

ALEKSANDER KOWALSKI

Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna
Tarnów

Makroekonomiczne uwarunkowania rynku pracy w Polsce

1. Charakterystyka sytuacji na rynku pracy

Gospodarkę polską cechuje od kilku już lat głęboka nierównowaga na rynku pracy, o czym świadczą: wysoka stopa bezrobocia oraz niskie wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia. Sytuacja ta przedstawia się szczególnie ostro na tle pozostałych krajów — członków Unii Europejskiej. Wprawdzie w roku 2003 bezrobocie w Polsce wyniosło 19,2% ogółu aktywnych zawodowo, co oznacza niewielki spadek liczby bezrobotnych w stosunku do roku 2002 i zahamowanie dotychczasowej tendencji wzrostu bezrobocia, to nie zaobserwowano jednak wzrostu liczby pracujących, a nawet była ona o 1,2% niższa w porównaniu z rokiem 2002.

Tabela 1

Stopa bezrobocia oraz wskaźnik zatrudnienia w Polsce i krajach UE w latach 1999—2003

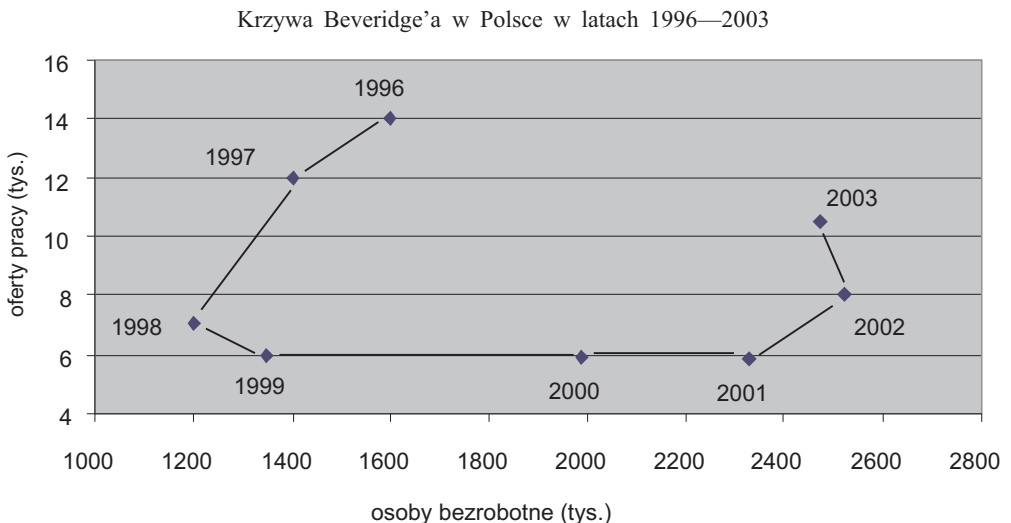
Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
Stopa bezrobocia					
Polska	13,4	16,4	18,5	19,8	19,2
EU — 15	8,7	7,8	7,4	7,7	8,0
EU — 25	9,2	8,7	8,6	8,9	9,0
Nowe państwa członkowskie	11,8	13,6	14,5	14,8	—
Wskaźnik zatrudnienia (15—64 lata)					
Polska	57,6	55,0	53,4	51,5	51,2
EU — 15	62,5	63,4	64,1	64,2	64,3
EU — 25	61,9	62,4	62,8	62,8	62,9
Nowe państwa członkowskie	59,0	57,4	56,6	55,8	55,8

Źródło: *Indicators for monitoring the Employment Guidelines, 2004/2005 compendium*, Komisja Europejska.

Oprócz przedstawionych w tabeli 1, ogólnych wskaźników bezrobocia i zatrudnienia należy zwrócić uwagę na jeszcze większe zróżnicowanie pomiędzy Polską, a pozostałymi krajami Unii Europejskiej w zakresie stopy bezrobocia wśród młodzieży i stopy długotrwałego bezrobocia (osoby pozostające bez pracy powyżej 12 miesięcy). W „starych” krajach Unii stopa bezrobocia wśród osób w wieku od 15 do 24 lat wynosiła np. w 2002 roku 15,1%, a w nowo przyjętych krajach 31,9%. W Polsce natomiast stopa ta była zdecydowanie najwyższa, bo na poziomie 41,6%, a w latach 2000—2002 wzrosła aż o 5,4%. Podobnie w zakresie stopy długotrwałego bezrobocia wskaźnik ten dla krajów „piętnastki” wyniósł w 2002 roku 3,0%, dla nowo przyjętej „dziesiątki” 8,1%, a w Polsce ukształtował się na poziomie 10,9%. Polska charakteryzuje się więc najwyższą stopą bezrobocia wśród młodzieży w wieku 15—24 lat spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej oraz jedną z najwyższych stóp długotrwałego bezrobocia. O ile przy tym w większości krajów unijnych obserwuje się tendencję do spadku obu tych wskaźników, to w Polsce ich znaczny wzrost¹.

Poza podkreślonymi tendencjami w zakresie wielkości zatrudnienia i bezrobocia w Polsce na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej trzeba także w przypadku Polski zwrócić uwagę na wzrost stopnia strukturalnego niedopasowania podaży pracy do popytu na pracę. Ilustruje to krzywa Beveridge’a, pokazująca zależność pomiędzy liczbą wolnych miejsc pracy (wakatów) a liczbą bezrobotnych.

Wykres 1



Źródło: *Polska 2004, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, MGiP, Warszawa 2004.

¹ Zob. *Polska 2004, Raport o Stanie Gospodarki*, MGiP, Warszawa 2004, s. 44.

