

ADAM RYBARSKI

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości
Kraków

Rynek pracy a polityka gospodarcza w Polsce

„Bezrobocie to największe zagrożenie dla Polski w tej chwili. Uważam, że powinno być wprowadzone hasło solidarności z bezrobotnymi”.

„To jest najstraszniejsze nieszczęście społeczne i niech każdy człowiek, który ma zajęcie, zapozna się bezpośrednio z losem i tragedią rodziny bezrobotnej”.

Jan Nowak-Jeziorański

Bezrobocie stało się trwałą cechą gospodarki polskiej od początku okresu transformacji. Pojawiło się jako jeden z przejawów kryzysu transformacyjnego równoległe ze spadkiem PKB oraz inflacją.

„Szok cenowy” wywołany decyzją rządu uwolnienia cen spowodował olbrzymią inflację wynoszącą na koniec 1990 roku 586%, spadek PKB o 11,6% oraz bezrobocie wynoszące w liczbach bezwzględnych 1126 tysięcy osób, co w liczbach względnych oznaczało 6,5-procentową stopę bezrobocia. Wszystko to stanowiło wyzwanie dla polityki gospodarczej.

Po upływie kilkunastu lat, w roku 2003, stopa bezrobocia osiągnęła poziom 20%, a liczba bezrobotnych 3170 tysięcy. Oznacza to prawie trzykrotny wzrost obu tych wielkości w porównaniu z 1990 rokiem. W rezultacie liczba pracujących w roku 2003 wynosiła o 3844 tys., czyli była nieco ponad 23% mniejsza niż na koniec 1990 roku. Mimo to, PKB w cenach stałych wzrósł w badanym okresie o około 50%. Było to możliwe dzięki wzrostowi wydajności, który z nadwyżką zrekompensował spadek PKB spowodowany zmniejszeniem zatrudnienia. Można powiedzieć, że była to jedna z korzyści spowodowanych wzrostem bezrobocia. Radykalnie została zmniejszona stopa inflacji, z wymienionych 586% w 1990 roku do 2,2% w 2003 roku. Oznaczało to prawie 270 razy mniejszą stopę inflacji. Ten niewątpliwy sukces w dążeniu do stabilizacji cen został jednak okupiony, jak widzimy, wzrostem stopy bezrobocia. Biorąc pod uwagę kształtowanie się obu tych zdarzeń w początkowym i końcowym roku tego 13-letniego okresu można powiedzieć, że mieliśmy do czynienia z wymiennością celów polityki go-

spodarczej. Skoncentrowano się w niej na przewyżczeniu inflacji kosztem wzrostu stopy bezrobocia i zmniejszenia liczby osób pracujących.

Z punktu widzenia osiągniętego poziomu stopy bezrobocia Polska należała w roku 2002 do grupy dziewięciu krajów europejskich o dwucyfrowej stopie bezrobocia. Natomiast wśród nich zajmowała pierwsze miejsce, a tym samym była krajem o najwyższej stopie bezrobocia w Europie. Z wyjątkiem dwóch, Hiszpanii i Turcji (którą z uwagi na jej starania o przyjęcie do Unii Europejskiej uwzględniono obok krajów europejskich), wszystkie pozostałe kraje wchodzące w skład tej grupy to kraje znajdujące się w okresie transformacji systemu gospodarczego (por. tabela 1). Wspólną cechą wszystkich krajów zaliczanych do tej grupy było to, że występująca w nich relatywnie wysoka stopa bezrobocia szła w parze z dodatnią stopą wzrostu realnego PKB.

Tabela 1

Kraje europejskie o najwyższej stopie bezrobocia w 2002 roku

| Lp. | Nazwa kraju | Stopa bezrobocia | Stopa wzrostu realnego PKB w % |
|-----|-------------|------------------|--------------------------------|
| 1. | Polska | 19,9 | 1,0 |
| 2. | Słowacja | 18,5 | 4,0 |
| 3. | Bułgaria | 17,8 | 5,0 |
| 4. | Litwa | 13,8 | 7,0 |
| 5. | Łotwa | 12,0 | 6,0 |
| 6. | Hiszpania | 11,4 | 2,0 |
| 7. | Turcja | 10,6 | 8,0 |
| 8. | Estonia | 10,3 | 6,0 |
| 9. | Ukraina | 10,2 | 5,0 |

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2004, s. 748 i 849.

Kolejną cechą wyróżniającą Polskę od innych krajów europejskich było to, że stopa bezrobocia w omawianym roku w Polsce znacząco przewyższała stopę bezrobocia w krajach o takiej samej bądź bardzo zbliżonej stopie wzrostu realnego PKB (por. tab. 2).

W świetle przytoczonych danych okazuje się, że wysoka (dwucyfrowa) stopa bezrobocia może współwystępować z relatywnie wysoką bądź niską, lecz dodatnią, stopą wzrostu realnego PKB. Okazuje się również, że przy takiej samej stopie realnego PKB możemy mieć do czynienia z relatywnie niską, jak i wysoką stopą bezrobocia. Przypadek Hiszpanii pokazuje ponadto, że nieco wyższa stopa wzrostu realnego PKB nie zapewnia niższej stopy bezrobocia.

Na zakończenie tych porównań interesujące wydaje się jeszcze jedno. Otóż również wysoka stopa bezrobocia jak w Polsce, chociaż rok wcześniej, tzn.

Tabela 2

Stopa bezrobocia w krajach o identycznej stopie wzrostu realnego PKB w 2002 roku

| Lp. | Nazwa kraju | Stopa bezrobocia |
|-----------------------------------|-------------|------------------|
| I. Kraje o zerowej stopie wzrostu | | |
| 1. | Niemcy | 8,7 |
| 2. | Włochy | 9,2 |
| II. Kraje o stopie wzrostu 1% | | |
| 1. | Norwegia | 3,9 |
| 2. | Austria | 4,0 |
| 3. | Dania | 4,7 |
| 4. | Belgia | 7,5 |
| 5. | Francja | 8,7 |
| 6. | Polska | 19,9 |
| III. Kraje o stopie wzrostu 2% | | |
| 1. | Hiszpania | 11,4 |

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2004, s. 758 i 849.

w 2001 roku, wystąpiła w Argentynie. Jednak, co należy podkreślić, szła ona w odróżnieniu od Polski w parze nie ze wzrostem realnego PKB, lecz z jego spadkiem. W tym przypadku klasyczna relacja między zmianą poziomu PKB a bezrobociem została zachowana.

