

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS.  
Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

***Mieczysław Kabaj***

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

**STAN I PERSPEKTYWY ZMIAN  
NA KRAJOWYM I NA REGIONALNYCH RYNKACH PRACY**

***Założenia długookresowej strategii  
rozwoju społeczno-gospodarczego do 2013 r.  
przez aktywizację zasobów pracy***

WARSZAWA–GRUDZIEŃ–2003

## SPIS TREŚCI

<b>WPROWADZENIE</b> .....	3
<b>A. ZAŁOŻENIA NOWEJ DŁUGOOKRESOWEJ STRATEGII: WZROST I ROZWÓJ PRZEZ AKTYWIZACJĘ ZASOBÓW PRACY</b> .....	4
<b>PIĘĆ FUNKCJI ZATRUDNIENIA W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM</b> .....	6
<b>B. DIAGNOZA STRATEGICZNA</b> .....	8
1. SKALA MARNOTRAWSTWA ZASOBÓW PRACY.....	8
(1) Stopa bezrobocia .....	8
Zróżnicowanie przestrzenne .....	9
(2) Pozytywne wskaźniki wykorzystania zasobów pracy .....	12
Czy wzrost gospodarczy musi być bezzatrudnieniowy?.....	18
Zatrudnienie i wzrost gospodarczy: porównanie międzynarodowe.....	18
Odmiennosć dwóch okresów wzrostu gospodarczego i zatrudnienia .....	20
<b>C. PROGNOZY I STRATEGIE</b> .....	23
<b>TWORZENIA MIEJSC PRACY</b> .....	23
1. Długookresowe trendy i prognozy podaży pracy i popytu na pracę .....	23
Trzy warianty prognozy zatrudnienia i bezrobocia do 2013 r. ....	27
<i>Jak utworzyć co najmniej 3 mln nowych miejsc pracy do 2013 r.?</i> .....	28
<b>CZTERY GŁÓWNE FILARY STRATEGII TWORZENIA MIEJSC PRACY W LATACH 2004–2013</b> .....	32
1. Filar pierwszy – promowanie inwestycji.....	32
Determinanty inwestycji.....	33
2. Drugi filar strategii – podatki przyjazne inwestowaniu i promowaniu zatrudnienia.....	35
3. Filar trzeci – ograniczenie importu bezrobocia.....	37
Ograniczenie penetracji importowej i relatywne zwiększenie produkcji krajowej w zaspokajaniu popytu krajowego.....	38
4. Czwarty filar – wykorzystanie doświadczenia promowania zatrudnienia w wybranych krajach UE .....	40
Wpływ integracji na polski rynek pracy: szanse i zagrożenia.....	40
Rola Banku Centralnego .....	43
<b>SZANSE ROZSZERZENIA POLSKIEGO RYNKU PRACY W PROCESIE INTEGRACJI</b> .....	43
<b>STRUKTURA POPYTU NA POLSKICH PRACOWNIKÓW W KRAJACH UE</b> .....	45
<b>WNIOSKI KIERUNKOWE</b> .....	47
<b>WNIOSKI DECYZYJNE</b> .....	48

## WPROWADZENIE

Motto:

**„Zasoby ludzkie [...] stanowią najważniejsze źródło bogactwa narodów. Kapitał i zasoby naturalne są biernymi czynnikami produkcji. To ludzie akumulują kapitał, wykorzystują zasoby naturalne, tworzą organizacje społeczne i ekonomiczne i promują rozwój”.**

(F.H. Harbison, *Human Resources as the Wealth of Nations*)

Największym bogactwem współczesnej Polski są obfite zasoby pracy. Szybko zmienia się struktura zasobów pracy pod względem wieku i wykształcenia. W okresie integracji polskiej gospodarki z Unią Europejską w wiek zdolności do pracy wchodzi liczne roczniki młodzieży urodzone w okresie drugiego powojennego wyżu demograficznego. Ten niezwykle obfity przyrost zasobów pracy, lepiej wykształconych niż poprzednie pokolenia, stanowi wielką szansę polskiej gospodarki.

Liczba studentów wyższych uczelni zwiększyła się z 400 tys. w 1990 r. do 1,8 mln w 2002 r. Liczba absolwentów szkół wyższych w najbliższym pięcioleciu osiągnie poziom niespotykany w historii Polski – blisko 2 mln osób. Ten obfity dopływ ludzi młodych, lepiej wykształconych (często na własny lub rodziców koszt), ambitnych, wierzących we własną rolę i miejsce w społeczeństwie, stanowi wielką potencjalną szansę polskiej gospodarki, szansę dynamizacji jej wzrostu, unowocześnienia i poprawy poziomu życia ludzi. Aby tę wielką szansę wykorzystać, trzeba utworzyć do 2010 r. co najmniej 2 mln, a do 2013 r. co najmniej 3 mln nowych miejsc pracy (netto), które umożliwią lepsze spożytkowanie obfitych zasobów pracy. Jeżeli tak się nie stanie, jeżeli gospodarkę będzie cechował rozwój bezzatrudnieniowy, więcej – jeżeli powtórzy się model wzrostu z lat 1990–1993 i 1998–2002 o przewadze likwidacji miejsc pracy nad ich tworzeniem, wzrośnie znacznie bezrobocie, które może osiągnąć ponad 4 mln osób (ponad 20% czynnych zawodowo), w tym blisko pół miliona bezrobotnych osób z wyższym wykształceniem (już liczba ta – według BAEL-u – przekroczyła 150 tys. i była czterokrotnie wyższa niż trzy lata temu).

Zagospodarowanie tych obfitych zasobów pracy wymaga nowej, prozatrudnieniowej i aktywnej polityki gospodarczej, sprzyjającej wzrostowi inwestycji, ograniczeniu importu bezrobocia przez zmniejszenie deficytu handlowego, rozwojowi budownictwa mieszkaniowego, promowaniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Głównym filarem nowej strategii powinna być aktywizacja zasobów pracy. W ekspertyzie spróbujemy zbadać możliwości opracowania i realizacji tej strategii w okresie do 2013 r.

Integracja polskiej gospodarki z Unią Europejską stwarza nowe możliwości wykorzystania polskich rezerw pracy, a także może przynieść zagrożenia dla polskiego rynku pracy.

Szansę odnoszą się do możliwości unowocześnienia wytwórczości krajowej, zwiększenia eksportu i zwiększenia rynku pracy dzięki większej liberalizacji polityki imigracyjnej w krajach Unii Europejskiej.

Zagrożenia odnoszą się głównie do wysokiego deficytu handlowego Polski z Unią Europejską. Wszystkie prognozy sugerują, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej deficyt handlowy wzrośnie. Wzrost deficytu oznacza także rosnący import bezrobocia, zastępowanie produkcji krajowej – w jeszcze większym stopniu niż obecnie – importem. Powodować to może dalszy wzrost bezrobocia w Polsce.

## **A. ZAŁOŻENIA NOWEJ DŁUGOOKRESOWEJ STRATEGII: WZROST I ROZWÓJ PRZEZ AKTYWIZACJĘ ZASOBÓW PRACY**

Punktem wyjścia nowej strategii rozwoju polskiej gospodarki do 2013 r. powinna być diagnoza dotychczasowej polityki społeczno-gospodarczej. Najbardziej charakterystyczną cechą polskiej transformacji była wielka dezaktywizacja zasobów pracy. W okresie transformacji przemieszczono blisko 5 mln osób ze sfery pracy do sfery socjalnej. Liczba osób uzyskujących dochody z pracy zmniejszyła się z 17,2 mln do 12,3 mln, czyli blisko o 30% w okresie ostatnich 14 lat<sup>1</sup>.

Nastąpił radykalny wzrost liczby osób korzystających z niezarobkowych źródeł utrzymania (emerytury, renty, zasiłki) z 6,8 mln do 10,7 mln, tj. o 57%. Aż 5,1 mln osób w wieku zdolności do pracy nie uzyskiwało ani dochodów z pracy, ani nie korzystali z niezarobkowych źródeł dochodów; byli po prostu na utrzymaniu rodzin (patrz załączniki 1 i 2).

Rozszerzyła się znacznie sfera ubóstwa: 57% Polaków nie uzyskiwało dochodów na poziomie minimum socjalnego, a 9,5% na poziomie minimum egzystencji (patrz załącznik 3).

Długookresowa strategia nie może być kontynuacją dotychczasowej polityki. Główną, wielką rezerwą polskiej gospodarki są obfite i nieracjonalnie wykorzystane zasoby pracy. Lepsze wykorzystanie zasobów pracy stanowić więc może główny motor rozwoju polskiej gospodarki. Składają się na to następujące powody.

Po pierwsze, w gospodarce opartej na wiedzy najważniejszym czynnikiem wzrostu i rozwoju są wykwalifikowani pracownicy, oni uruchamiają procesy postępu i innowacji.

Po wtóre, rezerwy zasobów pracy w Polsce są ogromne: na 23,6 mln ludzi w wieku produkcyjnym pracuje zaledwie 13,7 mln osób, wg BAEL-u, a wg Spisu tylko 13,2 mln. A więc prawie 10 mln osób zdolnych do pracy jest biernych zawodowo. Jest rzeczą pewną, że co najmniej 2–3 mln osób może być włączone do sfery pracy i tworzenia produktu społecznego.

Po trzecie, w Polsce dokonały się głębokie zmiany w strukturze wykształcenia. Liczba osób z wyższym wykształceniem wśród pracujących zwiększyła się w okresie 14 lat o ponad milion, czyli z 8,4% do 18,7% w 2002 r. Polska znalazła się wśród czterech krajów OECD o najwyższej liczbie studentów na 10 tys. mieszkańców. Liczba absolwentów szkół wyższych osiągnie 450–500 tys. rocznie w najbliższych latach. Rozwój zasobów ludzkich stwarza nową szansę dla polskiej gospodarki.

Aby włączyć obfite zasoby ludzkie w aktywne tworzenie produktu społecznego niezbędna jest radykalna zmiana polityki zatrudnienia. Zatrudnienie pełni niezwykle ważne funkcje w rozwoju społeczno-gospodarczym (szczegóły w ramach). Niezbędna jest więc radykalna zmiana podejścia do zatrudnienia: przejście od łagodzenia skutków bezrobocia i przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej szerokich grup

<sup>1</sup> Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002, GUS 2003.

ludności do promowania produktywnego zatrudnienia; odejście od traktowania zatrudnienia jako „reszty” procesów gospodarczych do budowania zintegrowanej, prozatrudnieniowej strategii rozwoju. Wzrost zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia powinny być integralnym elementem wszystkich ważnych decyzji gospodarczych w państwie.

Jeżeli uznajemy, że wzrost zatrudnienia stanowi najważniejszy czynnik rozwoju gospodarczego i poprawy warunków życia ludności, to trzeba temu celowi podporządkować politykę makroekonomiczną, sektorową, regionalną i lokalną.

Zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej (2000 r.) przyjętej przez Unię Europejską, dążyć należy do osiągnięcia do 2013 r. pełnego zatrudnienia (stopa bezrobocia 3–5%) oraz stopy zatrudnienia na poziomie 65–70%. Można osiągnąć te cel, jeżeli zatrudnienie do 2013 r. wzrośnie o 3–4 mln osób.

W dalszych rozważaniach próbujemy w sposób pogłębiony zbadać obecną skalę marnotrawstwa zasobów pracy i przedstawić elementy strategii wzrostu gospodarczego przez rozwój i wykorzystanie zasobów pracy.

## PIĘĆ FUNKCJI ZATRUDNIENIA W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

*Rozwój i produktywne zatrudnienie zasobów pracy (ludzi w wieku zdolności do pracy) stanowi jeden z głównych elementów i celów strategii społeczno-gospodarczej, pełni równoległe dualne funkcje ekonomiczne i społeczne. Rozwój ludzkich talentów i uzdolnień, wiedzy i umiejętności stanowi warunek poprawy jakości życia ludzi i umożliwia pełniejszą partycypację w życiu społecznym, a więc stanowi doniosły cel społeczny. Zasoby pracy są – z drugiej strony – najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego, aktywnym środkiem pobudzania procesów gospodarczych, czynnikiem pomnażającym bogactwo społeczne. Ta funkcja realizowana jest przez produktywne zatrudnienie zasobów pracy. Aktywna rola zasobów pracy realizowana jest przez włączanie ludzi do sfery zatrudnienia i pracy.*

*Praca odgrywa doniosłą rolę w życiu człowieka i społeczeństwa. W wielkim uproszczeniu można powiedzieć, że spełnia ona trzy podstawowe i współzależne funkcje:*

- (1) Jest czynnikiem tworzenia produktu społecznego (funkcja ekonomiczna);*
- (2) Jest środkiem uzyskiwania dochodów (funkcja dochodowa) oraz*
- (3) Jest środkiem promowania popytu*
- (4) Jest środkiem zwiększenia dochodów publicznych*
- (5) Jest środkiem zaspokojenia aspiracji zawodowych i społecznych (funkcja społeczna).*

### **(1) Funkcja ekonomiczna (wzrostowa)**

*Praca tworzy nowe wartości, umożliwia wzrost produkcji dóbr i usług, przyczynia się do wzrostu dobrobytu społecznego. Praca jest najbardziej aktywnym czynnikiem procesu gospodarczego; to ludzie uruchamiają maszyny, środki transportu, środki finansowe; ludzie zmieniają środowisko<sup>1</sup>. Realizacja tej funkcji zależna jest od dwóch czynników: po pierwsze, od stopnia wykorzystania potencjalnych zasobów (lub stopnia włączenia zasobów ludzkich do sfery pracy). W gospodarce rynkowej miarą wykorzystania zasobów ludzkich jest poziom bezrobocia; im ten poziom jest wyższy tym niższy stopień produktywnego wykorzystania zasobów pracy.*

*Po wtóre, wpływ zasobów ludzkich na rozwój zależy od ich jakości i wydajności. Wydajność, sprawność i efekty pracy zależą od kilku czynników – (1) od wiedzy, umiejętności, talentów ludzi, (2) od motywacji do pracy wydajnej i innowacji; (3) od materialnych warunków pracy i poziomu technicznego maszyn, urządzeń, środków transportu i łączności, i wreszcie (4) od społecznych warunków pracy – stosunków międzyludzkich, poziomu organizacji pracy i produkcji.*

## **(2) Funkcja dochodowa**

Ludzie pracują głównie dlatego aby uzyskiwać dochody niezbędne do życia. Dochód z pracy jest najważniejszą i najbardziej pożądaną formą dochodu. Dochód z pracy oznacza bowiem, że ludzie uczestniczą nie tylko w podziale dochodu, ale także w jego tworzeniu. Dochody z funduszy socjalnych tym różnią się od dochodów z pracy, że są wyłączną formą udziału w podziale dochodów już wytworzonych przez zatrudnionych pracowników. W ostatnim dwunastoleciu (1990–2002) wystąpiło w Polsce bardzo niekorzystne zjawisko przemieszczania ludzi ze sfery tworzenia dochodu do sfery podziału lub do sfery pomocy społecznej.

## **(3) Funkcja popytowa**

Wzrost zatrudnienia prowadzi do wzrostu dochodów, które kreują popyt na towary i usługi. Większy popyt stymuluje. Wzrost produkcji i nowe inwestycje, co na zasadzie sprzężenia zwrotnego promuje zatrudnienie lub umożliwia ograniczania bezrobocia. W najbliższych latach powinny nastąpić przemieszczenia zasobów pracy ze sfery podziału (sfery socjalnej) do sfery tworzenia produktu społecznego, powinny się zwiększyć dochody ludności, a więc także popyt na towary i usługi.

## **(4) Funkcja fiskalna**

Wzrost zatrudnienia wywiera dualny wpływ na finanse publiczne. Dochody publiczne spadają, gdy spada zatrudnienie, rosną w miarę wzrostu zatrudnienia. Nowozatrudnieni z jednej strony płacą podatki i obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne, z drugiej – odciążają fundusze socjalne, przestają pobierać ustawowe zasiłki, przestają korzystać z publicznej pomocy społecznej. Co więcej, dzięki wzrostowi zatrudnienia zwiększa się konsumpcja towarów i usług, a te obciążone są podatkiem VAT, co także zwiększa dochody publiczne. Kraje (np. Polska), które mają niskie wskaźniki zatrudnienia, muszą nakładać wysokie podatki, co hamuje aktywność gospodarczą i stymuluje rozwój szarej strefy gospodarki.

## **(5) Funkcja społeczna**

Byłoby rzeczą błędną, gdyby ograniczyć znaczenie pracy tylko do ekonomicznych funkcji i traktować ludzi (pracowników) jako siłę roboczą motywowaną wyłącznie dochodami z pracy. Ludzie spędzają w środowisku pracy znaczną część swojego życia, zatrudnienie jest formą realizacji społecznej potrzeby pracy, zawodowych i społecznych aspiracji człowieka oraz formą uczestnictwa w życiu społecznym. Praca jest więc samoistną wartością dla człowieka i społeczeństwa.

Trzy funkcje zatrudnienia stanowią wzajemnie powiązane i współzależne elementy jednej całości. Wzrost zatrudnienia prowadzić musi do wzrostu produktu społecznego; jest to warunkiem wzrostu płac i dochodów oraz popytu na towary i usługi i dochodów publicznych. Z kolei społeczna funkcja zatrudnienia (zadowolenie z pracy) nie może być spełnione, gdy nie

*zostały uprzednio spełnione funkcje ekonomiczne i dochodowe. Tylko bowiem wydajna i dobrze płatna praca przynosi najwyższe efekty ekonomiczne i pełne zadowolenie społeczne.*

*System polityki zatrudnienia stanowi nie tylko kategorię ekonomiczną lecz także społeczną; wymaga ujmowania zatrudnienia w powiązaniu z polityką rozwoju i doskonalenia zasobów ludzkich, w ścisłym związku z polityką płac, dochodów i polityką socjalną. Jest więc przedmiotem zainteresowania zarówno ekonomii, jak i polityki społecznej. Ma więc charakter dualny.*

*Bezrobocie jest zaprzeczeniem pracy. Pełni ono negatywne funkcje ekonomiczne, dochodowe i społeczne. Bezrobotni nie ze swojej winy uczestniczą w podziale produktu społecznego (zasiłki), nie biorą jednak udziału w jego tworzeniu. Praca może przynosić zadowolenie; status bezrobotnego rzadko (a może nigdy) nie jest przedmiotem zadowolenia, dumy, prestiżu społecznego.*

## **B. DIAGNOZA STRATEGICZNA**

### **1. Skala marnotrawstwa zasobów pracy**

W analizach ekonomicznych najczęściej posługujemy się stopą bezrobocia – jako miarą nie wykorzystanych zasobów pracy. W rozważaniach tych spróbujemy udowodnić, że jest to ważna miara, ale nie jedyna i nie najbardziej adekwatna.

#### **(1) Stopa bezrobocia**

Stopa bezrobocia, czyli procentowy udział bezrobotnych w ludności czynnej zawodowo jest najczęściej używaną **negatywną** miarą wykorzystania zasobów pracy lub skali marnotrawstwa. Ukazuje ona, jaka część aktywnych zasobów pracy poszukuje pracy i jest zarejestrowana w urzędach pracy lub została zidentyfikowana w drodze badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL)<sup>2</sup>. Pod koniec 2002 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych osiągnęła 3,2 mln osób, a stopa bezrobocia 18%. Natomiast według BAEL-u bezrobocie osiągnęło 3,4 mln osób, stopa bezrobocia 19,7%, a stopa bezrobocia młodzieży (15–24 lata) aż 43,6%.

Ani statystyka bezrobocia rejestrowanego, ani BAEL nie oddają w pełni rozmiarów nie wykorzystanych produktywnie zasobów pracy (a więc także skali marnotrawstwa). Statystyka bezrobocia rejestrowanego nie obejmuje blisko pół miliona osób, które otrzymują zasiłki i świadczenia

<sup>2</sup> W BAEL-u przyjęto łagodne kryteria zatrudnienia i najostrejsze kryteria bezrobocia (spośród zalecanych przez MOP): „do pracujących zaliczono wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia wykonywały przez co najmniej 1 godzinę pracę przynoszącą zarobek lub dochód...”. Bezrobotnym jest zatem osoba, która nie została zaliczona do pracujących, a więc nie przepracowała co najmniej jednej godziny w okresie badanego tygodnia (GUS, Aktywność ekonomiczna ludności, 2001). Warto dodać, że nie wszystkie kraje rozwinięte stosują kryterium jednej godziny. Na przykład w Austrii przyjmuje się kryterium przepracowania co najmniej 13 godzin w badanym tygodniu; w Danii, Portugalii i USA przyjmuje się kryterium zaliczania do pracujących osoby, które przepracowały co najmniej 15 godzin w badanym tygodniu, a do bezrobotnych osoby, które nie przepracowały co najmniej 15 godzin w tygodniu (ILO, *Statistical Sources and Methods*, Vol. 3, Geneva 1986).

przedemerytalne, a są w wieku produkcyjnym i nie pracują. Z kolei BAEL nie obejmuje ponad pół miliona „biernych zawodowo z powodu nieodpowiedniego wieku”, tzn. osoby, które przekroczyły 44. rok życia i nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego. Statystyka ta nie obejmuje bezrobocia ukrytego w rolnictwie, szacowanego na ok. 0,8–1,0 mln osób.

Wzrosty i spadki bezrobocia rejestrowanego w okresie transformacji ilustrują załączniki 4 i 5. Wyróżnić można trzy okresy: 1990–1993 (gwałtowny wzrost o 2,6 mln osób); 1994–1997 (spadek o ponad 1 mln osób); 1998–2002 (wzrost o ponad 1,4 mln osób). Polska ma obecnie najwyższą stopę bezrobocia wśród 30 krajów OECD – ponad dwukrotnie wyższą niż w krajach Unii Europejskiej (załącznik 5).

### Zróźnicowanie przestrzenne

Polskie bezrobocie charakteryzują trzy szczególne cechy: bardzo wysoka stopa bezrobocia młodzieży (ponad 40%), jeden z najwyższych udziałów wśród krajów OECD bezrobocia długotrwałego (ponad 50% bezrobocia ogółem) oraz bardzo wysokie zróżnicowanie przestrzenne.

Zróźnicowanie przestrzenne dowodzi, że w Polsce nie mamy jednego rynku pracy, na którym występują przepływy między rynkami pracy o różnym popycie na pracowników.

Skala marnotrawstwa pracy jest widoczna dopiero wówczas, gdy analizujemy sytuację na regionalnych i lokalnych rynkach. Tabela w załączniku ilustruje zróżnicowanie stóp bezrobocia według województw. Posługujemy się tutaj trzema różnymi miarami sytuacji na rynku pracy:

1) tradycyjną stopą bezrobocia ( $\frac{B}{P+B}$ );

2) stopą bezrobocia odnoszoną do pracujących poza rolnictwem indywidualnym ( $\frac{B}{Pp+B}$ ),

gdzie B – bezrobocie, P – pracujący w gospodarce narodowej, Pp – pracujący poza rolnictwem indywidualnym;

3) liczbą osób bezrobotnych na 100 osób pracujących.

Zróźnicowanie ogólnej stopy bezrobocia według województw wynosi jak 1:2. Ogólna stopa bezrobocia nie jest zbyt precyzyjną miarą sytuacji na rynku pracy. Stopa ta jest sztucznie zaniżona w województwach o dużym udziale aktywnych zawodowo w rolnictwie indywidualnym, gdyż znaczna ich część nie może uzyskać statusu bezrobotnego (posiadacze gospodarstw powyżej 2 ha przeliczeniowych), a więc nie „znajdzie się” w liczniku, natomiast zaliczana jest do pracujących, znajdzie się w mianowniku obniżając sztucznie stopę bezrobocia. Z tych powodów np. województwa lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie znalazły się wśród województw o najniższej stopie bezrobocia. Jeżeli zastosować drugą miarę (2), wtedy te województwa znajdują się w grupie o najwyższym bezrobociu. Najlepszą miarą sytuacji na rynku pracy i skali marnotrawstwa jest relacja między pracujących i bezrobotnych; pytamy ilu bezrobotnych przypada na 100 pracujących na poszczególnych rynkach pracy. Z danych tabeli wynika, że w woj. warmińsko-mazurskim na 100 pracujących przypadało 40 bezrobotnych, natomiast w woj. mazowieckim 19 bezrobotnych.

Zróźnicowanie przestrzenne bezrobocia widoczne jest, gdy analizujemy sytuację na lokalnych rynkach pracy. Poddaliśmy analizie miasta i powiaty o najniższej stopie bezrobocia (do 10%) i powiaty o najwyższej stopie bezrobocia (powyżej 30%) (tabele 1 i 2).

Okazuje się, że zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy jest znacznie wyższe niż na regionalnych rynkach pracy. Krańcowe zróżnicowanie wynosi jak 1:6,4. W Polsce mamy tylko 20 powiatów (miast), gdzie stopa bezrobocia (pod koniec 2002 r.) wynosiła 10% lub była niższa. Natomiast w 45 powiatach stopa bezrobocia wynosiła 30% lub była wyższa (aż do 40,2%). Liczba bezrobotnych na 100 pracujących wynosiła aż od 43 do 68. Dopiero ten wskaźnik lepiej oddaje skalę marnotrawstwa zasobów pracy niż ogólna stopa bezrobocia.

**Tabela 1. Miasta i powiaty o najniższej stopie bezrobocia (koniec 2000 r.)**

Miasto/powiat	Stopa bezrobocia rejestrowanego (%)	Liczba bezrobotnych na 100 pracujących
1. Warszawa	6,3	7
2. Poznań	7,1	8
3. Siemiatycki	7,6	8
4. Piaseczyński	8,5	9
5. Kraków	8,4	9
6. Katowice	8,2	9
7. Bielski	9,0	10
8. Sopot	9,3	10
9. Miniecki	9,4	10
10. Sieradzki	9,5	10
11. Kazimierski	9,5	10
12. Skierniewicki	9,5	10
13. Gdynia	9,7	11
14. Grójecki	9,7	11
15. Rzeszów	9,8	11
16. Buski	9,8	11
17. Proszowicki	10,0	11
18. Suski	10,0	11

**Tabela. Powiaty o najwyższej stopie bezrobocia (koniec 2002 r.)**

Powiat	Stopa bezrobocia (%)	Liczba bezrobotnych na 100 pracujących
1. Kamiennogórski	30,0	43
2. Olsztyński	30,0	43
3. Zaorski	30,0	43
4. Szubański	30,1	43
5. Dzierżoniowski	30,2	43
6. Kłodzki	30,3	43
7. Jaworski	30,5	44
8. Ełcki	30,5	44
9. Stargardzki	30,9	45
10. Lwówecki	30,9	45
11. Nyski	31,0	45
12. Szczyczeński	31,1	45
13. Sokołowski	31,1	45
14. Strzelecko-Drezdenecki	31,4	46
15. Kamieński	31,7	46
16. Giżycki	31,8	46
17. Mrągowski	31,8	47
18. Działdowski	31,9	47
19. Złotoryjski	32,3	48
20. Kętrzyński	32,9	49
21. Lidzbarski	32,4	48
22. Mogileński	33,0	49
23. Malborski	33,2	50
24. Wałęcki	33,2	50
25. Przycki	33,2	50
26. Bytowski	33,4	50
27. Lęborski	33,5	50
28. Ostródzki	33,9	51
29. Elbląski	34,0	51
30. Piski	35,0	54
31. Słupski	35,0	54
32. Szczecinecki	35,6	55
33. Węgorzewski	35,7	55
34. Człuchowski	35,8	56
35. Koszaliński	36,3	57
36. Braniewski	36,3	57
37. Bartoszycki	36,5	57

38. Choszczeński	36,6	58
39. Sławieński	36,6	58
40. Białogardzki	37,1	59
41. Drawski	37,3	59
42. Nowodworski	38,5	63
43. Gołdapski	38,8	63
44. Świdwiński	39,0	64
45. Wałbrzyski	39,1	64
46. Łobeski	40,6	68

Bezrobocie ma wiele wymiarów: marginalizuje wielkie grupy ludzi, pozbawia ich godności, rodzi liczne patologie społeczne, których koszty społeczne i ekonomiczne są ogromne i trudne do pełnego wymierzenia. Wzrost bezrobocia jest także główną przyczyną rozszerzania się sfery ubóstwa w Polsce, co ilustruje załącznik 6.

Stopa bezrobocia jest więc miarą marnotrawstwa zasobów pracy. Jest to najgorsza forma marnotrawstwa, gdyż czas nie przepracowany przez dzień, miesiąc, rok jest czasem bezpowrotnie straconym. Nie wykorzystane materiały, kapitał, maszyny nie są tracone bezpowrotnie, można je wykorzystać w przyszłości. Marnotrawstwo pracy ma nie tylko charakter strat ekonomicznych, ale także moralnych i społecznych; pozbawia bowiem ludzi najważniejszego prawa – prawa do pracy.

Skalę marnotrawstwa gospodarczego można w przybliżeniu ocenić. Wiadomo, że bezrobocie oznacza wyłączenie ludzi zdolnych do pracy z procesu wytwarzania produktu społecznego i włączenie tych ludzi do procesu podziału – do sfery zasiłków i pomocy społecznej.

Na koszty bezrobocia składają się więc dwa elementy: utracona produkcja społeczna i koszty socjalne wspierania bezrobotnych. Problematyką kosztów bezrobocia i szans aktywizacji zawodowej po wejściu Polski do UE zajmiemy się w dalszej części rozważań.

Tutaj warto przypomnieć, że wzrost bezrobocia w latach 1998–2002 o 1,4 mln osób, według mojego szacunku, doprowadził do utraty PKB o ok. 115 mld zł (15,7% PKB i ok. 3/4 dochodów budżetu państwa w 2003 r.). Dodatkowe koszty zasiłków i ubezpieczeń bezrobotnych wyniosły 5,3 mld zł. Ograniczenie bezrobocia jest funkcją wzrostu gospodarczego, równoczesne produktywne zagospodarowanie zasobów pracy umożliwi wzrost produktu społecznego.

## **(2) Pozytywne wskaźniki wykorzystania zasobów pracy**

Lepszą, pozytywną miarą produktywnego wykorzystania zasobów pracy są wskaźniki zatrudnienia lub stopy zatrudnienia. Ukazują one stopień zaangażowania ludności w wieku zdolności do pracy (potencjalne zasoby pracy) w procesy tworzenia produktu społecznego. Jest to niezwykle ważny wskaźnik, ukazujący nie tylko stopień wykorzystania zasobów pracy, ale także partycypację ludzi w tworzeniu i podziale (opartym na pracy) produktu społecznego. Kraje o wysokich stopach zatrudnienia, przy danej wydajności, mają większe szanse zapewnienia godziwego poziomu życia, niż kraje o niskich stopach zatrudnienia. Niestety, w Polsce stopy zatrudnienia w okresie transformacji obniżyły się gwałtownie: z 80% na początku 1990 r. do 58% w 2002 r., tj. mniej więcej o 1/4. Oznacza

to przemieszczenie prawie 4 milionów ludzi zdolnych do pracy ze sfery zatrudnienia do sfery bierności zawodowej. Poziom zatrudnienia byłby o prawie 4 mln osób wyższy, gdyby stopa zatrudnienia nie zmniejszyła się od początku 1990 r.

Panuje dość powszechne przekonanie, że stopy zatrudnienia były w Polsce zbyt wysokie, gdyż w przedsiębiorstwach występowało nadmierne zatrudnienie, a ich zmniejszenie jest powrotem do normalności gospodarki rynkowej.

Istotnie, w okresie transformacji nastąpiło zmniejszenie nadmiernego zatrudnienia, ale to nie usprawiedliwia tak wielkiego spadku zatrudnienia i likwidacji całych gałęzi wytwórczości. Pogląd ten jest więc tylko częściowo słuszny. Aby to udowodnić, warto zastosować analizę porównawczą. Analiza obejmuje 24 kraje OECD, w tym 8 krajów, które cechuje najwyższa stopa zatrudnienia (grupa A) i 8 krajów (grupa B) o średnim poziomie, oraz 8 krajów, które mają niską lub najniższą stopę zatrudnienia (tabela 3)<sup>3</sup>. Wśród krajów o najwyższej stopie zatrudnienia, przekraczającej 77%, znalazły się kraje najwyżej rozwinięte gospodarczo: Szwajcaria, Norwegia, Dania, USA, Szwecja, W. Brytania i Holandia. Średnia (nieważona) stopa zatrudnienia wyniosła 80,5%, co oznacza, że znakomita większość ludzi w wieku zdolności do pracy pracowała. W tych krajach odnotowano najniższe bezrobocie, wynoszące średnio 4,6%, czyli stan zbliżony do pełnego zatrudnienia (tj. taka sytuacja na rynku pracy, gdy bezrobocie nie przekracza 5%). Druga grupa krajów wykazywała niższe stopy zatrudnienia, ale ciągle średnio przekraczające lub zbliżone do 70%.

Obala to dwa mity, upowszechniane przez wielu ekonomistów i polityków. Pierwszy mit związany jest z „końcem pracy” Jeremiego Rifkina, przyjmującego formułę 20:80, co oznacza, że w krajach najbardziej rozwiniętych zmierzamy do sytuacji, gdy tylko 20% ludzi w wieku produkcyjnym będzie pracowało, a 80% będzie biernych zawodowo. Otóż w większości krajów OECD jest dokładnie lub prawie odwrotnie (tabela 3).

Drugi mit zakłada, że pełne zatrudnienie jest iluzją. Otóż fakty dowodzą, że nie jest iluzją: 6 spośród 8 krajów o najwyższej stopie zatrudnienia miało stopę bezrobocia zbliżone do 5%; kraje te produkowały – w warunkach pełnego zatrudnienia – 65% całego PKB krajów OECD.

Polska znalazła się w grupie krajów o najniższej stopie zatrudnienia (dane za 2002 r.). W grupie tej znajdujemy tylko Turcję i Polskę. Odrzucamy więc trzeci mit, mówiący, że spadek wskaźników zatrudnienia w Polsce w okresie transformacji jest powrotem do normalności gospodarki rynkowej. Analiza ta wykazuje, że średnia stopa zatrudnienia w krajach należących do grupy C wyniosła 55,3% (wg metody OECD) i 60% (wg metody autorskiej), a średnia stopa bezrobocia 10,2%. W Polsce w 2002 r. stopa zatrudnienia była niższa (51,7% i 58%), a stopa bezrobocia znacznie

<sup>3</sup> Stopa zatrudnienia, wskazująca procent pracujących wśród ludności w wieku produkcyjnym obliczyłem według własnej, identycznej metody. Metoda ta przyjmuje bardziej precyzyjną definicję ludności w wieku zdolności do pracy. GUS definiuje wskaźnik zatrudnienia jako relację liczby pracujących do ludności powyżej 15. roku życia. Liczba ludności powyżej 15. roku życia wynosiła w 2001 r. 31 mln osób, a liczba pracujących 15,1 mln, a więc tak obliczony wskaźnik zatrudnienia wynosił 49%  $[(15,1: 31) \times 100]$ . Do ludności powyżej 15 lat zaliczono prawie 6 mln ludności w wieku poprodukcyjnym (których 98% nie podejmie pracy) oraz ponad 1 mln osób w wieku 15–17 lat, których 97% uczęszcza do szkół. Metoda autorska przyjmuje realistyczne granice wieku produkcyjnego: kobiety 18–59 i mężczyźni 18–64, a stopa zatrudnienia oddaje w sposób najbardziej adekwatny stopień wykorzystania zasobów pracy. OECD przyjmuje granice wieku produkcyjnego 15–64. Dla porównywalności, wskaźniki dla krajów OECD obliczono według mojej metody (patrz także uwagi pod tab. 3).

wyższa (19,7%). Gdyby przyjąć średnią stopę zatrudnienia krajów UE (69,4%), wówczas liczba pracujących wyniosłaby w Polsce w 2002 r. nie 13,7 mln osób, ale 16,4 mln osób, czyli byłaby o 2,7 mln większa, a bezrobocie prawdopodobnie sięgałoby 1,0–1,5 mln osób, a nie ponad 3 mln osób (patrz tabela 3).

**Tabela 3. Stopy zatrudnienia i bezrobocia w krajach OECD (2002)**

Kraje	Stopa zatrudnienia w % (Sz)		Standaryzo- wana stopa bezrobocia	Zatrudnienie potencjalne w Polsce (mln osób)	Różnica między zatrudnien m potencjalnym a faktycznym (mln osób)
	Metoda OECD*	Metoda autorska**			
<b>A. Kraje o najwyższej stopie zatrudnienia</b>					
1. Szwajcaria	78,9	85,2	2,5	20,1	+6,4
2. Norwegia	77,1	83,3	3,9	19,7	+6,0
3. Dania	76,4	82,5	4,5	19,5	+5,8
4. Szwecja	74,9	80,9	4,9	19,1	+5,4
5. Holandia	73,2	79,0	2,8	18,6	+4,9
6. Wielka Brytania	72,7	78,5	5,1	18,5	+4,8
7. USA	71,9	77,6	5,8	18,3	+4,6
8. Kanada	71,5	77,2	7,7	18,2	+4,5
Średnia (nieważona)	74,6	80,5	4,6	19,0	+5,3
<b>B. Kraje o średniej stopie zatrudnienia</b>					
1. Austria	68,2	73,7	4,3	17,4	+3,7
2. Japonia	68,2	73,7	5,4	17,4	+3,7
3. Portugalia	68,1	73,5	5,1	17,3	+3,6
4. Finlandia	67,7	73,1	9,1	17,2	+3,5
5. Republika Czeska	65,7	71,0	7,3	16,8	+3,1
6. Niemcy	65,3	70,5	8,2	16,6	+2,9
7. Irlandia	65,0	70,2	4,4	16,6	+2,9
8. Francja	61,1	66,0	8,7	15,6	+1,9
Średnia (nieważona)	66,2	71,5	6,6	16,9	+3,2
<b>C. Kraje o niskiej i najniższej stopie zatrudnienia</b>					
1. Belgia	59,7	64,5	7,3	15,2	+1,5
2. Hiszpania	59,5	64,3	11,4	15,2	+1,5
3. Grecja	56,9	61,4	9,9	14,5	+0,8
4. Słowacja	56,9	61,4	18,6	14,5	+0,8
5. Węgry	56,2	60,7	5,6	14,3	+0,6
6. Włochy	55,6	60,0	9,0	14,2	+0,5
7. Turcja	45,8*	49,5		11,7	-2,0

8. Polska					
1989	74,2	80,2	x	x	x
1998	58,9	63,6	10,2	x	x
2002 (dane RS)	56,9	61,9	x	x	x
2002 (dane BAEL)	51,7	58,0	19,7	13,7	x
2002 (dane Spisu)	49,4	55,9	x	x	x
Średnia (nieważona)	55,3	60,0	10,2		
Unia Europejska	64,3	69,4	8,6	16,4	+2,7
OECD (ogółem)	65,1	70,4	6,9	16,6	+2,9

\* Sz =  $\frac{\text{Liczba pracującychch}}{\text{Ludność w wieku 15-64}} \times 100$  ;    \*\* Sz =  $\frac{\text{Liczba pracującychch}}{\text{Ludność (kobiety 18-59, mężczyźni 18-64)}} \times 100$

Źródło: Obliczono na podstawie danych załącznika 5.

**Tabela 4. Poziom zatrudnienia w Polsce i potencjalny wzrost po osiągnięciu standardów UE, OECD, Czech i Portugalii**

Wyszczególnienie	Ludność w wieku produkcyjnym – Lp (mln)	Stopy zatrudnienia (Sz) w %	Liczba pracujących (mln) (Lp x Sz) <sup>1</sup>	Potencjalny wzrost zatrudnienia <sup>3</sup> (mln)	Potencjalny wzrost PKB <sup>4</sup> (mld)
A. Stan wyjściowy (2001)	23,7	58,0	13,7 <sup>2</sup>	x	x
B. Potencjalny poziom i wzrost zatrudnienia po osiągnięciu stopy zatrudnienia (Sz)					
(1) Sz – średnia w krajach UE	x	69,4	16,4	+2,7	+157
(2) Sz – średnia dla krajów OECD	x	70,4	16,6	+2,9	+169
(3) Sz – Czechy	x	71,0	16,8	+3,1	+181
(4) Sz – Portugalia	x	73,5	17,3	+3,6	+210
(5) Sz – Węgry	x	60,7	14,3	+0,6	+35
(6) Sz – Słowacja	x	61,4	14,5	+0,8	+46
(7) Sz – Grecja	x	61,4	14,5	+0,8	+46

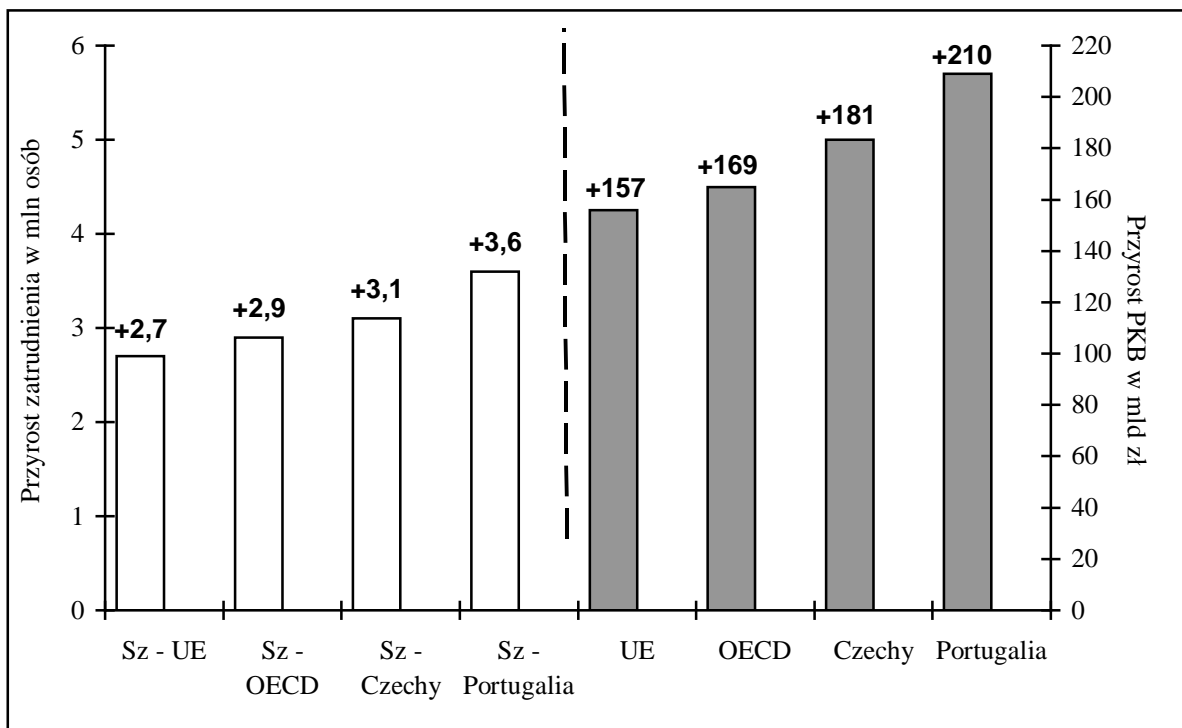
<sup>1</sup> Ludność pracująca x Stopy zatrudnienia w Polsce, UE, OECD, Czechach i Portugalii itd.

<sup>2</sup> Liczba pracujących na koniec 2002 roku według BAEL-u..

<sup>3</sup> Różnica między faktycznym poziomem zatrudnienia w Polsce w 2001 r., a poziomem wynikającym ze stopy zatrudnienia odnotowanym w UE, OECD, Czechach i Portugalii.

<sup>4</sup> Potencjalny wzrost PKB wynikający z osiągnięcia poziomu zatrudnienia według standardów UE, OECD, Czech i Portugalii.

**Wykres 1. Potencjalny wzrost zatrudnienia i PKB po osiągnięciu standardów UE, OECD, Czech lub Portugalii**



Dalej, gdyby osiągnąć stopy zatrudnienia Czech lub Portugalii (mniej rozwiniętych krajów OECD), wówczas poziom zatrudnienia w Polsce wyniósłby 16,8–17,3 mln osób, a więc byłby o 3,1–3,6 mln wyższy niż obecnie.

Przeprowadziliśmy także analizę potencjalnego wzrostu produktu krajowego brutto (przy obecnej produktywności) w miarę osiągania wyższego wzrostu zatrudnienia. Potencjalny wzrost PKB sięga od 35 mld zł do 210 mld rocznie w zależności od przyjętej stopy zatrudnienia. Koszty zasiłków i innych świadczeń uległyby zmniejszeniu od 4–5 mld zł rocznie. Analiza ta wskazuje na ogromne znaczenie osiągnięcia optymalnej stopy zatrudnienia nie tylko dla rynku pracy, ale dla całej gospodarki narodowej.

Tak więc powrót do normalności gospodarki rynkowej nie polega na usprawiedliwianiu gigantycznego marnotrawstwa zasobów pracy i najwyższej stopy bezrobocia wśród 30 krajów OECD, ale do odwrócenia zabójczego dla ludzi i gospodarki trendu przemieszczania zasobów pracy ze sfery tworzenia produktu społecznego do sfery bierności zawodowej i uczestnictwa w podziale PKB w formie zasiłków, korzystanie z których jest koniecznością, jest jednak dużym obciążeniem gospodarki, ale nie przynosi ludziom satysfakcji moralnych i materialnych.

Powstaje pytanie – czy można ten niekorzystny trend odwrócić i jak to uczynić? Czy integracja naszej gospodarki z Unią Europejską ułatwi osiągnięcie tego celu, czy też utrudni?

## Czy wzrost gospodarczy musi być bezzatrudnieniowy?

Niektórzy polscy ekonomiści i politycy twierdzą, że wzrost gospodarczy do 5% nie prowadzi do wzrostu zatrudnienia. Głównym powodem bezzatrudnieniowego wzrostu zatrudnienia jest „spadek współczynnika pracochłonności”. Teza ta wzbudza pewne wątpliwości, zresztą nie została udowodniona, choć może być bliska realiom polskiej gospodarki.

Rozwój polskiej gospodarki ma charakter dualny z przewagą wzrostu produkcji i zatrudnienia w małych i średnich przedsiębiorstwach, które cechuje czterokrotnie wyższa pracochłonność niż w dużych przedsiębiorstwach. W miarę wzrostu udziału w produkcji małych przedsiębiorstw zwiększa się pracochłonność w skali całej gospodarki.

Dalej, jeżeli prawdziwa jest teza o zmniejszającej się pracochłonności we współczesnych warunkach rozwoju gospodarczego, to także w innych krajach przy wzroście poniżej 5% zatrudnienie nie powinno się zwiększać, a bezrobocie powinno rosnąć. Spróbujmy zeweryfikować tę tezę na podstawie porównań międzynarodowych.

### Zatrudnienie i wzrost gospodarczy: porównanie międzynarodowe

Czy istotnie wzrost gospodarczy do 5% nie stwarza szans wzrostu zatrudnienia? Aby odpowiedzieć na to pytanie, poddaliśmy analizie 14 krajów UE w okresie 1996–2001. Wyniki tej analizy ilustruje tab. 5 i wykres 2. We wszystkich krajach poddanych analizie wzrostowi gospodarczemu (od 1,6% do 9,1%) towarzyszył wzrost zatrudnienia. Średnie roczne tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej wynosiło 2,5%, a zatrudnienia 1,4%. Polska znalazła się wśród trzech krajów o najwyższym wzroście (średnio rocznie 4,5%) i była jedynym krajem, w którym zatrudnienie zmniejszyło się (współczynnik absorpcji był ujemny i wynosił –0,11, co oznacza, że wzrostowi PKB o 1% towarzyszył spadek zatrudnienia o 0,11%).

Aby zweryfikować hipotezę o wpływie wzrostu gospodarczego na wzrost zatrudnienia nie wystarczy badać średnich za cały okres 1995–2001).

**Tabela 5. Wzrost PKB i zatrudnienia w krajach UE i w Polsce w latach 1996–2001**

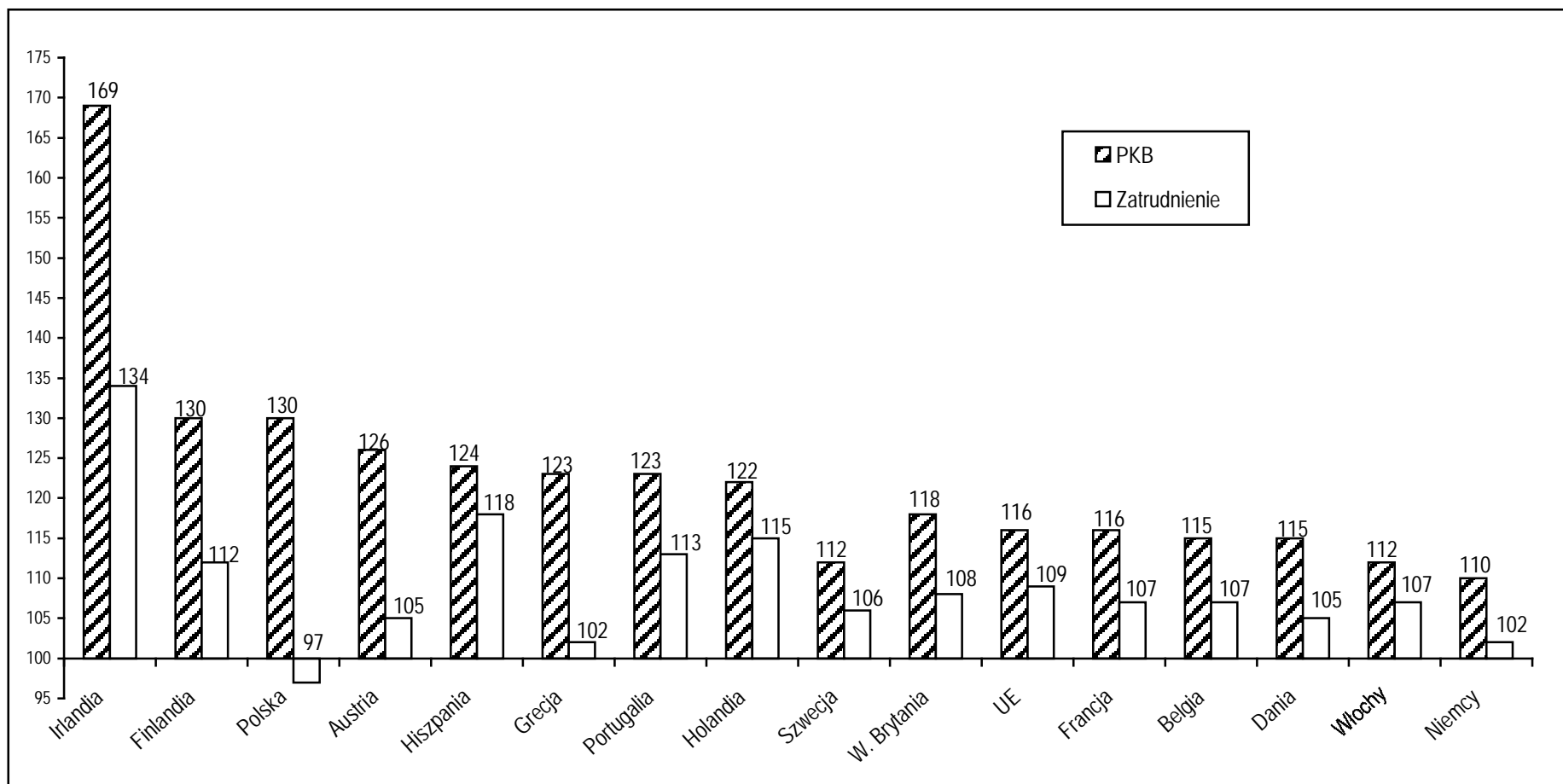
Kraje	Indeks wzrostu 1996–2001 (1995=100)		Średnie roczne tempo wzrostu (%)		Współczynnik absorpcji zatrudnienia (Uz*)
	PKB	Zatrudnienie	PKB	Zatrudnienie	
UE	116	109	2,5	1,4	0,56
1. Austria	126	105	3,9	0,8	0,20
2. Belgia	115	107	2,4	1,1	0,46
3. Dania	115	105	2,4	0,8	0,33
4. Finlandia	130	112	4,5	1,9	0,42
5. Francja	116	107	2,5	1,1	0,44
6. Grecja	123	102	3,5	0,3	0,09
7. Hiszpania	124	118	3,6	2,8	0,78
8. Holandia	122	115	3,4	2,4	0,71
9. Irlandia	169	134	9,1	5,0	0,55
10. Niemcy	110	102	1,6	0,3	0,19
11. Portugalia	123	113	3,5	2,0	0,57
12. Szwecja	118	106	2,8	1,0	0,36
13. W. Brytania	118	108	2,8	1,3	0,46
14. Włochy	112	107	1,9	1,1	0,58
15. Polska	130	97	4,5	-0,5	-0,11

\* Współczynnik absorpcji zatrudnienia przez wzrost PKB ( $Uz = \frac{\text{Procentowy przyrost zatrudnienia}}{\text{Procentowy przyrost PKB}}$ ). Uz

określa procentowy wzrost zatrudnienia na 1% wzrostu PKB.

Źródło: Obliczono na podstawie Małego Rocznika Statystycznego GUS, 2003; GUS. Polska – Unia Europejska, Warszawa 2003.

Wykres 2. Wzrost PKB i zatrudnienia w krajach UE i w Polsce w latach 1996–2001 (indeksy 1995 = 100)



Źródło: Tabela 2.

### Odmienność dwóch okresów wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

W okresie ostatnich 8 lat (1994–2001) gospodarka polska rozwijała się według dwóch różnych scenariuszy lub strategii. Pierwszy okres (1994–1997) cechował się wysokim tempem wzrostu PKB (6,2% średniorocznie), relatywnie wysokim tempem wzrostu zatrudnienia (1,9% średniorocznie) i ograniczeniem bezrobocia (z 2,8 mln osób w 1994 r. do 1,8 mln osób w 1997 r.).

Drugi okres (1998–2001) cechuje prawie o połowę niższe tempo wzrostu i spadek zatrudnienia o 1,2 mln osób i wzrost bezrobocia o 1,3 mln osób.

Odmienność tych okresów w sferze zatrudnienia ilustrują tabele 5 i 6 oraz wykres 2a.

**Tabela 5. Dwa etapy wzrostu PKB i zatrudnienia**

Okresy	PKB		Zatrudnienie		Współczynnik absorpcji zatrudnienia* (Uz)
	Indeks	Średnie roczne	Indeks	Średnie roczne	
1994–1997	127,3	6,2	107,3	+1,8	0,29
1998–2001	114,6	3,5	92,3	-2,0	-0,53

\* Współczynnik absorpcji zatrudnienia określa procentowy wzrost zatrudnienia na 1% wzrostu PKB.

Źródło: Obliczono na podstawie tabeli 8.

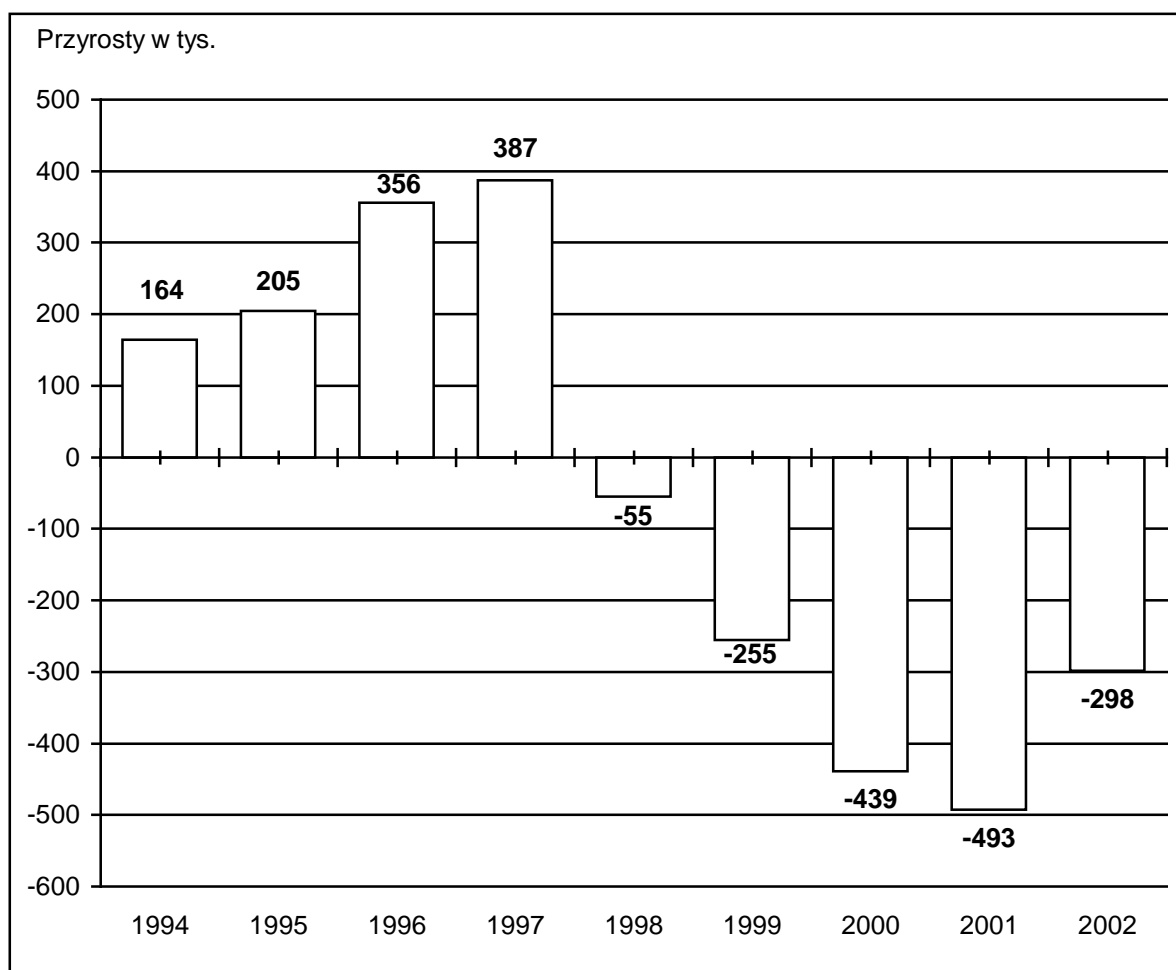
**Tabela 6. Przyrost liczby pracujących w dwóch okresach: 1994–1997 i 1998–2001**

Lata	Stan	Przyrost		Przyrost w procentach
	w tysiącach			
1993	15118	x		
1997	16229	1994–1997	+1111	+7,3
2001	14988	1998–2001	-1241	-7,7

Źródło: Tab. 8.

Tempo wzrostu PKB było w drugim okresie prawie dwukrotnie niższe niż w latach wzrostu zatrudnienia. W pierwszym okresie inwestycje zwiększyły się o ponad 80%, w drugim już tylko o 13%. Podobną ewolucję wykazał popyt, którego tempo wzrostu było wysokie i zbliżone do wzrostu PKB.

Wykres 2a. Przyrosty i spadki zatrudnienia w latach 1994–2002 (w tys. osób)



### