

*Walentyna Kwiatkowska**

REDYSTRYBUCYJNE ASPEKTY MECHANIZMÓW INDEKSACJI DOCHODÓW

Dokonujące się w Polsce procesy transformacji systemowej, związane z przechodzeniem od tradycyjnego systemu gospodarczego w kierunku gospodarki rynkowej, wywołują silne zjawiska inflacyjne oraz tendencje recesyjne w gospodarce, co wpływa negatywnie na poziom dochodów realnych i stopę życiową ludności. Ponadto, występujące w okresie transformacji dążenie do osiągnięcia wyższej efektywności gospodarowania doprowadzi w przyszłości do wzrostu zróżnicowania dochodów społeczeństwa, co może rodzić konflikty na tle podziału dochodów. Z tych względów dość istotne wydaje się pytanie o skutki redystrybucyjne wynikające z zastosowania indeksacji dochodów, a także miejsce indeksacji w procesie transformacji polskiej gospodarki. Kwestiom tym poświęcimy uwagę w niniejszym opracowaniu.

Do celów opracowania przyjmuję następującą definicję indeksacji dochodów. Indeksacja dochodów oznacza ustalony w drodze negocjacji przedstawicieli pracodawców i pracowników, i akceptowany społecznie, automatyczny względnie półautomatyczny mechanizm okresowych wzrostów wybranych rodzajów dochodów nominalnych podmiotów objętych indeksacją, jeśli w przyjętych okresach dostosowawczych uzgodniona podstawa indeksacji uległa określonej zmianie. Za podstawę indeksacji przyjmuje się zazwyczaj zmiany wskaźnika cen, kosztów utrzymania lub też zmiany przeciętnej płacy w gospodarce.

* Dr hab., Katedra Ekonomii UŁ.

1. REDYSTRYBUCYJNE EFEKTY INDEKSACJI DOCHODÓW

Procesy inflacyjne wywołują niekorzystne zjawiska redystrybucyjne w sferze podziału dochodów. W warunkach inflacji naturalne zróżnicowanie sytuacji materialnej poszczególnych grup ludności ulega deformacji wskutek działania jej efektów redystrybucyjnych. Wynika to z faktu, iż koszty inflacji nie rozkładają się równomiernie na poszczególne grupy społeczno-zawodowe ludności. Dochodzi do niekorzystnych zjawisk redystrybucji zarówno dochodów bieżących, jak i nagromadzonego majątku.

Siła działania efektów redystrybucyjnych jest tym większa, im wyższe jest tempo inflacji. Zależy ona od skali opóźnienia w czasie i stopnia reakcji (podwyżki) dochodów nominalnych różnych grup ludności o stałych i względnie stałych dochodach (takich jak: renciści, emeryci oraz inne osoby, dla których poważnym źródłem są świadczenia socjalne, niektóre grupy pracowników sfery budżetowej i sektora państwowego, jak też grupy najuboższe ekonomicznie, np.: rodziny wielodzietne, osoby samotne oraz starsze) oraz grupy ludności, których dochody wykazują większą elastyczność względem zmieniających się kosztów utrzymania. W tej sytuacji w warunkach procesów inflacyjnych następuje redystrybucja dochodów na rzecz grup ludności o dochodach bardziej elastycznych kosztem grup ludności o dochodach bardziej stabilnych. W przypadku grup o względnie stałych dochodach, w tym również o względnie stałych płacach (np. w branżach o ograniczonym wroście wydajności pracy) następuje względne, a czasem bezwzględne obniżenie dochodów realnych. Rosnące zróżnicowanie tempa wzrostu dochodów w warunkach inflacji pogłębia dysproporcje w poziomie życia poszczególnych grup społeczno-zawodowych.

Wystąpienie głębokiej i nierównomiernej erozji dochodów poszczególnych grup ludności sprzyja nasileniu zjawiska polaryzacji dochodów w społeczeństwie (względnie szybsze tempo wzrostu dochodów niskich), a z drugiej strony procesów pauperyzacji grup o niskich dochodach i słabych ekonomicznie, co powoduje degradację sytuacji społeczno-ekonomicznej tych grup.

Zjawiska bezwzględnego i względnego ubożenia pewnych grup ludności wskazują na konieczność funkcjonowania mechanizmów dostosowawczych, chroniących przed niesprawiedliwą i społecznie szkodliwą redystrybucją dochodów.