Przeprowadzona analiza porównawcza stanu bezrobocia na początku okresu ze stanem na koniec okresu, łącznie z analizą w przestrzeni nie wyczerpuje problemu. Pominięty został bowiem proces dochodzenia do opisanego stanu na koniec badanego okresu. Jeśli wziąć pod uwagę dane tabeli 3 dotyczące kształtowania się trzech zmiennych: stopy wzrostu realnego PKB, stopy bezrobocia oraz stopy inflacji, to okaże się, że kierunki i ich natężenie podlegało zmianom (por. tab. 4). W latach 1990—1993 stopa bezrobocia wzrosła z poziomu 6,5% do 16,4%. Przy czym w latach 1990—1991 wzrostowi temu towarzyszyła ujemna stopa wzrostu realnego PKB. Miała więc miejsce klasyczna relacja między omawianymi zmiennymi, charakterystyczna dla kryzysu, w tym przypadku kryzysu transformacyjnego. Natomiast w latach 1992—1993 wzrostowi stopy bezrobocia towarzyszyła dodatnia i rosnąca stopa wzrostu realnego PKB. W całym zaś okresie lat 1990—1993 występowała wymiennosc między inflacją a bezrobociem. Rosnąca stopa bezrobocia szła w parze z malejącą stopą inflacji.

Tabela 3

Stopa zmian PKB (w cenach stałych), stopa bezrobocia oraz stopa inflacji w latach 1990—2003

| Lp. | Rok | Stopa wzrostu PKB | Stopa bezrobocia* | Stopa inflacji | Uwagi |
|-----|------|-------------------|-------------------|----------------|-----------|
| 1 | 1990 | -11,6 | 6,5 | 585,8 | okres I |
| 2 | 1991 | -7,0 | 12,2 | 70,3 | |
| 3 | 1992 | 2,6 | 14,3 | 42,8 | |
| 4 | 1993 | 3,8 | 16,4 | 35,2 | |
| 5 | 1994 | 5,2 | 16,0 | 32,2 | okres II |
| 6 | 1995 | 7,0 | 14,9 | 27,8 | |
| 7 | 1996 | 6,0 | 13,2 | 19,8 | |
| 8 | 1997 | 6,8 | 10,5 | 14,5 | |
| 9 | 1998 | 4,8 | 10,4 | 12,2 | |
| 10 | 1999 | 4,1 | 13,1 | 7,4 | okres III |
| 11 | 2000 | 4,0 | 15,1 | 10,4 | |
| 12 | 2001 | 1,0 | 17,5 | 5,5 | |
| 13 | 2002 | 1,4 | 18,0 | 1,8 | |
| 14 | 2003 | 3,7 | 20,0 | 2,2 | |

Rok poprzedni = 100

* Stopa bezrobocia rejestrowego na 31 XII.

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2003 oraz 2004; G.W. Kołodko, *Ekonomia i polityka transformacji. Od szoku do terapii*, Warszawa 1999, s. 342.

Okres drugi, obejmujący lata 1994—1997, to okres obniżania się stopy bezrobocia. W porównaniu z 1993 rokiem stopa ta obniżyła się o 6 punktów procentowych, z 16,4% do 10,4%. Przy czym w części omawianego okresu spadkowi temu towarzyszyło osłabienie tempa wzrostu PKB. Natomiast stopa inflacji w całym analizowanym okresie, malała równoległe z obniżeniem się stopy bezrobocia.

W kolejnym okresie, obejmującym lata 1998—2003, stopa bezrobocia na powrót rosła. W ostatnim roku tego okresu osiągnęła ona poziom 20%, co oznaczało jej wzrost o 9,6 punktów procentowych w porównaniu z 1998 rokiem. Zmianom tym towarzyszyło zmniejszanie się stopy wzrostu PKB, z wyjątkiem 2003 roku, kiedy to odnotowano jej wzrost. Natomiast stopa inflacji w omawianym okresie malała (z wyjątkiem 2000 roku). Po raz kolejny wystąpiło zatem zjawisko wymiennosci między bezrobociem a inflacją.

Tabela 4

Kierunki zmian stopy bezrobocia, stopy inflacji i stopy zmian PKB w latach 1990—2003

| Rok | Stopa PKB | | Stopa bezrobocia | Stopa inflacji | Wymiennie: inflacja – bezrobocie |
|------|-----------|---|------------------|----------------|----------------------------------|
| 1990 | „-” | ↓ | ↑ | ↓ | TAK |
| 1991 | | | | | |
| 1992 | „+” | ↑ | ↓ | ↓ | NIE |
| 1993 | | | | | |
| 1994 | | ↓ | ↓ | ↓ | TAK |
| 1995 | | | | | |
| 1996 | | ↑ | ↑ | ↑ | NIE |
| 1997 | | | | | |
| 1998 | | ↓ | ↑ | ↓ | TAK |
| 1999 | | | | | |
| 2000 | | ↑ | ↓ | ↑ | NIE |
| 2001 | | | | | |
| 2002 | ↓ | ↑ | ↓ | TAK | |
| 2003 | | | | | |

U w a g a: 1) znaki „-” oraz „+” oznaczają odpowiednio wielkość ujemną oraz dodatnią;
2) strzałka „↑” oznacza wzrost a strzałka „↓” spadek danej zmiennej.

Źródło: opracowano na podstawie tabeli 3.

Występującym w latach 1990—2003 przemiennie fazom wzrostu, spadku i na powrót wzrostu stopy bezrobocia towarzyszyły idące w tym samym kierunku zmiany liczby bezrobotnych oraz zmierzająca w kierunku przeciwnym liczba osób pracujących (por. tab. 5). W fazie wzrostu stopy bezrobocia (lata 1990—1993) liczba bezrobotnych rosła i w ostatnim roku tej fazy (1993) wynosiła 2966 tys. Oznaczało to wzrost liczby bezrobotnych w omawianym okresie do 1840 tys. osób. Natomiast liczba pracujących w roku 1993 w porównaniu z rokiem 1990 była o 1367 tys., tj. o 8% mniejsza.

