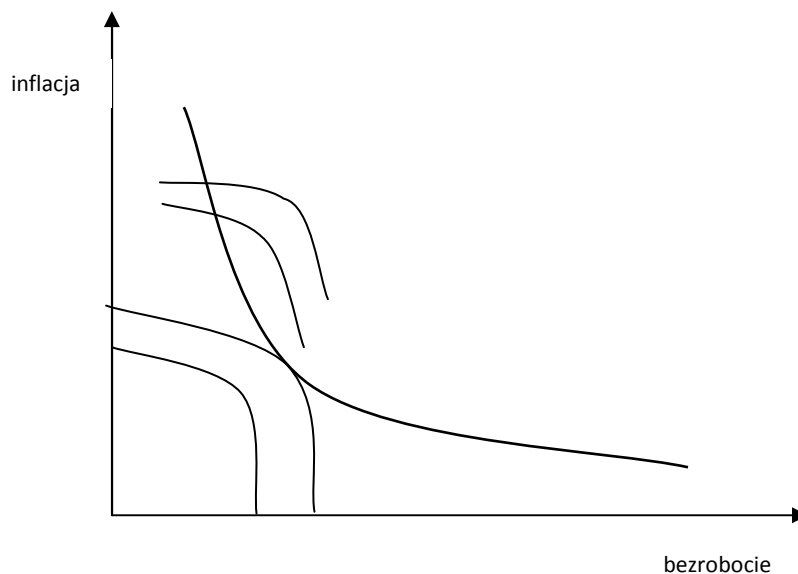
Jak widać w przy przyjęciu takiej interpretacji zależności wynikającej z krzywej A.W. Phillipsa zastosowanie ma pełne instrumentarium zarówno automatycznych jak i dyskrecyjnych narzędzi stabilizacji koniunktury. Na rysunku pokazano również związek pomiędzy krzywą a hipotetyczną funkcją dobrobytu społecznego, która obrazuje akceptowalne przez uczestników gry rynkowej rozłożenie akcentów

<sup>71</sup> Ibidem, s.718.

stabilizacyjnych polityki gospodarczej prowadzonej przez rząd. Funkcję dobrobytu społecznego, którą preferują rządy akcentujące nacisk na walkę z inflacją można przedstawić jako krzywą położoną bliżej prawej części schematu 12.

## Schemat 12

### Krzywa Phillipsa z funkcją „dobrobytu społecznego”



Źródło: M. Blaug: Teoria ekonomii, ujęcie retrospektywne, PWN Warszawa 2002, s. 719.

Natomiast funkcja reprezentująca preferencje rządów lewicowych, które są mniej skłonne do akceptacji bezrobocia będzie umieszczona bliżej lewej górnej części Schematu. Jednak to, co jest najbardziej istotne z punktu widzenia stabilizacji makroekonomicznej to możliwość przesunięcia jej w dół, co jest jednoznaczne z występowaniem w gospodarce niskiej stopy inflacji przy malejącym bezrobociu. Jest

to możliwe za pomocą kreowania cen i płac w gospodarce przez rząd<sup>72</sup>. Chodzi tu o politykę dochodową rozumianą w sposób przytoczony w I rozdziale. Oczywiście zakres stosowanych w tym przypadku instrumentów jest różny. Szerzej zagadnienie omówione jest w pracy L. Ulmana z 1972 roku<sup>73</sup>.

Rozważania dotyczące zachowania się krzywej A. W. Philipsa na skutek działań rządu przedstawia schemat 13. Gospodarka znajduje się w punkcie wyjściowym T. Zgodnie z tym, co założono wcześniej rząd będzie dążył do

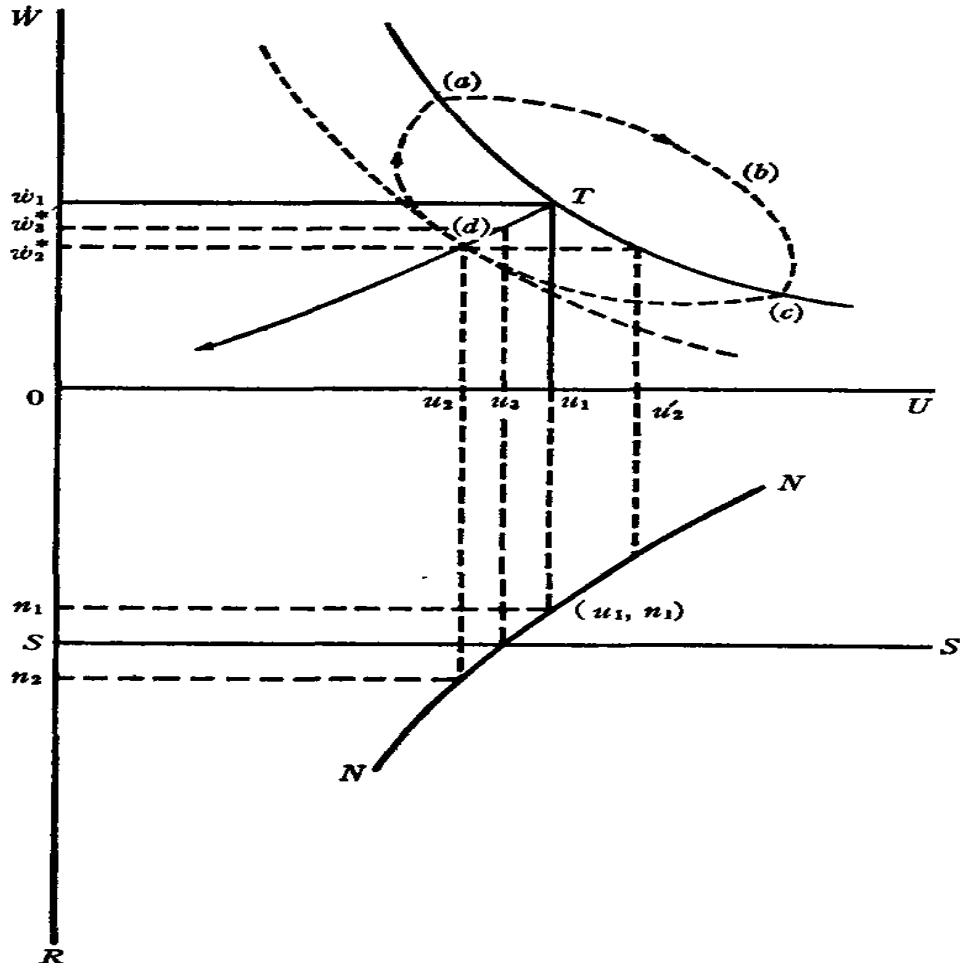
### **Schemat 13**

#### **Interakcje pomiędzy polityką dochodową a bezrobociem i płacami**

---

<sup>72</sup> M. Blaug, op. cit., s. 719.

<sup>73</sup> L. Ulman, Cost push inflation and some policy alternatives, „ American Economic Review” , no 2 1972, s. 247-248 .



Źródło: L. Ulman, op. cit., s. 247.

gdzie:

W-wynagrodzenie,

U-stopa bezrobocia,

NN-krzywa docelowej stopy bezrobocia,

S-krzywa restrykcyjności polityki zapłacowej ,

R-stopień restrykcyjności ograniczenia wzrostu wynagrodzeń.

przesunięcia krzywej Phillipsa na niższy poziom. Ustala zatem wynagrodzenie na poziomie  $W_2$  która oznacza niższą stopę bezrobocia  $u_2$  i jednocześnie niższą inflację.

Ale to czy punkt (d) położony na nowej krzywej jest stabilny zależy od tego czy  $W_2$  jest płacą zrównoważoną. W każdym punkcie poniżej T istnieje tzw. luka bezrobocia,

która oznacza różnicę pomiędzy pożądaną przez rząd stopą bezrobocia, a stopą bezrobocia możliwą do osiągnięcia przy danej stopie inflacji przy braku polityki dochodowej. Im niższe będzie bezrobocie docelowe tym większa będzie luka bezrobocia. Jednocześnie aby ograniczyć wielkość luki konieczne będą bardziej restrykcyjne działania ograniczające wzrost płac (R). R jest z kolei malejącą funkcją bezrobocia docelowego (krzywa NN).

Przy tak prowadzonej polityce spadek bezrobocia z kolei będzie prowadził do dwóch wzajemnie równoważących się efektów : efektu dobrobytu i efektu nacisku siły pracowników. Można zatem nakreślić krzywą restrykcyjności polityki S. Na przedstawionym schemacie , w przypadku  $W_2$  osiągnięcie nowej kombinacji wynagrodzenia i bezrobocia nie jest możliwe dlatego, że wymagany jest wyższy stopień ograniczeń ( $n_2$ -S). W tej sytuacji należy podjąć działania korygujące. Korekta może mieć dwojaki charakter. Z jednej strony, można ustalić mniej restrykcyjną normę wynagrodzenia, wówczas odpowiada ona przecięciu się krzywej (NN i SS). Drugi sposób polega na przesunięciu krzywej podaży restrykcyjności polityki pozapłacowej (SS), tak aby możliwe było bardziej restrykcyjne działanie przy danych warunkach. Chodzi tu o takie działania jak zachęcanie pracowników do niepopierania działań związkowych, czy stosowanie dodatkowych instrumentów prawnych umożliwiających kontrolę wynagrodzeń.

Przedstawione powyżej możliwości prowadzenia polityki dochodowej pokazują szanse na wykorzystanie stosowania pełnego spektrum instrumentów stabilizacyjnych. Szczególnie istotne wydaje się być tutaj umiejętne stosowanie instrumentów nefiskalnych, takich jak, ograniczanie płac w sektorze publicznym, czy negocjowanie na szczeblu centralnym układów zbiorowych, dotyczących zakładanego wzrostu wynagrodzeń, które w przeciwieństwie do narzędzi o charakterze fiskalnym wymagają znacznie bardziej złożonych działań. Administracyjne ograniczanie wzrostu wynagrodzeń, czy negocjowanie układów zbiorowych na szczeblu centralnym wymaga przełamania niechęci liderów związków zawodowych, którzy zazwyczaj dążą do walki o możliwie najwyższe stopy wzrostu wynagrodzeń, bez względu na potencjalne koszty społeczne w postaci wyższej inflacji. Polityka dochodowa nie może być traktowana jako narzędzie stosowane bez odpowiedniej koordynacji z polityką pieniężną. Należy również wziąć pod uwagę fakt,

że polityka ta służy ograniczaniu inflacji o charakterze kosztowym, podczas gdy jej zastosowanie do tłumienia procesów inflacyjnych o charakterze popytowym jest ograniczone, szczególnie jeśli uwzględnimy gospodarkę otwartą, o dużej skali importu. Narzędzia hamujące wzrost płac nie mają bowiem żadnego wpływu na ceny w imporcie. Pośrednie efekty polityki dochodowej w wymianie z zagranicą mogą polegać na ustabilizowaniu cen, które obok konkurencji i efektywnego inwestowania tworzą podstawy dla sukcesu eksportowego<sup>74</sup>. Kontrolowanie stopy wzrostu cen i wynagrodzeń za pomocą instrumentów polityki dochodowej ma z punktu widzenia międzynarodowych przepływów towarów i kapitału jedną ważną cechę. Jej stosowanie eliminuje konieczność podnoszenia stóp procentowych, od wysokości których zależą przepływy kapitałów krótkoterminowych. W konsekwencji powinna ona ograniczać wahania kursu walutowego spowodowane przepływami kapitału krótkoterminowego. Przyczyniać się to powinno do zapobiegania niekorzystnym zmianom na rachunku kapitałowym spowodowanych przez oczekiwania związane z osłabieniem waluty<sup>75</sup>. Należy jednak pamiętać, że kształtowanie kursu walutowego nie jest głównym celem polityki dochodowej. Z drugiej strony, trzeba uwzględnić fakt, że instrumenty polityki dochodowej mogą okazać się nieskuteczne w przypadku silnego impulsu inflacyjnego z zagranicy, spowodowanego np. przez bardzo duży wzrost cen surowców, tak jak miało to miejsce w przypadku szoku naftowego. Stosowanie polityki dochodowej jest znacznie skuteczniejsze w warunkach sztywnego kursu walutowego niż przy kursie płynnym, gdyż pozwala do pewnego stopnia unikać zaburzeń spowodowanych wahaniami kursu, które mogą przyczyniać się do zwiększania stopy inflacji.

Podobnie jest w przypadku sytuacji budżetu państwa. Problemy deficytu budżetowego nie znajdują się w bezpośrednim zainteresowaniu polityki dochodowej. Opierając się na analizie teorii i instrumentów tej polityki można zaryzykować tezę, że jej działanie opiera się na przeniesieniu dużej części aktywności państwa poza obszar polityki fiskalnej i monetarnej. Stosowanie instrumentów ograniczających wzrost wynagrodzeń, powinno raczej przyczyniać się do ograniczania deficytu budżetowego niż do jego zwiększania. Wynika to z faktu, że będzie to prowadziło do zmniejszenia wydatków budżetu państwa z tytułu wynagrodzeń pracowników sektora

---

<sup>74</sup> Handel zagraniczny. Organizacja i technika, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2005, s. 85

<sup>75</sup> A. Romanis Braun, The role of incomes policy in industrial countries since World War II, Staff Papers - International Monetary Fund, vol. 22, no. 1, March 1975, s. 30.



publicznego oraz świadczeń społecznych, których zmiany są powiązane z tempem zmian płac. Duża różnorodność instrumentów polityki dochodowej pozwala na różnicowanie jej restrykcyjności w zależności od potrzeb i skali pożądanych efektów.

### **3.2. Rola polityki dochodowej w kształtowaniu wielkości realnych**

Stabilizacja wielkości realnych odnosi się do najważniejszych kategorii makroekonomicznych takich jak stopa bezrobocia i wielkość PKB. Powszechnie przyjmuje się, iż polityka stabilizacji wielkości realnych powinna być skoncentrowana na jak najdłuższym podtrzymaniu fazy wzrostu i możliwie najskuteczniejszym ograniczaniu spadku PKB w fazie recesji. Wiąże się z tym ważna kwestia ekonomiczna, mianowicie konieczność zachowania bezrobocia na niskim poziomie.

Jak już wskazano poprzednio polityka dochodowa może być szczególnie przydatna w niwelowaniu niedoskonałości rynku pracy, które prowadzą albo do bezrobocia, albo do niekorzystnych rozwarstwień dochodowych, które mają liczne negatywne skutki dla rozwoju gospodarczego. Niektórzy autorzy sugerują nawet, że polityka dochodowa jest znacznie bardziej skuteczna jako polityka popytowa ograniczająca bezrobocie poprzez tłumienie nadmiernej presji na wynagrodzenia niż jako narzędzie walki z inflacją.<sup>76</sup> W literaturze ekonomicznej, zarówno neoklasycznej jak i opierającej się na ekonomii keynesowskiej, kluczowe kwestie związane z polityką stabilizacyjną dotyczą inflacji lub bezrobocia, a problemy stymulowania zagregowanego popytu czy np. kształtowania bilansu wymiany z zagranicą są poruszane niejako w tle.

Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy bardzo ważna jest przede wszystkim teoria naturalnej stopy bezrobocia. Jest to istotne, z dwóch ważnych powodów. Po pierwsze, współczesne nurty myśli ekonomicznej nie negują istnienia bezrobocia naturalnego, które jest nieodłączną cechą każdej gospodarki rynkowej. Drugim ważnym argumentem za przyjęciem jako celu polityki gospodarczej ograniczania bezrobocia jest przyjęcie założeń określających warunki stabilnego

---

<sup>76</sup>C. R. Bean, The role of demand management policies in reducing unemployment, Centre for Economic Performance, Discussion paper no. 222, LSE London, November 1994, s.23.

wzrostu gospodarczego. Wpisuje się to bowiem w tzw. magiczny czworokąt celów polityki gospodarczej.

Bezrobocie naturalne jest to bezrobocie występujące na rynku przy zachowaniu realnej stopy płac gwarantującej równowagę rynkową<sup>77</sup>. Ogólnie przyjmuje się, że naturalna stopa bezrobocia składa się z dwóch elementów:

- bezrobocia frykcyjnego,
- bezrobocia strukturalnego,

Pierwsze z nich jest spowodowane zmianami miejsca pracy, zamieszkania itp. w dużym stopniu zależy ono od elastyczności rynku pracy i dostępności informacji o wolnych miejscach pracy i warunkach zatrudnienia. Druga składowa naturalnej stopy bezrobocia-bezrobocie strukturalne wynika z niedopasowania podaży pracy do popytu spowodowaną np. zmianą struktury gospodarczej czy preferencjami konsumentów.

Polityka gospodarcza (dochodowa) powinna zatem nie pozwolić do podniesienia się stopy bezrobocia powyżej jej naturalnego poziomu. Odwołując się do wcześniejszych zagadnień można stwierdzić, że elementy polityki dochodowej mogą być istotnym elementem pasywnego oddziaływania na rynek pracy<sup>78</sup>. Ze stopą bezrobocia naturalnego wiąże się też pojęcie NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment), czyli stopy bezrobocia nie powodującej wzrostu cen. Przyjmując założenie o tym, że NAIRU jest dopuszczalnym poziomem bezrobocia, niektórzy autorzy zakładają nawet, w przeciwieństwie do wymienionych wcześniej celów polityki dochodowej, że jej głównym zadaniem nie jest ograniczanie stopy wzrostu cen, ale dążenie do długotrwałego obniżenia stopy NAIRU.<sup>79</sup>

Omawiając stabilizowanie rynku pracy w kontekście utrzymania bądź ograniczania naturalnej stopy na danym poziomie należy najpierw zastanowić się, jakie są przyczyny powodujące, że stopa bezrobocia w danej gospodarce przekracza

---

<sup>77</sup> M. Blaug, *Teoria ekonomii...*, op. cit. s.720.

<sup>78</sup> E. Kwiatkowski, *Bezrobocie a działalność państwa w krajach wysoko rozwiniętych*, [w]: *Z problematyki współczesnej zachodniej myśli ekonomicznej*, Materiały INE PAN, nr 39, Warszawa 1991, s. 57.

<sup>79</sup> L. S. Seidman, R. J. Gordon, A. M. Okun, *Tax-based incomes policies*, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1978, no. 2, 1978, s. 306.

jego naturalną wielkość. W zależności od czynników, które powodują wzrost stopy bezrobocia rząd będzie tworzył ramy administracyjno-prawne i ekonomiczne polityki gospodarczej. W takiej sytuacji pewne instrumenty polityki dochodowej mogą być skuteczne, inne mniej, a jeszcze inne mogą pogarszać sytuację. Instrumenty powinny być dobierane zatem w taki sposób, aby nie doprowadzać do zwiększania stopy bezrobocia. Jeżeli przyjmuje się, że celem polityki jest ograniczanie bezrobocia należy najpierw prawidłowo sklasyfikować przyczyny jego powstawania. Należy również pamiętać o fakcie, że bezrobocie w skali makro jest pojęciem statystycznym i sposób jego pomiaru może zależeć od przyjętej metodologii, co często prowadzi do rozbieżnych rezultatów. Jednocześnie nie wolno pomijać faktu, że nie każda osoba bez pracy jest bezrobotna.

Bardzo pomocna przy określeniu sytuacji na rynku pracy jest poniższa tabela, zawierająca klasyfikację rodzajów bezrobocia wraz z listą przyczyn, które powodują powstawanie bezrobocia określonego typu.

**Tabela 2**

**Rodzaje bezrobocia ze względu na przyczyny powstawania**

Przyczyny powstawania bezrobocia	Bezrobocie		
	Frykcyjne	Strukturalne	cykliczne
Niedoskonałość przepływu informacji na rynku pracy	+++		
Wysoki poziom zasiłków dla bezrobotnych	+++		
Mobilność pracowników	+++		
Wejście na rynek pracy nowych pracowników	+++	++	
Ponowne wejście na rynek pracy osób które się z niego wycofały	+++	++	

Inflacja	++		
Rozmiar siły roboczej		+++	
Niedopasowanie wykształcenia osób poszukujących pracy do profilu oferowanego zatrudnienia		+++	
Przestrzenne niedopasowanie ilościowo-jakościowej struktury kwalifikacji		+++	
Nowe technologie		+++	
Zmiany w systemie wartości	+	+++	
Zmiany struktury demograficznej		+++	
Recesja gospodarcza		++	+++
Zbyt wysokie koszty pracy		+++	+++
Spadek produktywności			+++
Sezonowość produkcji		+++	

Liczba znaków + oznacza przybliżoną siłę wpływu

Źródło: J. Szambelańczyk, R. Karaś, Bezrobocie a regulacja rynku pracy, [w:] Wybrane aspekty bezrobocia w warunkach transformacji systemu gospodarczego, Zeszyty Naukowe, seria I, nr 216, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 1994, s. 26.

Analizując dane zawarte w powyższej tabeli warto odnieść się do teorii keynesowskiej jak i ekonomii monetarnej. Wielokrotnie zwraca się tam uwagę na występowanie bezrobocia przymusowego. Z punktu widzenia polityki dochodowej jest ono bardzo ważną kategorią, dlatego że bardzo często jest ono powodowane przez uczestników gry rynkowej. Chodzi przede wszystkim, o bezrobocie spowodowane poprzez działania związków zawodowych, powodujące powstawanie

sztynności cen i płac, które z kolei uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie rynku pracy. W sytuacji spadku popytu na pracę, płace nie dostosowują się do nowych warunków i w efekcie powstaje bezrobocie przymusowe.

Ograniczenie tego rodzaju bezrobocia jest możliwe za pomocą instrumentów niefiskalnych, nakierowanych na uelastycznienie rynku pracy. Proponuje się tutaj działania dwustronne. Z jednej strony kontrola wynagrodzeń poprzez układy zbiorowe pracy, zawierane na możliwie najwyższym szczeblu, w drodze negocjacji trójstronnych. Z drugiej strony należy szczególną uwagę przykładać to regulacji w odniesieniu do instrumentów zaliczanych do grupy automatycznych stabilizatorów koniunktury takich:

- zasiłki dla bezrobotnych,
- pomoc społeczną,
- odszkodowania dla zwalnianych z pracy.

Stosowanie tych instrumentów są bardzo istotne, wymaga jednak odpowiedzi dotyczącej rozłożenia akcentów działań stabilizacyjnych. Czy będą to bardziej działania nastawione na efekt społeczny (czyli zagwarantowanie jak największej liczbie obywateli dochodów) czy na stabilizacyjny (polegający na tym żeby dane wielkości makroekonomiczne osiągnęły stan równowagi). Jednym z kluczowych czynników mających wpływ na działania na rynku pracy są relacje pomiędzy dochodami pochodzącymi z pracy a różnego rodzaju świadczeniami dla bezrobotnych. Jest to zagadnienie szczególnie istotne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że większość osób pozostających bez pracy przy podejmowaniu decyzji o aktywności zawodowej kieruje się okresem pobierania zasiłku dla bezrobotnych, a nie jego wysokością<sup>80</sup>. Uwzględniając to należy zwrócić uwagę, że prowadzona przez władze polityka dochodowa powinna pozwalać na takie różnicowanie dochodów aby niemożliwa była substytucja dochodów z pracy dochodami pochodzącymi ze świadczeń dla bezrobotnych. Należy uwzględnić fakt, że wszystkie wymienione kwestie są najczęściej regulowane w sposób automatyczny. Polega to na tym, że kwoty przysługujące danemu beneficjentowi z tytułu np. posiadania statusu bezrobotnego są kalkulowane w oparciu o wielkości ogólnoeconomiczne, takie jak przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej czy też płaca

---

<sup>80</sup> T. Mickiewicz, Rozwiązania strukturalne służące redukcji naturalnej stopy bezrobocia, CASE, zeszyt nr 30, Warszawa 1996, s.5.

minimalna. Z tego punktu widzenia w stabilizacji rynku pracy trzeba również zwracać uwagę na takie elementy jak:

- płaca minimalna,
- układy zbiorowe pracy,
- zasiłki przedemerytalne,
- wcześniejsze emerytury,

Pierwszym z wymienionych elementów jest płaca minimalna, która oznacza taki poziom wynagrodzenia poniżej którego pracodawca nie może opłacać pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy.<sup>81</sup> Mówiąc o płacy minimalnej nie należy zapominać o fakcie, że rozwiązanie to ma bardzo długą historię, pierwsze regulacje dotyczące płacy minimalnej wprowadzono w USA już w 1913 roku. Obecnie prawie każdy kraj posiada pewne regulacje w kwestii minimalnego wynagrodzenia<sup>82</sup>. Międzynarodowa Organizacja Pracy z siedzibą w Genewie płacę minimalną traktuje jako „element polityki którego celem jest przewyciężenie biedy i zaspokojenie wszystkich potrzeb pracowników i ich rodzin”<sup>83</sup>. Płaca minimalna pełni jednak znacznie więcej funkcji do których należą:

- dążenie do likwidacji nadmiernej eksploatacji pracowników,
- walka z ubóstwem,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia,
- zapewnienie aby pracownicy byli jednakowo wynagradzani za jednakową pracę,
- zapobieganie konfliktom w pracy,
- niedopuszczenie do powstawania nieuczciwej konkurencji,
- promowanie stabilności ekonomicznej.<sup>84</sup>

Z punktu widzenia polityki dochodowej płaca minimalna jest bardzo istotnym, jeśli nie najważniejszym elementem. Po pierwsze, jest (obok płacy przeciętnej kalkulowanej dla gospodarki narodowej) wielkością „referencyjną”, która w świetle wspomnianych wcześniej problemów związanych z informacją w procesach

---

<sup>81</sup> Z. Jacukowicz, Zróżnicowanie płac w Polsce i krajach Unii Europejskiej i USA, IPSS Warszawa 2000, s. 103.

<sup>82</sup> A. Blais, J-M Cousineau, K. McRoberts, The Determinants of minimum wage rates, „Public Choice”, vol. 62, no. 1, July 1989, s.15.

<sup>83</sup> Por. International Labor Organization, R135 Minimum wage fixing recommendation, 1970

<sup>84</sup> Z. Jacukowicz, Zróżnicowanie płac w Polsce ... op. cit., s. 110.

podejmowania decyzji ekonomicznych odgrywa bardzo ważną rolę. Po drugie, jest ona prawnie zagwarantowanym minimum dochodów, które pozwala na budowę pewnego zaufania dla obowiązującego w państwie ładu instytucjonalnego, który jest niezbędnym elementem sprawnej gospodarki rynkowej. Należy również pamiętać o tym, że w oparciu o wielkość płacy minimalnej zazwyczaj wyliczane są różnego rodzaju świadczenia z tytułu pozostawania na bezrobociu, czy też należne od instytucji zajmujących się polityką społeczną. Dyskrecjonalne sterowanie wielkością płacy minimalnej ma w gospodarkach o wysokiej stopie redystrybucji duże znaczenie dla stabilności wzrostu gospodarczego.

Mówiąc o płacy minimalnej jako wielkości referencyjnej trzeba podkreślić fakt, że w świetle niektórych teorii jest ona bardzo istotna również z tego powodu, że od relacji pomiędzy minimalnym wynagrodzeniem a zasiłkiem dla bezrobotnych zależy skłonność do podejmowania pracy.

Kolejnym, wymienionym instrumentem polityki dochodowej służącym ograniczaniu bezrobocia, są wcześniejsze emerytury, a ściślej mówiąc ich dostępność. Generalnie zagadnienia systemów emerytalnych mogą być przedmiotem wielu innych opracowań jednak z punktu widzenia polityki dochodowej ten problem jest szczególnie istotny. Wcześniejsze emerytury są poważnym problemem gospodarczym, ze względu na to, że obniżają one podaż pracy. Jej zmniejszenie będzie nieuchronnie prowadzić do ograniczenia tempa wzrostu PKB. Ponadto osoby przechodzące na taką emeryturę przez dłuższy okres niż powinny pobierają świadczenia i jednocześnie przez krótszy czas partycypują w ich finansowaniu. Dłuższy okres pobierania świadczeń przy jednoczesnym zmniejszeniu podaży pracy i ograniczeniu ich finansowania, powoduje konieczność zwiększenia wpływów do systemu emerytalnego. Odbywać się to może poprzez wzrost podatków lub obowiązkowych narzutów na wynagrodzenia. W konsekwencji rośnie wartość tzw. klina podatkowego (różnicy pomiędzy wynagrodzeniem netto otrzymywanym przez pracownika, a całkowitym kosztem poniesionym przez pracodawcę), co będzie prowadziło do wzrostu bezrobocia.<sup>85</sup> Kolejnym negatywnym efektem dużej liczby wcześniejszych emerytur będzie tendencja do powstawania szarej strefy i zaburzenia stosunków pracy na szczeblu przedsiębiorstw. Duża część z nich nie będzie bowiem zainteresowana zatrudnianiem osób aktywnych zawodowo,

---

<sup>85</sup> M. Góra, System emerytalny, PWE, Warszawa 2003, s. 151.

ze względu na możliwość sięgnięcia po osobę pobierającą świadczenie emerytalne w celu ograniczenia kosztów. Jeżeli natomiast zdecydują się one na zatrudnianie osób aktywnych zawodowo, to proponowane stawki wynagrodzeń będą bardzo niskie. Naturalne zatem będzie narastanie presji na zwiększenie przywilejów gwarantujących stałe dochody, w tym dalsze naciski na ułatwienie uzyskania wcześniejszej emerytury. Kwestia wcześniejszych emerytur pociąga za sobą jeszcze inny poważny problem polegający na tym, że emerytura, w przeciwieństwie do zasiłku dla bezrobotnych jest świadczeniem pobieranym bezterminowo. Celem polityki dochodowej powinno być zatem zapobieganie zbyt łatwemu uzyskiwaniu przywilejów w postaci wcześniejszej emerytury. Dopuszczenie do sytuacji, kiedy zbyt duża liczba osób pobierających tego rodzaju świadczenia funkcjonuje w gospodarce prowadzić będzie np. do konieczności subsydiowania zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, wchodzących na rynek pracy, czy też innych form wspierania aktywności zawodowej. Z punktu widzenia stabilizacji rynku pracy instrument jakim są wcześniejsze emerytury należy zatem uznać jako nieskuteczny. W niektórych sytuacjach polityka dochodowa może mieć również ograniczoną skuteczność ze względu na brak długookresowych zależności pomiędzy płacami realnymi a bezrobociem. Szczególnie kiedy ma się do czynienia z niewielkim zróżnicowaniem płac i rosnącą dynamiką kosztów wynagrodzeń.<sup>86</sup>

Przyjmując tezę, że jednym z celów polityki dochodowej jest zapewnienie niskiej stopy bezrobocia należałoby postawić pytanie, w jaki sposób można ten cel osiągnąć. Z tej perspektywy kluczowe wydaje się takie sterowanie dochodami aby nie doprowadzać do sytuacji, w której dochody z pracy czy innych źródeł nie były zastępowane poprzez świadczenia na rzecz różnego rodzaju beneficjentów. Polityka dochodowa powinna zatem sprzyjać jak najwyższemu stopniowi aktywności zawodowej. Kluczowymi elementami polityki dochodowej są, przede wszystkim, relacje pomiędzy dochodami z pracy najemnej a świadczeniami z budżetu. Należy tu uwzględnić kilka elementów:

- dostępność świadczeń,
- procentowy stosunek świadczeń do dochodów z pracy,
- kryteria przyznawania świadczeń,

---

<sup>86</sup> B. Woźniak, Bezrobocie w świetle prowadzonej polityki makroekonomicznej w Polsce w latach 1993-2004; weryfikacja ekonometryczna, [w:] Teoretyczne podstawy polityki gospodarczej, red. M. Ratajczak, AE Poznań 2006, s. 46.



- okres pobierania świadczenia,
- sytuację na rynku pracy.

Jeżeli chodzi o stabilizację rynku pracy dokonywaną za pomocą polityki dochodowej to nie powinna ona pozwolić do powstania nadmiernej liczby osób zdolnych do pracy, a jednocześnie pobierających zasiłki lub inne świadczenia w miejsce dochodów z pracy. Zdaniem decydentów w tym zakresie powinno być przede wszystkim niedopuszczenie do zrównania dochodów z pracy ze świadczeniami. Można też określić ten cel inaczej, jako niedopuszczenie do zrównania korzyści płynących z pobierania różnego rodzaju świadczeń z korzyściami związanymi z aktywnością zawodową.

Jest to tym bardziej istotne, jeżeli odwołać się do poprzedniego podrozdziału, w którym wskazane są związki pomiędzy bezrobociem a inflacją, gdzie wyraźnie wskazuje się na negatywny wpływ wysokich świadczeń na sytuację ekonomiczną. Wysokie, łatwo przyznawane świadczenia zniechęcają do pozostawania aktywnym zawodowo. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy będzie pojawienie się silnej presji na wzrost wynagrodzeń, która z kolei będzie powodować powstawanie inflacji o charakterze kosztowym. Niewykluczone są ponadto próby nacisku na pracodawców za pomocą strajków i innego rodzaju szantaży. Problemem stają się wtedy nie tylko żądane podwyżki płac ale również dodatkowe straty spowodowane przestojami w pracy.

W takiej sytuacji istotne jest aby relacje płacowe kształtować za pomocą wyżej instrumentów pośrednio kształtujących dochody. Przede wszystkim przyznawać zasiłki na krótszy okres, nakazać łączenie prawa do ich pobierania z koniecznością aktywnego poszukiwania pracy czy uczestnictwa w szkoleniach podnoszących kwalifikacje. Zaostrzenie kryteriów przyznawania zasiłków powinno być połączone z korektą kolejnego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń – z układami zbiorowymi.

Układy zbiorowe są to uzgodnienia pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcami, zawierane na szczeblu przedsiębiorstw, określające uprawnienia pracownicze. Ich bardzo ważną cechą istotną z punktu widzenia polityki

dochodowej, jest fakt, że nie mogą one, przynajmniej w świetle polskiego prawa pracy, zawierać uregulowań mniej korzystnych niż są zawarte w kodeksie pracy<sup>87</sup>.

W niektórych krajach porozumienia te są zawierane na szczeblu krajowym pomiędzy centralami związków zawodowych a krajowymi organizacjami pracodawców, często z udziałem rządu. Regulują między innymi płace, ale również kwestie postępowania np. w przypadku zwolnień grupowych, gwarantują one np. długie okresy wypowiedzenia czy specjalne odprawy dla osób tracących pracę. Postanowienia zawarte w układach zbiorowych w różnych krajach mają wiele interesujących rozwiązań. W niektórych z nich wynegocjowane stawki płac mają charakter gwarantowanego poziomu płacy, ale możliwe są korekty bardziej korzystne dla zatrudnionych. W innych np. w USA stawki są traktowane jako stałe i nie powinno się robić od nich odstępstw, ani poprzez obniżki wynagrodzeń, co byłoby potraktowane jako dyskryminacja pracowników, ani poprzez podwyższanie ich, gdyż wówczas mogłoby to zostać potraktowane jako element nieuczciwej konkurencji<sup>88</sup>

Są one szczególnie istotne w sytuacji, gdy w danej gospodarce są silne związki zawodowe i liczne, dobrze zorganizowane grupy nacisku, które są w stanie skutecznie walczyć o swoje przywileje, zazwyczaj kosztem innych obywateli. Układy zbiorowe mogą jednak oprócz negatywnego wpływu na stabilność makroekonomiczną i utrwalania różnego rodzaju przywilejów, mieć pozytywne skutki i być skutecznym narzędziem polityki dochodowej.

W sytuacji, gdy ilość grup zawodowych objęta tego typu układami jest duża, rząd ma możliwość zawarcia porozumienia z głównymi graczami na rynku płac. Pozwala to za pomocą pośredniego oddziaływania wynegocjować ograniczenie lub nawet czasowe zamrożenie nadmiernego wzrostu wynagrodzeń. Jest to szczególnie istotne w sytuacji gdy w gospodarce występuje duża stopa uzwiązkowienia i wysoki odsetek zatrudnionych w sektorze publicznym. Wówczas wynegocjowane warunki łatwiej wykorzystać jako elementy perswazji w odniesieniu do pozostałych podmiotów gospodarczych. Układy zbiorowe można wtedy potraktować jako dodatkową legitymizację społeczną ustalonych reguł kształtowania wynagrodzeń, co jak

---

<sup>87</sup>Por. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141, z późniejszymi zmianami.

<sup>88</sup> M. Juchnowicz, Płace w układach..., op. cit. s. 34.

powiedziano w poprzedniej części tego rozdziału odgrywa bardzo istotną rolę w demokratycznych gospodarkach rynkowych.

Rola polityki dochodowej w kształtowaniu rynku pracy jest dużo bardziej niejednoznaczna niż w przypadku działań antyinflacyjnych. Przede wszystkim ma ona charakter głównie społeczny i jest ukierunkowana na zapewnienie możliwie dużej liczbie osób wysokich dochodów, zarówno z pracy jak i ze świadczeń. W przeciwieństwie do działań antyinflacyjnych, które mają przejściowy charakter, instrumenty wykorzystywane w obszarze rynku pracy mają dużo bardziej trwały charakter. Wcześniejsze emerytury czy zasiłki dla bezrobotnych obciążają finanse publiczne przez co nierzadko powodują konieczność powiększania deficytu budżetowego. Duża liczba świadczeniobiorców może prowadzić do wypierania z budżetu wydatków rozwojowych (infrastruktura, edukacja, nauka). W tej sytuacji utrzymywanie deficytu budżetowego pod kontrolą, będzie pozorne, gdyż jego efektem może być spowolnienie wzrostu gospodarczego. Wypracowany wzrost będzie przeznaczany na bieżącą konsumpcję zamiast na wydatki rozwojowe. Konieczność sfinansowania rosnących wydatków na młodych emerytów będzie również pogarszać warunki pracy wśród osób aktywnych zawodowo, gdyż wiązać się będzie z wyższymi pozapłacowymi kosztami pracy.

Oddziaływanie na podaż pracy może mieć jednak również pozytywne skutki pod warunkiem, że działania takie mają charakter przejściowy, a wykorzystywane instrumenty (szczególnie prawa do świadczeń) nie zostaną przyjęte jako trwałe, powszechnie obowiązujące reguły. Prowadzenie polityki gospodarczej bez działań łagodzących w sferze społecznej, jest często niemożliwe i może prowadzić do powstania bardzo wielu negatywnych zjawisk (ubóstwo, przestępczość, epidemie), które będą hamować zrównoważony wzrost gospodarczy.

Teoretyczne podstawy polityki dochodowej zakładały, że ma ona zapobiegać inflacji bez ograniczania wzrostu gospodarczego. W tym celu zaproponowano liczne instrumenty służące kontroli stopy wzrostu cen i płac. Pojawia się zatem pytanie o hipotetyczne skutki stosowania polityki dochodowej dla wzrostu gospodarczego. Zanim jednak przedstawi się potencjalne efekty trzeba podkreślić bardzo ważną cechę tych instrumentów-ich złożoność. Powoduje ona, że zarówno pośrednie jak i bezpośrednie instrumenty kształtowania dochodów, aby były skuteczne wymagają

istnienia powszechnie akceptowanego ładu instytucjonalnego. Chodzi tu przede wszystkim o przestrzeganie prawa i społeczną akceptację dla celów prowadzonej polityki.

Efektom stosowania instrumentów kontroli cen i płac w sferze realnej powinno być przede wszystkim tworzenie stabilnych warunków do wzrostu produkcji. W dalszej kolejności polityka ta może być również ukierunkowana na zapobieganie nadmiernym nierównościom dochodowym. Nie bez znaczenia dla sfery realnej są również efekty polityki dochodowej polegające na stabilizacyjnych efektach w zakresie wymiany z zagranicą. Są to oczywiście działania uboczne w stosunku do jej głównego celu, ale należy pamiętać o fakcie, że przyczyniają się one do zmniejszenia ryzyka kursowego w wymianie z zagranicą. Jego ograniczenie będzie jednym z czynników ułatwiających inwestycje. Bez wątpienia przyczynia się to do stabilizacji wzrostu gospodarczego.

Polityka dochodowa ukierunkowana na zapewnienie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia dochodów ludności, sprzyjać będzie również rozwojowi kapitału ludzkiego, który przyczynia się do zwiększania efektywności produkcji. Odpowiednio kształtowane programy wcześniejszych emerytur czy też rent mogą być istotnym elementem łagodzenia negatywnych skutków społecznych programów stabilizacyjnych. Jest to szczególnie istotne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że w demokracji dla powodzenia efektywnej polityki w długim okresie niezbędne jest poparcie społeczeństwa.

Stabilna gospodarka z niską inflacją, niskim bezrobociem i dobrym systemem zabezpieczenia dochodów obywateli będzie zatem uosobieniem idei zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

#### **4. Ocena instrumentów polityki dochodowej**

Podobnie jak inne działania władz mające na celu stabilizację wielkości makroekonomicznych również polityka dochodowa i jej instrumenty jest przedmiotem krytyki. Argumenty przeciwko ingerencji w ceny i dochody są liczne

(odnoszące się do klasycznego modelu polityki dochodowej), a do najważniejszych z nich należą :

- regulacje cen i dochodów prowadzą do zaburzeń działania mechanizmu rynkowego i utrudniają osiągnięcie stanu równowagi. Gdy popyt rośnie i przekracza możliwości produkcyjne ceny rosną, natomiast gdy spada to ceny również powinny spaść, co w świetle klasycznej ekonomii będzie zawsze prowadzić do stanu równowagi. Jednak interwencja w procesy cenotwórcze powoduje, że ceny tracą rolę informacyjną. Przedsiębiorstwa nie mogą prawidłowo odczytać sygnałów świadczących o zwiększonym popycie w konsekwencji może pojawić się problem braków na rynku. Dodatkowo powodują one poważne zniekształcenia na rynku kapitałowym, ponieważ inwestorzy nie są w stanie prawidłowo alokować kapitału, gdyż nie mogą ocenić, które przedsięwzięcia są zyskowne, a które nie;
- regulacje cen mają charakter represyjny wobec tych, którzy dążą do racjonalnego, nie inflacyjnego zwiększania płac. Trzeba bowiem uwzględnić fakt, że nawet w sytuacji inflacji o charakterze kosztowym nie wszystkie podwyżki płac muszą być inflacjogenne. Może nawet dojść do sytuacji w której pracownicy efektywnego przedsiębiorstwa nie mogą w sytuacji dużego wzrostu zysków partycypować w ich podziale ze względu na ograniczenia wzrostu płac;
- kontrola cen i dochodów podważa sens pojęcia zysku. Przedsiębiorstwa nie mogą podnosić cen, ponieważ nie są w stanie prawidłowo przewidywać zysków;
- regulacje mogą mieć pozaekonomiczny charakter. Może to prowadzić do poważnych zaburzeń na rynkach. Mogą się np. pojawić propozycje ograniczenia wysokości czynszów lub cen żywności, gdyż osoby zasiadające w gremiach decyzyjnych mogą dążyć do zdobywania poparcia politycznego poprzez ograniczanie cen wybranych dóbr i usług;
- kontrola cen prowadzi do zmniejszenia skłonności do podejmowania ryzyka poprzez uczestników gry rynkowej. W nieregulowanej gospodarce przedsiębiorstwa podejmują decyzje w zależności od trendów na rynku. Polityka cen może doprowadzić do sytuacji, w której nie będzie potrzeby działania ze względu na złudzenie pełnej przewidywalności rynku. Jednak,

jeżeli stan taki utrzyma się przez dłuższy okres, to może ona być bardzo niebezpieczna dla stabilności, ze względu na odzwyczajanie się menedżerów i pracowników do podejmowania decyzji;

- w polityce dochodowej konieczne jest istnienie ciał regulacyjnych. Ponieważ kluczowe decyzje zależą od różnego rodzaju komisji czy komitetów ds. cen uczestnicy gry rynkowej (przedsiębiorcy, pracownicy, związki zawodowe) skupiają się na zachowaniu administracji. Przy czym może to mieć dwojaki charakter. Z jednej strony może prowadzić do decyzyjnego bezwładności, a z drugiej silne, dobrze zorganizowane grupy nacisku mogą próbować wymuszać na ciałach decyzyjnych korzystne dla siebie postępowanie;
- polityka dochodowa może prowadzić do odwrócenia uwagi od rzeczywistych przyczyn inflacji. W konsekwencji zaniedbane zostają klasyczne elementy polityki gospodarczej takie jak polityka monetarna czy fiskalna.<sup>89</sup>

Lista zarzutów wobec polityki dochodowej jest długa, ale należy zauważyć, że przytoczone powyżej argumenty pochodzą od ekonomistów prezentujących konserwatywno-liberalny nurt polityki gospodarczej. Nie uwzględniają one jednak faktu, że stabilizacja koniunktury za pomocą klasycznego policy-mix często prowadzi do wzrostu bezrobocia, co jest zjawiskiem bardzo niepożądanym. Nawet, jeżeli uzna się część argumentów za prawdziwe, to trzeba podkreślić fakt, że polityka dochodowa rozumiana jako całościowe regulowanie wielkości ekonomicznych (cen i płac), ma charakter przejściowy. Zatem jej instrumenty zostają wygaszane w momencie kiedy cel jakim jest ograniczenie inflacji oraz oczekiwań inflacyjnych zostaje osiągnięty. Uwzględnienie tych uwarunkowań polityki dochodowej w dużym stopniu osłabia siłę argumentów przeciwko jej stosowaniu.

Odpowiednio prowadzona polityka dochodowa pozwala na utrzymanie wysokiej stopy zatrudnienia i w konsekwencji pozwala na utrzymanie zaufania obywateli do państwa. Pozwala ona również minimalizować koszty społeczne reform i nie dopuszczać do wykluczenia społecznego. Pewnym utrudnieniem w jej stosowaniu jest fakt, że jej instrumenty są bardziej złożone od np. polityki pieniężnej, przez co proces ich przygotowywania i stosowania jest dłuższy. Istotne jest również, że takie regulacje jak zawierane na szczeblu krajowym układy zbiorowe pracy

---

<sup>89</sup> C. Jackson Grayson Jr., Confessions of a price controller, New York, Dow Jones Irwin, 1974, cyt. za Forty Centuries of wage and price controls: how not to fight inflation, red R.L. Schuettinger, E.F. Butler, The Heritage Foundation, Washington D.C. 1979, s. 139-141.

wymagają dużej kultury prawnej społeczeństwa, przejawiającej się w przestrzeganiu ,odbieranych często jako niekorzystne, ustaleń.

Dużo bardziej skomplikowana sytuacja występuje w odniesieniu do polityki dochodowej stosowanej w krajach transformujących się, gdzie pojawił się problem nie istniejącego w gospodarce centralnej bezrobocia i nawisu inflacyjnego. Instrumenty stosowane w tym czasie (w szczególności wcześniejsze emerytury i zasiłki przedemerytalne) nie były osadzone w żadnej teorii ekonomicznej i były narzędziem stosowanym z braku innego pomysłu na stabilizowanie rynku pracy. Poważnym utrudnieniem był również fakt braku odpowiedniego ładu instytucjonalnego i roszczeniowe nastawienie sporej części obywateli do państwa, którzy oczekiwali wynagrodzeń i świadczeń niezależnie od osiągniętych efektów. Również ten fakt nie był uwzględniony przy konstruowaniu narzędzi polityki. Pod uwagę należy wziąć również dużą niestabilność polityczną, która powodowała brak ciągłości prowadzonych działań.

Polityka dochodowa w gospodarce transformującej się, a szczególnie instrumenty skierowane na rynek pracy, może mieć również pozytywne akcenty. Chodzi tu przede wszystkim o dostęp do długookresowych świadczeń społecznych. Pozwalają one na złagodzenie negatywnych przemian na rynku pracy w postaci bezrobocia . Jest to bardzo istotne ze względu na konieczność posiadania przez rządzących przynajmniej częściowej akceptacji dla prowadzonej polityki. Umiejętne stosowanie społecznych instrumentów polityki dochodowej pozwala na utworzenie się pewnej „masy krytycznej” reform, która uniemożliwia powrót do centralnego sterowania. Problemy mogą pojawić się dopiero wówczas gdy rozwiązania przejściowe (np. wcześniejsze emerytury) przerodzą się w trwałe elementy ładu gospodarczego. Mogą one doprowadzić do wypierania wydatków na działalność rozwojową (nauka, edukacja), czy też przyczyniać się do powiększania deficytu budżetowego.

Znacznie bardziej złożona sytuacja występuje w przypadku narzędzi skierowanych na ograniczanie tempa wzrostu cen. Po pierwsze, w przeciwieństwie do świadczeń mają one charakter sankcji, co automatycznie powoduje negatywne nastawienie obywateli. Po drugie, należy uwzględnić, że w gospodarkach transformujących się nie istniał związek pomiędzy cenami, produktywnością i

zatrudnieniem, co uniemożliwiało przeprowadzenie prawidłowych prognoz makroekonomicznych niezbędnych określaniu stopnia restrykcyjności stosowanych instrumentów.

Wydaje się, że stosowanie instrumentów polityki dochodowej w gospodarce transformującej się będzie mocno utrudnione ze względu na omówione ograniczenia. Fakt istnienia tych ograniczeń nie oznacza jednak że będzie ono niemożliwe.

Efekty oddziaływania instrumentów polityki dochodowej będzie można odczuć zarówno w sferze nominalnej jak i realnej. W sferze nominalnej efektem takim powinno być ograniczenie tempa wzrostu cen oraz zahamowanie oczekiwań inflacyjnych. W sferze realnej instrumenty polityki dochodowej pozwalają na zabezpieczenie pewnego poziomu życia dla dużej części obywateli z jednej strony, oraz na stwarzanie stabilnych warunków dla wzrostu produkcji.



## **Rozdział III**

### **Cele, instrumenty i efekty polityki dochodowej w wybranych krajach**

Polityka dochodowa nie jest jedynie teoretyczną koncepcją powstałą i analizowaną w murach uniwersytetów. Odwołując się do wcześniej wymienionych analiz należy podkreślić, że była ona próbą znalezienia skutecznych narzędzi w walce z inflacją czy bezrobociem w realnie istniejącej gospodarce. Potrzeba stosowania narzędzi polityki gospodarczej wynikała między innymi z fiaska różnego rodzaju programów stabilizacyjnych oraz przede wszystkim z zapotrzebowania rządów na takie narzędzia ograniczania inflacji, które nie prowadziłyby do nierównowagi na rynku pracy. Wynika to głównie z niechęci rządów do działań, które wprowadzie gwarantują zrównoważony budżet i niską stopę inflacji ale pozbawiają wielu wyborców środków do życia (przynajmniej na krótki okres). Dlatego analiza polityki dochodowej nie może być pełna bez podania przykładów jej zastosowań i analizy osiągniętych rezultatów. Jej przeprowadzenie pozwoli nie tylko ocenić politykę kształtowania dochodów prowadzoną w okresie transformacji w Polsce, a także wypracować rekomendacje dla jej ewentualnego stosowania w przyszłości.

#### **1. Przesłanki wyboru analizowanych gospodarek**

W poniższym rozdziale zostaną omówione przykłady zastosowań instrumentów polityki dochodowej w poszczególnych gospodarkach. Jest to ważne z tego względu, że polityka ta może mieć różne cele i co się z tym wiąże środki ich realizacji. Przedstawiając tę politykę w poszczególnych gospodarkach zwrócono uwagę nie tylko na jej aspekty ekonomiczne, ale również społeczne i polityczne. Ponieważ, jak wspomniano we wcześniejszych rozdziałach, wpływa ona na proces kształtowania minimalnych wynagrodzeń sposób jej prowadzenia będzie bardzo ściśle powiązany z warunkami politycznymi w jakich działa rząd. Inaczej wyglądały programy

stabilizacyjne w krajach latynoamerykańskich, a inaczej w Europie czy w USA. Polityka ta jest bardzo wrażliwa na sposób działania rządu.

Głównym kryterium, jakim kierowano się przy wyborze analizowanych gospodarek była ich charakterystyka określana za pomocą:

- skali udziału sektora publicznego w PKB,
- modelu kształtowania stosunków gospodarczych,
- ładu instytucjonalnego rozumianego również jako stopień dojrzałości demokracji,
- wielkością PKB (mierzonego również per capita).

Celem takiej klasyfikacji było pokazanie, że politykę dochodową stosowano w bardzo zróżnicowanych typach gospodarek. Może ona być stosowana, zarówno w krajach o rozwiniętych systemach demokratycznych, gdzie jako przykłady można podać Niemcy, Szwecję i Stany Zjednoczone, ale również w krajach w których instytucje demokratyczne są dużo słabsze, lub demokracja w ogóle nie funkcjonuje. Taka sytuacja miała miejsce w latach 70. i 80. XX wieku w Chile czy Brazylii. Politykę dochodową stosowano również niezależnie od powszechnie obowiązujących postaw w odniesieniu do podziału dochodów. Z tego punktu widzenia jako dwa skrajne przykłady należy podać Stany Zjednoczone, w których dominuje poczucie osobistej odpowiedzialności za własne postępowanie, a z drugiej strony Szwecję gdzie obowiązuje egalitarny model społeczeństwa, z wysokimi gwarancjami władz publicznych w zakresie praw socjalnych.

W rozdziale przedstawione zostaną następujące przykłady zastosowań polityki dochodowej jako narzędzia stabilizacji makroekonomicznej:

- Niemcy,
- Stany Zjednoczone,
- Chile,
- Brazylia,
- Argentyna,
- Izrael,
- Szwecja.

Wybór tych krajów został dokonany świadomie. Celem analizy jest bowiem pokazanie funkcjonowania polityki dochodowej w różnych odmianach gospodarki, od rynkowego modelu w USA, poprzez kraje latynoamerykańskie, Niemcy aż po model szwedzki. Chodzi o to, aby zaprezentować możliwie najszersze spektrum zastosowań polityki dochodowej, przy jednoczesnym zachowaniu czytelności wywodu.

Polityka dochodowa była stosowana w różnych krajach, niezależnie od ich rozmiarów, mierzonych wielkością PKB. Potwierdza to fakt, że wykorzystywano ją zarówno w największej gospodarce na świecie jaką są Stany Zjednoczone jak i w bardzo niewielkim Izraelu.

Politykę dochodową stosowano niezależnie od stopnia rozwoju gospodarczego państwa. Z jej narzędzi korzystano zarówno w krajach wysoko rozwiniętych takich jak Stany Zjednoczone, Niemcy i Szwecja, jak i w krajach gorzej rozwiniętych takich jak Chile czy Brazylia.

Pierwszą omówioną w rozdziale gospodarką są Niemcy. Jest to największa gospodarka w Europie, w której polityka dochodowa była stosowana w różnych formach przez cały okres po II wojnie światowej. Istotny przy wyborze tego kraju był fakt, że polityka ta była skupiona zarówno na realizacji celów społecznych jak i na stabilizacji pozostałych wielkości makroekonomicznych.

Kolejnym poddanym analizie państwem są Stany Zjednoczone. Główną przyczyną wyboru tego kraju był fakt, że tu również zastosowano w latach 70. XX wieku politykę dochodową typu TIP (Tax Based Income Policy). Dodatkowo, gospodarka tego kraju uchodzi za jedną z najbardziej liberalnych, co pokazuje, że polityka dochodowa może mieć również zastosowanie w gospodarce charakteryzującej się bardzo słabym oddziaływaniem państwa. Należy również nadmienić, że prowadzona tam polityka była oparta w dużej mierze na powszechnej akceptacji reguł ustanowionych przez państwo, przy jednoczesnym stosunkowo niewielkim zastosowaniu aparatu administracyjnego.

Kolejne kraje analizowane w tej części pracy to: Izrael, Brazylia, Argentyna i Chile. Wspólnym mianownikiem tych państw (może mniej widocznym w przypadku Chile) są tzw. heterodoksyjne programy stabilizacyjne, które zakładały

wykorzystanie polityki dochodowej jako integralnego elementu stabilizacji makroekonomicznej, mającego obok polityki fiskalnej i kursu walutowego kluczową rolę. Zadaniem polityki było w przypadku tych programów zapobieżenie recesji i co się z tym wiązało wzrostu bezrobocia, które były efektem rygorystycznych dostosowań fiskalnych i monetarnych.

Ostatni omówionym państwem jest Szwecja, która charakteryzuje się rozbudowaną polityką dochodową, ale w przeciwieństwie to wspomnianych wcześniej krajów, kluczową rolę odgrywają w niej aspekty społeczne. Polityka ta przez wiele lat gwarantowała, wysoki stopień zabezpieczenia społecznego i była obok modelu niemieckiego ordoliberalizmu stawiana jako wzór dla innych krajów. Gwarantowała ona bowiem, z jednej strony korzystanie z dobrodziejstw wolnego rynku, a z drugiej zapobiegając społecznemu i ekonomicznemu wykluczeniu grup najślabiej sytuowanych ekonomicznie.<sup>90</sup>

W tej części pracy zostaną zaprezentowane sposoby oddziaływania na dochody w różnego rodzaju gospodarkach, z uwzględnieniem tła społeczno-politycznego, które jest niezbędne dla pełnego zrozumienia mechanizmów ich kształtowania. W historii polityki stabilizacji makroekonomicznej można znaleźć kilka rodzajów polityki dochodowej począwszy od narzędzia służącego wyrównywaniu podziału dochodów, jak w szwedzkim modelu gospodarki, poprzez podatkową politykę dochodową (Tax Based Income Policy) w Stanach Zjednoczonych za kadencji R. Nixona, aż po bardzo restrykcyjne programy stabilizacyjne w krajach latynoamerykańskich.

Podsumowując można stwierdzić, że w powojennym okresie polityka dochodowa była stosowana w każdym rodzaju gospodarki rynkowej niezależnie od jej wielkości, skali redystrybucji budżetowej czy panującego systemu politycznego.

## **2. Polityka dochodowa w niemieckim modelu gospodarki rynkowej**

---

<sup>90</sup> W tej części pracy świadomie pominięto Polskę i inne kraje transformujące się ze względu na to, że zagadnienia związane z polityką dochodową w gospodarce transformującej się zostaną szczegółowo omówione w dalszej części rozprawy. Należy również dodać, iż cele polityki stabilizacyjnej były w tych krajach dużo ambitniejsze niż w rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Pierwszym z omówionych systemów gospodarczych są Niemcy. U podstaw funkcjonowania gospodarki niemieckiej leżą koncepcje tzw. szkoły fryburskiej której, głównymi przedstawicielami są W. Eucken i A.M. Allmarck, którzy wprowadzili do użycia pojęcie społecznej gospodarki rynkowej. Pojęcie to określa ustrój gospodarczy akceptujący zasady liberalizmu ekonomicznego z jednej strony, a jednocześnie podkreślający szczególną wagę celów społecznych. Ich ranga jest równoważna celom gospodarczym. Program oparty na takim pojęciu można sprowadzić do stwierdzenia, że „swoboda działania gospodarczego jest powiązana z zasadą wyrównywania społecznego”<sup>91</sup>. Bardzo ważną rolę w praktycznym budowaniu gospodarki odegrał kanclerz L. Erhard . Wraz z W. Euckenem i A.M. Allmarckiem są oni uważani za ojców niemieckiego cudu gospodarczego po II wojnie światowej. L. Erhard rozpoczął w 1948 roku budowę społecznej gospodarki rynkowej. Podwalinami była reforma walutowa polegająca na wprowadzeniu nowej waluty, zniesienie reglamentacji i rozpoczęcie budowy ładu instytucjonalnego. W następnym etapie rozpoczęto tworzenie instytucji państwa dobrobytu.<sup>92</sup>

Prowadzona w powojennych Niemczech polityka gospodarcza była ukierunkowana na realizację założeń społecznej gospodarki rynkowej. Cechy, które odróżniają ją od innych systemów ekonomicznych na świecie to:

- dbanie o aby pracownicy mieli prawo do współdecydowania o działaniach przedsiębiorstwa jednak w taki sposób aby wspierać inicjatywy przedsiębiorcy, a nie je ograniczać;
- takie kierowanie mechanizmem konkurencji, aby dążenie do maksymalizacji satysfakcji jednostek było zgodne z celami ogółu;
- prowadzenie aktywnej polityki antymonopolowej gwarantującej konkurencję w gospodarce;
- polityka pełnego zatrudnienia, związana w taki sposób z polityką wzrostu gospodarczego, aby minimalizować negatywne skutki złej koniunktury odczuwane przez pracowników. W tym celu państwo ma do dyspozycji

---

<sup>91</sup> W.Sartorius, Socjalna gospodarka rynkowa, jak to robią Niemcy, Friederich Ebert Stiftung, Warszawa 1992, s.11.

<sup>92</sup> S. G. Karsten, Eucken's 'Social Market Economy' and its test in post-war West Germany: The economist as social philosopher developed ideas That paralleled progressive thought in America, „American Journal of Economics and Sociology”, vol. 44, no. 2, April 1985, s . 178.

szeroki wachlarz instrumentów zarówno kredytowych jak i fiskalnych oraz inwestycyjnych;

- poszanowanie zasad rynkowych połączone z wyrównywaniem dochodów w celu eliminacji szkodliwych różnic majątkowych i dochodowych czemu służą : progresywne podatki, rozbudowany system zasiłków rodzinnych, pomoc dla dzieci i ulgi mieszkaniowe dla osób znajdujących się w potrzebie;
- wspieranie taniego budownictwa mieszkaniowego;
- aktywne kształtowanie struktury gospodarczej poprzez promowanie i wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości awansu społecznego;
- wsparcie dla samorządności społecznej np. w budownictwie mieszkaniowym;
- planowanie przestrzenne;
- gwarantowanie przez państwo płacy minimalnej oraz regulacja wynagrodzeń w drodze układów zbiorowych<sup>93</sup>.

Już pobieżna analiza założeń, na których opiera się koncepcja gospodarki Republiki Federalnej Niemiec wskazuje na duży udział polityki dochodowej w kształtowaniu ładu ekonomicznego. Szczególnie istotne są tutaj kwestie społeczne i skupienie się na maksymalnym, możliwym poziomie stabilności zatrudnienia i otrzymywanych przez pracownika dochodów. Polityka ta może być traktowana jako bardzo ważny element polityki kształtowania rynku pracy. Skupiona jest ona na ograniczaniu podaży pracy poprzez różnego rodzaju zasiłki, renty i inne rodzaje wsparcie. Utrata pracy nie jest dla obywatela bolesna, gdyż nie wiąże się z istotnym pogorszeniem sytuacji materialnej, której zachowanie jest możliwe dzięki wsparciu państwa. Nawet deregulacja rynku pracy, poprzez mniej rygorystyczne stosunki pracy, nie musi się wiązać z pogorszeniem sytuacji pracownika ze względu na bardzo łatwe uzyskanie prawa do renty z tytułu nieprzydatności zawodowej czy wcześniejszej emerytury<sup>94</sup>.

Taki kształt rynku pracy akcentuje silne społeczne oddziaływanie polityki dochodowej na kształt dochodów, tym bardziej, że Niemcy charakteryzują się unikalnym systemem podejmowania decyzji na poziomie mezoekonomicznym, gdzie

---

<sup>93</sup> T. Kowalik, Systemy ekonomiczne, powstanie, ewolucja, kryzys, WSPiZ Warszawa 2000, s. 72.

<sup>94</sup> Z. Wiśniewski, Polityka zatrudnienia i rynku pracy w RFN, UMK, Toruń 1994, s. 40.

wspólnie działają pracownicy, pracodawcy, rząd i grupy przemysłowe<sup>95</sup>. Pojęcie poziomu mezoekonomicznego należy w tym ujęciu rozumieć jako poszczególne branże (np. przemysł samochodowy, metalurgiczny). Taki sposób podejmowania decyzji daje solidne podstawy uwiarygodniające politykę prowadzoną przez rząd. Dobrze oddaje to schemat przedstawiony poniżej na którym ujęte są główne obszary problemowe polityki podziału dochodów. Przedstawione na schemacie 18 elementy polityki gospodarczej można bez wątplenia traktować jako przejaw polityki dochodowej, która ma swoje bezpośrednie źródła w euckenowskiej „konstytucji gospodarczej”, definiującej cechy gospodarki oraz kwestie regulacyjne. Właśnie w tej drugiej grupie znalazła się polityka dochodowa. Według W. Euckena wolny rynek nie jest w stanie sam z siebie zapewnić ani bezpieczeństwa ekonomicznego ani sprawiedliwego podziału dochodów i bogactwa. Zgodnie z tą filozofią należy udoskonalić mechanizmy rynkowe w taki sposób aby usunąć te niedoskonałości. W ramach spełnienia tego postulatu rząd powinien prowadzić taką politykę podatkową

#### **Schemat 14**

##### **Model polityki dochodowej w Niemczech**

**SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA**



**WYROWNANY PODZIAŁ DOCHODÓW**



**POLITYKA PODZIAŁU DOCHODÓW**

---

<sup>95</sup> Ch. Hampden, A. Trompenaars, Siedem kultur kapitalizmu, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 211.

↓	↓	↓	↓	↓
<b>POLITYKA PŁAC</b>	<b>POLITYKA REDYSTRYBUCJI</b>	<b>POLITYKA CEN</b>	<b>POLITYKA MAJĄTKOWA</b>	<b>POLITYKA KSZTAŁCENIA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• polityka taryfowa</li> <li>• akcja skoncentrowana</li> <li>• mobilność pracowników</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zróżnicowanie podatków</li> <li>• podatek od dochodów osobistych</li> <li>• zróżnicowanie wydatków państwa wg kryteriów socjalnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• różnicowanie cen wg grup społecznych</li> <li>• subwencje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział w zyskach</li> <li>• zapewnienie odpowiedniego poziomu oszczędności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• finansowanie kształcenia</li> <li>• usuwanie barier edukacyjnych</li> </ul>

Źródło: E. Dworak, W. Kasperkiewicz, Społeczna gospodarka rynkowa w RFN, Koncepcja, zasady działania, polityka gospodarcza i społeczna, Omega Praxis, Łódź 1995, s. 34.

aby eliminować różnego rodzaju przywileje branżowe, czy też wynikające z dominują z dominującej pozycji rynkowej. Zwraca się uwagę na fakt, że powodują one zakłócenia mechanizmów cenotwórczych. Państwo ma również obowiązek zapewnienia odpowiedniego poziomu opieki socjalnej, przemysłowej oraz dbania o to aby decyzje ekonomiczne były podejmowane na zasadzie konsensusu pomiędzy pracownikami a pracodawcami. Wszystkie te działania obwarowane są jednak kilkoma warunkami<sup>96</sup>:

- działania w ramach polityki dochodowej nie mogą w żaden sposób ograniczać konkurencji,

<sup>96</sup> S. G. Karsten, Eucken's 'Social...', op. cit., s. 176.



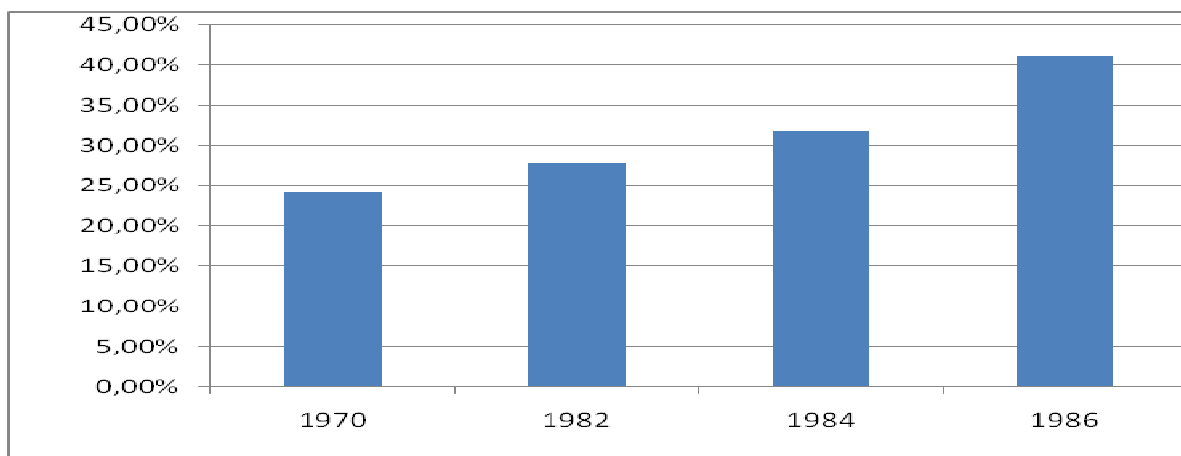
- aktywność ta nie może doprowadzić do ograniczenia długookresowej skłonności do inwestowania,
- działania regulacyjne nie mogą powodować braków na rynku, ani też mieć negatywnego wpływu na kształtowanie cen.

Polityka dochodowa w Niemczech była prowadzona przez cały powojenny okres z różną intensywnością. Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy najistotniejszy jest jednak przełom lat 60. i 70. XX wieku.

Prowadzona w oparciu o przedstawione na powyższym schemacie działania, nakierowane na zapewnienie wysokiej stopy życiowej dla wszystkich obywateli, polityka ta miała jednak negatywne aspekty. Powodowała ona bardzo szybko rosnące obciążenia kosztów pracy spowodowane koniecznością finansowania rosnącej liczby różnego rodzaju przywilejów socjalnych. Sytuacja w tym zakresie była dość stabilna aż do lat 70. XX wieku. Dynamika obciążeń pozapłacowych w Republice Federalnej Niemiec jest przedstawiona na poniższym wykresie.

### Wykres 1

**Zmiany obciążeń dochodów płacowych w Republice Federalnej Niemiec w latach 1970-1986 (jako procentowy udział w całości kosztów wynagrodzeń)- dane dla poszczególnych lat**

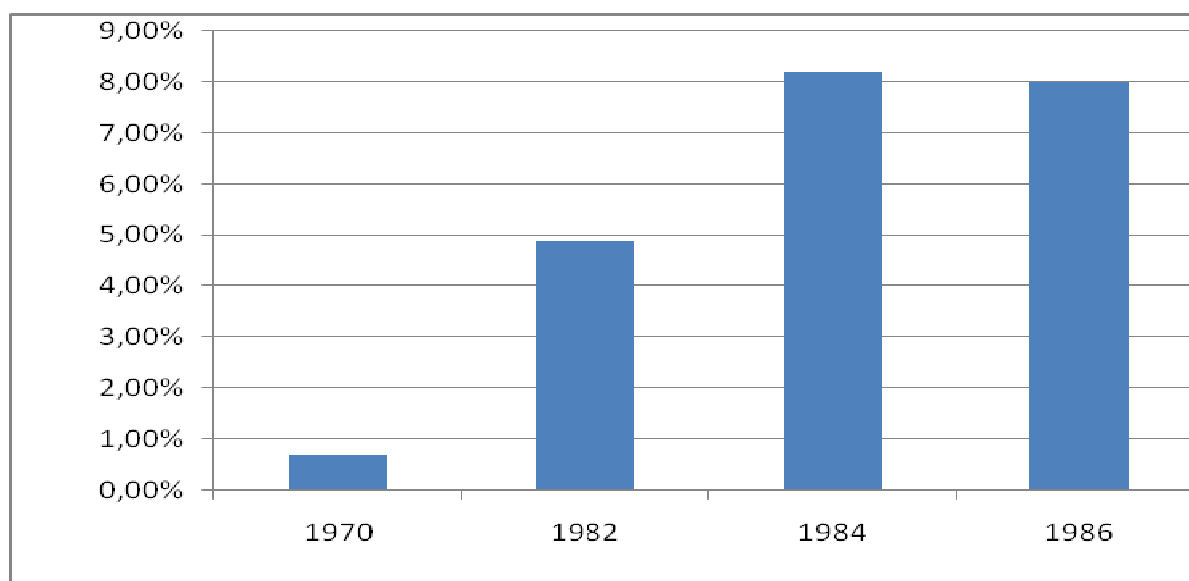


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Hellwig, M. J. M. Neumann, R. Vaubel, M. Miller, Economic policy in Germany: Was there a turnaround? „Economic Policy”, 1987, vol. 2, no. 5,

Dane na wykresie wyraźnie pokazują, że koszty związane z realizacją polityki dochodowej opierającą się na modelu ordoliberalnym są bardzo wysokie. Jest to bardzo ważny aspekt ekonomiczny polityki dochodowej, który musi być brany pod uwagę przy programowaniu działań stabilizacyjnych, nastawionych na ograniczanie negatywnych skutków bezrobocia. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na fakt, że łatwość uzyskiwania zasiłków przyznawanych na długi okres będzie powodować spadek skłonności do podejmowania pracy. Tak się również stało w Niemczech, gdzie w analizowanym okresie bezrobocie znacznie wzrosło i pozostaje bardzo wysokie aż do dzisiaj (niezależnie od problemów gospodarczych spowodowanych zjednoczeniem). Trzeba dodać, że dane przedstawione na wykresach dotyczą okresu w którym Niemcy nie były jednym państwem, a funkcjonowały dwa odrębne organizmy państwowe Republika Federalna Niemiec i Niemiecka Republika Demokratyczna. Jest to bardzo istotny fakt, który należy uwzględnić w analizach. W rozprawie zdecydowano się omówić głównie politykę dochodową w RFN przed zjednoczeniem. Pozwala to na jaśniejszy wywód i ocenę narzędzi polityki dochodowej bez wpływu efektu zjednoczenia, który był zjawiskiem jednorazowym. Zmiany w zakresie sytuacji na rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec pokazane są na poniższym wykresie.

## **Wykres 2**

### **Zmiany stopy bezrobocia w Republice Federalnej Niemiec w latach 1970-1986**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Hellwig, M. J. M. Neumann, R. Vaubel, M. Miller, *Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?* „*Economic Policy*”, 1987, vol. 2, no. 5, s.106.

W ciągu 14 lat stopa bezrobocia wzrosła w RFN z niecałego 0,7 do 8% co w liczbach bezwzględnych oznaczało zwiększenie się liczby osób bez pracy z poziomu 150 tys. aż do bardzo dużej liczby 2,2 mln w roku 1986. Należy jednak pamiętać, że część z analizowanego bezrobocia powstała na skutek zmian demograficznych. Z drugiej jednak strony jedną z przyczyn bezrobocia były właśnie sztywności rynku pracy wynikające m. in. z polityki wynagrodzeń, orzecznictwa sądów pracy i regulacji prawnych dotyczących rynku pracy.<sup>97</sup>

Z punktu widzenia stabilizowania gospodarki za pomocą regulowania dochodów na szczególną uwagę zasługują dwa charakterystyczne dla Niemiec rodzaje instrumentów. Pierwszym z nich jest tzw. akcja skoncentrowana oraz udział pracowników w zyskach przedsiębiorstw. Akcja skoncentrowana (*konzentrierte Aktion*) zawarta w ustawie o stabilizacji i wzroście była pomyślana jako swoiste forum mające służyć wymianie poglądów na tematy społeczno-ekonomiczne. Próbę wykorzystania tego instrumentu podjęto na przełomie lat 60. i 70. XX wieku. Pomysł

<sup>97</sup> M. Hellwig, M. J. M. Neumann, R. Vaubel, M. Miller, *Economic policy...*, op. cit., s.140.

ten się jednak nie sprawdził w praktyce gospodarczej<sup>98</sup>. Pomimo tego warto przybliżyć sposób jego funkcjonowania.

Sama idea akcji skoncentrowanej była dosyć oryginalna i w dobry sposób odzwierciedlała idee społecznej gospodarki rynkowej. Akcja skoncentrowana została wprowadzona przez K. Schillera, ministra gospodarki rządzie tzw. wielkiej koalicji. Dążył on do kolegialnego ustalania kierunków polityki płacowej w drodze negocjacji. Jego działania nie były jednak efektywne, ze względu na opór polityków, a przede wszystkim poważną niechęć związków zawodowych, które obawiały się, że akcja skoncentrowana doprowadzi do centralnie wyznaczanych „widełek” określających dopuszczalną stopę wzrostu wynagrodzeń. Niechęć ta wynikała z przeszłych doświadczeń związanych z negocjowaniem płac.

Przyczyn niepowodzenia akcji skoncentrowanej należy szukać w drugiej połowie lat 60. XX wieku. W 1967 roku w Niemczech doszło do spowolnienia gospodarczego. Aby złagodzić jego negatywne skutki w wyniku negocjacji ustalono długoterminowe porozumienia dotyczące wzrostu płac. Były one ze względu na spodziewaną długość okresu gorszej koniunktury dość niekorzystne dla pracowników, zakładały bowiem bardzo niewielki wzrost wynagrodzeń. Ponadto przewidywano, że niższa dynamika PKB utrzyma się przez dłuższy czas. W związku z tym ograniczono również prognozy wzrostu PKB w kolejnych latach. Dane ilustrujące odpowiednie wielkości przedstawione są na poniższych wykresach (nr 3, 4 i 5) oraz w tabeli 3.

**Tabela 3**

**Wybrane wielkości makroekonomiczne w Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972 (w % rocznie)**

Rok	Zmiany PKB		Zmiany w dochodach przedsiębiorstw		Zmiany płac	
	planowan	realn	planowan	realne	planowan	realne

<sup>98</sup> W. Grimm, Socjalna gospodarka rynkowa w RFN. Koncepcje, rozwój, problemy, Frederich Ebert Stiftung, Warszawa 1992, s. 83.

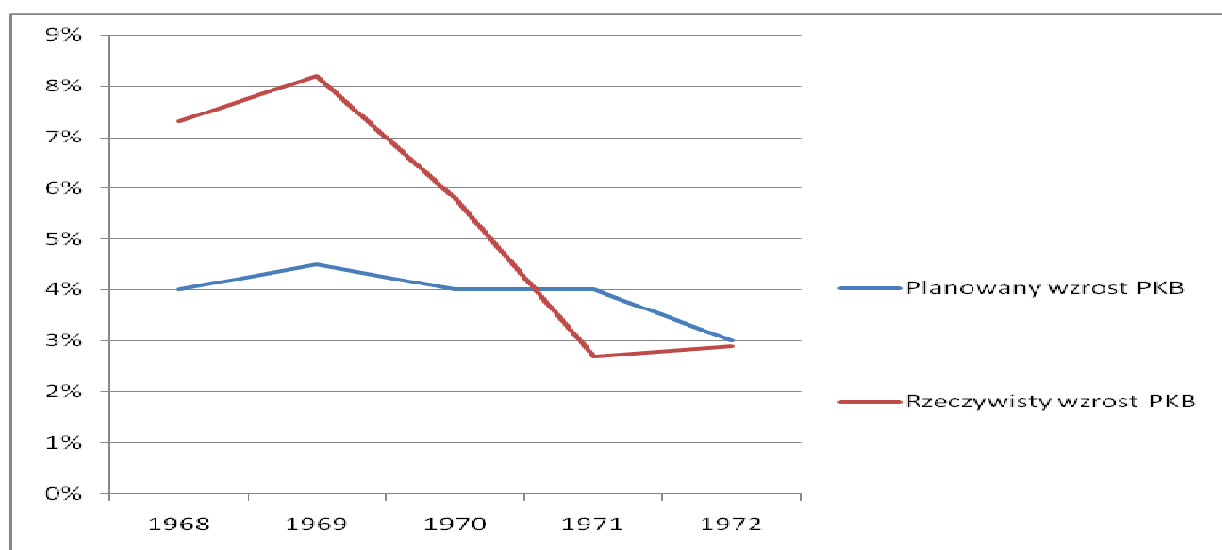
	e	e	e		e	
1968	4	7,3	11,8	17,5	4,7	7,4
1969	4,5	8,2	1	6,6	8,5	12,7
1970	4,0	5,8	5	9,7	13,5	17,7
1971	4	2,7	4	3,7	10,5	13,3
1972	3	2,9	7		8	9,7

Źródło: R.F. Flanagan, D.W. Soskice, L. Ulman, Unionism, economic stabilization and incomes policies, The Brookings Institution, Washington DC, 1983, s. 282.

Wyraźnie widać, iż planowany PKB oscylował wokół 4% podczas gdy rzeczywiste zmiany w latach 1968-1970, wynosiły średniorocznie 6 %. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy było powstanie presji ze strony pracowników na podwyżki wynagrodzeń. Doprowadziło to do nacisków ze strony central związkowych na

### Wykres 3

#### Zmiany realnego PKB W Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972 (rok poprzedni=100 )



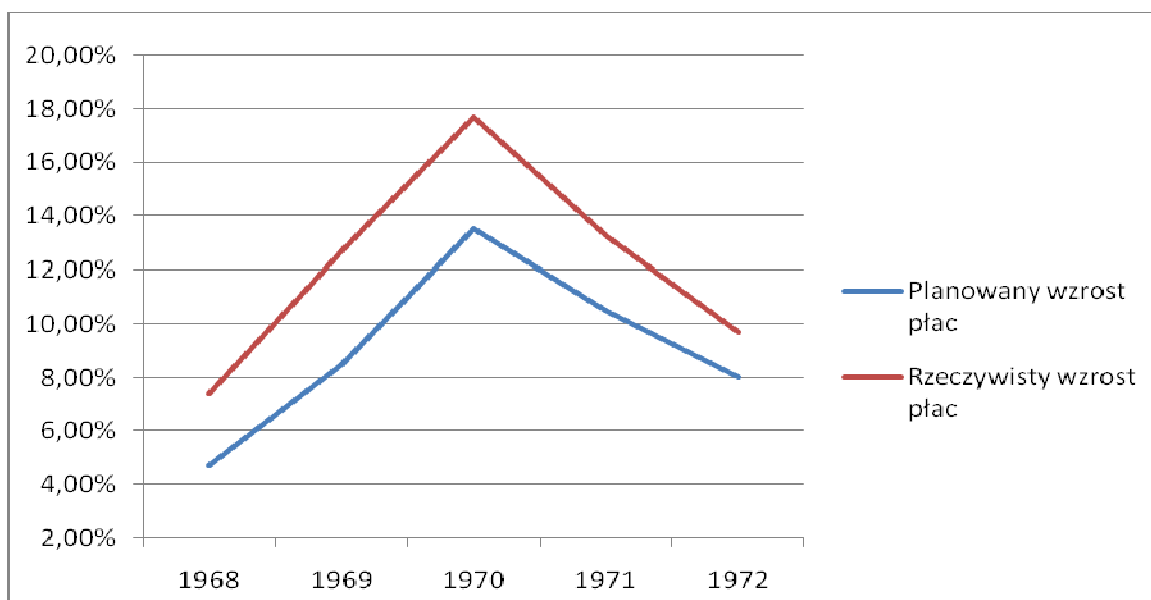
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R.F. Flanagan, D.W Soskice, L. Ulman, op. cit., s. 282.

renegocjacje porozumień płacowych. Postulaty strony pracowniczej nie zostały jednak przyjęte ze zrozumieniem przez pracodawców. W wynegocjowanych porozumieniach założono bowiem, obok realnie niższej dynamiki PKB również niższą dynamikę wynagrodzeń oraz dochodów przedsiębiorstw. Pracodawcy powołując się na fakt, że ustalenia dotyczące wynagrodzeń pracowniczych są, w świetle prawa, nadal wiążące odrzucili propozycje powrotu do negocjacji na temat wzrostu płac. W konsekwencji w 1968 roku doszło do strajków, które definitywnie oznaczały koniec idei regulacji wynagrodzeń za pomocą instrumentu jakim była akcja skoncentrowana<sup>99</sup>. Doprowadziły one również do podniesienia wynagrodzeń powyżej planowanego w porozumieniach płacowych. W analizowanym okresie rosły one średnio o ponad 10 % rocznie, co w konsekwencji pociągało, w świetle przedstawionych wcześniej założeń społecznej gospodarki rynkowej, stopniowe usztywnianie rynku pracy, które było jedną z przyczyn powstania bezrobocia w RFN.

#### Wykres 4

#### Zmiany płac realnych w Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972

(rok poprzedni = 100)



<sup>99</sup> W. Streeck, *Monetarism and unionism in Germany*, [w:] *The return to incomes policy*, red. R. Dore, R. Boyer, Z. Mars, Pinter Publishers, New York, 1994, s. 121.

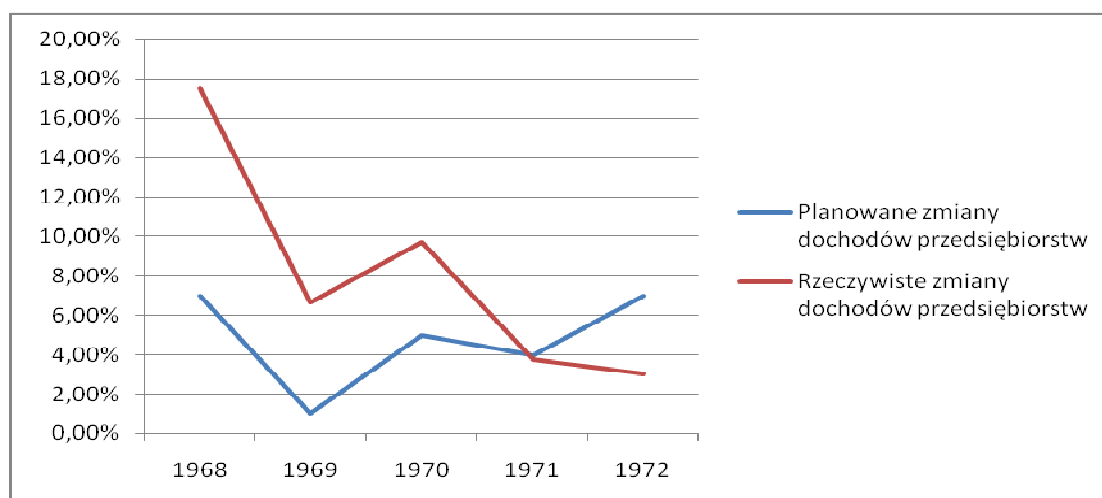
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R.F. Flanagan, D.W Soskice, L. Ulman, op. cit., 282.

Presja na wynagrodzenia doprowadziła również do pogorszenia sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, co przejawiało się w postaci malejącej dynamiki rzeczywistych dochodów przedsiębiorstw.

Chociaż przedstawione powyżej rozważania dotyczą stosunkowo dawnego okresu należy mieć na uwadze sam fakt, że zaproponowanie takiego rozwiązania świadczy o dużej roli jaką przywiązuje się do polityki dochodowej w jej społecznym aspekcie.

### Wykres 5

#### Zmiany dochodów przedsiębiorstw w Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972 (rok poprzedni = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R.F. Flanagan, D.W Soskice, L. Ulman, op. cit., s. 282.

Drugim szczególnie istotnym elementem jaki należy wymienić w kontekście niemieckiego modelu polityki dochodowej jest udział pracowników w zyskach przedsiębiorstw. Gospodarka niemiecka charakteryzuje się bardzo dużym wpływem pracowników na działania przedsiębiorstw. Gwarantuje im to ustawodawstwo oraz

rozbudowany system układów zbiorowych. Wyraźnie widać tu właśnie wspomniane wcześniej elementy euckenowskiej konstytucji gospodarczej.

Niemiecki model polityki gospodarczej przez wiele lat był postrzegany jako wyjątkowy ze względu na skuteczność z jaką udało się połączyć dwa pozornie sprzeczne zjawiska. Dynamiczny wzrost gospodarczy i rozbudowany system przywilejów socjalnych. Należy jednak zauważyć, iż gospodarka niemiecka nie uniknęła kłopotów spowodowanych polityką dochodową i założeniami jakie miała ona realizować. Od lat 80. XX wieku, a szczególnie po zjednoczeniu Niemiec, ujawniły się poważne problemy związane z brakiem możliwości rozszerzenia instrumentów kształtowania dochodów na powiększone państwo, bez uszczerbku dla ogólnej sprawności gospodarczej. Przede wszystkim w warunkach przejścia od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej w dawnej NRD i objęcia jej tymi samymi mechanizmami kształtowania płac i przywilejów socjalnych przy znacznie niższej efektywności musiało dojść do pogorszenia ogólnej sytuacji gospodarczej całych Niemiec<sup>100</sup>. Doprowadziło to do konieczności reform skupionych na ograniczeniu różnego rodzaju przywilejów pracowniczych, co jednak uwzględniając wcześniej omówiony tryb podejmowania decyzji w społecznej gospodarce rynkowej nie jest zdaniem łatwym.

Należy podkreślić, że obecnie niemiecki model polityki dochodowej nie jest możliwy do zaimplementowania w żadnym kraju post komunistycznym, ze względu na mechanizmy decyzyjne, które umożliwiają zachowanie „status quo” w zakresie przywilejów socjalnych. Przyjęcie modelu niemieckiego np. w Polsce doprowadzałoby do utrwalania się nierównowagi makroekonomicznej, spowodowanej niską stopą zatrudnienia<sup>101</sup>.

### **3. Polityka dochodowa w USA**

---

<sup>100</sup> E. J. Bird, J. Schwarze, G. G. Wagner, Wage effects of the move toward free markets in East Germany, „Industrial and Labor Relations Review”, vol. 47, no. 3, April 1994, s.399.

<sup>101</sup> Omawianie przemian gospodarczych zachodzących w okresie następującym po zjednoczeniu Niemiec przekracza jednak znacznie ramy niniejszego opracowania. Przede wszystkim dlatego, że nigdy w historii żadne państwo nie otrzymało tak rozbudowanej pomocy finansowej.



Kolejnym przykładem zastosowania polityki dochodowej w stabilizacji makroekonomicznej są Stany Zjednoczone. W przeciwieństwie do gospodarki niemieckiej, gdzie regulacje dochodów płacowych są ustalane w sformalizowany sposób przez różnego rodzaju porozumienia pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami, w Stanach Zjednoczonych dominuje model oparty na daleko posuniętym indywidualizmie. Wydawało by się zatem, że polityka gospodarcza w tym kraju nie będzie dopuszczała ingerencji w kształtowanie relacji cen i płac w sektorze prywatnym. Jednak to właśnie Stany Zjednoczone jako jeden z pierwszych krajów zastosowały politykę dochodową w celu stabilizacji koniunktury.

W Stanach Zjednoczonych polityka dochodowa, w przeciwieństwie do omawianego wcześniej modelu niemieckiego, miała charakter stabilizacyjny, nakierowany głównie na zapobieganie inflacji. W Niemczech sterowanie dochodami miało i ma na celu osiągnięcie ich pożądanej struktury, natomiast w USA polityka ta była odpowiedzią na powstające zagrożenia związane z sytuacją makroekonomiczną. Jest to poważna różnica. Niemiecki model zakłada bowiem niejako stały udział polityki dochodowej w funkcjonowaniu gospodarki. W Stanach Zjednoczonych miała ona jedynie charakter interwencyjny, jej stosowanie miało przejściowy charakter. W historii tego kraju można wyróżnić dwa okresy stosowania narzędzi polityki dochodowej w celu ograniczenia inflacji:

- okres II wojny światowej,
- lata 70. XX wieku.

W czasie II wojny światowej wprowadzono kontrolę cen i racjonowanie różnego rodzaju produktów ze względu na olbrzymi popyt na rynku spowodowany koniecznością realizacji zamówień wojennych. Polityka ta była skuteczna ze względu na to, że pomimo wzmożonego zapotrzebowania na surowce udało się nie dopuścić do powstania inflacji. Jest to bowiem wyjątek, ze względu na fakt, iż gospodarka wojenna rządzi się innymi prawami niż funkcjonująca w warunkach pokojowych. Drugim argumentem przemawiającym za pominięciem tego okresu jest fakt, że omówienie tych regulacji w USA powinno odnosić się również do regulacji cen i produkcji w innych krajach uczestniczących w II wojnie światowej.

Najważniejszym okresem z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy jest pierwsza połowa lat 70. XX wieku. Miała wtedy miejsce pierwsza i jedyna próba

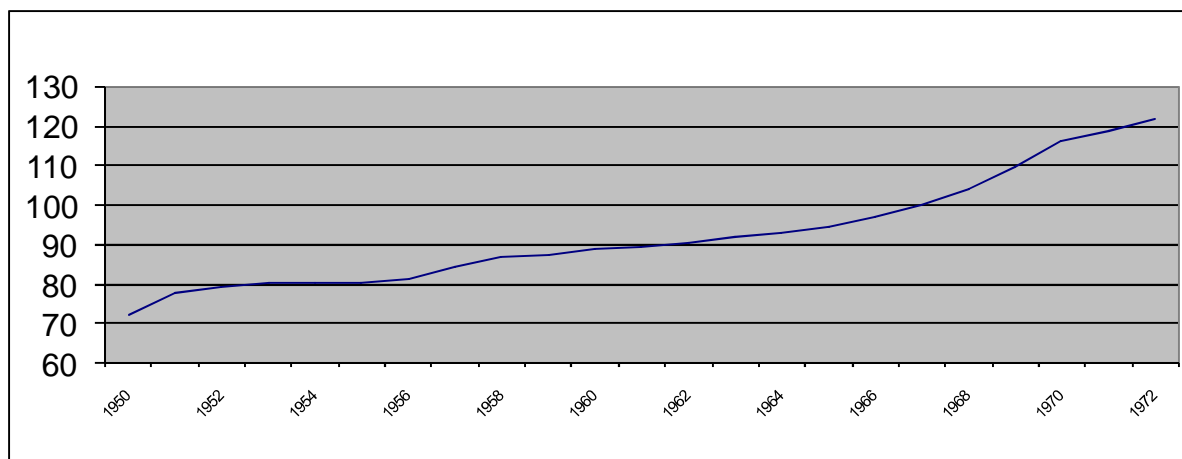
zastosowania polityki dochodowej w gospodarce Stanów Zjednoczonych. Co ważniejsze regulacje jakie wtedy zaproponowano były silnie oparte na koncepcjach teoretycznych , dzięki czemu możliwa była szansa empirycznej ich weryfikacji

Mechanizmy kontroli dochodów i cen w celu ograniczenia inflacji wprowadził rząd pod kierownictwem R. Nixona, który zdecydował się okresowe zamrożenie płac i cen. Aby lepiej zrozumieć działania administracji ówczesnego prezydenta Stanów Zjednoczonych, należałoby przyjrzeć się stopie inflacji w Stanach Zjednoczonych w latach powojennych. Aż do połowy lat 60. XX wieku roczne przyrosty cen były bardzo niewielkie (por. wykresy nr 6 i 7 ). Poważne problemy z inflacją zaczęły się na przełomie lat 60. i 70. XX wieku kiedy stopa wzrostu cen gwałtownie przyspieszyła. Na wykresie nr 6 widać wyraźnie, że ceny w latach 1968-1972 (ceny stałe 1967=100) rosły znacznie szybciej niż przez całe lata 50.

Rząd zdecydował się na podjęcie restrykcyjnych działań stabilizacyjnych, gdy inflacja przekroczyła poziom 4% w roku 1970 i 6 % w 1971, a klasyczne środki polityki gospodarczej, mające na celu ograniczanie wzrostu cen nie przynosiły pożądaných efektów. Program miał na celu osłabienie wzrostu inflacji przy jednoczesnym niedopuszczeniu do wzrostu stopy bezrobocia, która była uznawana za zbyt wysoką.

## **WYKRES 6**

**Inflacja w Stanach Zjednoczonych mierzona indeksem CPI w latach 1950-1972 (1967 =100)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Economic Report of the President, United States Government Printing Office, Washington 1974, s.300.

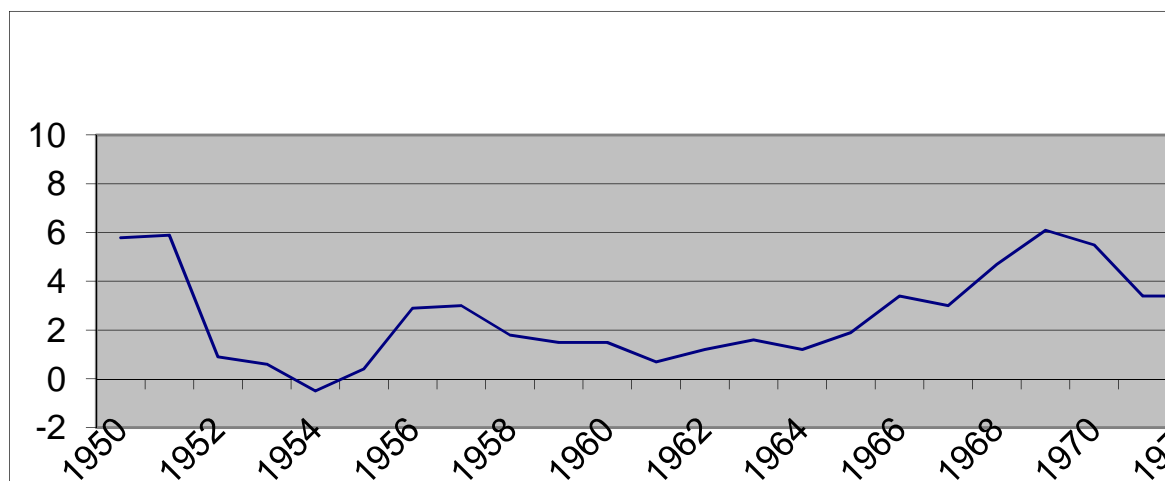
Rząd R. Nixona zdecydował się na uruchomienie rygorystycznej polityki dochodowej<sup>102</sup>. Ponadto, ważnym elementem działań rządu było ograniczenie oczekiwań inflacyjnych i przekonanie społeczeństwa o stabilności poziomu cen. Ogłoszone 15 sierpnia 1971 przez R. Nixona wprowadzenie Nowej Polityki Gospodarczej i zamrożenie cen było bezprecedensową decyzją w warunkach pokojowych, ale wobec rosnącej inflacji wiele osób uznawało to za słuszne rozwiązanie. Jednocześnie rozpoczęło się demontowanie systemu Bretton Woods poprzez zwieszenie wymienialności dolara na złoto. W połączeniu z deprecjacją dolara mogło to doprowadzić do powstania impulsów inflacyjnych w gospodarce amerykańskiej, co było dodatkowym uzasadnieniem wprowadzenia kontroli cen.

System ten został rozszerzony na wszystkie główne sektory gospodarki z jednoczesnym zaadresowaniem działań do związków zawodowych i zarządów największych przedsiębiorstw. Uważano bowiem iż w warunkach ograniczonej konkurencji związki zawodowe z jednej a zarządy spółek z drugiej strony mają bezpośredni wpływ na mechanizmy cenotwórcze.

<sup>102</sup> E.L. Feige, D. K. Pearce, [The Wage-Price Control Experiment--Did It Work?](#), „Challenge”, July/August 1973, vol. 16, issue 3, s. 40.

## Wykres 7

### CPI w Stanach Zjednoczonych w latach 1950-1973 (grudzień do grudnia roku poprzedniego, w % rocznie)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Economic Report of the President, United States Government Printing Office, Washington 1974. s. 304.

Skala programu i jego zakres były bezprecedensowe, dotyczyły bowiem największej i uważanej za najlepiej rozwiniętą gospodarkę rynkową na świecie i już sama próba kontroli kluczowej dla funkcjonowania mechanizmu rynkowego zasady swobodnego kształtowania dochodów była niezwykle trudna. Urzędnicy kreujący politykę gospodarczą przyjęli kilka głównych założeń<sup>103</sup>:

- zmniejszenie ryzyka wzrostu inflacji w przyszłości z jednej strony i prowadzenie polityki w taki sposób aby ograniczać oczekiwania inflacyjne w przyszłości,
- zapobieganie utrzymaniu wysokiej stopy inflacji,
- stworzenie podstawy do stabilnego rozwoju sektora prywatnego.

Przyjęcie takich założeń polityki dochodowej wymagało obwarowania systemu kontroli licznymi warunkami, które powinny zapobiegać nadużyciom. Chodziło tu między innymi o takie zarządzanie aby polityka nie zakłócała wzrostu gospodarczego czyli np. nie prowadziła do obniżenia skłonności do inwestowania. Kontrola

<sup>103</sup> Economic Report of the President, United States Government Printing Office, Washington 1973, s. 53.

dochodów powinna być prowadzona w taki sposób aby nie dyskryminować żadnej grupy zawodowej kosztem innych. Powinna ona również wymagać minimum zaangażowania środków tak, aby była możliwie najtańsza, ważne przy tym, żeby jej regulacje odnosiły się zarówno do strony rządowej jak i prywatnej. Polityka ta powinna wreszcie nie ograniczać skłonności do ograniczania kosztów czy powodować powstawanie strajków. Program zaproponowany i wdrożony przez administrację R, Nixona składał się z 4 etapów. Kolejne z nich to:

- faza I-zamrożenie cen,
- faza II-wprowadzenie regulacji administracyjnych dotyczących sposobu kształtowania cen, w szczególności powołanie organu, zajmującego się kontrolą płac i cen: komisji ds. wynagrodzeń i komisji ds. cen.<sup>104</sup>
- faza III i IV-stopniowa deregulacja polegająca na ograniczaniu zakresu instrumentów polityki dochodowej,

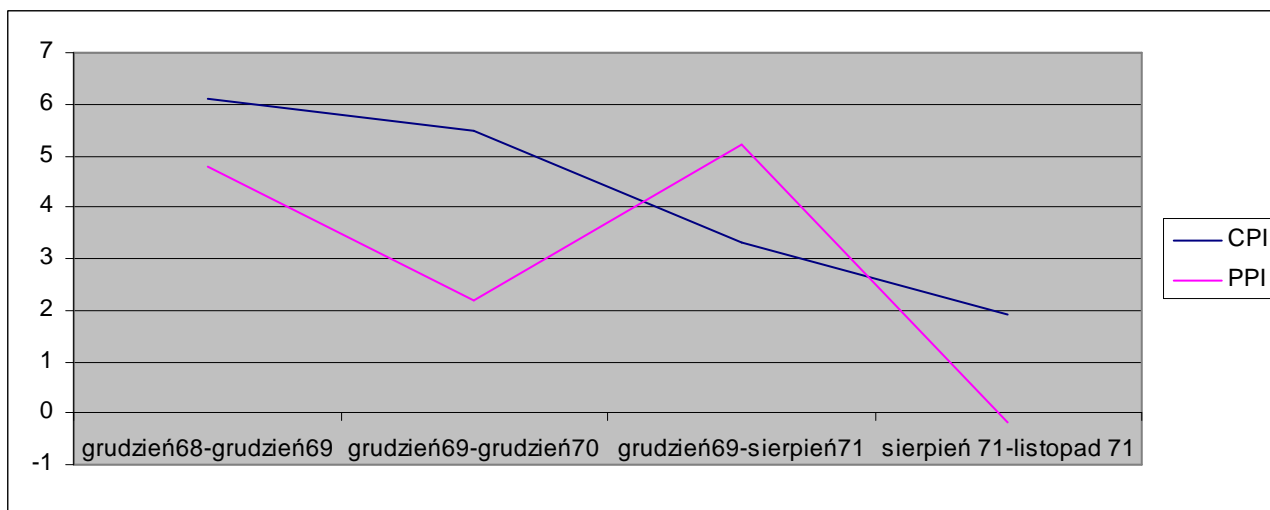
Pierwszym elementem planu stabilizacji było zamrożenie cen i płac na okres 90 dni. W porównaniu z okresem przed zamrożeniem płac udało się ograniczyć inflację (CPI) z 3.8 % przed zamrożeniem do 1,8 % w okresie zamrożenia cen i płac. Dokładny wykres jest przedstawiony na wykresie 8.

## Wykres 8

**Wskaźniki cen, CPI i PPI w Stanach Zjednoczonych w okresie realizacji programu stabilizacyjnego w latach 68-71 (w % rocznie, rok poprzedni = 100)**

---

<sup>104</sup> E.A. Boehm, [Prices and income policies in the United States](#), „Australian Economic Review”, 1972, issue 18, s. 2.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Economic Report of The President, United States Government Printing Office, Washington 1973, s. 57.

Efektom zamrożenia cen i płac był spadek wskaźników inflacji producentów, który zmniejszył się z 5 % do -0,2 %, czyli pojawiła się deflacja.

Po tym przystąpiono do działań zwanych fazą II (14.11.1971-11.1.1973), polegających na przejściu od zamrożenia cen do wprowadzenia bardziej złożonych elementów kontroli wynagrodzeń (przejście od zamrożenia płac do administracyjnego ustalania wzrostu płac). W przeciwieństwie do omawianych w dalszej części rozprawy programów stabilizacyjnych w krajach latynoamerykańskich, jako warunek stabilizacji wymieniano akceptację prowadzonej polityki przez społeczeństwo. Efektom tego było, iż w naczelnym organach kontroli dochodów zasiadały niemal wyłącznie osoby prywatne, niezwiązane z polityką. Zakładano, że w ten sposób podmioty gospodarcze będą traktować ustalenia dotyczące cen i płac nie jako narzucone odgórnie przez rząd administracyjne restrykcje, ale raczej jako ogólnonarodowe samoograniczenie. Nadrzędnymi celami polityki dochodowej w tym etapie były wzrost gospodarczy i utrzymanie wysokiej stopy zatrudnienia. Ważnym elementem polityki była również jej tymczasowość, zakładano, że przedsięwzięte w tej fazie działania w długookresowej perspektywie nie będą powodować zakłócenia działania mechanizmu rynkowego. Dlatego regulowanie dochodów było uzasadnione jedynie jeśli zapobiegało wzrostowi cen.

Mechanizmy jakie wykorzystano w ramach tego etapu stabilizacji były bardzo założone, a do ich realizacji potrzebny był sprawny aparat administracyjny. Uzasadnione to było licznymi działaniami stabilizacyjnymi takimi jak:

- ograniczenie wzrostu cen w zależności od ostatniego wzrostu kosztów produkcji lub od 1.1. 1971 z uwzględnieniem produktywności i skali produkcji;
- ograniczenie zysków przedsiębiorstw tak , aby nie przekraczały 2 najlepszych pod tym względem lat obrachunkowych przed 15.08.1971. Ograniczenie to nie obowiązywało w przypadku gdy przedsiębiorstwa nie przekroczyły dozwolonego limitu wzrostu cen produkcji lub dokonywały samoograniczeń w tym zakresie;
- obowiązek informowania o wszelkich zmianach wynagrodzeń w jednostkach zatrudniających powyżej 1000 osób oraz o zmianach powyżej ustalonego limitu wzrostu, niezależnie od wielkości jednostki;
- w odmienny sposób traktowano obszary usług publicznych, zdrowia, ubezpieczeń i budownictwa;
- obowiązek informowania o zamiarze podniesienia cen przez przedsiębiorstwa o rocznych obrotach powyżej 100 mln dol. z 30 dniowym wyprzedzeniem, przy czym ceny wymagały akceptacji władz;
- ustanowienie limitu wzrostu wynagrodzeń tak aby nie przekraczał on 5,5% . Wyjątkami od tej reguły były działania mające zapobiegać nadmiernej nierówności dochodowej i wzrost wynagrodzeń tych pracowników, których płace wzrosły nie więcej niż 7% przez 3 ostatnie lata poprzedzające wprowadzenie Fazy II. Również osoby zarabiające nie więcej niż 2,7 dol/h były z tych regulacji wyłączone. Ponadto ograniczono wzrost pozapłacowych składników wynagrodzeń do 6,5 %;
- konieczność kwartalnego raportowania o zmianach cen dla wszystkich firm ,których obroty przekroczyły 50 mln USD.

Wyjątkami od przyjętych reguł ustalania cen i płac były ceny nieprzetworzonych produktów rolnych, ceny w handlu zagranicznym. Regulacjom nie podlegały również przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 60 osób<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Economic Report of the President, United States Government Printing Office, Washington 1974, s. 91.

W efekcie wprowadzenia II etapu kontroli cen udało się ograniczyć wzrost cen poniżej poziomu sprzed zamrożenia. Warunkiem skuteczności działań była jednak konieczność powołania rozbudowanej administracji której zadaniem była kontrola przestrzegania założonych planów, które ze swej natury były bardzo złożone. W ramach tzw. "post-freeze administration", której organizację przedstawiono na schemacie nr 15, można było wyróżnić dwa obszary :

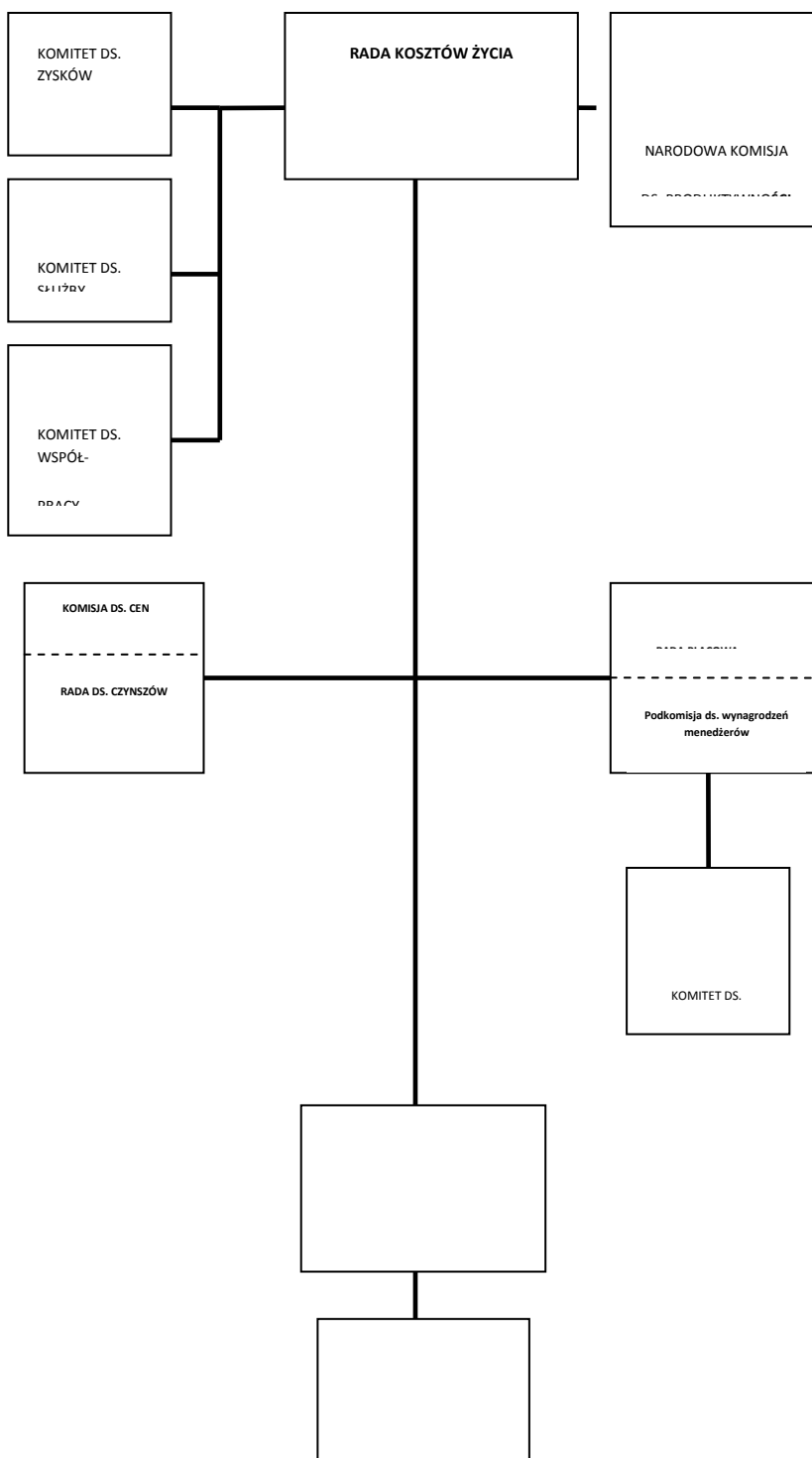
- obszar decyzyjny,
- obszar wykonawczy,

Głównym elementem obszaru decyzyjnego była Rada ds. kosztów życia w skład której wchodziły trzy Komitety oraz Narodowa Rada ds. produktywności. Zadaniem Rady ds. kosztów życia było wypracowywanie analiz dotyczących prowadzonej polityki, w szczególności kontrola czy założenia dotyczące kształtowania się wybranych wskaźników są realizowane. Ponadto należało do niej przygotowywanie raportów dla Kongresu i innych instytucji rządowych. Ustalone przez Radę ogólne wytyczne były następnie przekazywane do Komisji ds. cen oraz do Rady ds. płac, które w precyzyjny sposób określały normy wzrostu cen i płac w odniesieniu do poszczególnych sektorów. Natomiast egzekwowaniem założonych celów zajmował się Federalny Aparat Skarbowy (Internal Revenue Service). Skład poszczególnych komitetów był dość osobliwy, jak na organy administracji rządowej

## **Schemat 15**

### **System administracji polityką dochodową w USA w latach 1971-1974**





Źródło: Economic Report of the President..., 1972, s. 86

gdyż wchodzili do nich głównie ekonomiści nie związani w bezpośredni sposób z polityką. Był to bardzo ważny fakt, gdyż uwiarygodniał on całą instytucję.

Kolejnym etapem programu stabilizacyjnego było wdrożenie kolejnych działań w ramach Fazy III (11.11.1973-13.06.1973). W ramach tego pakietu przyjęto w porównaniu z Fazą II następujące zmiany:<sup>106</sup>

- okresem bazowym służącym do określenia stopy zysku stał się rok 1968. Ponadto zyski mogły rosnąć bez ograniczeń, jeśli ceny nie wzrosły o więcej niż 1,5%,
- rozluźnienie rygorów kształtowania wynagrodzeń, wyłączenie pracowników o zarobkach do 3,75\$/h spod rygoru kontroli wynagrodzeń,
- zniesienie obowiązku informowania o zmianach wynagrodzeń,
- po 2 maja 1973 obowiązek informowania o podnoszeniu cen miały firmy, których roczne obroty przekroczyły 250 mln dolarów i które podniosły ceny produkcji o więcej niż 1 %,
- obowiązkiem informowania władz o zmianach wynagrodzeń objęto przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 5000 osób,
- z regulacji wyłączono czynsze.

Regulacje cen i płac zniesiono w kwietniu 1974, pomimo przejściowych efektów w postaci ograniczenia stopy inflacji i nadmiernego wzrostu płac. Jednak po tym okresie nastąpił gwałtowny wzrost cen żywności, paliw oraz surowców spowodowany zmianami na rynku światowym oraz szokiem naftowym. Inflacja osiągnęła nienotowany od wielu lat dwucyfrowy poziom<sup>107</sup>. Zmiany cen w poszczególnych fazach przedstawiono na wykresie 9.

Z tego punktu widzenia politykę dochodową prowadzoną przez administrację R. Nixona można uznać za porażkę. Trzeba jednak uwzględnić wpływ czynników zewnętrznych, z których najważniejszy był tzw. szok naftowy kiedy kraje OPEC podniosły ceny ropy o 600 %, doprowadzając jednocześnie do najdłuższej recesji po wojnie. W związku z tym trudno jednoznacznie ocenić efektywność narzędzi

---

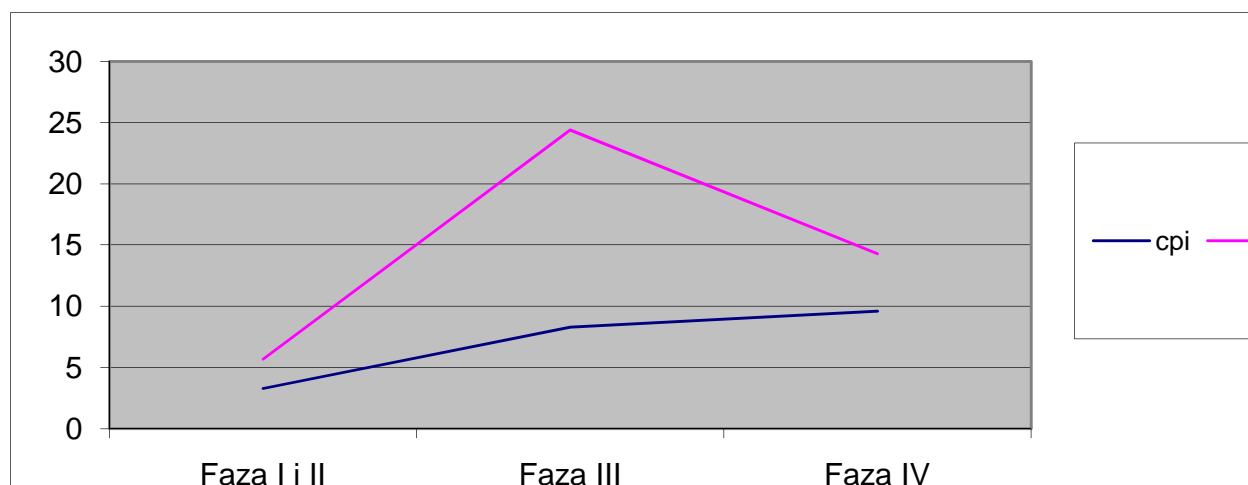
<sup>106</sup> Economic Report of the President, United States Government Printing Office, Washington 1974, s. 91.

<sup>107</sup> G. L. Perry, M. N. Baily, W. Poole, Slowing the wage-price spiral: The macroeconomic view, „Brookings Papers on Economic Activity”, vol. 1978, no. 2, 1978, s. 260-261.

regulacyjnych zastosowanych w celu regulacji dochodów. Jednak sposób działania administracji rządowej należy ocenić umiarkowanie pozytywnie. Po pierwsze, udało

### Wykres 9

#### Zmiany PPI i CPI w Stanach Zjednoczonych w poszczególnych fazach programu stabilizacyjnego (% zmiana cen, okres poprzedniej fazy = 100)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Economic Report of The President, United States Government Printing Office, Washington 1974, s. 104.

się zgromadzić wokół rządu sporą grupę ekspertów, którzy byli skłonni zaangażować się w program stabilizacyjny, co świadczy o zaufaniu do władz oraz świadomości zagrożenia jakim jest inflacja. Po drugie, dzięki uzyskanemu poparciu udało się prowadzić politykę w sposób mało represyjny, co z pewnością świadczy o wsparciu władz przez społeczeństwo. Prowadziło to również do stosunkowo niskich kosztów całego przedsięwzięcia. Należy jednak uznać, iż regulacje kwestii dochodów w ten sposób mogą być traktowane jedynie jako narzędzie interwencyjne używane w sytuacji kryzysowej, a nie jako element normalnego regulowania dochodów. W kontekście omawianych w tym rozdziale metod sterowania dochodami bardzo ważny jest również fakt, że w Stanach Zjednoczonych podjęto próbę ograniczenia inflacji o relatywnie niskiej stopie, co należy uznać za ewenement.

Po okresie stosowania polityki dochodowej przez administrację R. Nixona żadne regulacje w tym zakresie nie były wprowadzane na taką skalę w życie. W polityce gospodarczej Stanów Zjednoczonych pojawiały się oczywiście próby pewnego

odgórnego regulowania dochodów poprzez sugestie doradców ekonomicznych przy prezydencie, ale miały one jedynie charakter ogólnych rekomendacji nie wiążących w żaden, formalny sposób uczestników rynku. Należy sądzić, że porażka polityki dochodowej w latach 70. XX wieku zdecydowała o nie korzystaniu z tego typu narzędzi w późniejszym okresie.

#### **4. Polityka dochodowa w krajach latynoamerykańskich i w Izraelu**

Kolejnymi przykładami stosowania elementów polityki dochodowej są kraje latynoamerykańskie oraz Izrael, z których wiele było w latach 70-80. XX wieku dotknięte plagą inflacji i bezrobocia. Bardzo często rządy, zazwyczaj dyktatorów wojskowych, zdecydowały się na podjęcie radykalnych programów stabilizacyjnych mających na celu ograniczenia stopy inflacji, których istotnym elementem była restrykcyjna polityka dochodowa, skupiająca się na mniej lub bardziej bezpośredniej kontroli cen i płac<sup>108</sup>. Sytuacja taka wynikała między innymi z właściwości rynku pracy, który charakteryzował się bardzo dużym stopniem sztywności wynagrodzeń, który z kolei uniemożliwiał efektywne dostosowania mikroekonomiczne.

W literaturze ekonomicznej programy te nazwane są „heterodox stabilization programs” opierają się one bowiem na kombinacji rygorystycznej polityki fiskalnej i monetarnej, sztywnym kursie walutowym oraz przejściowo stosowanej polityce dochodowej, przybierającej najczęściej formę krótkotrwałego zamrożenia cen i płac. Głównym celem prowadzonej w ten sposób krótkookresowej polityki dochodowej było gwałtowne ograniczenie inflacji przy jednoczesnym zapobieganiu powstaniu bezrobocia. Wraz ze stabilizacją tempa wzrostu cen polityka ta stawała się mniej restrykcyjna a rolę kotwicy makroekonomicznej odgrywał np. kurs walutowy<sup>109</sup>. Programy te różnią się od programów „ortodoksyjnych” które skupiają się jedynie na zacieśnianiu polityki fiskalnej i monetarnej, właśnie stosowaniem narzędzi polityki dochodowej. W programach ortodoksyjnych problem krótkookresowej nierównowagi

---

<sup>108</sup> Por. A. E. Marinakis, [Wage policy in high inflation countries](#), „Journal of Economic Studies”, 1997, vol. 24, issue 6, s. 356-378.

<sup>109</sup> Por. M. A. Kiguel, N. Liviatan, When do heterodox stabilization programs work?: Lessons from experience, „The World Bank Research Observer”, 1992, vol. 7, no. 1, s. 35-57.

między globalnym popytem a podażą rozwiązywano poprzez ograniczanie popytu z jednej strony oraz stymulowanie podaży drugiej. Do najważniejszych działań w ramach tych programów należało zaliczyć :

- ograniczanie deficytu budżetowego,
- ograniczanie wzrostu podaży pieniądza,
- ograniczenie subsydiów,
- dewaluacja,
- uwolnienie i deregulacja cen.

Równowaga długookresowa jest osiągnięta poprzez dostosowania podaży. Jako argument za tego rodzaju działaniami przemawia fakt, że ograniczanie popytu wymaga silnego i rozbudowanego aparatu państwowego podczas gdy dostosowania po stronie podaży przebiegają niejako samoczynnie.<sup>110</sup> Z drugiej jednak strony, tego rodzaju polityka nieuchronnie prowadzić będzie do wzrostu bezrobocia, co dla wielu osób jest nie do zaakceptowania. Dlatego właśnie programy te poszerzono o wymienione wcześniej elementy polityki dochodowej. Analizując zatem skuteczność polityki dochodowej w kontekście stabilizacji makroekonomicznej trzeba podkreślić bardzo ważny fakt, mianowicie to, że występuje ona obok a nie zamiast innych elementów polityki gospodarczej. Skuteczność takich programów jest jednak dyskusyjna. Z krajów, które w pełni zastosowały „heterodoksyjną stabilizację” jedynie Meksykowi i Izraelowi udało się trwale ograniczyć inflację, natomiast w Brazylii i Argentynie pomimo początkowych sukcesów, inflacja przekroczyła poziom sprzed wprowadzania programów stabilizacyjnych<sup>111</sup>.

Pewne elementy polityki dochodowej połączonej z ortodoksyjnymi działaniami zastosowano również w Chile, jednak program ten ze względu na sposób jego wprowadzenia, pomimo podobieństw do wcześniej wymienionych trudno uznać za w pełni spełniający kryteria heterodoksyjnego. Niemniej jednak ze względu na powszechną opinię o skuteczności polityki stabilizacji w Chile należałoby go, choćby skrótowo omówić.

---

<sup>110</sup> H. Schwartz, [Can orthodox stabilization and adjustment work? Lessons from New Zealand, 1984-90.](#) International Organization, Spring91, Vol. 45 Issue 2, s. 222.

<sup>111</sup> C. A. Végh, Stopping High Inflation: An Analytical Overview *Staff Papers - International Monetary Fund*, Vol. 39, No. 3. (Sep., 1992), s.645.