Z przedstawionego wykresu wynika, że począwszy od roku 1998 mamy do czynienia z ciągłym zmniejszaniem się liczby ofert pracy oraz wzrostem liczby osób bezrobotnych. Od roku 2002 uwidacznia się natomiast wzrost niedopasowania strukturalnego na rynku pracy. Mimo że ilość niewykorzystanych ofert pracy zwiększyła się o 3 tys., to nie przyczyniło się to do spadku liczby bezrobotnych. Sytuację taką interpretuje się zwykle różnicami w oczekiwaniach pracodawców wobec nowych pracowników, a umiejętnościami i kwalifikacjami zawodowymi osób poszukujących pracy. Należy dodać, że w okresie tym spadła ilość zatrudnionych w ogóle. Rok 2003 natomiast charakteryzuje się zauważalną zmianą tendencji na rynku pracy. Nastąpił bowiem zarówno wzrost liczby ofert pracy, jak i niewielki spadek liczby osób bezrobotnych. W jakimś stopniu stanowi to zapewne efekt zapoczątkowanego w tymże roku ożywienia gospodarczego.

Dowodem na występowanie znacznych barier strukturalnych na rynku pracy w Polsce jest także wysoka stopa bezrobocia naturalnego. Według różnych szacunków wynosi ono od 12 do 15%. W przypadku tak wysokiego wskaźnika bezrobocia naturalnego nawet wysoki wzrost gospodarczy nie doprowadzi do wyraźnego obniżenia stopy bezrobocia, jeśli nie będą mu towarzyszyć działania zmierzające do ograniczenia barier strukturalnych.

Przy tej okazji podkreślić trzeba, że gospodarka polska generalnie obciążona jest złą strukturą zatrudnienia, wywodzącą się jeszcze z poprzedniego systemu, w znacznym stopniu opartą o strukturę charakterystyczną dla epoki industrialnej, a nie postindustrialnej. Poza nadmiernym zatrudnieniem w przemyśle, zdominowanym na początku lat dziewięćdziesiątych przez przemysł ciężki wymagający restrukturyzacji, w całym okresie duży jest udział zatrudnienia w rolnictwie. O ile procesy restrukturyzacji i prywatyzacji doprowadziły do znacznego zmniejszenia się udziału zatrudnienia w tzw. sektorze drugim, na rzecz sektora trzeciego — usługowego, to rolnictwo i dziedziny mu pokrewne absorbują w dalszym ciągu ponad ¼ zasobów pracy. Przyczyną tej sytuacji był i jest nadal brak miejsc pracy dla ludności wiejskiej w pozostałych sektorach gospodarki. Dodatkowo system ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, przy nieproporcjonalnie małej składce ubezpieczeniowej rolników, czyni nadal z tego działu przechowalnię ukrytego bezrobocia.

Tabela 2

Pracujący w wieku powyżej 15 lat według sektorów ekonomicznych

Okres badania	Ogółem	Rolnictwo	Przemysł	Usługi	Rolnictwo	Przemysł	Usługi
	w tys.				% ogółu		
2001	14 207	2 719	4 332	7 156	19,1	30,5	50,4
2002	13 781	2 663	3 947	7 170	19,3	28,6	52,0
2003	13 617	2 509	3 892	7 216	18,4	28,6	53,0

Źródło: *Polska 2004, Raport o stanie gospodarki*, MGiP, Warszawa 2004.

Przyczyn owej niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w Polsce jest oczywiście wiele, zarówno po stronie popytu na pracę, jak i podaży pracy. Mają one zarówno wymiar koniunkturalny, jak i — i to głównie — strukturalny; wynikają z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz prawno-instytucjonalnych. Z punktu widzenia przyjętych w artykule ram rozważań uwaga skoncentrowana zostanie głównie na uwarunkowaniach demograficznych i makroekonomicznych, a w tym również na prowadzonej polityce stabilizacyjnej. W szczególności omówione zostaną przyczyny spadku dynamiki wzrostu gospodarczego w roku 1999 i utrzymywania się zapoczątkowanej wówczas dekonunktury do roku 2002, a następnie symptomy ożywienia gospodarczego po roku 2002 oraz kierunki prowadzonej polityki budżetowej i pieniężnej.

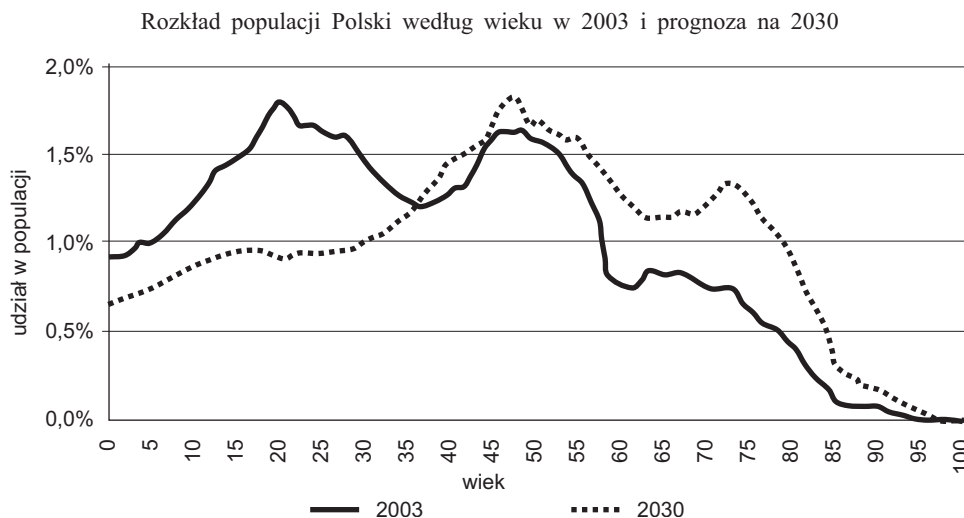
2. Demograficzne uwarunkowania rynku pracy

Sytuację na rynku pracy w poważnym stopniu kształtują procesy demograficzne. W okresie po 1989 roku następował w Polsce sukcesywny wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym — 21 961,8 tys. w 1990 roku, przez 22 647,4 tys. w 1995 do 23 549 tys. w roku 2003. W związku z osiągnięciem wieku produkcyjnego przez kolejne roczniki wyżu demograficznego przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, od 1996 roku ma miejsce szczególnie szybki wzrost ludności w wieku produkcyjnym. Szacuje się, że łącznie w latach 1996—2005 wyniesie on 2,15 mln osób. Stanowi to niezwykle silną presję na rynek pracy, która — jeśli wziąć pod uwagę wyż demograficzny z początku lat osiemdziesiątych — trwać może do około 2010 roku². Presja ta przesądziła w znacznym stopniu o wzroście bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Należy jednak podkreślić, że ów wzrost ludności w wieku produkcyjnym, szczególnie w grupie ludzi młodych i wykształconych, stanowić będzie w następnych latach wielką szansę dla polskiej gospodarki. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że już wkrótce wiek emerytalny zaczną osiągać pierwsze roczniki wyżu demograficznego z połowy XX wieku. Przyczyniać się to będzie do wzrostu liczby osób biernych zawodowo. Wchodzące bowiem w wiek produkcyjny młode roczniki kontynuować będą, w świetle dotychczasowych tendencji — naukę. Spodziewać się więc należy tendencji równoważących rynek pracy, a nawet wzrastającej przewagi popytu na pracę, szczególnie w grupie ludzi wykształconych.