W kolejnej fazie, która obejmowała lata 1993—1997, stopa bezrobocia zmalała (z 16,4 do 10,3%) a liczba bezrobotnych zmniejszyła się o 1138 tys. osób, tj. o ponad 38%. W rezultacie liczba pracujących w porównaniu z rokiem 1993 wzrosła o 1111 tys. i osiągnęła na koniec 1997 roku 16 229 tys. osób. Tym samym w roku tym liczba pracujących była jedynie o ok. 1,5% mniejsza niż w 1990 roku. Ponowna faza wzrostu stopy bezrobocia przypadła na lata

Tabela 5

Rozmiary bezrobocia i liczba osób pracujących w latach 1990—2003

| Rok | Stopa bezrobocia rejestrowanego | Liczba bezrobotnych w tys. | Liczba pracujących w tys. |
|-----------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 1990 | 6,5 | 1126 | 16 485 |
| 1991 | 12,2 | 2191 | 15 772 |
| 1992 | 14,3 | 2562 | 15 357 |
| 1993 | 16,4 | 2966 | 15 118 |
| 1994 | 16,0 | 2911 | 15 282 |
| 1995 | 14,9 | 2711 | 15 486 |
| 1996 | 13,2 | 2409 | 15 842 |
| 1997 | 10,3 | 1828 | 16 229 |
| 1998 | 10,4 | 1831 | 16 174 |
| 1999 | 13,1 | 2350 | 15 919 |
| 2000 | 15,1 | 2703 | 15 489 |
| 2001 | 17,5 | 3115 | 14 996 |
| 2002 | 18,0 | 3217 | 14 924 |
| 2003 | 20,0 | 3176 | 12 641 |
| 1990—2003 | | | |

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2004; W. Jarmołowicz, M. Twarowska, *Makroekonomiczne aspekty funkcjonowania rynku pracy w Polsce okresu transformacji ustrojowej* [w:] *Transformacja, integracja, globalizacja, praca zbiorowa*, Kraków — Tarnów 2004, s. 192; A. Rybarski, *Przebieg procesu stabilizacji gospodarczej w Polsce* [w:] *Transformacja gospodarki polskiej*, pod red. S. Lisa, Kraków 1996, s. 53.

1998—2003, kiedy to stopa bezrobocia z roku na rok systematycznie rosła do poziomu 20% w 2003 roku. Bezrobocie, z poziomu 1828 tys. osób w roku 1997 wzrosło do 3217 tys. w 2002 roku, aby w następnym roku nieznacznie się obniżyć. Nadal jednak przekraczało ono 3 mln osób. Zmianom tym towarzyszył spadek liczby pracujących. Ich liczba w 2003 roku wynosiła 12 641 tys. osób. Oznaczało to zmniejszenie liczby osób pracujących w porównaniu z 1997 rokiem, o 3581 tys.

Reasumując, można powiedzieć, że problem bezrobocia narastał od momentu jego pojawienia się w 1990 roku do chwili osiągnięcia najwyższego poziomu w 1993 roku. Następnie w kolejnych latach bezrobocie zaczęło maleć, co świad-

czyło, że stosowane zarówno przez politykę zatrudnienia, jak również politykę rynku pracy sposoby przeciwdziałania bezrobociu były skuteczne. Per saldo bezrobocie w roku 1997 było jedynie o 256 tys. większe od bezrobocia w 1990 roku. Kolejne lata przyniosły jednak wzrost bezrobocia. Uwzględniając nieznaczny jego spadek w roku 2003, ostatecznie w roku tym było ono większe od bezrobocia w 1997 roku o 1348 tys. Wzrost ten, należy przypuszczać, był spowodowany restrukturyzacją zatrudnienia związaną z postępującym procesem prywatyzacji, oraz z ujawnieniem się „zamrożonego” w pakietach socjalnych bezrobocia, które gwarantowały pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw niezmienny poziom zatrudnienia przez pewien czas. Czynnikiem wzrostu bezrobocia po 1997 roku były także zmiany struktury gospodarki pod wpływem postępu technicznego, w tym zwłaszcza rozwoju informatyki i komputeryzacji oraz zmiany w strukturze produkcji. Zmianom tym, powodującym zmniejszenie liczby pracujących w szeregu sekcji i działów gospodarki, nie towarzyszyła odpowiednio duża oferta nowych miejsc pracy. Tezę tę potwierdzają dane tabeli 6. Wynika z nich, że zmniejszeniu — między rokiem 1995 a 2003 — liczby osób pracujących w takich między innymi dziedzinach jak rolnictwo, przemysł (zwłaszcza przetwórczy) oraz ochrona zdrowia i opieka społeczna — o prawie 3,6 mln osób towarzyszył wzrost liczby pracujących (głównie w usługach, w tym między innymi w handlu i administracji publicznej oraz związanych z nią działach) o niecałe 2,9 mln osób. W rezultacie w wyniku zmian strukturalnych w tym okresie, ponad 700 tys. osób zostało pozbawionych pracy.

Nie mniej ważnym, a niewykluczone, że najważniejszym czynnikiem wzrostu bezrobocia po 1997 roku były niewystarczające inwestycje. Co prawda, nie powodowało to spadku PKB, gdyż odbywał się on bez wzrostu zatrudnienia w wyniku wzrostu wydajności (a być może w części w wyniku wzrostu intensywności), lecz stopa jego wzrostu do 2001 roku była malejąca.

To wszystko spowodowało, że zasadnicza część bezrobocia z roku 2003 powstała po 1997 roku. Biorąc pod uwagę, że między rokiem 1990 a 2003 bezrobocie wzrosło o 2050 tys., a w latach 1997—2003 o 1348 tys., to w takim razie prawie 66% tego wzrostu miało miejsce po 1997 roku. W przypadku zmniejszenia się liczby osób pracujących proporcje te były jeszcze większe. Okazuje się, że o ile między rokiem 1990 a 2003 liczba osób pracujących zmniejszyła się o 3844 tys., to między rokiem 1997 a 2003 ich liczba zmniejszyła się o 3588 tys. To oznacza, że aż w ponad 93% zmniejszenie się liczby pracujących nastąpiło po 1997 roku.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na dwa aspekty bezrobocia, które powinny być brane pod uwagę w polityce regionalnej oraz dochodowej. Pod adresem tej pierwszej wyzwaniem jest duże — międzywojewódzkie — zróżnicowanie stopy bezrobocia. Z danych tabeli 7 wynika, że biorąc pod uwagę wysokość stopy bezrobocia w danym województwie w relacji do stopy bezrobocia dla Polski, można było w roku 2003 wyróżnić trzy grupy województw. Grupa pierwsza to 7 woje-

Tabela 6

Zmiany w ilości pracujących według sekcji i działów między rokiem 1995 a 2003
(w tys. na dzień 31 XII)

| Lp. | Nazwa sekcji lub działu | Liczba osób | Zmiana procentowa w stosunku do 1995 roku | Wskaźnik struktury w % |
|---|---|----------------------------|---|------------------------------|
| Sekcje i działy, w których liczba pracujących zmalała (-) | | | | |
| 1. | Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, w tym rolnictwo | -2055,2 -2036,6 | -49,0 -50,6 | 57,6 57,1 |
| 2. | Rybołówstwo i rybactwo | -7,3 | -53,7 | 0,2 |
| 3. | Przemysł, w tym: górnictwo i kopalnictwo przetwórstwo przemysłowe | -856,7 -157,1 -662,5 | -22,9 -44,0 -21,4 | 24,0 4,4 18,6 |
| 4. | Budownictwo | -210,6 | -25,5 | 5,9 |
| 5. | Transport, gospodarka magazynowa i łączność, w tym: Transport lądowy i rurociągowy Poczta i telekomunikacja | -132,4 +124,7 -23,3 | -15,8 -38,8 -12,2 | 3,7 3,5 0,6 |
| 6. | Pośrednictwo finansowe | -7,4 | -2,6 | 0,2 |
| 7. | Ochrona zdrowia i opieka społeczna | -298,6 | -29,8 | 8,4 |
| | Ogółem zmniejszenie liczby pracujących | -3568,2 | -23,0 | 100 |
| Sekcje i działy, w których liczba pracujących wzrosła (+) | | | | |
| 1. | Handel i naprawy | +100,8 | +5,3 | 13,9 |
| 2. | Hotele i restauracje | +28,3 | +15,2 | 3,9 |
| 3. | Obsługa nieruchomości i firm; nauka, w tym: Obsługa nieruchomości Informatyka | +371,8 +27,3 +35,6 | +67,1 +17,8 +135,7 | 51,4 3,8 4,9 |
| 4. | Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne | +105,6 | +14,3 | 14,6 |
| 5. | Edukacja | +81,1 | +9,0 | 11,2 |
| 6. | Pozostała działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna | +35,6 | +10,6 | 4,9 |
| | Ogółem przyrost liczby pracujących | +723,2 | +4,7 | 100 |
| | Zmiana liczby pracujących per saldo | -2845,0 | -18,4 | |

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2004, s. 235—236 oraz obliczenia własne.

wództw zachodnich i północnych. Stopa bezrobocia w tych województwach w wymienionym roku kształtowała się powyżej średniej krajowej i wahała się w granicach 22—30%. W województwach tych mieszkało prawie 39% ogółu bezrobotnych. Grupę drugą tworzyły trzy województwa — łódzkie, świętokrzyskie i podkarpackie — w których stopa bezrobocia była na poziomie krajowej stopy bezrobocia i w których mieszkało około 17% ogółu bezrobotnych. Wreszcie trzecią grupę tworzyło sześć województw Polski centralnej i południowej, w których stopa bezrobocia była poniżej średniej dla kraju i zawierała się w granicach 15—19%. Mieszkało w nich nieco ponad 44% ogółu bezrobotnych.

Wyzwaniem pod adresem polityki dochodowej, a w pewnym stopniu również socjalnej, są zmiany w strukturze dochodów powstałe — chociaż nie wyłącznie — pod wpływem zmiany sytuacji na rynku pracy w okresie transformacji systemu gospodarczo-społecznego. Porównując ze sobą wyniki dwóch spisów powszechnych przeprowadzonych w roku 1988 — a więc niejako w przededniu transformacji oraz w roku 2002, czyli po 12 latach trwania transformacji, otrzymujemy interesujący obraz zmian, jakie zaszły w strukturze pochodzenia źródeł dochodów ludności.

Dzieląc źródła dochodów na zarobkowe, a więc powstające na rynku pracy oraz na niezarobkowe (renty, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych lub z przyczyn społecznych oraz pochodzące z własności) okazuje się, że nastąpiło w tym zakresie szereg zmian (por. tab. 8). Przede wszystkim udział ludności czerpiącej dochody z pracy w ogólnej liczbie ludności zmniejszył się z 45,4% w 1988 roku do 32,3% w 2003 roku. Wzrósł natomiast w tych latach odsetek ludności mającej niezarobkowe źródła dochodu z 18% do 28%, przy czym w ramach tej grupy pojawiły się w roku 2002 osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych w liczbie 611,3 tys. osób. Ponadto liczba osób pobierających zasiłek z pomocy społecznej wzrosła z 59 tys. w 1988 roku do 242,1 tys. w 2002 roku, co oznacza wzrost ponad 4-krotny. Każda z wymienionych grup ludności miała przy tym na utrzymaniu pewną grupę osób nie mających dochodów. Liczebność grupy osób będącej na utrzymaniu była jednak w roku 2002 o prawie 950 tys. mniejsza w porównaniu z 1988 rokiem.

Z drugiej jednak strony w roku tym (2002) pojawiła się grupa osób będąca na utrzymaniu osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych w liczbie ponad 400 tys. Z kolei liczba osób będąca na utrzymaniu osób pobierających zasiłek z pomocy społecznej wzrosła z około 5 tys. do prawie 215 tys., czyli 42-krotnie.

Okazuje się, że opisane zmiany spowodowały, iż liczba osób pozostająca na utrzymaniu osób czerpiących dochody z pracy oraz z obu rodzajów zasiłków w roku 2002 w porównaniu z 1988 rokiem była wyższa. I tak, liczba osób będąca na utrzymaniu każdych 100 osób mających dochód z pracy wzrosła z 73 do 90, tj. o prawie 22%. Jeśli idzie o osoby pobierające zasiłek z pomocy społecznej, to każde 100 osób z tej grupy miało na utrzymaniu w roku 2003 prawie 89 osób, podczas gdy w 1988 roku jedynie 8,6 osoby. Wreszcie w grupie

Tabela 7

Bezrobocie w województwach — stan na 31 XII 2003 roku

| | Ilość bezrobotnych w tys. | Stopa bezrobocia |
|---|---------------------------|------------------|
| Polska | 3175,7 | 20,0 |
| Województwa o stopie bezrobocia powyżej średniej krajowej | | |
| 1. Dolnośląskie | 278,3 | 23,8 |
| 2. Kujawsko-pomorskie | 212,1 | 24,6 |
| 3. Lubuskie | 108,0 | 27,5 |
| 4. Opolskie | 81,6 | 21,4 |
| 5. Pomorskie | 191,5 | 22,4 |
| 6. Warmińsko-mazurskie | 170,4 | 30,3 |
| 7. Zachodniopomorskie | 190,9 | 28,4 |
| Razem | 1232,8 | 25,5 |
| Województwa o stopie bezrobocia na poziomie średniej dla Polski | | |
| 8. Łódzkie | 233,1 | 20,7 |
| 9. Świętokrzyskie | 126,5 | 20,0 |
| 10. Podkarpackie | 182,5 | 20,2 |
| Razem | 542,1 | 20,3 |
| Województwa o stopie bezrobocia poniżej średniej krajowej | | |
| 11. Lubelskie | 174,5 | 18,7 |
| 12. Małopolskie | 208,0 | 16,0 |
| 13. Mazowieckie | 363,6 | 15,4 |
| 14. Podlaskie | 81,3 | 16,9 |
| 15. Śląskie | 325,5 | 17,6 |
| 16. Wielkopolskie | 247,4 | 17,1 |
| Razem | 1400,8 | 16,95 |

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2003 i 2004 oraz obliczenia własne.

Tabela 8

Ludność według źródeł utrzymania

| Lp. | Wyszczególnienie | 1988 | | 2002 | |
|-----|---|----------|------|----------|------|
| | | w tys. | % | w tys. | % |
| 1. | Ogółem ludność | 37 879,1 | 100 | 38 230,1 | 100 |
| 2. | Ludność czerpiąca dochody z pracy | 17 218,2 | 45,4 | 12 354,6 | 32,3 |
| 3. | Osoby mające niezarobkowe źródła dochodów, w tym: | 6 806,8 | 18,0 | 10 691,7 | 28,0 |
| | a) osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych | — | — | 611,3 | 1,6 |
| | b) osoby pobierające zasiłek z pomocy społecznej | 59,0 | 0,2 | 242,1 | 0,6 |
| 4. | Osoby będące na utrzymaniu: | 12 618,7 | 33,3 | 11 673,5 | 30,5 |
| | a) osób mających dochód z pracy | 12 613,8 | 33,3 | 11 058,2 | 28,9 |
| | b) osób mających niezarobkowe źródła dochodów, w tym: | 5,1 | 0,01 | 615,3 | 1,6 |
| | — osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych | — | — | 400,7 | 1,5 |
| | — osób pobierających zasiłek z pomocy społecznej | 5,1 | 0,01 | 214,6 | 0,6 |

U w a g a: dane dla 1988 roku — Narodowy Spis Powszechny, dla 2002 roku — Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań.

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2003, s. 110 oraz obliczenia własne.

osób, która pojawiła się w rezultacie transformacji systemu gospodarczo-społecznego, każde 100 osób otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych ma na utrzymaniu ponad 65 osób nie mających dochodu. Jest to swoisty koszt przejścia od gospodarki quasi-rynkowej roku 1988 do gospodarki rynkowej w 2002 roku. Od gospodarki bez bezrobocia (w każdym razie jawnego) do gospodarki z wysokim bezrobociem.

Nasuwa się pytanie, czy polityka gospodarcza, w wyniku której bezrobocie osiągnęło wysoki poziom, która doprowadziła do radykalnego ograniczenia inflacji (na co wcześniej zwrócono uwagę) była zasadna. Pytanie uzasadnione, co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w odczuciu społecznym bezrobocie traktuje się jako bardziej dokuczliwe niż inflację. Z kolei Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie stanowi, że „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia”¹.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Rozdział II, art. 65 pkt 5.

Położenie, mimo to, akcentu w polityce gospodarczej na tłumienie inflacji kosztem wzrostu bezrobocia, a tym samym swoisty prymat polityki monetarnej nad polityką fiskalną, mógł mieć uzasadnienie jedynie w jednym przypadku. Mianowicie, jeżeli sprzyjało to stabilizacji gospodarczej.

Aby rozwiązać wątpliwości w tym zakresie skorzystano z dwóch indeksów sprawności działania gospodarki. Chodzi o tzw. indeks niepopularności u wyborcy (Voter Unpopularity Index — VUI) oraz o tzw. indeks stabilizacji polityki (Stabilization Policy Index — SPI)². Pierwszy z nich skonstruowany przez Raya Fraira, ma postać:

$$\text{UPI} = \text{stopa inflacji} + 6 \times \text{stopa bezrobocia}$$

Im jest on niższy tym gospodarka jest bardziej ustabilizowana. Natomiast jego obniżanie się w czasie wskazuje, że gospodarka zmierza do stabilizacji. Drugi z wymienionych indeksów został skonstruowany przez Jamesa Tobera oraz Johna Taylora i równa się:

$$\text{SPI} = \text{stopa inflacji} + 2 \times \text{stopa bezrobocia}$$

Podobnie jak w przypadku pierwszego z nich, im niższy jego poziom tym gospodarka jest bardziej ustabilizowana. Jego obniżanie się w czasie wskazuje z kolei, że gospodarka zmierza w kierunku stabilizacji.

Kształtowanie się obu tych indeksów w latach 1990—2003 przedstawia tabela 9. Po pierwsze, należy stwierdzić, że poziom obu był dużo niższy w 2003 niż w 1990 roku. Świadczy to, a zarazem potwierdza wyrażony wcześniej pogląd, że z perspektywy upływu 14 lat danie priorytetu polityce monetarnej nad polityką fiskalną było słuszne. Jednak z drugiej strony słuszność takiego wyboru była w zasadzie zasadna jedynie do 1998 roku. Wówczas bowiem oba indeksy osiągnęły najniższy poziom, przy czym indeks niepopularności u wyborcy (VUI) począwszy od roku 1999 zaczął wzrastać do 2001 roku, aby w kolejnych dwóch latach ustabilizować się na poziomie 2001 roku. Natomiast trend zmian indeksu stabilizacji polityki (SPI) po roku 1998 nie był tak jednoznaczny. Po dwóch latach (1999 i 2000) wyraźnego obniżania się, indeks ten pozostał w roku 2001 w zasadzie na poziomie roku poprzedniego, aby w następnych dwóch latach (2002 i 2003) najpierw się obniżyć, a następnie wzrosnąć.

Ten wzrost poziomu obu indeksów po roku 1998 i ich fluktuacja wydają się świadczyć o dwóch rzeczach. Po pierwsze, że charakterystyczny dla okresu 1990—1998 prymat polityki monetarnej nad fiskalną przestał mieć rację bytu. Po drugie, że nastąpił okres „przepychania” się polityki monetarnej i fiskalnej, w rezultacie czego stopa bezrobocia nadal rosła, a stopa inflacji podlegała wahaniom

² Teoretyczne uzasadnienie ich konstrukcji jest w pracy R.T. FOUYEN, *Macroeconomics. Theories and Policies*, Macmillan Publishing Company, wyd. 2, 1986, s. 566.