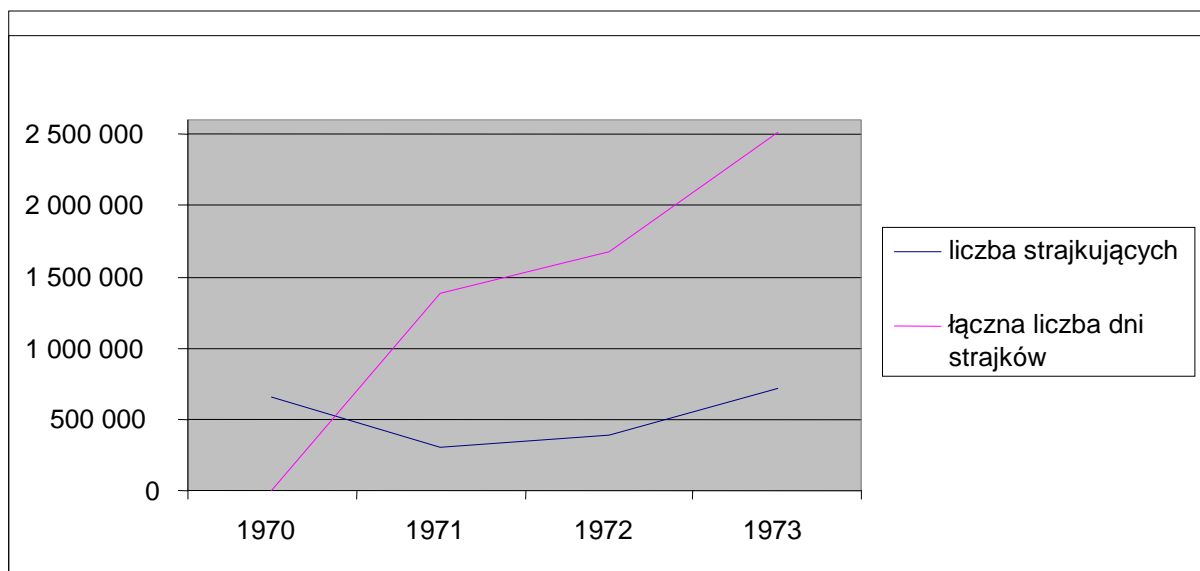
#### 4.1. Program stabilizacyjny w Chile w pierwszej połowie lat 70. XX wieku

Początki programu stabilizacyjnego Chile datują się od momentu powstania kierowanego przez A. Pinocheta rządu. Po obaleniu, w wyniku zamachu stanu prezydenta S. Allende wprowadził on w życie program stabilizacyjny mający na celu ograniczenie inflacji i bezrobocia, które w ostatniej fazie rządów S. Allende, wzrosło z 5% do niemal 20%. Było to spowodowane m.in. podniesieniem minimalnej płacy o ponad połowę oraz postępującą nacjonalizacją gospodarki, która zdawała się zmierzać w stronę modelu kubańskiego. W efekcie tej polityki drastycznie wzrosła inflacja, a na rynku pojawiły się braki nawet podstawowych produktów żywnościowych, które były dostępne jedynie w ograniczonym zakresie.

Gospodarka po utracie wszystkich rezerw walutowych straciła podstawy funkcjonowania. W końcu rządów prezydenta S. Allende doszło do masowych strajków, które paraliżowały funkcjonowanie państwa, co obrazuje wykres 10.<sup>112</sup>

**Wykres 10**

#### Strajki w Chile w pierwszej połowie lat 70. XX wieku



<sup>112</sup> Por. M. Handschke, Transformacja na opak –przypadek Chile, [w:] Problemy teorii i polityki ekonomicznej okresu transformacji, red. W Jarmołowicz, AE, Poznań, 2001, s. 220-223.

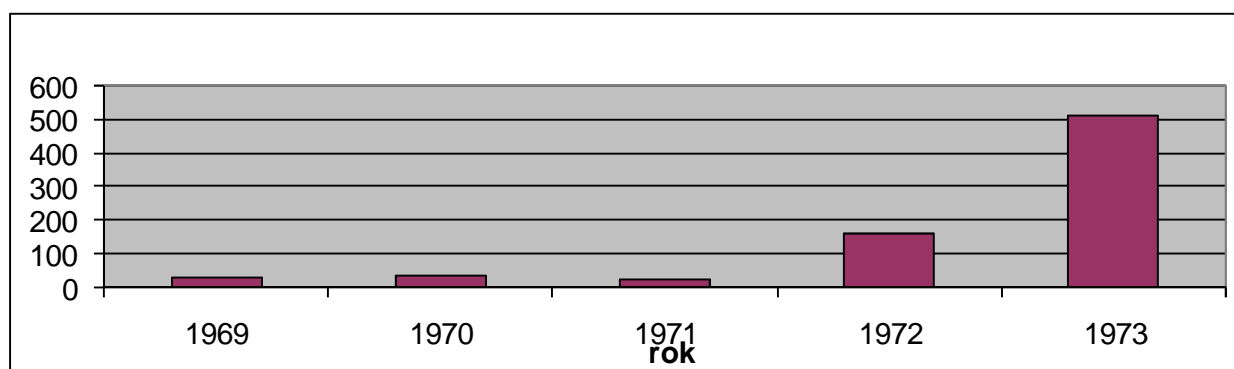
Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Handschke, Transformacja na opak – przypadek Chile, [w:] Problemy teorii i polityki ekonomicznej okresu transformacji, red. W Jarmołowicz, AE, Poznań, 2001, s. 222.

Poważnym problemem była również rosnąca stopa inflacji , która przekroczyła

w 1972 poziom 100%, a w 1973 wynosiła ponad 500% (wykres 11).

### Wykres 11

**CPI w Chile w latach 1969-1973 (w % rocznie)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Handschke, Transformacja na opak – przypadek Chile, [w:] Problemy teorii i polityki ekonomicznej okresu transformacji, red. W Jarmołowicz, AE, Poznań, 2001, s. 216.

W ramach programu stabilizacyjnego wprowadzono dostosowania płac w całej gospodarce, zakazano działalności związków zawodowych oraz zlikwidowano funkcjonującą od 1931 roku komisję trójstronną<sup>113</sup>. Doszło także do daleko idącej liberalizacji gospodarki<sup>114</sup>. Ograniczono cła, zniesiono ręczne sterowanie stopą procentową i wprowadzono daleko idącą liberalizację przepływów kapitałowych. Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy najistotniejsze są te mechanizmy programu stabilizacyjnego, których celem było kształtowanie dochodów . Bardzo

<sup>113</sup>Por. S. Edwards, A. Cox, [Economic reforms and labor markets: policy issues and lessons from Chile](#), „Economic Policy”, 2000, vol. 15, issue 30, s.183-229.

<sup>114</sup>S. Edwards, [Stabilization with liberalization: An evaluation of ten years of Chile's experiment with free-market policies, 1973-1983](#), „Economic Development & Cultural Change”, 1985, vol. 33, issue 2, s 224.

ciekawym elementem tego planu była częściowa indeksacja płac, która pozwoliła w istotnym stopniu ograniczyć oczekiwania inflacyjne. Mechanizm jej działania był bardzo prosty-dopuszczano wzrost wynagrodzeń jedynie o część inflacji z poprzednich okresów. W efekcie bardzo szybko udało się ograniczyć wzrost cen, co w połączeniu z liberalizacją stworzyło zdrowe fundamenty dla wzrostu gospodarczego.

Poważnym mankamentem programu stabilizacyjnego w Chile było pominięcie społecznych aspektów stabilizacji, co w negatywny sposób odbiło się na sytuacji większej części społeczeństwa<sup>115</sup>. Jako przykład należy tu podać udział płac w wartości dodanej wytworzonej w całej gospodarce, który był najniższy w całej Ameryce Łacińskiej.<sup>116</sup>

Najważniejszym zagadnieniem z punktu widzenia polityki gospodarczej był sposób w jaki prowadzono działania stabilizacyjne. Rządząca junta wojskowa w brutalny sposób tłumiła wszelkiego rodzaju przejawy buntu społecznego, bezwzględnie eliminując wszystkich przeciwników politycznych, nie funkcjonował demokratyczny parlament a wszelkie decyzje były podejmowane przez kierownictwo junty z A. Pinochetem na czele. W tym kontekście problemem jest nie tyle skuteczność programu stabilizacyjnego, ale możliwość jego realizacji w sytuacji gdy normalnie funkcjonują mechanizmy demokratyczne i co się z tym wiąże wszelkiego rodzaju ograniczenia wynikające z regulacji dotyczących rynku pracy czy niepokojów społecznych . I z tego punktu widzenia można zakwestionować skuteczność polityki dochodowej w Chile prowadzonej w latach 70. XX wieku.<sup>117</sup>

Należy podkreślić, że sposób realizacji programu stabilizacyjnego w Chile nie byłby możliwy do zastosowania w żadnym prodemokratycznym państwie prawa. Jego realizacja opierała się bowiem na przymusie i fizycznej eliminacji jakichkolwiek przeciwników rządu. Przyjmując bowiem, że polityka dochodowa opiera się na

---

<sup>115</sup> P. S. Barrett, Business-labour-state relations in new Chilean democracy, „Economic and Political Weekly”, 2000, vol. 35, no. 21/22, s. L4.

<sup>116</sup> H. Veltmeyer, Liberalisation and structural adjustment in Latin America: In search of an alternative, „Economic and Political Weekly”, 1993, vol. 28, no. 39, s. 2082.

<sup>117</sup> P. D. Mc Nelis, Indexation and stabilization: Theory and experience, „The World Bank Research Observer”, 1988, vol. 3, no. 2., s. 162-163.



instrumentach omówionych wcześniej należy podkreślić, iż w przypadku Chile miała miejsce likwidacja instrumentów polityki dochodowej (takich jak ciała zajmujące się negocjowaniem wynagrodzeń).

W późniejszym okresie w Chile nie stosowano regulacji wynagrodzeń na tak dużą skalę, a działania stabilizacyjne opierały się na polityce stóp procentowych i kursu walutowego. Notabene ich skuteczność była również często kwestionowana, gdyż prowadziła do spowolnienia wzrostu i powstawania napięć inflacyjnych.<sup>118</sup>

#### 4.2. Programy stabilizacyjne w Brazylii z lat 1965 i 1985

Podobne elementy polityki dochodowej jak w Chile, stosowano w Brazylii gdzie od 1965 roku obowiązywały one w powiązaniu z regulacjami dotyczącymi płacy minimalnej oraz z przepisami regulującymi stosunki pracodawca-pracownik. Skupiły się one na wyznaczaniu granicy wzrostu wynagrodzeń całej gospodarce<sup>119</sup>

Politykę dochodową w Brazylii wykorzystywano do walki z inflacją w XX wieku dwukrotnie:

- w tzw. reformach bulheos campos w latach 60. XX wieku,
- w 1985 roku w ramach tzw. Planu Cruzado i następujących po nim programach stabilizacyjnych.

Pierwszy z wymienionych planów stabilizacyjnych w Brazylii wprowadzono w życie w celu ograniczenia inflacji, w latach 1964-1968. W ramach tego planu zastosowano kombinację narzędzi polityki dochodowej i fiskalnej na którą składały się<sup>120</sup>:

- konsolidacja fiskalna, w wyniku której ograniczono deficyt z 4.2 % PKB w 1963 do zaledwie 1% w 1966, co ciekawe udało się to osiągnąć pomimo pierwotnego wzrostu płac w sferze budżetowej i podniesienia cen usług

---

<sup>118</sup> A. Solimano, Inflation and the costs of stabilization: Historical and recent experiences and w policy lessons, „The World Bank Research Observer”, 1990, vol. 5, no. 2, s.174.

<sup>119</sup> J. M. Camargo, Minimum wage in Brazil theory, policy and empirical evidence, „Textos para discussão”, 1984, no. 67, [Department of Economics PUC-Rio \(Brazil\)](#), s. 2.

<sup>120</sup> E. A. Cardoso, [R. Dornbusch](#), Brazil's tropical plan, „[NBER Working Papers](#)”, 1987, no. 2142, s.8-9.

publicznych. Było to możliwe dzięki obcięciu różnego rodzaju subsydiów oraz podniesieniu podatków pośrednich i uszczelnieniu systemu podatkowego,

- przeprowadzenie dewaluacji rodzimej waluty o 70 % w stosunku do poziomu sprzed wdrożenia planu stabilizacyjnego,
- doprowadzenie do indeksacji płac w oparciu o przewidywaną stopę inflacji, a nie na bazie inflacji rzeczywistej. Zgodnie bowiem z założeniami polityki rządowej inflacja miała spadać. Dzięki temu dostosowania płacowe były formułowane ex ante i ograniczone przez oficjalne prognozy inflacyjne. Pozwoliło to zapobiec proinflacyjnym skutkom podniesienia płac w sektorze publicznym oraz dewaluacji. Negatywnym skutkiem tego planu było ograniczenie płacy minimalnej, która spadła w latach 1964-1967 o 15 %,
- zastosowanie różnego rodzaju ulg i zachęt kredytowych dla firm, które ograniczyły wzrost cen swoich wyrobów, zgodnie z wytycznymi polityki rządowej. W 1966 przedsiębiorstwom obiecano 20 % redukcję obciążeń podatkowych w zamian za zgodne z polityką rządową kształtowanie płac,
- dość luźna polityka monetarna, od umiarkowanej ekspansji w 1964 do zacieśnienia w 1965-1966.

Wprowadzone w ramach tego pakietu reformy były uznawane za dość efektywne, ze względu na to, iż udało się skutecznie ograniczyć inflację, przy jednoczesnym uniknięciu recesji. Bardzo ważnym efektem polityki stabilizacyjnej było podniesienie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki brazylijskiej, utworzenie trwałych fundamentów makroekonomicznych dla wzrostu gospodarczego i właśnie stabilna inflacja. Jednak stabilizacja nie odbyła się bez kosztów społecznych. Ekonomisci wyczuleni na negatywne skutki społeczne działań stabilizacyjnych zwracali uwagę na koszty dostosowań, które przejawiały się między innymi rozwarstwieniem dochodów, oraz pogorszeniem sytuacji osób o najniższych dochodach, kwestionując efektywność „cudu gospodarczego”.<sup>121</sup> Utrwalone w ten sposób mechanizmy indeksacyjne, obejmujące nie tylko dochody i ceny ale również stopy procentowe, kurs walutowy oraz rynki kapitałowe pozwalały gospodarce brazylijskiej funkcjonować w warunkach stabilnej inflacji. Prowadzona w tym czasie polityka kursu walutowego, która zakładała brak dostosowań do inflacji zewnętrznej

---

<sup>121</sup> Por. G. S Fields, [Who benefits from economic development? - A reexamination of Brazilian growth in the 1960's](#), „American Economic Review”, 1977, vol. 67, issue 4, s. 570-582.

powodowała powstawanie realnej deprecjacji waluty, co gwarantowało brak problemów z wymianą zagraniczną<sup>122</sup>.

Jednak sytuacja jak powstała po szoku naftowym zachwiała stabilnością gospodarki brazylijskiej. Jako wielki importer ropy Brazylia boleśnie odczuła skutki pierwszego szoku. Inflacja zaczęła wymykać się spod kontroli, co przy braku dostosowań doprowadziło do zadłużania się rządu. Ponieważ były to pożyczki długoterminowe istniała możliwość, ustabilizowania sytuacji, przy założeniu że szok cenowy ma charakter jednorazowy. Jednak drugi szok doprowadził do bardzo poważnego pogorszenia sytuacji. Narastający latach 80. dług zagraniczny przy jednoczesnej polityce antyinflacyjnej USA doprowadził do problemów z regulowaniem zobowiązań zagranicznych. Funkcjonujące w gospodarce mechanizmy indeksacyjne, dzięki którym inflacja była chroniczną ale nie niebezpieczną dolegliwością, w sytuacji drastycznej podwyżki cen ropy zamieniły się w instrumenty nakręcające spiralę cen i płac.

Plan Cruzado zakładał drakońskie ograniczenia w zakresie polityki makroekonomicznej –celem rządu była zerowa stopa inflacji, główne jego mechanizmy opierały się na szeroko stosowanych mechanizmach indeksacyjnych. W ramach tego planu wprowadzono w życie następujące przedsięwzięcia:

- zamrożono ceny przy jednoczesnym ustaleniu sztywnego kursu walutowego ustalonego na 13.80 Cz/USD,
- płace przeliczono na cruzado poprzez wyliczenie ich siły nabywczej w przeciągu ostatnich 6 miesięcy i dopuszczono wzrost o 8 % . W przypadku płacy minimalnej stopa wzrostu wynosiła 15%,
- podobnymi regulacjami jak płace objęte zostały czynsze i raty z tytułu kredytów hipotecznych,
- przeprowadzono zmianę waluty z jednoczesną denominacją. Wszystkie rachunki bankowe i depozyty zamienno z Cruzeiro na Cruzado w stosunku 1:1000. Jednocześnie przyjęto zasadę konwersji zobowiązań finansowych ze stopą

---

<sup>122</sup> R. Dornbusch, W. R. Cline, Brazil's Incomplete Stabilization and Reform, „Brookings Papers on Economic Activity”, 1997, no. 1, s.371.

dyskontową 1.0045 dziennie aż do czasu ich zapadalności. Reguła ta nie była jednak stosowana to wierzytelności kapitalizowanych.<sup>123</sup>

Podobnie jednak jak w przypadku poprzedniego planu stabilizacji, a także podobnych działań stabilizacyjnych innych krajach Ameryki Łacińskiej, krytykowano mechanizmy polityki dochodowej, szczególnie indeksację. Zarzucano jej między innymi jedynie częściowe wypełnienie swojej roli jako narzędzi ochrony umów o charakterze finansowym przed inflacją, powodowanie różnego rodzaju deformacji płacowych czy przyczynianie się do odradzania inflacji.<sup>124</sup>

Ponadto okazało się, iż efektem działań stabilizacyjnych były jedynie krótkotrwałe zmiany o charakterze pieniężnym, po spadku stopy inflacji, wracała ona do poprzedniego poziomu.<sup>125</sup> Niepowodzenia programu należałoby upatrywać w swoistym „zachłyśnięciem się przejściowym sukcesem stabilizacji” prowadzącym do tego, że sterowanie dochodami spycha na dalszy plan, lub w ogóle zniechęca do przeprowadzenia kluczowych dla stabilizacji dostosowań fiskalnych i monetarnych, które powinny następować w miarę stopniowego usuwania mechanizmów indeksacyjnych. Na skutek tego mechanizmu inflacja w Brazylii już w roku 1987 sięgała 300 procent rocznie, a pod koniec lat 80. XX wieku doszła do ponad 1000 % rocznie.<sup>126</sup> Próby ograniczania inflacji za pomocą kolejnych zbliżonych pod względem zasady działania do planu cruzado programów (Bresser plan, Summer plan, Collor plan) uruchamianych w latach 80. i 90. XX wieku nie powiodły się.

Trwałe ograniczenie inflacji udało się ograniczyć dopiero po wprowadzeniu tzw. REAL PLANU w 1994, jednak ze względu na jego charakter i instrumenty w nim wykorzystane nie będzie on poniżej analizowany.<sup>127</sup> Nie bazował on bowiem na

---

<sup>123</sup> [R. Dornbusch](#), [M. H. Simonsen](#), Inflation, stabilization with incomes policy support: A review of the experience in Argentina, Brazil and Israel, „[NBER Working Papers](#) from [National Bureau of Economic Research](#)”, no 2153, s. 46.

<sup>124</sup> P. Boguszewski, Inflacja w krajach rozwijających się, Ośrodek Informacji Centralnej, Warszawa 1992, s.7.

<sup>125</sup> A. Minella, Monetary policy and inflation in Brazil (1975-2000): a VAR estimation Banko Cental do Brasil, Working paper Series, 2001, no. 33, s. 4.

<sup>126</sup> F. H. Barbosa, P. D. McNelis, Indexation and inflationary inertia: Brazil 1964-1985, „The World Bank Economic Review”, 1989, vol. 3, no. 3, s. 340.

<sup>127</sup> [M. F. Bittencourt](#), Inflation and financial development: Evidence from Brazil [Ibero-America Institute for Economic Research](#), Georg August Universitat Göttingen, Discussion Papers, 2007, no. 165, s. 7.

instrumentach kontroli cen i płac, a na wprowadzeniu nowej waluty jaką był real i sztywnym związaniu jej z kursem dolara amerykańskiego<sup>128</sup>

Programy polityki dochodowej w Brazylii pokazują wyraźnie, że polityka dochodowa może być skutecznym narzędziem ograniczania inflacji, jednak powinna ona być traktowana jako jeden z przejściowych elementów stabilizacji makroekonomicznej, a nie jako trwały sposób ograniczania inflacji. Zarzucenie tej zasady może prowadzić do utrwalania mechanizmów napędzających inflację. W efekcie tego przywrócenie równowagi w zakresie cen wymagać będzie zastosowania bardziej ortodoksyjnych metod polityki gospodarczej, których efekty uboczne są dużo bardziej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego niż polityka dochodowa.

#### **4.3. Działania stabilizacyjne w Argentynie -Austral Plan**

Przed analizą przypadku Argentyny należy wziąć pod uwagę fakt, że w literaturze programy stabilizacyjne w tym kraju są omówione w stosunkowo wąskim zakresie, co w oczywisty sposób będzie rzutowało na ujęcie tej problematyki w niniejszej rozprawie.

Kolejnym przykładem stosowania metod polityki dochodowej była Argentyna. W latach 80. XX wieku inflacja dochodziła do 30 procent miesięcznie, co spowodowało konieczność podjęcia działań stabilizacyjnych przez władze publiczne. W 1985 roku wdrożono program radykalnych działań mających na celu stłumienie hiperinflacji. Jego celem było doprowadzenie do gwałtownej dezinfalcji w sposób szokowy.

Gwałtowne i niespodziewane uruchomienie mechanizmów wygaszających inflację miało zagwarantować uniknięcie negatywnych skutków polityki po stronie podażowej, a przede wszystkim nie dopuścić do wzrostu bezrobocia. W ramach programu uruchomiono następujące działania:<sup>129</sup>

- bank centralny zaprzestał kredytowania budżetu państwa,
- zamrożono ceny i płace,

---

<sup>128</sup> R. Dornbusch , W. R. Cline, Brazil's incomplete stabilization and reform, Brookings Papers on Economic Activity, 1997, vol. 1997, no. 1, s.374.

<sup>129</sup> D. Heymann, The Austral plan, „American Economic Review”, 1987, vol. 77, issue 2, s. 285.

- wprowadzono nową walutę jakim był austral, który zastąpił peso w stosunku 1:1000.

Zaprzestanie kredytowania budżetu przez bank centralny miało spowodować ograniczenie deficytu budżetowego, przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów budżetowych. Miały one pochodzić ze zwiększonych ceł, obniżonej inflacji oraz podwyżek cen za usługi publiczne. Zamrożenie cen i płac miało pozwolić na wprowadzenie nowego środka płatniczego przy jednoczesnym zapobieżeniu przepływowi bogactwa (wealth transfers) na skutek malejącej inflacji.

Po początkowych drastycznych działaniach udało się ograniczyć stopę inflacji do 3 % miesięcznie, co w kategoriach przyjętych w Europie czy USA było wartością znacznie przekraczającą dopuszczalne standardy, jednak w warunkach argentyńskich można było uznać to za duży sukces. Ceny i płace były nadal poddane urzędowej kontroli, jednak nie doprowadziła ona do poważnych zaburzeń po stronie podażowej.

Jednak w późniejszym okresie inflacja ponownie przekroczyła dopuszczalny poziom, kolejne wdrażane co roku programy stabilizacyjne opierające się na mechanizmach zastosowanych w planie Austral nie prowadziły do poprawy sytuacji w zakresie dynamiki cen.<sup>130</sup> Inflację udało się ograniczyć dopiero za pomocą ortodoksyjnych działań stabilizacyjnych wprowadzonych w na przełomie lat 80. i 90. Politycy gospodarczy odeszli w nich od narzędzi polityki dochodowej uznając je za nieskuteczne w walce z inflacją. Zamiast niej dużo więcej uwagi skupili na działaniach w zakresie polityki fiskalnej i monetarnej.<sup>131</sup>

Przykład Argentyny, podobnie jak sytuacja w Brazylii, pokazuje że polityka dochodowa może być narzędziem stabilizacji, ale aby była skuteczna konieczne jest jej połączenie z narzędziami polityki monetarnej i fiskalnej.

#### **4.4. Program stabilizacyjny w Izraelu w latach 80. XX wieku**

Kolejnym krajem, który zdecydował się na nieortodoksyjne metody walki z inflacją był Izrael. Kraj ten był w latach 80. ubiegłego wieku również dotknięty przez inflację,

---

<sup>130</sup> R. Dornbusch, F. Sturzenegger, H. Wolf, S. Fischer, Robert J. Barro, Extreme inflation: Dynamics and stabilization, „Brookings Papers on Economic Activity”, 1990, no. 2, 1990, s.45.

<sup>131</sup> Ibidem, s. 59.

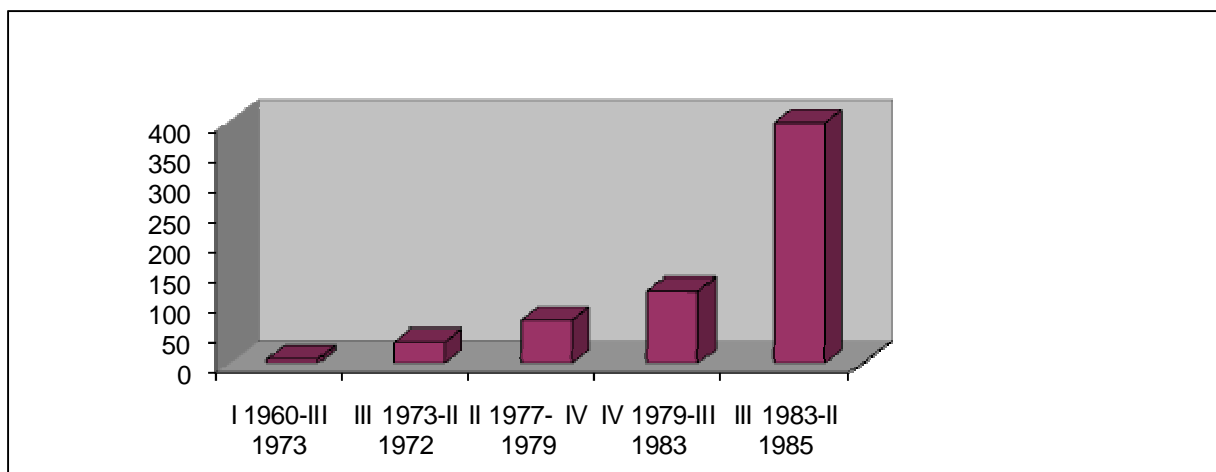
Omawiając jednak ten przypadek trzeba zwrócić uwagę, że Izrael to państwo dość specyficzne ze względu na swoje położenie i panujące warunki geopolityczne. Najważniejszym z punktu widzenia oceny możliwości prowadzenia polityki dochodowej było to, iż ze względu na niewielką liczbę ludności w tym kraju nie istnieje wiele gałęzi przemysłu charakterystycznych dla dużych gospodarek np. nie ma przemysłu samochodowego, gdyż jego produkcja byłaby nieopłacalna. Drugą ważną okoliczność to fakt, że od momentu powstania, w drugiej połowie lat 40. XX wieku, państwo to znajduje się w stanie ciągłej wojny, praktycznie ze wszystkimi sąsiadami. Pomimo względnej stabilizacji w zakresie stosunków z Jordanią i Egiptem (od połowy lat 70. XX wieku) należy wziąć pod uwagę, że kraje te są w dużej mierze niestabilne politycznie, a duża część ich obywateli jest w najlepszym razie nieprzychylnie nastawiona do Izraela. Uwzględniając dodatkowo to, że duża część obywateli ma w pamięci holocaust społeczeństwo Izraela jest w stanie zaakceptować różnego rodzaju ograniczenia i dolegliwości, związane z codziennym życiem w dużo większym stopniu niż większość obywateli innych krajów. W kontekście polityki prowadzonej w Izraelu, nie tylko gospodarczej, na szczególną uwagę zasługuje jeszcze jeden element. Kraj ten ma uprzywilejowane stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, czego przejawem jest m. in. bardzo duża pomoc ze strony USA, nie tylko w wymiarze wojskowym ale również gospodarczym i politycznym.

Izrael na tle sąsiednich państw, charakteryzował się od samego początku, wysokim stopniem rozwoju, zarówno w wymiarze społecznym jak i gospodarczym. Był jedynym w pełni demokratycznym krajem w Azji Mniejszej.

Od czasu powstania aż do lat 70. XX wieku Izrael odznaczał się umiarkowaną stopą inflacji. Poważne napięcia inflacyjne pojawiły się dopiero pod koniec lat 70., kiedy inflacja osiągnęła trzycyfrowy poziom, co przedstawia wykres 12.

## **Wykres 12**

### **Inflacja w Izraelu w latach 1960-1985 (CPI, rok poprzedni =100)**



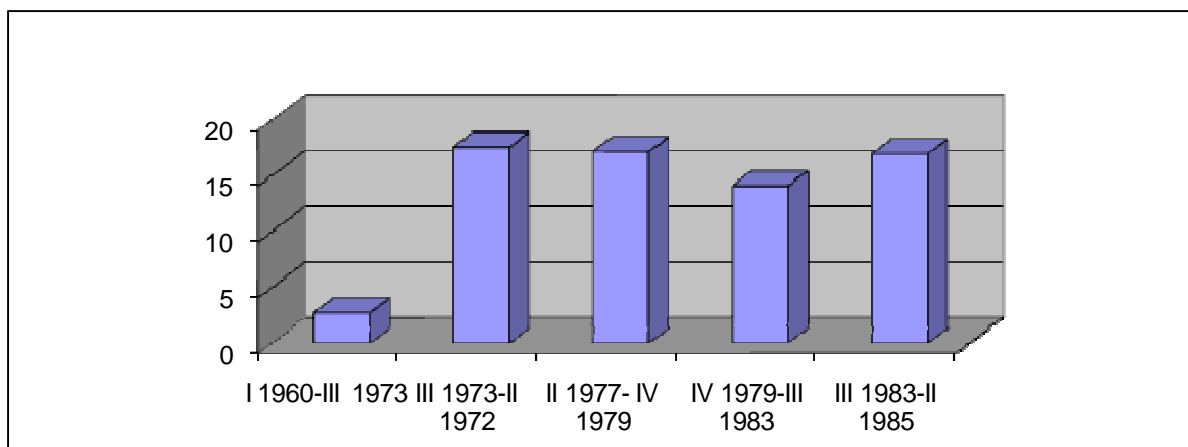
Źródło: S. Fischer, The Israeli stabilization program, 1985-86, "The American Economic Review", 1987, vol. 77, no. 2 s. 286.

Trzeba dodać, iż na skutek istniejących mechanizmów indeksacyjnych obywatelom udawało się przyzwyczać do inflacji, zwłaszcza, że działania stabilizacyjne nie pociągały za sobą wzrostu bezrobocia. Prowadziło to również do zaniechania ortodoksyjnych programów gospodarczych. Pewną próbę ograniczenia inflacji podjęto w 1981 roku, jednak doprowadziła ona jedynie do aprecjacji waluty krajowej (szekli), i co się z tym wiązało powstania deficytu na rachunku bieżącym, bez istotnego ograniczenia inflacji. Gospodarka Izraela charakteryzowała się dodatkowo wysokim deficytem budżetowym, który niewątpliwie przyczyniał się do wzrostu stopy inflacji, co obrazuje wykres 13.

**Wykres 13**

**Deficyt budżetowy w Izraelu w latach 1960-1985 (w % PKB)**





Źródło: S. Fischer , The Israeli Stabilization Program, 1985-86, „The American Economic Review”, 1987. vol. 77, no.2 s. 286.

Jednak w 1984 roku kiedy stopa wzrostu cen przekroczyła 300 % rocznie rząd zdecydował się na radykalne działania. Pierwszym elementem było uzgodnione w listopadzie 1984 przez komisję trójstronną zamrożenie cen na okres 3 miesięcy. Oznaczało to czasowe odstępianie od tzw. COLA (Cost of Living Arrangements), klauzuli gwarantującej wzrost wynagrodzeń poprzez indeksację ), co w warunkach istnienia silnego, ogólnokrajowego związku zawodowego było dużym sukcesem.

Odstępianie od tej umowy było ważnym elementem polityki stabilizacyjnej, chociaż niektórzy ekonomiści uważali się, że nie przyczyniła się ona do wybuchu inflacji. Jednak, odnosiło się to do sytuacji gdy w czasie jej trwania inflacja nie przekraczała 5-7% rocznie, a mechanizm dostosowawczy polegał na opóźnionych dostosowaniach płac do cen a nie na odwrót. Gdy jednak zawarte w umowie okresy indeksacji płac były coraz krótsze i wraz ze wzrostem stopy inflacji okres waloryzacji ulegał skróceniu z jednego roku do pół, a następnie miesiąca, powodowało to utrzymywanie się wzrostów cen, wywołanych przez szoki. Ponadto w warunkach wysokiej inflacji mogły one generować dalsze oczekiwania inflacyjne.<sup>132</sup>

Efektom odstąpienia od COLA była możliwość zamrożenia wynagrodzeń oraz cen, co powinno ograniczyć inflację. Jednak na skutek braku redukcji deficytu budżetowego i utrzymania dewaluacji szekli nie spowodowało to znacznej poprawy

<sup>132</sup> M. Bruno, P. Minford, Sharp disinflation strategy: Israel 1985, „Economic Policy”, 1986, vol. 1, no. 2, s. 385.

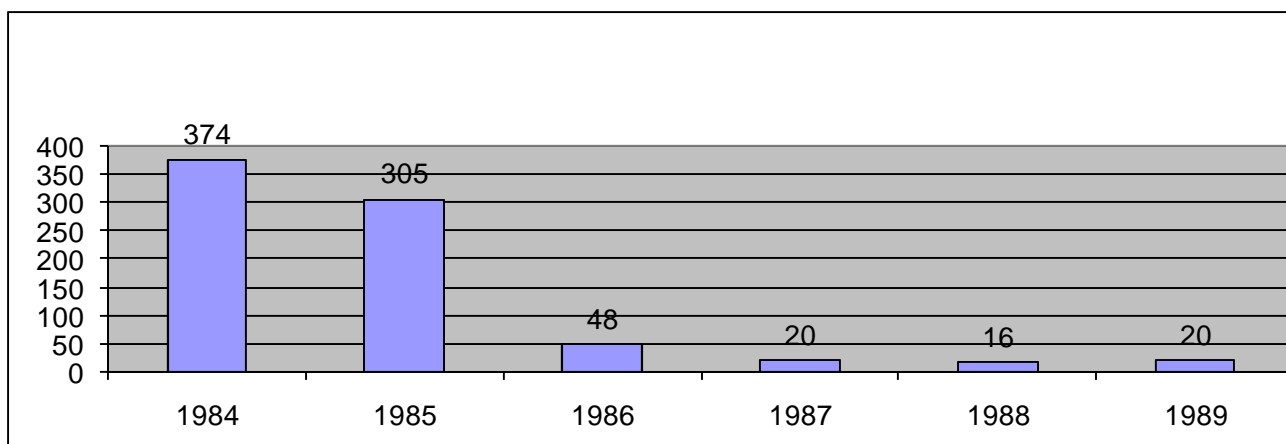
sytuacji. Dopiero naciski ze strony rządu Stanów Zjednoczonych doprowadziły do wdrożenia kolejnego programu stabilizacyjnego. W czerwcu 1985 wprowadzono program, na który składały się następujące działania:

- zmniejszenie wydatków budżetowych, szczególnie subsydiów, wynoszących 7 % PKB,
- dewaluacja szekli o 19 % i jej powiązanie z kursem dolara,
- zamrożenie cen,
- ustalenie dopuszczalnego wzrostu płac o nie więcej niż 14 %,
- przyjęcie za kotwicę kursu walutowego.<sup>133</sup>

Program przyniósł dość szybko efekty. Inflacja spadła z 12-14% miesięcznie do około 2% co należy uznać za spory sukces (wykres nr 14). Względnie niska stopa inflacji została utrzymana w kolejnych latach. Przykład Izraela pokazuje, zatem że polityka dochowa może być istotnym elementem działań stabilizacyjnych i przyczynić się do ich sukcesu.

#### Wykres 14

##### Inflacja w Izraelu mierzona za pomocą CPI, w latach 1984-1989 (w % rocznie)



Źródło: R. Dornbusch; F. Sturzenegger; H. Wolf; S. Fischer; Extreme Inflation: Dynamics and Stabilization, „Brookings Papers on Economic Activity”, 1990, no. 2, s.43.

<sup>133</sup> S. Fischer, The Israeli Stabilization..., op. cit., s. 277.

Omawiając przypadek Izraela w kontekście polityki dochodowej należy podkreślić następujące cechy programu stabilizacyjnego wykorzystującego politykę dochodową:

- polityka dochodowa powinna być uzupełnieniem, a nie elementem samoistnym programu stabilizacji,
- regulowanie płac wymaga silnych partnerów, którzy z jednej strony będą przestrzegać wynegocjowanych warunków, a z drugiej będą mieć tyle zaufania społecznego, żeby zapobiegać próbom łamania, bądź renegocjacji umów (szczególnie płacowych),
- program stabilizacyjny ma charakter interwencyjny, a nie permanentny.

Przykład Izraela pokazuje, że spełnienie tych warunków pozwala na stosunkowo skuteczne wykorzystanie narzędzi polityki dochodowej w procesie stabilizacji gospodarczej. Przy braku istnienia tych warunków polityka dochodowa może jednak zamiast działań stabilizacyjnych, przyczynić się jedynie do rozregulowania gospodarki i pogłębiania negatywnych tendencji.

## **5. Szwecja jako przykład „welfare state”**

Ostatnim poddanym analizie systemem gospodarczym jest gospodarka szwedzka<sup>134</sup>, która przez wiele osób, zarówno ekonomistów jak i polityków, uważana jest jako najlepszy (obok niemieckiego ordoliberalizmu) system gospodarczy łączący efektywność gospodarki rynkowej z wysokim poziomem zabezpieczenia społecznego. Charakteryzuje się on konstytucyjnym zagwarantowaniem praw socjalnych wszystkim obywateli, zapewnia on wysoki poziom świadczeń społecznych, w zamian za to obywatele są zobowiązani do ponoszenia za pośrednictwem podatków kosztów jego funkcjonowania, które są dość wysokie<sup>135</sup>. Dla przykładu należy podać fakt, że w Szwecji skala obciążeń podatkowych,

---

<sup>134</sup> Model bardzo zbliżony do szwedzkiego obowiązuje również w Danii i Finlandii.

<sup>135</sup> Por. R. Janik, Szanse państwa opiekuńczego w procesie integracji europejskiej, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2003, s. 81.

mierzona udziałem podatków w PKB wzrosła w latach 1962-1977 z niecałych 39% do 63%.<sup>136</sup>

Jednak w tym punkcie omówione zostaną głównie te cechy gospodarki szwedzkiej, które są istotne z punktu widzenia polityki dochodowej. Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że powstanie szwedzkiego modelu państwa opiekuńczego datuje się od roku 1932, kiedy na skutek złej sytuacji gospodarczej będącej rezultatem wielkiego kryzysu, która doprowadziła do ubóstwa większą część społeczeństwa, pierwszy raz do władzy doszli socjaldemokraci i pozostali przy niej aż do połowy lat 70. XX wieku. Fundamentem nowej polityki gospodarczej było odstąpienie od zasady odpowiedzialności własnej. Stopniowo coraz większe obszary decyzyjne uczestników rynku były zastępowane przez działania państwa. Jednym z kluczowych postulatów w tym zakresie było tzw. „pryncypium pracy” które zakładało możliwie najszybszy powrót na rynek pracy osób, które ją utraciły<sup>137</sup>. W efekcie aż do lat 70. XX wieku Szwecja charakteryzowała się pełnym zatrudnieniem, które było utrzymywane dzięki kombinacji aktywnej inwestycyjnej polityki antycykliczej oraz rozbudowanej interwencji na rynku pracy, nad którą czuwała Rada Rynku Pracy- polski odpowiednik komisji trójstronnej, w której zasiadali obok członków rządu także przedstawiciele związków zawodowych (LO-Federacja Szwedzkich Związków Zawodowych) oraz pracodawców<sup>138</sup>. Jednym z głównych rezultatów prowadzonej polityki był duży wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym (wykres 15).

## WYKRES 15

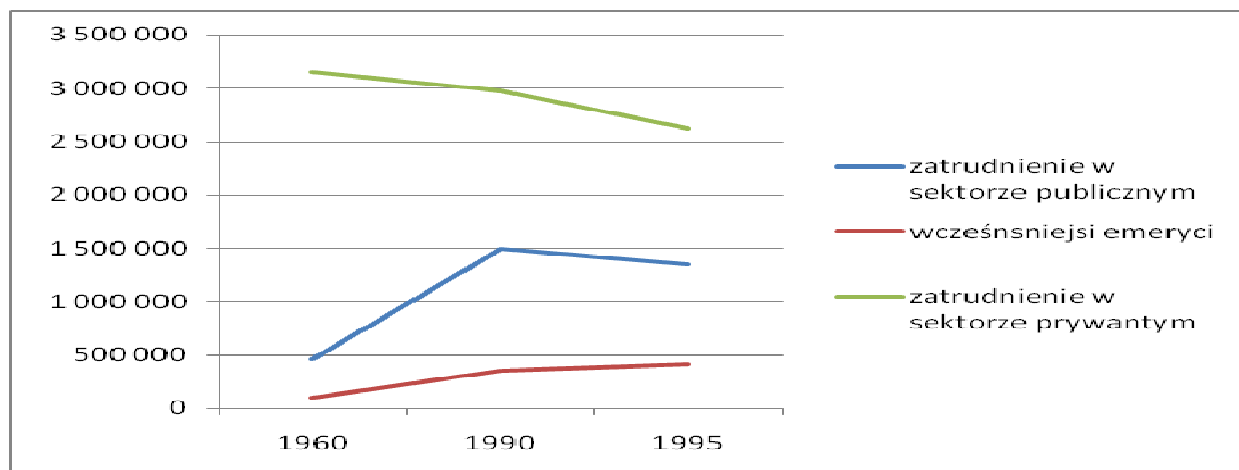
### Struktura zatrudnienia w Szwecji (stan na koniec roku: 1960, 1990, 1995)

---

<sup>136</sup> Por. Ch. E. Stuart, Swedish tax rates, labor, supply and tax revenues, „The Journal of Political Economy”, 1981, vol. 89, no. 5, s.1020-1038.

<sup>137</sup> U. Lundberg, K. Amark, Rozwój państwa socjalnego w Szwecji w XX wieku, [w:] Państwo socjalne w Europie, historia-rozwój-perspektywy, red. K. Kraus, T. Geisen. K. Piątek, UMK, Toruń 2005, s. 243-244.

<sup>138</sup> R. Mishna, The welfare state in capitalist society. Policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia, Harvester Wheatsheaf, 1990, s. 49.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Lindbeck, The Swedish experiment, „Journal of Economic Literature”, 1997, vol. 35, no. 3, s. 1279.

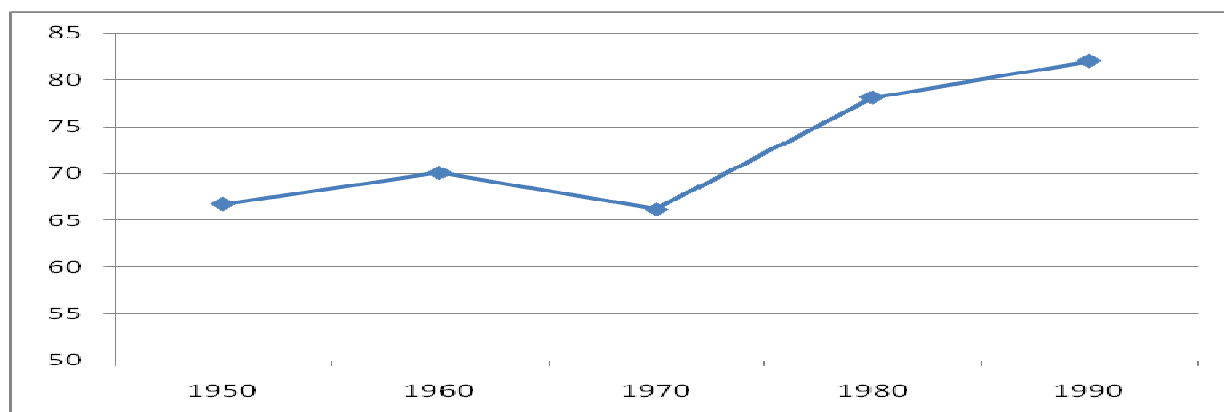
W ramach działań stabilizacyjnych zachęcano przedsiębiorstwa do tworzenia różnego rodzaju rezerw na potrzeby inwestycji w okresie recesji. Natomiast na rynku pracy kładziono szczególny nacisk na elastyczność pracowniczą poprzez system szkoleń oraz aktywnej pomocy przy zmianie miejsca zamieszkania. Pozwoliło to na bardzo elastyczne zmiany zatrudnienia i w efekcie umożliwiło dość szybkie przekształcenia sektorowe w przemyśle i przenoszenie pracowników z upadających branż do nowych przedsiębiorstw<sup>139</sup>. Pod tym względem należy uznać to za sukces, ponieważ pozwala to wyeliminować sztywności rynku pracy powodujące np. powstawanie bezrobocia. Dopełnieniem aktywnej polityki rynku pracy była „solidarna polityka płacowa”, nakierowana na niedopuszczenie do powstania nadmiernych różnic płacowych. Wszystkie te działania nie były by oczywiście możliwe bez aktywnej polityki państwa.

Implikacją przyjętych założeń dotyczących kształtowania rynku pracy była bardzo duża stopa „uzwiązkowienia”, przekładająca się na silną legitymizację działań rady rynku pracy, której działania mają charakter polityki dochodowej (wykres 16).

## Wykres 16

<sup>139</sup> Podobny system funkcjonuje również z dobrym skutkiem w Danii, R. Janik, op. cit., s. 199.

### Stopa uzwiązkowienia w Szwecji w latach 1950 -1990 (% udział członków związków zawodowych w ogóle siły roboczej)



Źródło: M.Wallerstein, M. Golden, P. Lange, Unions, employers' associations, and wage-setting institutions in Northern and Central Europe, „Industrial and Labor Relations Review”, 1997, vol. 50, no. 3, s. 382.

Takie kształtowanie polityki ekonomicznej miało jednak pewne negatywne skutki. Dążenie do utrzymania za wszelką cenę wysokiej stopy zatrudnienia przy jednoczesnym wysokim stopniu centralizacji podejmowanych decyzji płacowych powodowało powstawanie napięć inflacyjnych, które były trudne do zwalczania.<sup>140</sup>

Za takim rozwiązaniem kształtowania dochodów przemawiał jednak dość poważny argument. Zakłada się bowiem, że w sytuacji gdy najważniejszy związek zawodowy, a ściślej jego przedstawiciele ustalający wzrost płac na szczeblu Rady Rynku Pracy będą dbać o poziom zatrudnienia, to nie będzie zbyt dużego wzrostu płac. Dzieje się tak dlatego, że przy dążeniu do wysokiej stopy zatrudnienia tylko umiarkowana centralnie ustalana stopa wzrostu wynagrodzeń (uwzględniająca tzw. dryf płacowy wynikający z ruchów wynagrodzeń negocjowanych na niższych szczeblach) nie będzie powodować powstawania napięć płacowych. System ten może jednak funkcjonować prawidłowo przy spełnieniu dwóch warunków:

- dużym wzroście produktywności,
- inflacji spowodowanej czynnikami międzynarodowymi.

<sup>140</sup>Por np. A. Lindbeck, Theories and problems in Swedish economic policy in the post-war period, „The American Economic Review”, 1968, vol. 58, no. 3, part 2, Supplement, Surveys of National Economic Policy Issues and Policy Research, s.27.

Taka sytuacja panowała w latach 70. XX wieku (inflacja była spowodowana przez szoki naftowe). Jednak w późniejszym okresie ujawniły się poważne wady takiego systemu sterowania dochodami. Gdy inflacja jest efektem działań wewnętrznych i nakłada się na nią niski wzrost wydajności pracy, wówczas umiarkowane wzrosty wynagrodzeń ustalone centralnie mogą doprowadzić do bardzo umiarkowanego wzrostu płac na niższych szczeblach, a nawet do spadku realnych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach. Taka sytuacja jest oczywiście niepożądana z punktu widzenia nie tylko szeregowych członków związków zawodowych, ale przede wszystkim ich władz, które mogą utracić wiarygodność wśród członków, a w konsekwencji nawet legitymację dla swoich działań.

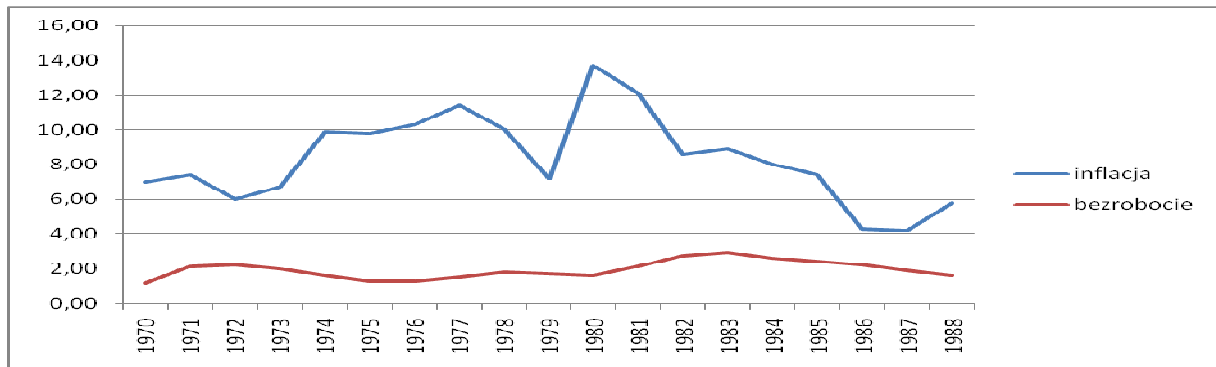
Najlepszym przykładem tego jest sytuacja z lat 80. XX wieku kiedy wystąpiło zjawisko polegające na niskim wzroście produktywności, połączonym z presją na wynagrodzenia.<sup>141</sup> Doprowadziło to do wzrostu inflacji do dwucyfrowego poziomu (wykres 17), co było uznane jako bardzo niekorzystne dla rozwiniętej gospodarki

## Wykres 17

---

<sup>141</sup> R. Ramaswamy, The structural crisis in the Swedish economy: Role of labor markets, Staff Papers - International Monetary Fund, 1994, vol. 41, no. 2, s. 373-375.

**Bezrobocie i inflacja w Szwecji w latach 1970-1988 (roczna stopa bezrobocia w % oraz roczna stopa inflacji mierzona CPI w % )**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Lindbeck, *The Swedish Experiment...*, op. cit., s. 1279.

rynkowej. Inflację udało się ograniczyć bez znacznego wzrostu bezrobocia tylko dzięki dużym nakładom na roboty publiczne oraz dewaluacji korony.

Kolejną negatywną konsekwencją takiej polityki było znaczne zwiększenie roli sektora publicznego. W ciągu 30 lat zwiększyło się ono 3 krotnie przy jednoczesnym zmniejszeniu zatrudnienia w sektorze prywatnym. Wiąże się to oczywiście z koniecznością podniesienia obciążeń podatkowych, niezbędnych do sfinansowania tej działalności. Ponadto w dłuższym okresie może to doprowadzić do osłabienia motywacji do pracy- „po co podejmować ryzyko, jeśli można żyć wygodnie i bezpiecznie na koszt państwa”.

Politykę dochodową Szwecji należy ocenić z punktu widzenia osiągnięcia stabilności ekonomicznej raczej negatywnie, głównie ze względu na obniżanie skłonności do podejmowania ryzyka, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do ograniczenia tempa wzrostu gospodarczego. Obowiązujący w Szwecji i krajach skandynawskich model gospodarki jest uważany za przeregulowany i pojawiają opinie, że większa część zasobów gospodarki powinna być poddane regułom rynkowym.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> J. Woś, *Rynek i państwo w modelach współczesnej gospodarki rynkowej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, Poznań 2001, s. 190.



Jednak z drugiej strony Szwecja pomimo pewnych, wskazanych wcześniej, wad systemu kształtowania dochodów nadal jest państwem, które gwarantuje swoim obywatelom wysoki poziom życia.

## **6. Ocena polityki dochodowej w świetle doświadczeń analizowanych krajów**

Na podstawie podanych przykładów stabilizacji makroekonomicznej należałoby podjąć próbę oceny efektywności polityki dochodowej jako elementu działań przywracających równowagę rynkową. Wydaje się, że jest ona narzędziem, które bardzo trudno stosować, ze względu na liczne warunki, które muszą być spełnione aby działała ona skutecznie. Należy wymienić tu:

- polityka ta powinna być traktowana jako przejściowy element programów stabilizacyjnych, a nie jako permanentny sposób regulowania stosunków rynkowych,
- efektywne działania wymagają sprawnego aparatu administracyjnego,
- polityka dochodowa może być z powodzeniem stosowana tylko wtedy, gdy istnieje konsensus pomiędzy rządem, pracodawcami i związkami zawodowymi, dotyczący zgody na regulacje, ograniczające wzrost wynagrodzeń,
- polityka wymaga generalnie ustabilizowanej sytuacji w zakresie wymiany z zagranicą. Działania stabilizacyjne mogą być bowiem bardzo łatwo zniweczone przez impulsy inflacyjne z zagranicy, nie posiada ona bowiem odpowiednich instrumentów do oddziaływania w tym zakresie.

Analiza doświadczeń z poszczególnych krajów pokazuje, że osiągnięcie sukcesów stabilizacyjnych za pomocą instrumentów polityki dochodowej jest niezwykle trudne i praktycznie tylko w przypadku Izraela można mówić o sukcesie. Należy jednak pamiętać o bardzo ważnym fakcie, mianowicie o tym, że w wielu przypadkach polityka ta była stosowana w specyficznych warunkach politycznych. Chodzi tu przede wszystkim o sytuację Brazylii czy Argentyny, gdzie mechanizmy demokratycznego podejmowania decyzji nie funkcjonowały w ogóle albo demokracja miała bardzo słabe podstawy. Wynikało to głównie z wykluczenia dużej części

społeczeństwa z życia społecznego, ze względu na panujące ubóstwo, czy wręcz nędzę w bardzo powszechnych w Ameryce Południowej dzielnicach biedy-fawelach. Taka struktura społeczno-gospodarcza powoduje, że rządy bardzo często nie zajmują się rozwiązywaniem realnych problemów ekonomicznych, a dbają, często poprzez bardzo rozbudowane mechanizmy korupcyjne, o realizację partykularnych interesów swojego zaplecza.<sup>143</sup>

Analizując politykę dochodową nie należy zapominać o fakcie, że bardzo często jej główne narzędzie jakim jest indeksacja może, zamiast ograniczać inflację przyczyniać się do jej zwiększenia. Dlatego szczególnie istotne jest to aby w warunkach wysokiej inflacji nie dopuścić do zbyt dużej skali indeksacji, w celu uniknięcia generowania oczekiwań inflacyjnych.

Przyjmując takie stwierdzenie należy podkreślić, że zastosowanie tego mechanizmu, oprócz wspomnianego wcześniej konsensusu, wymaga silnej i wiarygodnej reprezentacji pracowników na szczeblu centralnym. W sytuacji gdy negocjacje płacowe odbywają się na różnych szczeblach, nawet, jeśli założy się określony limit wzrostu płac w całej gospodarce, może on być bardzo szybko przekroczony przez przedsiębiorstwa, które nie będą w stanie zapobiec nadmiernym żądaniom płacowym. Zatem należy stwierdzić, wbrew bardzo często krytycznym opiniom, że jednym z najważniejszych elementów warunkujących skuteczną politykę dochodową są paradoksalnie związki zawodowe. Ich silna pozycja gwarantuje, że ustalenia podjęte na szczeblu centralnym będą respektowane, co jest warunkiem niezbędnym do prowadzenia efektywnych działań stabilizacyjnych.

W kontekście regulacji wynagrodzeń należy uwzględnić, że kluczową rolę w kształtowaniu wynagrodzeń będzie odgrywał sektor publiczny. Największym pojedynczym pracodawcą jest niemal w każdym rozwiniętym państwie rząd. Oczekiwania płacowe będą zatem w dużej mierze formułowane w oparciu o informacje o kształtowaniu się wynagrodzeń w sferze publicznej. Szczególnie istotne jest tu niedopuszczenie do wyjęcia wybranych grup zawodowych spod powszechnie obowiązujących regulacji.

---

<sup>143</sup> L. Manzetti, C. H. Blake, Market reforms and corruption in Latin America. New means for old ways, „Review of International Political Economy”, 1996, vol. 3, no. 4, s. 662-697.

Istotną kwestią jest ocena przeprowadzonych programów na tle teorii ekonomicznych. Nie jest wprawdzie łatwo formułować jednoznaczne wnioski, gdyż żadna koncepcja teoretyczna nie była w całości bezpośrednio implementowana do praktyki gospodarczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że stosowane w heterodoksyjnych programach stabilizacyjnych mechanizmy kontroli cen i płac bazowały na ograniczaniu oczekiwań inflacyjnych. Szczególnie widoczne to było w przypadku Izraela, ale również w przypadku Brazylii. Takie działania sugerują korzystanie zarówno z dorobku monetaryzmu jak i ekonomii keynesowskiej.

Stosowane instrumenty kontroli płac i cen były uproszczoną wersją narzędzi proponowanych w systemie podatkowej polityki dochodowej (TIP). Znacznie trudniej znaleźć bezpośrednie odniesienia do teorii w przypadku Niemiec i Szwecji. Wynika to z faktu, iż prowadzona tam polityka dochodowa jest traktowana jako stały element ładu gospodarczego, a nie przejściowe narzędzie stabilizacyjne.

Elementem analizy jest również odniesienie doświadczeń polityki dochodowej w wybranych gospodarkach rynkowych do systemu okresu transformacji. Efektywne stosowanie instrumentów polityki dochodowej wymaga istnienia odpowiedniego ładu instytucjonalnego i poszanowania ogólnie obowiązującego prawa. W okresie transformacji np. w Polsce występowały problemy z przestrzeganiem ogólnie ustalonych reguł, jak np. w przypadku podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Ograniczanie inflacji za pomocą polityki pieniężnej jest z technicznego punktu widzenia znacznie prostsze, nie wymaga bowiem negocjacji z partnerami społecznymi (związki zawodowe, organizacje pracodawców) czy zmian w obowiązującym prawie, które są niezbędne przy polityce dochodowej.

Ważny jest również aspekt społeczny. Polityka dochodowa prowadzona w Niemczech i w Szwecji była przez społeczeństwo gospodarek transformujących się postrzegana jako bardzo efektywna, gdyż gwarantowała stosunkowo wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego. Należy jednak uwzględnić, że nie brano pod uwagę podstaw makroekonomicznych na których opierał się ten system. Gospodarki Niemiec czy Szwecji miały zupełnie inną strukturę i nie były postawione przed koniecznością usuwania niedoskonałości wynikających z istnienia planowania centralnego. Próby stworzenia namiastki takiego systemu polegały w Polsce głównie na przyznawaniu świadczeń z systemu emerytalno-rentowego. Jest to

szczególnie istotne z punktu widzenia decydentów. W demokracji trudno prowadzić politykę wbrew oczekiwaniom społecznym. Domaganie się od gospodarki okresu transformacji zapewnienia dochodów porównywalnych z rozwiniętymi krajami było bezpodstawne, jednak z drugiej strony trzeba uwzględnić fakt, że w demokracji zazwyczaj decyzje podejmowane są przez wybieralnych polityków, którzy muszą odpowiadać na oczekiwania wyborców. Z punktu widzenia działań reformatorskich jest to poważne utrudnienie.

## **Rozdział IV**

### **Polityka dochodowa jako element polityki makroekonomicznej w Polsce w okresie transformacji**

Wcześniejsza analiza podstaw teoretycznych i zastosowań polityki dochodowej w wybranych gospodarkach rynkowych stanowi podstawę do oceny polityki dochodowej prowadzonej w Polsce w okresie transformacji ustrojowej. Ocena polityki prowadzonej w Polsce byłaby bowiem niepełna bez odpowiedniej podbudowy teoretycznej i oceny tej polityki prowadzonej i innych państwach.

W tej części pracy zostaną omówione instrumenty polityki dochodowej stosowane w Polsce. Ich analiza i ocena nie może być pełna bez krótkiego omówienia sytuacji gospodarczej w ostatniej dekadzie istnienia PRL. Wbrew bardzo powszechnej opinii, narzędzia stabilizowania sytuacji makroekonomicznej, takie jak podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, system emerytalno-rentowy korzeniami sięgają drugiej połowy lat 80. XX wieku. W przypadku systemu emerytalno-rentowego uzasadnione wydaje się krótkie omówienie jego ewolucji w okresie PRL. Swoistym paradoksem pozostaje fakt, że w procesie przejścia od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej kluczową rolę odegrały instrumenty służące utrzymaniu nieefektywnego ekonomicznie systemu gospodarki socjalistycznej. Należy pamiętać, że niektóre rozwiązania wprowadzone w latach 80., takie, jak np. rozbudowane prawa do wcześniejszych emerytur do dzisiaj stanowią istotny czynnik kształtujący sytuację gospodarczą i muszą być uwzględniane przy niezbędnych reformach zmierzających do poprawy sprawności gospodarki polskiej, zwłaszcza że w społeczeństwie polskim panuje powszechne przekonanie o bardzo pozytywnym wpływie przyznawania różnego rodzaju świadczeń (szczególnie pobieranych długookresowo) na sytuację na rynku pracy. Na uwagę zasługuje również fakt, że instrumenty wykorzystane w Polsce miały za zadanie realizację pełnego spektrum celów, jakie zostały postawione przed polityką dochodową. Z jednej strony korzystano z instrumentu, który był narzędziem stricte antyinflacyjnym czyli z podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń, a z drugiej w szerokim zakresie korzystano z możliwości, jakie dawał system emerytalny przy łagodzeniu negatywnych skutków transformacji związanych z pojawieniem się masowego bezrobocia. Omawiając działania stabilizacyjne należy pamiętać o fakcie, że były one oparte na autorskich rozwiązaniach, głównie L. Balcerowicza. Uwaga ta jest szczególnie istotna w odniesieniu do działań prowadzonych na początku lat 90. XX wieku.