Z drugiej jednak strony proces starzenia się społeczeństwa polskiego może mieć także negatywny wpływ na powstawanie nowych miejsc pracy. Zwiększenie liczby osób w wieku poprodukcyjnym wymaga odpowiednich transferów ze środków publicznych, co ogranicza m.in. możliwość zmniejszania obciążeń fiskalnych przedsiębiorstw oraz finansowania aktywnej polityki rynku pracy. Polska posiada

² Zob. *Polska 2004, Raport o Stanie Gospodarki*, MGiP, Warszawa 2004.

Wykres 2



Źródło: *Polska 2004, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, MGiP, Warszawa 2004.

bowiem już obecnie jeden z najwyższych wśród krajów UE wskaźników socjalnej redystrybucji dochodu narodowego. Dotyczy to wydatków na ubezpieczenia społeczne i wydatków socjalnych, jak emerytur, rent inwalidzkich, rent rodzinnych, świadczeń chorobowych. Dzieje się tak, pomimo że Polacy należą do najmłodszych społeczeństw w Europie. W konsekwencji wysokich wydatków transferowych ograniczeniom muszą ulegać inne wydatki budżetowe, ważne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, jak np. nauka, oświata, infrastruktura.

Przyczyn tak wysokiego udziału wydatków transferowych w budżecie państwa doszukiwać się należy w działaniach z początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to przyznawano wyjątkowo dużo rent i emerytur. Łagodziło to wprawdzie napięcia społeczne, związane z szokiem transformacyjnym, stało się jednak równocześnie głównym (choć nie jedynym) źródłem narastania deficytu finansów publicznych i eksplozji zadłużenia w latach 2001—2003. Konsekwencją tego są wysokie stawki podatków nałożonych na płace (składki na ubezpieczenia społeczne), uważane za jedną z najważniejszych przyczyn, zniechęcających przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy i ograniczających dynamikę wzrostu gospodarczego.

Zagadnienie wydatków transferowych jest tym bardziej istotne, że jak już wcześniej podkreślono, w niedalekiej przyszłości coraz wyraźniej zacznie uwidaczniać się problem starzenia się społeczeństwa polskiego, wraz z jego konsekwencjami dla rynku pracy. Wiązać się one będą z pogłębianiem się niekorzystnej relacji pomiędzy liczbą osób pracujących i liczbą osób utrzymujących się z transferów społecznych. Ilustruje to tzw. wskaźnik obciążenia: liczba osób utrzymujących się z transferów społecznych/liczba osób pracujących.

Tabela 3

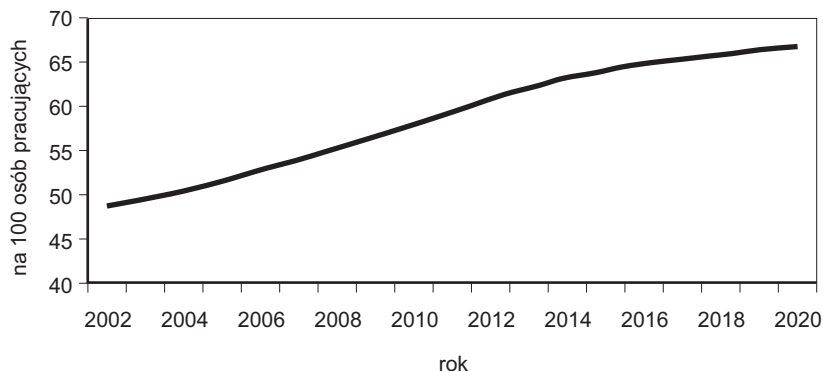
Struktura wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w latach 2001—2002 (w %)

	2001	2002
Ubezpieczenia społeczne	25,2	27,6
Wydatki socjalne	11,4	10,5
Obsługa długu publicznego	12,1	13,2
Podstawowe funkcje państwa	16,5	16,6
Nauka i edukacja	19,5	18,7
Ochrona zdrowia (bez składek na ubezpieczenie zdrowotne)	1,9	1,7
Infrastruktura i środowisko	4,4	4,5
Rolnictwo	2,3	2,0
Gospodarka	1,2	0,9
Gospodarka mieszkaniowa	2,2	1,2
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz kultura fizyczna i sport	0,7	0,5
Pozostałe wydatki	2,7	2,7
Ogółem	100,0	100,0

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2002, Ministerstwo Finansów.

Wykres 3

Prognoza wskaźnika obciążenia 2002—2020

Źródło: Raport, *Racjonalizacja Wydatków Społecznych*, MGPIPS, Warszawa 2003.

Jak wynika z prognozy liczba osób nieaktywnych zawodowo, utrzymujących się głównie z transferów społecznych, będzie w Polsce szybko wzrastać. Dostrzeżać trzeba konsekwencje tego procesu dla finansów publicznych. Osoby aktywne zawodowo, tj. pracownicy i ich pracodawcy mogą być obciążeni wyższymi składkami na ubezpieczenie społeczne, podatki pośrednie i bezpośrednie. Powodować to może także usztywnienie wydatków funduszu pracy, ograniczając prowadzenie skutecznej polityki aktywizacji zawodowej. Rozwiązania tych problemów upatrywać należy głównie w odpowiedniej dynamice wzrostu gospodarczego i takich rozwiązaniach reformatorskich w sferze finansów publicznych, które ograniczą do minimum nieracjonalne wydatki w tym zakresie, spowodowane „miękkimi”, krótkowzrocznymi rozwiązaniami prawno-instytucjonalnymi.