Jednym z takich mechanizmów dostosowawczych jest mechanizm indeksacji dochodów. Istnieje zgodność poglądów w kwestii redystrybucyjnego oddziaływania indeksacji dochodów. W teorii ekonomii podkreśla się, iż indeksacja jest pożądanym instrumentem łagodzenia negatywnych skutków inflacji w sferze dochodów i napięć społecznych z nimi związanych.

Powiązanie wysokości dochodów nominalnych ze wzrostem określonych indeksów cen umożliwia obronę dochodów realnych podmiotów objętych indeksacją. W warunkach szczególnie silnej inflacji indeksacja zabezpiecza dochody realne przed zbyt silną kompresją. Dzięki jej zastosowaniu możliwe jest przede wszystkim złagodzenie spadku lub utrzymanie dochodów realnych na stałym poziomie. Istnieje raczej zgodność stanowisk, iż indeksacja niezwykle rzadko umożliwia pełną ochronę dochodów realnych. Zapewnia raczej częściowe wyrównanie strat w dochodzie z tytułu wzrostu cen.

Zastosowanie indeksacji dochodów może złagodzić negatywne skutki redystrybucji dochodów i bogactwa spowodowane inflacją. Indeksacja może zapobiec pogłębieniu się rozpiętości w dochodach realnych, a może je nawet zmniejszyć.

Obrona absolutnego i względnego poziomu dochodów realnych, poprzez zastosowanie indeksacji, wskazuje szczególnie wyraźnie na społeczne aspekty jej stosowania. Indeksacja dochodów jest wyrazem gwarancji prawnej zachowania wartości nabytych uprawnień dochodowych mimo erozji ich siły nabywczej spowodowanej przez systematyczny wzrost cen. Stanowi zatem element obrony osiągniętego poziomu życia. Chroni przed zubożeniem absolutnym i względnym. Przeciwdziała degradacji ekonomicznej i społecznej osób, których dochody są indeksowane. Łagodzi poczucie niepewności, zmniejszając oczekiwania inflacyjne, zapobiega wystąpieniu ostrych konfliktów i sprzeczności społecznych na tle podziału dochodów. Indeksacja umożliwia także koordynację redystrybucji płac i innych dochodów ze wzrostem gospodarczym. Taka sytuacja może wystąpić, gdy wzrost określonych dochodów ludności jest powiązany ze wzrostem podstawowych wskaźników wydajności pracy, przeciętnej płacy w gospodarce, czy dochodu narodowego. Indeksacja dochodów zapewnia wówczas bardziej sprawiedliwy udział poszczególnych grup społecznych w efektach wzrostu gospodarczego.

2. MECHANIZMY INDEKSACJI I ICH REDYSTRYBUCYJNE ODDZIAŁYWANIE

Mechanizm indeksacji polega na instytucjonalnym, ekonomicznym i społecznym zabezpieczeniu realizacji indeksacyjnych wzrostów dochodów. Działanie indeksacji w kierunku stopniowej niwelacji niekorzystnych efektów redystrybucji cenowej wymaga określonych rozwiązań mechanizmowych zarówno od strony instytucjonalnej, jak też realizacyjnej. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie posiada zapewnienie odpowiednich rozwiązań organizacyjno-prawnych, finansowych oraz wybór w zakresie elementów składowych mechanizmu indeksacji, tzn. jej zakresu podmiotowego, przedmiotu i formy dostosowań, stopnia oraz częstotliwości. W rozważaniach zostaną

uwzględnione tylko te rozwiązania, które zapewniają redystrybucyjne oddziaływanie indeksacji.

Dla zapewnienia redystrybucyjnego oddziaływania indeksacji dochodów należy starać się uwzględnić sytuację mniej i bardziej zamożnych grup społeczno-zawodowych ludności, poprzez objęcie zmianami dostosowawczymi różnych rodzajów dochodów, w różnym zakresie, stopniu i częstotliwości.

Wydaje się, iż w warunkach dobrej sytuacji gospodarczej indeksacja dochodów, zwłaszcza świadczeniobiorców i pracowników sfery budżetowej, określona na podstawie zmian średniej płacy wykazującej tendencje wzrostowe, jest korzystniejsza od „klasycznej” indeksacji, u podstaw której leżą zmiany wskaźnika kosztów utrzymania. Stosowanie płacowej podstawy indeksacji zapobiega nadmiernym dysproporcjom w dochodach określonych grup ludności. W przypadku załamania, jak też stagnacji gospodarczej, kiedy ruch średniej płacy jest ograniczony, bardziej korzystne z punktu widzenia ochrony dochodów realnych w warunkach wzrostu cen, byłoby stosowanie indeksacyjnego wzrostu dochodów niż ich wzrostu parytetowego.