#### **1. Warunki wdrażania programu stabilizacyjnego w Polsce na początku lat 90. XX wieku**

Kompetentna ocena jakiegokolwiek elementu polityki ekonomicznej w Polsce po upadku gospodarki centralnie sterowanej nie jest możliwa bez wcześniejszej,

choćby krótkiej, analizy uwarunkowań systemowych gospodarki socjalistycznej. Wynika to z faktu, że wiele narzędzi tej polityki swoje korzenie ma jeszcze w latach 80. XX wieku

### 1.1. Ogólna charakterystyka gospodarki polskiej w okresie przełomu systemowego

Kompleksowa analiza i ocena polityki dochodowej prowadzonej w okresie transformacji w Polsce nie jest możliwa bez wcześniejszego nakreślenia sytuacji gospodarczej w latach 80. XX wieku. Nie ulega bowiem wątpliwości, że to właśnie pogarszająca się sytuacja ekonomiczna gospodarek centralnie sterowanych doprowadziła pod koniec lat 80. do „tzw. aksamitnej rewolucji” oraz w dalszej konsekwencji do upadku całego systemu socjalistycznego. Można nawet wysunąć tezę, że gdyby nie fatalna sytuacja ekonomiczna do zmiany ustroju mogło w ogóle nie dojść.<sup>144</sup>

Sytuacja gospodarki polskiej była jednak dużo poważniejsza niż Chin czy np. Węgier, gdzie stopniowe reformy wprowadzono wcześniej. Według różnych szacunków spadek dochodu narodowego w Polsce zaczął się już w końcu lat 70. ubiegłego wieku (tabela 4). I tak np. na przełomie lat 1978-82 dochód narodowy skurczył się o 25 %, import o 30, % inwestycje o 45%. Spadły również takie wielkości jak spożycie ludności o 15% i produkcja przemysłowa o 13,5% (w latach 1980-1982)<sup>145</sup>. Wymusiło to na władzy wprowadzenie poważniejszych działań reformatorskich na początku lat 80. XX wieku, jednak aktywność ta została częściowo zahamowana wprowadzeniem stanu wojennego w grudniu 1981 roku.

**Tabela 4**

#### Zmiany wybranych wielkości ekonomicznych w Polsce w latach 1986-1994

(% zmiana w stosunku do roku poprzedniego, ceny stałe)

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dochód narodowy podzielony	- 10,5	- 10,5	5,6	X	3,8	5,0	1,8		4,7

<sup>144</sup> Pośrednim dowodem na to może być gospodarka chińska, gdzie już drugiej połowie lat 70. XX wieku rozpoczęło się stopniowe odchodzenie od modelu, w którym państwo miało dominującą rolę. Przemiany te zostały również zauważone w Polsce gdzie, pomimo ograniczeń systemowych, pojawiły się opracowania dotyczące reform. Por. np. Reformy gospodarcze w krajach socjalistycznych, red. J. Mujżel, A Topiński, INE PAN, Studia Ekonomiczne nr 11, Warszawa 1985.

<sup>145</sup> Por. T. Kierczyński, Mechanizm dostosowania produkcji do potrzeb w warunkach reformy gospodarczej, Ekonomista, nr 1-2 1985, s. 119.

Spożycie	4,8	2,8	2,9	X	-15	6,3	2,3	5,2	4,3
Produkcja przemysłowa	4,4	3,4	5,3	X	-24,2	-8,0	2,8	6,4	12,1

Źródło: G. W. Kołodko, *Od szoku do terapii, Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 41, s. 342.<sup>146</sup>

Pierwszym krokiem reform było uchwalenie w 1981 roku ustaw o planowaniu społeczno-gospodarczym, przedsiębiorstwie państwowym oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. Stworzyły one pewne ramy prawne do odejścia od mechanizmu centralnego planowania i stworzenia nowego ładu ekonomicznego, jednak nie były to działania wystarczające.<sup>147</sup> Analiza założeń reformy z lat 80. pozwala stwierdzić, że pomimo pewnej liberalizacji stosunków ekonomicznych nie eliminowała ona centralnego planowania, jako głównego elementu regulującego funkcjonowanie gospodarki. Nadal tolerowano patologie gospodarki takie jak: bezrobocie ukryte, marnotrawstwo materiałów spowodowane kosztową formułą cen i wartości dodanej.<sup>148</sup> Oceniając z perspektywy czasu można stwierdzić, że reformy z początku lat 80. doskonale wpisały się w cykl reform państwa socjalistycznego zadziwiająco skutecznie przedstawiony przez Pełnomocnika rządu do wdrażania reformy w I półroczu 1982. Mechanizm ten przedstawiono w tabeli 5.

Analiza cyklu reformatorskiego przedstawionego w poniższej tabeli jest bardzo istotna dla dalszych rozważań dotyczących polityki dochodowej prowadzonej w Polsce, zarówno w początkowym okresie tzw. „terapii szokowej” jak i w latach

**Tabela 5**

**Cykl reformatorski w gospodarce centralnie sterowanej w Polsce**

Faza I	Trudności gospodarcze spowodowane spadkiem wydajności na skutek nieefektywnego działania systemu centralnego sterowania. Powstawanie napięć społecznych i politycznych. Powstawanie świadomości konieczności wprowadzenia reformy.
--------	--

<sup>146</sup> Należy zauważyć fakt, iż dane w tabeli są podane na podstawie GUS, który wtedy nie stosował metody SNA, więc należy do nich podchodzić z dużą ostrożnością.

<sup>147</sup> W. Wilczyński, System funkcjonowania gospodarki-doświadczenia i warunki sukcesu, „Ekonomista” 1988, nr 2, s. 301.

<sup>148</sup> S. Dulski, Quo Vadis reformo lat osiemdziesiątych, [w:] Kierunki i reformy lat osiemdziesiątych, Dyskusyjne problemy, SGPIŚ, Warszawa 1989, s.15.

Faza II	Podjęcie działań reformatorskich nakierowanych na decentralizację i uruchomienie mechanizmów ekonomicznych w celu podniesienia wydajności, dążenie do demokratyzacji działań społecznych.
Faza III	Ujawnienie sprzeczności wynikających z nierównowagi gospodarczej oraz niedoboru zarówno po stronie podaży jak i popytu. Trudności w doprowadzeniu do uruchomienia procesu przywracania równowagi gospodarczej, połączone ze sprzeciwem społecznym wobec przywracania równowagi, nasilanie się tendencji egalitarystycznych.
Faza IV	Wprowadzanie na coraz większą skalę rozdawnictwa w różnej postaci i w konsekwencji reglamentacji. Narastanie oporu wobec decyzji niepopularnych społecznie, ale niezbędnych w procesie uzdrawiania gospodarki. Stopniowe odchodzenie od pierwotnych założeń reformy i powracanie metod nakazowo-rozdzielczych.
Faza V	Ponowne umocnienie i upowszechnienie się systemu nakazowo-rozdzielczego. Ograniczenie udziału załóg w zarządzaniu. W konsekwencji pogorszenie efektywności ekonomicznej gospodarki i co się z tym wiąże, jej zdolności do zaspokajania potrzeb społecznych.
Faza VI	Powrót do początkowej fazy cyklu. Stopniowe nasilanie się trudności ekonomicznych i rozpoczęcie nowego cyklu zmian systemowych.

Źródło: W. Baka, Polska reforma gospodarcza, „Ekonomista”, 1988, nr 3-4, s.487-488.

późniejszych. Zwłaszcza, jeśli chodzi o aspekt podażowy polityki dochodowej prowadzonej w celu redukcji podaży siły roboczej.

W drugiej połowie lat 80. rozpoczęto tzw. II etap reformy gospodarczej mający na celu dalszą liberalizację gospodarki. Zakładał on m. in. ograniczenie roli planowania i częściowe powiązanie dochodów przedsiębiorstwa oraz wynagrodzeń pracowników, z osiąganymi wynikami ekonomicznymi. Między innymi zakładano przesunięcie decyzji o kształtowaniu płac ze szczebla Rady Ministrów na poziom przedsiębiorstw, co w porównaniu z poprzednim sposobem centralnego ustalania wielkości ekonomicznych było pewnym krokiem naprzód, ale nadal nie zapewniało efektywności ekonomicznej.

Kluczową kwestią dla doprowadzenia do efektywności ekonomicznej była konieczność wyeliminowania nierównowagi popytowej powodującej powstawanie tzw. inflacji ukrytej, która wybuchła z pełną siłą na początku programu stabilizacyjnego, wdrożonego w latach 90. Deklarowane cele polityki cenotwórczej państwa zdawały się potwierdzać ten cel. Przed polityką cen postawiono zadanie



polegające na równoważeniu rynku, oraz minimalizacji stopy inflacji. Jednak inflację należało traktować jako kryterium efektywnego gospodarowania, ale przy zrównoważonych rynkach. *„Wzrost cen równoważący rynek powinien być wykorzystany w sposób maksymalnie przemyślany i odpowiedzialny. W najbliższych latach przy dochodzeniu do równowagi na wielu rynkach oznacza to postulat panowania przez politykę nad wzrostem cen. Chodzi o to aby nie wymknął się on spod kontroli i nie przekroczył maksymalnej stopy inflacji uznanej za dopuszczalną. Po rozwiązaniu tego zadania stopa inflacji powinna sukcesywnie maleć”<sup>149</sup>*. Tak sformułowany postulat w odniesieniu do polityki cen oznaczał bardzo trudne zadanie, zakładał bowiem możliwość niedopuszczenia do wzrostu cen przy jednoczesnym równoważeniu rynków, co okazało się być niemożliwe do wykonania bez negatywnych skutków dla wzrostu gospodarczego. Na chroniczne niedobory wszelkich dóbr i usług nakładała się konieczność spłaty zobowiązań zagranicznych, co dodatkowo pogarszało sytuację społeczno-ekonomiczną (wykres 18).

Trzeba pamiętać, że przez cały okres lat 80. próbowano ograniczyć inflację za pomocą narzędzi polityki dochodowej, opierającej się na metodach administracyjnych<sup>150</sup>, polegającej na kontroli stopy wzrostu wynagrodzeń. Jednak bez stymulowania działań po stronie popytowej skończyło się to niepowodzeniem. Ówczesna władza miała doskonałą świadomość istnienia zarówno chronicznej nierównowagi popytowej jak również „nawisu inflacyjnego”.

Istotnym elementem reform było również opodatkowanie wzrostu ponadnormatywnych wynagrodzeń, wprowadzonego ustawą z dnia 26.02 1986<sup>151</sup>, które miało zapobiegać nadmiernemu wzrostowi płac. Później był to jeden z kluczowych i bardziej dolegliwych instrumentów programu stabilizacyjnego wdrożonego na początku lat 90.

## Wykres 18

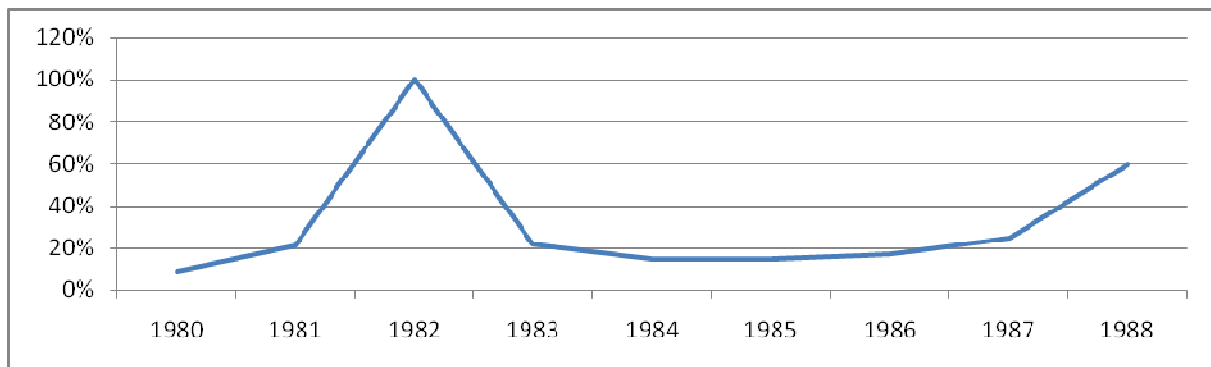
### Inflacja w Polsce w latach 1980-1998 (CPI % zmiana w stosunku do roku poprzedniego)

---

<sup>149</sup> II Etap reformy gospodarczej. Istota-zadania-kierunki, PTE, Warszawa 1987, s.12-13.

<sup>150</sup> Por np. Rozporządzenie Ministra finansów z dnia 31 grudnia 1985 w sprawie zasad kwalifikowania ceny jako rażąco wysokiej oraz okresu obowiązywania ceny obniżonej, Dz. U nr 10 1986, poz. 55.

<sup>151</sup> Dz.U, nr 8 1986, poz. 45, nr 39 , poz. 192 oraz nr 47 poz. 226.



Źródło: G. W. Kołodko, *Od szoku do terapii, Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999 s. 42, s. 341.

## 1.2. Polityka dochodowa oraz system emerytalno-rentowy w okresie PRL

Ważnym elementem polityki dochodowej jest system emerytalno-rentowy. Omawiając zagadnienia związane z funkcjonowaniem tego elementu w gospodarce polskiej należy zwrócić szczególną uwagę na jego specyficzny charakter. Powszechnie przyjmuje się, że emerytura jest świadczeniem przyznawanym osobom, które ze względu na wiek i związany z nim stan zdrowia nie są zdolne do pracy zarobkowej. Innymi słowy system emerytalny był narzędziem finansowania konsumpcji osób w bardzo podeszłym wieku, które miałyby trudności z przeżyciem.<sup>152</sup> W przeszłości emerytura była zwana rentą starczą.<sup>153</sup> Należy jednak uwzględnić, fakt, że w Polsce świadczenie to, zwłaszcza od początku lat 80. XX wieku było traktowane nie jako zabezpieczenie dla osób starszych, które są niezdolne do pracy, ale jako źródło gwarantowanego dochodu nie wiążącego się ze świadczeniem jakiegokolwiek pracy. Taka filozofia postrzegania emerytur i rent ma kolosalne znaczenie dla kształtowania polityki gospodarczej, aż po dziś dzień. Konsekwencje takiego kształtu systemu emerytalno-rentowego, w postaci konieczności finansowania olbrzymiej liczby świadczeń, dla często relatywnie młodych ludzi stanowią do dzisiaj poważny problem.

Genezy takiego stanu rzeczy należy upatrywać dwóch głównych przyczynach: kłopotach gospodarki socjalistycznej i jej chronicznej nieefektywności oraz w repartycyjnym charakterze systemu emerytalnego. Należy również pamiętać, że różnego rodzaju świadczenia zachęcające do rezygnacji z aktywności zawodowej były traktowane przez planistów gospodarczych jako metody ograniczenia podaży pracy. Presja na pobieranie długoterminowych świadczeń była charakterystyczną cechą gospodarki socjalistycznej. W latach 1970-1980 tylko liczba osób pobierających renty wzrosła ponad dwukrotnie z 2,3 mln do 4,7 mln. Oznaczało to że

<sup>152</sup> M. Góra, *Zmiany w społeczeństwie a system emerytalny*, [w:] *Spoleczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, SGH, Warszawa 2005. s.153.

<sup>153</sup> R. Grabciec, *Zabezpieczenie społeczne. Istota i elementy systemu*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 2008, s. 77.

liczba świadczeniobiorców rosla przeciętnie o 240 tys. rocznie.<sup>154</sup> Dane dotyczące zmian dochodów dla wybranych lat z okresu 1965-1990 przedstawia tabela 6.

Na podstawie jej analizy danych widać, że w ciągu 25 lat liczba osób pobierających świadczenia wzrosła czterokrotnie. Prowadziło to do coraz większego obciążenia osób pracujących kosztami wypłaty świadczeń rosnącej liczbie beneficjentów.

**Tabela 6**

**Dochody osobiste ludności w Polsce w latach 1965 -1990**

**(% udział w dochodach ogółem)**

Rok	Dochody z pracy	Świadczenia społeczne
1965	58,8	4,5
1970	57,7	9,8
1978	56,8	10,4
1985	47,8	15,4
1988	45,8	15,5
1989	45,7	15,9
1990	36,4	17,5

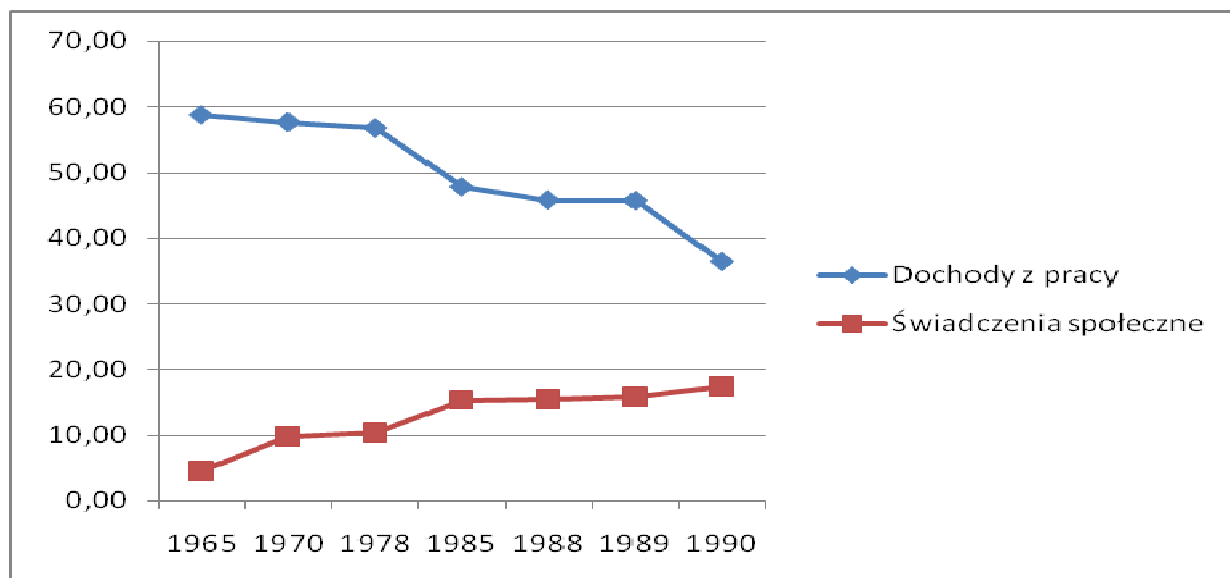
Źródło: J. Hrynkiewicz, W. Sierzputowska, Ubóstwo w Polsce w 1992 roku, , Kancelaria Sejmu, Raport nr 18, BSiE, Warszawa 1992.

Jednak z punktu widzenia prowadzonej polityki gospodarczej najbardziej istotną i zarazem niebezpieczną cechą takiej sytuacji był fakt powszechnej akceptacji dla rozdawnictwa różnego rodzaju świadczeń, co bardzo spowolniło okres transformacji gospodarki polskiej po upadku socjalizmu. Graficzną ilustracją tej sytuacji jest wykres 19.

**Wykres 19**

**Procentowy udział poszczególnych źródeł w dochodach osobistych ludności w Polsce w latach 1965-1990**

<sup>154</sup> W. Muszalski, Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego , PWE Warszawa 1998. 76.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 6.

Szczególnie dynamiczny był wzrost udziału świadczeń społecznych w latach 65-70, gdy na przestrzeni 5 lat liczba świadczeń wzrosła o 100 % i w okresie 1978-1985 kiedy liczba świadczeniobiorców ponownie uległa podwojeniu.

Do roku 1983 obowiązywał jednolity system zaopatrzenia emerytalnego, ze sztywnym wiekiem 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet.<sup>155</sup> Od tych reguł przysługiwały pewne wyjątki, jednak zasadniczo wiek emerytalny był powszechnie obowiązujący dla wszystkich obywateli. Jednak napięta sytuacja polityczna i chroniczne niedobory doprowadziły do strajków, w wyniku, których powstał Międzyzakładowy Komitet Strajkowy, który 17 sierpnia 1980 sformułował tzw. 21 postulatów. Choć miały one głównie polityczny charakter, to nie należy zapominać, że były wśród nich również żądania o charakterze ekonomicznym, takie jak podwyżki płac, czy zapewnienie zaopatrzenia rynku wewnętrznego. Jednak kluczowy z punktu widzenia niniejszej rozprawy był postulat nr. 14 który brzmiał: Obniżenie wieku emerytalnego - dla kobiet do 50 lat, dla mężczyzn do 55, lub zapewnienie emerytur po przepracowaniu w PRL 30 lat dla kobiet i 35 dla mężczyzn<sup>156</sup>.

Był to bardzo poważny sygnał świadczący o nastrojach społecznych i filozofii postrzegania gospodarki przez obywateli. Do dzisiaj trudno jednoznacznie określić, czy żądania te były traktowane jako nacisk na stronę partyjno-rządową, czy też jako realne oczekiwania. Niemniej jednak, działania te odcisnęły poważne piętno na sposobie postrzegania gospodarki nie tylko przez stronę opozycyjną, ale również

<sup>155</sup> Por. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 267,

<sup>156</sup> [http://www.solidarnosc.org.pl/archiwum/historia/21\\_post.htm](http://www.solidarnosc.org.pl/archiwum/historia/21_post.htm), pobrane 27.02.09

przez władze partyjne. Nie ulega, bowiem wątpliwości, że postulat został do pewnego stopnia uwzględniony przez rząd.

Po wprowadzeniu stanu wojennego władze, próbowały w różny sposób łagodzić niepokoje społeczne, jednak bez całkowitego demontażu systemu gospodarki centralnie sterowanej poprawienie sytuacji gospodarczej było niemożliwe. Dlatego stosowano różnego rodzaju półśrodki, które wprawdzie nie rozwiązywały problemów gospodarczych, ale stwarzały pozory pewnych ustępstw na rzecz społeczeństwa.

To właśnie w latach 1981-1982 nastąpił bardzo duży wzrost liczby osób pobierających świadczenia emerytalne. Według szacunków zakładano, że na wcześniejszą emeryturę przejdzie około 150 tys. osób, jednak o wcześniejsze świadczenia wnioskowało około 500 tysięcy osób. Działania te miały na celu ograniczenie podaży pracy w związku ze spodziewanym brakiem miejsc pracy. W praktyce okazało się jednak, że miało to odwrotny skutek, gdyż w rezultacie tych działań zabrakło pracowników.<sup>157</sup>

Tak duży przyrost liczby emerytów powstał dzięki jednorazowemu obniżeniu wieku emerytalnego przez Radę Ministrów rozporządzeniem z dnia 17 sierpnia 1981, które pozwalało przechodzić na wcześniejszą emeryturę nawet osobom, które skończyły 55 lat w przypadku mężczyzn oraz 50 lat w przypadku kobiet.<sup>158</sup> Tak szerokie dysponowanie uprawnieniami do wcześniejszych emerytur nawet w czasach minionego ustroju było traktowane jako zbyt pochopne i niekorzystne dla rozwoju gospodarczego.<sup>159</sup> Poważnym problemem była również wysokość świadczenia, która zgodnie z w/w rozporządzeniem wynosiła 90 % emerytury naliczonej według powszechnych przepisów.

Kolejnym poważnym wylomem w funkcjonowaniu systemu emerytalnego było wprowadzenie w 1983 rozporządzeniem Rady Ministrów przywilejów emerytalnych uprawniających do wcześniejszego przejścia na emeryturę dla osób pracujących w szczególnych warunkach (wymienionych w załączonych do rozporządzenia wykazach A i B). Dodatkowo w rozporządzeniu wymieniono pracowników Najwyższej Izby Kontroli, dziennikarzy, artystów oraz nauczycieli.<sup>160</sup>

Osoby wymienione w wykazach miały prawo do emerytury w wieku odpowiednio: 60 lat mężczyźni i 55 lat kobiety. Jednak głównym problemem był sposób konstruowania wykazów stanowiących załącznik do wspomnianego rozporządzenia.

---

<sup>157</sup> W. Muszański, Wprowadzenie..., op. cit. , s. 77.

<sup>158</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie szczególnych zasad przechodzenia na emeryturę pracowników uspołecznionych zakładów pracy w okresie do dnia 31 grudnia 1981 r. (Dz. U. 1981, nr 19, poz. 95).

<sup>159</sup> W. Szubert, Ubezpieczenie społeczne, zarys systemu, PWN Warszawa 1987, s.106.

<sup>160</sup> Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. 1983 Nr 8, poz. 43)

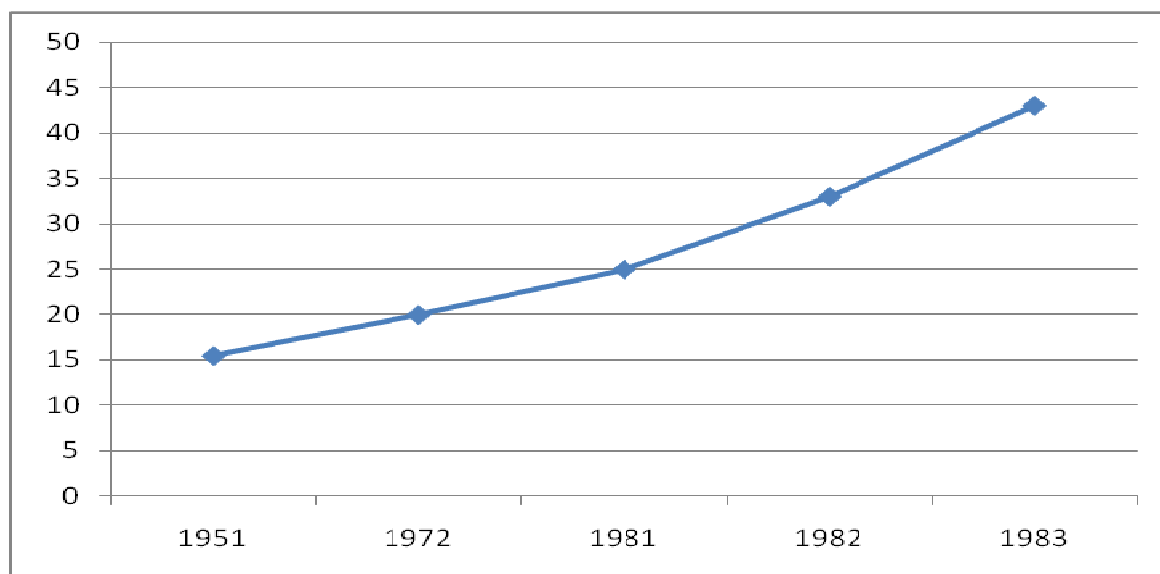
Wpisywano do niego np. takie zawody jak telefonistki czy brukarze, bez żadnych analiz uzasadniających, dlaczego wykonywanie określonej pracy upoważnia do nabycia wcześniejszych uprawnień emerytalnych.

Naturalną konsekwencją takiej konstrukcji systemu emerytalnego była konieczność zwiększania na przestrzeni lat obciążenia kosztami jego finansowania ludności aktywnej zawodowo. Od momentu wprowadzenia finansowania ubezpieczeń społecznych przez budżet państwa w 1951 roku obciążenie funduszu płac przez pracodawców wzrosło ponad trzykrotnie z 15% aż do 43% w latach 80. XX wieku. Połączone to było z rosnącą stopą zastąpienia, określającą relację emerytury do płacy. W PRL można było wyróżnić trzy etapy :

- I etap do połowy lat pięćdziesiątych kiedy stopa zastąpienia oscylowała wokół 20 %,
- II etap, datujący się od połowy lat 60. kiedy to stopa zastąpienia wzrosła do ponad 40 % (wykres 20),
- III etap w latach 70. i 80 kiedy stopa zastąpienia oscylowała wokół 50%. Okres ten charakteryzował się dodatkowo znacznie wyższym poziomem świadczeń nowo przyznanych, dla których wynosiła ona około 60 %.<sup>161</sup>

## Wykres 20

**Ewolucja poziomu składki na ubezpieczenia społeczne w PRL  
(w % wynagrodzenia)**



<sup>161</sup> Z. Czepulis-Rutkowska, Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, IPISS, Warszawa 2000, s. 67.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Czepulis-Rutkowska: Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, IPiSS, Warszawa 2000, s. 67.

Na podstawie analizy powyższych danych można bez większych kontrowersji stwierdzić, że system emerytalny w PRL sprzyjał obniżaniu skłonności do pozostawiania aktywnym zawodowo.

Dodatkowo trzeba dodać, iż system ten, mający repartycyjny charakter, opierający się na transferze środków od zatrudnionych do świadczeniobiorców dotknięty był bardzo poważnymi wadami. Do najważniejszych z nich należały:<sup>162</sup>

- wysokie podatki od płac (w postaci składek na ubezpieczenia społeczne), które prowadziły do zmniejszenia konkurencyjności gospodarki,
- unikanie płacenia tych składek (powstawanie szarej strefy),
- skłonność do przechodzenia na emeryturę tak wcześnie jak tylko istnieje taka możliwość,
- ograniczanie skali długookresowych oszczędności,
- ukryte transfery na rzecz bogatszych grup ludności, kosztem najslabiej sytuowanych,
- wzrost zobowiązań budżetu państwa z tytułu konieczności wypłacania emerytur,
- zwiększanie zagrożeń dla stabilnego wzrostu gospodarczego w długim okresie, gdyż w przypadku szoku makroekonomicznego powodującego spadek dochodów jedynym amortyzatorem pozostaje budżet państwa.

Wszystkie negatywne cechy tego systemu ujawniły się wraz rozpoczęciem transformacji systemowej. W przeciwieństwie jednak do gospodarki centralnie sterowanej w której państwo gwarantowało pełne zatrudnienie, w sytuacji pojawienia się bezrobocia, gwarantowane dożywotnio dochody w postaci renty czy emerytury stały się poważną, ekonomicznie uzasadnioną, alternatywą dla dochodów z pracy. W początkowych latach transformacji nastąpił lawinowy przyrost liczby świadczeniobiorców, którzy dzięki łatwemu dostępowi do wczesnych emerytur i rent zagwarantowali sobie stabilne źródła dochodów.

Drugim istotnym elementem polityki dochodowej w okresie PRL wprowadzonym dopiero w latach 80. był podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń.

---

<sup>162</sup> M. Rutkowski, Stracona szansa? Komentarz do programu reformy ubezpieczeń społecznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z grudnia 1995 r. przyjętego następnie jako projekt rządowy, [w:] Gospodarka i przyszłość. Modele reformy systemu emerytalno rentowego i ścieżki dojścia. red S. Golinowska, IPSS Warszawa 1996, s.125.

Uchwalono go w 1982 roku, kiedy roczna stopa inflacji osiągnęła 100%, jako narzędzie mające ograniczyć wzrost cen. Konstrukcja tego podatku była dość złożona. W pierwotnej wersji jako podstawę opodatkowania przyjęto kwotę wynagrodzeń wypłaconych w ciężar kosztów przekraczających kwotę wolną od podatku oraz nagród skalkulowanych na podstawie art.30 ustawy<sup>163</sup>. Stawki podatku, które mogły zostać ustalone przez Radę Ministrów wahały się od 40 do 500% w przypadku wynagrodzeń i od 100% do 400% w przypadku nagród i premii. Dodatkową przyczyną wprowadzenia tego podatku był brak zainteresowania wzrostem zysku w przedsiębiorstwach ze względu na brak związku pomiędzy płacą a zyskiem.

Po wprowadzeniu tego podatku w 1983 roku roczna stopa inflacji została ograniczona do 20% i utrzymywała się na tym poziomie aż do 1988 roku, kiedy to osiągnęła wartość 60 %, niemniej jednak nie należy tego interpretować jako duży sukces. Oceniając ten podatek trzeba pamiętać, że głównymi przyczynami inflacji w gospodarce centralnie sterowanej była nierównowaga popytowa oraz nawis inflacyjny, wynikający z druku pustego pieniądza. Ograniczanie inflacji w sposób trwały za pomocą podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń nie było zatem możliwe gdyż nie likwidował on przyczyn, a jedynie łagodził negatywne skutki

Podatek ten obowiązywał do końca lat 80. Przywrócono go jednak w czasie planu Balcerowicza, gdzie mógł być bardziej efektywny gdyż możliwe było wyeliminowanie nierównowagi popytowej.

## **2. Cele i instrumenty polityki dochodowej wykorzystywane w okresie transformacji gospodarczej w Polsce**

Przedstawione wcześniej uwarunkowania systemowe gospodarki centralnie sterowanej są bardzo istotne dla rozważań dotyczących celów i instrumentów polityki dochodowej w późniejszym okresie. Wynika to przede wszystkim z faktu, że reformy przeprowadzone w latach 90. XX wieku były nakierowane na stworzenie w Polsce gospodarki rynkowej, ale musiały uwzględniać istniejące realia ekonomiczne, które z kolei determinowały do pewnego stopnia główne cele polityki gospodarczej.

Z perspektywy tematyki badawczej poruszonej w niniejszej rozprawie najbardziej istotne cele w zakresie kształtowania wielkości makroekonomicznych postawione przed polityką dochodową obejmowały, przede wszystkim, ograniczanie inflacji i bezrobocia. W analizach należy jednak uwzględnić fakt, że cele te nie były jednakowo akcentowane. Bezwzględnie należy powiedzieć, że o ile ograniczanie inflacji za pomocą narzędzi polityki dochodowej miało przejściowy charakter, to zwalczanie bezrobocia poprzez redukcję podaży pracy za pomocą systemu emerytalno-rentowego stało się dominującym celem polityki dochodowej w Polsce.

---

<sup>163</sup>Por. art. 30 ustawy z dnia 26 lutego 1982, Dz. U, Nr 8 1986.



Niezależnie od licznych zmian rządów, aż do 2009 roku obowiązywało powszechnie obowiązujące przekonanie, że prawo do wcześniejszych emerytur, które przysługiwało wielu grupom zawodowym, jest niezbywalne, a jakiegokolwiek próby zmiany tego stanu rzeczy traktowano jako działania przeciwko obywatelom. Do ograniczenia tego rodzaju przywilejów doszło dopiero w 2009 roku i to przy dużym oporze części klasy politycznej. Przyjęcie jako jeden z celów polityki dochodowej ograniczania stopy bezrobocia było swoistym ewenementem na skalę światową, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę zakres przestrzenny i czasowy tego zjawiska, a także fakt, iż nie istniały żadne teoretyczne przesłanki które uzasadniałyby taki wybór instrumentu stabilizacyjnego. Skala i czas trwania tego zjawiska uzasadniają poświęcenie temu instrumentowi polityki dochodowej szczególnej uwagi, szczególnie, że stanowi ona bardzo ważny element podbudowy analiz empirycznych przeprowadzonych dla gospodarki polskiej.

Część instrumentów polityki dochodowej swoje korzenie miała jeszcze w gospodarce centralnie sterowanej, jednak przebudowa ustroju gospodarczego wymusiła znaczne zmiany w ich stosowaniu. Jedne uległy kompletnej przebudowie np. podatki dochodowe. Inne, takie jak system emerytalno –rentowy, przez długi okres nie uległy żadnym zmianom. Bardzo ważne jest jednak pokazanie ich na tle uwarunkowań transformacji systemowej. W części tej zostaną omówione poszczególne instrumenty polityki dochodowej wykorzystywane w Polsce oraz program gospodarczy uruchomiony przez rząd T. Mazowieckiego. Do instrumentów tej polityki należą:

- podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń,
- podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT),
- podatek dochodowy od osób prawnych(CIT),
- podatek o dochodów kapitałowych,
- system emerytalno-rentowy.

Omawiając poszczególne narzędzia należy pamiętać, że PIT i CIT mają głównie fiskalny charakter, a ich głównym celem jest gromadzenie dochodów na potrzeby sektora finansów publicznych, natomiast oddziaływanie stabilizacyjne tych podatków wydaje się być ograniczone. Charakter stricte stabilizacyjny ma natomiast podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń. System emerytalno-rentowy jest, w przypadku gospodarki polskiej, również istotnym elementem oddziaływania na dochody, dlatego należy przybliżyć jego funkcjonowanie.

Przedstawione instrumenty należy oceniać nie tylko w kontekście bieżącej sytuacji ale odnieść je zarówno do warunków wprowadzania programu stabilizacyjnego na początku lat 90. XX wieku, jak i sytuacji w okresie gospodarki centralnie sterowanej. Bez uwzględnienia tych faktów można wyciągać powierzchowne i często fałszywe wnioski.

## 2.1. Program stabilizacyjny z początku lat 90. XX wieku

Polska jako pierwszy z krajów o gospodarce socjalistycznej zdecydowała się na reformy rynkowe jeszcze, przed upadkiem systemu gospodarki centralnie sterowanej. Pierwsze poważne reformy zostały jednak wdrożone przez pierwszy niekomunistyczny rząd pod kierownictwem T. Mazowieckiego, przede wszystkim ze względu na bardzo złą sytuację gospodarczą spowodowaną, hiperinflacją oraz niedoborami na rynku, które dodatkowo wzmacniały presję inflacyjną. Odpowiedzialny za gospodarkę wicepremier L. Balcerowicz stanął przed niesłychanie trudnym zadaniem. Do najważniejszych problemów gospodarczych należały:

- hiperinflacja (w czerwcu 1989 wzrost cen wynosił 244 % w porównaniu do grudnia 1988, natomiast stopa inflacji mierzona XII 1988-XII 1989 osiągnęła 639 %);
- inflacjogenne finansowanie deficytu budżetowego za pomocą nieoprocentowanego kredytu;
- niska stopa procentowa i wzrastające dochody czyli kreowanie tzw. pustego pieniądza;
- powstawanie zatorów płatniczych na skutek wydłużenia cyklu rozliczeniowego w bankach z jednej strony i opóźnień w ściąganiu podatków z drugiej, co prowadziło do opóźniania wypłat dotacji dla przedsiębiorstw;
- recesja przejawiająca się gwałtownym spadkiem produkcji<sup>164</sup>

Takie warunki wyjściowe ukierunkowały działania rządu na natychmiastowe ograniczenie inflacji, które sprowadzało się do liberalizacji cen w celu osiągnięcia równowagi, wprowadzeniu wewnętrznej wymienialności złotego, restrykcyjnej polityki pieniężnej, drastycznego ograniczenia wzrostu realnych dochodów ludności poprzez indeksację. Towarzyszyły temu zmiany instytucjonalne takie jak likwidacja różnego rodzaju rozdawnictwa dóbr i usług, uwolnienie 90% cen i zaprzestanie finansowania deficytu budżetowego za pomocą kredytu NBP<sup>165</sup>. Głównymi celami programu stabilizacyjnego była redukcja miesięcznej stopy inflacji wynoszącej 20% do 50% miesięcznie w drugiej połowie 1989 roku do 5 % w marcu 1990 i nie więcej niż 2 % miesięcznie w drugiej połowie 1990, przejście od rynku producenta do rynku konsumenta (co z kolei miało na celu racjonalizację gospodarki przedsiębiorstw oraz ograniczenie udziału dolara w całej gospodarce. Cele te miały być osiągnięte odpowiednio za pomocą pełnej blokady płac oraz stałego kursu walutowego,

---

<sup>164</sup> P. Dzięwulski, Polityka finansowa państwa w 1990, „Gospodarka Narodowa”, 1990, nr 2-3, s. 1.

<sup>165</sup> T. Chrościcki, Sytuacja gospodarcza kraju w 1990 roku, „Gospodarka Narodowa”, 1990, nr 1-2, s. 18.

liberalizację cen oraz zrównoważony budżet, a cel trzeci dzięki wysokiej stopie procentowej dla depozytów lokowanych w złotówkach<sup>166</sup>.

Poważnym problemem z którym borykała się polska gospodarka był duży spadek PKB, który utrzymywał się przez dwa lata.

Spadek produkcji, bezpośrednio wiązał się z kolejnym problemem, który szczególnie dotkliwie objawił się w pierwszym okresie transformacji gospodarczej. Recesja doprowadziła do powstania całkowicie nowego zjawiska-bezrobocia, które wcześniej nie występowało, a które na skutek radykalnego programu stabilizacyjnego dynamicznie wzrosło. Liczba bezrobotnych na przełomie lat 1989 z wzrosła z 0 do 2 mln osób. Pojawienie się tak wysokiego bezrobocia, było bardzo poważnym problemem, nie tylko społeczno-gospodarczym ale również politycznym. Powodowało ono bowiem narastanie niezadowolenia społecznego, które z kolei przekładało się na zachowania polityków powodując opór przed reformami. Należy pamiętać że, o i ile z perspektywy rozważań teoretycznych jest to fakt statystyczny, to w warunkach realnej działalności politycznej był to bardzo poważny problem. Wysokie bezrobocie utrudnia uzyskanie społecznej akceptacji dla prowadzonej polityki gospodarczej, która jest bezwzględny warunkiem jej powodzenia. Dane dotyczące bezrobocia przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tabela 7**

**Bezrobotni i pracujący w gospodarce polskiej w latach 1989-1994**

**( w tysiącach osób)**

Kategoria/rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bezrobotni	0	1126,1	2155,6	2509	2889	2838
Pracujący	16145	15442	15010	14761	14924	15485

Źródło : U. Sztanderska, Bezrobocie a popyt na pracę w Polsce, „Polityka Społeczna”, 1992, nr 5-6, IPSS Warszawa, s. 5, B. Ptaszyńska, Transformacja systemowa a transformacyjne bezrobocie strukturalne, WSB, Poznań 2006, s. 20.

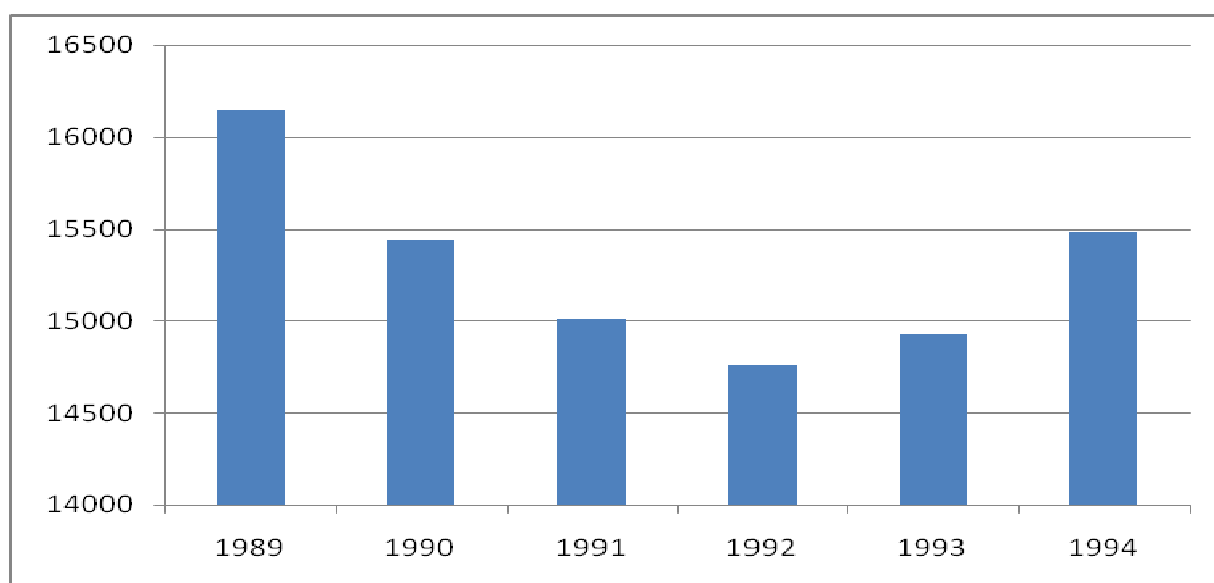
Jest to tym bardziej istotne, że późniejsza krytyka programu stabilizacji doprowadziła do bardzo negatywnego zjawiska, mianowicie prowadzenia przez władze polityki dochodowej, której celem była redukcja podaży pracy poprzez substytuowanie dochodów z pracy różnego rodzaju świadczeniami (szczególnie zasiłkami przedemerytalnymi czy wcześniejszymi emeryturami i rentami), które doprowadziły Polskę na początek listy krajów o najniższej stopie aktywności zawodowej wśród członków UE (wykresy 21 i 22). Z punktu widzenia ograniczania

<sup>166</sup> S. Gomułka, Stabilizacja i wzrost, „Gospodarka Narodowa”, 1990, nr 6, s. 5.

stopy wzrostu cen bardzo istotnym elementem, obok zmniejszenia akcji kredytowej, była polityka dochodowa oparta na mechanizmach indeksacyjnych, której celem było ograniczenie płac realnych.

## Wykres 21

### Pracujący w gospodarce polskiej w latach 1989 -1994 (w tysiącach osób )



Źródło: Opracowanie własne na podstawie : B. Ptaszyńska, Transformacja systemowa a transformacyjne bezrobocie strukturalne, WSB, Poznań 2006, s. 20.

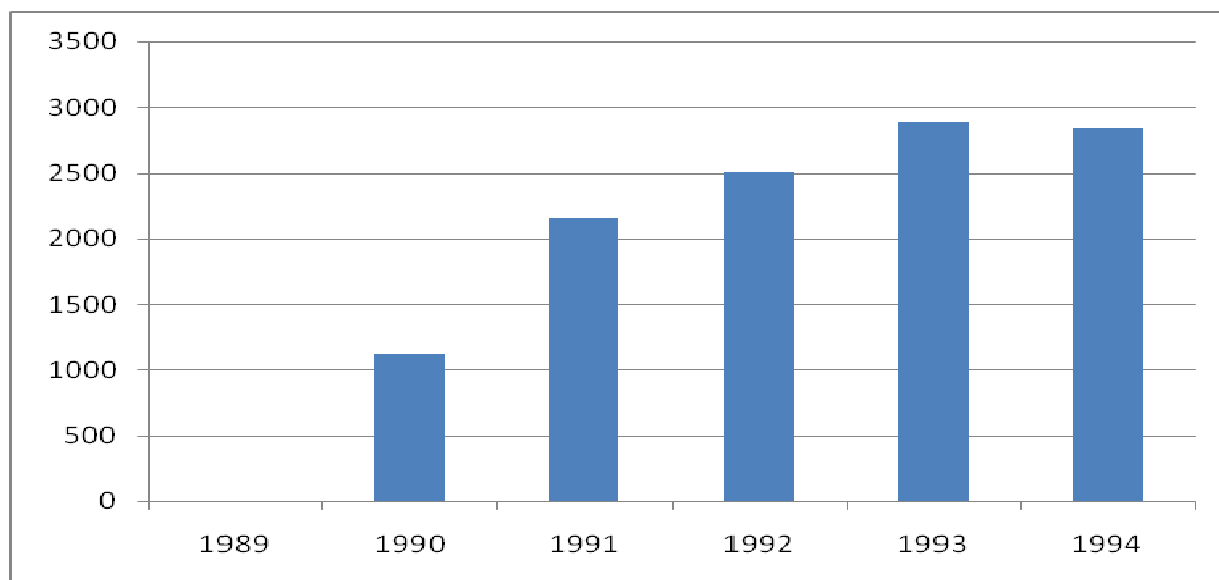
Cel ten osiągnięto za pomocą administracyjnie wyznaczanego limitu wzrostu wynagrodzeń, za przekroczenie którego groził podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Bez skutecznego zahamowania wzrostu płac nie byłaby możliwa stabilizacja całej gospodarki.<sup>167</sup> Należy pamiętać, że pierwsze próby ograniczenia inflacjogenego wzrostu płac (wynikającego głównie z braku powiązania pomiędzy efektywnością pracy a jej wynagrodzeniem) były podjęte już w ramach II etapu reformy gospodarczej, prowadzonego przez rząd w drugiej połowie lat 80. XX wieku<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> W. Krencik, Szczególne cechy polityki wzrostu płac w 1989 roku, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1990, nr 1-3, s. 20.

<sup>168</sup> Por. A. Dowżycki, Podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń a zakładowe systemy wynagradzania (zakładowe systemy zbiorowe), [w:] Płace a podatki w drugim etapie reformy gospodarczej, Dyrekcja Szkolenia Ekonomicznego PTE w Zielonej Górze, Zielona Góra, maj 1998, s. 34.

## Wykres 22

### Zmiany bezrobocia w Polsce w latach 1989-1994 (w tysiącach osób rocznie)



Źródło :Opracowanie własne za podstawie: Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w w grudniu 2003, MGPIPS, Warszawa 2004; Informacja o bezrobociu w październiku 2004, za: M. Szyłko-Skoczny, Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej, ASPRA-JR, Warszawa, 2004, s. 29.

Podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń, był wprowadzony na długo przed upadkiem gospodarki planowej, jako narzędzie mające ograniczyć inflacyjny wzrost płac, jednak ze względu na niedoskonałości gospodarki socjalistycznej, związane głównie z chroniczną nierównowagą popytową, nie spełnił postawionych przed nim zadań.<sup>169</sup>

W analizowanym okresie z początku transformacji płace charakteryzowały się bardzo dużą zmiennością. Chodzi przede wszystkim o duży spadek na przełomie 1989 i 90 roku kiedy płaca realna wynosiła w styczniu jedynie 75% płacy realnej na koniec 1989 (tabela 8) .

### Tabela 8

#### Zmiany wybranych wielkości w Polsce w latach 1989-1994

<sup>169</sup> Analiza działań stabilizacyjnych oceniana przez pryzmat ruchów płacowych nie jest możliwa bez odpowiedniego materiału statystycznego. Trzeba jednak zaznaczyć, iż przytaczane w rozprawie dane statystyczne obciążone są różnymi niedoskonałościami metodologicznymi, wynikającymi z charakteru transformacji gospodarczej. Niemniej jednak mają one pewną wartość poznawczą i pozwalają lepiej spojrzeć na analizowane procesy gospodarcze.

(rok poprzedni =100)

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Indeks płacy nominalnej	100	497,9	170,6	138,9	131,4	132,9
Indeks płacy realnej	100	75,6	99,7	97,3	97,2	100
Inflacja	100	658,4	171,1	142,8	135,2	132,3

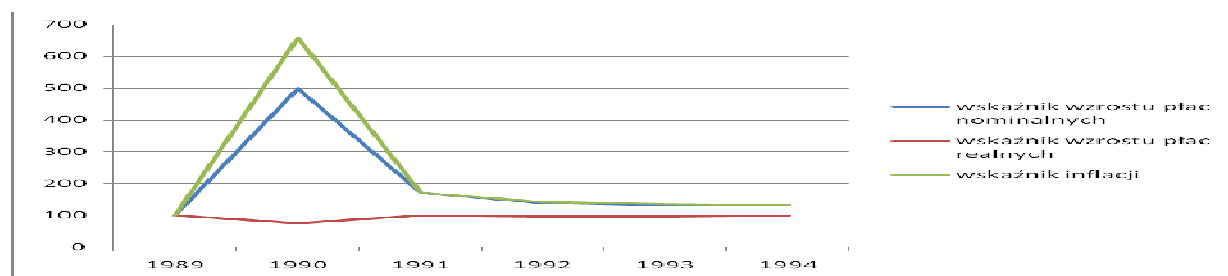
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Karaszewska, Ewolucja systemu wynagrodzeń w Polsce w okresie zmian systemu ekonomicznego, Wyd. UMK, Toruń 2003, s. 132.

Taka sytuacja nie sprzyjała poparci społecznemu programowi stabilizacyjnego prowadzonego przez rząd T. Mazowieckiego. Trzeba nadmienić fakt, iż już wtedy pojawiły się oceny krytyczne wobec planu, które w późniejszym okresie zaciążyły na polityce gospodarczej prowadzonej przez kolejne rządy. Szczególnie, jeśli chodzi o politykę antyinflacyjną pojawiły się uwagi o jej „przestrzeleniu”, co objawiało się m.in. spadkiem produkcji przemysłowej (ważny jest tu jednak fakt, że nie negowano konieczności radykalnych działań antyinflacyjnych)<sup>170</sup>.

Odnosząc się do wahań płac realnych, a w szczególności do ich znaczącego spadku (wykres 24), trzeba uwzględnić pewien paradoks. Polegał on na tym, że jednym z kluczowych elementów planu stabilizacyjnego w sferze tłumienia inflacji było odgórne regulowanie wzrostu płac, co z kolei ograniczało tworzenie normalnie

### Wykres 23

**Wahania wybranych wielkości ekonomicznych w Polsce w latach 1989-1994  
(rok poprzedni =100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 8.

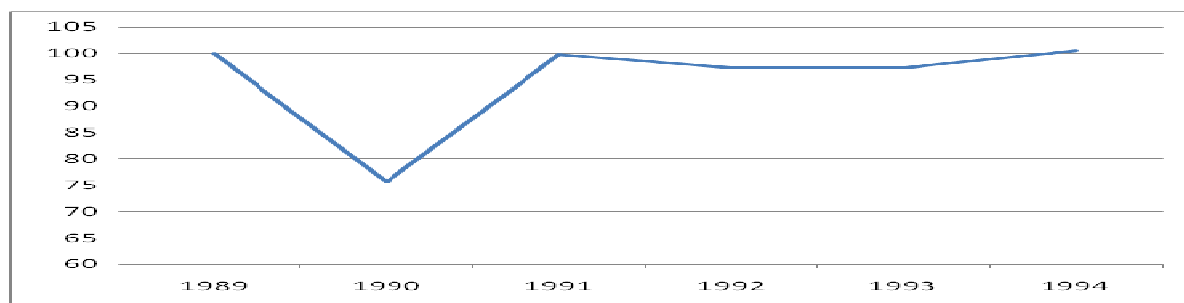
<sup>170</sup> Por. W. Jakubik, Polityka stabilizowania gospodarki, „Gospodarka Narodowa”, 1990, nr 4-5, s. 11.

normalnie funkcjonującego rynku pracy. Innymi słowy tworzono nowy system opierający się na rynkowym kształtowaniu cen przy jednoczesnym zachowaniu centralnego sterowania płacami.<sup>171</sup>

Należy jednak powiedzieć, że regulacje w zakresie ograniczania wzrostu płac nie były stosowane jedynie w Polsce, ale również w pozostałych gospodarkach dawnych „krajów demokracji ludowej”. Oczywiście zakres tych regulacji był różny w różnych państwach, niemniej jednak cel jaki przed nimi postawiono był wszędzie jednakowy – zahamowanie napędzającego inflację wzrostu płac.<sup>172</sup> Spadek realnych wynagrodzeń utrzymał się dużo dłużej niż zakładano (w 1993 roku indeks płac skorygowany o inflację wynosił jedynie 88,4 % płacy z 1987 roku)<sup>173</sup>. Płace zaczęły realnie rosnać dopiero od 1994 roku co przedstawiono na wykresie 24.

## Wykres 24

**Indeks płacy realnej w latach w Polsce 1989-1994 (1989=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Karaszewska, op. cit. s. 132.

Ważnym elementem kształtowania stosunków w zakresie wynagrodzeń była rola związków zawodowych. W założeniach do polityki społecznej do 2000 roku stworzonych w 1990 roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przyjęto, że związki zawodowe są równorzędnym partnerem dla rządu w zakresie polityki społecznej. Nie uwzględniono jednak faktu, że ich działalność była silnie upolityczniona, a ich członkowie charakteryzowali się znacznym stopniem demoralizacji. Pominięto również wiele problemów, które pojawiły się wraz z upadkiem systemu gospodarki planowej, takich jak konieczność prywatyzacji czy narastających różnic dochodowych. Powodowało to, że bardzo trudno było

<sup>171</sup> W. Krencik, Zagrożenia i szanse w sferze płac i pracy w okresie zmian systemu gospodarczego, [w:] Płace w okresie zmian systemu gospodarczego, IPSS, Studia i Materiały, zeszyt nr 14, Warszawa 1990, s. 26.

<sup>172</sup> Por. L. Balcerowicz, Socjalizm Kapitalizm,..... op. cit s. 254.

<sup>173</sup> Ibidem, s. 256.

wypracować ugodę społeczną nie burzącą fundamentów transformacji ekonomiczno-systemowej.<sup>174</sup>

Takie podejście do dialogu społecznego, prezentowane przez MPiPS doprowadziło do sytuacji, w której powołana w 1994 roku Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, mająca być forum dialogu społecznego, w niewielkim stopniu spełniała postawione przed nią zadania.

Należy pamiętać, że w momencie upadku systemu gospodarki centralnie sterowanej nikt nie zdawał sobie sprawy z kosztów społecznych tzw. „terapii szokowej”. Co więcej, dotyczyło to zarówno strony rządowej jak i większej części społeczeństwa. Przyczyny takiego stanu rzeczy są dwojakie. Po pierwsze, było to wydarzenie bez precedensu w historii, a po wtóre, nie istniała żadna kompleksowa teoria transformacji gospodarczej.<sup>175</sup>

Kolejnym, istotnym z punktu widzenia stabilizacji działaniem, mającym bardzo poważne konsekwencje w przyszłości było uwolnienie 1 sierpnia 1989 cen żywności, co było silnym impulsem inflacyjnym.<sup>176</sup> Mówiąc o tym nie należy zapominać o fakcie, że uwolniono jedynie ceny żywności, a pozostawiono dotacje do środków produkcji. Doprowadziło to do znacznego i niespotykanego na świecie dysparytetu dochodowego na korzyść wsi. Znacznie wzrosło zadłużenie rolników, którzy liczyli na utrzymanie wysokich dotacji i rynkowych cen żywności. W efekcie tego, po wdrożeniu programu stabilizacyjnego i rozwarciu się nożyc cenowych na niekorzyść rolników doszło do zapaści kredytowej w rolnictwie i bardzo negatywnego nastawienia mieszkańców wsi do reform rynkowych.<sup>177</sup>

## 2.2. Podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń

---

<sup>174</sup> M. Socha, U. Sztanderska, Czy mamy program polityki społecznej-uwagi do projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1990, nr 11-12, s. 10.

<sup>175</sup> B. Szopa, Transformacja systemowa a warunki bytu ludności, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1992, nr 3, s.1.

<sup>176</sup> A. Adamczyk, Makroekonomiczne uwarunkowania bezrobocia transformacyjnego w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech, AE Kraków, 2005, s. 86.

<sup>177</sup> Spadek dochodów rolniczych w 1990 roku w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 50%, był to bardzo bolesny cios dla mieszkańców wsi. Należy pamiętać, że na początku lat 90, większość wydatków gospodarstw domowych stanowiły koszty żywności, a zatem wszelkiego rodzaju wzrosty cen tych artykułów powodowały poważne pogorszenie warunków życia.

Jednym z elementów ograniczania inflacji było otwarcie rynku polskiego na import produktów rolno-żywnościowych z zagranicy. Doprowadziło to do całkowitego rozregulowania rynku rolnego i pozbawienie większości mieszkańców terenów wiejskich beneficjów z tytułu transformacji. Było to tym bardziej dotkliwe, że produkty importowane były w dużej mierze objęte różnego rodzaju wsparciem ze strony instrumentów polityki rolnej.

Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy kwestia sytuacji dochodowej na wsi jest jednak mniej istotna. Wynika to z faktu, że analiza dochodów wiejskich nie może być przeprowadzona bez kompleksowego omówienia polityki rolnej. Niemniej jednak poruszenie tego zagadnienia jest istotne, ze względu na pokazanie pewnego ogólnego zarysu przemian na początku lat 90. XX wieku.



Jednym z zadań programu stabilizacyjnego było ograniczenie hiperinflacji. Najważniejszym z narzędzi służących temu celowi był tzw. podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń (PPWW) popularnie zwany „popiwkiem”. Wbrew powszechnemu mniemaniu nie był to instrument wprowadzony przez tzw. „program Balcerowicza”, lecz reaktywowana z lat 80. XX wieku, mającą na celu ograniczenie inflacyjnego wzrostu płac. Instrument ten był nieskuteczny, ze względu na chroniczną nierównowagę popytową. Jednak przy uruchomieniu programu stabilizacyjnego okazał się być instrumentem dość efektywnym, aczkolwiek nie pozbawionym wad.

W pierwszym etapie tzw. „terapii szokowej” powstał problem konieczności ograniczania wzrostu płac spowodowanego nadmiernymi wymaganiami pracowniczymi. Należy pamiętać, iż wtedy niemal cała własność środków produkcji należała do państwa, a w większości przedsiębiorstw państwowych działały silne związki zawodowe, które były zainteresowane utrzymaniem swojej siły. Prowadziło to, w obliczu hiperinflacji, do narastania presji na wzrost wynagrodzeń. Spełnienie tych żądań prowadziłoby oczywiście do pogorszenia i tak złej sytuacji w zakresie wzrostu cen. Dlatego zdecydowano się na radykalne rozwiązanie w postaci rygorystycznego karania przedsiębiorstw nie przestrzegających ustalonego centralnie limitu wzrostu wynagrodzeń. Istotny przy tym był fakt, że tzw. „popiwkiem” nie obciążano bezpośrednio pracowników ale kierownictwo zakładu, które dopuściło do przekroczenia dopuszczalnego wzrostu wynagrodzeń.

Podatek w tej formie został zniesiony w 1989 roku, ale rok później został ponownie wprowadzony tyle, że w nieco zmienionej formie. Jego główną wadą było bardzo skomplikowane obliczanie normy wynagrodzeń, np. dla stycznia 1990 podstawą do jego obliczenia były następujące składniki:

- kwota wynagrodzeń za wrzesień 1989, obciążająca koszty całokształtu działalności,
- kwoty o które powiększono stawki poszczególnych elementów wynagrodzeń pracowników 1.X 1989 z tytułu wzrostu cen detalicznych towarów i usług w III kwartale 1989,
- kwota będąca iloczynem sumy dwóch pierwszych punktów i wskaźnika wzrostu cen detalicznych w październiku 1989 i współczynnika 0,8,
- kwota będąca iloczynem sumy wszystkich wcześniejszych kwot i sumy rzeczywistych wskaźników wzrostu cen detalicznych w listopadzie 1989 i prognozy na grudzień 1989 oraz współczynnik 0,8<sup>178</sup>.