3. Spadek dynamiki gospodarczej w roku 1999 jako przyczyna obecnej dekonjunktury na rynku pracy

Poziom zatrudnienia i wielkość bezrobocia podlegały w całym okresie transformacji gospodarczej poważnym zmianom, wykazującym dużą zbieżność z wahaniami konjunktury gospodarczej. Z tego punktu widzenia okres ten można podzielić na cztery podokresy:

— Lata 1990—1993, kiedy to zatrudnienie spadało w wyniku recesji gospodarczej i działań restrukturyzacyjnych. Wspomagane to było dodatkowo dezaktywizacyjną polityką państwa, polegającą m.in. na rozbudowie różnorodnych działań socjalno-osłonowych.

— Lata 1994—1998, gdy zatrudnienie wzrastało wraz z poprawą konjunktury gospodarczej, przejawiającej się w przyspieszeniu wzrostu gospodarczego oraz wzrostu tempa inwestycji. Nasilił się w tym okresie także napływ inwestycji zagranicznych.

— Lata 1999—2002, charakteryzujące się osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego, spadkiem poziomu zatrudnienia i wzrostem bezrobocia.

— Od roku 2003 systematyczna poprawa konjunktury gospodarczej, zahamowanie wzrostu bezrobocia.

W kontekście podjętej problematyki na uwagę zasługuje okres drugi, obejmujący lata 1993—1998. Odnotowany wówczas spadek bezrobocia był bowiem przede wszystkim zasługą dużej dynamiki gospodarczej, a zwłaszcza dużej dynamiki produkcji przemysłowej.

Rozwój gospodarczy Polski był w latach 1993—1998 znacznie szybszy, niż przewidywała większość ekspertów. Do dziś trudno o opracowania stanowiące dogłębną analizę przyczyn owej dynamiki. Na ogół podkreśla się w tym względzie skuteczność realizowanej polityki gospodarczej, przedsiębiorczość społeczną, sprzyjający Polsce klimat międzynarodowy itp. Wszystkie te czynniki przyczyniły się jednak do efektywniejszego wykorzystania dotychczasowego potencjału go-

spodarczego i tzw. „rezerw powierzchniowych”, tkwiących w gospodarce. Nie nastąpiły jednak poważniejsze przemiany strukturalne, warunkujące wejście na ścieżkę długofalowego rozwoju. Mimo to wyniki gospodarcze osiągnięte w latach 1994—1997, dawały podstawę do optymistycznych ocen i prognoz na następne lata. Uwiarygodnieniem tych opinii był m.in. szybki wzrost zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce. Pierwsza połowa 1998 roku potwierdzała pozytywne tendencje w gospodarce i była nawet korzystniejsza od założeń polityki społeczno-gospodarczej na ten rok. Nastąpiło wprawdzie spowolnienie tempa wzrostu PKB, ale jednocześnie polepszyły się wskaźniki równowagi makroekonomicznej, zwłaszcza że po raz pierwszy od kilku lat przyrost wpływów z eksportu był wyższy od przyrostu wydatków na import. Deficyt obrotów bieżących ustabilizował się na poziomie ok. 3% PKB. Spadła inflacja, ale i tempo wzrostu spożycia, które w kontekście słabego wskaźnika oszczędności, było nie do utrzymania na poziomie dynamiki PKB.

Drastyczne pogorszenie sytuacji gospodarczej nastąpiło w drugiej połowie 1998 roku i utrzymało się w następnych kilku latach. Szczególny niepokój budziło osłabienie eksportu i znaczny wzrost deficytu w obrotach bieżących, spadek produkcji przemysłowej, spadek inwestycji i produkcji budowlanej, spadek popytu finalnego, wzrost deficytu budżetowego. W świetle takich tendencji makroekonomicznych musiało dojść do wzrostu stopy bezrobocia, która już w pierwszym kwartale 1999 roku przekroczyła 12%.

Owe, niekorzystne tendencje w gospodarce, zapoczątkowane w drugiej połowie 1998 roku spotykały się z bardzo zróżnicowanymi ocenami i prognozami. Z jednej strony, szczególnie w tzw. „kołach rządowych”, przeważał pogląd o przejściowym spowolnieniu wzrostu, spowodowanym kryzysem rosyjskim i osłabieniem koniunktury w krajach Unii Europejskiej³. Z drugiej strony formułowano opinie, że był to początek dłuższej recesji, wymagającej głębokich zmian w polityce gospodarczej⁴. Wydaje się, że powodem tych rozbieżności była niejednoznaczna ocena przyczyn ówczesnego spowolnienia gospodarczego. Na ogół przeważał pogląd, że przyczyn tych upatrywać należy w sferze zjawisk zewnętrznych, tj. właśnie w spadku eksportu do Rosji i państw byłego Związku Radzieckiego, a także do krajów Unii Europejskiej. Podkreślano przy tym, że te czynniki zewnętrzne nałożyły się na cykl koniunkturalny i związane z nim osłabienie koniunktury gospodarczej⁵. Taka interpretacja przyczyn ówczesnej dekonunktury wydaje się niewystarczająca z dwóch powodów:

— po pierwsze, skutki kryzysu rosyjskiego dla polskiej gospodarki były możliwe do skwantyfikowania. Eksport do Rosji obejmował w 1998 roku 8% naszego eksportu ogółem, a ten stanowił w przybliżeniu 25% PKB. Jak łatwo obliczyć spadek PKB, wynikający ze spadku eksportu do Rosji i krajów objętych skutkami

³ S. Gomułka, *Szoki zewnętrzne, czy błędy własne*, „Rzeczpospolita” z 3 marca 1999 r.

⁴ *Dylematy polskiej koniunktury*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 19/1999.

⁵ J. Kropiwnicki, *Zimny rok*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 14/1999.