Redystrybucyjne aspekty indeksacji przejawiają się w stosowaniu indeksacji selektywnej dla określonych grup ludności. Podstawowym kryterium selekcji jest poziom dochodów absolutnych i względnych określonych grup społeczno-zawodowych. Można sformułować tezę, iż indeksacja powinna stać się uniwersalnym narzędziem obrony dochodów realnych przynajmniej dla grup o dochodach niskich, jak też szczególnie dla tych grup ludności, które nie mają możliwości wzrostu dochodów w drodze aktywizacji własnej pracy. Z drugiej jednak strony w warunkach utrzymujących się silnych procesów inflacyjnych i ogólnego spadku dochodów realnych istnieją poważne przesłanki społeczno-polityczne, dla bardziej powszechnego indeksowania dochodów. Nie przekreśla to jednak możliwości ustalenia w drodze negocjacji (np. zakładowych, czy branżowych itp.) bardziej zindywidualizowanych, selektywnych rozwiązań, które byłyby społecznie akceptowane.

Dla zmniejszenia ujemnych efektów redystrybucyjnych inflacji istotne znaczenie posiada wybór przedmiotu dostosowań. Formy indeksacji z punktu widzenia przedmiotu dostosowań są bardzo różnorodne. Przedmiotem dostosowań może być całkowite wynagrodzenie i świadczenie, płaca przeciętna, płaca zasadnicza, płaca i świadczenie minimalne lub indeksowana może być część dochodu w formie dodatków do płac lub świadczeń. Najbardziej atrakcyjne z punktu widzenia pracowników i świadczeniobiorców formy indeksacji całkowitych płac i innych dochodów (rent, emerytur) są jednak mało realne w naszej gospodarce, z uwagi na ograniczone możliwości ekonomiczno-finansowe przedsiębiorstw i państwa w warunkach niskiej, społecznej wydajności pracy i deficytu budżetu państwa. Redystrybucyjne oddziaływanie indeksacji, korygujące negatywne skutki inflacji, wymaga stosowania pewnych ograniczeń uwzględniających kryterium wysokości

osiąganych płac i świadczeń, powyżej której dochody te nie są indeksowane, czy zróżnicowanej wysokości indeksacji dochodów w zależności od ich poziomu.

Najczęściej stosowana w praktyce indeksacja stawek płac zasadniczych pozwala łączyć ochronny wzrost płac ze wzrostem motywacyjnym, uzależnionym od poprawy efektywności pracy zatrudnionego. Należy jednak podkreślić, iż bardzo zróżnicowana wysokość płac zasadniczych, jak też często przypadkowy, wynikający z przyjętej formy płac, jej udział w płacy ogółem, będą przyczyniać się do zróżnicowanych, ale nie zawsze uzasadnionych efektów indeksacji. Mankament ten może osłabić stosowanie zasady zróżnicowanego stopnia dostosowawczych wzrostów stawek płac zasadniczych dla indywidualnych pracowników. Relatywnie zbyt niski udział płacy zasadniczej w wynagrodzeniach całkowitych niektórych grup zawodowych pracowników, powodujący nieuzasadnione dysproporcje płacowe, powinien skłaniać do przebudowy zasad wynagradzania, czemu może sprzyjać okres opracowywania i wdrażania zbiorowych i zakładowych układów pracy.

Powszechnie jest aprobowana, zwłaszcza w warunkach inflacyjnych, zasada indeksacji minimalnych płac i świadczeń socjalnych. Indeksacja płac minimalnych może być dokonywana na podstawie zmian minimum socjalnego, które byłoby weryfikowane i indeksowane w miarę określonego wzrostu wskaźnika cen. W przypadku gospodarki polskiej uwzględnienie tej zasady indeksacji płac minimalnych mogłoby sprzyjać ich urealnianiu, gdyż – jak się sądzi – płaca ta na ogół nie pokrywała rzeczywistych kosztów utrzymania jednej osoby. Przykładowo, stosunek płacy minimalnej do minimum socjalnego dla 1 osoby pracującej zawodowo wynosił w roku 1970 – 56,1%; 1980 – 71,4%; 1984 – 65,6%; 1986 – 45%. Innym rozwiązaniem w zakresie indeksacji płacy minimalnej jest ustalenie normy indeksacji tej płacy jako niezbędnego procentu jej udziału w płacy przeciętnej, np. ok. 50%. Gwarantowałyby to stały wzrost płacy minimalnej i jej odpowiedni udział w płacy przeciętnej, co jest o tyle istotne, że udział płacy minimalnej w płacy przeciętnej wykazywał w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych systematyczny spadek i wynosił np. w 1970 r. – 38%, a w roku 1986 tylko 22,4%.