---

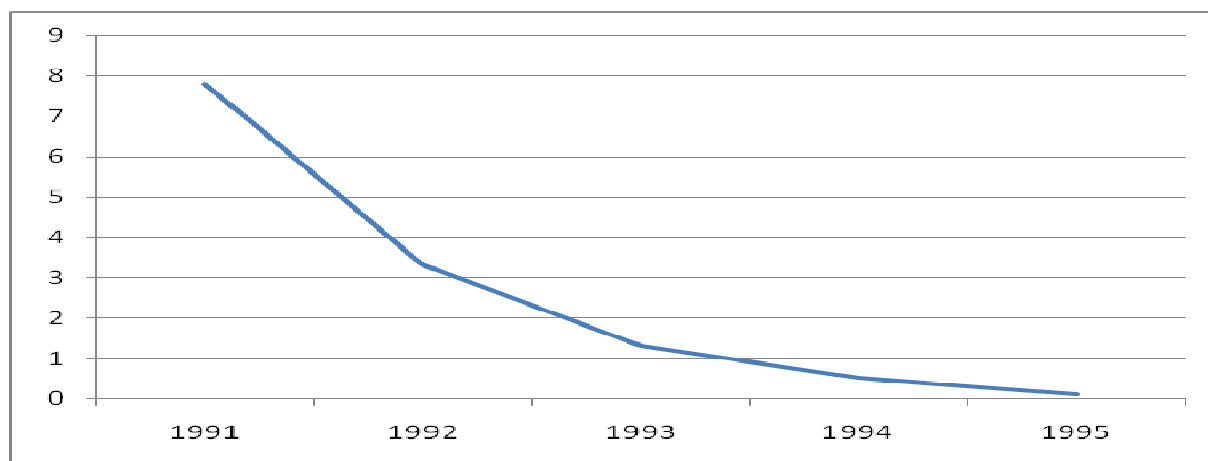
<sup>178</sup> B. Otte, Podatkowe obciążenia wynagrodzeń, [w:] Instrumenty Finansowe w gospodarce rynkowej, Zeszyty Naukowe AE w Katowicach, 1993, nr 129/93, s. 52.

Już sama konstrukcja normy obrazuje jak skomplikowane było prawidłowe obliczenie tego podatku. Implikowało to różnego rodzaju nadużycia związane z jego stosowaniem. Wprowadzenie podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń w 1990 miało wpływ na zwiększenie dochodów budżetowych.<sup>179</sup>

Podatek ten obowiązywał do 1995 roku. Jego udział w dochodach budżetu państwa systematycznie spadał, jednak w 1991 roku stanowił on 7,8 % wpływów sektora finansów publicznych (wykres 25).

## Wykres 25

### Udział podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń w dochodach sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1991-1995 (w%)



Źródło: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody publiczne w Polsce w latach 1991-2006 [w:] O nowy ład podatkowy w Polsce. Rekomendacje na przyszłość, red. J. Olszewski, SGH, Warszawa 2008, s. 42.

W odniesieniu to tego podatku bardzo częsta była sytuacja, gdy duże przedsiębiorstwa państwowe samowolnie odraczały jego płaćenie, lub też wywalczyły czasowe zawieszenie jego spłaty. Ponadto należy pamiętać o fakcie, że w połowie lat 90. gdy podatek ten został zniesiony, nie było konieczności ograniczania wzrostu płać ze względu na rosnącą produkcję.<sup>180</sup>

W trakcie wdrażania programu stabilizacyjnego szybko pojawiły się kontrowersje związane z jego stosowaniem. Głównym przedmiotem krytyki był fakt,

<sup>179</sup> W. Zembura, Deficyt budżetowy i dług publiczny w Polsce w okresie transformacji budżetowej, [w:] Zagadnienia teorii ekonomii i polityki gospodarczej w ujęciu mikro i makroekonomicznym, red. U. Zagóra Jonszta, Zeszyty Naukowe AE w Katowicach, 2008, nr 48, s. 155.

<sup>180</sup> C. Józefiak, Zależności między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą, [w:] Dynamika transformacji polskiej gospodarki, red. M. Belka, W. Trzeciakowski, Poltext, Warszawa 1997, s. 192.

że obowiązek podatkowy ciążył tylko na przedsiębiorstwach państwowych. Z drugiej jednak strony zastosowanie go w przedsiębiorstwach prywatnych było zbędne ze względu na to, iż w przeciwieństwie do jednostek państwowych kierowały się one zyskiem, a nie kosztową formułą efektywności. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę fakt, że związki zawodowe nie były w nich zbyt silne, co z kolei nie powodowało powstawania nadmiernej presji na wzrost wynagrodzeń.

Trudno o jednoznaczną ocenę podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Z pewnością był to instrument możliwy do zastosowania jedynie w pierwszym etapie przejścia od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej, a jego zastosowanie ograniczało się jedynie do sektora publicznego. Drugim poważnym ograniczeniem związanym z jego stosowaniem był zdecydowanie represyjny charakter, który powodował, że był on bardzo negatywnie postrzegany społecznie, co miało niebagatelne znaczenie dla kształtowania polityki gospodarczej. Jako zaletę należy wymienić stosunkowo szybkie działanie, które w warunkach hiperinflacji było bardzo ważną cechą, gdyż umożliwiało w miarę płynne dostosowania do zmian wynagrodzeń. Analizując działanie tego podatku należy podkreślić, że jego stosowanie jest uzasadnione tylko wtedy, gdy działania stabilizacyjne mają charakter gwałtownej interwencji w warunkach wysokiej inflacji. Może się on przyczyniać do ograniczania presji inflacyjnej, co w połączeniu z odpowiednio restrykcyjną polityką pieniężną może doprowadzić do spadku inflacji. Z drugiej strony może on pomóc w ograniczaniu deficytu budżetowego .

### **2.3. Ewolucja podatku dochodowego od osób fizycznych**

Kolejnym analizowanym instrumentem jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Z punktu widzenia rozważań zawartych w rozprawie analizowana będzie jego stabilizacyjne oddziaływanie na płace i dynamikę procesów inflacyjnych. Stałe stawki podatkowe należą bowiem do automatycznych stabilizatorów koniunktury, które służą łagodzeniu przebiegu cyklu koniunkturalnego. Odpowiednie sterowanie stawkami podatku pozwala na łagodzenie lub zaostrzanie przebiegu cyklu koniunkturalnego.<sup>181</sup>

Analiza stabilizacyjnego oddziaływania tego podatku nie jest możliwa bez wcześniejszego omówienia sposobu wprowadzenia tego instrumentu i jego roli w kształtowaniu systemu podatkowego w Polsce. Podatek ten został wprowadzony w 1992 roku<sup>182</sup>. Zastąpił on obowiązujące od czasu istnienia PRL obciążenia

---

<sup>181</sup>E. Nojszewska, Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej, Monografie i opracowania, SGH Warszawa 2002, s.12.

<sup>182</sup> Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 1991 nr 80 poz., 350.

fiskalne dotyczące wynagrodzeń takie jak min. podatek od wynagrodzeń, dochodowy, wyrównawczy, od płac oraz od działów specjalnych produkcji rolnej.<sup>183</sup> Wprowadzenie tego podatku było bardzo istotnym elementem porządkowania systemu podatkowego, gdyż po raz pierwszy od czasu zmiany systemu gospodarczego objęto opodatkowaniem wszystkie łączne dochody uzyskiwane przez osoby fizyczne takie jak:<sup>184</sup>

- dochody z tytułu stosunku służbowego,
- dochody z tytułu działalności wykonywanej osobiście,
- dochody z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej,
- działy specjalne produkcji rolnej,
- dochody z tytułu posiadanie nieruchomości,
- odpłatne zbycie nieruchomości,
- inne źródła.

Konstrukcja tego podatku opierała się na progresywnych stawkach, które pierwotnie wynosiły 20%, 30% i 40% (w latach 1992-1993). W 1994 roku dokonano podniesienia stawek tego podatku do poziomu odpowiednio 21%, 33%, 45%. W 1998 roku dokonano obniżenia stawek do 19%, 30% i 40%. Dodatkowo od 2004 roku został wprowadzony podatek liniowy w wysokości 19% dla osób prowadzących działalność gospodarczą.<sup>185</sup> Należy jednak pamiętać o fakcie, że na skutek istnienia licznych ulg efektywna stopa podatkowa wynosi znacznie mniej niż stopa nominalna.

W przypadku analizowanego podatku różnice wynosiły dla 2006 roku dla I, II i III stawki odpowiednio 14,6%, 19,5% i 19,64 %<sup>186</sup>.

## Wykres 26

### Zmiany stawek opodatkowania podatkiem PIT w Polsce w latach 1992-2008

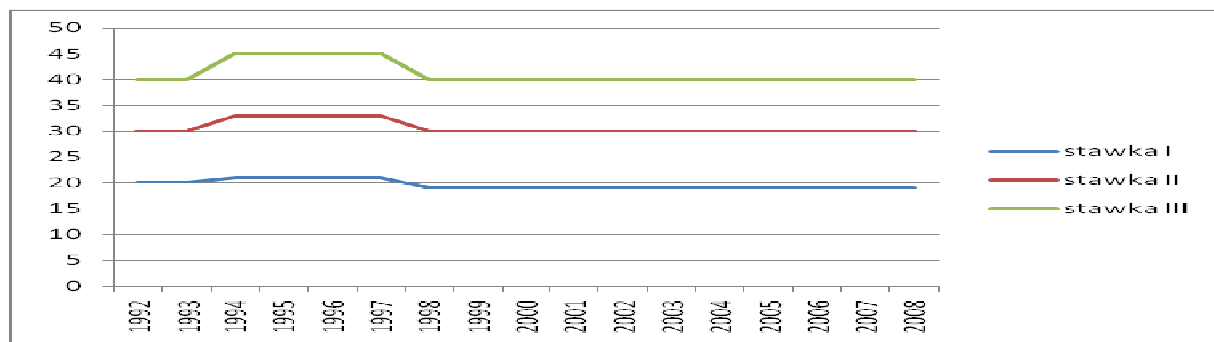
---

<sup>183</sup> M. Bałtowski, M. Miszewski, Transformacja gospodarcza w Polsce, PWN Warszawa 2006, s. 258.

<sup>184</sup> R. Wolański, System podatkowy, WSHiP, Warszawa, s. 66.

<sup>185</sup> R. Barczyk, Polityka dochodów i jej rola w kształtowaniu procesów inflacyjnych w Polsce, [w:] Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s.110.

<sup>186</sup> A. Krajewska, M. Mackiewicz, Polityka monetarna i fiskalna w okresie akcesji do strefy euro, Wydawnictwo Instytutu Ekonomii UŁ, Łódź 2008, s. 128., w 2009 obowiązują dwie stawki podatkowe 18 i 32 %.

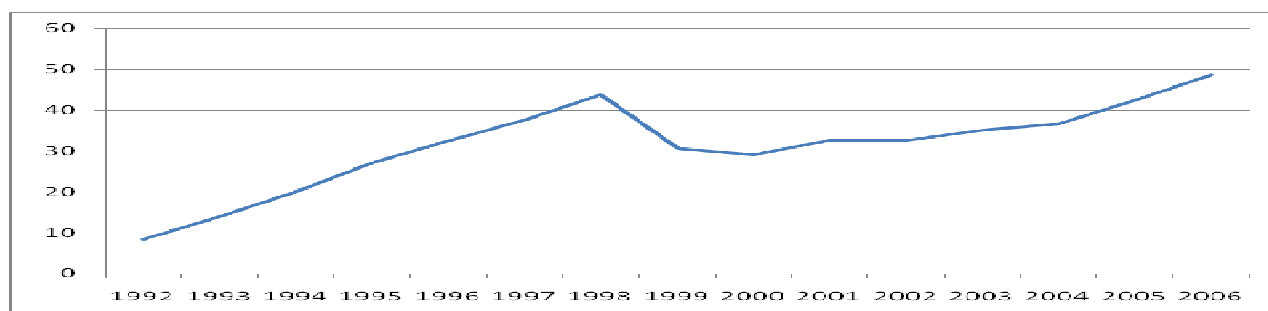


Źródło: Opracowanie własne.

Później podatkiem dochodowym od osób fizycznych opodatkowano dochody uzyskane z tytułu transakcji giełdowych, polegających na zbyciu papierów wartościowych takich jak: akcje, obligacje i dochodów osiągniętych z tytułu realizacji praw pochodnych.<sup>187</sup> Wpływy z tytułu PIT przedstawione są na wykresie 27.

**Wykres 27**

**Dochody z tytułu podatku PIT w Polsce w latach 1992-2006**  
(w mld złotych, ceny bieżące)



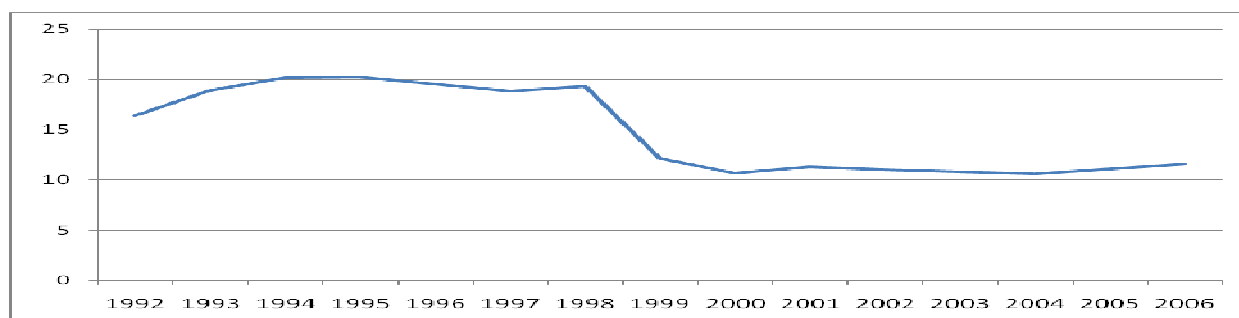
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody..., op. cit., s. 42.

Podatek ten w przeciwieństwie do omówionego we wcześniejszym punkcie podatku od ponadnormalnego wzrostu wynagrodzeń miał w gospodarce polskiej głównie fiskalny charakter i jego rola w kształtowaniu dochodów była znacznie mniejsza. Dochody z tytułu tego podatku systematycznie rosły aż do 1998 roku, kiedy to wraz z rosnącym bezrobociem zaczęły spadać. Jego udział w ogóle dochodów sektora finansów publicznych zmniejszył się w badanym okresie z około 30 % w roku 1994 do niespełna 14-15 % w początkach XX wieku (wykres 28).

**Wykres**

<sup>187</sup> Szczegółowo regulacje te zostaną omówione w dalszej części tego rozdziału.

## Udział podatku PIT w dochodach sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1992-2006 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody..., op. cit., s. 42.

Spadek udziału tego podatku w dochodach budżetowych był spowodowany głównie spadkiem zatrudnienia, które nastąpiło w wyniku spowolnienia wzrostu gospodarczego na przełomie XX i XXI wieku.

Rola podatku dochodowego jako elementu polityki dochodowej może być rozpatrywana w dwóch aspektach. Po pierwsze, może on odgrywać, poprzez wysokie progresywne stawki, rolę instrumentu zapobiegającego nadmiernemu rozwarstwieniu dochodowemu. W tym przypadku pojawia się jednak trudność zdefiniowania nadmiernego rozwarstwienia dochodowego. Drugim obszarem jest zapobieganie powstawaniu procesów inflacyjnych.<sup>188</sup> Wydaje się jednak, że stosowanie podatku dochodowego w ograniczaniu procesów inflacyjnych może mieć miejsce w sytuacji bardzo wysokiej inflacji przy zastosowaniu wysokich stawek podatkowych.

### 2.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

Kolejnym istotnym elementem polityki dochodowej w Polsce jest podatek dochodowy od osób prawnych. Podstawą prawną tego podatku jest ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z dnia 15.02.1992.<sup>189</sup> Podmiotem tego podatku są jednostki posiadające osobowość prawną przede wszystkim spółki z o.o. oraz spółki akcyjne, a także podatkowe grupy kapitałowe. Pierwotnie ustalona stopa opodatkowania dochodów wynosiła 40%. W kolejnych latach, począwszy od 1997 roku była sukcesywnie obniżana. Pierwotnie o 2 pkt. proc. Duża obniżka nastąpiła w 2003 roku kiedy jego stopę skokowo obniżono z 28 % do 19%. Zmiany stawek tego podatku przedstawiono na wykresie 29.

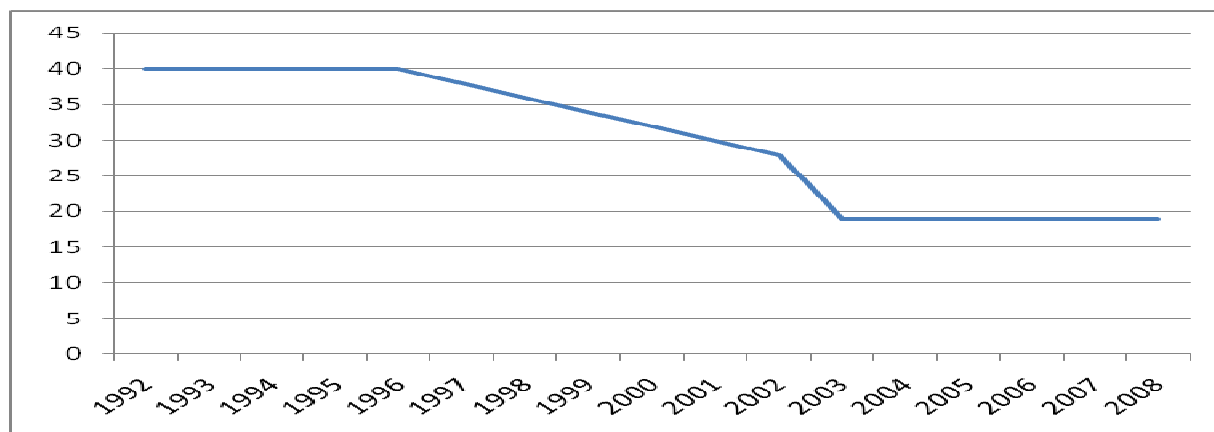
<sup>188</sup> Badania dotyczące wpływu podatku PIT na procesy inflacyjne są zawarte w dalszej części rozprawy.

<sup>189</sup> Dz.U. 1992 Nr 21 poz. 86.

## Wykres 29

### Zmiany stawki opodatkowania podatkiem CIT w Polsce w latach 1992-2008

(w%)

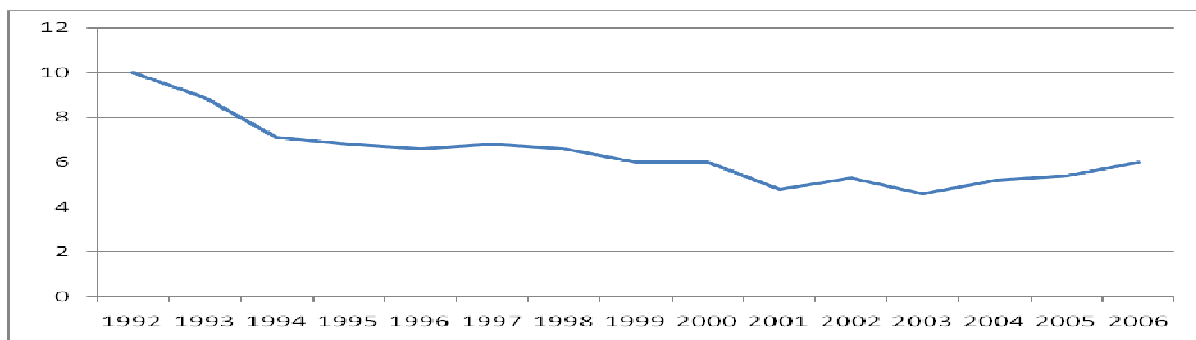


Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody..., op. cit., s. 42.

Podatek ten stanowił znacznie mniejsze źródło dochodów do budżetu państwa w porównaniu do podatku PIT. Dochody z podatku PIT wynosiły od 10% do 20 % uzyskanych całkowitych dochodów sektora finansów publicznych. Podobnie było w przypadku udziału tego podatku w dochodów sektora finansów publicznych. W momencie jego wprowadzenia stanowiły one około 10% dochodów sektora finansów publicznych. W późniejszym okresie udział ten spadł do 6 % (wykres 30).

## Wykres 30

### Udział podatku CIT w dochodach sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1992-2006 (w %)

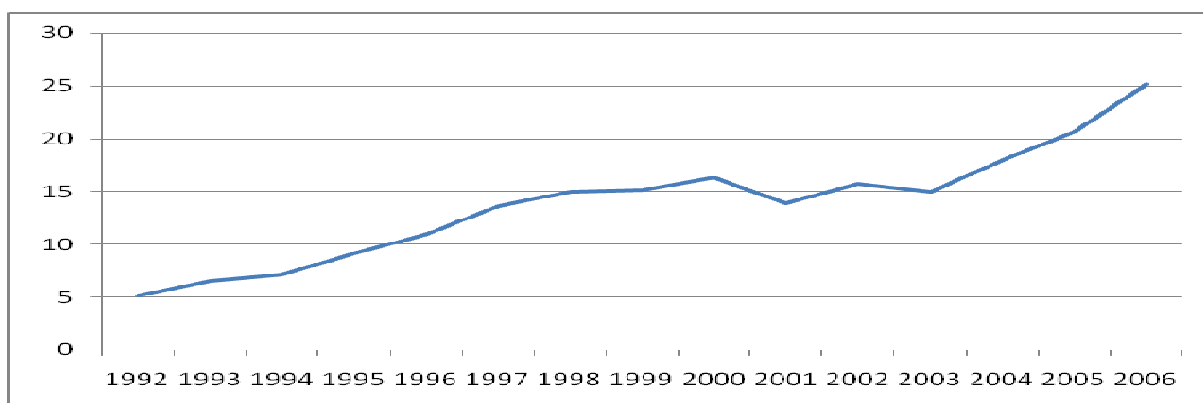


Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody..., op. cit., s. 42.

Zarówno analiza wpływów tytułu PIT i CIT pozwala stwierdzić, iż udział tych podatków w całkowitych dochodach budżetu zmniejszył się na korzyść podatków pośrednich czyli VAT i akcyzy.

### Wykres 31

**Dochody z tytułu podatku CIT w Polsce w latach 1992-2006**  
(w mld złotych, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody..., op. cit., s. 42.

Oznacza to, iż w Polsce coraz silniej rosła rola opodatkowywania konsumpcji zamiast dochodów. Istotną cechą podatku dochodowego od osób prawnych, jest fakt, że dochody budżetu z tytułu tego podatku podlegały znacznie mniejszym wahaniom niż dochody z podatków od dochodów osobistych. Co bardzo istotne obniżanie stawek podatku nie przyczyniało się do istotnego zmniejszenia dochodów budżetowych.



Takie kształtowanie się dochodów z tytułu tego podatku sugeruje, że może być on istotnym narzędziem służącym formowaniu kapitału. Odpowiednia konstrukcja tego podatku (stawki oraz sposób naliczania kosztów) może przyczyniać się do przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz zapobiegać odpływowi kapitału z kraju.

W kontekście kształtowania dochodów przedsiębiorstw oraz cen towarów i usług rola tego podatku wydaje się być niewielka. Wynika to z faktu, że w przeciwieństwie do podatku PIT, konstrukcja CIT jest dużo bardziej złożona, szczególnie jeśli chodzi o regulacje dotyczące kształtowania kosztów determinujących podstawę opodatkowania, które dają różne możliwości zmniejszania księgowych zysków przedsiębiorstw. Omawiając podatek CIT należy również uwzględnić fakt, że podmioty posiadające osobowość prawną mają dużo większe możliwości transferu zysków zarówno za granicę jak w ramach grup kapitałowych niż osoby fizyczne. Uwzględniając malejący udział tego podatku w dochodach sektora finansów publicznych można wysunąć wniosek, że jego rola jako elementu polityki dochodowej jest znikoma.

## **2.5. Podatek od dochodów kapitałowych**

Kolejnym instrumentem polityki dochodowej jest podatek od dochodów kapitałowych, będący elementem podatku PIT, zwany potocznie podatkiem Belki, obowiązujący od 2002 roku. Przedmiot opodatkowania jest określony w art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ze względu jednak na jego złożoność zdecydowano się omówić go w osobnym punkcie. Stawka opodatkowania przychodów z tytułu kapitału wynosiła 20 %. Ustawa wymienia szeroki katalog przychodów podlegających opodatkowaniu, w szczególności są to:

- odsetki od pożyczek,
- odsetki od wkładów oszczędnościowych i środków na rachunkach bankowych lub w innych formach oszczędzania, przechowywania lub inwestowania, z wyjątkiem środków pieniężnych związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą,
- odsetki (dyskonto) od papierów wartościowych,
- dywidendy i inne przychody z tytułu udziału w zyskach osób prawnych,
- przychody z tytułu udziału w funduszach kapitałowych
- należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, przychody z odpłatnego zbycia udziałów w spółkach mających osobowość prawną oraz papierów wartościowych,

- przychody z odpłatnego zbycia prawa poboru.

Wprowadzenie opodatkowania dochodów z kapitału, według wielu uczestników stanowiło zagrożenie dla efektywności inwestowania w instrumenty rynku kapitałowego, obawiano się nawet, że może to nawet doprowadzić do całkowitej nieopłacalności tej działalności. Nic takiego się jednak nie stało, wręcz przeciwnie do funduszy inwestycyjnych gwałtownie zaczęły napływać środki pieniężne.<sup>190</sup>

Podatek ten wprowadzono głównie, ze względu na konieczność znalezienia dodatkowych środków w budżecie państwa.<sup>191</sup> Miał on głównie fiskalny charakter i nie przyczynił się w żaden sposób do zahamowania rozwoju rynku kapitałowego w Polsce. Jego rola w kształtowaniu dochodów wydaje się być znikoma. Z punktu widzenia celów polityki dochodowej wydaje się on być zupełnie nieistotny.

## **2.6. System emerytalno- rentowy jako element polityki dochodowej**

Kolejnym istotnym narzędziem wykorzystanym w polityce dochodowej był system emerytalno-rentowy, którego główne mechanizmy zostały stworzone jeszcze w PRL. Oprócz licznych, wymienionych we wcześniejszej części rozdziału wad, był to przede wszystkim system nieszczelny (tzn. posiadający wiele wyjątków od reguły), który powodował powstawanie deformacji rynku pracy bardzo niekorzystnych dla zatrudnionych. Ponieważ wcześniejsi emeryci mieli świadczenia naliczane na mniej korzystnych zasadach niż osoby z pełną wysługą lat ich dochody były z tego tytułu niższe. Połączenie relatywnie niskiego wieku emerytalnego ze świadczeniem, które nie zapewniało oczekiwanego poziomu życia prowadziło nieuchronnie do konieczności podejmowania pracy. W efekcie wiele przedsiębiorstw było skłonnych zatrudnić młodego emeryta niż osobę za którą trzeba było odprowadzać pełną kwotę świadczeń społecznych. Patologia ta jest szczególnie widoczna, w odniesieniu do tzw. emerytur mundurowych pochodzących z systemu zaopatrzeniowego. Wynika to głównie z faktu, że uprawnienia emerytalne nabywa się po odbyciu jedynie 15 lat służby. Tak hojne rozdawnictwo świadczeń doprowadziło do sytuacji, w której np. w

---

<sup>190</sup> K. Gabryelczyk, Czynniki determinujące napływ kapitału do funduszy inwestycyjnych w Polsce, [w:] Współczesne problemy rynku pieniężnego. Teoria i praktyka. red. K. Gabryelczyk, E. Gruszczyńska-Broźbar, ZN UE Poznań, nr 113, Poznań 2009, s. 203.

<sup>191</sup> Na przełomie lat 2001/2002 w Polsce wystąpiło poważne spowolnienie wzrostu gospodarczego, czego efektem tego był m.in. bardzo duży wzrost bezrobocia oraz zła sytuacja finansów publicznych. Jednocześnie toczył się ostry spór pomiędzy rządem a Radą Polityki Pieniężnej dotyczący koncepcji prowadzonej polityki gospodarczej. Wielu ekonomistów podkreślało nadmierną restrykcyjność polityki monetarnej, która doprowadziła do lawinowego wzrostu bezrobocia. Z drugiej strony wstępowała indeksacja wszystkich wydatków budżetowych i pogłębiał się proces substytuowania dochodów z pracy dochodami z różnego rodzaju świadczeń. Wprowadzenie podatku od dochodów kapitałowych było zatem jednym z elementów ratowania finansów publicznych.

budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej w 2007 roku finansowano średniorocznie świadczenia dla 103 tys. emerytów, podczas gdy utrzymywano jedynie 87 tys. żołnierzy zawodowych<sup>192</sup>. Taki stan rzeczy jest dobitnym potwierdzeniem faktu, iż obecnie funkcjonujący system emerytalny jest zagrożeniem dla podstawowych funkcji państwa. Sektor finansów publicznych zamiast skupiać się na finansowaniu potrzeb publicznych, skupia się na wypłacie olbrzymiej ilości świadczeń dla często w pełni zdolnych do pracy osób.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy była konieczność wysokiego opodatkowania pracy, które wynosiło w Polsce grubo powyżej przeciętnego poziomu w UE. Dla przykładu w roku 1997 przeciętna stopa opodatkowania pracy wynosiła w Polsce 42,9 % podczas przy przeciętnej dla całej UE 36,8%. Dla porównania w Wielkiej Brytanii było to 23,7% a w USA 22,6%<sup>193</sup>.

Pojawia się bardzo istotne pytanie dotyczące sensowności ujmowania w analizie polityki dochodowej systemu emerytalnego, który jest klasyfikowany jako jeden z elementów składowych polityki społecznej. Otóż wydaje się, że w świetle przyjętej definicji polityki dochodowej, można wysunąć tezę, że system emerytalny w polskich warunkach był w dużo większym stopniu narzędziem regulacji dochodów i wielkości zatrudnienia niż tym do czego pierwotnie go powołano, czyli źródłem dochodów dla osób niezdolnych do pracy ze względu na wiek i wynikający z niego stan zdrowia.

Szczególnie widoczne było to na początku lat 90. kiedy pojawiło się bezrobocie i wiele starszych ale mimo to pozostających w wieku produkcyjnym zdecydowało się na przejście na wcześniejsze emerytury, w roku 1991 liczba emerytów wzrosła, aż o 17% w stosunku do roku poprzedniego. Dane ilustrujące tę sytuację przedstawiono w tabeli 9 oraz na wykresie 32.

**Tabela 9**

**Przeciętna, roczna liczba emerytów pobierających świadczenia z  
pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce w latach  
1990-2006**

	Liczba emerytów	Dynamika przyrostu rok poprzedni =100
1990	2353	X
1991	2775	1,17

<sup>192</sup> Informacja o budżecie MON na 2007 pobrana 3.03.2009 z:  
[http://www.wp.mil.pl/pl/strona/37/LG\\_49\\_175](http://www.wp.mil.pl/pl/strona/37/LG_49_175).

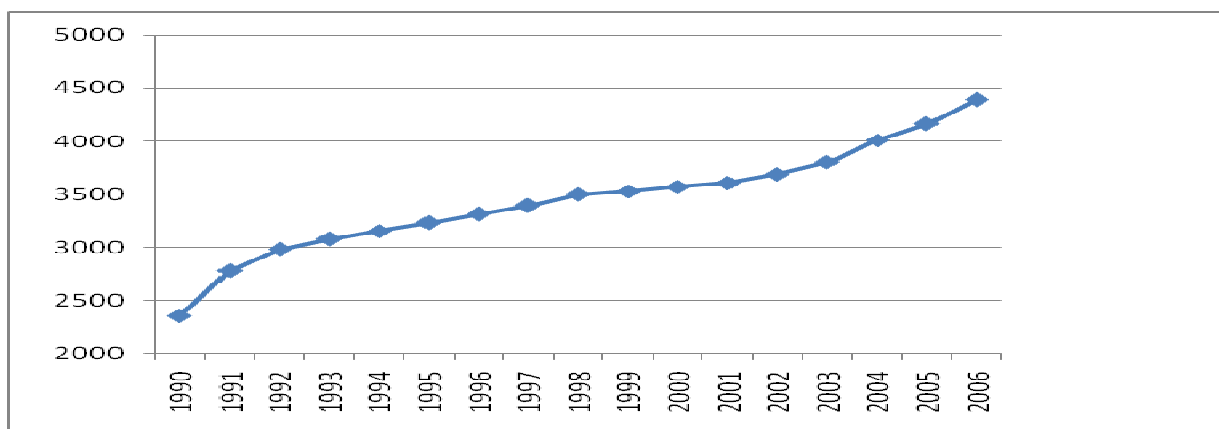
<sup>193</sup> M. Cieślukowski, Opodatkowanie pracy a aktywność zawodowa w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, [w:], Aktywizująca polityka społeczna, red. J. Orczyk, M. Żukowski, AE Poznań, 2007, s. 87.

1992	2982	1,07
1993	3081	1,03
1994	3155	1,02
1995	3230	1,02
1996	3312	1,02
1997	3393	1,02
1998	3497	1,03
1999	3532	1,01
2000	3574	1,01
2001	3611	1,01
2002	3690	1,02
2003	3803	1,03
2004	4011	1,05
2005	4168	1,03
2006	4390	1,05

Źródło: Roczniki Statystyczne Ubezpieczeń Społecznych, ZUS Warszawa, różne roczniki.

**Wykres 32**

**Przeciętna liczba emerytów w Polsce pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu emerytalnego w latach 1990-2006 (w tysiącach osób)**



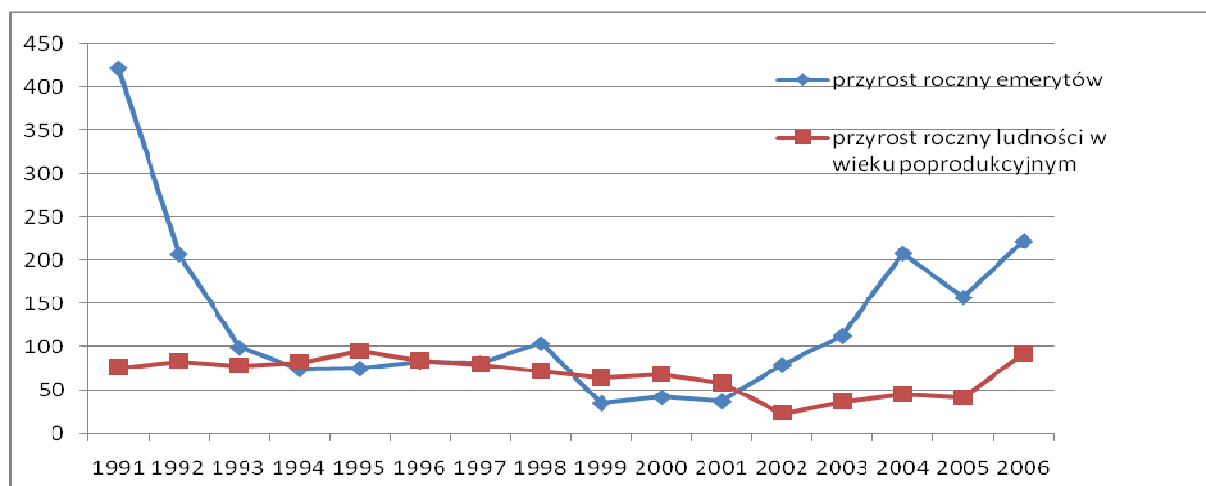
Źródło: opracowanie własne.

Omawiając kwestie związane z funkcjonowaniem systemu emerytalnego należy zauważyć, iż próbowano go ujednolicać, tak aby większość zatrudnionych była objęta jednolitymi zasadami naliczania emerytur, jednak zamiast tego następowało mnożenie coraz większej liczby przywilejów dla grup zawodowych, które nie koniecznie musiały być do tego uprawnione.<sup>194</sup>

Powyższe dane pokazują stale rosnącą liczbę osób pobierających świadczenia bezterminowe jakimi są emerytury. Dane te jednak nie w pełni odzwierciedlają sytuację w zakresie skłonności do pobierania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych. Pełny obraz informacji obrazującej skalę tego zjawiska można ukazać dopiero po porównaniu ilości osób w wieku poprodukcyjnym z osobami, które są upoważnione do pobierania świadczeń (wykres 33).

### Wykres 33

#### Roczny przyrost ludności w wieku poprodukcyjnym i roczny przyrost emerytów w Polsce w latach 1991-2006 (w tysiącach osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Roczników statystycznych ubezpieczeń społecznych i Roczników demograficznych z lat 1990-2006.

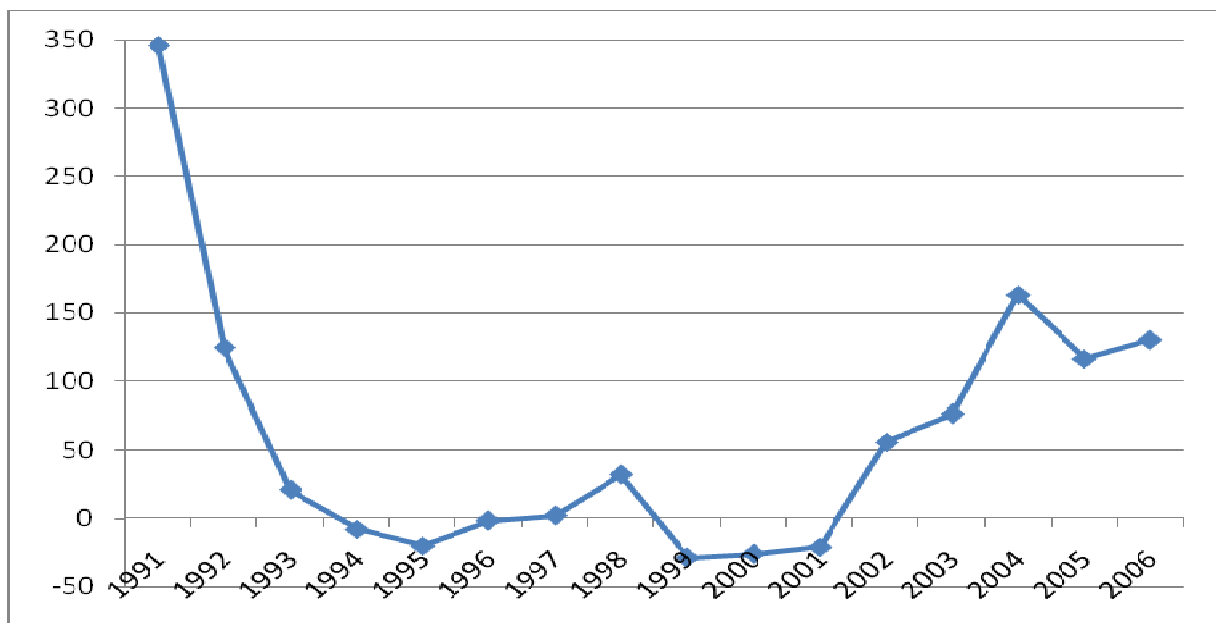
Na wykresie widać wyraźnie, iż przez większość badanego okresu liczba osób przechodzących na emerytury była znacznie większa niż przyrost osób w wieku poprodukcyjnym. Z analizy danych za lata 1991-2006 wynika, że średnioroczny przyrost emerytów wynosił 127 tys. podczas gdy liczba ludności w wieku poprodukcyjnym rosła przeciętnie o 67 tys. W ujęciu procentowym oznaczało to, że

<sup>194</sup> Z. Czepulis-Rutkowska, Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000, s. 77.

liczba osób przechodzących na emerytury była o około 90 % większa niż osób, które osiągały wiek poprodukcyjny. Oczywiście przyrost ten nie był w jednakowy. Należy jednak podkreślić, że w analizowanym okresie przyrost netto (interpretowany jako różnica pomiędzy wzrostem liczby emerytów a wzrostem liczby ludności w wieku poprodukcyjnym) był w dziesięciu przypadkach dodatni, a jedynie w sześciu liczba ludności w wieku poprodukcyjnym rosła szybciej niż liczba emerytów. Należy również pamiętać o fakcie, że nawet w latach gdy przyrost netto emerytów był ujemny to była to relatywnie niewielka różnica. Przyrost netto liczby emerytów jest przedstawiony na poniższym wykresie.

### Wykres 34

**Przyrost netto liczby emerytów w Polsce w latach 1991-2006 (w tysiącach osób)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Roczników statystycznych ubezpieczeń społecznych i Roczników demograficznych z lat 1990-2006.

Omawiając świadczenia przyznawane na dłuższy okres nie można pominąć drugiego szczególnie istotnego elementu systemu zabezpieczenia społecznego jakim są renty z tytułu niezdolności do pracy. Podobnie jak w przypadku emerytur przyczyn prowadzących do poważnego obciążenia finansów publicznych wydatkami z tego należy poszukiwać latach 70. i 80. XX wieku. Trzeba jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do emerytury, która jest uzyskiwana w po spełnieniu jasno określonego kryterium jakim jest wiek, to uzyskanie renty z tytułu niezdolności do pracy musi być poprzedzone określonymi procedurami określającymi stopień

niezdolności do pracy. Przeciętna roczna liczba rencistów przedstawiona jest w tabeli 10 oraz na wykresie 35.

**Tabela 10**

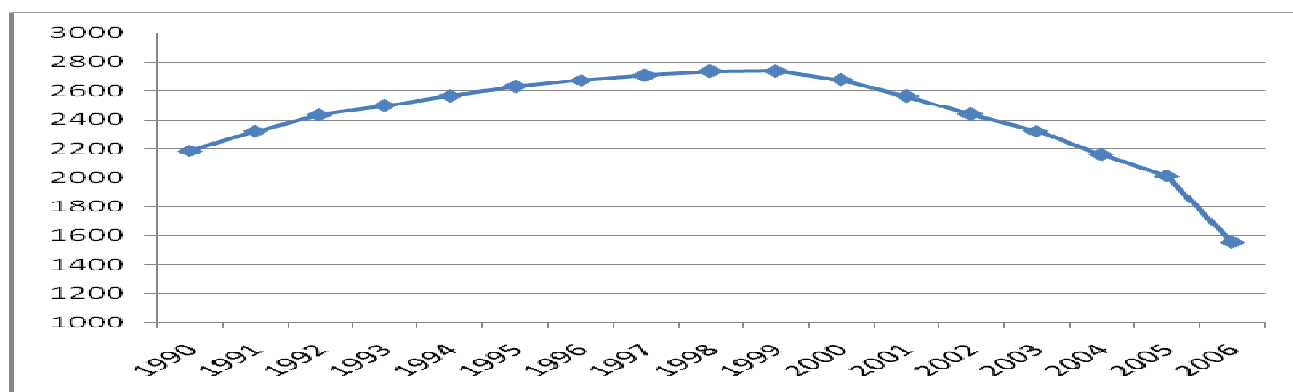
**Przeciętna roczna liczba rencistów w Polsce w latach 1990-2006**  
**(w tys. osób)**

Rok	Przeciętna roczna liczba rencistów
1990	2187
1991	2318
1992	2435
1993	2497
1994	2567
1995	2629
1996	2672
1997	2707
1998	2735
1999	2739
2000	2677
2001	2564
2002	2438
2003	2323
2004	2158
2005	2013
2006	1556

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Roczników statystycznych ubezpieczeń społecznych i Roczników demograficznych z lat 1990-2006.

## Wykres 35

### Przeciętna roczna liczba rencistów w Polsce w latach 1990-2006 (w tys. osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 10.

Na podstawie analizy danych z tabeli wyraźnie widać, że przeciętny, roczny wzrost rencistów występował w gospodarce do 1999 roku. Po tym okresie nastąpiło organicznie liczby przyznawanych rent. Należy jednak uwzględnić fakt, że pod koniec lat 90. XX wieku nowelizacja przepisów emerytalnych przyznała części rencistów prawo do emerytury i w świetle prawa ich status prawny zmienił się, jednak z punktu widzenia obciążenia systemu ubezpieczeń społecznych była to operacja neutralna.

Przedstawione powyżej zmiany liczby emerytów i rencistów powodowały określone konsekwencje dla sektora finansów publicznych. Dotyczyły one zarówno sfery wydatków jak i dochodów. Po stronie wydatków oznaczały one konieczność zagwarantowania wypłaty świadczeń rosnącej liczbie świadczeniobiorców, co oznaczało ograniczanie innych wydatków. Po stronie dochodów natomiast pojawiła

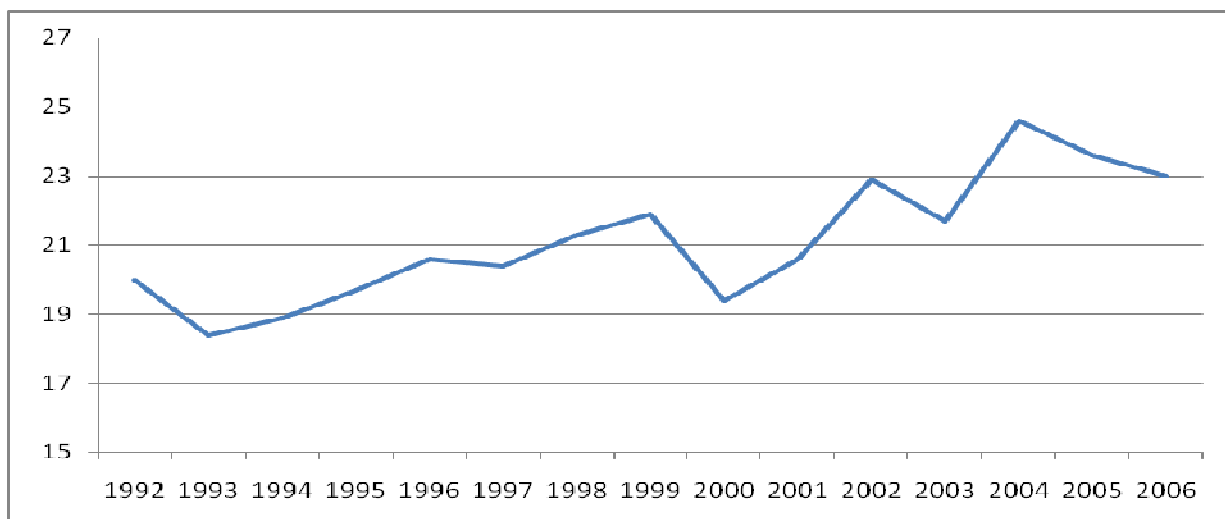
się konieczność sfinansowania dodatkowych wydatków.

W trakcie okresu transformacji dochody z tytułu ubezpieczeń społecznych stanowiły coraz ważniejszy element sektora finansów publicznych w Polsce. Wielkość składek płaconych do systemu ubezpieczeń społecznych była niższa jedynie od dochodów z tytułu podatków pośrednich. Ilustruje to wykres 36.

## Wykres 36

### Udział składek na ubezpieczenia społeczne w dochodach sektora finansów publicznych Polsce w latach 1992-2006 (w %)



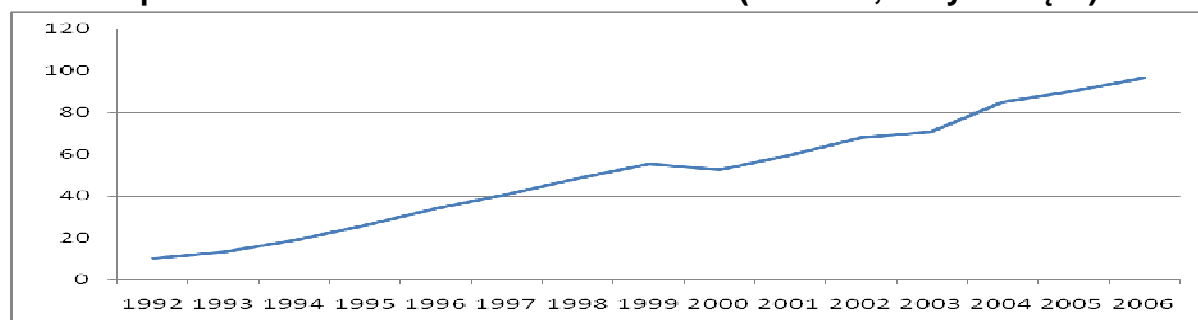


Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody..., op. cit., s. 42.

W liczbach bezwzględnych oznaczało to, że np. w 2006 roku wynosiły one około 100 mld PLN. Wielkość dochodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne przedstawiono na wykresie 37.

### Wykres 37

#### Dochody sektora finansów publicznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1992-2006 (w mld zł, ceny bieżące)



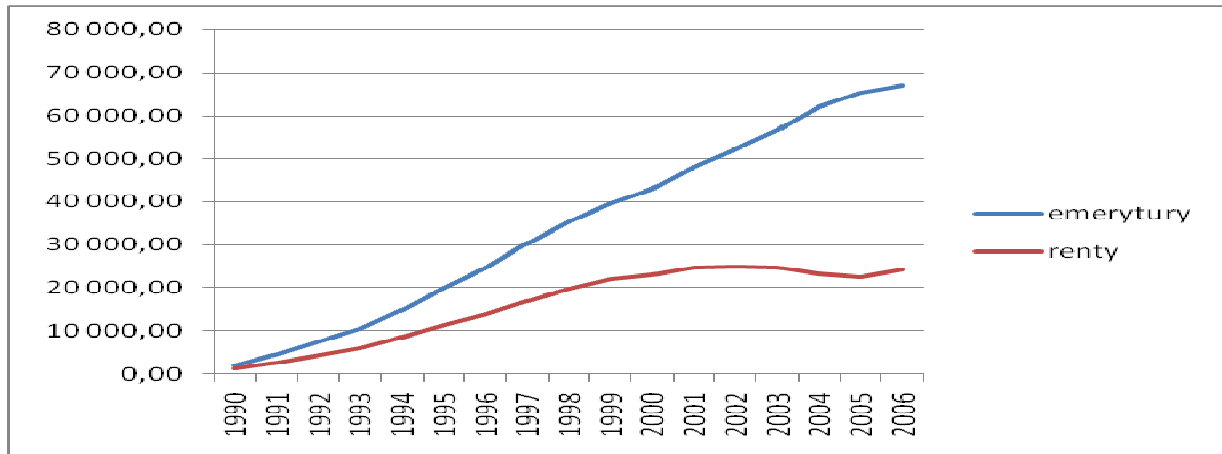
Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Ziółkowska, Wydatki i dochody..., op. cit., s. 42.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w przeciwieństwie do wahań dochodów z tytułu podatków dochodowych wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia nie podlegają tak silnym wahaniam jak dochody podatkowe. Oznacza to, iż mogą one mieć stabilizujące oddziaływanie na koniunkturę.

Analiza systemu emerytalno-rentowego nie była by jednak pełna bez omówienia wydatków w tym obszarze (wykres 38). W badanym okresie można zaobserwować

### Wykres 38

**Wydatki emerytalno rentowe w Polsce w latach 1990-2006**  
(mld zł ceny, bieżące)

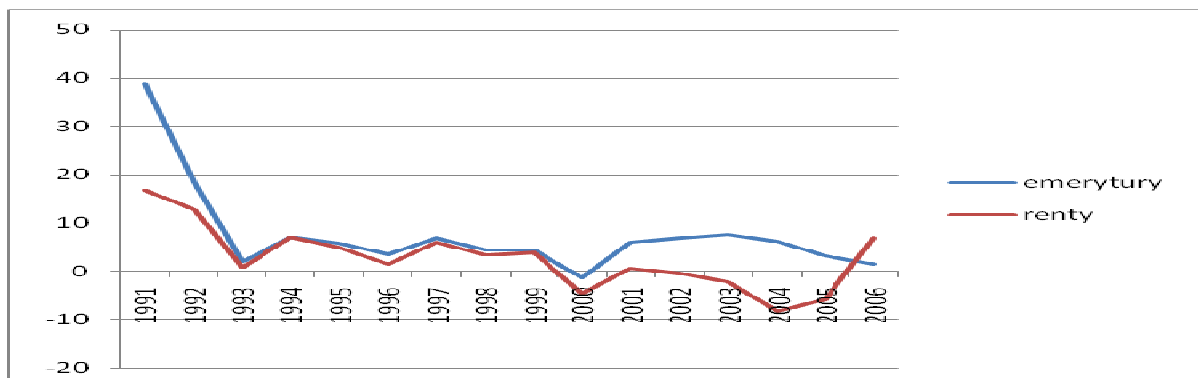


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych, ZUS Warszawa, różne roczniki.

stały wzrost wydatków na cele emerytalno rentowe, który przekraczał wzrost dochodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Oznaczało to konieczność dofinansowywania systemu z budżetu państwa.

### Wykres 39

**Procentowe zmiany realnych wydatków emerytalno rentowych w Polsce**  
w latach 1991-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych, ZUS Warszawa, różne roczniki.

Średnioroczna stopa wzrostu realnych wydatków na świadczenia emerytalno rentowe wynosiła przeciętnie 7,49% w przypadku wydatków na emerytury i 2,73 % w przypadku wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy. Należy pamiętać o fakcie, że tak wysoka przeciętna stopa wzrostu wydatków jest w dużej mierze spowodowana bardzo dynamicznym wzrostem wydatków na początku lat 90. Mimo tego można stwierdzić, że tempo przyrostu świadczeń przekraczało wzrost PKB. Konsekwencją rosnących wydatków była konieczność ograniczania pozostałych sfer działalności państwa i konieczność finansowania wydatków poprzez zaciąganie długu wewnętrznego.

Częściowa próba zmiany tego systemu, miała miejsce w 1999 roku poprzez wprowadzenie reform mających na celu wydłużenie aktywności zawodowej i powiązanie przyszłej emerytury z wielkością składek wpłacanych do systemu emerytalnego.<sup>195</sup> Jej główne zadanie polegało na wyeliminowaniu przywilejów branżowych w postaci prawa do wcześniejszego przejścia na emeryturę. W nowym systemie oprócz filara repartycyjnego, pieniędzy z składek odprowadzonych była do Otwartych Funduszy Emerytalnych, które miały możliwość ich inwestowania na rynku kapitałowym, co miało przyczynić się do zwiększenia kwoty przyszłej emerytury. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że obejmowała ona również osoby z zaopatrzeniowym systemem emerytalnym (żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych). Jednak już w 2003 roku przywrócono te przywileje z powrotem.<sup>196</sup>

Powiązanie wysokości emerytury ze wielkością składek ma (zarówno z filara repartycyjnego czyli środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Otwartych Funduszy Emerytalnych) miało stworzyć bodźce do dłuższej aktywności zawodowej, która w Polsce należała i należy do najkrótszej w UE.<sup>197</sup> Poważnym mankamentem reformy było odkładanie kwestii tzw. emerytur pomostowych które miały być przyznawane w miejsce obowiązujących wcześniejszych emerytur, uchwalonych jeszcze w latach 80. XX. Kwestię emerytur pomostowych rozwiązano dopiero w grudniu 2008 uchwalając stosowne przepisy<sup>198</sup>. 10 letni okres przejściowy wynikał z braku politycznej woli uregulowania tej kwestii.

Regulacje wprowadzone reformą należy uznać za zmierzające we właściwym kierunku. Podniesienie stopy aktywności zawodowej ma bowiem liczne pozytywne skutki dla rynku pracy i systemu finansów publicznych. Pierwszym pozytywnym skutkiem wydłużenia aktywności zawodowej jest wydłużenie okresu odprowadzania

---

<sup>195</sup> Por. Ustawa z dnia 13 października 1998 o systemie ubezpieczeń społecznych. Dz. U. nr 137 poz. 887 z późn. zm., Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. nr 162 poz. 1118 z późniejszymi zmianami.

<sup>196</sup> M. Szczepański, Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego, Wyd. PP 2006, s. 47.

<sup>197</sup> Np. w 2004 roku przeciętny wiek wycofania się z rynku pracy wynosił 57,7 lat podczas gdy średnia dla UE to 60,7 por. M. Żukowski, Systemy emerytalne a aktywność zawodowa w Polsce i innych krajach UE, [w:] Aktywizująca polityka społeczna, red J. Orczyk, M. Żukowski, AE Poznań 2007, s. 122.

<sup>198</sup> Por. Ustawa o emeryturach pomostowych z 19 grudnia 2008 r. (Dz. U z 2008 r. nr 237, poz. 1656).

składek do systemu ubezpieczeń społecznych, co poprawia jego sytuację finansową. Dłuższa aktywność zawodowa powoduje automatycznie skrócenie okresu pobierania świadczeń, co również powinno przyczyniać się do poprawienia sytuacji finansowej ubezpieczeń społecznych. Ograniczanie liczby młodych emerytów ma dodatkowy walor polegający na tym, że wcześniejsze emerytury są względnie niskie co powoduje konieczność łączenia pracy i świadczenia. W takiej sytuacji zatrudnienie relatywnie młodego emeryta, za którego nie trzeba odprowadzać składek na ubezpieczenia społeczne, będzie atrakcyjną ekonomicznie alternatywą wobec pracownika bez uprawnień emerytalnych. Likwidacja przywilejów emerytalnych powinna się również przyczynić do likwidacji szarej strefy, której przejawy mogą być dwójakie. Z jednej strony wcześniejszego emeryta można zatrudnić poza jakąkolwiek ewidencją, gdyż status emeryta daje automatycznie prawo większości świadczeń społecznych, w tym w szczególności opieki zdrowotnej. Wynagrodzenie za pracę będzie jedynie dodatkiem do emerytury. Emeryt będzie więc skłonny pracować za wynagrodzenie niższe od rynkowego. Duża podaż młodych emerytów będzie zatem powodować presję na obniżkę wynagrodzeń, z wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla finansów publicznych (niższe wpływy podatkowe, niższe wpływy do systemu ubezpieczeń społecznych).

Drugą negatywnym zjawiskiem będą wysokie koszty pracy, których efektem będzie skłonność do zatrudniania w szarej strefie osób w wieku produkcyjnym.

Reforma emerytalna z 1999 roku miała słuszne cele, lecz na skutek braku politycznych decyzji jej realizacja była niekonsekwentna i nie udało się do końca wyeliminować patologii związanych z przywilejami branżowymi (wojsko, służby mundurowe, górnicy). Swoistym paradoksem systemu emerytalnego w Polsce jest fakt, że najwyższe emerytury otrzymują osoby, które do systemu wpłacają składki przez krótki okres ( górnicy ) lub w ogóle nie płacą (emerytury mundurowe wypłacane w systemie zaopatrzeniowym).

Podsumowując oddziaływanie systemu emerytalno-rentowego na rynek pracy należy jednoznacznie podkreślić jego zdecydowanie pasywny charakter, który polega na łagodzeniu skutków nierównowagi na rynku pracy. Należy jednak pamiętać, że długookresowa polityka powinna być skierowana na aktywne zwalczanie bezrobocia.<sup>199</sup>

Główną konsekwencją przyjętej konstrukcji systemu emerytalno-rentowego dla polityki dochodowej była i jest konieczność zagwarantowania rosnącej liczby świadczeń przez system ubezpieczeń społecznych. Natomiast od strony podaźowej rynku pracy pojawiać się będzie skłonność do jak najszybszego kończenia aktywności zawodowej, wynikająca ze stosunkowo łatwego dostępu do bezterminowo pobieranych świadczeń.

---

<sup>199</sup> W. Jarmołowicz, Makroekonomia zagadnienia wybrane, AE Poznań 2006, s.142.

### **3. Konsekwencje polityki dochodowej i jej rola w Polsce**

Podsumowując rozważania dotyczące stosowania polityki dochodowej w Polsce w okresie transformacji należałoby przedstawić kilka wniosków. Pierwszą i najważniejszą cechą polityki dochodowej prowadzonej w Polsce jest szeroki zakres stosowanych instrumentów. Stosowano instrumenty fiskalne takie jak podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń z jednej strony i instrumenty o charakterze nefiskalnym w postaci rent i emerytur. Wynikało to z szerokiego zakresu celów jakie postawiono przed polityką gospodarczą. Cele tej polityki miały zarówno charakter stabilizacyjny, polegające na wspieraniu ograniczania inflacji oraz zadania z zakresu polityki społecznej, polegające na zapewnieniu określonego dochodu dla sporej części społeczeństwa. W sytuacji Polski polityka ta nie miała długofalowego charakteru i jasno określonych celów. Analizując dane dotyczące funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych można stwierdzić, że jego głównym celem nie było zapewnienie emerytur osobom, które nie były zdolne do pracy ze względu na wiek, ale zagwarantowanie możliwie dużej liczbie osób bezterminowych świadczeń. Decyzje dotyczące ich przyznawania były podejmowane w odpowiedzi na pogarszające się nastroje społeczne i były pozbawione głębszego uzasadnienia ekonomicznego. Jest to szczególnie widoczne w latach 80. XX wieku kiedy to przyznanie prawa do wcześniejszych emerytur było odpowiedzią na pogarszające się nastroje społeczne. Bardzo ważną konsekwencją takiego ukształtowania systemu emerytalnego było powstanie przeświadczenia o tym, że wcześniejsze emerytury należą się wszystkim bez uwzględniania faktu, że system repartycyjny funkcjonuje prawidłowo jedynie w sytuacji gdy liczba pracujących znacznie przekracza liczbę świadczeniobiorców.

Ocena podatków jako narzędzi stabilizacyjnych polityki dochodowej nie jest już tak jednoznaczna. Wynika to faktu, że głównym celem podatków jako narzędzi polityki dochodowej jest zapobieganie inflacji. W przypadku najważniejszego, stosowanego w Polsce, podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń problem ten wynikał z kilku przyczyn. Po pierwsze, wprowadzenie go w latach 80. XX wieku nie było powiązane z wyeliminowaniem zjawiska emisji pustego pieniądza i uruchomieniem mechanizmów usprawniających alokację zasobów w gospodarce, co prowadziło do sytuacji w której nie mógł on być efektywnym instrumentem stabilizacyjnym. Drugą ważną przesłanką utrudniającą jednoznaczną ocenę oddziaływania tego instrumentu na stabilizację cen na początku lat 90. XX wieku było położenie głównego nacisku działań stabilizacyjnych na likwidację powstałego w latach gospodarki centralnie sterowanej „nawisu inflacyjnego”. Trudno zatem jednoznacznie określić w jakim stopniu sukces w ograniczaniu inflacji wynikał ze stosowania tego instrumentu, a w jakim był zasługą restrykcyjnej polityki pieniężnej i kredytowej. Trzecią ważną przyczyną, ze względu na którą trudno jednoznacznie ocenić efektywność podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, jest fakt, że objęto nim jedynie przedsiębiorstwa państwowe, które go bardzo często nie płaciły

lub odraczały jego zapłatę, co budziło poważne zastrzeżenia co do jego sprawiedliwości.