Tabela 4

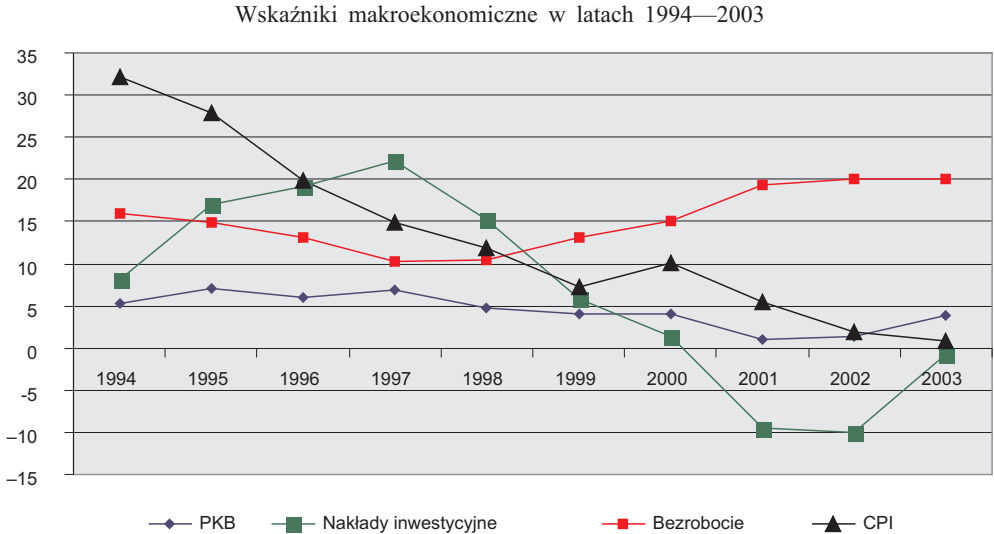
Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 1994—2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wyszczególnienie										
Produkt krajowy brutto (ceny stałe)	105,2	107,0	106,0	106,8	104,8	104,1	104,0	101,0	101,4	103,8
Popyt krajowy (ceny stałe)	106,4	107,0	109,7	109,2	106,4	104,8	102,8	98,3	100,9	102,4
Nakłady brutto na środki trwałe (ceny stałe)	109,2	116,5	119,7	121,7	114,2	106,8	102,7	91,2	94,2	99,1
Produkcja sprzedana przemysłu	112,1	109,7	108,3	111,5	103,5	103,6	106,7	100,6	101,4	108,4
CPI stopa inflacji (średnioroczne)	132,2	127,8	119,9	114,9	111,8	107,3	110,1	105,5	101,9	100,8
Nakłady inwestycyjne ogółem (ceny stałe)	108,1	117,1	119,2	122,2	115,3	105,9	101,4	90,5	90,0	99,3
Wskaźnik rentowności brutto	4,1	4,2	3,4	3,6	2,0	1,1	1,9	0,7	0,8	2,8
Eksport towarów (wg SAD)	121,9	132,8	106,7	105,7	109,6	97,1	115,5	114,0	113,6	130,6
Import towarów (wg SAD)	114,5	134,7	127,8	113,9	111,2	97,6	106,6	102,7	109,6	123,4
Saldo obrotów towarowych	-4329,1	-6154,8	-12696,9	-16556,2	-18824,7	-18503,8	-17288,9	-14182,9	-14102,9	-14427,0
Pracujący w gospodarce narodowej – przeciętnie w roku	101,1	101,8	101,9	102,8	102,3	97,3	97,7	99,4	99,1	98,0
Stopa bezrobocia (w końcu roku)	16	14,9	13,2	10,3	10,4	13,1	15,0	19,4	20,0	20,0
Dynamika wydajności pracy liczonej PKB na 1 pracownika (rp = 100)	104,1	104,8	103,3	103,5	102,3	106,9	106,1	101,7	103,6	104,3
Saldo budżetu państwa	-2,5	-2,4	-2,4	-1,2	-2,4	-2,0	-2,2	-4,3	-5,1	-4,5

(układ dynamiczny, rok poprzedni = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

Wykres 4



Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

kryzysu rosyjskiego, w żadnym wypadku nie mógł być większy niż 1%. Z kolei osłabienie koniunktury w krajach UE, ciążyć mogło dopiero na wynikach roku następnego, a nie roku 1998, kiedy kraje te realizowały jeszcze najwyższą od kilku lat stopę wzrostu gospodarczego;

— po drugie, faktycznie wskaźnik wyprzedzenia koniunktury już w drugiej połowie 1997 roku wskazywał na możliwość obniżenia się dynamiki gospodarczej⁶. Wolniejszy był napływ nowych zamówień w przemyśle, pogarszała się sytuacja finansowa przedsiębiorstw, spadała wydajność pracy oraz słabła skłonność konsumentów do zakupów.

Problem jednak w tym, że symptomy owe nie zostały należycie odczytane przez politykę gospodarczą. Zapowiadany w tych warunkach program, „schładzania” przegrzanej gospodarki, jeśliby nawet pozostał w sferze retoryki wyborczej, musiał przyczynić się do pogorszenia oczekiwań podmiotów gospodarczych. Program ten nie pozostał jednak tylko w sferze retoryki. Kontynuowana była restrykcyjna polityka pieniężna i fiskalna. O ile ta ostatnia może budzić większe zrozumienie, to polityka wysokich stóp procentowych i dyscyplinowanie podaży pieniądza przez bank centralny było ewidentnie polityką schładzania tyle tylko, że nie przegrzanej, ale słabnącej gospodarki. Ową restrykcyjność polityki pieniężnej ilustruje m.in. fakt, że przy ogólnym wzroście aktywów NBP w 1998 roku o 20% aktywa zagraniczne (złoto, wartości dewizowe i gotówka w walutach obcych) zwiększyły się aż o 29%, podczas gdy aktywa krajowe zmalały o ponad 4%.

⁶ M. Drozdowicz, *Coraz lepsza koniunktura*, „Rzeczpospolita” z 5 maja 1999 r.

Z kolei wartość papierów wartościowych NBP w obiegu zwiększyła się w tymże roku prawie dwukrotnie. Dane te pokazują skalę działań banku centralnego na rzecz ściągania pieniądza z rynku⁷.