Podobne rozwiązania indeksacyjne można zastosować w odniesieniu do minimalnych świadczeń emerytalno-rentowych, indeksując je na podstawie zmian minimum socjalnego emerytów lub określając normy ich indeksacji w wysokości określonego procentu przeciętnego wynagrodzenia w kraju.

W warunkach znacznych procesów inflacyjnych dochody minimalne ulegają głębokiej erozji, ich indeksacja winna stać się ustawowym obowiązkiem państwa. Indeksacja płac minimalnych stwarza jednak istotny problem zachowania odpowiednich relacji między płacami, ponieważ w dłuższym okresie może nawet prowadzić do nadmiernego spłaszczenia płac.

Redystrybucyjne oddziaływanie indeksacji w formie dodatków do płac i świadczeń występuje w przypadku ich zróżnicowania dla poszczególnych grup pracowniczych. Świadczeniobiorców, np. na podstawie kryterium wysokości płacy i świadczenia czy według rzeczywistych szacunków strat z tytułu istotnych, wyodrębnionych podwyżek cen podstawowych dóbr i usług konsumpcyjnych (np. opłat za czynsz, energię elektryczną itp.). Jest jednak sprawą wątpliwą, czy w warunkach silnej inflacji indeksacja dodatków wyeliminuje silne postulaty rewindykacyjne i presję na wzmocnienie dochodowej funkcji płac.

Redystrybucyjno-ochronne zadania indeksacji dochodów spełnia, wspomniany już, zróżnicowany procent indeksacyjnego wzrostu dochodów. Sposób dostosowań powinien mieć charakter procentowo-degresywny, zakładający coraz wyższy stopień regresji procentowego współczynnika wzrostu dochodów dla każdej kolejnej, wyższej grupy dochodowej. Stosunkowo ostra regresja może dotyczyć grup o najwyższych dochodach. Ten sposób indeksacji chroni relacje wynagrodzeń przed destrukcją, umożliwiając pełnienie przez płace ich funkcji motywacyjnej. Uwzględnia interesy grup najsłabszych ekonomicznie oraz zapobiega nadmiernemu pogłębieniu się zróżnicowania dochodowego społeczeństwa z tytułu inflacji.

Redystrybucyjne aspekty indeksacji są realizowane przez wybór określonego stopnia indeksacji, które może gwarantować częściową bądź pełną rekompensatę obniżenia siły nabywczej dochodów z tytułu wzrostu kosztów utrzymania. Indeksacja częściowa umożliwia jedynie złagodzenie ujemnych skutków wzrostu kosztów utrzymania. Współczynnik stopnia indeksacji kształtuje się wówczas w przedziale od 0 do 1. Indeksacja częściowa znajduje wyraz w rozwiązaniach polegających na:

- określeniu pułapów dopuszczalnych wzrostów dochodów podlegających indeksacji;
- indeksowaniu tylko określonej części dochodu, np. płac i świadczeń minimalnych;
- ustaleniu procentu wskaźnika wzrostu cen, który będzie uwzględniony w zabiegu indeksacyjnym poprzez ustalenie np. czynnika korekcyjnego niższego od 1, oznaczającego, iż mniej niż 100% wzrostu cen będzie podstawą indeksacyjnych dostosowań dochodów.

Indeksacja pełna, zwana proporcjonalną, chroni istniejący poziom dochodów realnych. Współczynnik stopnia indeksacji wynosi wówczas 1. Można stwierdzić, iż indeksacja częściowa stwarza większą zaporę przed wpływem dodatkowych pieniędzy na rynek i chroni przed dalszym rozkręcaniem się spirali inflacyjnej. Z drugiej jednak strony stosowanie indeksacji częściowej nie wyklucza możliwości pauperyzacji pewnych grup społecznych lub narastających dysproporcji w dochodach. W takich przypadkach należy rozważyć zastosowanie indeksacji pełnej dla grup słabych ekonomicznie

i o niskich dochodach, przy jednoczesnym wykorzystaniu indeksacji częściowej dla pozostałych grup ludności.

Istotne znaczenie dla skuteczności indeksacji w realizacji zadań ochrony poziomu i relacji dochodów określonych grup ludności mają rozwiązania w zakresie częstotliwości indeksacji. Indeksacja o stałej częstotliwości dostosowań (np. co pół roku, co kwartał) może być dokonywana z pewnym opóźnieniem w stosunku do tempa wzrostu podstawy dostosowań, co w pewnym stopniu może stać się elementem stabilizującym inflację. Z drugiej jednak strony ważne jest, aby okres odroczenia zabiegu indeksacyjnego nie był zbyt długi ze względu na realizację zadania ochrony siły nabywczej dochodów określonych grup ludności. Z tego punktu widzenia korzystniejsza jest indeksacja automatyczna, zawierająca stosunkowo krótkie okresy opóźnienia, w związku z tym bardziej efektywna z punktu widzenia zabezpieczenia dochodów realnych pracowników i świadczeniobiorców.

Przeprowadzone rozważania na temat redystrybucyjnego oddziaływania wybranych elementów składowych mechanizmu indeksacji wskazują na konieczność dokonywania wyboru warunków i zasad zabiegu indeksacyjnego w celu realizacji jego głównych zadań. Indeksacja nie może mieć żywiołowego charakteru, czego przejawem jest ciągła presja na wzrost dochodów nominalnych, wymuszanie ich podwyżek, a także rozprzestrzeniające się procesy rewindykacyjne.

Zabieg indeksacyjny powinien być zorganizowany. Niezbędne jest przygotowanie aktów prawnych, będących podstawą funkcjonowania indeksacji dochodów, np. w ramach układów zbiorowych pracy określenie uprawnień poszczególnych partnerów społecznych w zakresie polityki indeksacyjnej i zasad tej polityki, stworzenie podstaw prawnych systemu gwarancji bezpieczeństwa socjalnego regulujących zasady indeksacji świadczeń i płac pracowników sfery budżetowej. W ten sposób indeksacja dochodów staje się regulowanym narzędziem wchodzącym w skład polityki społeczno-gospodarczej państwa. Centralne regulacje poziomu i tempa zmian dochodów powinny obejmować płace sfery budżetowej i świadczenia socjalne. Natomiast zmiany dochodów sfery pozabudżetowej w sektorze prywatnym i publicznym powinny być ustalone na podstawie mechanizmu negocjacji, przy udziale głównych partnerów społecznych, tj. związków zawodowych i pracodawców. Państwo powinno pełnić funkcje doradcze i arbitrażowe w rozwiązywaniu powstałych konfliktów.

3. UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzone rozważania skłaniają do sformułowania ogólnego wniosku, iż indeksacja dochodów jest przede wszystkim socjalnym instrumentem polityki dochodów, a jednocześnie alternatywnym instrumentem zabezpieczenia

antyinflacyjnego, gwarantującym obronę wartości realnej dochodów przed ich dezaktualizacją i dewaluacją oraz odpowiednie relacje parytetowe między dochodami. W warunkach transformacji systemowej gospodarki polskiej, redystrybucyjne oddziaływanie mechanizmu indeksacji dochodów umożliwia łagodzenie społecznych skutków rynkowych regulacji dochodów, zapewniając poczucie bezpieczeństwa socjalnego i zapobiegając sytuacjom konfliktogennym.

Można zatem stwierdzić, iż występujące procesy urynkowienia gospodarki, inflacji i niekorzystnej redystrybucji dochodów potwierdzają zasadność stosowania indeksacji dochodów. Powinna stać się ona istotnym elementem realizowanej polityki społeczno-gospodarczej. Należy jednak pamiętać o niebezpieczeństwach związanych z nieprzestrzeganiem określonych zasad i mechanizmów indeksacji. Do niebezpieczeństw tych zalicza się proinflacyjne i antymotywacyjne oddziaływania indeksacji, a także pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Warto zauważyć, iż omówione rozwiązania w zakresie elementów składowych mechanizmu indeksacji mają ważne znaczenie także dla eliminacji negatywnych skutków indeksacji. Z tego punktu widzenia celowe jest zmniejszenie stopnia i częstotliwości dostosowań oraz ograniczenie indeksacji do grup słabych ekonomicznie i o niskich dochodach.