Omówiona ogólna charakterystyka instrumentów polityki dochodowej i ich działania na tle ogólnej sytuacji w pierwszym okresie transformacji pozwala stwierdzić, że były one dobrane w sposób dość przypadkowy, a większa ich część bazowała na fundamentach instytucjonalnych, utworzonych jeszcze w gospodarce centralnie planowanej. Szczególnie istotne jest to w przypadku systemu emerytalnego, który w ogóle nie uległ znaczącej ewolucji i przyczyniał się do obciążania pracującej części społeczeństwa koniecznością finansowania rosnącej liczby świadczeń przyznawanych zgodnie z obowiązującym prawem ale bez realnego uzasadnienia ekonomicznego. Taka filozofia powodowała negatywne konsekwencje dla funkcjonowania całej gospodarki. Połowiczna reforma z lat 90 nie wyeliminowała generujących duże koszty przywilejów branżowych, a prawo do wcześniejszych emerytur zostało ograniczone dopiero w 2008 roku.

Trudno wnioskować jednoznacznie o roli podatków dochodowych. Na pewno nie ulega wątpliwości, że w zakresie stabilności dochodów państwowych podatek CIT przewyższa podatek PIT. Drugim ważnym wnioskiem odnoszącym się do podatków bezpośrednich jest zjawisko polegające na ich malejącym udziale w dochodach budżetowych. Oznacza to, że bezpośrednio oddziaływanie na dochody, zarówno prywatne jak i podmiotów gospodarczych, odgrywa coraz mniejszą rolę w polityce gospodarczej państwa. Wykorzystanie podatków bezpośrednich nie może zatem stanowić istotnego elementu polityki dochodowej.

## **Rozdział V**

### **Empiryczna analiza polityki dochodowej w Polsce w okresie transformacji**

Dotychczasowe rozważania miały ogólny charakter. Obejmowały one podstawy teoretyczne polityki dochodowej oraz analizę jej instrumentów, zarówno w ujęciu generalnym jak i w kontekście sytuacji ekonomicznej w wybranych krajach. Również analiza przeprowadzona dla Polski nie miała szczegółowego charakteru i nie obejmowała precyzyjnej oceny wpływu poszczególnych instrumentów na sytuację makroekonomiczną. Kolejnym krokiem badań jest zatem uzupełnienie teorii i ogólnego spojrzenia analizami ilościowymi, które powinny pozwolić na weryfikację hipotez badawczych i sformułowanie wniosków dotyczących efektywności poszczególnych instrumentów. Jest to szczególnie istotne, jeśli uwzględnimy fakt, że przyjęte w rozprawie podejście do zagadnienia polityki dochodowej nie było dotychczas stosowane.

Głównym celem analiz przeprowadzonych w tym rozdziale jest statystyczno-ekonometryczna ocena wpływu poszczególnych instrumentów polityki dochodowej na wybrane zjawiska i procesy ekonomiczne w gospodarce polskiej w okresie transformacji. W ramach badań przeprowadzona zostanie analiza empiryczna związków pomiędzy wybranymi kategoriami makroekonomicznymi. Ocena tych związków przeprowadzona zostanie dla okresu począwszy od 1995 roku. Jest to podyktowane chęcią uzyskania wiarygodnych wyników, co nie jest możliwe bez oparcia obliczeń na uporządkowanych danych. Dopiero od tego okresu dostępne są m. in. kwartalne rachunki PKB. Należy również uwzględnić fakt, że we wcześniejszym okresie dokonywano licznych zmian metodologicznych, które są poważnym utrudnieniem w badaniach ekonometrycznych. W analizie wykorzystano dane kwartalne pochodzące z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego oraz z roczników statystycznych ubezpieczeń społecznych. Pewną niedoskonałością wykorzystanych informacji jest fakt, że w dużej mierze dotyczą one kategorii przeciętnych, takich jak średnia wysokość wynagrodzenia, renty i emerytury czy też średniokwartalne zatrudnienie. Wynika to z braku szczegółowych informacji dotyczących np. dyspersji wynagrodzeń czy szczegółowego rozdziału wydatków na świadczenia pomiędzy poszczególne kategorie świadczeń. Niemniej jednak uznano,

że nawet obciążone pewnymi niedoskonałościami dane statystyczne mogą być wykorzystane w procesie analizy ilościowej roli polityki dochodowej w Polsce.

## **1. Charakterystyka szeregów czasowych wykorzystanych w analizach**

W analizie wykorzystano następujące szeregi czasowe, zawierające następujące dane (w nawiasie podano skróconą nazwę wykorzystaną w równaniach):

- przeciętne wynagrodzenie brutto (WYN) w gospodarce narodowej, obejmujące wynagrodzenia osobowe, wypłaty z tytułu udziału w zyskach, dodatkowe wynagrodzenia roczne, obliczane dla podmiotów gospodarki narodowej zatrudniających powyżej 9 osób;
- wysokość przeciętnego świadczenia (Świad) z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, obejmującego środki wypłacane z:
  1. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
  2. Budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej-w zakresie emerytur byłych żołnierzy zawodowych,
  3. Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach świadczeń wypłacanych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa publicznego (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu),
  4. Budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, w ramach emerytur wypłacanych byłym funkcjonariuszom Służby Więziennej;
- liczbę pracujących (PRAC) w pozarolniczych gałęziach gospodarki (bez osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych odpowiedzialnych za obronę narodową i bezpieczeństwo publiczne), w skład której wchodzi:
  1. osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, liczba ta obejmuje osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy,
  2. współwłaściciele i właściciele jednostek prowadzących działalność gospodarczą,
  3. osoby wykonujące pracę nakładczą,
  4. agenci oraz osoby przez nich zatrudnione,
  5. członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych ;



- liczbę zarejestrowanych bezrobotnych (BEZ), (zgodnie z ustawą z 20.04.2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy);
- przeciętną stopę inflacji (DCPI), oszacowaną na podstawie zmian cen wybranych towarów i usług konsumpcyjnych;
- dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (DPIT);
- dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (DCIT);
- przeciętną rentę z tytułu niezdolności do pracy, wypłacaną z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (REN);
- przeciętną emeryturę wypłacaną z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych(EM);
- wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (KŚWIAD);
- produkt krajowy brutto, interpretowany jako główny miernik aktywności gospodarcze(PKB);
- deficyt budżetowy na koniec kwartału, oszacowany jak różnica pomiędzy deficytem na koniec bieżącego i poprzedniego kwartału (DEF);
- liczbę emerytów i rencistów pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych(DSWIAD);

W tej części pracy badano wpływ poszczególnych instrumentów polityki dochodowej na wybrane wielkości ekonomiczne. Jako zmienne objaśniające zmiany dochodów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego PIT przyjęto:

- wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe;
- liczbę świadczeniobiorców;
- liczbę pracujących;
- liczbę bezrobotnych.

Procesy inflacyjne były objaśniane za pomocą następujących wielkości:

- wynagrodzenie brutto;
- dochody budżetu państwa z tytułu podatku PIT i CIT.

Podażowe aspekty polityki dochodowej na rynku pracy były analizowane poprzez badanie związków pomiędzy liczbą zatrudnionych w zależności od dwóch wielkości ekonomicznych :

- wydatków na świadczenia;
- liczby świadczeniobiorców.

Dane wyrażone w wielkościach pieniężnych zostały przeliczone z cen bieżących na ceny stałe 1995=100. Przyjęcie takiej podstawy wynika z konieczności zastosowania w badaniach porównywalnych danych. Szeregi zostały również poddane wygładzeniu sezonowemu. W przypadku zmiennej jaką jest PKB dodatkowo poddany został filtrowaniu za pomocą Filtra Hodricka-Prescotta. Jego zastosowanie podyktowane było chęcią uzyskania szeregu czasowego PKB bez dryfu, gdyż utrudnia on opisanie zjawiska przy pomocy trendu liniowego, ponieważ podlega on zmianom w czasie. Standardowa procedura, wprowadzona przez przedstawicieli szkoły realnego cyklu koniunkturalnego polega na wyznaczeniu trendu stochastycznego i traktowania odchyłeń od niego jako składników cyklicznych dla obserwowanego zjawiska. Trend jest „gładką” krzywą, znajdowaną przy pomocy metody będącej formą klasycznej metody najmniejszych kwadratów. Minimalizuje się sumę kwadratów odległości od punktów, ale w taki sposób, aby suma drugich różnic wartości trendu nie przekraczała zadanej minimalnej wartości. Stosując tę metodę unika się gwałtownych zmian przebiegu trendu i wyznaczona w ten sposób krzywa jest relatywnie „gładka”. Procedura ta od nazwisk autorów nazwana została filtrem Hodricka - Prescottta<sup>200</sup>. Zakłada ona, że, każdy szereg czasowy obrazujący przebieg zjawiska makroekonomicznego jest sumą składników wzrostu oraz składnika cyklicznego. Zatem można go przedstawić za pomocą równania:

$$y_t = g_t + c_t, \quad t=1,2,\dots,T \quad (1.1)$$

gdzie:

$y_t$ —szereg czasowy obrazujący przebieg analizowanego zjawiska ekonomicznego,

$g_t$ -komponent wzrostu,

$c_t$ -komponent cykliczny.

---

<sup>200</sup> Por. R.J. Hodrick, E.C. Prescott, Postwar US business cycles: An empirical investigations, „Journal of Money, Credit and Banking”, 1997, vol. 29, s.1-16.

Zakłada się, że  $g_t$  zmienia się „gładko” w czasie,  $c_t$  przedstawia odchylenia od  $g_t$ , których średnia w długim okresie jest bliska 0. Minimalizacja wyrażenia (3.4) pozwala na wyodrębnienie  $g_t$ :

$$\text{Min}_{\{g_t, Y_{t=1}^T\}} \left\{ \sum_{t=1}^T c_t^2 + \lambda \sum_{t=1}^T [(g_t - g_{t-1}) - (g_{t-1} - g_{t-2})]^2 \right\} \quad (1.2)$$

Jedynym elementem powyższego równania, dobieranym arbitralnie jest wartość parametru  $\lambda$ . Im wyższą wartość będzie on przyjmował tym „sztywniejszy” będzie trend. Jeśli  $\lambda \rightarrow \infty$  rezultaty filtrowania były identyczne z zastosowaniem trendu liniowego. Dostosowanie jej do analizowanych szeregów czasowych znacznie podwyższa wartość poznawczą badania. Autorzy dyskusji dotyczącej wartości  $\lambda$  sugerują, że właściwe dostosowanie filtra do częstotliwości obserwacji determinuje jego skuteczność. Zdecydowana większość badaczy używających filtra *HP* korzysta z rekomendacji jego twórców, sugerujących stosowanie dla obserwacji kwartalnych parametru  $\lambda = 1600$ . Argumenty przemawiające za taką wartością  $\lambda$  sprowadzają się do zależności zauważonych przez Hodricka i Prescottta<sup>201</sup>: 5% kwartalne odchylenia od trendu przekładają się na 8% zmianę (wzrost) trendu. Autorzy narzędzia przyjęli, zatem, że parametr  $\lambda$  może być interpretowany jako zmiana składnika cyklicznego podzielona przez wzrost składnika trendu, o ile składnik cykliczny i drugie różnice trendu są zmiennymi o średniej równej zero i rozkładzie normalnym, a zatem:  $5^2/(1/8)^2 = 1600$ . Jeśli badany szereg jest niestacjonarny<sup>202</sup> można skorzystać z sugestii T.C. Millsa<sup>203</sup>, który proponuje zastosowanie  $\lambda$  z przedziału (1000 - 1050). Niezastosowanie się do tej sugestii nie zmienia jednak istotnie wyników filtrowania w porównaniu ze standardową wartością. Niewątpliwie zaletą omawianego narzędzia jest możliwość badania niestacjonarnych szeregów<sup>204</sup>. Najważniejszym podawanym przez autorów ograniczeniem jest długość szeregu poddawanego filtrowaniu. Ze względu na charakter fluktuacji makroekonomicznych oraz mechanikę narzędzia

<sup>201</sup> Ibidem, s.4.

<sup>202</sup> Proces stochastyczny jest stacjonarny (lub dokładniej stacjonarny w ścisłym sensie lub silnie stacjonarny), jeśli łączne i warunkowe rozkłady prawdopodobieństwa procesu nie zmieniają się w czasie. W praktyce częściej występuje słaba stacjonarność, ograniczona do średnich, wariacji i kowariancji, Por. W.W. Charemza, D.F. Deadman, Nowa Ekonometria, PWE, Warszawa 1997, s.104.

<sup>203</sup> T.C. Mills, Modelling trends and cycles in economic time series, Palgrave Macmillan, 2003, s.95.

<sup>204</sup> Por. E.C. Prescott, Theory ahead of business cycle measurement, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 1986, s. 2.

minimalna zalecana ilość obserwacji wynosi 32, co dla danych kwartalnych jest bliskie klasycznemu potraktowaniu fazy cyklu koniunkturalnego. Zaleca się również przygotowanie szeregów do badania poprzez oczyszczenie ich ze składnika sezonowego. Niezastosowanie się do tej uwagi może poważnie zakłócić efekty filtrowania.<sup>205</sup>

W badaniach wykorzystano modele budowane w oparciu o wartości zmiennych objaśniających z bieżącego okresu jak i wartości opóźnione o 4 kwartały. Opóźnienie takie przyjęto ze względu na fakt, że planowanie w systemie finansów publicznych bazuje na budżecie państwa, który jest uchwalany corocznie.

## **2. Dynamika i struktura głównych wskaźników odzwierciedlających dochody**

W tej części pracy zostanie przedstawiona analiza głównych wielkości ekonomicznych opisujących dochody ludności w Polsce. W ich skład wchodzi oprócz przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce również dochody z tytułu rent i emerytur, których rola w gospodarce polskiej jest niezmiernie istotna. W ramach badań przeprowadzono analizę dynamiki wybranych kategorii ekonomicznych oraz oszacowano równania trendu. Analizie poddano również kształtowanie się przeciętnej liczby zatrudnionych i świadczeniobiorców w gospodarce polskiej, co ma istotny wpływ na dochody ludności. Dodatkowo badania wzbogacono o analizę wydajności pracy.

### **2.1. Kształtowanie się przeciętnego wynagrodzenia, zatrudnienia i wydajności pracy**

W tej części przedstawiona zostanie analiza dynamiki głównej kategorii ekonomicznej odzwierciedlającej dochody ludności, czyli przeciętnego wynagrodzenia. Dynamika zmian przeciętnego wynagrodzenia jest również najistotniejszą zmienną z punktu widzenia polityki dochodowej. Zarówno, jeśli chodzi

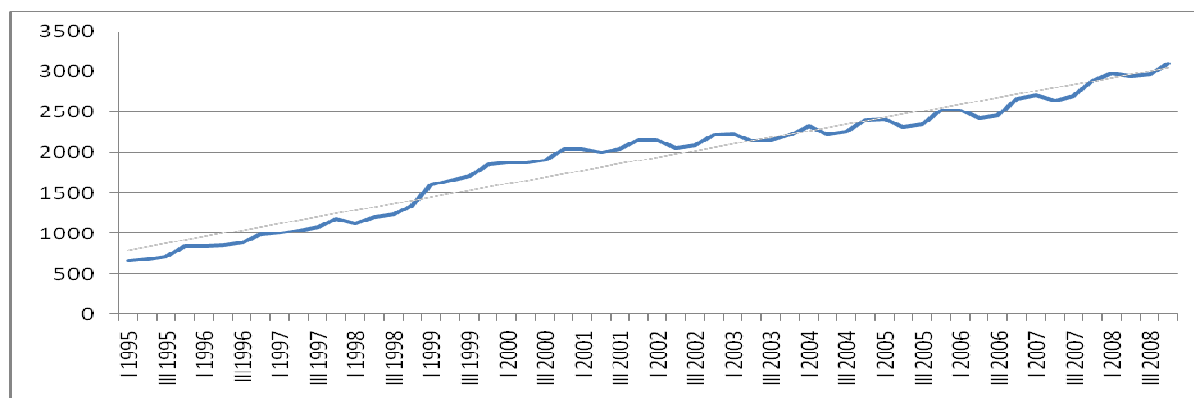
---

<sup>205</sup> Więcej na temat zastosowań filtra HP w badaniach makroekonomicznych dla gospodarki można znaleźć w: B. Godziszewski, J. Gazda, Estimation of output gap in Poland –selected methods, [w:] Social and economic conditions of regional development, Series of Monographs, vol. 5, Macro and microeconomics, case studies, red. T. Bernat, B. Czerniachowicz, Szczecin 2008 s. 67-77.

o stabilizowanie procesów inflacyjnych jak i strukturę świadczeń, gdyż przeciętne wynagrodzenie jest podstawą do naliczania różnego rodzaju świadczeń społecznych.

**Wykres 40**

**Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008  
(w cenach bieżących, w PLN)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki.

Przeciętne nominalne wynagrodzenie w gospodarce polskiej wzrosło około 4 i półkrotnie z 660 PLN w 1995 roku do niespełna 3000 PLN w końcu 2008 roku. W górnej części wykresu przedstawione jest równanie trendu. Oszacowane równanie funkcji trendu o postaci:

$WYN = 41,19t + 747,8$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,954$$

informuje, że przeciętne wynagrodzenie w gospodarce polskiej, wyrażone w cenach bieżących, wzrastało przeciętnie o 41 PLN kwartalnie. Aby jednak mieć pełną informację o kształtowaniu się wynagrodzenia należy przyjrzeć się wynagrodzeniu realnemu, którego zmiany przedstawione są na wykresie 41.

Przeciętne realne wynagrodzenie w gospodarce polskiej wzrosło w badanym okresie niemal dwukrotnie z 666 PLN w I kwartale 1995 roku do 1200 PLN w roku 2008.

Stały wzrost realnego wynagrodzenia należy traktować jak zjawisko pozytywne, jednak nie należy zapominać, że na przełomie XX i XXI wieku w gospodarce polskiej wystąpiło spowolnienie wzrostu gospodarczego, w czasie którego wynagrodzenia również rosły, co mogło z kolei przyczyniać się do zwiększania bezrobocia. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto jest opisany przez funkcję trendu o następującej postaci:

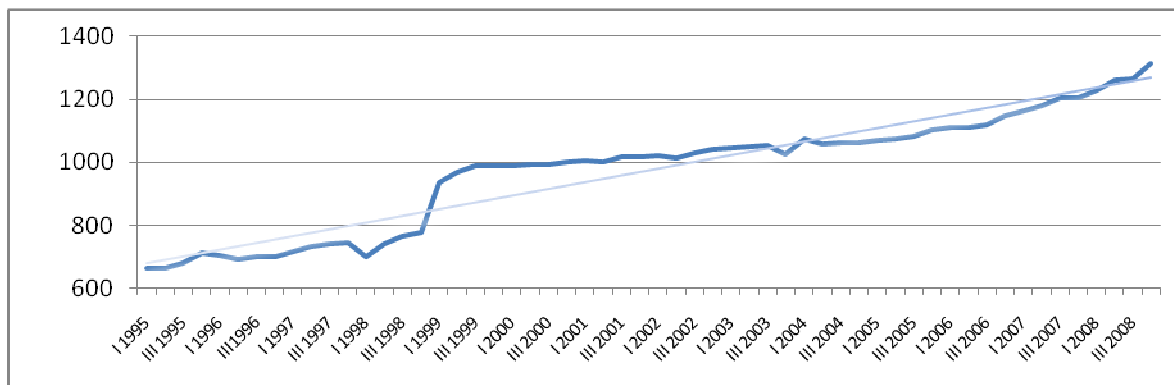
WYN  $R=10,69t + 669$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,914$$

Interpretacja równania trendu pozwala stwierdzić, iż przeciętne wynagrodzenie realne w gospodarce polskiej rosło przeciętnie o 10 PLN kwartalnie.

#### Wykres 41

**Przeciętne realne wynagrodzenie brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w cenach stałych 1995=100)**

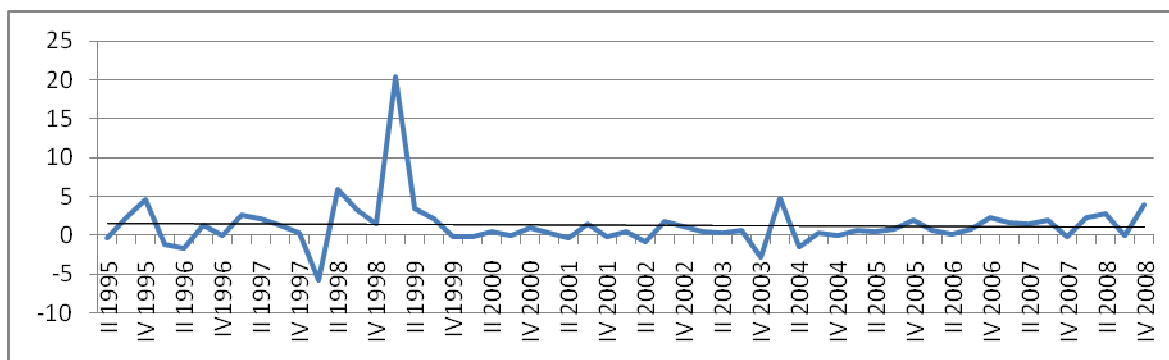


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

Należy również zwrócić uwagę na poważny wzrost wynagrodzenia brutto w I kwartale 1999 roku. Tak duży wzrost powstał, ponieważ wynagrodzenia zostały ubruttowione, co polegało na włączeniu w jego skład części składek na ubezpieczenie społeczne. Jest to szczególnie widoczne, jeśli uwzględnimy kwartalne przyrosty przeciętnego wynagrodzenia. Należy jednak uwzględnić fakt, że w obliczeniach nie uwzględniono ubruttowienia. W celu otrzymania bardziej wiarygodnych wyników należy przeprowadzić analizę stopy wzrostu realnego wynagrodzenia. Stopa, przeciętnego kwartalnego, procentowego wzrostu realnego

#### Wykres 42

**Procentowy wzrost wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w cenach stałych 1995=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej przedstawiona jest na wykresie 42. W badanym okresie przeciętny kwartalny, realny dochód brutto rósł o około 1,23 % kwartalnie, uwzględniając ubruttowienie. Zmiany kwartalnej stopy wzrostu płac brutto opisuje równanie trendu o postaci:

$DWYN = -0,010t + 1,588$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,002$$

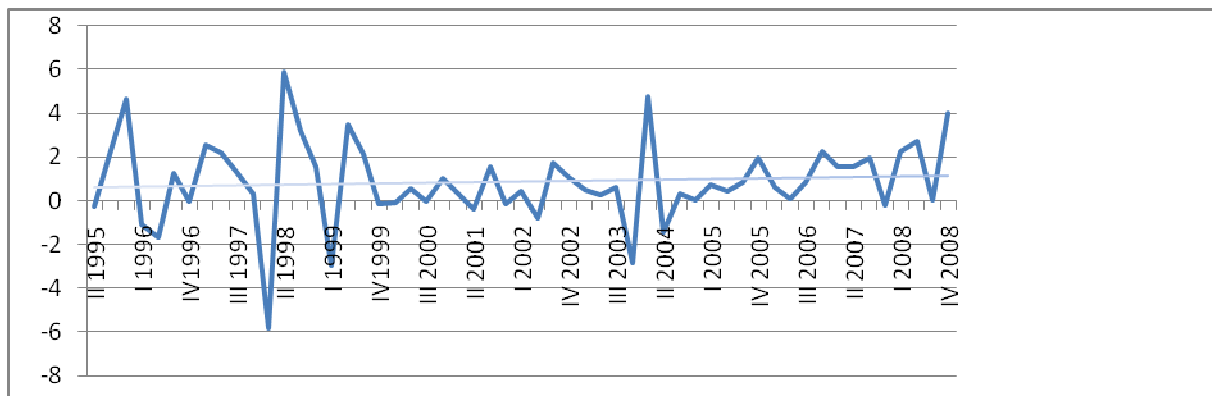
Oszacowane parametry funkcji trendu nie pozwalają stwierdzić, że w badanym okresie nastąpiła istotna zmiana kwartalnej stopy wzrostu płac. Sugeruje to, że w badanym okresie nie występowały istotne zmiany tempa ich wzrostu.

W analizie należy jednak uwzględnić, fakt ubruttowienia wynagrodzeń, który spowodował poważny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w 1999 roku. Na skutek ubruttowienia przeciętny dochód wzrósł w styczniu 1999 roku w porównaniu z grudniem 1998 o 20 %. Aby wyeliminować ten nietypowy wzrost wynagrodzenia należało przeprowadzić korektę szeregu czasowego w taki sposób aby wyeliminować nietypową obserwację. Jest to szczególnie istotne, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że było to operacja neutralna, zarówno z punktu oddziaływania na pensję netto jak i finanse publiczne.

Po wprowadzeniu korekty polegającej na zastąpieniu przyrostu z I kwartału 1999 roku średnią z dwóch sąsiednich, jednoimiennych okresów, wzrost realnego wynagrodzenia brutto oszacowano na 0,86 % kwartalnie. Skorygowane wartości stopy wzrostu przedstawia wykres 43.

#### Wykres 43

**Procentowy wzrost wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej (z korektą ubruttowienia) w latach 1995-2008 (w cenach stałych 1995=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

Dla skorygowanego szeregu czasowego stóp wzrostu oszacowano również równanie trendu, którego parametry przedstawiono poniżej:

$DWYN = -0,009t + 0,599$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,006$$

Podobnie jak w poprzednim przypadku bardzo niski współczynnik determinacji i niska wartość współczynnika kierunkowego potwierdzają brak istotnej zmiany stopy wzrostu wynagrodzenia w czasie.

W świetle przeprowadzonych badań można sformułować kilka ogólnych wniosków dotyczących zmian badanej kategorii w czasie. Pierwszym wnioskiem jest zaobserwowany fakt stałego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej. Świadczą o tym wysokie współczynniki determinacji dla oszacowanych równań trendu wynoszące powyżej 0,9, zarówno dla płacy nominalnej jak i płacy realnej.

Równania regresji oszacowane dla stóp wzrostu przeciętnego wynagrodzenia pozwalają na sformułowanie kolejnej konkluzji, zgodnie z którą stopa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce polskiej nie podlegała istotnym fluktuacjom. Świadczą o tym bardzo niskie współczynniki determinacji dla równań opisujących zmiany stopy przeciętnego wynagrodzenia w czasie, które zarówno dla płacy bez korekty ubruttowienia, jak i wynagrodzenia skorygowanego o wielkość ubruttowienia nie przekraczają 1%.

Bardzo ważną kategorią ekonomiczną dla polityki dochodowej jest przeciętne zatrudnienie. Jest to szczególnie istotne, ze względu na fakt, że większość świadczeń emerytalno-rentowych jest nadal zależna, pomimo częściowej reformy wprowadzonej w 1999 roku, od tzw. filara repartycyjnego. Oznacza to, że wypłaty bieżących świadczeń pochodzą ze składek odprowadzanych przez pracujących. Spadek przeciętnego zatrudnienia będzie zatem prowadził do zwiększenia

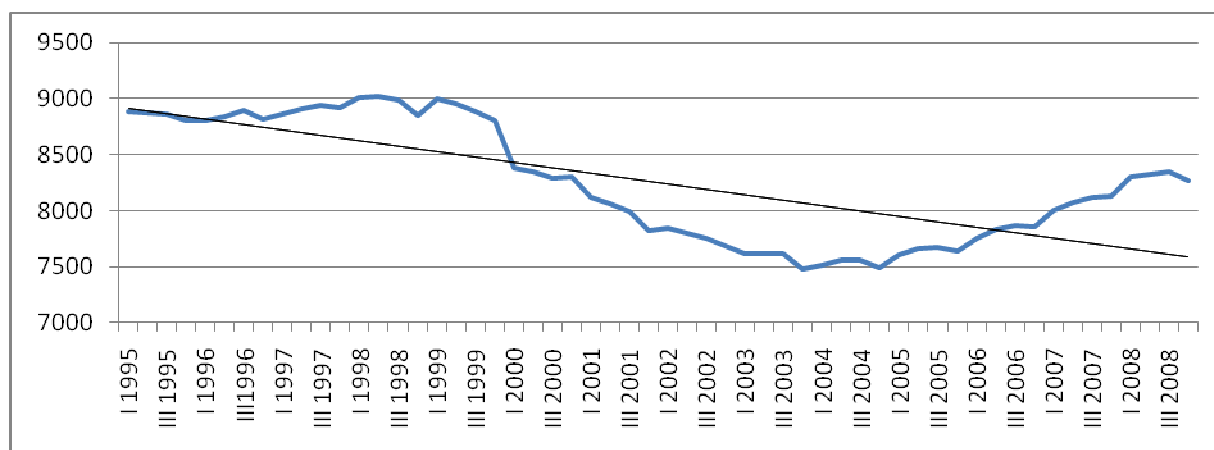


obciążenia osób pracujących wyższymi podatkami lub konieczności powiększenia deficytu budżetowego. Drugim ważnym powodem, dla którego wielkość przeciętnego zatrudnienia jest bardzo istotna dla polityki dochodowej jest fakt, że dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zależą od liczby osób osiągających dochody. Przeciętne kwartalne zatrudnienie zostało przedstawione na wykresie 44.

#### Wykres 44

#### Przeciętna liczba zatrudnionych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008

(w tysiącach osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

W badanym okresie przeciętne kwartalne, zatrudnienie spadło z około 9 mln w 1995 roku do około 8,5 mln w 2008 roku. Najwyższy spadek zatrudnienia wystąpił na przełomie XX i XXI wieku i związany był ze spowolnieniem gospodarczym. Należy jednak pamiętać, że przeciętne zatrudnienie podlega fluktuacjom związanym ze zmianami aktywności gospodarczej, natomiast liczba świadczeniobiorców systematycznie rośnie od lat 70. XX wieku. Dla przeciętnej liczby zatrudnionych oszacowano również równanie funkcji trendu liniowego, o następującej postaci:  
 $PRAC = -24,04t + 8939$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,530$$

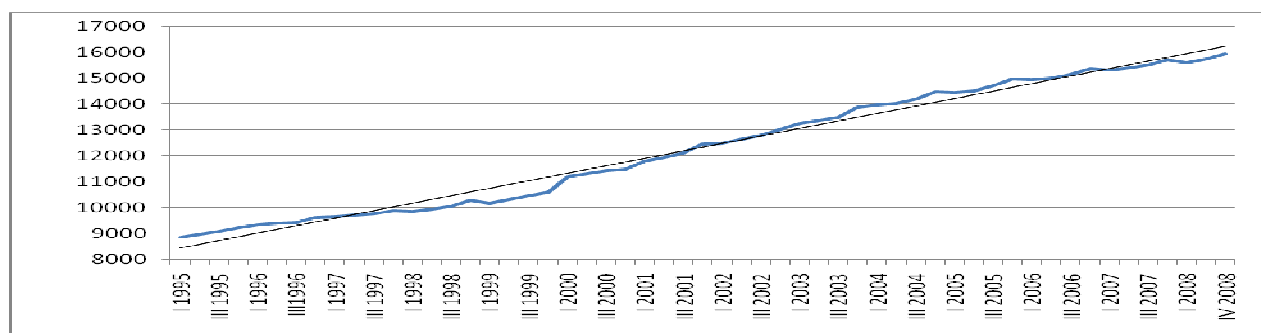
Trend linowy nie jest zbyt dobrze dopasowany do zmian zatrudnienia, niemniej jednak pozwala stwierdzić, że w badanym okresie przeciętne zatrudnienie uległo zmniejszeniu. Bardzo istotny jest fakt, że przeciętne kwartalne zatrudnienie do końca

2008 roku nie osiągnęło poziomu sprzed 1999 roku i to pomimo bardzo korzystnych warunków makroekonomicznych w latach 2007-2008.

Ostatnią wielkością omówioną w tej części podrozdziału jest wydajność pracy. Oszacowano ją jako iloraz kwartalnego, realnego PKB oraz przeciętnego zatrudnienia.

#### Wykres 45

**Wydajność pracy w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w tysiącach złotych na jednego zatrudnionego, w cenach stałych 1995=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie : Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

W badanym okresie przeciętna wydajność pracy rosła w gospodarce polskiej o 144 złote na jednego zatrudnionego. Równanie trendu ma postać:

$WYDPRAC=144,2t + 8284$ , gdzie: t -czas

$$R^2 = 0,985$$

Wysoki współczynnik determinacji pozwala stwierdzić, że trend jest dobrze dopasowany do danych empirycznych. Wzrost wydajności pracy w gospodarce polskiej należy traktować jako zjawisko pozytywne, gdyż świadczy on o rosnącej efektywności ekonomicznej. Z drugiej jednak strony należy uwzględnić fakt, że obywał się on w również dzięki spadkowi przeciętnego zatrudnienia w gospodarce. Otrzymane wyniki pokazują, że w gospodarce polskiej przeciętne wynagrodzenie nie dostosowywało się do zmian sytuacji na rynku pracy, w analizowanym okresie można mówić o jego stałej stopie wzrostu. Z punktu widzenia polityki dochodowej jest to sygnał świadczący o konieczności stworzenia mechanizmów umożliwiających dostosowania wynagrodzeń do wahań zatrudnienia. Z tego punktu widzenia prawie

dwukrotny wzrost realnego wynagrodzenia w gospodarce polskiej należy zatem traktować z pewną rezerwą.

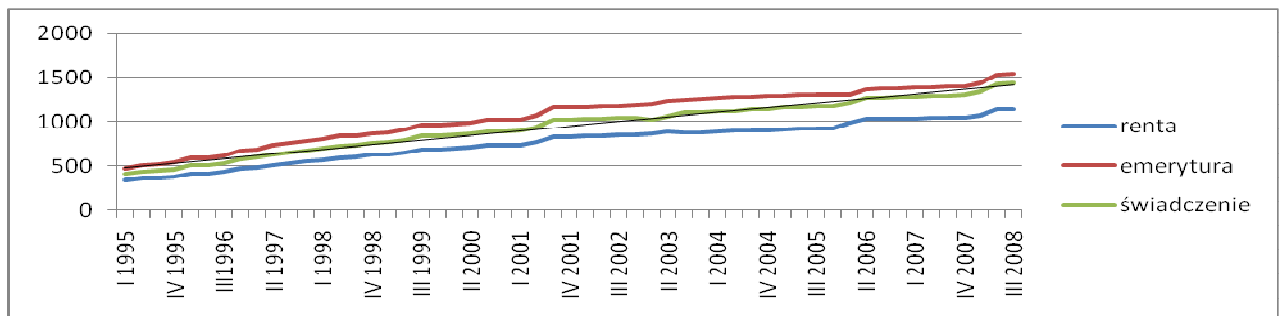
Ważną cechą gospodarki polskiej jest zauważalny, stały wzrost wydajności pracy, który umożliwił powiększanie dobrobytu i przyczyniał się do stabilizacji wzrostu gospodarczego.

## 2.2. Zmiany wysokości świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych oraz liczby świadczeniobiorców

Kolejnym elementem poddanym analizie będą zmiany przeciętnego świadczenia wypłacanego z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych oraz liczby świadczeniobiorców. Podobnie jak w przypadku przeciętnego wynagrodzenia zostały one przeliczone na ceny stałe z 1995 roku. Wysokość przeciętnego świadczenia brutto, wypłacanego z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych została przedstawiona na wykresie 46

### Wykres 46

#### Kształtowanie się przeciętnych, nominalnych świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w PLN)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

Wysokość przeciętnego świadczenia, wyrażonego w cenach bieżących wzrosła w badanym okresie z 333 PLN w 1995 roku do 1140 PLN czyli ponad 3 krotnie, ponadto wzrost przeciętnej renty był nieco wyższy niż wzrost przeciętnej emerytury.

Równanie funkcji trendu dla przeciętnego świadczenia ma postać:

$$SWIAD = -17,57t + 456,1, \text{ gdzie: } t - \text{czas}$$

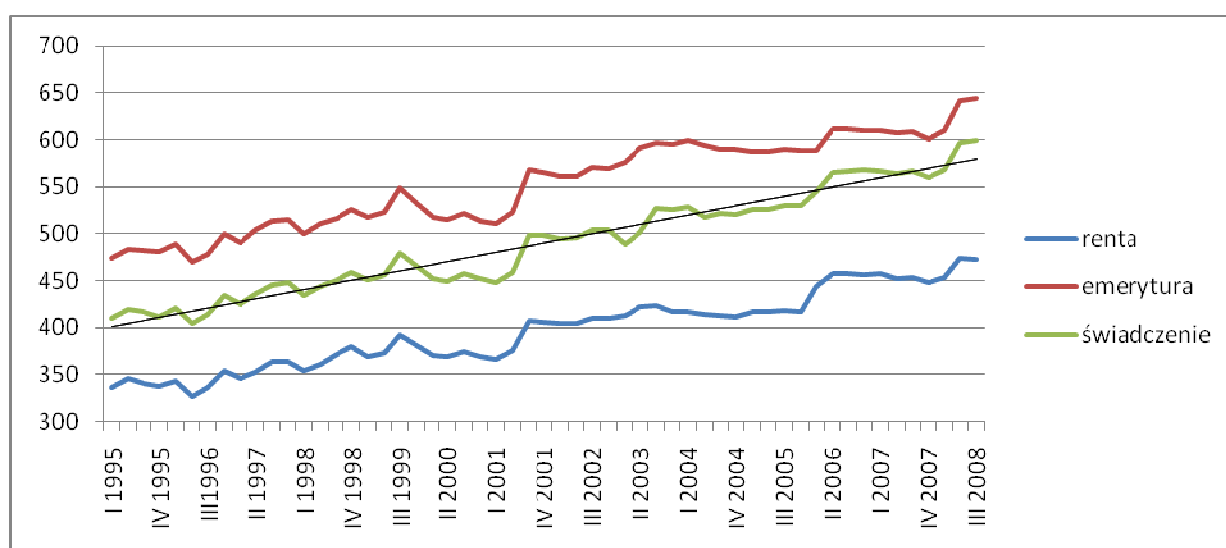
$$R^2 = 0,983$$

Trend jest bardzo dobrze dopasowany do danych empirycznych, gdyż wyjaśnia prawie 99% zmienności badanego zjawiska w czasie. Przeciętne świadczenie

wzrastało w badanym okresie o 17 PLN. Aby otrzymać pełną informację, przyrosty wielkości nominalnych należy przekształcić do wielkości realnych. Kształtowanie się realnych świadczeń przedstawiono na wykresie 47

#### Wykres 47

**Kształtowanie się przeciętnych, realnych świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w PLN, ceny stałe 1995=100)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki.

Przeciętne realne świadczenie wzrosło w badanym okresie o około 40 % i charakteryzowało się znacznie niższą dynamiką niż zmiany przeciętnego wynagrodzenia (które realnie wzrosło dwukrotnie). Równanie funkcji trendu opisujące zmiany przeciętnego świadczenia ma postać:

$\text{Świad} = -3,312t + 397$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,951$$

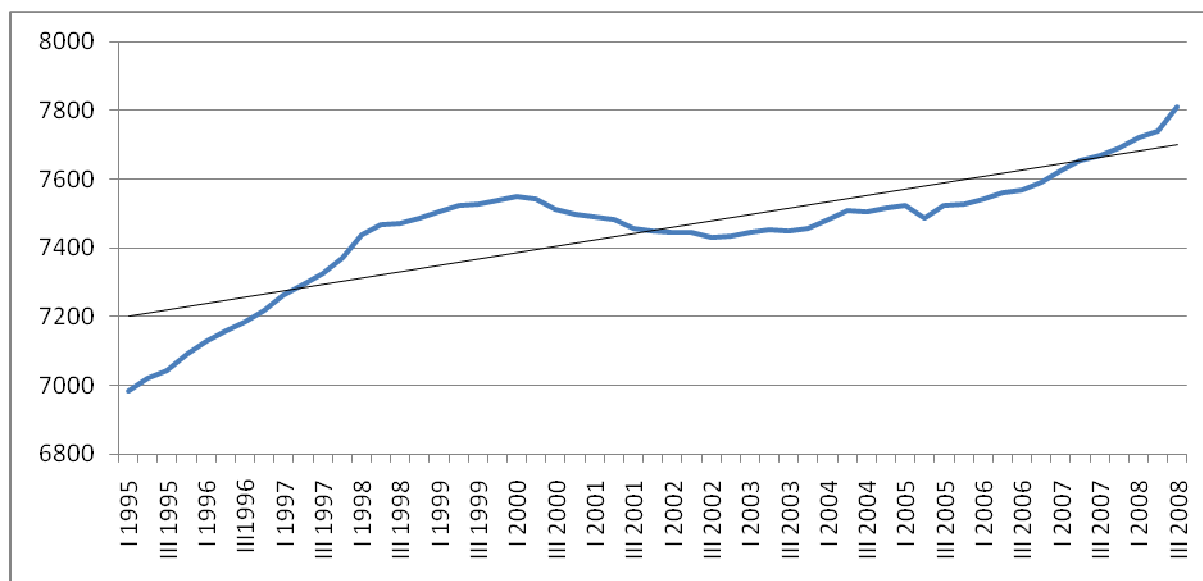
Oszacowane równanie trendu pozwala przyjąć, iż realny wzrost świadczenia wynosił 3 PLN kwartalnie. Trend jest bardzo dobrze dopasowany do danych empirycznych, gdyż wyjaśnia ponad 95 % zmienności analizowanej wielkości w czasie.

Analiza dochodów pozapłacowych powinna również uwzględniać liczbę świadczenioborców. Kwota wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe, zależy nie tylko od wielkości przeciętnego świadczenia ale również od liczby

świadczeniobiorców. W badanym okresie znacznie wzrosła liczba świadczeniobiorców, co jest przedstawione na wykresie 48.

**Wykres 48**

**Przeciętna liczba świadczeniobiorców pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 ( w tysiącach osób)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki.

Powyższy wykres przedstawia zmiany liczby świadczeniobiorców pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w latach 1995-2008. W analizowanym okresie wzrosła ona z 7 mln do 7,8 mln osób, czyli o około 11%. Równanie funkcji trendu ma postać :

$DSWIAD=9,256t + 7192$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,705$$

Interpretacja równania trendu sugeruje wzrost przeciętnej, kwartalnej liczby świadczeniobiorców o ponad 9 tys. osób. Dopasowanie trendu nie jest już jednak tak dobre jak przypadku równań opisujących zmiany przeciętnego wynagrodzenia i świadczenia.

Oszacowane równania regresji dla przeciętnych świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych pozwalają na sformułowanie dwóch wniosków. Po pierwsze, przeciętne świadczenie realne jak i nominalne, podobnie jak płace charakteryzowało się stabilnym wzrostem w badanym okresie. Potwierdzają to

wysokie współczynniki determinacji dla równań trendu, które w obu przypadkach przekraczają 0,95. Drugi wniosek jaki nasuwa się po analizie danych, to stale rosnąca liczba świadczeniobiorców. W jej przypadku równanie trendu nie jest tak dobrze dopasowane, gdyż współczynnik determinacji wynosi około 0,7. Istotny jest jednak fakt, że równanie trendu dla liczby świadczeniobiorców jest lepiej dopasowane do danych empirycznych niż równanie opisujące zatrudnienie ( $R^2=0,530$ ).

Analiza zmian liczby świadczeniobiorców z punktu widzenia polityki dochodowej jest istotna, szczególnie w odniesieniu do liczby zatrudnionych. Zaobserwowane zmiany obu wielkości pozwalają na stwierdzenie, że przyrost liczby świadczeniobiorców jest bardziej stabilny w czasie i nie podlega fluktuacjom. Natomiast globalne zatrudnienie w gospodarce podlega wahaniom. Dla polityki dochodowej będzie to miało poważne konsekwencje. Po pierwsze, będzie generować konieczność zagwarantowania stałych, rosnących wypłat świadczeń z sektora finansów publicznych. Po drugie, będzie powodować presję na dostęp do wcześniejszych świadczeń emerytalno-rentowych, które w przeciwieństwie do dochodów z pracy nie mogą być utracone. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy dla finansów publicznych będzie konieczność znalezienia środków na sfinansowanie tego rodzaju świadczeń. Może to odbywać się na 2 sposoby. Pierwszym z nich jest zwiększanie deficytu, a drugim ograniczenie wydatków na pozostałe sfery działalności państwa (obrona narodowa, nauka, infrastruktura, sprawy wewnętrzne). Z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego każde z tych działań jest niepożądane.

### **2.3. Relacje pomiędzy zmianami wynagrodzeń i świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej**

Z punktu widzenia społecznego aspektu polityki dochodowej, bardzo ważne są relacje pomiędzy świadczeniami a wynagrodzeniami. W przypadku rent i emerytur jest to szczególnie istotne, gdyż są to świadczenia przyznawane bezterminowo (emerytury) lub na długi okres (renty).

Zależność między wielkością świadczeń i przeciętnym wynagrodzeniem przedstawia tabela 11. Zawarte w niej wskaźniki korelacji wskazują na silne powiązanie między tymi wielkościami.

**Tabela 11**

## Współczynniki korelacji pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem i wysokością świadczeń społecznych

renta	emerytura	świadczenie	wynagrodzenie	
<b>1,0000</b>	<b>0,9805</b>	<b>0,9924</b>	<b>0,9081</b>	renta
	<b>1,0000</b>	<b>0,9841</b>	<b>0,9032</b>	emerytura
		<b>1,0000</b>	<b>0,9037</b>	świadczenie
			<b>1,0000</b>	wynagrodzenie

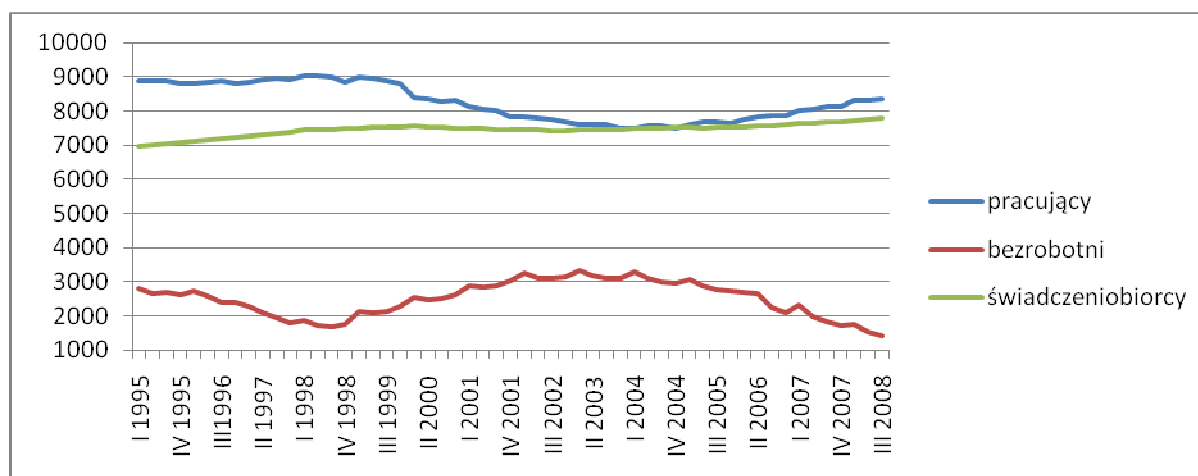
Źródło: Opracowanie własne

Wytłuszczone wartości współczynników korelacji są istotne przy poziomie istotności 0,05

Przeciętne świadczenia rosną jedynie nieco wolniej od płac. Stosowane mechanizmy waloryzacyjne pozwalają na stały wzrost realnych świadczeń, który będzie podążał za wzrostem wynagrodzenia. Pozwala to zatem traktować świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jako stabilny substytut dochodów z pracy. Jest to szczególnie istotne, jeśli uwzględni się fakt, że w badanym okresie występowało bardzo wysokie bezrobocie.

### Wykres 49

#### Zatrudnieni, bezrobotni i świadczeniobiorcy w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w tysiącach osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

Na powyższym wykresie wyraźnie widać, że w badanym okresie tempo wzrostu świadczeniobiorców w porównaniu do wielkości zatrudnienia było zrównoważone i nie podlegało istotnym fluktuacjom, co jest dodatkowo potwierdzone oszacowanymi równaniami funkcji trendów. Z punktu widzenia polityki gospodarczej jest to zjawisko bardzo niekorzystne, gdyż prowadzi do usztywniania polityki budżetowej. Drugim istotnym zagadnieniem jest wpływ ilości świadczeniobiorców na sytuację na rynku pracy. Duża liczba stosunkowo młodych świadczeniobiorców będzie prowadzić do „wypychania” z rynku pracy osób w wieku produkcyjnym, ze względu na niższy koszt ich zatrudnienia.

**Tabela 12**  
**Współczynniki korelacji pomiędzy analizowanymi wielkościami ekonomicznymi**

Pracujący	bezrobotni	świadczeniobiorcy	
1,0000	<b>-0,6316</b>	-0,4480	pracujący
	1,0000	-0,2955	bezrobotni
		1,0000	świadczeniobiorcy

Źródło: Opracowanie własne,

Wytłuszczone wartości współczynników korelacji są istotne przy poziomie istotności 0,05

Na podstawie analizy współczynnika korelacji pomiędzy liczbą pracujących i bezrobotnych nie można wyciągać zbyt daleko idących wniosków, gdyż jest statystycznie nieistotny.

Bazując na przeprowadzonych w tej części rozdziału analizach można stwierdzić, że jednym przewidywalnym w najbliższym okresie zjawiskiem, będzie stały przyrost liczby świadczeniobiorców w gospodarce polskiej. Będzie to miało szczególnie istotne konsekwencje dla finansów publicznych. Sfinansowanie świadczeń dla wzrastającej liczby świadczeniobiorców, stanowiących coraz poważniejszą siłę polityczną, będzie wymagało albo radykalnych działań polegających na zwiększaniu deficytu, podwyżkach podatków lub ograniczaniu pozostałej działalności państwa. Taka sytuacja będzie również powodować zmniejszenie korzyści ze wzrostu wydajności pracy, gdyż spora część dochodu narodowego, generowanego dzięki niemu, będzie musiała być przeznaczona na sfinansowanie rosnących wydatków na świadczenia.

### **3. Podatki dochodowe w systemie polityki dochodowej w Polsce**



Poniżej zostanie przeprowadzona analiza związków pomiędzy podatkami dochodowych a wybranymi wielkościami charakteryzującymi zmiany dochodów. Ocena ta jest poprzedzona prezentacją udziału poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa. Dane te przedstawiono w tabeli 13

**Tabela 13**

**Udział poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa w Polsce w latach 1995-2008**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CIT	10,6	10,8	11	11,7	11,9	12,4	9,4	10,4	9,3	8,4	8,8	9,8	10,4	9,6
PIT	28,1	26,3	25	27,4	18,4	17	16,7	16,8	16,9	13,8	13,6	14,2	14,5	12
Akcyza	14,5	15,6	14,9	16,6	20	20,1	20,5	21,9	22,6	24,3	22	21,3	20,8	18
VAT	24,7	28,1	30,8	33,9	38,8	38,1	37,6	40	39,7	39,8	41,2	42,7	40,8	39

Źródło: R. Barczyk, Polityka dochodów i jej rola w kształtowaniu procesów inflacyjnych w Polsce, [w:] Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 111, Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń-grudzień 2008, pobrane z [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

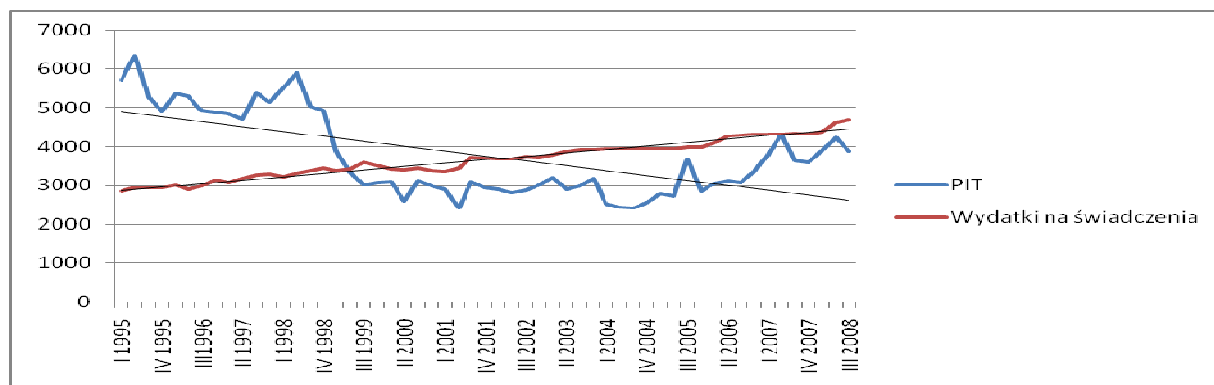
Analiza danych z tabeli 13 pokazuje, że w Polsce od 1995 roku systematycznie maleje udział podatków dochodowych w dochodach budżetu państwa. W badanym okresie łączny udział podatków bezpośrednich (PIT i CIT) spadł z 40 % w 1995 roku do niecałych 22% w 2008 roku. Jednocześnie udział podatków pośrednich (VAT i akcyza wzrósł, z niecałych 40 % w 1995 roku do niespełna 60% w 2008. Taka struktura dochodów budżetu państwa ma ważne implikacje dla polityki dochodowej. Malejący udział podatków bezpośrednich będzie oznaczał spadek ich roli w zakresie kształtowania dochodów w aspekcie stabilizacyjnym.

Pierwszym elementem będzie analiza związku pomiędzy zmianami wielkości dochodów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a kwartalnymi wydatkami na świadczenia emerytalno-rentowe, wypłacane z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych. Graficzna ilustracja tych wielkości jest przedstawiona na wykresie 50.

**Wykres 50**

**Przeciętne kwartalne, realne dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i wydatki na świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce w latach 1995-**

**2008**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

W badanym okresie dochody z tytułu podatku PIT podlegały znacznym wahaniom natomiast wydatki na świadczenia miały stałe średniokwartalne tempo wzrostu . Przeciętna zmiana dochodów z PIT było ujemna i wynosiła -0,06% podczas gdy wydatki na świadczenia rosły o 0,9 % rocznie. Oczywiście dochody z tytułu podatku PIT zależą w dużej mierze od zatrudnienia, nie zmienia to jednak faktu, że rosnąca liczba świadczeniobiorców będzie miała wpływ na wielkość dochodów do budżetu z tytułu tego podatku. Równania funkcji trendu dla odpowiednio zmian wydatków na świadczenia i dochodów z budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób mają postać daną następującymi równaniami:

$KSWIAD = 29,29t + 2846$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,963$$

$DPIT = -42,01t + 4929$  gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,386$$

Trend liniowy wzrostu wydatków na świadczenia charakteryzuje się bardzo dobrym dopasowaniem do danych empirycznych, gdyż pozwala wyjaśnić ponad 96% zmienności tych wydatków w badanym okresie. W przypadku dochodów budżetu z tytułu podatku PIT trend liniowy nie może służyć, za odwzorowanie przebiegu zjawiska, ze względu na niski współczynnik determinacji. Analiza wykresów oraz parametrów równań trendu potwierdza jednak, że kwota wydatków na świadczenia w przeciwieństwie do dochodów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych jest stała w czasie.

Bardzo istotną kwestią jest pytanie jakie są determinanty zmian dochodów państwa z tytułu podatku PIT. W warunkach rosnących wydatków na świadczenia pojawia się pytanie czy tempo wzrostu PKB pozwala na powiększanie dochodów podatkowych państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Zmiany PKB w

gospodarce polskiej zostały przedstawione na wykresie 51. Przedstawiony szereg czasowy PKB został oprócz korekty sezonowej dodatkowo wygładzony za pomocą filtra Hodricka-Prescotta z przyjętą stałą filtrowania  $\lambda = 1600$ .

Oszacowane dla PKB równanie trendu ma postać:

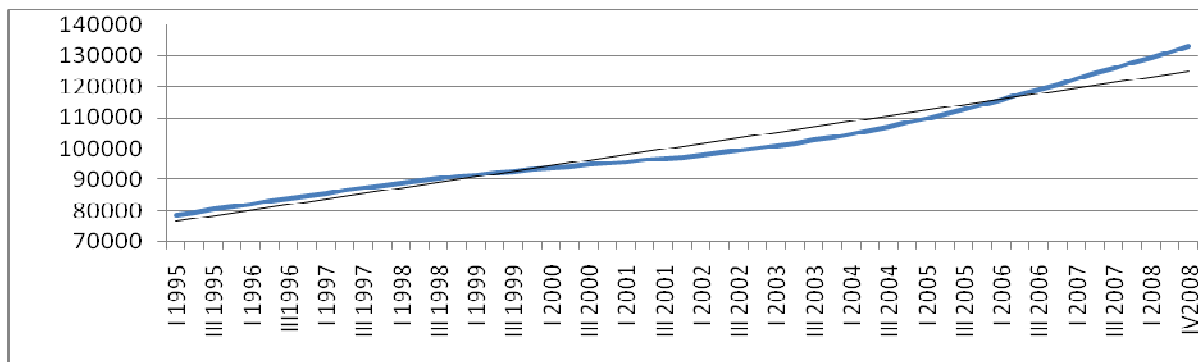
$PKB = 901,6t + 75492$ , gdzie: t-czas

$$R^2 = 0,954$$

Równanie jest zatem bardzo dobrze dopasowane do danych empirycznych, gdyż wyjaśnia ponad 96 % zmienności obserwowanej zmiennej. Zmiany PKB są przedstawione na wykresie 51.

### Wykres 51

**PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w mln PLN, ceny stałe 1995=100)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

Kolejnym etapem analizy będzie zbadanie wpływu zmian PKB na dochody budżetu państwa z tytułu podatku PIT. Z punktu widzenia polityki dochodowej równie istotne jest pytanie jak dochody z tytułu podatku PIT zmieniały się w zależności od wydatków na świadczenia, liczby świadczeniobiorców oraz globalnego zatrudnienia i bezrobocia. Bardzo ważnym elementem analizy jest również ocena wpływu zmian stawek podatkowych na dochody podatkowe państwa. Równania regresji opisujące relacje pomiędzy tymi zmiennymi przedstawione są w poniższych tabelach. Jako pierwsze będzie przedstawione równanie opisujące zależność pomiędzy, wielkością PKB a dochodami z tytułu PIT oraz wpływ zmian stawek tego podatku na dochody budżetu. W dalszej części omówione zostaną wyniki regresji dla pozostałych zmiennych.

**Tabela 14**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	7262,6	1534,81	4,7319	0,00002	***
	PKB	-0,0348353	0,0149267	-2,3338	0,02343	**
Współczynnik determinacji	0,22					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji nie pozwala stwierdzić istotnego związku pomiędzy zmianami PKB a dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT. Sugeruje to, że dochody z tego tytułu nie zależą w istotny sposób od skali aktywności gospodarczej, której odzwierciedleniem są zmiany PKB. Kolejna tabela przedstawia równanie regresji, w którym zmienna objaśniająca jest opóźniona o 4 kwartały

**Tabela 15**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	7598,89	1794,37	4,2349	0,00011	***
	PKB-4	-0,0411019	0,0182177	-2,2562	0,02875	**
Współczynnik determinacji	0,26					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne.

Również w przypadku tego równania nie można potwierdzić związku pomiędzy skalą aktywności gospodarczej a dochodami z podatku PIT. Równanie regresji oszacowane dla opóźnionej zmiennej objaśniającej uwiarygodnia wyniki otrzymane dla wcześniejszych obliczeń.

Kolejną wielkością mogącą mieć wpływ na dochody państwa są zmiany stawek opodatkowania podatkiem PIT. Analiza regresji pokazuje, że nie istnieje związek pomiędzy dochodami państwa z PIT a wielkością przeciętnej stawki podatkowej. Brak takiego związku wynika jednak z niezmienności stawek podatku w badanym okresie, co determinuje otrzymany wynik. Równanie regresji opisujące tę relację przedstawiono w tabeli 16.

**Tabela 16**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a zmianami stawek podatkowych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	6210,93	10015,9	0,6201	0,54678	
	SPIT	69,6657	329,343	0,2115	0,83602	
Współczynnik determinacji	0,003					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym krokiem analizy będzie ocena wpływu kwoty wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych na dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

**Tabela 17**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a kwotą wydatków na świadczenia w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	8357,6	1583,52	5,2779	<0,00001	***
	KSWIAD	-1,25567	0,427344	-2,9383	0,00488	***
Współczynnik determinacji	0,30					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji w 30% wyjaśniło zmienność dochodów budżetu państwa zależności od wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe.

Podwyższenie świadczeń emerytalnych o 1 mln złotych powołało spadek dochodów z tytułu PIT o około 1,25 mln złotych. Podobnie jak w przypadku dochodów z PIT przeprowadzono również analizę z uwzględnieniem opóźnienia zmiennej objaśniającej o 4 kwartały.

**Tabela 18**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną kwotą wydatków na świadczenia w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	8456,5	1697,16	4,9827	<0,00001	***
	KSWIAD-4	-1,3601	0,472631	-2,8777	0,00601	***
Współczynnik determinacji	0,36					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie regresji oszacowane z uwzględnieniem opóźnienia dało wyniki podobne do otrzymanych w przypadku równania regresji bez uwzględnienia opóźnień.

Potwierdza ono wyniki otrzymane w pierwszym równaniu.

Kolejne równanie regresji dotyczy związku pomiędzy dochodami z tytułu podatku PIT a liczbą świadczeniobiorców.