Powodem restrykcyjnej polityki pieniężnej był zapewne duży deficyt w obrotach bieżących wymiany zagranicznej. Chodziło więc o ograniczenie wzrostu popytu wewnętrznego, ukierunkowanego w dużym stopniu na import. Ponadto cel antyinflacyjny, i to realizowany na wyrost, przysłał inne obszary nierównowagi gospodarczej. Wysokie stopy procentowe, przekraczające w połowie 1998 roku 10% w ujęciu realnym, na tyle wzmocniły walutę krajową w stosunku do dolara, że stały się, odwrotnie niż przewidywano, czynnikiem pobudzającym import, a nie eksport i przyczyniły się w ostatecznym rozrachunku do pogłębienia deficytu w obrotach bieżących z zagranicą, a nie do jego zmniejszenia. To zaś uderzyło, bardziej niż kryzys rosyjski, w przemysł, a zwłaszcza w rolnictwo. Silny złoty wpłynął bowiem na potaniecie importu żywności, co w obliczu dobrego urodzaju w rolnictwie, spowodowało spadek cen żywności. Wpłynęło to wprawdzie na spadek inflacji, ale jednocześnie zmniejszyło niebezpiecznie dochody realne rolników i popyt gospodarstw rolnych na dobra inwestycyjne. To zaś musiało się odbić na dynamice produkcji przemysłowej.

W świetle tych faktów, w miejsce programu schładzania gospodarki, konieczna była aktywna polityka pieniężna, prowadząca do znacznej obniżki stóp procentowych już w pierwszej połowie 1998 roku, a nie, jak to się stało dopiero z początkiem 1999 roku. Skutki tej restrykcyjnej polityki pieniężnej rozprzestrzeniające się na zasadzie „efektu domina” ciążyły jeszcze niewątpliwie przez następne lata na wynikach gospodarki. Ponadto wymuszały one bardziej ekspansywną politykę fiskalną, opłacaną wzrostem deficytu budżetowego.

Przywoływana często argumentacja, że w tym samym czasie, pomimo wysokich stóp procentowych, nastąpił wzrost kredytów dla podmiotów gospodarczych oraz, że przed 1998 rokiem mieliśmy do czynienia z nadmiernym popytem konsumpcyjnym, nie jest do końca przekonująca, aczkolwiek wątpliwości w tym względzie trudno jest zweryfikować empirycznie.

Odnosnie do pierwszej kwestii wyłaniają się dwie możliwości interpretacyjne. Według pierwszej, popyt na kredyty uzasadniałaby prorozwojowa orientacja przedsiębiorstw i wykorzystywanie w tym względzie dźwigni finansowej. Przy tak wysokiej stopie procentowej wydaje się to jednak mało realistyczne, tym bardziej że dane dotyczące rentowności przedsiębiorstw tezie takiej zaprzeczały. Bardziej prawdopodobna jest możliwość druga, wyjaśniająca ówczesny wzrost popytu na kredyty trudnościami w zakresie płynności finansowej przedsiębiorstw, spowodowanymi właśnie spadkiem obrotów i wzrostem zapasów.

Jeżeli chodzi o kwestię wysokiej dynamiki popytu konsumpcyjnego, to problem wymaga głębszej analizy, uwzględniającej prawidłowości związanych z tzw. „wyglądaniem” konsumpcji. Względny spadek cen na dobra trwałego użytku,

⁷ Zob. „Biuletyn Informacyjny NBP”, 12/1998, s. 30—31.

mógł być głównym czynnikiem pobudzającym popyt konsumpcyjny w okresie przed 1998 rokiem, nakierowany na wymianę tych dóbr. Zaobserwowana w związku z tym tendencja wzrostowa w zakresie spożycia, przekraczająca nawet w roku 1996 dynamikę PKB, niekoniecznie miała więc charakter długookresowy i nie musiała wymagać tak drastycznych środków interwencyjnych.

Podsumowując powyższe uwagi należy stwierdzić, że u podstaw zapoczątkowanej z końcem 1998 roku dekonjunktury w gospodarce polskiej legły następujące przyczyny:

- spadek dynamiki wzrostu gospodarczego związany z cyklem koniunkturalnym, charakterystycznym dla transformujących się krajów Europy Środkowo-Wschodniej;

- błędy w polityce gospodarczej, polegające na kontynuowaniu w roku 1998 zbyt restrykcyjnej polityki pieniężnej;

- kryzys rosyjski i jego reperkusje w innych krajach, stanowiących obszar naszego eksportu.

W zależności od oceny przyczyn i charakteru ówczesnej dekonjunktury formułowane były różne prognozy rozwoju sytuacji gospodarczej i różne sugestie pod adresem polityki gospodarczej. W większości przeważały opinie o krótkookresowym spowolnieniu dynamiki gospodarczej i mającej już nastąpić w następnym roku poprawie sytuacji. W rezultacie oczekiwano, że już w roku 2000 gospodarka powróci na ścieżkę długofalowego rozwoju, pobudzanego impulsami, wynikającymi z przygotowań do wstąpienia do Unii Europejskiej⁸.

U podstaw tego rodzaju prognoz leżało założenie o sprzyjających warunkach wewnętrznych i zewnętrznych realizowanej strategii gospodarczej. Chodziło zwłaszcza o politykę socjalną, nastawioną na redukcję deficytu budżetowego i politykę pieniężną, zorientowaną na ograniczenie inflacji do poziomu warunkującego członkostwo w Unii Europejskiej. Zakładano wysoką skłonność do inwestowania, wysokie tempo wzrostu eksportu i popytu finalnego. Jednocześnie jednak zwracano także uwagę na zagrożenia w realizacji takiej pro wzrostowej i proeksportowej strategii. Przede wszystkim brano pod uwagę ewentualność niekorzystnego klimatu społecznego i napięć związanych z programami restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa. Ustąpienie pod naporem nacisków płacowych, czy też żądań dotowania produkcji mogło doprowadzić bowiem do uruchomienia spirali inflacyjnej, pogorszenia oczekiwanej stopy zwrotu od inwestycji i ograniczenia napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Ponadto mogły wystąpić napięcia w bilansie płatniczym, spowodowane wyższą dynamiką importu, niż eksportu i wymuszające kontynuację restrykcyjnej polityki pieniężnej. Brano także pod uwagę możliwość wystąpienia światowego kryzysu gospodarczego.