(por. tab. 3). W sumie żadnego z celów polityki gospodarczej, tzn. ani stabilizacji cen, ani tym bardziej ograniczenia bezrobocia nie udało się w latach po 1998 roku osiągnąć. Można odnieść wrażenie, że przyzwyczailiśmy się — zwłaszcza politycy³ — do wysokiego poziomu bezrobocia. Rodzi się więc pytanie, czy z osiągniętym poziomem bezrobocia należy się pogodzić i czy oznacza on, że rynek pracy jest w równowadze. Jeżeli nie, to przy jakim poziomie bezrobocia można by mówić o równowadze na wymienionym rynku oraz jaką strategię postępowania należałoby przyjąć, aby w pewnej perspektywie to osiągnąć.

Tabela 9

Indeksy sprawności działania gospodarki w latach 1990—2003

| Lp. | Rok | Indeks niepopularności u wyborcy – VUI | Indeks stabilizacji polityki – SPI |
|-----|------|--|------------------------------------|
| 1 | 1990 | 624,2 | 598,8 |
| 2 | 1991 | 143,5 | 94,7 |
| 3 | 1992 | 128,6 | 71,4 |
| 4 | 1993 | 133,6 | 68,0 |
| 5 | 1994 | 128,2 | 64,2 |
| 6 | 1995 | 107,2 | 57,6 |
| 7 | 1996 | 99,0 | 46,2 |
| 8 | 1997 | 77,5 | 35,5 |
| 9 | 1998 | 74,6 | 33,0 |
| 10 | 1999 | 86,0 | 33,6 |
| 11 | 2000 | 92,0 | 40,6 |
| 12 | 2001 | 110,5 | 40,5 |
| 13 | 2002 | 109,9 | 37,9 |
| 14 | 2003 | 110,2 | 38,2 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych tabeli 3.

Wydaje się rzeczą oczywistą, że istniejący poziom bezrobocia nie może być nadal akceptowany. Jest bowiem objawem złego stanu gospodarki. Przynosi ciężary jednostkom, a także powoduje konsekwencje ekonomiczne dla gospodarki. Faktyczny PKB jest niższy w stosunku do potencjalnego a w związku z tym również rozporządzalny dochód ludności jest poniżej potencjalnie możliwego. Jedno

³ Dowodem niech będzie odejście od idei tzw. „Planu Hausnera”, którego elementem był plan obniżania bezrobocia.

i drugie powoduje, że wpływy podatkowe są relatywnie niższe, w wyniku czego są cięcia w usługach, świadczonych przez państwo. Realne też stają się wyższe podatki w przyszłości.

Akceptując pogląd, że pełne zatrudnienie, mówiąc inaczej zrównoważony rynek pracy, nie wyklucza bezrobocia, powstaje pytanie, jaki poziom bezrobocia jest dopuszczalny. Możliwe są dwie odpowiedzi. Jedna natury politycznej, kiedy to arbitralnie określamy dopuszczalny poziom bezrobocia, uznając, że jeżeli nie został on przekroczony, to na rynku pracy jest równowaga. Odpowiedź druga wynika z rozważań teoretycznych, dotyczących naturalnej stopy bezrobocia oraz tzw. pełnego zatrudnienia.

Przykładem pierwszego podejścia jest stanowisko zawarte w tzw. ustawie Humphreya-Hawkinsa uchwalonej przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 1978 roku. Zgodnie z nim pełne zatrudnienie istnieje, jeżeli 96% cywilnej siły roboczej jest zatrudniona. Tym samym dopuszcza się istnienie 4-procentowego bezrobocia.

W przypadku drugim uważamy, że pełne zatrudnienie nie wyklucza istnienia bezrobocia z tym, że jego dopuszczalny poziom określa tzw. naturalna stopa bezrobocia, przy czym nie chodzi o jakąś wielkość, która — jak zauważył E. Phelps — „[...] jest ponadczasowo stała, podobnie jak szybkość światła, niezależna od czegokolwiek pod słońcem”⁴ i identyczna dla gospodarki każdego kraju. Powstaje zatem kwestia jej oszacowania. Punktem wyjścia jest określenie, co przez nią rozumiemy. Dla tego celu, spośród różnych określeń z jakimi można się spotkać w literaturze, przydatne jest określenie, zgodnie z którym naturalna stopa bezrobocia stanowi sumę stopy bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego. Jego niedogodnością jest jednak to, że należy wpiery zdefiniować i zmierzyć oba wymienione rodzaje bezrobocia. Można by się od tego uwolnić, gdyby przyjąć pogląd, że „Prostą miarą naturalnej stopy bezrobocia jest przeciętna stopa bezrobocia w ciągu kilku dziesięcioleci”⁵. W tym przypadku możemy jednak napotkać barierę braku danych statystycznych.

Podejmując próbę oszacowania naturalnej stopy bezrobocia w Polsce postanowiono skorzystać — dla porównania — z obu metod szacunku.

Ponieważ pierwsza z wymienionych propozycji oznacza postrzeganie bezrobocia naturalnego, w kategoriach długości trwania i częstości występowania⁶, stąd też przeanalizowano strukturę bezrobocia z punktu widzenia czasu oczekiwania na pracę. Oprócz tego każdej z grup oczekujących na pracę starano się przypisać właściwą dla niej stopę bezrobocia (por. tab. 10).

Okazuje się, że w ramach wydzielonych czterech grup czasu pozostawania bez pracy — poczynając od 1995 roku — można zaobserwować pewne tendencje do zmiany. Otóż w przedziale czasu pozostawania bez pracy 3 miesiące i mniej oraz

⁴ E. Phelps, *Economic Policy and Unemployment in the Sixties*, Public Interest, Winter 1974.

⁵ R. E. Hall, J. B. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie, polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 105.

⁶ R. Dornbusch, S. Fischer, *Macroeconomics*, second edition, s. 518.