**Tabela 19**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a ilością świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	30550,9	6405,94	4,7691	0,00001	***
	DSWIAD	-3,5964	0,868133	-4,1427	0,00012	***
Współczynnik determinacji	0,34					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji pomiędzy liczbą świadczeniobiorców a dochodami z tytułu PIT pozwala wyjaśnić około 34 % zmienności dochodów budżetu z tytułu PIT. Istotny jest znak przy liczbie świadczeniobiorców, który wskazuje, że zwiększenie liczby osób pobierających świadczenia o tysiąc powodowało zmniejszenie wpływów do budżetu o 3,5 mln PLN. Współczynnik determinacji jest stosunkowo niski jednak parametr przy zmiennej niezależnej pozwala przyjąć hipotezę o jej istotności. Następnym krokiem było oszacowanie równania regresji z uwzględnieniem zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.

**Tabela 20**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną ilością świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	37292,9	5308,31	7,0254	<0,00001	**
	DSWIAD-4	-4,54159	0,715872	-6,3441	<0,00001	**
Współczynnik determinacji	0,60					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie regresji oszacowane z uwzględnieniem opóźnionej liczby świadczeniobiorców sugeruje istnienie znacznie silniejszego, negatywnego związku przyczynowego pomiędzy rosnącą liczbą świadczeniobiorców a dochodami z PIT. Wynika to z wyższego współczynnika determinacji, który wynosi 0,6 i większej wartości ujemnego parametru znajdującego się przy zmiennej objaśniającej. Potwierdza to niekorzystny wpływ instrumentu polityki dochodowej jakim były świadczenia emerytalno-rentowe na dochody budżetu państwa uzyskiwane z podatku od dochodów osobistych. Na tym tle ważna jest ocena wpływu zmian zatrudnienia na dochody z PIT. Kolejna tabela przedstawia parametry równania regresji pomiędzy liczbą zatrudnionych a dochodami z tytułu podatku PIT .

**Tabela 21**

**Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu PIT a liczbą pracujących w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	-8674,19	1875,26	-4,6256	,00003	***
	PRAC	1,49822	0,239083	6,2665	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,63					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Dochody z tytułu PIT są silnie powiązane z liczbą pracujących, ich wzrost o 1 tysiąc powoduje zwiększenie dochodów budżetowych o około 1,46 mln PLN. Jako



niekorzystne zjawisko należy uznać fakt, że jednostkowe zwiększenie ilości świadczeniobiorców powoduje większy spadek dochodów z tytułu podatku PIT niż jednostkowe zwiększenie zatrudnienia. Wynika to z wartości parametrów przy zmiennych objaśniających (DSWIAD-3,5, PRAC 1,49). Należy jednak pamiętać, że równanie regresji dla liczby świadczeniobiorców ma niższy współczynnik determinacji niż równanie z liczbą pracujących (0,34 wobec 0,63). Zgodnie z przyjętym schematem przeprowadzono również analizę regresji dla zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.

**Tabela 22**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną liczbą pracujących w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	-4593,45	2420,75	-1,8975	0,06391	*
	PRAC-4	0,991895	0,308726	3,2129	0,00237	***
Współczynnik determinacji	0,37					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji pokazuje znacznie słabszy wpływ wzrostu zatrudnienia we wcześniejszym okresie na zwiększenie dochodów z PIT niż rosnącej, opóźnionej o 4 kwartały, liczby świadczeniobiorców na zmniejszenie skali dochodów z tego podatku. Świadczą o tym zarówno znaki przy zmiennych objaśniających (0,99 wobec - 4,5) oraz znacznie lepsze dopasowanie równania regresji dla modelu uwzględniającego liczbę świadczeniobiorców.

Kolejnym elementem analizy jest zbadanie wpływu zmian w liczbie bezrobotnych na dochody z tytułu PIT. Oszacowane parametry przedstawia tabela 23.

**Tabela 23**

**Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a liczbą bezrobotnych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	7000,07	810,173	8,6402	<0,00001	***
	BEZ	-1,32113	0,284916	-4,6369	0,00003	***
Współczynnik determinacji	0,39					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji w 40 % wyjaśniło zmienność dochodów z tytułu PIT w zależności od liczby bezrobotnych. Potwierdza ono negatywny wpływ liczby bezrobotnych na dochody z tytułu podatku PIT. Zwiększenie liczby bezrobotnych o jednostkę powoduje, bardziej niż proporcjonalne ograniczenie dochodów budżetu z tytułu PIT. Kolejnym krokiem jest zbadanie wpływu na dochody z PIT opóźnionego wskaźnika bezrobocia. Parametry równania regresji przedstawiono w tabeli.

**Tabela 24**

**Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnionym wskaźnikiem bezrobocia w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DPIT	Const	5827,81	1066,81	5,4628	<0,00001	***
	BEZ-4	-0,884292	0,361641	-2,4452	0,01845	**
Współczynnik determinacji	0,20					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Opóźniona liczba bezrobotnych wyjaśnia zmienność dochodów z PIT zaledwie w 20 %. Wartość parametru przy zmiennej objaśniającej sugeruje, że wzrost liczby bezrobotnych miał mniej niż proporcjonalny wpływ na ograniczenie dochodów z PIT. Oszacowane równania regresji skłaniają do sformułowania kilku wniosków dotyczących badanych wielkości ekonomicznych. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę dość niskie współczynniki determinacji w przypadku większości równań, które nie przekraczają 0,40. Takie dopasowanie do danych empirycznych sugeruje bardzo ostrożną interpretację. Przy formułowaniu wniosków należy również uwzględnić fakt, że emerytury są opodatkowane podatkiem PIT, co zniekształca otrzymane wyniki. Wydaje się jednak, że przyrost liczby świadczeniobiorców powoduje znacznie silniejsze ograniczenie dochodów budżetu państwa z tytułu podatku PIT niż wzrost bezrobocia. Za sformułowaniem takiej konkluzji przemawiają wartości współczynników determinacji w przypadku równań, w których jako zmienna objaśniająca wykorzystana była liczba świadczeniobiorców ( $R^2=0,34$  i  $0,60$  dla

zmiennej opóźnionej) oraz wyższe wartości współczynnika kierunkowego(-3,59 i -4,54 dla zmiennej opóźnionej ) niż odpowiednie parametry w równaniach gdzie jako zmienną objaśniającą wykorzystano liczbę bezrobotnych ( $R^2= 0,39$  i  $0,20$  dla zmiennej opóźnionej , współczynniki kierunkowe wynosiły natomiast -1,32 oraz -0,88).

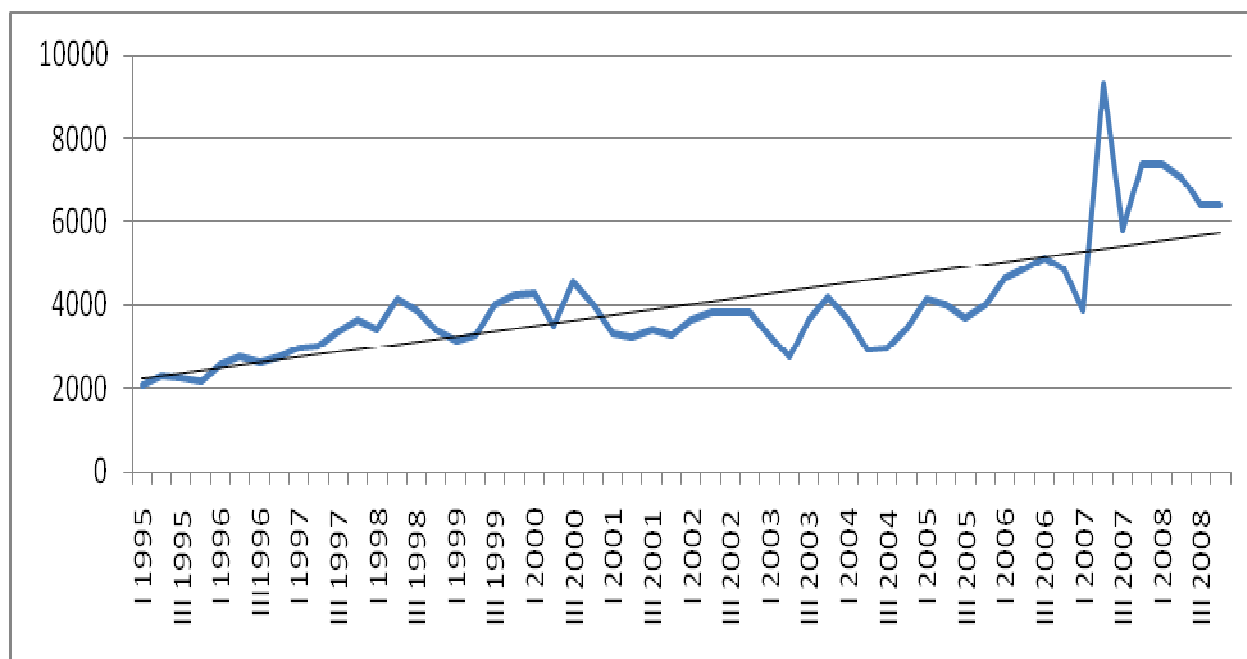
Zmiany wielkości liczby świadczeniobiorców wydawały się również mieć silniejszy wpływ na dochody budżetu z PIT niż zmiany zatrudnienia. Taką interpretację sugerują współczynniki kierunkowe w równaniach, które zawierały jako zmienną objaśniającą liczbę zatrudnionych. Jego wartości wynosiły odpowiednio 1,49 i 0,99 dla zmiennej objaśniającej opóźnionej. Model oszacowany dla zmiennej nieopóźnionej charakteryzował się znacznie lepszym dopasowaniem ( $R^2=0,60$ ) niż model dla zmiennej opóźnionej ( $R^2=0,37$ )

Nieco słabszy, negatywny wpływ na wielkość dochodów z podatku PIT miała całkowita kwota wydatków na świadczenie emerytalno rentowe. Współczynniki kierunkowe wynosiły w tym przypadku -1,25 i -1,34 dla zmiennej opóźnionej, natomiast  $R^2$  odpowiednio 0,30 i 0,36 dla zmiennej opóźnionej o 4 kwartały. Wielkości otrzymanych współczynników determinacji sugerują traktowanie otrzymanych wyników z pewną ostrożnością.

Kolejnym elementem analizy jest ocena zmian dochodów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych.

### Wykres 52

**Przeciętne dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych latach 1995-2008 (w mln PLN)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

W badanym okresie dochody budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych można przedstawić za pomocą równania regresji o postaci:

$DCIT = 63,99t + 2158$ , gdzie: t-czas

$R^2 = 0,54$

Oszacowane parametry równania funkcji trendu sugerują znacznie lepsze dopasowanie do danych empirycznych niż równanie oszacowane dla zmian dochodów z PIT. Potwierdza to znacznie większą stabilność podatku CIT jako źródła dochodów budżetu państwa.

Ostatnim elementem analizy będzie zbadanie czy dochody budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych zależały od stopnia ogólnej aktywności gospodarczej, odzwierciedlanej przez PKB. Oszacowane parametry równania zawarto w tabeli 25.

**Tabela 25**

**Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu CIT a wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DCIT	Const	-3648,3	1047,05	-3,4844	0,00100	***

	PKB	0,0753084	0,0111722	6,7407	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,63					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji w 63% wyjaśniło zmienność dochodów z CIT w zależności od zmian aktywności gospodarczej w Polsce. Podobnie jak równanie trendu jest ono znacznie lepiej dopasowane do danych empirycznych, niż w przypadku dochodów z podatku PIT. Kolejny element analizy uwzględnia zmienną objaśniającą opóźnioną o 4 kwartały

**Tabela 26**

**Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu CIT a opóźnioną wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DCIT	Const	-3969,34	1315,58	-3,0172	0,00404	***
	PKB-4	0,0817277	0,0141607	5,7715	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,58					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Również równanie oszacowane dla opóźnionej o 4 kwartały wielkości PKB jako zmiennej objaśniającej, charakteryzuje się dobrym dopasowaniem do danych empirycznych, znacznie lepszym niż dopasowanie równania oszacowanego dla PIT (0,58 wobec 0,26). Jest to kolejna przesłanka sugerująca, że dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, są bardziej stabilne od dochodów z PIT. Badania potwierdzają również, że dochody z PIT stosunkowo silnie reagują zmiany zatrudnienia. Wskazują także, że polityka dochodowa polegająca na substytucji dochodów z pracy dochodami ze świadczeń negatywnie odbija się na sytuacji finansów publicznych, co pozwala zakwestionować celowość stosowania narzędzi w postaci świadczeń emerytalno-rentowych w celu redukcji podaży pracy. Badanie wpływu podatku dochodowego od osób prawnych na sytuację na rynku pracy wydaje się być niecelowe. Wynika to z faktu, że nie ma on bezpośredniego

wpływu na dochody pracownicze. W związku z tym opodatkowanie nie będzie wpływać na decyzje pracownicze. Drugą ważną przesłanką przemawiającą za tym, że podatek CIT ma znikomy wpływ na kształtowanie się sytuacji gospodarczej jest struktura gospodarki polskiej, która charakteryzuje się dominującym udziałem jednoosobowej działalności gospodarczej osób fizycznych wśród podmiotów prowadzących działalność. Nie posiadają one osobowości prawnej i nie są objęte podatkiem CIT<sup>206</sup>.

#### **4.Znaczenie polityki dochodowej w gospodarce polskiej**

Ocena interakcji pomiędzy podatkami dochodowymi a wybranymi wielkościami ekonomicznymi odzwierciedlającymi sytuację ogólnoeconomiczną oraz instrumentami polityki dochodowej stanowi dobrą podstawę do analizy wpływu tej polityki na wzrost gospodarczy oraz sytuację na rynku pracy. W tej części oceniony zostanie również wpływ instrumentów polityki dochodowej na procesy inflacyjne oraz deficyt budżetowy.

##### **4.1. Wpływ dochodów z tytułu podatków dochodowych oraz wynagrodzeń i świadczeń na sytuację na rynku pracy i na wzrost gospodarczy**

Empiryczna analiza związków pomiędzy poszczególnymi instrumentami polityki dochodowej a sytuacją na rynku pracy ma służyć weryfikacji jednej z hipotez badawczych. Chodzi tu o hipotezę według której łatwość uzyskania świadczeń z systemu emerytalno-rentowego przyczyniała się do destabilizacji na rynku pracy, polegającej na zastępowaniu dochodów pracy przez dochody ze świadczeń.

Pierwsza analizowana zależność dotyczy wpływu rosnącej liczby świadczeniobiorców na wielkość zatrudnienia w gospodarce polskiej. Oszacowane równanie regresji przedstawia związek pomiędzy liczbą pracujących (PRAC) jako zmienną objaśnianą, a liczbą świadczeniobiorców(DSWIAD) jako zmienną objaśniającą.

**Tabela 27**

---

<sup>206</sup>Por. np. Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2009 r., GUS Warszawa 2009

**Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a liczbą świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienne niezależne	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PRAC	Const	20904,7	2854,51	7,3234	<0,00001	***
	DSWIAD	-1,70028	0,387315	-4,3899	0,00006	***
Współczynnik determinacji	0,21					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji charakteryzuje się niskim współczynnikiem determinacji, gdyż wyjaśnia zmienność zatrudnienia w zależności od liczby świadczeniobiorców, jedynie w 20%. Sugeruje to słaby, ale jednak negatywny wpływ liczby świadczeniobiorców na bieżące zatrudnienie.

W dalszej kolejności przeprowadzono analizę z uwzględnieniem zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.

**Tabela 28**

**Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a opóźnionym wskaźnikiem liczby świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienne niezależne	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PRAC	Const	14180,9	2052,54	6,9089	<0,00001	***
	DSWIAD -4	-8,88358	2,6244	-3,3850	0,00149	***
Współczynnik determinacji	0,51					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie regresji pokazuje, że opóźniona o rok liczba świadczeniobiorców jest istotna. Wartość parametru oznacza, że przyrost świadczeniobiorców o tysiąc powodował ograniczenie zatrudnienia w gospodarce o 8,8 tys. osób. Współczynnik determinacji mówi, że 51% zmienności zatrudnienia zostało objaśnione przez model. W porównaniu z oszacowanym wcześniej równaniem znacznie wyższy jest współczynnik determinacji. Sugeruje to, że opóźniona o 4 kwartały liczba

świadczeniobiorców miała silniejszy wpływ na redukcję zatrudnienia, niż świadczenia przyznane w bieżącym okresie.

Kolejnym elementem analizy będzie zbadanie wpływu globalnej wielkości wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe na zmiany na rynku pracy. Podobnie jak w poprzednim przypadku zmienną zależną będzie liczba zatrudnionych w gospodarce natomiast zmienną niezależną wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe.

Parametry równania regresji przedstawiono w tabeli 29.

**Tabela 29**  
**Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a wielkością wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PRAC	Const	11070,3	646,166	17,1323	<0,00001	***
	KSWIAD	-0,768033	0,184942	-4,1528	0,00012	***
Współczynnik determinacji	0,45					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji w 45 % wyjaśniło zmienność liczby pracujących w gospodarce w zależności od zmian globalnych wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe. Zwiększenie wydatków na świadczenia o 1 mln złotych powodowało zmniejszenie liczby pracujących w gospodarce przeciętnie o 760 osób. Oznacza to, że globalna kwota wydatków przyczynia się do redukcji zatrudnienia. Parametry przy zmiennej objaśniającej sugerują, że kwota wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe znacznie słabiej wpływa na zmniejszenie zatrudnienia niż przyrost liczby świadczeniobiorców. Wynika to z faktu, że w przypadku wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe wartość bezwzględna parametru jest mniejsza od jedności (0,76), natomiast w równaniu oszacowanym z liczbą świadczeniobiorców jako zmienną objaśniającą wynosi 1,7.

Kolejnym krokiem analizy będzie oszacowanie równania regresji dla zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.



Tabela 30

**Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a opóźnioną wielkością wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienne niezależne	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PRAC	Const	11632,2	750,838	15,4923	<0,00001	***
	KSWIAD-4	-0,960264	0,216638	-4,4326	0,00006	***
Współczynnik determinacji	0,53					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie, podobnie jak w przypadku opóźnionej liczby świadczeniobiorców charakteryzuje się wyższym współczynnikiem determinacji niż równanie nie uwzględniające opóźnień. Współczynnik determinacji wynosi 0,53 co oznacza, że model wyjaśnił 53 % zmienności liczby pracujących w zależności od wielkości wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe.

Przeprowadzone analizy pozwalają na wnioskowanie, że instrumenty polityki dochodowej bazujące na przyznawaniu świadczeń z systemu emerytalno-rentowego w poważny sposób przyczyniały się do ograniczania zatrudnienia. Z punktu widzenia polityki ekonomicznej pojawia się jednak ważne pytanie. Czy polityka dochodowa opierająca się na przyznawaniu wczesnych emerytur przyczyniała się do ograniczania bezrobocia. Regulowanie wielkości podaży pracy za pomocą tego narzędzia polityki dochodowej praktykowano od lat 80. XX wieku. Oszacowane równanie regresji pomiędzy liczbą świadczeniobiorców a liczbą bezrobotnych przedstawiono w tabeli 31.

Tabela 31

**Równanie regresji pomiędzy liczbą bezrobotnych a liczbą świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
BEZ	Const	6726,05	3928,25	1,7122	0,09318	*
	DSWIAD	-0,562206	0,529066	-1,0626	0,29316	
Współczynnik determinacji	0,02					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równie regresji sugeruje, że liczba świadczeniobiorców nie ma żadnego wpływu na zmniejszenie liczby bezrobotnych. Świadczy o tym zarówno współczynnik determinacji bliski zera oraz statystyczna nieistotność zmiennej objaśniającej. W dalszej kolejności oszacowano analogiczne równanie dla zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.

**Tabela 32**

**Równanie regresji pomiędzy liczbą bezrobotnych a opóźnioną liczbą świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p
BEZ	Const	-1649,57	4065,14	-0,4058	0,68674
	DSWIAD-4	0,563163	0,551222	1,0217	0,31217
Współczynnik determinacji	0,03				

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie regresji oszacowane dla opóźnionej liczby świadczeniobiorców charakteryzuje się zarówno słabym dopasowaniem do danych empirycznych jak i nieistotnością zmiennej objaśniającej. Uwzględniając wyniki otrzymane z pierwszej estymacji pozwala to wnioskować o nieskuteczności instrumentu polityki dochodowej jakim są wydatki emerytalno-rentowe na ograniczanie bezrobocia.

Przeprowadzone analizy skłaniają do sformułowania kilku wniosków dotyczących wpływu wymienionych wielkości na wielkość zatrudnienia i bezrobocia.

Pierwszą nasuwającą się konkluzją jest możliwy brak efektów stosowanych narzędzi polityki dochodowej na ograniczanie bezrobocia. Jest to szczególnie widoczne przy ocenie relacji pomiędzy liczbą świadczeniobiorców i liczbą bezrobotnych. Modele, w których do wyjaśnienia zmian bezrobocia wykorzystano liczbę świadczeniobiorców charakteryzują się bardzo niskim współczynnikiem determinacji  $R^2$ , który oscyluje wokół 0. Ponadto zmienna objaśniająca jest statystycznie nieistotna.

Drugi wniosek jaki można sformułować, to możliwość istnienia wpływu instrumentu polityki dochodowej, jakim są świadczenia emerytalno-rentowe, na redukcję podaży pracy. Odnosi się to do modeli wyjaśniających zatrudnienie, w których jako zmienną

objaśniającą wykorzystano liczbę świadczeniobiorców, jak i tych, w których użyto kwoty wydatków na świadczenia. Obydwie kategorie miały negatywny wpływ na globalne zatrudnienie. Sugerują to ujemne wartości współczynników kierunkowych, wynoszące -1,7 w równaniu uwzględniającym liczbę świadczeniobiorców oraz -8,8 w przypadku równania z opóźnionym wskaźnikiem liczby świadczeniobiorców. Wydaje się, że znacznie silniejszy spadek zatrudnienia powodowały świadczenia przyznane w okresie późniejszym niż bieżące. Wynika to z wyższej wartości współczynnika kierunkowego oraz lepszego dopasowania modelu uwzględniającego opóźnienia czasowe ( $R^2=0,51$  wobec 0,21 dla modelu bez opóźnień)

Kolejnym elementem analizy będzie ocena wpływu wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe na zmiany PKB.

**Tabela 33**

**Parametry równania regresji pomiędzy PKB a wydatkami na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PKB	Const	-9750,69	4945,46	-1,9716	0,05388	*
	KSWIAD	30,1326	1,41454	21,3021	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,94					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji sugeruje, że rosnąca kwota wydatków na świadczenia przyczyniała się do zwiększania PKB, co wydaje się być trudne do uzasadnienia z ekonomicznego punktu widzenia. Zależność tę należałoby jednak

interpretować w inny sposób . Pokazuje ona raczej , że wzrost PKB jest w dużym stopniu konsumowany przez rosnące wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe . Konsekwencją takiej sytuacji jest przede wszystkim ograniczanie potencjalnych możliwości inwestycyjnych sektora publicznego. Kolejne równanie zostało oszacowane dla zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.

**Tabela 34**

**Parametry równania regresji pomiędzy PKB a opóźnionymi wydatkami na świadczenia emerytalno rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PKB	Const	-11338,4	6752,2	-1,6792	0,09948	*
	KSWIAD-4	31,5717	1,94178	16,2592	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,92					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równie regresji charakteryzuje się bardzo podobnymi wartościami zarówno współczynnika kierunkowego jak współczynnika determinacji. Potwierdza to wnioski dotyczące związków pomiędzy PKB a kwotą wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe.

Interpretacja otrzymanych wyników skłania do sformułowania konkluzji.

Uwzględniając zastrzeżenia wymienione poprzednio można wnioskować, że rosnąca kwota wydatków na świadczenia nie powodowała spowolnienia wzrostu gospodarczego. Pozwala to również stwierdzić, że w badanym okresie gospodarka polska miała możliwości pozwalające na sfinansowanie rosnącej kwoty świadczeń. Kolejnym elementem analizy będzie ocena wpływu podatków dochodowych na rynek pracy oraz wzrost gospodarczy. W pierwszej kolejności oceniony zostanie wpływ dochodów z podatku PIT na sytuację na rynku pracy. Pierwsze oszacowane równanie dotyczy wpływu zmian dochodów z podatku PIT na bezrobocie. Parametry równania przedstawiono w tabeli 35.

**Tabela 35**

**Parametry równania regresji pomiędzy wskaźnikiem bezrobocia a dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
BEZ	Const	3707,17	298,051	12,4381	<0,00001	***
	DPIT	-0,319805	0,0829931	-3,8534	0,00034	***
Współczynnik determinacji	0,41					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie wyjaśniło zmienność liczby bezrobotnych w zależności od dochodów z podatku PIT w 41 %. Wzrost dochodów z PIT powodował spadek bezrobocia. Estymowane równanie należy jednak analizować w kontekście wcześniejszych obliczeń, a zwłaszcza zależności odwrotnej (tabela 23). Istotny jest fakt, że przy podobnym stopniu dopasowania modelu dochody z PIT spadają znacznie silniej w odpowiedzi na wzrost bezrobocia, niż bezrobocie reaguje na wzrost dochodów z PIT. Kolejnym krokiem jest zbadanie zależności uwzględniającej opóźnienie dochodów z PIT o 4 kwartały.

**Tabela 36**

**Parametry równania regresji pomiędzy wskaźnikiem bezrobocia a opóźnionymi dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
BEZ	Const	3790,81	273,625	13,8540	<0,00001	***
	DPIT-4	-0,346102	0,0633683	-5,4618	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,48					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie pokazuje, że dochody budżetu państwa opóźnione o 4 kwartały przyczyniały się do ograniczenia bezrobocia. W kontekście wcześniejszych rozważań należy jednak uznać, że to liczba bezrobotnych ma istotniejszy wpływ na wielkość dochodów z PIT niż dochody z PIT na ograniczanie

bezrobocia.

Kolejnym krokiem będzie zbadanie jak dochody z podatku PIT wpływały na wielkość zatrudnienia. Oszacowane równanie przedstawiono w tabeli 37.

**Tabela 37**  
**Parametry równania regresji pomiędzy liczbą pracujących a dochodami**  
**budżetu państwa z tytułu podatku PIT**  
**w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PRAC	Const	6517,85	223,055	29,2209	<0,00001	***
	DPIT	0,466067	0,0458418	10,1669	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,69					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie regresji w 69 % wyjaśniło zależność pomiędzy wielkością dochodów z podatku PIT a wielkością zatrudnienia. Podobnie jak w przypadku liczby bezrobotnych, siła wpływu dochodów z PIT na zatrudnienie jest znacznie słabsza niż relacja odwrotna (zob. tabela 21). Świadczy o tym wartość współczynnika kierunkowego, która w przypadku analizowanej relacji wynosi 0,46 wobec 1,49 dla równania, w którym dochody z podatku PIT wyjaśniano a pomocą liczby zatrudnionych. Kolejnym krokiem jest oszacowanie równania uwzględniającego opóźnienie dochodów z PIT o 4 kwartały.

**Tabela 38**  
**Parametry równania regresji pomiędzy liczbą pracujących a opóźnionymi**  
**dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT**  
**w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PRAC	Const	6353,87	137,449	46,2272	<0,00001	***
	DPIT-4	0,498817	0,0306539	16,2726	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,89					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Wyestymowane równanie w niemal 90% wyjaśniło zmienność zatrudnienia w zależności od dochodów budżetu państwa. Należy jednak uwzględnić fakt, że podobnie jak w przypadku bezrobocia, to zatrudnienie będzie determinowało dochody z PIT a nie odwrotnie.

Formułowanie wniosków na podstawie otrzymanych wyników wymaga dużej ostrożności, wynikającej z faktu, że w badanym okresie zmiany dochodów podatkowych wynikały głównie z fluktuacji zatrudnienia, a nie ze zmian stawek podatkowych. Uwzględniając fakt, że podatek dochodowy ma stosunkowo niewielki, malejący udział w dochodach budżetowych (zob. tabela 13) wydaje się, iż wahania dochodów z PIT nie mogą być traktowane jako mające istotny wpływ na sytuację na rynku pracy. Oszacowane równania sugerują silniejsze związki pomiędzy dochodami z PIT a wielkością zatrudnienia niż bezrobociem. Mogą o tym świadczyć wyższe współczynniki determinacji, wynoszące odpowiednio 0,69 i 0,89 dla modelu wyjaśniającego zatrudnienie wobec 0,41 i 0,48 dla modelu opisującego bezrobocie.

Kolejnym krokiem będzie ocena wpływu podatku PIT na wzrost gospodarczy. Równanie regresji przedstawiono w tabeli 39.

**Tabela 39**

**Parametry równania regresji pomiędzy PKB a dochodami budżetu państwa z podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PKB	const	126527	6389,33	19,8029	<0,00001	***
	DPIT	-7,13446	1,49083	-4,7856	0,00002	***
Współczynnik determinacji	0,27					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie charakteryzuje się bardzo niskim współczynnikiem determinacji. Sugeruje również, że dochody z podatku PIT powodowały spadek PKB. W świetle wcześniejszych analiz taka interpretacja wydaje się być błędna. Ujemna wartość współczynnika kierunkowego wynika z tego, że w badanym okresie PKB cały czas rósł, co przy spadku zatrudnienia i wzroście bezrobocia powodowało spadek

dochodów z podatku PIT. Tak więc prosta interpretacja otrzymanego równania może prowadzić do błędnych wniosków. Kolejnym krokiem analizy będzie oszacowanie zależności pomiędzy PKB a opóźnionymi dochodami z PIT.

**Tabela 40**

**Parametry równania regresji pomiędzy PKB a opóźnionymi dochodami budżetu państwa z podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PKB	Const	131867	6935,49	19,0134	<0,00001	***
	DPIT-4	-7,83858	1,45219	-5,3978	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,31					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Podobnie jak w przypadku poprzedniego równania wyniki regresji należy interpretować z dużą ostrożnością. Wnioski dotyczące wpływu dochodów z PIT na PKB są analogiczne jak w przypadku poprzedniego oszacowania.

Ostateczne konkluzje jakie można wyciągnąć na podstawie analizy relacji pomiędzy dochodami z PIT a wielkością PKB są niejednoznaczne. Prosta interpretacja ujemnych współczynników kierunkowych w obydwu równaniach, oscylujących wokół -7 mogłaby sugerować, że obniżanie dochodów z PIT powoduje wzrost gospodarczy. Można by zatem wysnuć wniosek, że obniżka podatków PIT powoduje wzrost gospodarczy. Takie rozumowanie wydają się jednak być błędne, ze względu na fakt, że jak już zauważono wcześniej, dochody z PIT w analizowanym okresie malały głównie ze względu na spadek zatrudnienia. Dodatkowym elementem, który przemawia za traktowaniem otrzymanych wyników z rezerwą są niskie współczynniki determinacji, które wynoszą w obu równaniach 0,30.

Ostatnim elementem analizy będzie zbadanie relacji pomiędzy dochodami z CIT a PKB. Dane zawarto w tabeli 41.

**Tabela 41**

**Parametry równania regresji pomiędzy PKB a dochodami budżetu państwa z podatku CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
PKB	const	67391	3658,88	18,4184	<0,00001	***



	DCIT	8,46779	0,876723	9,6585	<0,00001	***
<i>Współczynnik determinacji</i>	0,63					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie pokazuje dobre dopasowanie modelu do danych empirycznych. Wysoka wartość współczynnika kierunkowego przy zmiennej objaśniającej sugeruje silną zależność pomiędzy dochodami z CIT a wzrostem gospodarczym. Podobnie jak w przypadku podatku PIT otrzymany wynik należy interpretować z ostrożnością. Wydaje się on potwierdzać wcześniejsze wnioski i sugeruje, że podatek CIT był stabilnym źródłem dochodów budżetu, które podlegało znacznie mniejszym fluktuacjom niż dochody z PIT. Analizę dopełnia równanie regresji dla zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.

**Tabela 42**

**Parametry równania regresji pomiędzy PKB a opóźnionymi dochodami budżetu państwa z podatku CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

<i>Zmienna zależna</i>	<i>Zmienna niezależna</i>	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>	<i>t-Studenta</i>	<i>wartość p</i>	
PKB	const	70524,4	5092,94	13,8475	<0,00001	***
	DCIT-4	8,62291	1,32136	6,5258	<0,00001	***
<i>Współczynnik determinacji</i>	0,46					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie ma gorsze dopasowanie do danych empirycznych niż poprzednie (współczynnik determinacji wynosi 0,46 wobec 0,63). Obliczone parametry należy interpretować podobnie jak w przypadku wcześniejszych wyników.

W świetle wcześniejszych ustaleń analizę roli podatku CIT w systemie polityki dochodowej można zakończyć na etapie oceny związku pomiędzy dochodami z CIT a PKB, ponieważ badanie struktury oddziaływania podatku CIT na zatrudnienie

wyduje się być nieistotne. Wynika to ze specyfiki gospodarki polskiej, w której większość zatrudnienia jest generowana przez małe i średnie przedsiębiorstwa, które w większości nie posiadają osobowości prawnej i co się z tym wiąże nie podlegają opodatkowaniu tym podatkiem.

Przeprowadzone w tej części pracy analizy pozwalają na sformułowanie kilku wniosków, odnośnie wpływu instrumentów polityki dochodowej na sytuację na rynku pracy i wzrost gospodarczy.

Pierwszym z nich jest istotny wpływ świadczeń emerytalno-rentowych na ograniczanie zatrudnienia, zarówno, jeżeli chodzi o liczbę świadczeniobiorców jaki i kwotę wydatków na świadczenia. Konsekwencją takiego stanu jest redukcja ilości osób płacących podatki i składki do systemu ubezpieczeń społecznych.

Jednocześnie rosnąca liczba świadczeniobiorców powoduje konieczność zapewnienia dodatkowych środków finansowych, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania systemu emerytalno-rentowego.

Znacznie trudniejsze jest sformułowanie konkluzji dotyczących oddziaływania podatków dochodowych. Przeprowadzone analizy sugerują, że podatek dochodowy od osób fizycznych nie miał istotnego wpływu na sytuację w zakresie zatrudnienia ani wzrostu gospodarczego, co wynika z właściwości oszacowanych równań.

Dodatkowo należy uwzględnić fakt, że w badanym okresie znacznie spadło zatrudnienie, co ma niebagatelny wpływ na wielkość dochodów budżetu, uzyskiwanych z tego tytułu.

Dochody z podatku CIT, w przeciwieństwie do dochodów z podatku od dochodów osobistych, nie podlegały tak silnym wahaniom i można zaobserwować stabilny, dodatni związek pomiędzy dochodami z CIT a wielkością PKB. W przypadku tego podatku wydaje się, że podjęta decyzja o stopniowym redukowaniu obciążeń przedsiębiorstw była słuszną, gdyż przyczyniła się do zwiększania dochodów budżetu.

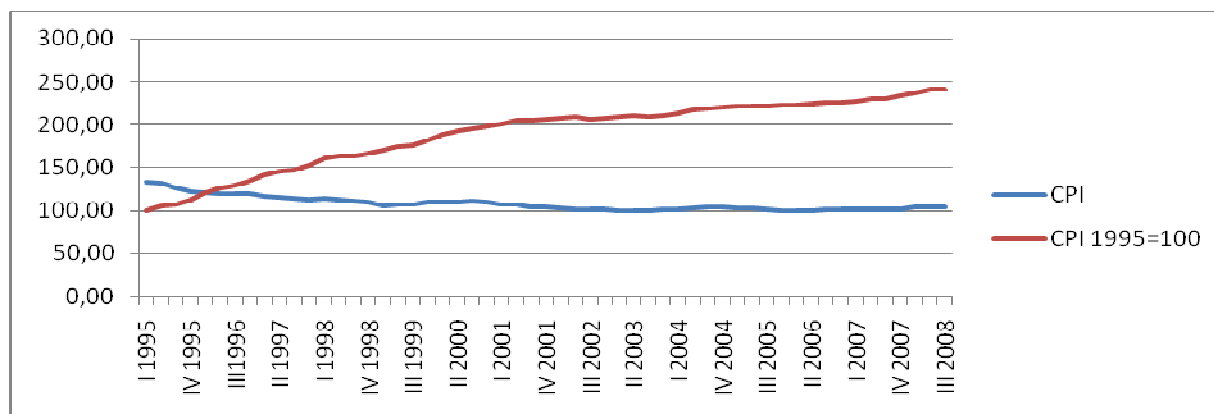
#### **4.2. Analiza wpływu instrumentów polityki dochodowej na procesy inflacyjne i deficyt budżetowy**

W punkcie tym zostanie przedstawiona analiza wpływu oddziaływania wybranych instrumentów polityki dochodowej na procesy inflacyjne i deficyt budżetowy.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych obliczeń za okres bazowy przyjęto I kwartał 1995 roku. Zmiany stopy wzrostu cen przedstawiono na wykresie 53.

### Wykres 53

#### Kwartalna dynamika zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (poprzedni kwartał=100, I kwartał 1995=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa, różne roczniki

W badanym okresie zaobserwowano spadek, a następnie stabilizację stopy inflacji. Z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy istotne wydaje się zbadanie relacji pomiędzy wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce polskiej a dynamiką procesów inflacyjnych. Równanie regresji opisujące tę relację przedstawione jest w tabeli 43.

Tabela 43

#### Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a wynagrodzeniem brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	127,143	2,2993	55,2964	<0,00001	***
	WYN	-0,0103625	0,00114866	-9,0214	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,85					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie obliczeń zawartych w tabeli można stwierdzić, że stopa wzrostu wynagrodzeń nie miała istotnego wpływu na tempo wzrostu cen. Wartość parametru przy zmiennej objaśniającej ma ujemną wartość, co sugeruje, że wzrost płac przyczyniał się do ograniczania procesów inflacyjnych. Pozornie wydaje się to trudne do uzasadnienia, wzrost wynagrodzeń powinien raczej prowadzić do nasilania

procesów inflacyjnych. Należy jednak uwzględnić fakt, że gospodarka polska w całym analizowanym okresie charakteryzowała się rosnącą wydajnością pracy. Kolejnym etapem analizy było uwzględnienie zmiennej objaśniającej opóźnionej o 4 kwartały.

**Tabela 44**

**Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionym wynagrodzeniem brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	120,79	1,25374	96,3441	<0,00001	***
	WYN-4	-0,007929	-0,000640347	-12,3824	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,76					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji dla opóźnionego o 4 kwartały potwierdza zaobserwowany wcześniej ujemny wpływ wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej na procesy inflacyjne. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia był połączony ze spadkiem stopy inflacji. Taką interpretację sugeruje ujemna wartość współczynnika kierunkowego oraz relatywnie dobre dopasowanie modelu do danych empirycznych.

Dla polityki dochodowej w aspekcie działań stabilizacyjnych jest to bardzo istotna informacja. Przyjmując, że procesy inflacyjne nie zależą od stopy wzrostu wynagrodzeń, stosowanie tej polityki w celu ograniczania inflacji wydaje się być niecelowe. Oznacza to również, że przyczyn inflacji należy poszukiwać poza wzrostem płac.

Kolejną zmienną poddaną analizie są zmiany pomiędzy wielkością dochodów z podatku PIT a stopą zmian cen. Parametry równania regresji są przedstawione w tabeli 45.

**Tabela 45**

**Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a dochodami z PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	109,887	7,95608	13,8117	<0,00001	***
	DPIT	-0,000371281	0,00112857	-0,3290	0,74357	

Współczynnik determinacji	0,003
---------------------------	-------

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji pokazuje, że dynamika dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych nie miała w badanym okresie żadnego, istotnego wpływu na procesy inflacyjne. Wynika to z bardzo niskiego współczynnika determinacji (bliskiego 0) oraz statystycznej nieistotności zmiennej objaśniającej. Sugeruje to, że podatek dochodowy od osób fizycznych nie może być traktowany jako efektywne narzędzie kształtowania procesów inflacyjnych w gospodarce polskiej.

Kolejnym krokiem analizy będzie zbadanie wpływu dochodów z tytułu podatku PIT na procesy inflacyjne, uwzględniające opóźnienie o 4 kwartały.

**Tabela 46**

**Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionymi dochodami z PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	101,589	6,31895	16,0770	<0,00001	***
	DPIT-4	0,000684541	0,00088118	0,7768	0,44131	
Współczynnik determinacji	0,01					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Parametry równania regresji oszacowanego dla opóźnionej o 4 kwartały zmiennej objaśniającej są potwierdzeniem wniosków sformułowanych w przypadku równania oszacowanego bez uwzględnienia opóźnień i sugerują brak związku dochodów z PIT ze stopą inflacji. Za taką interpretacją przemawia zarówno znikoma wartość współczynnika kierunkowego jak i nieistotność zmiennej objaśniającej.

Otrzymane wyniki pozwalają wysunąć wniosek, że również podatek dochodowy nie miał istotnego wpływu na procesy inflacyjne. Wydaje się to być logiczne, zwłaszcza, jeśli uwzględni się wyniki otrzymane dla przeciętnego wynagrodzenia, które również nie powodowało powstawania napięć inflacyjnych.

Logicznym uzupełnieniem analiz będzie ocena związku pomiędzy dochodami z CIT a procesami inflacyjnymi.

**Tabela 47**

**Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a dochodami z CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	117,999	2,66441	44,2872	<0,00001	***
	CIT	-0,00250607	0,000625325	-4,0076	0,00019	***
Współczynnik determinacji	0,22					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie regresji pomiędzy dochodami budżetu państwa z tytułu podatku CIT a dynamiką procesów inflacyjnych sugeruje, iż nie istniał między nimi istotny związek przyczynowo-skutkowy. Wynika to z niskiego współczynnika determinacji, wynoszącego zaledwie 0,22. Dodatkowym argumentem przemawiającym za taką interpretacją jest bardzo niska, ujemna wartość parametru przy zmiennej objaśniającej.

Kolejnym krokiem będzie ocena związku pomiędzy procesami inflacyjnymi a opóźnionymi dochodami z podatku CIT.

**Tabela 48**

**Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionymi dochodami z CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	125,584	6,11777	20,5277	<0,00001	***
	CIT-4	-0,00535482	0,0016202	-3,3050	0,00187	***
Współczynnik determinacji	0,42					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie pozwala potwierdzić wnioski sformułowane przy wcześniejszych obliczeniach. Również w tym przypadku występuje bardzo niski ujemny współczynnik kierunkowy. Zmiany dochodów podatkowych miały słaby, negatywny wpływ na stopę inflacji. Oszacowane równania opisujące relacje

między inflacją a dochodami z podatku CIT pozwalają sformułować konkluzję, zgodnie z którą zmiany dochodów z podatku CIT nie powodowały wzrostu cen. Kolejnym zagadnieniem jest wpływ świadczeń emerytalno-rentowych na procesy inflacyjne. Równanie regresji opisujące tę relację przedstawia tabela 49.

**Tabela 49**

**Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a wydatkami emerytalno-rentowymi w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	128,626	2,61319	49,2218	<0,00001	***
	KSWIAD	-0,0029647	0,000366443	-8,0905	<0,00001	***
Współczynnik determinacji	0,81					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie regresji pokazuje, że kwota wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe nie powodowała powstawania napięć inflacyjnych. Brak negatywnych skutków w zakresie stabilności cen można w tym przypadku wytłumaczyć stale rosnącą wydajnością pracy, która pozwalała na bezinflacyjne finansowanie wzrostu wydatków na świadczenia.

Kolejnym elementem analizy będzie oszacowanie równania pomiędzy stopą inflacji a opóźnioną kwotą wydatków na świadczenia.

**Tabela 50**

**Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionymi wydatkami emerytalno-rentowymi w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna zależna	Zmienna niezależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
CPI	Const	122,831	2,41428	50,8767	<0,00001	***
	KSWIAD-4	-0,00240412	0,000344666	-6,9752	<0,00001	***

Współczynnik determinacji	0,76
---------------------------	------

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie uwzględniające opóźnioną wielkość wydatków na świadczenia potwierdza, że wydatki te nie przyczyniały się do nasilania procesów inflacyjnych. Podobnie jak w poprzednim modelu oszacowany współczynnik kierunkowy ma ujemną wartość.

Jest to dodatkowym potwierdzeniem konkluzji sformułowanych w odniesieniu do bieżących wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe.

Podsumowując tę część rozważań można wysunąć jeden generalny wniosek. Biorąc pod uwagę fakt, że równania regresji dla wszystkich uwzględnionych wielkości ekonomicznych charakteryzowały się ujemnymi współczynnikami kierunkowymi oraz dodatkowo, w przypadku równania uwzględniającego dochody z PIT, nieistotną zmienną objaśniającą można wysunąć konkluzję, że ich zmiany nie powodowały powstawania napięć inflacyjnych.

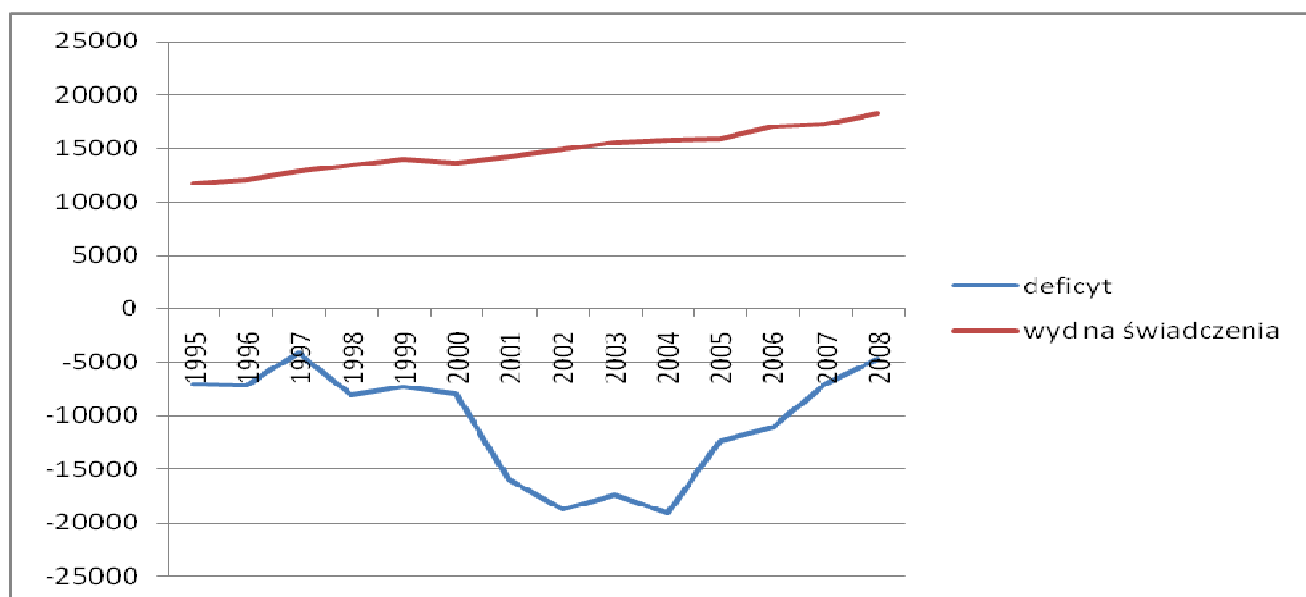
Kolejnym elementem badań będzie ocena wpływu globalnych wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe na deficyt budżetowy. Wydatki te wraz z wielkością deficytu budżetowego przedstawia wykres 54.

#### Wykres 54

**Deficyt budżetowy i wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w mln**



## PLN



Źródło: opracowanie własne

W przeciwieństwie do pozostałych obliczeń przeprowadzonych w niniejszej rozprawie analiza dotycząca relacji pomiędzy deficytem budżetowym a kwotą wydatków na świadczenia została wykonana dla danych rocznych. Wielkość deficytu oraz globalną kwotę przedstawiono na wykresie. Wyraźnie widać na nim wahania wielkości deficytu budżetowego i stale rosnącą kwotę wydatków na świadczenia. Pobieżna analiza wykresu sugeruje brak istotnego związku pomiędzy kwotą wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe a wielkością deficytu budżetowego.

W celu pełniejszej weryfikacji tej obserwacji oszacowano również równanie regresji. Parametry równania pomiędzy wydatkami na świadczenia emerytalno-rentowe a deficytem budżetowym znajdują się w tabeli 51.

**Tabela 51**

**Parametry równania regresji między deficytem budżetowym a wielkością wydatków na świadczenia w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna niezależna	Zmienna zależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p
Def	Const	-7964,29	11104,5	-0,7172	0,48819
	KSWIAD	1,31646	0,822047	1,6014	0,13758
Współczynnik determinacji	0,20				

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie analizy oszacowanych parametrów równania regresji nie można objaśniać zmian w wielkości deficytu budżetowego jedynie zmianami wielkości wydatków na świadczenia. Parametr przy zmiennej objaśniającej sugeruje wprawdzie, iż zwiększanie wydatków na świadczenia powodowało powiększanie niedoboru w finansach państwa, jednak właściwości ekonometryczne równania nie pozwalają sformułować jednoznacznych wniosków. Wskazuje na to zarówno niski współczynnik determinacji jaki i nieistotność zmiennej objaśniającej. Należy jednak uwzględnić fakt, że rosnące wydatki powodowały wypieranie finansowania działalności ogólnopaństwowej (infrastruktura, obrona narodowa, nauka). Ostatnim elementem analizy będzie ocena wpływu dochodów z podatków PIT i CIT na wielkość deficytu budżetowego. Odpowiednie równania regresji przedstawiono w tabelach 52 i 53.

**Tabela 52**

**Parametry równania regresji pomiędzy wielkością deficytu budżetowego a dochodami budżetu z podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna niezależna	Zmienna zależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DEF	const	-21496,9	4407,69	-4,8771	0,00038	***
	DPIT	0,737554	0,225488	3,2709	0,00669	***
Współczynnik determinacji	0,37					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Równanie regresji opisujące relacje pomiędzy dochodami z podatku PIT a wielkością deficytu budżetowego (tabela 52) jest trudne do interpretacji. Sugeruje ono, że wraz ze wzrostem dochodów z podatku PIT rósł deficyt budżetowy. Zatem bezpośrednia interpretacja parametrów równania może prowadzić do wyciągania błędnych wniosków. Prawdopodobnym wyjaśnieniem takiego wyniku jest bardzo krótki szereg czasowy, który nie pozwala na precyzyjne oszacowanie modelu.

Relacja ta charakteryzuje się również niskim współczynnikiem determinacji, który nie przekracza wartości 0,4. Wynikać to może również z fluktuacji dochodów z PIT spowodowanych zmianami zatrudnienia.

Kolejnym elementem będzie ocena oddziaływania na deficyt budżetowy dochodów z podatku CIT.

**Tabela 53** **Parametry**  
**równania regresji pomiędzy wielkością deficytu budżetowego a dochodami budżetu z podatku CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008**

Zmienna niezależna	Zmienna zależna	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
DEF	const	-13987,5	5457,57	-2,5630	0,02487	**
	DCIT	0,217568	0,275385	0,7900	0,44483	
Współczynnik determinacji	0,03					

\*\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 1 %

\*\* oznaczają istotność parametrów przy poziomie istotności 5 %

\* oznacza istotność parametrów przy poziomie istotności 10%

Źródło: opracowanie własne

Oszacowane równanie pokazuje brak związku pomiędzy dochodami z podatku CIT a wielkością deficytu budżetowego. Wskazuje na to zarówno znikoma wartość współczynnika determinacji jak i nieistotność zmiennej objaśniającej.

Otrzymane wyniki zdają się potwierdzać nikłą rolę podatków bezpośrednich w kształtowaniu wielkości pieniężnych oraz słaby wpływ na wielkość deficytu budżetowego. Ich słabość zdaje się wynikać z kilku przyczyn.

W sferze oddziaływania na procesy inflacyjne brak istotnej zależności wydaje się wynikać z rosnącej wydajności pracy. Drugą przyczyną jest spadek zatrudnienia, który powodował ograniczenie liczby osób, które płaciły podatek PIT, co zmniejszało udział tego podatku w oddziaływaniu na wielkości ekonomiczne. Podobna sytuacja w przypadku podatku CIT może być wytłumaczona jego spadającym udziałem w dochodach budżetowych.

Brak związków pomiędzy wielkością deficytu budżetowego a dochodami z podatków bezpośrednich może wynikać z malejącego udziału tych podatków w dochodach budżetu państwa. Przyczyn deficytu należy poszukiwać raczej w strukturze wydatków budżetowych.

## 5. Konsekwencje ekonomiczne i społeczne polityki dochodowej

Przedstawiona analiza empiryczna polityki dochodowej prowadzonej w Polsce w latach 1995-2008 skłania do sformułowania wniosków dotyczących jej konsekwencji dla analizowanych wielkości ekonomicznych.

Pierwszy nasuwający się wniosek to stały wzrost przeciętnego wynagrodzenia oraz wydajności pracy, potwierdzony równaniami trendu o wysokich współczynnikach determinacji, których wartości przekraczały 0,95, a tempo ich wzrostu nie podlegało istotniejszym fluktuacjom. Te pozytywne zmiany nie dotyczyły zatrudnienia, które podlegało znaczącym wahaniom i dla którego równanie trendu było gorzej dopasowane ( $R^2=0,53$ ) i charakteryzowało się ujemnym współczynnikiem kierunkowym .

W zakresie wielkości przeciętnej wysokości świadczenia emerytalno-rentowego również można zaobserwować jego stabilny wzrost ( $R^2=0,95$ ). Liczba świadczeniobiorców również rosła ale równanie trendu charakteryzował niższy współczynnik determinacji niż w przypadku wzrostu przeciętnego świadczenia (0,7).

Badania pokazały również silną zależność liniową pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem a świadczeniem potwierdzoną wysoką wartością współczynnika korelacji ( $r=0,9$ ).

W zakresie roli podatków dochodowych w systemie polityki dochodowej należy przede wszystkim zaakcentować ich malejący udział w dochodach budżetowych, szczególnie w przypadku podatku PIT, którego udział spadł w analizowanym okresie z 28 % w 1995 do 12% w 2008 roku. Podatek CIT miał natomiast względnie stały udział oscylujący wokół 10% .

Kolejną ważną obserwacją jest niestabilność dochodów z PIT w badanym okresie, równanie trendu charakteryzuje się niskim współczynnikiem determinacji ( $<0,36$ ) oraz ujemnym współczynnikiem kierunkowym. Jest to negatywne zjawisko zwłaszcza, jeśli porówna się je z trendem zmian wydatków emerytalno-rentowych, który sugerował ich stały wzrost i był dobrze dopasowany do danych empirycznych ( $R^2=0,96$ ).

Przeprowadzone badania sugerują brak istnienia związku pomiędzy wielkością PKB a dochodami podatku PIT, co sugerują bardzo niskie współczynniki determinacji w oszacowanych równaniach, które nie przekraczają 0,3, dodatkowo współczynniki kierunkowe przy zmiennej objaśniającej jaką jest PKB mają niską

wartość ( $<0,03$ ) . Pozwala to sądzić, że wzrost PKB nie prowadzi do automatycznego zwiększania dochodów podatkowych.

Podobnie mało istotna wydaje się zależność pomiędzy kwotą wydatków na świadczenia a dochodami z PIT. Wpływ tych zmian również można uznać za niewielki ( $R^2 \sim 0,3$ ), na uwagę zasługuje jednak ujemna wartość współczynnika kierunkowego, która wyraźnie różni się od zera.

Wpływ liczby świadczeniobiorców na dochody z PIT można uznać za istotny jedynie w przypadku opóźnionej liczby świadczeniobiorców. Na taką konkluzję pozwala wartość współczynnika determinacji, która w przypadku zmiennej opóźnionej wynosi 0,60. Ponadto współczynnik kierunkowy był równy -4,54. Sugeruje to istnienie negatywnego wpływu rosnącej liczby świadczeniobiorców na dochody z podatku PIT. Jest to istotna informacja szczególnie, jeśli weźmie się pod uwagę, że zmiany bieżącej liczby pracujących powodowały znacznie słabszy wzrost dochodów (współczynnik kierunkowy 1,49).

Związki pomiędzy zmianami liczby bezrobotnych na dochodami z PIT również nie pozwalają aby uznać je za istotne, gdyż w oszacowanych równaniach współczynnik determinacji nie przekracza 0,4.

Przeprowadzone analizy sugerują znacznie stabilniejsze zmiany dochodów z CIT w zależności od PKB, gdyż współczynniki determinacji oszacowane w jego przypadku oscylują wokół wartości 0,6.

Rozważania dotyczące roli podatków dochodowych nasuwają dwa wnioski. Po pierwsze, wydaje się, że zmiany dochodów z PIT znacznie silniej spadają w odpowiedzi na wzrost liczby świadczeniobiorców niż rosną wraz ze wzrostem zatrudnienia. Po drugie, wzrost gospodarczy nie gwarantuje automatycznego wzrostu dochodów podatkowych z podatków bezpośrednich.

Kolejnym krokiem jest sformułowanie wniosków dotyczących wpływu zmian dochodów z PIT i CIT na sytuację na rynku pracy i wzrost gospodarczy.

Przeprowadzone analizy sugerują istnienie negatywnego wpływu liczby świadczeniobiorców oraz kwoty wydatków na świadczenia na zatrudnienie w gospodarce polskiej. Co ciekawe zależność tę można uznać za istotną w przypadku modeli, w których do wyjaśnienia zmian liczby pracujących wykorzystano kwotę wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe oraz liczbę świadczeniobiorców, opóźnione o 4 kwartały. W tym przypadku współczynniki determinacji można uznać za istotne (0,51 dla liczby świadczeniobiorców oraz 0,53 dla kwoty świadczeń).

Liczba pracujących znacznie silniej spadała w odpowiedzi na wzrost liczby świadczeniobiorców niż w odpowiedzi na wzrost kwoty wydatków, a świadczą o tym współczynniki kierunkowe wynoszące odpowiednio -8,8 i -0,96.

Interpretacja tego zjawiska wymaga porównania o z oddziaływaniem instrumentu polityki dochodowej jakim są świadczenia emerytalno-rentowe na wielkość bezrobocia. Równania regresji wyjaśniające zmiany bezrobocia za pomocą liczby świadczeniobiorców charakteryzowały się zarówno niskim współczynnikiem determinacji, bliskim 0 i statystycznie nieistotną zmienną objaśniającą. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że polityka dochodowa prowadzona w Polsce nie przyczyniała się do ograniczania bezrobocia, a jej efektem był jedynie rosnąca liczba emerytów .

Konkluzja ta wydaje się potwierdzać spotykaną w literaturze przedmiotu opinię, że „cele restrukturyzacyjne i polityczne realizowano kosztem zatrudnienia; dezaktywacji różnych grup zawodowych”.<sup>207</sup>

Przedstawione obliczenia i wyciągnięte na ich podstawie wnioski zdają się potwierdzać omówione w literaturze negatywne zjawiska polegające na dezaktywacji zawodowej wielu osób. Na problem ten nakłada się zagadnienie bezrobocia. W czwartym rozdziale, w którym szczegółowo omówiono instrumenty polityki dochodowej w Polsce zaznaczono, że system emerytalno-rentowy służył kształtowaniu sytuacji na rynku pracy. W latach 80. XX wieku przyznawanie wcześniejszych emerytur traktowano jako m.in. narzędzie mające zagwarantować zatrudnienie dla młodych osób, wchodzących na rynek pracy. Przeprowadzone analizy pokazują, że powiększanie liczby emerytów nie miało żadnego wpływu na ograniczanie bezrobocia. Z tego punktu widzenia politykę tę można uznać za nieefektywną. Jednak z drugiej strony trudno przewidzieć jaki byłby status materialny wielu osób, które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury w sytuacji pozbawienia ich tego przywileju.<sup>208</sup>

Badania innych autorów również pozwalają stwierdzić, że polityka dochodowa przyczyniała się do deformacji rynku pracy. Opierając się na danych można

---

<sup>207</sup> S. Golinowska, Potrzeba zmiany paradygmatu polityki społecznej w Polsce: od ochrony socjalnej do wspierania aktywności. Warunki i możliwości, [w:] Aktywizująca polityka społeczna, red. J. Orczyk, M. Żukowski, AE Poznań 2007, s.43.

<sup>208</sup> W przypadku rent i zasiłków przedemerytalnych wpłacanych z funduszu pracy można nawet stwierdzić, że przyczyniały się one do kreacji bezrobocia. Zob. W. Jarmołowicz, B. Woźniak, Bezrobocie nierównowagi a polityka państwa wobec rynku pracy, [w:] Funkcjonowanie gospodarki rynkowej w Polsce, red. W. Jarmołowicz, AE Poznań 2005, s. 35.

stwierdzić, że tylko w latach 2001-2005 spośród 570 tys. nowo przyznanych emerytur z FUS aż 80 % stanowiły świadczenia przyznane osobom, które nie osiągnęły pełnego wieku emerytalnego.<sup>209</sup> Efektem takiej polityki jest sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który ostatnią nadwyżkę zanotował w 1987 roku, natomiast w okresie późniejszym występował stale rosnący deficyt<sup>210</sup>.

Bardzo trudno sformułować jednoznaczne wnioski dotyczące wpływu kwoty wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe na wzrost gospodarczy. Prosta interpretacja równań regresji może prowadzić do konkluzji, że wzrost wydatków na świadczenia powodował zwiększanie się PKB, zwłaszcza, że charakteryzują się one dobrym dopasowaniem do danych empirycznych ( $R^2 > 0,9$ ), statystyczną istotnością zmiennej objaśniającej i wysokimi wartościami współczynnika kierunkowego (~30). Wydaje jednak, że zależność tę należy interpretować inaczej. To wzrost PKB pozwalał na finansowanie rosnącej kwoty świadczeń. Otwarte pozostaje jednak pytanie o koszty alternatywne takiego rozwiązania (np. utracone możliwości inwestycji publicznych czy finansowania nauki). Może to również stanowić problem z punktu widzenia deficytu budżetowego.

Interpretacja otrzymanych wyników dotyczących oddziaływania dochodów podatkowych na wielkość zatrudnienia i bezrobocia jest niejednoznaczna. W przypadku zmiennej jaką jest bezrobocie wzrost dochodów z PIT powodował jego spadek. Jednak zależność należy traktować raczej w sposób odwrotny. Podobnie należy postąpić w przypadku zależności pomiędzy dochodami z PIT a wielkością zatrudnienia.