⁸ Zob. W. Licea, A. Welfe, *Prognoza podstawowych makroekonomicznych charakterystyk rozwoju gospodarki Polski: 1999—2003*, Łódź 1998 (referat na konferencję w Ministerstwie Finansów — 19 maja 1999 r.); *Trzy warianty rozwoju — strategia rozwoju gospodarczego kraju do roku 2010 przygotowywana przez Ministerstwo Finansów, „Rzeczpospolita” z 16 kwietnia 1999 r.*

4. Makroekonomiczne uwarunkowania rynku pracy po 2002 roku

Podstawowym warunkiem równoważenia rynku pracy jest niewątpliwie wzrost gospodarczy. Nie każda jednak dynamika wzrostu wywołuje pozytywne efekty na rynku pracy. Przyjmuje się, że w warunkach polskich efekty takie wiązać się mogą dopiero ze wzrostem powyżej 5%⁹. Wynika to nie tylko z przedstawionej wcześniej struktury gospodarki polskiej, ale i to głównie, z dużych rezerw tzw. wzrostu bezzatrudnieniowego, wiążących się z niskim poziomem wydajności pracy w Polsce. Stąd właśnie w roku 2003 mieliśmy już do czynienia z utrwalającym się wzrostem gospodarczym, przy równoczesnym spadku liczby zatrudnionych i stosunkowo niskiej stopie inwestycji brutto. Głównym źródłem wzrostu okazał się bowiem wzrost wydajności pracy. Ponadto czynnikami, które od strony popytu miały istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego, były: popyt konsumpcyjny oraz eksport netto. Popyt krajowy wzrósł w 2003 roku o 2,4% w stosunku do roku poprzedniego. Pomimo że wzrost ten był niewielki i dokonał się głównie kosztem spadku oszczędności gospodarstw domowych, to jednak świadczy o optymistycznych oczekiwaniach ludności, co do przyszłych dochodów. Na uwagę zasługuje natomiast dynamika eksportu netto. Determinowana ona była zapewne niskim poziomem popytu krajowego, to jednak dowodzi wzrostu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i poprawy ich kondycji finansowej.

Istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, mającym bezpośrednie przełożenie na rynek pracy są inwestycje. Po spowolnieniu dynamiki gospodarczej w roku 1999 nakłady inwestycyjne w zakresie środków trwałych systematycznie spadały, aż do połowy 2003 roku. W drugiej połowie tego roku natomiast można było zaobserwować pierwsze symptomy ożywienia inwestycyjnego. Pomimo że wartość nakładów inwestycyjnych w całym 2003 roku nie wzrosła, to jednak, biorąc pod uwagę osiągnięty poziom wzrostu gospodarczego, spodziewać się należy przyspieszenia inwestycyjnego w najbliższych latach. Również w roku 2003 przełamany został spadek napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które osiągnęły wartość 6,42 mld USD. Silnym stymulatorem inwestycji i wzrostu gospodarczego w Polsce będą także fundusze strukturalne UE¹⁰.

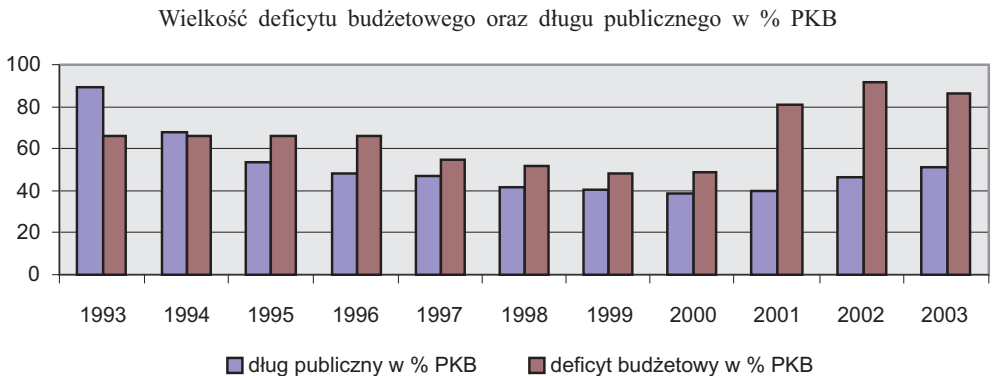
Korzystnie też — bo na poziomie 1,9% PKB — ukształtowało się w roku 2003 ujemne saldo obrotów bieżących handlu zagranicznego. W roku 2002 wskaźnik ten wynosił jeszcze 3,5%, a w 2001 roku — 3,8%. Wobec utrzymującej się dynamiki eksportu przewidywać można dalszy spadek tego wskaźnika. Istotne znaczenie będzie mieć tutaj poziom kursu walutowego. W interesie wzrostu gospodarczego, a w ślad za tym i równoważenia rynku pracy, leży opóźnianie aprecjacji złotówki, która wydaje się jednak nieuchronna.

⁹ M. Zieliński, *Sytuacja makroekonomiczna a równowaga rynku pracy*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 51/2000.

¹⁰ J. Hausner, *Dwa wymiary polityki gospodarczej*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 10/2004.

Ważnym uwarunkowaniem rynku pracy — co już wcześniej podkreślono — jest poziom deficytu budżetowego. W latach 1994—1996 spadkowi deficytu towarzyszył wzrost zatrudnienia. Natomiast w ciągu ostatnich kilku lat deficyt budżetowy, jak i dług publiczny systematycznie wzrastały; bezrobocie również wzrastało. Na podstawie tych tendencji można wysunąć wniosek, iż wzrost deficytu budżetowego w warunkach polskich niekoniecznie prowadzi do wzrostu zatrudnienia, jak można by sądzić na gruncie ekonomii keynesowskiej. Przyczyną tkwi w strukturze tego deficytu, która nie tyle stymuluje wzrost popytu globalnego, co hamuje przedsiębiorczość i tworzenie nowych miejsc pracy. Chcąc więc stworzyć trwałe podstawy wzrostu i rozwoju gospodarczego konieczne stało się przygotowanie i wdrożenie gruntownej reformy finansów publicznych.

