

TOMASZ GRUSZECKI

PALĄCY PROBLEM BEZROBOCIA

Bezrobocie jest przejawem istnienia rezerwy czynnika produkcji, jakim jest praca. Jak mówi M. Friedman, „bezrobocie mogłaby zlikwidować tylko konkurencja doskonała”. Przyjmuję tu znaną teorię, że w każdej gospodarce istnieje naturalna stopa bezrobocia – NAIRU, tj. taka, przy której inflacja już nie rośnie¹ (próba zmniejszenia stopy bezrobocia, bez zasadniczych zmian w strukturze gospodarki i infrastruktury rynku pracy, wywoła tylko wzrost inflacji). Ta naturalna stopa bezrobocia wydaje się w Polsce bardzo wysoka, co oznacza, że będzie wymagała zasadniczej zmiany struktury gospodarki, jej liberalizacji i uelastycznienia infrastruktury rynku pracy co potrwa kilka lat. Mrzonką są zatem różne proste recepty posługiwania się rozwiązaniami czysto instytucjonalnymi czy finansowymi. Co więcej, redukcja tej stopy w najlepszym wypadku może być możliwa do poziomu najbardziej zbliżonych strukturalnie gospodarek europejskich, co oznacza, że dolną granicą stopy bezrobocia, najbardziej optymistyczną, jest 10%. To wynika z dalszego porównania bezrobocia w Polsce, w UE i krajach Europy Środkowowschodniej.

1. BEZROBOCIE I CO DALEJ?

W sierpniu 2005 r. stopa bezrobocia w Polsce (liczona w stosunku do aktywnych zawodowo) wyniosła 17,8% (dokładnie 2 mln 783 tys.). To bardzo

Dr hab. TOMASZ GRUSZECKI, prof. KUL – dyrektor Instytutu Ekonomii na Wydziale Nauk Społecznych KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, e-mail: tomgru@kul.lublin.pl

¹ Por. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN 2002, s. 148 n.

dużo, ale i tak trochę mniej niż rok wcześniej, kiedy wyniosła 19,1% (sierpień 2004 r.). Na ogół gdzieś od kwietnia stopa bezrobocia lekko spada o 1-1,5% (budownictwo), by podnieść się ponownie w zimie.

Ze względu na wahania miesięczne przytaczam średnie wielkości kwartalne w ostatnim okresie – od 2004 r.²

Tab. 1. Stopy bezrobocia kwartalne

Rok	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.
2004	20,4	19,4	18,9	19,1
2005	19,3	18,0		

Będzie bardzo dobrze, jeśli stopa bezrobocia na koniec 2005 r. zatrzyma się na 18%. To ciągle oznacza, że wielkość bezrobocia waha się, ale ok. 3 mln osób jest stale bez pracy. Brak pracy dotyka zwłaszcza młode roczniki (wyż lat osiemdziesiątych), które teraz masowo napływają na rynek pracy. W sierpniu 2005 r. 87% było bez prawa do zasiłku. Oznacza to, że bezrobocie w Polsce nie ma prostego charakteru cyklicznego, ale jest uporczywe i wynika z przyczyn strukturalnych.

Wszystkie partie i programy gospodarcze biją na alarm i podkreślają, że redukcja bezrobocia to podstawowy cel polityki gospodarczej. W 2001 r. Episkopat Polski wydał specjalny list społeczny, poświęcony problemowi bezrobocia, pt. *W trosce o nową kulturę życia i pracy*. Ale proponowane środki wyglądają mizernie i sprowadzają się do ogólników: dalszy wzrost gospodarczy, zachęty do przedsiębiorczości indywidualnej, szkolenia, robót publicznych, nadzieje związane z uruchomieniem programów z UE...

Nikt nie ma odwagi powiedzieć publicznie (poza ekspertami), że na szybkie rezultaty nie ma co liczyć. W sektorze publicznym miejsca pracy się nie zwiększą; dopiero trwa druga faza restrukturyzacji. Protestują przeciwko planom prywatyzacji kopalń górniczy, pracownicy elektrowni walczą o wielkie odprawy (do 150 tys. zł). Sektor przedsiębiorstw (państwowych i prywatnych) odnotował w styczniu 2005 r. rekordowe oszczędności – 126 mld zł, ale kredyty wyniosły tylko 78,8 mld zł. Najwyraźniej przedsiębiorstwa ciągle wstrzymują się z inwestycjami. Nakłady brutto na środki trwałe zwiększyły się, co prawda, w 2004 r. o 5,1% (wobec spadku o 0,5% w 2003 r.), ale to

² Od sierpnia 2004 r. GUS przyjął nowy sposób liczenia bezrobotnych, oparty na spisie powszechnym.

i tak mniej, niż wyniósł wzrost PKB brutto w 2004 r. (5,4%)³. Tym bardziej nie ma szans na wzrost liczby miejsc pracy w sektorze prywatnym; olbrzymie koszty pozapłacowe (ZUS) zniechęcają do wiązania się z pracownikami na umowę o pracę, a olbrzymia nadwyżka chętnych do pracy umożliwia oferowanie zatrudnienia bez zobowiązań i bardzo niskich stawek płacy.

2. DEREGULACJA RYNKU PRACY

Celem deregulacji jest zwiększenie elastyczności rynku pracy, co ma pozwolić na szybszą i bardziej adekwatną reakcję na rynku pracy. Deregulacja rynku pracy oznacza generalnie:

- zwiększenie swobody pracodawców (przedsiębiorców, podmiotów gospodarczych) w swobodnym kształtowaniu zatrudniania;
- zmniejszenie państwowej regulacji stosunku pracy i zatrudniania.

Zmiana jest konieczna wtedy, gdy historycznie ukształtowana infrastruktura rynku pracy jest mało elastyczna, nieadekwatna do potrzeb i powoduje bezrobocie strukturalne⁴.

Przedmiotem deregulacji są zwłaszcza:

- System zabezpieczenia społecznego, który zapewnia bezrobotnym odpowiedni poziom życia, przez co zmniejsza bodźce do poszukiwania pracy;
- Uprawnienia związków zawodowych, które wykraczają poza konieczną rolę zbiorowego negocjatora typowych umów na rynku pracy, umożliwiają natomiast presję na wysokie płace przekraczające możliwości gospodarki (tempo wzrostu płac jest wyższe niż tempo wzrostu wydajności). Tak wysokie płace powodują „niszczenie” nowych miejsc pracy. Przewaga związków zawodowych może czasem polegać na możliwości swoistego szantażu w stosunku do przedsiębiorcy, a nawet całego społeczeństwa i systemu politycznego (w Polsce przykładem są związki w górnictwie i na PKP);
- Regulacji płacy minimalnej; jeśli jest ona ustawiona za wysoko, ma niszczący wpływ na nowe miejsca pracy;
- Ustawodawstwo dotyczące stosunku pracy, czasu pracy, zwolnień, jeśli powiększa koszty pracy i zniechęca do zatrudniania.

³ Dane GUS.

⁴ Z. Wiśniewski, *Konieczność a nie moda*, „Rzeczpospolita” 5-6.05.2001.

W latach dziewięćdziesiątych deregulacja rynku pracy była powszechnym hasłem, zwłaszcza że były pozytywne przykłady – np. w USA w latach 1970-1986 zatrudnienie wzrosło o 30 mln⁵.

Z praktyki deregulacji wiadomo, iż napotyka ona silny opór. Stąd istotną staje się strategia deregulacji. W systemach liberalnych gospodarek, zwłaszcza w USA, lansuje się maksymalne uelastycznienie wszystkich elementów infrastruktury rynku pracy. Związki zawodowe są słabe (w niektórych gałęziach, zwłaszcza nowoczesnych, w ogóle ich nie ma), ochrona stosunku pracy przez prawo bardzo niska, umowy elastyczne i negocjacje głównie na poziomie przedsiębiorstwa (zakładu pracy). W UE natomiast obecnie uważa się, że nie można uelastyczniać wszystkich elementów stosunku pracy i regulacji państwowej, ponieważ wywołuje to zbyt silny opór:

Aby rynek pracy mógł działać efektywnie, sztywność w niektórych zakresach stosunku pracy musi być kompensowana zwiększoną elastycznością dostosowań w innej dziedzinie. Na przykład wysokie koszty związane ze sztywnymi normami ochrony stosunku pracy mogą zostać częściowo wyrównane szerokimi możliwościami stosowania elastycznego czasu pracy⁶.

Tak więc pozostaje ochronna dla pracownika sfera samego stosunku pracy, kształtowanie tego stosunku natomiast ma być elastyczne. Problem komplikuje się, kiedy miejsca pracy są bardzo kapitałochłonne i ich ochrona zniechęca do tworzenia nowych.

W UE sukcesy w deregulacji rynku pracy polegały bądź na zmniejszeniu prawa do zasiłków dla bezrobotnych i zwiększeniu wymagań w stosunku do pobierających taki zasiłek dłużej (Hiszpania, kraje skandynawskie), bądź na uelastycznieniu czasu pracy i rozpowszechnieniu czasu pracy w niepełnym wymiarze godzin. Bardzo częstym rozwiązaniem jest *part-time*, przy czym wydłuża się okres liczenia aż do roku (co oznacza, że można całkowicie wykorzystać pracownika zatrudnionego na *part-time* w sezonie).

Zawsze jednak deregulację musi amortyzować liberalizacja gospodarki, prowadząca do zwiększenia wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy.

⁵ Tamże.

⁶ Tamże.

3. STOPA BEZROBOCIA W UNII EUROPEJSKIEJ

W porównaniu z gospodarką amerykańską (wskaźnik średnio ok. 5%, w marcu 2005 r. – 5,2%) stopa bezrobocia w UE jest dwa razy większa, przy czym struktura bezrobocia w UE jest o wiele bardziej niekorzystna. Jeśli w USA 3/4 bezrobotnych znajduje zatrudnienie w ciągu roku, to w UE proporcja ta jest odwrotna.

Najważniejsza różnica między bezrobociem francuskim a amerykańskim – jak zauważa Klaus Bachmann – wcale nie polega na tym, że w USA wynosi ono 4,5%, a we Francji 12%, ale na tym, co oznacza dla bezrobotnych. Przeciętny bezrobotny w Stanach nie ma pracy przez 3 miesiące, podczas gdy we Francji ten czas wynosi 15 miesięcy, a w Niemczech 12 miesięcy [...] ponad 1/3 wszystkich bezrobotnych to we Francji i Niemczech ludzie, którzy pozostają bez pracy rok, czasem 2 lata. W tych dwu krajach sztywność rynku pracy chroni pracujących przed bezrobociem [...]. Drugą stroną tego medalu jest jednak to, że ta ochrona pracy zagradza bezrobotnym bardzo skutecznie wyjście z bezrobocia. W Stanach co miesiąc 2% zatrudnionych traci miejsce pracy, we Francji tylko 0,4% i 85% nigdy nie utraciło miejsca pracy, podczas gdy w USA dotyczy to tylko 40%⁷.

Powody tego stanu rzeczy są powszechnie znane i opisywane; mówi się nawet o „chorobie europejskiej”: silnych związkach zawodowych, bardzo rozbudowanym ustawodawstwie pracy, dużo krótszym tygodniu pracy (we Francji właśnie skończyły się protesty przeciwko naruszeniu świętości, jaką był 35-godzinny tydzień pracy; zresztą przekroczenie tego limitu jest dobrowolne i wymaga dodatkowego wynagrodzenia), bardzo dużych narzutach na ubezpieczenie społeczne, małej elastyczności pracowników etc.

Kryzysowa sytuacja rysuje się zwłaszcza w Niemczech, gdzie liczba bezrobotnych przekroczyła już 5 mln i ciągle rośnie, a ograniczenie praw do zasiłku, co forsuje rząd federalny, napotyka duże opory. Z kolei we Francji robi furorę mała książeczka *Witaj, lenistwo*, właśnie przetłumaczona na polski, w której Autorka (Corinne Maier), pracująca w państwowym kolosie elektroenergetycznym, opisuje, jak obijać się w pracy, unikając obowiązków i odpowiedzialności, a zachowując dobrą pensję.

⁷ K. B a c h m a n n, *Jak nie należy walczyć z bezrobociem*, „Rzeczpospolita” 3.04.2000.

Tab. 2. Bezrobocie w Unii Europejskiej w 2005 r.

Kraj	Stopa bezrobocia %
UE (25)	8,9
UE (euro)	8,9
Grecja	10,5
Hiszpania	10,3
Francja	9,8
Niemcy	9,7
Finlandia	9
Włochy	8
Belgia	8
Portugalia	6,9
Szwecja	6,5
Dania	5
Holandia	4,7
Wielka Brytania	4,6
Austria	4,6
Luksemburg	4,4
Irlandia	4,3

Źródło: Eurostat.

Zauważmy jednak od razu, że sytuacja w UE jest zróżnicowana. Na notoryczne duże bezrobocie (ok. 10%) od lat cierpią Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania, podczas gdy Irlandia zredukowała bezrobocie do 4,3%, a Szwecja (tak krytykowana za „skandynawski” socjalizm) – do 6,5%.

Jednocześnie stopa bezrobocia jest w poszczególnych krajach UE bardzo zróżnicowana regionalnie (co może wskazywać na szanse polityki regionalnej). I tak w 2003 r. najniższa i najwyższa stopa bezrobocia wynosiła:

Tab. 3. Stopa bezrobocia – najniższa i najwyższa
– w regionach Unii Europejskiej w 2003 r.

Region	Stopa bezrobocia	
	najniższa %	najwyższa %
Tyrol (Austria) Vorarlberg(Austria)	2 2,5	
Utrecht (Holandia) Zeeland (Holandia) Gelderland (Holandia)	2,2 2,3 2,4	
Acores (Portugalia) Madeira (Portugalia)	2,5 2,5	
Francja		Reunion 29,3 Gwadelupa 26 Gujana 24
Niemcy	Bawaria 1997, 6,8% Badenia-Wirtembergia 7,3%	Halle 27,1 Dessau 25,9 Mecklenburg-Vorpommern 23,6 Lipsk 23

Podobne zróżnicowanie dotyczy nowych państw UE. Stopa bezrobocia w Czechach w rejonie Pragi wynosiła tylko 3,6%, w Jihozapad (4,9%), podobnie w Strednich Czechach (5%) i Severovýchodzie (5,4%). Na Węgrzech w dwu rejonach: Kozep-Magyaroszag i Kozep-Dunatul, wyniosła ona odpowiednio 4% i 5,4%⁸.

Duże zróżnicowanie regionalne rynku pracy ma złe, ale i dobre strony. Okazuje się, że parametry dla rynku pracy wspólne dla całej gospodarki (np. regulacje prawne, siła związków zawodowych, stopy procentowe) nie przesądzą jeszcze negatywnych skutków dla aktywności gospodarczej i koniunktury w danym regionie. *Notabene* opóźnienie w rozwoju nie jest dane regionowi raz na zawsze. Katolicka Bawaria jeszcze kilkadziesiąt lat temu była okręgiem rolniczym, dużo gorzej rozwiniętym niż uprzemysłowione protestanckie Niemcy Północne. Teraz jest odwrotnie. Bawaria i Badenia-Wirtembergia przodują w informatyce i *high-tech*. Koncentracja bezrobocia w pewnych rejonach upośledza ten okrąg, ale umożliwia koncentrację funduszy

⁸ „Rzeczpospolita” 4.04.2005.

unijnych dla rozwoju regionów słabo rozwiniętych. Oczywiście sama wielkość funduszy nie wystarczy, o czym świadczy przykład wschodnich landów w Niemczech. Decyduje sposób ich przeznaczenia.