Ocena regresji pomiędzy wpływem dochodów z PIT a wielkością PKB również jest trudna. Oszacowane równania charakteryzują się niskimi współczynnikami determinacji (oscylującymi wokół 0,31) i ujemną wartością współczynników kierunkowych (~-7). Wydają się one potwierdzać sformułowaną wcześniej konkluzję, że wzrost PKB nie gwarantuje powiększania dochodów z PIT.

Oszacowania analogicznej zależności dla podatku CIT charakteryzują się lepszym dopasowaniem oraz dodatnimi współczynnikami kierunkowymi. Szczególnie w przypadku bieżącego wpływu dochodów z CIT na wielkość PKB ( $R^2 = 0,63$ ,

---

<sup>209</sup> J. Adamiak, B. Kołosowska, Reforma systemu emerytalnego w Polsce-Założenia i stan obecny, [w:] Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc KUL, Lublin 2009, s.22-23.

<sup>210</sup> T. Sowiński, Finanse ubezpieczeń społecznych w procesie naprawy finansów publicznych, [w:] Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc KUL, Lublin 2009, s. 416.

współczynnik kierunkowy 8,46 ) można wysunąć wniosek, że dochody podatkowe od osób prawnych są silniej związane z wielkością PKB.

Ocena wpływu poszczególnych instrumentów polityki dochodowej na procesy inflacyjne w odniesieniu do badanych wielkości, tj. przeciętnego wynagrodzenia brutto, dochodów budżetu z PIT i CIT oraz kwoty wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe pozwalają wysunąć konkluzję, że wzrost tych kategorii nie powodował nasilania procesów inflacyjnych. W przypadku wielkości jakimi są przeciętne wynagrodzenie oraz kwota świadczeń za taką interpretacją przemawiają względnie wysokie współczynniki determinacji przekraczające 0,75 oraz ujemne współczynniki kierunkowe w modelach, w których wykorzystano te zmienne jako, zmienne objaśniające.

W przypadku dochodów podatkowych (PIT CIT) interpretacja wyników jest nieco trudniejsza, gdyż zbudowane modele charakteryzują się gorszym dopasowaniem do danych empirycznych ( $R^2 < 0,5$ ). Jednak i w tym przypadku ujemne współczynniki kierunkowe przy zmiennych (dochody z PIT I CIT) użytych do wyjaśniania procesów inflacyjnych sugerują, że nie powodowały one nasilania procesów inflacyjnych. Można wysunąć wniosek, że otrzymane wyniki dotyczące wpływu analizowanych instrumentów polityki dochodowej na procesy inflacyjne wynikają m. in. z rosnącej wydajności pracy w gospodarce polskiej.

Ostatnim krokiem jest sformułowanie wniosków dotyczących wpływu badanych instrumentów polityki dochodowej na wielkość deficytu budżetowego. Pobieżna analiza danych dotyczących zmian wydatków na świadczenia sugerowałaby ich silny wpływ na wielkość deficytu budżetowego. Przeprowadzone badania nie pozwalają jednak na jednoznaczne sformułowanie takiego wniosku. Wprawdzie w modelu objaśniającym wielkość deficytu budżetowego za pomocą kwoty wydatków na świadczenia otrzymany współczynnik kierunkowy wynoszący 1,3 oznacza, że wzrost kwoty wydatków przyczynia się do wzrostu deficytu, niemniej jednak niska wartość  $R^2$  (0,2) i nieistotność zmiennej objaśniającej każą podchodzić do interpretacji wyników bardzo ostrożnie. Parametry równań oszacowanych dla PIT i CIT również nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznych wniosków.

Na zakończenie można spróbować sformułować kilka generalnych wniosków. Przeprowadzone analizy sugerują silny, socjalny charakter polityki dochodowej w Polsce z jednej strony oraz nikłe możliwości w zakresie ograniczania procesów inflacyjnych. Wynika to przede wszystkim z braku istotnych związków przyczynowo-



skutkowych pomiędzy procesami inflacyjnymi a zmianami kluczowych wielkości opisujących dochody (przeciętne wynagrodzenie, dochody z PIT oraz CIT).

Przyczyną tego jest przede wszystkim rosnąca wydajność pracy, która pozwalała na bezinflacyjny wzrost przeciętnego wynagrodzenia. Taki stan rzeczy czyni politykę dochodową, traktowaną jako narzędzie stabilizacji cen, zbędną. Twórcy polityki dochodowej wskazywali celowość jej stosowania w sytuacji nadmiernego wzrostu wynagrodzeń. Przeprowadzone analizy pozwalają zakwestionować to stwierdzenie w odniesieniu do gospodarki polskiej.

Drugim aspektem polityki dochodowej, omówionym w części teoretycznej rozprawy, akcentowanym głównie przez polskich autorów, jest osiągnięcie celów społecznych. Z tego punktu widzenia przeprowadzone analizy pokazują, że możliwe jest realizowanie pewnych zadań z tego zakresu. Świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych pozwalały na zagwarantowanie dochodów dużej grupie osób, których stan materialny bez nich niewątpliwie uległby pogorszeniu. Chodzi tu głównie o osoby, które miały możliwość korzystania ze wcześniejszych emerytur. Nie należy jednak zapominać, że prowadzona polityka dochodów pozapłacowych miała negatywny wpływ zarówno na dochody budżetowe jak i na zatrudnienie. Prowadziła ona do ograniczania zasobu siły roboczej i co się z tym wiąże redukowałą dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Wzrost wydatków na świadczenia, połączony ze wzrostem liczby świadczeniobiorców znacząco ograniczał liczbę pracujących. Bardzo istotne jest również to, że wzrost liczby świadczeniobiorców znacznie bardziej uszczuplał dochody budżetu państwa niż wzrost liczby bezrobotnych.

Kolejnym istotnym wnioskiem wypływającym z analizy polityki dochodów jest fakt, że jedynymi wielkościami nie podlegającymi fluktuacjom są: rosnąca liczba świadczeniobiorców i związana z nimi kwota wydatków na świadczenia oraz rosnąca wydajność pracy. Wprawdzie badanie regresji pomiędzy wydatkami na świadczenia a deficytem budżetowym nie potwierdziło istnienia silnego związku przyczynowo-skutkowego między tymi wielkościami, niemniej jednak należy uwzględnić fakt, że kontrola deficytu budżetowego odbywała się kosztem ograniczania wydatków na działalność ogólnopaństwową, taką jak inwestycje infrastrukturalne, wymiar sprawiedliwości czy obrona narodowa.

Świadczenia emerytalno-rentowe są silnie powiązane z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce, co może powodować skłonność do substytuowania dochodów z pracy dochodami ze świadczeń. Jest to tym bardziej istotne, że wielkość zatrudnienia podlegała w badanym okresie znacznym fluktuacjom, które sprawiały, że relatywnie bardzo prawdopodobna była utrata dochodów z pracy. Bardzo wiele osób korzystało z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę bądź rentę. Potwierdza to również, że kluczowym czynnikiem przesądzającym podjęcie decyzji o pobieraniu określonego świadczenia jest nie jego wysokość, ale okres pobierania. Omawiając rolę polityki dochodowej w Polsce w kontekście oddziaływania na wielkości makroekonomiczne należy stwierdzić, że jeżeli obecne trendy się utrzymają, to w perspektywie kilkunastu lat grozi Polsce bardzo poważne ograniczenie możliwości wzrostu gospodarczego, spowodowane koniecznością wypłaty coraz większych kwot na świadczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych. Analizy sugerują również, że polityka dochodowa prowadzona w Polsce w dużej mierze przyczyniała się do konsumowania wzrostu gospodarczego i przeznaczania dużej nadwyżki na finansowanie rosnącej kwoty wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe. Do sformułowania takiego wniosku skłania fakt, że płace i świadczenia emerytalno-rentowe są ze sobą silnie skorelowane. W połączeniu z rosnącą liczbą świadczeniobiorców oznacza to, że świadczenia muszą być sfinansowane kosztem osób aktywnych zawodowo.

## Zakończenie

Przeprowadzone w rozprawie analizy skłaniają do sformułowania kilku konkluzji, zarówno w warstwie teoretycznej jak i empirycznej.

Polityka dochodowa jest pojęciem bardzo szerokim i przez to może powstawać wiele wątpliwości dotyczących definicji. Jest to szczególnie ważne, jeśli uwzględnimy różnice pomiędzy dorobkiem teoretycznym ekonomistów polskich i zagranicznych. Analiza pozwoliła stwierdzić, że teoretyczne koncepcje stworzone przez zachodnich ekonomistów charakteryzują się dwiema głównymi cechami. Po pierwsze, traktują one politykę dochodową jako narzędzie ograniczania inflacji poprzez kontrolę cen i płac. Po drugie, nie uwzględniają one elementów społecznych, co powoduje, że można je odnosić głównie do rozwiniętych gospodarek rynkowych. Podejście prezentowane przez polskich ekonomistów jest dużo szersze, gdyż uwzględnia ono aspekty społeczne polityki dochodowej. Przyjęcie założenia, że polityka dochodowa może mieć nie tylko stricte dyskrecyjny charakter ale również służyć osiągnięciu celów społecznych, ma bardzo poważne konsekwencje dla analizy jej instrumentarium.

Przyjęta w pracy definicja polityki dochodowej pozwala na pełniejsze pokazanie możliwych celów i instrumentów, które służą ich osiągnięciu. W rozprawie przedstawiono i oceniono nie tylko „klasyczne” instrumenty kontroli cen i płac (administracyjne ograniczanie wzrostu, wynagrodzeń, opodatkowanie dochodów, podatki od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń) ale poszerzono analizę o narzędzia służące osiągnięciu celów społecznych, które w teorii są mniej akcentowane. Pozwala to spojrzeć na politykę dochodową poprzez pryzmat np. systemu emerytalno-rentowego, który odgrywa niebagatelną rolę, szczególnie w gospodarkach transformujących się. W rozprawie pokazano, że odgrywa on znacznie szerszą rolę aniżeli tylko instrumentu zapewnienia dochodów na starość. Przy umiejętnym stosowaniu może być narzędziem łagodzącym skutki przemian systemowych.

Logiczną konsekwencją przyjęcia własnej definicji polityki dochodowej był odpowiedni dobór krajów w których stosowano politykę dochodową. Analiza przeprowadzona dla wybranych gospodarek pokazała, że przyjęta definicja dobrze

odzwierciedla dualizm polityki dochodowej. W przedstawionych w pracy państwach politykę tę stosowano zarówno do ograniczania inflacji (USA, Brazylia, Chile, Argentyna, Izrael), jak i do zagwarantowania wysokiego poziomu życia obywatelom (Niemcy i Szwecja).

Wnioski płynące z analizy tej polityki w wybranych krajach nie są jednoznaczne, gdyż jedynie w przypadku Izraela polityka ta pozwoliła na skuteczne organicznie procesów inflacyjnych. W innych krajach trwałe ograniczenie procesów inflacyjnych było nieskuteczne. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że np. w Brazylii i USA fiasko polityki dochodowej było w dużej mierze efektem impulsów inflacyjnych z zagranicy, spowodowanych szokiem na rynku ropy naftowej. Sytuacja ta pokazuje, że polityka dochodowa może mieć ograniczoną skuteczność w gospodarce otwartej. Drugim ważnym wnioskiem wynikającym z analizy wybranych gospodarek jest konieczność istnienia wysokiej kultury prawnej i akceptacji dla celów prowadzonej polityki gospodarczej. Bez tego niemożliwe jest osiągnięcie zakładanych celów stabilizacyjnych.

Osobną kwestią jest ocena polityki dochodowej prowadzonej w Niemczech i Szwecji. Miała ona trwały charakter, wynikający z przyjętego ustroju gospodarczego i jej głównym celem było zagwarantowanie wysokiego poziomu życia obywatelom. Oceniając osiągnięcia Niemiec i Szwecji w tym zakresie należy pamiętać, że kraje te charakteryzowały się obok kultury prawnej wysokim stopniem produktywności, który pozwalał na sfinansowanie hojnych świadczeń. Jest to istotne dla analiz dotyczących gospodarki polskiej, gdyż często za wzór docelowego modelu gospodarczego dla Polski stawiano właśnie te kraje. Akcentowano jednak głównie przywileje socjalne bez głębszych refleksji dotyczących podstaw ekonomicznych gospodarek Niemiec i Szwecji.

Ocena polityki dochodowej prowadzonej w Polsce w okresie transformacji gospodarczej nie jest jednoznaczna, szczególnie, jeśli porówna się jej cele, stosowane instrumenty oraz osiągnięte efekty z polityką stosowaną w krajach o gospodarce rynkowej. Wynika to z wielu złożonych czynników. Pierwszym z nich jest odmienna rola polityki dochodowej jaką pełniła ona w Polsce. W omawianych gospodarkach rynkowych polityka dochodowa miała głównie stabilizacyjny charakter, a jej głównym celem była stabilizacja cen. Była ona skoncentrowana na różnego

rodzaju działaniach administracyjnych, ukierunkowanych na zapobieganie nadmiernemu wzrostowi płac i cen. W Polsce miała ona również służyć osiągnięciu celów społecznych, głównie poprzez zapewnienie dużej części obywateli dostępu do świadczeń emerytalno-rentowych z publicznego systemu ubezpieczeń społecznych. Drugim ważnym elementem komplikującym sytuację w przypadku Polski była konieczność eliminacji zniekształceń spowodowanych przez gospodarkę centralnie sterowaną i wygenerowanych przez nią negatywnych zjawisk takich jak: nierównowaga popytowa, bezrobocie ukryte czy nawis inflacyjny. Trzecim ważnym czynnikiem jest fakt, że transformacja systemowa, odbywała się w specyficznych warunkach społecznych. Duża część społeczeństwa oczekiwała, że zmiana gospodarki centralnie sterowanej na rynkową spowoduje automatyczne zniknięcie wszystkich problemów występujących w gospodarce centralnie sterowanej. Wiele osób nie było świadomych, że wraz z transformacją pojawią się takie zjawiska jak np. masowe bezrobocie. Swoistym paradoksem pozostaje fakt, że główne instrumenty polityki dochodowej wykorzystywane w okresie transformacji w Polsce zostały stworzone w okresie gospodarki centralnie sterowanej i były zaprzeczeniem mechanizmów rynkowych. Chodzi tu o podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń i wcześniejsze emerytury.

Uwzględnienie społecznego odbioru polityki w demokratycznym państwie prawa jest bardzo istotne. W przeciwieństwie do koncepcji teoretycznych, realizacja określonych zadań w polityce gospodarczej wymaga posiadania zaplecza w parlamencie. Powoduje to powstawanie różnego rodzaju dylematów, utrudniających prowadzenie polityki gospodarczej. W przypadku polityki dochodowej realizowanej w Polsce taki problem dotyczył niewątpliwie polityki dochodowej w aspekcie społecznym. Przez cały okres transformacji nie odważono się zreformować systemu ubezpieczeń społecznych, a połowiczna reforma z 1999 roku nie ograniczyła prawa do wcześniejszych emerytur. System nie został uszczelniony nawet w 2008 roku kiedy ograniczono prawo do wcześniejszych emerytur, gdyż niezmienione pozostały regulacje dotyczące emerytur mundurowych oraz górniczych.

Niewątpliwie ocena społecznych aspektów polityki dochodowej jest znacznie trudniejsza niż jej oddziaływanie stabilizacyjne. Wynika to z faktu, że efekty w sferze społecznej są znacznie trudniej mierzalne niż w przypadku działań stabilizacyjnych, polegających na ograniczaniu wzrostu cen.

Kolejnym wnioskiem wynikającym z analizy jest stwierdzenie braku istotnego wpływu narzędzi polityki dochodowej na procesy inflacyjne w gospodarce polskiej. Wynika to z braku zależności pomiędzy wzrostem przeciętnego wynagrodzenia a indeksem cen. Wytłumaczyć to można rosnącą wydajnością pracy. Należy to uznać, za sukces transformacji, potwierdza to bowiem słuszność obranego kierunku reform.

W świetle przeprowadzonych analiz można przeprowadzić weryfikację hipotez badawczych postawionych w pracy. Przedstawione wnioski dotyczące analizowanych gospodarek rynkowych nie potwierdziły skuteczności polityki dochodowej w trwałym ograniczaniu procesów inflacyjnych. Pozwala to na pozytywne zweryfikowanie hipotezy pierwszej, zgodnie z którą polityka dochodowa w większości krajów o gospodarce rynkowej ma niewielki wpływ na stabilizację makroekonomiczną i nie pozwala na trwałe ograniczenie procesów.

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że polityka dochodowa prowadzona w Polsce miała silny akcent ukierunkowany na redukcję podaży pracy i gwarantowanie stabilnych, długookresowych dochodów wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych. Konkluzję taką można wysunąć na podstawie analizy empirycznej tej polityki. W jej wyniku stwierdzono stabilny wzrost wydatków z pozarolniczego systemu emerytalno-rentowego oraz stale rosnącą liczbę świadczeniobiorców, co potwierdziły oszacowane równania trendu. Dodatkowo stwierdzono silne związki korelacyjne pomiędzy wysokością świadczeń a przeciętnym wynagrodzeniem. Pozwala to na pozytywne zweryfikowanie drugiej hipotezy badawczej, akcentującej społeczne aspekty polityki dochodowej, prowadzonej w okresie transformacji w Polsce.

Analizy sugerują, iż w gospodarce polskiej w okresie transformacji przez cały okres stabilnie rosła liczba świadczeniobiorców, w przeciwieństwie do zatrudnienia, które podlegało znacznym wahaniom. Modele ekonometryczne opisujące analizowane wielkości zdają się potwierdzać tę obserwację. Może to sugerować, że polityka dochodowa prowadziła do zastępowania dochodów z pracy dochodami ze świadczeń. Pozwala to na pozytywne zweryfikowanie kolejnej hipotezy badawczej w części dotyczącej deformacji rynku pracy. Badania wykazały ponadto brak istotnego związku pomiędzy dochodami z podatków bezpośrednich (PIT i CIT) a procesami inflacyjnymi. Oszacowane modele charakteryzowały się słabym

dopasowaniem do danych empirycznych oraz ujemnymi współczynnikami kierunkowymi. Sugeruje to, że dochody te miały głównie fiskalny charakter, a wykorzystanie ich w charakterze narzędzia ograniczającego wzrost inflacji było nieefektywne. Taki stan rzeczy pozwala na sfalsyfikowanie hipotezy w części mówiącej o wpływie polityki dochodowej na ograniczanie procesów inflacyjnych.

Słabe dopasowanie do danych empirycznych modeli objaśniających zmiany wielkości deficytu budżetowego za pomocą liczby świadczeniobiorców i wydatków na świadczenia oraz dochodów z podatków PIT i CIT, sugeruje brak istnienia silnych relacji pomiędzy tymi kategoriami. Nie pozwala to zatem na weryfikację hipotezy badawczej w części dotyczącej deficytu. Należy jednak uwzględnić fakt, że przedmiotem analizy nie była struktura deficytu budżetowego ani też gospodarka finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który finansował niedobory za pomocą kredytu bankowego, przez co środków tych nie zaliczano do deficytu budżetowego. W zakresie wpływu instrumentów polityki dochodowej na wzrost gospodarczy trudno o sformułowanie jednoznacznych wniosków. Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe podążały za wzrostem PKB. Na tej podstawie można stwierdzić, że nie spowalniały one rzeczywistego wzrostu gospodarczego, co potwierdzają zarówno właściwości oszacowanych równań trendu dla obydwóch wielkości, jak i równania regresji opisujące wpływ zmian wielkości wydatków na świadczenia na dynamikę PKB. Można również stwierdzić, że polityka dochodowa gwarantowała sporej liczbie osób stabilne źródło utrzymania. Otwarta pozostaje jednak kwestia utraconych potencjalnych korzyści, wynikających ze struktury wydatków publicznych, które są w dużej mierze konsumowane.

Na podstawie przeprowadzonych w ramach rozprawy badań można sformułować kilka rekomendacji dla polityki gospodarczej. Pierwszą z nich jest konieczność ograniczania możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury również w przypadku służb mundurowych i górników. Jest to szczególnie ważne z perspektywy struktury wydatków budżetu i deficytu budżetowego. Rosnące wydatki na świadczenia będą prowadziły do wypierania wydatków na działalność bieżącą i modernizację kosztem wydatków socjalnych. W konsekwencji może to doprowadzić do poważnych konsekwencji przejawiającymi m.in. brakiem możliwości wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z przynależności do organizacji międzynarodowych (NATO i UE). Chodzi tu w szczególności o współfinansowanie

projektów rozwojowych realizowanych na rzecz krajów rozwijających się. Konsekwencją takiej sytuacji będzie osłabienie roli Polski w gremiach decyzyjnych.

Kolejną sugestią dla polityki gospodarczej jest stopniowe wprowadzanie mechanizmów uelastyczniających wynagrodzenia. Wzrost wynagrodzenia w gospodarce polskiej nie powodował nasilania procesów inflacyjnych niemniej charakter jego zmian może powodować inny problem. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto nie podlegał, w przeciwieństwie do zatrudnienia i bezrobocia fluktuacjom. Sugerować to może, że płace nie dostosowują się do popytu na pracę i w konsekwencji powodują powstawanie bezrobocia przymusowego. Zjawisko to wymaga jednak dalszych, bardziej rozbudowanych analiz empirycznych. Jednym z istotniejszych rozwiązań instytucjonalnych służących temu celowi powinno być m.in. wprowadzenie możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy . Pewne rozwiązania zawarte zostały w tzw. ustawie antykryzysowej . Chodzi tu m.in. o zmiany w okresie rozliczeniowym czasu pracy, urlop postojowy czy dofinansowywanie szkoleń <sup>211</sup>. Należy jednak uwzględnić fakt, że proponowane rozwiązania mają charakter tymczasowy, co poważnie ogranicza ich stosowanie.

Trzecią rekomendacją dla polityki gospodarczej jest stworzenie programów edukacyjnych, ukierunkowanych na przedłużanie aktywności zawodowej i uświadamianie szkodliwości prowadzonej polityki dochodów dla rozwoju gospodarczego. Jest to ważne, gdyż wydaje się, że polityka ta, która w pierwszym okresie transformacji gwarantowała wielu osobom minimalny poziom zabezpieczenia socjalnego i pozwoliła na wytworzenie się krytycznej masy reform w bieżącej sytuacji wyczerpała swoje możliwości i przyczynia się do ograniczania korzyści ze wzrostu gospodarczego . Działania edukacyjne są bardzo istotne z tego względu, że przez wiele lat system emerytalno-rentowy traktowano jako narzędzie kształtowania podaży pracy i powszechne jest społeczne przekonanie o pozytywnych skutkach dostępu do długookresowych świadczeń.

Przeprowadzone w pracy badania stanowią dobrą podstawę do dalszych analiz dotyczących polityki dochodowej w Polsce. Szczególnie interesujący wydaje się być

---

<sup>211</sup>Por. Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców ,Dz. U. z dnia 7 sierpnia 2009 , Nr 125 poz. 1035.



wpływ polityki dochodowej na zmiany na rynku pracy jakie nastąpiły w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej i otwarciu dla obywateli polskich rynków pracy w niektórych krajach „starej Unii”, szczególnie w Irlandii i Wielkiej Brytanii.

Dalsze badania powinny być ukierunkowane również na analizę struktury wydatków budżetowych, a także na dokładniejszą analizę wpływu prowadzonej polityki dochodowej na wewnętrzny rynek pracy. Dotyczy to w szczególności możliwego przyczyniania się polityki dochodowej do powstawania szarej strefy (zwłaszcza w branży ochrony osób i mienia oraz przedsiębiorstwach oferujących usługi niewymagające wysokich kwalifikacji). Przeprowadzenie takich badań wymaga jednak znacznie lepszego dostępu do danych empirycznych, głównie ze względu na fakt, iż dochody i zatrudnienie nierejestrowane nie podlegają ewidencji.

## Literatura

### Książki i artykuły

1. Adam J., Inflacja a bezrobocie. „Ekonomista”, nr 4-6, 1991.
2. Adamczyk A., Makroekonomiczne uwarunkowania bezrobocia transformacyjnego w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech, AE Kraków, 2005.
3. J. Adamiak, B. Kołosowska, Reforma systemu emerytalnego w Polsce- Założenia i stan obecny, [w:] Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, KUL, Lublin 2009.
4. Ashenfelter O., Layard R., Incomes policy and wage differentials, “Economica”, vol. 50, no. 198, 1983.
5. Baily M.N., Wages and employment under uncertain demand, “Review of Economic Studies”, vol.41, no. 1, 1974.
6. Balcerowicz L., Socjalizm, Kapitalizm, Transformacja. Szkice z przełomu epok, PWN, Warszawa 1997.
7. Bałtowski M., Miszewski M., Transformacja gospodarcza w Polsce, PWN Warszawa 2006.
8. Barbosa F. H., McNelis P. D., Indexation and inflationary inertia: Brazil 1964-1985, „The World Bank Economic Review”, vol. 3, no. 3, 1989.
9. Barczyk R., Teoria i praktyka polityki antycyklicznej, AE Poznań 2004.
10. Barczyk R., Polityka dochodów i jej rola w kształtowaniu procesów inflacyjnych w Polsce, [w:] Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
11. Barrett P. S., Business-labour-state relations in new Chilean democracy, „Economic and Political Weekly”, vol. 35, no. 21/22, 2000.
12. Barro R. J., Determinants of economic growth. A cross country empirical study, The MIT Press, Massachusetts, London, England 1997.
13. Bean C. R., The role of demand management policies in reducing unemployment, Centre for Economic Performance, Discussion paper, no. 222, LSE London, November 1994.

14. Belka M., Inflacja i polityka antycykliczna we współczesnym kapitalizmie, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica, Łódź 1985.
15. Bird E. J., Schwarze J., Wagner G. G., Wage effects of the move toward free markets in East Germany, „Industrial and Labor Relations Review”, vol. 47, no. 3, 1994.
16. [Bittencourt M. F.](#), Inflation and financial development: Evidence from Brazil [Ibero-America Institute for Economic Research](#). Georg August Universitat Gottingen, Discussion Papers, no. 165, 2000.
17. Blais A., Cousineau J. M., McRoberts K., The determinants of minimum wage rates, „Public Choice”, vol. 62, no. 1, 1989.
18. Bludnik I., Neokeynesizm [w]: Współczesne teorie ekonomiczne, red. M. Ratajczak, AE Poznań 1995.
19. Boehm, E.A., [Prices and income policies in the United States](#), „Australian Economic Review”, no. 18, 1972.
20. Boguszewski P., Inflacja w krajach rozwijających się, Ośrodek Informacji Centralnej, Warszawa 1992.
21. Borkowska S., System wynagrodzeń w skali makro, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, z. 10. Warszawa 1991.
22. Bruno M., Minford P., Sharp disinflation strategy: Israel 1985, „Economic Policy”, vol. 1, no. 2, 1986.
23. Camargo J. M., Minimum wage in Brazil theory, policy and empirical evidence „[Textos para discussão](#)”, no. 67, [Department of Economics PUC-Rio \(Brazil\)](#), 1984.
24. Cardoso E. A., [Dornbusch R.](#), Brazil's Tropical Plan, [NBER Working Papers](#), no. 2142.
25. Charemza W.W., Deadman D.F., Nowa Ekonometria, PWE, Warszawa 1997.
26. Chrościcki T., Sytuacja gospodarcza kraju w 1990 roku, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, 1990.
27. Cieślukowski M., Opodatkowanie pracy a aktywność zawodowa w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, [w:] Aktywizująca polityka społeczna, red. J. Orczyk, M. Żukowski, AE Poznań, 2007.

28. Cline W. R., Dornbusch R., Brazil's incomplete stabilization and reform, „Brookings Papers on Economic Activity”, vol. 1997, no. 1, 1997.
29. Colander D., Tax and market-based income policies, [w:] An incomes policy for the United States, ed. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston 1981.
30. Czepulis-Rutkowska Z., Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów, IPSS, Warszawa 2000.
31. Dornbusch R., Sturzenegger F., Wolf H, Fischer S., Barro R.J., Extreme inflation: Dynamics and stabilization, „Brookings Papers on Economic Activity”, , vol. 1990, no. 2, 1990.
32. [Dornbusch](#) R., Simonsen M. H., Inflation stabilization with incomes policy support: A Review of the experience in Argentina, Brazil and Israel, [NBER Working Papers](#) from [National Bureau of Economic Research](#), no 2153, 1987.
33. Dowżycki A., Podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń a zakładowe systemy wynagradzania (zakładowe systemy zbiorowe), [w:] Płace a podatki w drugim etapie reformy gospodarczej, Dyrekcja Szkolenia Ekonomicznego PTE w Zielonej Górze, Zielona Góra, maj 1998.
34. Dulski S., Quo Vadis reformo lat osiemdziesiątych, [w:] Kierunki i reformy lat osiemdziesiątych, Dyskusyjne problemy, SGPIŚ, Warszawa 1989.
35. Dzięwulski P., Polityka finansowa państwa w 1990, „Gospodarka Narodowa”, nr 2-3, 1990.
36. Edwards S., Cox A., [Economic reforms and labor markets: policy issues and lessons from Chile](#), „Economic Policy”, vol. 15, issue 30, 2000.
37. Edwards S., [Stabilization with liberalization: An evaluation of ten years of Chile's experiment with free-market policies, 1973-1983](#), „Economic Development & Cultural Change”, vol. 33, issue 2, 1985.
38. Feige E.L., Pearce D. K., [The Wage-price control experiment--did It work?](#), „Challenge”, vol. 16, issue 3, 1973.
39. Fields G. S., [Who benefits from economic development? A Reexamination of Brazilian growth in the 1960's](#), „American Economic Review”, vol. 67, issue 4, 1977.
40. Fischer S., Long term contracts, rational expectations and the optimal money supply rule, „Journal of Political economy”, vol. 85, issue 1, 1977.

41. Friedman M., The role of monetary policy, „The American Economic Review”, volume LVIII, no. 1, 1968.
42. Friedman M., Monetary correction, [w:] Essays on inflation and indexation, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C, 1974.
43. Funkcjonowanie gospodarki rynkowej w Polsce, red. W. Jarmołowicz, AE Poznań 2005.
44. Gabryelczyk K., Czynniki determinujące napływ kapitału do funduszy inwestycyjnych w Polsce, [w:] Współczesne problemy rynku pieniężnego. Teoria i praktyka, red. K. Gabryelczyk, E. Gruszczyńska-Broźbar, ZN AU Poznań nr 113, Poznań 2009.
45. Golinowska S., Potrzeba zmiany paradygmatu polityki społecznej w Polsce: od ochrony socjalnej do wspierania aktywności. Warunki i możliwości, [w:] Aktywizująca polityka społeczna, red. J. Orczyk, M. Żukowski, AE Poznań 2007.
46. Gomułka S., Stabilizacja i wzrost, „Gospodarka Narodowa”, nr 6, 1990.
47. Góra M., System emerytalny, PWE, Warszawa 2003.
48. Góra M., Zmiany w społeczeństwie a system emerytalny, [w:] Społeczne aspekty ubezpieczenia, red. T. Szumlicz, SGH, Warszawa 2005.
49. Grabiec R., Zabezpieczenie społeczne. Istota i elementy systemu, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2008.
50. Grimm W., Socjalna gospodarka rynkowa w RFN. Koncepcje, rozwój, problemy, Frederich Ebert Stiftung, Warszawa 1992.
51. Haberler G., Incomes policy and inflation. Some further reflections, „American Economic Review”, vol. 62, no. 1-2, 1972.
52. Hampden Ch., Trompenaars A, Siedem kultur kapitalizmu, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
53. Handschke M., Transformacja na opak –przypadek Chile, [w:] Problemy teorii i polityki ekonomicznej okresu transformacji, red. W Jarmołowicz, AE, Poznań, 2001.
54. Hellwig M., Neumann M. J. M., Vaubel R, Miller M., Economic policy in Germany: Was there a turnaround?, „Economic Policy”, vol. 2, 1987.
55. Heymann D., The Austral plan, „American Economic Review”, vol. 77, issue 2, 1987.

56. Hodrick R.J. , Prescott E.C., Postwar US business cycles: An empirical investigations, „Journal of Money, Credit and Banking”, vol. 29, 1997.
57. Hübner D., Koniunktura gospodarcza, PWE, Warszawa 1994.
58. Jackson Grayson Jr. C., Confessions of a price controller, Dow Jones Irwin , New York 1974, cyt. za: Forty centuries of wage and price controls: how not to fight inflation, red. R.L. Schuettinger, E.F. Butler, The Heritage Foundation, Washington D.C. 1979.
59. Jackman R., Layard R., The real effects of tax based income policies, „Scandinavian Journal of Economics”, vol. 92, no. 2, 1990.
60. Jacukowicz Z., Zróżnicowanie płac w Polsce i krajach Unii Europejskiej i w USA, IPSS Warszawa 2000.
61. Jakubik W., Polityka stabilizowania gospodarki, „Gospodarka Narodowa”, nr 4-5, 1990.
62. Janik R., Szanse państwa opiekuńczego w procesie integracji europejskiej, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2003.
63. Jarmołowicz W., Makroekonomia zagadnienia wybrane, AE Poznań 2006.
64. Jarmołowicz W., Knapińska M., Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej, AE Poznań 2005.
65. Jaworski L., Bankowość, Poltext, Warszawa 1993.
66. Józefiak C., Zależności między zmianami systemowymi a polityką gospodarczą, [w:] Dynamika transformacji polskiej gospodarki, red. M. Belka, W. Trzeciakowski, Poltext, Warszawa 1997.
67. Juchniewicz M., Płace w układach zbiorowych pracy-przesłanki historyczne, podstawy teoretyczne: praktyka, [w]: Układy zbiorowe pracy w polityce płac różnych krajów, red. Z. Jacukowicz, IPSS, Zeszyty Naukowe, nr 9, Warszawa 1993.
68. Karaszewska H., Ewolucja systemu wynagrodzeń w Polsce w okresie zmian systemu ekonomicznego, UMK, Toruń 2003.
69. Karsten S. G., Eucken's 'Social Market Economy' and its test in post-war West Germany: The economist as social philosopher developed ideas that paralleled progressive thought in America, „American Journal of Economics and Sociology”, vol. 44, no. 2, 1985.
70. Kessler S., Incomes policy, „British Journal of Industrial Relations”, vol. 32, no. 2, 1994.

71. Kierczyński T., Mechanizm dostosowania produkcji do potrzeb w warunkach reformy gospodarczej, „Ekonomista”, nr 1-2, 1985.
72. Kiguel M. A., Liviatan N., When do heterodox stabilization programs work?: Lessons from experience, „The World Bank Research Observer”, vol. 7, no. 1, 1992.
73. Kołodko G. W., Od szoku do terapii, Ekonomia i polityka transformacji, Poltext, Warszawa 1999.
74. Kowalik T., Systemy ekonomiczne, powstanie ewolucja, kryzys, WSPiZ Warszawa 2000.
75. Kowalski T., Proces formułowania oczekiwań a teoria cyklu wyborczego. Implikacje dla polityki gospodarczej, AE Poznań 2001.
76. Krajewska A, Mackiewicz M., Polityka monetarna i fiskalna w okresie akcesji do strefy euro, Wydawnictwo Instytutu Ekonomii UŁ, Łódź 2008.
77. Krencik W., Zagrożenia i szanse w sferze płac i pracy w okresie zmian systemu gospodarczego, [w:] Płace w okresie zmian systemu gospodarczego, IPSS, Studia i Materiały, zeszyt nr 14. Warszawa 1990.
78. Krencik W., Szczególne cechy polityki wzrostu płac w 1989 roku, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne, nr 1-3, 1990.
79. Kropiwnicki J., Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury, PWN, Warszawa, 1976.
80. Kwiatkowski E. , Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa 2002.
81. Kwiatkowski E., Bezrobocie a działalność państwa w krajach wysoko rozwiniętych, [w:] Z problematyki współczesnej zachodniej myśli ekonomicznej, Materiały INE PAN, nr 39, Warszawa 1991.
82. Laubach T., Measuring the NAIRU: Evidence from Seven Economies , „The Review of Economics and Statistics”, Vol. 83, No. 2 (May, 2001).
83. Lerner A., The Market antiinflation plan a cure for stagflation, [w:] Essays in postkeynesian inflation, ed. J.H. Gapinski, C.E. Rockwood, Balinger Publishing Company, Cambridge Massachuettes, 1979.
84. Lerner A., Colander D., There is cure for inflation, [w:] An incomes policy for the United States, ed. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston, 1981.

85. Lindbeck A., Theories and problems in Swedish economic policy in the post-war period, „The American Economic Review”, vol. 58, no. 3, part 2, 1968, Supplement, Surveys of national economic policy issues and policy research.
86. Lindbeck A., Unemployment and market imperfections, University of Stockholm Institute for International Economic Studies, Seminar Paper, no. 446, 1984.
87. Lindbeck A., Snower D., Labor turnover insider morale and involuntary unemployment, University of Stockholm Discussion, Papers, no. 31, 1984.
88. Lundberg U., Amark K, Rozwój państwa socjalnego w Szwecji w XX wieku, [w:] Państwo socjalne w Europie, historia-rozwój-perspektywy, red. K. Kraus, T. Geisen. K. Piątek, UMK, Toruń 2005.
89. Makroekonomia, red. E. Skawińska, PWE Warszawa 2008.
90. Mankiw N. G., Small menu costs and large business cycles: a macroeconomic model of monopoly, „**Quarterly Journal of Economics**”, Vol. 100 Issue 2, May 1985.
91. Manzetti L., Blake C. H., Market Reforms and Corruption in Latin America New Means for Old Ways, Review of International Political Economy, Vol. 3, No. 4 (Winter, 1996).
92. Marinakis A. E., [Wage policy in high inflation countries](#). **Journal of Economic Studies**, vol. 24 Issue 6, 1997.
93. Markowski K., Rola państwa w gospodarce rynkowej, PWE Warszawa 1992.
94. Marszałek P., Trudności koordynacji polityki pieniężnej i polityki fiskalnej we współczesnej gospodarce, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, 2006.
95. Mayer T., Monetarism and economic policy, Edward Legar publishing, 1990.
96. Mc Gee J., Pricing in publicly controlled industries :USA, [w:] Price formation in various economies, St Martin Press, New York 1967.
97. Mc Nelis P. D., Indexation and Stabilization: Theory and Experience, The World Bank Research Observer, , vol. 3, No. 2, 1988.
98. Meller J., Makroekonomiczna polityka wynagrodzeń w gospodarce rynkowej, „Praca i zabezpieczenie społeczne”, nr 10/11 1992.
99. Mickiewicz T., Rozwiązania strukturalne służące redukcji naturalnej stopy bezrobocia, CASE, zeszyt nr 30, Warszawa 1996.
100. Mills T.C., Modelling Trends and Cycles in Economic Time Series, Palgrave Macmillan, 2003.



101. **Minella A, Monetary Policy and Inflation in Brazil (1975-2000): a VAR Estimation**, Banko Cental do Brasil, Working paper Series, no. 33, 2001.
102. Mishna R., The welfare state in capitalist society, Policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia, Harvester Whatesheaf, 1990.
103. Mujżel J., Topiński A., Studia Ekonomiczne nr 11, INE PAN, Warszawa 1985.
104. Muszalski, Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego , PWE Warszawa 1998.
105. Nojszewska E., Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej, Monografie i opracowania, SGH Warszawa 2002.
106. Okun A., Ceny i ilości analiza makroekonomiczna, PWN Warszawa 1991.
107. Osiatyński J., Finanse publiczne, PWN Warszawa, 2006.
108. O nowy ład podatkowy ład podatkowy w Polsce. Rekomencje na przyszłość, Ostaszewski J.(red.), SGH Warszawa 2008.
109. Otte B., Podatkowe obciążenia wynagrodzeń [w:] Instrumenty Finansowe w gospodarce rynkowej , ZN AE Katowice, nr 129/93, 1993.
110. Pemberton J., Expectations and adjustment : an alternative approach with application to overlapping wage contracts, "Economica", vol. 55, August 1988.
111. Pencavel J.H., Wages, training and labor turnover in the US manufacturing industry, " International Economic Review", vol. 13. no 1, February 1972.
112. Perry G. L., Baily M. N., Poole W., Slowing the Wage-Price Spiral: The Macroeconomic View, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1978, No. 2. (1978).
113. Prescott E.C., Theory ahead of business cycle measurement, "Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review", 1986.
114. Próchniczak M., Czynniki wzrostu gospodarczego –wnioski z badań empirycznych, „ Ekonomista”, nr 3, 2006.
115. Ptaszyńska B., Transformacja systemowa a transformacyjne bezrobocie strukturalne, WSB, Poznań 2006.
116. Ramaswamy R., The structural crisis in the Swedish economy: Role of labor markets, Staff Papers - International Monetary Fund, Vol. 41, No. 2, (Jun., 1994).

117. Ratajczak M., Teoretyczne podstawy polityki gospodarczej, AE Poznań 2006.
118. Ratajczak M., Polska transformacja-między teorią a praktyką, Zeszyty naukowe UE w Poznaniu, nr 118, 2009.
119. Ratajczak M., Wallusch J., Money and transition, AE Poznań 2006.
120. Romanis Braun A., The role of incomes policy in industrial countries since World War II, Staff Papers - International Monetary Fund, vol. 22, No. 1 (Mar., 1975).
121. Rutkowski M., Stracona szansa ? Komentarz do programu reformy ubezpieczeń społecznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z grudnia 1995 r. przyjętego następnie jako projekt rządu, [w:] Gospodarka i przyszłość. Modele reformy systemu emerytalno rentowego i ścieżki dojścia. red. S. Golinowska, IPSS Warszawa 1996.
122. Rymarczyk J., Handel zagraniczny. Organizacja i technika, red., PWE Warszawa 2005.
123. Rzońca A., Czy Keynes się pomylił? Skutki redukcji deficytu w Europie Środkowej, Scholar Warszawa 2005.
124. Sartorius W., Socjalna gospodarka rynkowa, jak to robią Niemcy, Friederich Ebert Stiftung, Warszawa 1992.
125. Schwartz H., [Can orthodox stabilization and adjustment work? Lessons from New Zealand, 1984-90.](#) International Organization, vol. 45 Issue 2, Spring 91.
126. Seidman L. S., Gordon R., Okun A., Tax-based incomes policies, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1978, No. 2 (1978).
127. Socha M., Sztanderska U., Czy mamy program polityki społecznej-uwagi do projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, „Praca i zabezpieczenie społeczne”, nr 11-12, 1990.
128. Solimano A., Inflation and the costs of stabilization: Historical and recent experiences and policy lessons, The World Bank Research Observer, Vol. 5, No. 2 (Jul., 1990).
129. Sowiński T., Finanse ubezpieczeń społecznych w procesie naprawy finansów publicznych, [w:] Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc KUL, Lublin 2009.
130. Stankiewicz W., Historia myśli ekonomicznej, PWE Warszawa 2002.

131. Streeck W., *Monetarism and unionism in Germany*, [w:] *The return to incomes policy*, red. R. Dore, R. Boyer. Z. Mars, Pinter Publishers, New York 1994.
132. Stuart Ch. E., *Swedish tax rates, labor supply, and tax revenues*, "The Journal of Political Economy", vol. 89, No. 5, 1981.
133. Szarzec K. *Racjonalny podmiot gospodarczy w klasycznej myśli ekonomicznej i jej współczesnych kontynuacjach*, PTE Warszawa 2005.
134. Szczepański M., *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Wyd. PP 2006.
135. Szopa B., *Transformacja systemowa a warunki bytu ludności*, „Praca i zabezpieczenie społeczne”, nr 3, 1992.
136. Szopa B., *Zmiany dochodów ludności w Polsce na tle uwarunkowań systemowych*, AE Kraków 1995.
137. Szopa B., Kieniewicz B., *Polityka dochodowa na tle rynku pracy w Polsce w warunkach transformacji systemowej*, AE Kraków 1997.
138. Szopa B., *Podstawy makroekonomii*, PTE Kraków, 2004.
139. Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne zarys systemu*, PWN Warszawa 1987.
140. Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, ASPRA-JR, Warszawa 2004.
141. Tkaczyk M., *Polityka gospodarcza, wybrane zagadnienia*, WSE Nisko 1997.
142. Ulman L., *Cost push inflation and some policy alternatives*, "American Economic Review", no. 2, 1972.
143. Végh C. A., *Stopping high inflation: An analytical overview*, "Staff Papers - International Monetary Fund", vol. 39, No. 3. (Sep., 1992).
144. Veltmeyer H., *Liberalisation and structural adjustment in Latin America: In search of an alternative*, *Economic and Political Weekly*, vol. 28, No. 39 (Sep. 25, 1993).
145. Weintraub S., *TIPs against inflation*, [w:] *An incomes policy for the United States*, red. M.P. Claudon, R.P. Cornwall, Martinus Nijhoff Publishing, Boston, 1981.
146. Wilczyński W., *System funkcjonowania gospodarki-doświadczenia i warunki sukcesu*, „*Ekonomista*”, nr 2, 1988.
147. Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, PWN Warszawa 2006.

148. Wiśniewski Z., Polityka zatrudnienia i rynku pracy w RFN, UMK, Toruń 1994.
149. Wojtyna A., Nowe trendy w zachodniej teorii ekonomii, AE Kraków 1988.
150. Wojtyna A., Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii, PWN Warszawa 2000.
151. Wolański R., System podatkowy, WSHiP, Warszawa 2007.
152. Woś J., Rynek i państwo w modelach współczesnej gospodarki rynkowej, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4, 2001.
153. Woś J., Hnatyszyn-Dzikowska A., Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4, 2004.
154. Woźniak B., Bezrobocie w świetle prowadzonej polityki makroekonomicznej w Polsce w latach 1993-2004; weryfikacja ekonometryczna, [w:] Teoretyczne podstawy polityki gospodarczej, red. M. Ratajczak, AE Poznań 2006.
155. Zembura Z., Deficyt budżetowy i dług publiczny w Polsce w okresie transformacji budżetowej, [w:] Zagadnienia teorii ekonomii i polityki gospodarczej w ujęciu mikro i makroekonomicznym, red. U. Zagóra Jonszta, ZN AE Katowice, nr 48, 2008.
156. Ziomek A., Wybrane problemy rynku pracy w Polsce w okresie transformacji, GWSH Katowice 2007.
157. Ziółkowska W., Wydatki i dochody publiczne w Polsce w latach 1991-2006, [w:] O nowy ład podatkowy w Polsce. Rekomendacje na przyszłość, red. J. Olszewski, SGH Warszawa 2008.
158. Żukowski M., Systemy emerytalne a aktywność zawodowa w Polsce i innych krajach UE, [w:] Aktywizująca polityka społeczna, red J. Orczyk, M. Żukowski, AE Poznań 2007.

### **Inne opracowania**

1. Biuletyny Statystyczne, GUS Warszawa, różne roczniki.
2. II Etap reformy gospodarczej. Istota-zadania-kierunki, PTE Warszawa 1987.
3. Economic Report of the President, United States Government Printing Office, Washington 1973.
4. Economic Report of the President, United States Government Printing Office, Washington 1974.

5. Informacja o budżecie mon na 2007 pobrana 3.03.2009 z [http://www.wp.mil.pl/pl/strona/37/LG\\_49\\_175](http://www.wp.mil.pl/pl/strona/37/LG_49_175).
6. [http://www.solidarnosc.org.pl/archiwum/historia/21\\_post.htm](http://www.solidarnosc.org.pl/archiwum/historia/21_post.htm), pobrane 27.02.09.
7. International Labor Organization, R135 Minimum Wage fixing recommendation, 1970.
8. Liberalizacja rynków energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej, Agencja Rynku Energii S.A., Warszawa 2000.
9. Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, Raport nr 49, Warszawa 2002.
10. Raport o inflacji, NBP Warszawa, 2002-2003.
11. Roczniki statystyczne ubezpieczeń społecznych z lat 1990-2005

#### **Akty prawne**

1. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141, z późniejszymi zmianami.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie szczególnych zasad przechodzenia na emeryturę pracowników uspołecznionych zakładów pracy w okresie do dnia 31 grudnia 1981 r., Dz. U. 1981, nr 19, poz. 95.
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, [poz. 267](#)
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze Dz. U. 1983 Nr 8, poz. 43.
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, Nr 104, poz. 708, Nr 158, poz. 1123 i Nr 170, poz. 1217, z 2007 r., Nr 21, poz. 124, Nr 52, poz. 343, Nr 115, poz. 790 i Nr 130, poz. 905 oraz z 2008 r. Nr 180, poz. 1112)
6. Ustawa z dnia 13 października 1998 o systemie ubezpieczeń społecznych. Dz. U. nr 137 poz. 887 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. nr 162 poz. 1118 z późn. zm.

8. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz.1800).
9. Ustawa o emeryturach pomostowych z 19 grudnia 2008 r. (DzU z 2008 r. nr 237, poz. 1656)
10. Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców ,Dz. U. z dnia 7 sierpnia 2009 , Nr 125 poz. 1035.

## Spis schematów , tabel i wykresów

### Schematy

Schemat 1	Cele stabilizacyjne polityki dochodowej.....	19
Schemat 2	MAP a krzywa Phillipsa.....	31
Schemat 3	MAP a stopa NAIRU.....	32
Schemat 4	Płaca proefektywnościowa.....	38
Schemat 5	Teoria Insider-Outsider.....	44
Schemat 6	Funkcje polityki fiskalnej a polityka dochodowa.....	56
Schemat 7	Rodzaje narzędzi stabilizacji koniunktury gospodarczej.....	58
Schemat 8	Instrumenty polityki dochodowej.....	58
Schemat 9	Ekonomiczne instrumenty kształtowania dochodów.....	61
Schemat 10	Ekonomiczne instrumenty kształtowania dochodów pracowniczych i przedsiębiorstw.....	63
Schemat 11	Krzywa Phillipsa.....	68
Schemat 12	Krzywa Phillipsa z funkcją „dobrobytu społecznego”.....	69
Schemat 13	Interakcje pomiędzy polityką dochodową a bezrobociem i płacami.....	70
Schemat 14	Model polityki dochodowej w Niemczech.....	94
Schemat 15	System administracji polityką dochodową w USA w latach 1971-1974.....	108

### Tabele

Tabela 1	Działania państwa w ramach korygowania mechanizmu rynkowego.....	50
Tabela 2	Rodzaje bezrobocia ze względu na przyczyny powstawania.....	75
Tabela 3	Wybrane wielkości makroekonomiczne w Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972 (w % rocznie).....	98
Tabela 4	Zmiany wybranych wielkości ekonomicznych w Polsce latach 1986-1994 (% zmiana w stosunku do roku poprzedniego, ceny stałe).....	134
Tabela 5	Cykl reformatorski w gospodarce centralnie sterowanej w Polsce.....	135
Tabela 6	Dochody osobiste ludności w Polsce w latach 1965 -1990 (% udziału w dochodach ogółem).....	138

Tabela 7	Bezrobotni i pracujący w gospodarce polskiej w latach 1989-1994 (w tysiącach osób).....	147
Tabela 8	Zmiany wybranych wielkości makroekonomicznych w Polsce w latach 1989-1994 (rok poprzedni =100).....	150
Tabela 9	Przeciętna, roczna liczba emerytów pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce w latach 1990-2006.....	164
Tabela 10	Przeciętna roczna liczba rencistów w Polsce w latach 1990-2006 (w tys. osób).....	167
Tabela 11	Współczynniki korelacji pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem a wysokością świadczeń społecznych.....	191
Tabela 12	Współczynniki korelacji pomiędzy analizowanymi wielkościami ekonomicznymi .....	192
Tabela 13	Udział poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa w latach 1995-2008.....	193
Tabela 14	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	196
Tabela 15	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	197
Tabela 16	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a zmianami stawek podatkowych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	198
Tabela 17	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a kwotą wydatków na świadczenia w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	198
Tabela 18	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną kwotą wydatków na świadczenia w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	199



Tabela 19	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a ilością świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	199
Tabela 20	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną ilością świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	200
Tabela 21	Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu PIT a liczbą pracujących w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	201
Tabela 22	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną liczbą pracujących w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	201
Tabela 23	Parametry równania regresji pomiędzy dochodami budżetu z tytułu PIT a liczbą bezrobotnych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	202
Tabela 24	Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu PIT a opóźnioną liczbą bezrobotnych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	202
Tabela 25	Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu CIT a wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	205
Tabela 26	Parametry równania regresji między dochodami budżetu z tytułu CIT a opóźnioną wielkością PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	205
Tabela 27	Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a liczbą świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	207
Tabela 28	Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a opóźnioną liczbą świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	207
Tabela 29	Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a wielkością wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	208
Tabela 30	Parametry równania regresji pomiędzy wielkością zatrudnienia a opóźnioną wielkością wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	209
Tabela 31	Równanie regresji pomiędzy liczbą bezrobotnych a liczbą świadczeniobiorców	

	w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	210
Tabela 32	Równanie regresji pomiędzy liczbą bezrobotnych a opóźnioną liczbą świadczeniobiorców w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	210
Tabela 33	Parametry równania regresji pomiędzy PKB a wydatkami na świadczenia emerytalno rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	212
Tabela 34	Parametry równania regresji pomiędzy PKB a opóźnionymi wydatkami na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008...	212
Tabela 35	Parametry równania regresji pomiędzy wskaźnikiem bezrobocia a dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	213
Tabela 36	Parametry równania regresji pomiędzy wskaźnikiem bezrobocia a opóźnionymi dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	214
Tabela 37	Parametry równania regresji pomiędzy liczbą pracujących a dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	214
Tabela 38	Parametry równania regresji pomiędzy liczbą pracujących a opóźnionymi dochodami budżetu państwa z tytułu podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	215
Tabela 39	Parametry równania regresji pomiędzy PKB a dochodami budżetu państwa z podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	216
Tabela 40	Parametry równania regresji pomiędzy PKB a opóźnionymi dochodami budżetu państwa z podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	216
Tabela 41	Parametry równania regresji pomiędzy PKB a dochodami budżetu państwa z podatku CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	217
Tabela 42	Parametry równania regresji pomiędzy PKB a opóźnionymi dochodami budżetu państwa z podatku CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	218
Tabela 43	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a wynagrodzeniem brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	220
Tabela 44	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionym	

	wynagrodzeniem brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	220
Tabela 45	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a dochodami z PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	221
Tabela 46	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionymi dochodami z PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	222
Tabela 47	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a dochodami z CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	222
Tabela 48	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionymi dochodami z CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	223
Tabela 49	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a wydatkami emerytalno-rentowymi w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	224
Tabela 50	Parametry równania regresji pomiędzy dynamiką cen a opóźnionymi wydatkami emerytalno-rentowymi w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.	224
Tabela 51	Parametry równania regresji między deficytem budżetowym a wielkością wydatków na świadczenia w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.....	226
Tabela 52	Parametry równania regresji pomiędzy wielkością deficytu budżetowego a dochodami budżetu z podatku PIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008..	227
Tabela 53	Parametry równania regresji pomiędzy wielkością deficytu budżetowego a dochodami budżetu z podatku CIT w gospodarce polskiej w latach 1995-2008.	227
<b>Wykresy</b>		
Wykres1	Zmiany obciążeń dochodów płacowych w Republice Federalnej Niemiec w latach 1970-1986 (jako procentowy udział w całości kosztów wynagrodzeń)- dane dla poszczególnych lat.....	95
Wykres 2	Zmiany stopy bezrobocia w Republice Federalnej Niemiec w latach 1970-1986	96
Wykres 3	Zmiany realnego PKB W Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972....	98
Wykres 4	Zmiany płac realnych w Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972.....	99
Wykres 5	Zmiany dochodów przedsiębiorstw w Republice Federalnej Niemiec w latach 1968-1972 (rok poprzedni=100).....	100

Wykres 6	Inflacja w Stanach Zjednoczonych mierzona indeksem CPI w latach 1950-1970 (1967=110).....	103
Wykres 7	CPI w Stanach Zjednoczonych w latach 1950-1973 (grudzień do grudnia roku poprzedniego, w % rocznie).....	104
Wykres 8	Wskaźniki cen CPI i PPI w Stanach Zjednoczonych w okresie realizacji programu stabilizacyjnego w latach 68-71(w % rocznie, rok poprzedni=100)	105
Wykres 9	Zmiany PPI i CPI w Stanach Zjednoczonych w poszczególnych fazach programu stabilizacyjnego (% zmiana cen, okres poprzedniej fazy=100).....	110
Wykres 10	Strajki w Chile w pierwszej połowie lat 70 XX wieku.....	113
Wykres 11	CPI w Chile w latach 1969-1973 (w % rocznie).....	113
Wykres 12	Inflacja w Izraelu w latach 1960-1985(CPI, rok poprzedni=100) .....	121
Wykres 13	Deficyt budżetowy w Izraelu w latach 1960-1985 (w % PKB).....	122
Wykres 14	Inflacja w Izraelu mierzona za pomocą CPI w latach 1984-1989 (w % rocznie)	123
Wykres 15	Struktura zatrudnienia w Szwecji (stan na koniec roku 1960, 1990, 1995).....	125
Wykres 16	Stopa uzwiązkowienia w Szwecji w latach 1950 -1990 (jako % udział członków związków zawodowych w ogóle siły roboczej).....	126
Wykres 17	Bezrobocie i inflacja w Szwecji w latach 1970-1988 (roczna stopa bezrobocia w % oraz roczna stopa inflacji mierzona w CPI w %).....	128
Wykres 18	Inflacja w Polsce w latach 1986-1994 (CPI % zmiana w stosunku do roku poprzedniego).....	137
Wykres 19	Procentowy udział poszczególnych źródeł w dochodach osobistych ludności w Polsce w latach 1965-1990.....	139
Wykres 20	Ewolucja poziomu składki na ubezpieczenia społeczne w PRL (w % wynagrodzenia).....	142
Wykres 21	Pracujący w gospodarce polskiej w latach 1989 -1994.....	148
Wykres 22	Zmiany bezrobocia w Polsce w latach 1989-1994 (w tysiącach osób rocznie)	149

Wykres 23	Wahania wybranych wielkości ekonomicznych w Polsce w latach 1989-1994(rok poprzedni =100).....	150
Wykres 24	Indeks płacy realnej w latach w Polsce 1989-1994 (1989=100).....	151
Wykres 25	Udział podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń w dochodach sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1991-1995 (w %).....	154
Wykres 26	Zmiany stawek opodatkowania podatkiem PIT w Polsce w latach 1992-2008	157
Wykres 27	Dochody z tytułu podatku PIT w Polsce w latach 1992-2006 (w mld złotych, ceny bieżące).....	157
Wykres 28	Udział podatku PIT w dochodach sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1992-2006 (w %).....	158
Wykres 29	Zmiany stawki opodatkowania podatkiem CIT w Polsce w latach 1992-2008 (w %).....	159
Wykres 30	Udział podatku CIT w dochodach sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1992-2006 (w %).....	160
Wykres 31	Dochody z tytułu podatku CIT w Polsce w latach 1992-2006 (w mld złotych, ceny bieżące).....	160
Wykres 32	Przeciętna liczba emerytów w Polsce pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu emerytalnego w latach 1990-2006 (w tysiącach osób)	164
Wykres 33	Roczny przyrost ludności w wieku poprodukcyjnym i roczny przyrost emerytów w Polsce w latach 1991-2006 (w tysiącach osób).....	165
Wykres 34	Przyrost netto liczby emerytów w Polsce w latach 1991-2006 (w tysiącach osób).....	166
Wykres 35	Przeciętna roczna liczba rencistów w Polsce w latach 1990-2006 (w tys. osób).....	167
Wykres 36	Udział składek na ubezpieczenia społeczne w dochodach sektora finansów publicznych Polsce w latach 1992-2006 ( w %).....	168
Wykres 37	Dochody sektora finansów publicznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1992-2006 ( w mld złotych, ceny bieżące).....	169
Wykres 38	Wydatki emerytalno rentowe w Polsce w latach 1990-2006 (mld zł, ceny	

	bieżące).....	169
Wykres 39	Procentowe zmiany realnych wydatków emerytalno-rentowych w Polsce w latach 1991-2006.....	170
Wykres 40	Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 ( w cenach bieżących, w PLN).....	181
Wykres 41	Przeciętne realne wynagrodzenie brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w cenach stałych 1995=100).....	182
Wykres 42	Procentowy wzrost wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w cenach stałych 1995=100).....	183
Wykres 43	Procentowy wzrost wynagrodzenia brutto w gospodarce polskiej (z korektą ubruttowienia) w latach 1995-2008(w cenach stałych 1995=100).....	184
Wykres 44	Przeciętna liczba zatrudnionych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w tysiącach osób).....	185
Wykres 45	Wydajność pracy w gospodarce polskiej w latach 1995-2008( w tysiącach złotych na jednego zatrudnionego, w cenach stałych 1995=100).....	186
Wykres 46	Kształtowanie się przeciętnych nominalnych świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 ( W PLN).....	187
Wykres 47	Kształtowanie się przeciętnych, realnych świadczeń wypłacanych z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 ( w PLN, ceny stałe 1995=100).....	188
Wykres 48	Przeciętna liczba świadczeniobiorców pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008( w tysiącach osób).....	189
Wykres 49	Zatrudnieni, bezrobotni i świadczeniobiorcy w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w tysiącach osób).....	192
Wykres 50	Przeciętne kwartalne, realne dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i wydatki na świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	

	społecznych w Polsce w latach 1995-2008.....	194
Wykres 51	PKB w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (w mln PLN, ceny stałe 1995=100).....	196
Wykres 52	Przeciętne dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych latach 1995-2008 (w mln PLN).....	204
Wykres 53	Kwartalna dynamika zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych w gospodarce polskiej w latach 1995-2008 (poprzedni kwartał=100, I kwartał 1995=100) .....	219
Wykres 54	Deficyt budżetowy i wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe w gospodarce polskiej w latach 1995-2008(w mln PLN).....	225