Wykres 5



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Podjęte w roku 2003 prace nad reformą finansów publicznych, w ramach tzw. programu Hausnera, oparto na przekonaniu, że dobrze przeprowadzona reforma pozwoli na trwałe podniesienie tempa wzrostu gospodarczego do poziomu zapewniającego szybkie nadrobienie dystansu względem „piętnastki” krajów UE. Badania, w oparciu o dane z kilkudziesięciu prób redukcji deficytów budżetowych przeprowadzonych w krajach OECD w ciągu ostatnich 30 lat, dostarczają dowodów, że redukcja deficytu nie tylko pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy w długim okresie, lecz także może służyć szybszemu wyjściu z recesji w okresie krótkim, tzn. może mieć charakter polityki ekspansywnej¹¹.

Warunkiem powodzenia konsolidacji fiskalnej jest przede wszystkim oparcie jej na zmniejszeniu wydatków publicznych, a nie na podnoszeniu podatków. Ważne jest także, aby skala redukcji wydatków była dostatecznie duża i gwarantowała trwałą likwidację deficytu strukturalnego, a w perspektywie kilkuletniej znaczne zmniejszenie długu publicznego w PKB. Jest także niezwykle istotne, aby reduk-

¹¹ Zob. *Raport — Racjonalizacja wydatków społecznych*, MGPIPS, Warszawa 2003.

cja wydatków polegała głównie na zmniejszeniu skali transferów socjalnych, a nie na cięciach w wydatkach o charakterze pro wzrostowym. Tylko reformy fiskalne oparte na tych założeniach w sposób trwały zmniejszają deficyt publiczny, redukując jego składnik strukturalny i działają pro wzrostowo zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Zmiany oparte wyłącznie na cięciach wydatków prorozwojowych, przy zachowaniu skali transferów lub przede wszystkim na zwiększeniu ciężarów podatkowych nie usuwają strukturalnego charakteru deficytu, a ich skutki są nietrwałe zarówno w aspekcie ożywienia gospodarczego, jak i trwałej likwidacji nierównowagi finansowej.

Oprócz polityki budżetowej ważnym stymulatorem koniunktury gospodarczej, a przez to i sytuacji na rynku pracy jest polityka pieniężna. W świetle regulacji ustawowych jej zasadniczym celem jest utrzymywanie na określonym poziomie inflacji oraz kursu walutowego (wartości złotówki). Zadaniem jej jest także wspieranie wzrostu gospodarczego, o ile nie koliduje to z celem głównym. Odpowiednie rozłożenie akcentów polityki pieniężnej na cel inflacyjny i wzrostowy jest dla równowagi rynku pracy niezwykle ważne.

Jeśli wziąć pod uwagę cały okres transformacji to krzywa Philipsa, zakładająca wymienną zależność pomiędzy stopą bezrobocia a stopą inflacji, wyraźnie potwierdziła się w początkach tego okresu oraz w latach 1998—2002. W obydwu tych przypadkach mieliśmy do czynienia z niezwykle restrykcyjną polityką pieniężną, opłaconą wzrostem bezrobocia. O ile w latach 1990—1993 było to uzasadnione względami transformacyjnymi i koniecznością tworzenia podstaw równowagi gospodarczej, to w tym drugim okresie takie nastawienie w polityce pieniężnej musi budzić wątpliwości. Zwrócona na to została już uwaga w poprzednim punkcie.

W latach 2001—2003 inflacja kształtowała się znacznie poniżej założonego przez Radę Polityki Pieniężnej celu inflacyjnego. Na przykład w roku 2001 cel inflacyjny w polityce pieniężnej mieścił się w granicach 6—8%, a stopa inflacji ukształtowała się na poziomie 3,6%, w roku 2003 z kolei cel założono w przedziale 3+/-1%, a inflacja wyniosła 1,7%. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że w roku 2003 zaobserwować można było stopniowe, ale wyraźne ożywienie gospodarcze. Przystąpiono także do reformy finansów publicznych, co wiązało się z zaostrzeniem polityki fiskalnej w następnych latach. Pojawiły się więc warunki do bardziej śmiałych kroków w obniżaniu stóp procentowych i zmiany nastawienia w polityce pieniężnej. Przyczyniłoby się to niewątpliwie do wzmocnienia bodźców inwestycyjnych, wynikających z poprawy koniunktury gospodarczej, a jednocześnie warunkujących poprawę sytuacji na rynku pracy. Wydaje się to tym bardziej słuszne, że wskaźniki stopy inflacji w Polsce są jednymi z najniższych wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej, a więc odwrotnie niż ma to miejsce w przypadku stóp bezrobocia. O ile bowiem np. stopa inflacji w Polsce w roku 2002 wyniosła 1,9%, to wśród krajów „piętnastki” 2,1%, a wśród krajów „dziesiątki” 2,7%¹².

¹² Zob. *Polska 2004, Raport o Stanie Gospodarki*, MGiP, Warszawa 2004, s. 39.

*

Podsumowując przeprowadzone rozważania należy stwierdzić, że oprócz procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw, istotny wpływ na sytuację na rynku pracy mają uwarunkowania makroekonomiczne, a zwłaszcza prowadzona polityka budżetowa i pieniężna. Szczególnie silny związek występuje pomiędzy wielkością zatrudnienia i bezrobocia, a wzrostem gospodarczym i inwestycjami. Stąd też coraz wyraźniej rysuje się konieczność głębokiej reorientacji w polityce gospodarczej Polski, w stosunku do kierunku wyznaczonego po 1989 roku. Zbyt długo koncentrowano się bowiem na kwestii równowagi makroekonomicznej i walce z inflacją, zaniedbując politykę strukturalną i prorozwojową. Tymczasem taka właśnie polityka stworzyć może podstawy długotrwałego wzrostu gospodarczego. Nie oznacza to oczywiście marginalizowania równowagi makroekonomicznej. Chodzi jednak o odpowiednią hierarchię priorytetów, właściwą danemu etapowi rozwoju gospodarczego i konkretnym uwarunkowaniom tego rozwoju.