Tym niemniej stopa bezrobocia w „starej” UE (od lat 8-10%) jest stanowczo za wysoka i choćby ze względów społecznych nie do utrzymania na dalszą metę. Oznacza to bowiem zmniejszenie szans szybkiego rozwoju gospodarczego w porównaniu do USA i dynamicznie rozwijających się krajów Azji, konieczność utrzymywania dużych obciążeń podatkowych (zasiłki) i, co najgorsze, powstawanie *underclass* – klasy ludzi trwale wyrzuconych ze społeczeństwa na margines. Już po dwóch latach pozostawania bez pracy kwalifikacje tych ludzi się zmniejszają, a szanse na ponowne zatrudnienie zbliżają się praktycznie do zera. Taka „podklasa” nie ma szans na normalną aktywność zawodową; ma tylko roszczenia. Już obecnie w Europie Zachodniej tworzą ją w dużej mierze liczne roczniki młodego pokolenia imigracji z lat powojennych. Staje się ona źródłem niepokojów (np. w Holandii). Wiadomo z historii, że przy dużym bezrobociu nie da się utrzymać równowagi społecznej i politycznej. Bezrobocie szczególnie dotyka młodych, wchodzących na rynek pracy⁹.

Problemy z bezrobociem w UE zaczęły się już w latach osiemdziesiątych. Ale wówczas rozkład był nierównomierny; koncentrowało się ono w kilku krajach.

Tab. 4. Stopa bezrobocia w niektórych krajach Europy Zachodniej w 1986 r.

Kraj	Stopa bezrobocia %	Średni okres pozostawania bez pracy (miesiące)
Francja	10,4	19
Hiszpania	21	35
Holandia	10	23
RFN	6,4	8
Austria	3,1	5
Szwecja	2,7	4

⁹ Międzynarodowy Dzień Młodości (International Youth Day), przypadający na 12 sierpnia, w 2003 r. obchodzony był pod znakiem sprzeciwu wobec plagi bezrobocia, jakie dotyka młodych; 41% bezrobotnych na świecie to właśnie młodzi. W UE 15,2 % młodych poniżej 25. roku życia było bezrobotnymi, w Polsce ok. 40%.

Stopa bezrobocia w latach osiemdziesiątych była duża również poza Europą Zachodnią.

Tab. 5. Stopa bezrobocia w 1986 r. poza Europą Zachodnią

Kraj	Stopa bezrobocia %	Średni okres pozostawania bez pracy (miesiące)
Australia	8	6
Kanada	9,5	4
USA	6,9	2

Źródło: R. L a y a r d, *European Unemployment: Cause and Cure*, London School of Economics, 1989.

W 2001 r. stopa bezrobocia w UE nadal była zróżnicowana.

Tab. 6. Stopa bezrobocia w UE w 2001 r.

Kraj	Stopa bezrobocia %
UE (średnio)	8
Hiszpania	15,6
Włochy	9,9
Finlandia	9
Francja	8,6
Niemcy	7,7
Belgia	6,8
Szwecja	5,4
Wielka Brytania	5,2
Dania	4,7
Portugalia	4,6
Irlandia	3,8
Austria	3,8
Holandia	2,5
Luksemburg	2,5

Jak wynika z tabeli 6, bezrobocie nadal rozkładało się nierównomiernie; koncentrowało się w kilku krajach UE, wciąż tych samych. W pozostałych (Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia, Irlandia) było niskie lub bardzo niskie, niższe nawet niż w USA. W 2001 r. w całej UE poszukiwało pracy 14 mln osób, a pracowało 64% zdolnych do pracy.

Bezrobocie jest ciągle wielkim problemem w UE.

Tab. 7. Bezrobocie w Unii Europejskiej w 2004 r.

Kraj	Stopa bezrobocia %
UE (25 „starych” krajów)	8,9
UE (15 „nowych” krajów)	8
Niemcy	9,9
Hiszpania	10,5
Francja	9,6
Finlandia	8,7
Szwecja	6,4
Luksemburg	4,4
Irlandia	4,3

Źródło: UE, Eurostat.

Doświadczenia UE wskazują, że do zmniejszenia bezrobocia konieczna jest liberalizacja rynku pracy, ale musi jej towarzyszyć liberalizacja całej gospodarki. Dopiero połączenie liberalizacji w gospodarce, co daje ożywienie koniunktury, wzrost wydajności, zwiększenie konkurencyjności, wzrost sprzedaży i zysków, a w efekcie powstawanie nowych miejsc pracy, pozwala niejako zamortyzować społeczne koszty liberalizacji rynku pracy. Przykładem łącznej liberalizacji rynku pracy oraz rynku towarów i usług jest Hiszpania. W latach 1997-2001 bezrobocie zmalało tam z 21% do ok. 13%.

Doświadczenia krajów OECD w zwalczaniu bezrobocia są zróżnicowane, ale wynika z nich, że reformy rynku pracy muszą być całościowe i wprowadzane równocześnie¹⁰. Pierwsze zapoczątkowały zmiany Wielka Brytania (w latach osiemdziesiątych) i Irlandia, za nimi poszły kraje skandynawskie,

¹⁰ „Rzeczpospolita” 23-24.03.2002.

zwłaszcza Finlandia. Hiszpania uelastyczniła rynek pracy i zmniejszyła stopę bezrobocia z 19% w latach dziewięćdziesiątych do 10% obecnie.

W Holandii zaczęło się od dialogu społecznego, który doprowadził do redukcji żądań płacowych, w Hiszpanii – do zmniejszenia zakresu ochrony zatrudnienia i wprowadzenia na dużą skalę okresowych umów o pracę. W niektórych krajach obniżono obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne. Szwecja w latach 1996-2001 obniżyła poziom bezrobocia o połowę, z ok. 650 tys. do 300 tys. bezrobotnych. Zawsze jednak takim reformom towarzyszyło popieranie przedsiębiorczości, a zwłaszcza tworzenie nowych miejsc pracy. W dłuższym horyzoncie redukcji bezrobocia najbardziej sprzyjały inwestycje w edukację.

Pozytywne doświadczenia szybkiej redukcji stopy bezrobocia odnotowała zwłaszcza Hiszpania i Irlandia. W Irlandii bezrobocie zmalało z 11,4% w 1996 r. do 4,5% w 2000 r., ale towarzyszyło temu w tym okresie tempo wzrostu PKB 7,7% rocznie, a także głęboka restrukturyzacja finansów publicznych – od deficytu 0,6% PKB do nadwyżki 3,7% PKB oraz spadek udziału podatków w PKB, co zwiększyło popyt. Irlandia wykorzystwała przy tym duże inwestycje zagraniczne i pomoc z UE na zmniejszenie dużego regionalnego zróżnicowania bezrobocia i wydatki na szkolenie pracowników.

Hiszpania w tym samym czasie (1996-2000) zredukowała stopę bezrobocia z 22,4% (rekord europejski) do 14%, przy wzroście tempa PKB z 2,4% do 4,1%, nawet pomimo wzrostu udziału podatków w PKB z 38,2% do 40,1%¹¹.

Można powiedzieć, że jest nadzieja, iż stopa bezrobocia, przynajmniej w skali całej UE, chyba nie będzie już rosła. Średnia stopa bezrobocia w krajach UE obniżyła się z 11,5% w 1997 r. do 8,8% w 2000 r. W 2002 r. bezrobocie w UE wynosiło średnio 8,2% i od tej pory utrzymuje się na tym poziomie, nie przekraczając 9%. Elity polityczne tych krajów zaczynają sobie uświadamiać, że utrzymywanie państwa opiekuńczego na dotychczasową skalę „złotych lat 1950-1970” nie jest dalej możliwe. Zaczynają się przymiarki – pomimo oporów społecznych – do redukcji zakresu państwa opiekuńczego i uelastyczenia rynku pracy.

Rozkład bezrobocia jest jednak nadal nierównomierny. Niemcy, Francja i Włochy wloką się na razie w ogonie UE, ale fakty są bezwzględne; z jednej strony ich gospodarki podlegają coraz większej konkurencji globalnej i no-

¹¹ „Gazeta Wyborcza” 22.02.2002, „Rzeczpospolita”, W. Kuryłek, K. Soszyński.

wych krajów UE, z drugiej – chociażby ograniczenia budżetowe przyjęte w ramach euro wymuszają, choć opornie, redukcję deficytów i konieczność uelastycznienia rynku pracy, skoro godzina pracy w Niemczech kosztuje 8-10 razy więcej niż w Azji Południowo-Wschodniej czy 15 razy więcej niż w Chinach.