Tabela 10

Liczba bezrobotnych oraz stopa bezrobocia wg czasu pozostawania bez pracy

| Czas pozostawania bez pracy | 1995 | | | 2000 | | | 2001 | | | 2002 | | | 2003 | | |
|-----------------------------|----------------------------|------------|------------------|----------------------------|------------|------------------|----------------------------|------------|------------------|----------------------------|------------|------------------|----------------------------|------------|------------------|
| | Liczba bezrobotnych w tys. | w % ogółem | Stopa bezrobocia | Liczba bezrobotnych w tys. | w % ogółem | Stopa bezrobocia | Liczba bezrobotnych w tys. | w % ogółem | Stopa bezrobocia | Liczba bezrobotnych w tys. | w % ogółem | Stopa bezrobocia | Liczba bezrobotnych w tys. | w % ogółem | Stopa bezrobocia |
| 3 miesiące i mniej | 553,4 | 21,0 | 3,1 | 593,8 | 22,0 | 3,3 | 623,1 | 20,0 | 3,5 | 597,3 | 18,6 | 3,3 | 627,0 | 19,6 | 3,9 |
| 3 do 12 miesięcy | 1093,0 | 41,6 | 6,2 | 901,6 | 33,4 | 5,0 | 985,9 | 31,6 | 5,5 | 973,8 | 30,3 | 5,5 | 888,1 | 27,9 | 5,6 |
| 13 do 24 miesięcy | 516,6 | 19,6 | 2,9 | 598,2 | 22,1 | 3,3 | 661,4 | 21,3 | 3,7 | 655,4 | 20,3 | 3,7 | 596,3 | 18,8 | 3,8 |
| powyżej 24 miesięcy | 465,6 | 17,7 | 2,6 | 609,0 | 22,5 | 3,4 | 844,7 | 27,1 | 4,7 | 990,5 | 30,8 | 5,5 | 1070,6 | 33,7 | 6,7 |
| Ogółem | 2628,8 | 100,0 | 14,9 | 2702,6 | 100,0 | 15,1 | 3115,1 | 100,0 | 17,5 | 3217,0 | 100,0 | 18,0 | 3176,0 | 100,0 | 20,0 |

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2003 i 2004 oraz obliczenia własne.

3 do 12 miesięcy procent bezrobotnych w każdym z tych przedziałów w stosunku do ogółu bezrobotnych, w latach 2000—2003 w porównaniu z rokiem 1995 wykazał tendencję malejącą. Z kolei w przedziale czasu pozostawania bez pracy 12 do 24 miesięcy odsetek bezrobotnych w stosunku do ogółu był względnie stały (wahał się w granicach ok. 19—22%). Natomiast poważny wzrost liczby bezrobotnych w stosunku do ich ogółu miał miejsce w grupie oczekujących na pracę powyżej 24 miesięcy. W roku 2003 ich procentowy udział w bezrobociu ogółem wynosił prawie 34% i był dwukrotnie wyższy niż w 1995 roku. Była to najliczniejsza grupa bezrobotnych, licząca w 2003 roku ponad 1 milion osób. W porównaniu z rokiem 1995 jej liczebność była 2,3 raza większa. Porównywalna z nią pod względem liczebności była grupa osób oczekujących na pracę w granicach od 3 do 12 miesięcy, z tym jednak, że w porównaniu do roku 1995 względny udział tej grupy osób oczekujących na pracę w bezrobociu ogółem zmalał z ponad 40% do niecałych 28%.

Przyjęto, że w przypadku osób oczekujących na pracę 3 miesiące i mniej, mamy do czynienia z bezrobociem krótkookresowym. Gdy chodzi o osoby, które oczekują na pracę 3—12 miesięcy, to bezrobocie ma charakter średniookresowy. Jeżeli ten czas wynosi 12—24 miesięcy, oznacza to bezrobocie długookresowe. Natomiast jeżeli czas pozostawania bez pracy jest dłuższy niż 24 miesiące to w grę wchodzi bezrobocie przewlekłe.

Pierwsze z nich z uwagi na relatywnie krótki okres trwania można potraktować jako odpowiednik bezrobocia frykcyjnego. Poziom tego bezrobocia w badanych latach wahał się w granicach 3—3,9%. Stopa bezrobocia w grupie bezrobocia średniookresowego, trwającego 3—12 miesięcy kształtowała się na wyższym poziomie i wahała się w granicach 5—6,2%. Na nieco niższym poziomie, zbliżonym do bezrobocia krótkookresowego kształtowała się stopa bezrobocia długookresowego. Była ona w granicach 2,9—3,8%. Biorąc pod uwagę, że oba wymienione rodzaje bezrobocia — średniookresowe, jak również długookresowe — są wynikiem zmian strukturalnych w gospodarce, a różnice w czasie pozostawania bez pracy wynikają głównie z różnic czasu potrzebnego na przekwalifikowanie, a także niedostatecznych inwestycji, przyjęto je traktować jako bezrobocie strukturalne.

Gdy chodzi o grupę osób oczekujących na pracę powyżej 24 miesięcy, to w jej przypadku stopa bezrobocia w latach 2000—2003 wahała się w granicach od 3,4 do 6,7% i była wyższa niż w 1995 roku. W roku 2003 stopa ta przewyższała ponad 2,5 raza stopę bezrobocia z 1995 roku. Grupa ta obejmuje w zasadzie te osoby, które z racji wieku nie są w stanie się przekwalifikować lub których z racji wieku nie chce się przyjąć do pracy. Jest to więc grupa osób szczególna, w zasadzie bez szans na otrzymanie pracy. Nie będzie przesadą, jeżeli bezrobocie to nazwiemy bezrobociem przewlekłym lub chronicznym.

Uwzględniając powyższe, ogół bezrobocia w Polsce podzielono na bezrobocie frykcyjne, strukturalne oraz chroniczne. Podział ten odpowiada w dużym stopniu

podziałowi stosowanemu w literaturze, z tym, że w miejsce bezrobocia koniunkturalnego pojawiło się bezrobocie chroniczne. To ostatnie nie jest produktem recesji, lecz przemian związanych z transformacją systemu gospodarczego. Z racji, że zaczęło ono narastać od połowy lat dziewięćdziesiątych, a szczególnie od roku 2000, można je traktować jako opóźniony efekt transformacji i nazwać bezrobociem transformacyjnym.

Suma dwóch pierwszych rodzajów bezrobocia jest bezrobociem naturalnym. Z danych tabeli 11 wynika, że w roku 1995 stopa tego bezrobocia wynosiła 12,2%, a w latach 2000—2003 średnia stopa bezrobocia naturalnego była na poziomie 12,5%.

Tabela 11

Stopa bezrobocia i rodzaje bezrobocia

| Rodzaj bezrobocia | 1995 | Rok | | | | Średnia | |
|-------------------|------|------|------|------|------|-----------|-----------|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000—2003 | 1995—2003 |
| Frykcyjne | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 3,3 | 3,9 | 3,5 | 3,3 |
| Strukturalne | 9,1 | 8,3 | 9,2 | 9,2 | 9,4 | 9,0 | 9,1 |
| Naturalne | 12,2 | 11,6 | 12,7 | 12,5 | 13,3 | 12,5 | 12,4 |
| Chroniczne | 2,6 | 3,4 | 4,7 | 5,5 | 6,7 | 5,1 | 3,9 |
| Rejestrowane | 14,9 | 15,1 | 17,5 | 18,0 | 20,0 | 17,6 | 16,3 |

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane tabeli 10.

Natomiast stopa tego bezrobocia, obliczona jako średnia z roku 1995 oraz lat 2000—2003 niewiele odbiegała od średniej stopy bezrobocia naturalnego z lat 2000—2003. Można zatem przyjąć, że stopa bezrobocia naturalnego, będąca sumą stopy bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego, wynosi w przybliżeniu 12,5%. Natomiast obliczona jako średnia arytmetyczna za lata 1990—2003 wynosi 14,2%. Biorąc pod uwagę, że w obu przypadkach są to wyniki przybliżone można przypuszczać, że wielkość stopy bezrobocia naturalnego w Polsce jest zawarta w granicach 12,5—14,2% i wynosi około 13,5%. Oznaczałoby to, że jest ono prawie dwa razy wyższe niż np. w Stanach Zjednoczonych A.P. w połowie lat osiemdziesiątych, kiedy to szacowano je na około 6%⁷.

Tak wysoka naturalna stopa bezrobocia wynika, w porównaniu z wymienionym krajem, częściowo z mniejszej mobilności, dużo większej skali — spowod-

⁷ Por. P.A. Samuelson i W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 345.

wanych transformacją — zmian strukturalnych oraz tym, że rynek pracy w Polsce nie był zdolny do szybkiego dostosowania liczby nowych miejsc pracy do listy poszukujących pracy.

Z faktu, że stopa bezrobocia rzeczywistego przewyższa naturalną stopę bezrobocia wynika, że zatrudnienie jest poniżej zatrudnienia potencjalnego a rynek pracy jest niezrównoważony. W związku z tym gospodarka poniosła w roku 2003 stratę wyrażającą się w tym, że realny PKB — zgodnie z prawem Okuna — kształtował się o 13% poniżej jego poziomu potencjalnego. Mówiąc inaczej, faktyczny realny PKB w wymienionym roku stanowił 87% poziomu potencjalnego PKB. W konsekwencji zarówno dochody podatkowe państwa, jak również dochody ludności były odpowiednio mniejsze, co stawia politykę gospodarczą wobec konieczności traktowania, w najbliższej przyszłości, dążenia do obniżenia bezrobocia, jako jednego z głównych celów gospodarczych. Nie jest to zadanie łatwe, które można by zrealizować w ciągu jednego roku. Warunkiem bowiem realizacji tego zadania jest odpowiednio wysoka stopa wzrostu realnego PKB. Musi się ono składać z dwóch części. Po pierwsze, ze stopy wzrostu zapewniającej utrzymanie stopy bezrobocia na dotychczasowym poziomie. Po drugie, z części niezbędnej do tego, aby bezrobocie malało. Musi się ona rozwijać zgodnie ze stopą wzrostu potencjalnego PKB, plus tyle, ile trzeba, by stopa bezrobocia obniżała się każdego roku o określony procent⁸.

Przyjęto, że miarą stopy wzrostu potencjalnego PKB jest długofalowa stopa wzrostu. W naszym przypadku chodzi o stopę wzrostu PKB w latach 1990—2003, które dla tego okresu wynosiło w przybliżeniu 3,6%⁹. Załóżmy teraz, że chcielibyśmy obniżyć stopę bezrobocia (wynoszącą w 2003 roku 20%) do poziomu naturalnej stopy bezrobocia (tj. 13,5), czyli o 6,5 punktów procentowych. Zgodnie z prawem Okuna oznaczałoby to, że wymagana — dla realizacji tego celu — stopa wzrostu PKB powinna wynosić:

$$3,6\% + 6,5\% \times 2 = 17,1\%,$$

co jest mało prawdopodobne.

Wynika z tego, że zadanie to musi być rozłożone w czasie, przy czym, im krótszy czas, tym konieczny wysiłek będzie większy. Przyjmijmy, że opozycja parlamentarna w przekonaniu, że w ciągu najbliższego roku obejmie rządy, będzie zainteresowana, aby na koniec jej przyszłej kadencji, tzn. za 5 lat (1 rok do kadencji + okres kadencji) stopa bezrobocia z 20% została obniżona do poziomu naturalnej stopy bezrobocia, tzn. do 13,5%, czyli o 6,5 punktów procentowych. Przyjęcie takiego założenia oznacza, że przez okres 5 lat stopa bezrobocia będzie

⁸ Tamże, s. 300.

⁹ Jest to średnia z trzech średnich: średniej geometrycznej dla lat 1992—2003, średniej arytmetycznej za lata 1990—2003 oraz średniej arytmetycznej za lata 1992—2003.

musiała być co roku obniżana o 1,3%. Przeciętna stopa wzrostu PKB dla tego okresu musiałaby więc wynosić:

$$3,6\% + 1,3\% \times 2 = 3,6\% + 2,6\% = 6,2\%$$

co nie jest niemożliwe, lecz trudne do wykonania. Przyjęcie takiego scenariusza oznaczałoby, że co roku bezrobocie malałoby o ponad 200 tys.

Obniżenie bezrobocia do poziomu bezrobocia naturalnego nie oznaczałoby jeszcze pełnego sukcesu. Istniałaby bowiem konieczność obniżenia bezrobocia strukturalnego na tyle, aby stopa bezrobocia naturalnego zbliżyła się do poziomu stopy bezrobocia frykcyjnego. Wydaje się to daleką perspektywą.

W najbliższych latach programy obniżenia bezrobocia do poziomu bezrobocia naturalnego powinny być częścią polityki inwestycyjnej i regionalnej. Do realizacji tego zadania powinny zostać wykorzystane zarówno narzędzia fiskalne, jak i monetarne. Innymi słowy zarówno polityka fiskalna, jak i monetarna powinny być nakierowane na realizację tego samego celu — obniżenia bezrobocia.