Europejski rynek pracy jest przeregulowany, nieelastyczny i wskutek tego praca jest droga. To spowodowało specyficzny model rozwoju gospodarczego. Opiera się on na bardzo dużym nasyceniu kapitałem poszczególnych stanowisk pracy i dużej wydajności.

Jak wskazuje Rudi Dornbusch¹², wysokie bezrobocie w UE – w porównaniu z USA – wynika z przyjętego modelu wzrostu gospodarczego, który w UE jest bardziej kapitałochłonny i bazuje na wyższej wydajności pracownika. Pomimo iż procent aktywnych zawodowo w UE (64%) jest niższy o 10% niż w USA i czas pracy jest krótszy, wydajność na zatrudnionego jest wyższa w UE¹³.

Tab. 8.

Kraj	Wzrost PKB %	PKB na zatrudnionego	PKB na godzinę przepracowaną
USA	3,0	1,7	1,5
Niemcy	1,4	2,1	2,5
Francja	1,4	2,1	1,8
Wielka Brytania	2	2	1,9

Źródło: OECD, za: R. Dornbusch, „Rzeczpospolita” 15-16.12.2001.

Europie udało się sprytna sztuczka: pracować mało, ale dobrze. Wydajność w Europie nie tylko szybciej rośnie, ale jej bezwzględny poziom jest wyższy niż w Stanach Zjednoczonych (wartość w dolarach produkcji 1 pracownika w ciągu godziny). Konsekwencją tego jest jednak fakt, że firmy unikają zatrudnienia nowych pracowników. O ile w Stanach Zjednoczonych wzrost wiąże się z tworzeniem nowych miejsc pracy (a praca jest tańsza i rynek pracy elastyczny), o tyle w Europie Zachodniej, nawet przy wysokiej stopie wzrostu, poziom bezrobocia jest stały¹⁴.

¹² R. D o r n b u s c h, *Europa wygrywa w wydajności*, „Rzeczpospolita” 15-16.12.2001.

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

Tak było do czasu przyjęcia do UE nowych państw, gdzie praca jest znacznie tańsza. Coraz większa konkurencja nowych rynków i otwarcie granic, sprzyjające przenoszeniu produkcji do nowych państw, stwarza presję na zamknięty rynek pracy „starej” UE i będzie wymuszało, pomimo oporów, uelastycznienie tamtych rynków pracy. Przełomem może się stać ostateczne otwarcie granic dla swobodnego przemieszczania się (ok. 2006-2007 r.).

4. BEZROBOCIE W PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWOSCHODNIEJ

Wszędzie w czasie transformacji ujawniło się ukryte bezrobocie, a stopa bezrobocia rosła po liberalizacji.

Tab. 9. Stopa bezrobocia w krajach Europy Środkowoschodniej w 1991 i 1999 r.

Kraj	Stopa bezrobocia	
	1991	1999
Czechy	4,1	9,5
Węgry	7,8	9,7
Słowacja	11,8	16,5
Rumunia	3	11,8
Bułgaria	11,1	13,3
Rosja	bd.	14,5
Ukraina	bd.	5,5

Źródło: Bank Austria East-West Report, za: „Wprost” 28.11.1999.

Najwyższa stopa bezrobocia wśród nowych państw UE jest w Polsce. Polskę porównuje się zazwyczaj do dwóch krajów: Węgier i Czech. Okazuje się, że Czechy od początku transformacji miały bardzo niską stopę bezrobocia, która wzrosła dopiero po inflacji i kryzysie walutowym, do obecnego poziomu 8-9%. Na Węgrzech stopa bezrobocia od początku była wysoka (12,3% w 1992 r.) i w latach 1994-1997 utrzymywała się na poziomie ok. 10%, potem spadła.

Tab. 10. Stopa bezrobocia w nowych krajach Unii Europejskiej w 2005 r.

Kraj	Stopa bezrobocia %
Polska	18,1
Słowacja	16,2
Łotwa	9,6
Litwa	8,9
Czechy	8,3
Estonia	8
Malta	6,8
Węgry	6,3
Słowacja	5,8
Cypr	5,6

* Według danych GUS na wiosnę 2005 r. bezrobocie w Polsce wynosiło 19,4%. Są różnice w konwencjach statystycznych w Polsce i w Eurostacie.

Źródło: Eurostat.

Wyższe bezrobocie w Polsce na tle tych państw częściowo można tłumaczyć wyższymi kosztami pracy. Jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych Polska należała do najtańszych krajów w tym regionie. Opłacenie jednej godziny pracy przepracowanej w przemyśle kosztowało w Polsce dwukrotnie mniej niż w najtańszym kraju europejskim pod tym względem – Portugalii, i ponad dziesięciokrotnie mniej niż w Niemczech.

Tab. 11. Średnia płaca w 2000 r. w USD

Kraj	Średnia płaca
Czechy	360
Węgry	360
Polska	370
Słowacja	260
Niemcy	101

Źródło: OECD, za: „Rzeczpospolita” 25.05.2001.

Różnice te są jeszcze większe, jeśli chodzi o płace minimalne.

Tab. 12. Płace minimalne (za godzinę) w Europie Wschodniej w 2001 r.

Kraj	Płaca minimalna	
	w euro	w USD
Polska	1,22	1,12
Węgry	1,21	1,10
Czechy	0,88	0,79
Słowenia	0,20	0,18
Ukraina	0,15	0,14
Rosja	0,07	0,06

Źródło: Raport firmy consultingowej W. M. Mercer, za: „Gazeta Wyborcza” 18.02.2002.

W UE płaca minimalna wynosiła od 9,67 euro w Luksemburgu, 7,35 w Holandii, 6,67 we Francji do 2,09 w Portugalii i 1,80 w Hiszpanii¹⁵.

5. BEZROBOCIE W POLSCE

Przyczyny bezrobocia w Polsce po 1989 r. są powszechnie znane. W PRL było bezrobocie ukryte, oceniane na ok. 1-1,2 mln i przejawiające się w nadmiernym zatrudnieniu w przedsiębiorstwach w sektorze państwowym. Podstawowym powodem był brak „twardych ograniczeń budżetowych” – brak reakcji przedsiębiorstw państwowych na koszty, które tylko zwiększały produkcję globalną. Dodatkowo do utrzymywania notorycznie nadmiernego zatrudnienia przyczyniała się słaba organizacja pracy i ciągła niepewność, czy zdobędzie się surowce i czy kooperant dotrzyma terminu. Ukryte bezrobocie było też tolerowane ze względów politycznych – ideologia komunistyczna za podstawowy argument przewagi gospodarki planowej uważała właśnie brak bezrobocia.

Po wejściu na ścieżkę transformacji i twardych ograniczeń budżetowych (likwidacja dotacji, ceny i stopy procentowe rynkowe) bezrobocie, i to już jawne, musiało szybko wzrosnąć. Gdy w styczniu 1990 r. GUS po raz pierwszy opublikował dane o bezrobotnych, wówczas 57 tys. optymistów mówiło, że w najgorszym razie bezrobocie dojdzie do 200 tys. (pesymiści, że do

¹⁵ Raport firmy konsultingowej W. M. Mercer, „Gazeta Wyborcza” 18.02.2002, dodatek *Praca*.

800 tys.). Pierwsza ekipa rządowa z 1990 r. zakładała, że w scenariuszu pesymistycznym stopa bezrobocia dojdzie do 5%. Bardzo szybko okazało się, że skala zbędnej produkcji i zbędnego zatrudnienia jest dużo większa.

5.1. Okres szoku cenowego: 1990-1992

Tab. 13. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990-1992 w %

Rok	Styczeń	Kwiecień	Wrzesień	Grudzień
1990	0,3	1,9	5	6,5
1991	6,6	7,3	10,5	12,2
1992	12,1	12,2	13,6	14,3

Źródło: GUS, serwis internetowy.

Można powiedzieć, że lata 1990-1992 to pierwszy okres szoku po „planie Balcerowicza”. Skala zbędnego zatrudnienia (oraz wynikająca z komasacji procesów restrukturyzacji w czasie ujawniła się i bezrobocie doszło do poziomu odpowiadającego mniej więcej równowadze gospodarki (NAIRU). PKB spadał w tym czasie i dopiero w 1992 r. zaczął się powolny jego wzrost (102,6% w 1992 r.)

5.2. Lata 1993-2000

Lata 1993-2000 to okres, kiedy stopa bezrobocia najpierw lekko rosła, a potem spadała do najniższego jak dotąd poziomu.

Tab. 14. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 1993-2000 w %

Rok	Styczeń	Kwiecień	Wrzesień	Grudzień
1993	14,2	14,4	15,4	16,4
1994	16,7	16,4	16,5	16
1995	16,1	15,2	15	14,9
1996	15,4	15,1	13,5	13,2
1997	13,1	12,1	10,6	10,3
1998	10,7	10	9,6	10,4
1999	11,4	11,8	12,1	13,1
2000	13,7	13,8	14	15,1

Najniższe bezrobocie było w 1998 r. – 1831 tys. bezrobotnych i roczna stopa 10,4% (ale okresowo, w ciągu roku, najniższy poziom to 9,5-9,6%). Ten poziom można uznać za dolny poziom bezrobocia, a więc naturalna stopa bezrobocia dla polskiej gospodarki to 10-11%.

Jeśli zestawzić te dane z dynamiką PKB, otrzymamy wyniki, które zawiera tabela 15.

Tab. 15.

Rok	PKB % wzrostu, rok poprzedni = 100	Zmiany PKB z roku na rok	Stopa bezrobocia w % Koniec roku	Zmiany z roku na rok	Zmiana stopy bezrobocia do zmiany stopy PKB
1993	103,8		16,4		–
1994	105,2	+1,36	16	–0,98	+1,36 : (–0,98) = –1,38
1995	107,0	+1,35	14,9	–0,93	+1,34 : (–0,93) = –1,44
1996	106,0	–0,86	13,2	–0,89	–0,86 : (–0,89) = –0,96
1997	106,8	+1,13	10,3	–0,78	+1,13 : (–0,78) = –1,45
1998	104,8	–0,70	10,4	+1,01	–0,71 : (+1,01) = –0,70
1999	104,1	–0,85	13,1	+1,26	–0,85 : (+1,26) = –0,67
2000	104,0	–0,99	15,1	+1,15	–0,99 : (+1,15) = –0,86

Źródło: Dane GUS; obliczenia dynamiki własne.

Bezrobocie spadało w latach 1994-1998, przy wysokiej utrzymującej się dynamice PKB, nawet przy lekkim spadku PKB (np. 1995/1996 czy 1997/1998).

Jeśli porówna się zmiany z roku na rok w dynamice PKB i stopy bezrobocia, to widać, że w danym roku nie ma żadnej zależności.

Tab. 16.

Lata	Wzrost PKB z roku na rok %	Zmiany stopy bezrobocia, dynamika z roku na rok %
1993/1994	+36	-2
1994/1995	+35	-7
1995/1996	-14	-11
1996/1997	+13	-22
1997/1998	-30	+1
1998/1999	-15	+26
1999/2000	-1	+15

Źródło: Dane GUS; obliczenia dynamiki własne.

Największy odnotowany spadek stopy bezrobocia z roku na rok wyniósł 22% (w 1996/1997 r.), przy wzroście PKB tylko o 13%. Był to dolny próg stopy bezrobocia w polskiej gospodarce. Ciekawe, że drugi z kolei największy spadek stopy bezrobocia (11% – lata 1995/1996) wystąpił przy stosunkowo małym wzroście PKB (o 14%).

Największym natomiast wzrostom PKB (36 i 35% – lata 1993/1994 i 1994/1995) towarzyszyły stosunkowo małe spadki stopy bezrobocia – odpowiednio tylko o 2% i 7%. Przy spadku PKB tylko o 1% w latach 1999/2000 stopa bezrobocia wzrosła o 15%.

Zależność (+ %PKB) \Rightarrow (- % stopy bezrobocia) nie jest prosta i jednokierunkowa.

Jak wynika z tabeli 15, korelacja (zmiana dynamiki PKB do zmiany stopy bezrobocia) wahała się od -0,44 w okresie stosunkowo szybkiego wzrostu PKB do +0,67 w latach 1998/1999. Można się dopatrzeć pewnej korelacji przesuniętej w czasie o rok-2 lata.

5.3. Bezrobocie po 2000 r.

Prezentowany podział jest umowny, ale gdzieś od 2000 r. następuje wyraźna zmiana tendencji – szybki wzrost stopy bezrobocia, a następnie zatrzymanie się stopy bezrobocia na bardzo wysokim poziomie.

Tab. 17.

Rok	PKB, % wzrostu; rok poprzedni = 100	Zmiany PKB z roku na rok	Stopa bezrobocia % koniec roku	Zmiany stopy bezrobocia z roku na rok	Zmiana stopy bezrobocia do zmiany stopy PKB
1999	104,1	–	13,1	–	
2000	104,0	0,99	15,1	+1,15	1 : (+1,15) = +0,87
2001	101,0	0,97	17,5	+1,16	-0,97: (+1,16) = -0,84
2002	101,4	1,4	20	+1,14	1,4 : (+1,14) = +1,23
2003	103,8	2,71	20	1	2,71 : 1 = 2,71
2004	104,5	1,18	19,1	-0,96	1,18 : (-0,96) = -1,23

Źródło: Dane GUS; obliczenia zmian własne.

Tab. 18.

Lata	Wzrost PKB, zmiany z roku na rok, dynamika %	Zmiany stopy bezrobocia, dynamika z roku na rok %
1999/2000	-1	+15
2000/2001	-3	+16
2001/2002	40	+14
2002/2003	+271	0
2003/2004	+18	-4

Źródło: Dane GUS; obliczenia zmian własne.

W okresie tzw. schłodzenia gospodarki (wysokie stopy procentowe) znacznie spadła dynamika PKB, aż do stagnacji przez dwa lata (2001-2002). Reakcja wzrostowa stopy bezrobocia była dużo silniejsza niż spadek PKB. Przez trzy lata (1999-2002) stopa bezrobocia wzrastała o ok. 15% z roku na rok, zarówno przy spadkach tempa wzrostu PKB z roku na rok, jak i przy wzroście tempa PKB (ale z bardzo niskiego poziomu) w latach 2001/2002. Przy dwukrotnie szybszym tempa wzrostu PKB w latach 2002/2003 stopa bezrobocia pozostała bez zmian.

Związek między badanymi parametrami jest dwukierunkowy: stopa bezrobocia wzrasta o 16% przy spadku PKB w 2001 r. i utrzymuje się na identycznym poziomie przy dużym przyspieszeniu dynamiki wzrostu PKB (lata 2002/2003). Korelacja wielkości zmian: spadek PKB – wzrost stopy bezrobocia jest mniejsza niż w poprzednim okresie.

Dane te wskazują, że bezrobocie w Polsce w ostatnich latach ma charakter uporczywy i słabiej reaguje na wzrosty PKB. Byłoby to zgodne z oceną, że bezrobocie w polskiej gospodarce ma charakter przede wszystkim strukturalny, a nie cykliczny, i będzie bardzo trudne do redukcji. Skoro stopa bezrobocia nie zareagowała na przyspieszenie wzrostu PKB w 2003 r. i bardzo słabo na wzrost w 2004 r. (dynamika wzrostu PKB o 18% w latach 2003/2004 dała tylko 4% spadku bezrobocia z roku na rok), to można przyjąć, że obecny poziom stopy bezrobocia jest poziomem naturalnymi. Bez zwiększenia stopy inflacji będzie trudny do zbitcia w najbliższych latach.

6. STRUKTURA TERYTORIALNA BEZROBOCIA W POLSCE

W 2004 r. w Polsce najniższa stopa bezrobocia była w województwie mazowieckim. Wyniosła 15%, w małopolskim – 15,4%, podczas gdy w warmińsko-mazurskim aż 30%. Te bardzo duże różnice utrzymują się od lat. W 2000 r. stopa bezrobocia w województwie mazowieckim i małopolskim wynosiła 11,1 do 12,3%, w warmińsko-mazurskim 24,5%. Jeszcze większe były i są różnice w średnim poziomie wynagrodzeń. W 2000 r. w województwie mazowieckim był on o 40% wyższy niż w podlaskim. Zatem płaca minimalna ma inne znaczenie w obu tych województwach. W 1999 r. w województwie łódzkim aż 9,6% zatrudnionych w sektorze prywatnym zarabiała poniżej płacy minimalnej. Sztywna płaca minimalna uniemożliwia zatrudnienie młodych bez stażu i praktyki, która umożliwiłaby im zdobycie doświadczenia i lepszy start na rynku pracy. Stąd postulat zróżnicowania regionalnego płacy minimalnej i prowadzenia polityki aktywizacji głównie w układzie regionalnym, gdzie należy skierować większość funduszy.

7. SZCZEGÓLNE PRZYCZYNY BEZROBOCIA W POLSCE

7.1. Wzrost bezrobocia a reforma ubezpieczeń zdrowia

Wzrost stopy bezrobocia pomiędzy rokiem 1998 a 1999 r. (z 1831 tys. do 2350 tys., a więc z 10,4 do 13,1%), a następnie w 2000 r. do 15,1% (2703

tys.), mimo iż dynamika PKB była podobna, tłumaczy się niekiedy wprowadzeniem reformy ubezpieczeń zdrowotnych w 1999 r., która zakładała, że tylko osoby zarejestrowane jako bezrobotne, a niepracujące, mogą korzystać z ubezpieczenia.

Osoby niepracujące i niezarejestrowane jako bezrobotne musiały opłacać samodzielnie składkę na ubezpieczenia zdrowotne (ale nie na emerytalno-rentowe ZUS). W rezultacie tego nastąpiła rzeczywiście masowa rejestracja, a część zarejestrowanych jako bezrobotni zasilila szarą strefę. Ale dane wskazują, że wzrost bezrobocia wynikał także z procesów realnych; już od roku 1997 dynamika inwestycji systematycznie spadała, osiągając bezwzględny spadek w 2000 r.

7.2. Bezrobocie a demografia

Niewątpliwie istnieje pewien związek między wzrostem stopy bezrobocia a wyżym demograficznym. W latach 1996-2000 na rynek pracy powinno wejść 930 tys. osób, a weszło 260 tys. W rezultacie odsetek bezrobocia wśród młodych (do 25. roku życia) wynosi 40%. W latach 2001-2005 w wiek dorosły, a więc i na rynek pracy, weszła również duża liczba młodych (ok. 900 tys.); przyrost netto młodych wchodzących na rynek pracy wynosi rocznie ok. 200 tys. Daje to 40% przyrostu w całej UE. Redukcja tego wyżu wymagałaby tworzenia 200-250 tys. nowych miejsc pracy rocznie. Tymczasem liczba miejsc pracy się zmniejsza (także odsetek pracujących w stosunku do zdolnych do pracy wynosi 54%, o 10% mniej niż w UE). Dopiero w latach 2006-2010 wejdzie niż (tylko 300 tys. osób).

7.3. Bezrobocie a wysokość zasiłków

Niewątpliwie na wysoką stopę bezrobocia wpływa też stosunkowo mała różnica między najniższą (minimalną) płacą w gospodarce a wysokością zasiłków. I tak w 2001 r. zasiłek dla bezrobotnych stanowił prawie 78% najniższego wówczas wynagrodzenia, podwyższony zasiłek przedemerytalny – 120%, a świadczenie przedemerytalne – ponad 165%. Z tych świadczeń nie są odprowadzane składki przedemerytalne¹⁶. Tym niemniej stale zmniejsza się procent bezrobotnych uprawnionych do zasiłku: w 1997 r. było to 30,5% bezrobotnych, a w 2000 r. już tylko 23,7%. Czynniki zasiłków działa ciągle, więc nie może tłumaczyć wzrostu stopy bezrobocia.

¹⁶ Wywiad z P. Kołodziejczykiem, wiceministrem pracy, „Rzeczpospolita” 12.03.2001.

7.4. Bezrobocie a struktura zatrudnienia

Struktura zatrudnienia w Polsce jest szczególnie niekorzystna, zarówno w porównaniu ze starymi, jak i z nowymi państwami UE.

Tab. 19. Udział zatrudnienia w podstawowych sektorach w 2003 r. w %

Kraj	Rolnictwo	Przemysł	Usługi
UE 25	5,3	28,3	66,4
UE 15	4	27,6	68,3
Rozwinięte kraje UE			
Belgia	1,7	24,9	73,1
Szwecja	2,5	22,6	74,8
Niemcy	2,4	31,4	66,1
Wielka Brytania	1,2	23,5	75,2
Francja	4,5	24,8	70,7
Irlandia	6,4	27,8	65,8
Słabiej rozwinięte kraje UE			
Grecja	16,3	22	61,7
Portugalia	12,9	32,9	54,2
Hiszpania	5,6	30,8	63,6
Nowe kraje UE			
Polska	18,2	28,5	53,2
Węgry	5,4	33,4	61,2
Czechy	4,5	39,9	55,6
Słowenia	8,4	37,1	54,4
Słowacja	6	38,1	55,8
Litwa	18,1	27,2	54,1

Źródło: „Rzeczpospolita” 6.12.2004.

Struktura zatrudnienia w Polsce jest szczególnie niekorzystna, nawet w porównaniu z nowymi państwami UE, ze względu na najwyższy poziom zatrudnienia w rolnictwie i najniższy w usługach. Przy strukturze ziemi rolniczej oznacza to, że w rolnictwie kryje się poważne utajone bezrobocie,

rzędu ok. 1 mln, które będzie zwiększało podaż na rynku pracy. Spadek zatrudnienia w rolnictwie i przemyśle nie jest kompensowany odpowiednio szybkim wzrostem zatrudnienia w usługach.

8. WĄSKIE GARDŁA RYNKU PRACY W POLSCE

– Bardzo duże i ciągle rosnące koszty pracy. Według ostrożnych szacunków koszty pracy w transformacji wzrosły o 30-35%, jednocześnie wzrosła też regulacja rynku pracy. Praca jest najbardziej opodatkowanym czynnikiem produkcji. Bardzo wysokie narzuty na płace, wynikające ze składki ZUS, ubezpieczeń zdrowotnych (razem ok. 48%);

– Brak regionalnego zróżnicowania poziomu płacy minimalnej – podczas gdy między poszczególnymi województwami istnieje bardzo duża rozpiętość przeciętnych płac;

– System przetargów płacowych, opierający się na negocjacjach na szczelbu branż i gałęzi;

– Szttywne regulacje kodeksu pracy, chroniące stosunek pracy, przy jednoczesnej łatwości porzucania pracy;

– Instytucja zwolnień grupowych, wprowadzona ustawą z 1990 r. Jeśli zwolnienia obejmują w ciągu 3 miesięcy 10% załogi w firmach zatrudniających do 1000 osób, pracodawca na 45 dni przed zwolnieniami musi poinformować urząd pracy i związki zawodowe oraz ustalić z nimi kryteria przyznawania odpraw (pracownicy o stażu do 10 lat muszą otrzymać odprawę minimum w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, a łączne koszty dochodzą do półrocznego wynagrodzenia. Przepisy te stosują się także do małych firm, gdzie pracodawca zatrudnia kilka osób;

– Silne związki zawodowe w gałęziach tradycyjnych (górnictwo, koleje, etc.), które wywierają silną presję na wzrost płac, przekraczający wydajność. Duże wzrosty płac w tych branżach zwiększają oczekiwania w pozostałych gałęziach gospodarki;

– Obciążenie pracodawcy wynagrodzeniem za pierwsze 35 dni choroby pracownika (przy względnej łatwości uzyskiwania zwolnień lekarskich);

– Wysoka stawka za nadgodziny. Bardzo wysoki koszt zatrudnienia; zatrudnienie osoby, której dochód mieści się w I przedziale podatkowym,

kosztowało pracodawcę dodatkowo 82,5%, w II przedziale – 111,5%, a w przedziale III – aż 146,8%¹⁷;

– Bardzo mała mobilność terytorialna bezrobotnych (i generalnie rynku pracy w Polsce).

Te powody (a można ich wymienić więcej) tworzą w sumie bardzo twarde antybodźce do powstawania nowych miejsc pracy. W Polsce przywiązuje się stanowczo za dużą wagę do rozwiązań prawno-instytucjonalnych, do tworzenia funduszy, ich przesuwania między instytucjami etc. Przykładem tego jest wydana w 1994 r. (i wielokrotnie potem nowelizowana) *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, powołanie specjalnego Urzędu Pracy (obok Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych), Krajowy Fundusz Pracy etc.

9. PROGNOZY

Bezrobocie od dawna jest problemem angażującym uwagę ekonomistów, którzy sformułowali szereg prognoz. Niektóre z nich można już zweryfikować w związku z upływem czasu, co daje dość istotną wiedzę, czy dobrze rozumiemy mechanizmy gospodarcze, a zwłaszcza czynniki decydujące o stopie bezrobocia i jej zmianach.

1. W 1999 r. eksperci Krajowego Urzędu Pracy szacowali, że bezrobocie zatrzyma się ostatecznie na poziomie 14,5-15% (doszło do 20% w 2002 r.). To przykład prognozy urzędniczo-optimistycznej. W prognozie dla Polski przyjętej w 2000 r. w *Narodowej strategii wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich* wariant najbardziej optymistyczny zakładał, że przy wzroście PKB o 7% rocznie (w 2000 r. było 4%) stopa bezrobocia spadnie do 8,7%¹⁸.

2. W 2001 r. zespół ekonomistów z Uniwersytetu Łódzkiego opublikował prognozę opisującą warunki spadku stopy bezrobocia w zależności od tempa wzrostu PKB¹⁹. Poziom bezrobocia w 2000 r. określono na 15%. Prognoza zakładała, że nie zmieni się struktura zatrudnienia.

¹⁷ „Wprost” 28.11.1999.

¹⁸ Ale były też prognozy pesymistyczne. Instytut Rozwoju Studiów Strategicznych prognozował w tym czasie, że w 2005 r. bezrobocie osiągnie 4,5 mln osób (na wiosnę 2005 r. – 3,1 mln).

¹⁹ „Rzeczpospolita” 22.06.2001.

Tab. 20.

Dynamika PKB %	Poziom bezrobocia na koniec 2005 r.
103	26,1
104	22,9
105	19,6
106	16,2
107	12,7

Ponieważ w latach 2001-2004 średnie tempo wzrostu PKB wyniosło 102,6%, a stopa bezrobocia na koniec roku 2004 wyniosła 19,1%, prognoza okazała się zbyt pesymistyczna. Ale błąd, jak się wydaje, tkwił w zbyt mechanicznym i prostym przyjęciu założenia szybkiej i głębokiej reakcji spadku stopy bezrobocia na ewentualny wzrost PKB. Z przeprowadzonej analizy wynika, że reakcja nie jest ani tak jednostronna, ani tak szybka.

Po pierwsze, nie zachodziła, jak dotąd, tylko relacja jednostronna (wzrost PKB/spadek bezrobocia). Po drugie, korelacja jest słabsza, niż przyjęła ta prognoza. Po trzecie, ewentualne zmiany stopy bezrobocia, nawet przy wzroście PKB, następują z opóźnieniem;

3. Bardziej trafna okazała się prognoza W. Kuryluka i K. Soszyńskiego z 2001 r.²⁰, przewidująca na koniec 2004 r. wzrost bezrobocia o 19% (było 20%); zbyt pesymistycznie natomiast autorzy szacowali stan na koniec r. 2005 w wysokości 19,5% (już z obecnie posiadanych danych, wynika że będzie niższe – por. tabela 1);

4. Prognoza zespołu autorów z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z 2005 r. (J. Fundowicz, K. Rosiak, B. Wyżnikiewicz)²¹ zakłada bardziej optymistyczne szacunki wzrostu PKB i spadku stopy bezrobocia:

²⁰ Por. www.ftip.pl

²¹ „Rzeczpospolita” 27.04.2005.

	Sposób liczenia	I kw. 2005	II kw. 2005	III kw. 2005	IV kw. 2005	2005	2006
PKB, wzrost	%, rok do roku	3,4	4,6	5,0	5,3	4,6	5,0
Inwestycje	%, r/r	10,9	10,4	10,3	9,1	10,0	11,2
Popyt krajowy	%, r/r	2,6	3,2	3,3	4,4	3,5	4,5
Inflacja	CPI, %	3,6	2,7	1,9	2,2	2,6	2,4
Stopa bezrobocia	Rejestrowana koniec roku, %	19,3	18,7	17,9	18,0	18,0	17,0

Stopa wzrostu PKB wydaje się stanowczo zbyt optymistyczna (z danych, jakimi dysponuję obecnie – jesień 2005), zwłaszcza że nie zakłada się wzrostu stopy inwestycji; wzrost PKB byłby zatem w tej prognozie „ciągnięty” przez popyt krajowy – pytanie, skąd taki wzrost popytu krajowego. Tym niemniej nawet przy tak optymistycznych szacunkach wzrostu PKB i popytu krajowego tempo spadku stopy bezrobocia ciągle pozostaje bardzo wolne;

5. Prognoza EUROFRAME-EFN²², opublikowana także w 2005 r. zakłada następujący scenariusz rozwoju gospodarki na najbliższe lata:

Tab. 21.

	Jednostka	2004	2005	2006
PKB w Polsce	Zmiana, %	5,4	4	4,6
Popyt krajowy	Zmiana, %	4,9	3,4	4,7
Spozycie indywidualne	Zmiana, %	3,2	2,9	4,5
Inwestycje	Zmiana, %	5,1	8,9	10
Stopa bezrobocia (koniec roku)	%	19,1	17,5	15,8
Wynik budżetu	% PKB	4,7	3,7	3,6
Inflacja (średnio)	%	3,5	2,5	2,4

²² „Polska gospodarka – tendencje, oceny, prognozy”, nr 1/2005, CASE.

Prognoza ta zakłada bardzo szybki spadek bezrobocia – o 8% (z 19,1 do 17,5%) z 2004 do 2005 r., przy spadku PKB z 5,4 do 4%; taka korelacja nigdy przedtem nie wystąpiła. Stopa bezrobocia w latach 2005-2006 jest tu wyraźnie niższa niż w poprzedniej prognozie.

Stosując przedstawioną analizę, porównującą dynamiki tych wielkości, korelacja zmian PKB i stopy bezrobocia wyglądałaby następująco:

Tab. 22.

Rok	PKB, % wzrostu, rok poprzedni = 100	Zmiany PKB z roku na rok	Stopa bezrobocia, % koniec roku	bezrobocie, roku do roku, zmiany
2003	103,8	1,02	20	1
2004	105,4	1,02	19,1	-0,96
2005	104	-0,98	17,5	-0,9126
2006	104,6	1,006	15,8	-0,90

Źródło: obliczenia własne.

Porównanie zakładanych wielkości zmian w tych samych latach przedstawia tabela 23.

Tab. 23.

Lata	Wzrost PKB, zmiany, z roku na rok, %	Zmiany stopy bezrobocia, dynamika z roku na rok, %
2004	+2	-4
2005	+2	-7
2006	0	-10

Z dotychczasowych analiz wynika, że nigdy dotąd tak małe zmiany PKB (przyrosty) nie wywołały tak ostrych reakcji w postaci zakładanych obniżek stopy bezrobocia. Prognoza ta wydaje się zbyt optymistyczna; po raz pierwszy stopa bezrobocia musiałaby spadać w ciągu roku cały czas (także w zimie), a nie zachowywać się cyklicznie;

6. Na stronach internetowych Rządowego Centrum Studiów Strategicznych znajduje się W. Welfego i W. Florczaka prognoza wzrostu popytu na pracę do roku 2013 na tle prognozowanego rozwoju gospodarki. Dane tam zamieszczone wyglądają następująco²³:

Tab. 24.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PKB, wzrost %	4,81	5,16	5,57	5,36	4,54	4,06	3,59	3,94	3,9	3,99
Pracujący w mln	12,64	12,78	12,93	13,09	13,30	13,46	13,61	13,74	13,86	13,97
Zatrudnieni w mln	8,68	8,81	8,94	9,08	9,26	9,41	9,54	9,66	9,77	9,87
Wzrost %	1,11	1,44	1,51	1,55	2,05	1,59	1,42	1,26	1,08	1,05
Bezrobotni w tys.	3166	3156	3034	2862	2804	2713	2621	2546	2450	2272
Bezrobocie,%	19,98	19,18	18,11	17,64	16,94	16,29	15,75	15,13	14,08	13,06
Wydajność pracy, wzrost	3,9	3,99	4,34	4,1	2,9	2,79	2,47	2,94	3,05	3,16
Płace nominalne wzrost	4,85	4,76	4,68	4,76	4,84	4,66	4,82	5,08	5,22	5,03
CPI	2,21	2,29	2,32	2,07	2,68	2,52	2,09	2,23	2,36	2,45

Jakkolwiek prognoza zarówno wzrostu PKB, jak i stopy bezrobocia na rok 2004 okazała się zawyżona, warto podkreślić, że zakłada ona – znowu jak poprzednie prognozy – względnie stabilny (ok. 4-5%) wzrost PKB (lekki wzrost do 2007 r., potem lekki spadek do 2013 r.) i równie powolny, bardzo stopniowo wygasający spadek stopy bezrobocia do 13% dopiero w 2013 r.

Jeśli nawet skorygujemy bazę lat 2004-2005 (spadek liczby bezrobotnych w tych latach był większy – por. tabela 1 i pkt. 1), to nadal pozostaje bardzo powolny trend spadkowy i szansa osiągnięcia w 2013 r. poziomu ok. 10-12% stopy bezrobocia, co i tak wydaje się szacunkiem optymistycznym. Dopiero więc w 2013 r. osiągnęlibyśmy poziom bezrobocia zbliżony do tego, jaki panuje obecnie w UE (i to w krajach o najwyższym poziomie bezrobocia).

²³ Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, strona internetowa, 2003.

Wszystkie znane prognozy prowadzą do podobnych wniosków. Spadek bezwzględnej liczby bezrobotnych (i stopy bezrobocia) będzie wolny, zwłaszcza że wszystkie prognozy zakładają wzrost PKB w najbliższych latach w przedziale 4-5%.

WNIOSKI

Z analizy wynika, że

- Bezrobocie w Polsce ma charakter strukturalny, a więc zależy od stanu gospodarki i czynników produkcji (demografii, poziomu kwalifikacji, wielkości kapitału, konkurencyjności podmiotów mikro etc.). Zmiany stanu tych czynników wymagają czasu. Nie ma łatwych recept na szybką zmianę tego stanu. Interwencje polityki gospodarczej, tworzące bodźce finansowe do tworzenia miejsc pracy²⁴, wydają się przeceniane;
- Bezrobocie jest uporczywe, zmiany niekorzystne (wzrost bezrobocia do 2004 r.) następowały szybciej niż jego redukcja;
- Nawet przy wzroście dynamiki PKB i stopy inwestycji zmiany korzystne następują z opóźnieniem ok. 1-2 lat;
- Bezrobocie najsilniej reaguje (spadek) na wzrost dynamiki inwestycji. Musiałby to jednak być wzrost bardzo poważny, rzędu 116-120% rocznie, co – pomijając ograniczenia kapitałowe – wymaga zasadniczej zmiany czynników realnych i motywacji;
- Duże bezrobocie (rzędu 15%) potrafiło towarzyszyć nawet wzrostowi gospodarczemu rzędu +4%;
- Decydującym czynnikiem redukcji stopy bezrobocia jest wzrost stopy inwestycji. Szybka redukcja stopy bezrobocia towarzyszyła dynamice stopy inwestycji na poziomie ok. 120%. Po recesji z lat 2001-2002 i dużym spadku tej stopy jest mała szansa na szybki wzrost do takiego poziomu poziomu w najbliższych dwóch lat;
- Najbardziej prawdopodobne jest, przy założeniu umiarkowanego wzrostu PKB rzędu 4%, stagnacyjne utrzymywanie się stopy bezrobocia na poziomie 18,0-16% w najbliższych dwóch latach;

²⁴ Por. program gospodarczy PIS-u w czasie wyborów do Sejmu, jesień 2005 r.

– Prognozy wskazują raczej na powolny, a nie skokowy, spadek stopy bezrobocia, przy czym zwłaszcza na powolny spadek bezwzględnej liczby bezrobotnych, co wydaje się najtrudniejszym problemem.

LITERATURA

- A r c i u c h A.: Skazani na bezrobocie, „Nowe Państwo” 2005, nr 4.
Bezrobocie, raport specjalny, wkładka, „Rzeczpospolita” 21.02.2001.
Bierzmy przykład z Irlandii i Holandii. Wywiad z J. Rutkowskim. „Rzeczpospolita” 22.02.2002.
G l i k m a n P.: Przejściowi pracodawcy, „Rzeczpospolita” 3-4.03.2001.
K a b a j M.: Pakt dla pracy, „Znaki Nowych Czasów”, marzec-kwiecień 2005.
K w i a t k o w s k i E.: Bezrobocie. Podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa 2002.
Mitologia bezrobocia. Wywiad z prof. M. Górą, „Gazeta Wyborcza” 23.04.2001.
O l e k s y n T.: Rozważania o pracy – szkic, „Zarządzanie i Edukacja” 2001, nr 4-5.
Prognoza wzrostu popytu na pracę na tle prognozy rozwoju gospodarki polskiej do 2013 r., Rządowe Centrum Studiów Strategicznych 2003.
R i f k i n J.: Koniec pracy, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2001.
Strony internetowe GUS, Ministerstwa Finansów, NBP, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Eurostatu.

THE BURNING PROBLEM OF UNEMPLOYMENT

S u m m a r y

The paper is devoted to the phenomenon of unemployment in Poland and in the world as the basic problem of economic policy. The issue of unemployment itself results from the equilibrium between demand and supply on the labour market in a given economy and it has an objective character: “unemployment may be eliminated only by way of perfect competition.” This kind of competition cannot be accomplished, therefore in each economy there is a margin of unemployment. It may be regarded as normal (this means it does not call for the state’s intervention), if it results from the economic and concerns 5-6% of the unemployed. There are economies, however, and Poland is now one of them, where unemployment has a structural character and has remained at a very high level (at the moment 17-18%). Unemployment is also structural in the majority of UE countries, but at a lower level. The paper depicts numerous comparative tables of the state and dynamism of unemployment in Poland and UE

countries, including a discussion of the main factors that are conducive to unemployment, focusing especially on the situation in Poland.

The author analyses the prospects of unemployment in Poland and puts forward a hypothesis that owing to its profoundly structural unemployment this state of affairs will remain for several years. The rate of unemployment, which is likely to fall, will not be higher than 1-1.5 per cent annually. It follows from this fact that the battle against unemployment must be indirect and directed above all at the factors which make this state of affairs linger on, whereas demand for jobs is small.

Translated by Jan Kłos

Słowa kluczowe: bezrobocie, polityka gospodarcza, bezrobocie strukturalne, stopa bezrobocia.

Key words: unemployment, economic policy, structural unemployment, rate of unemployment.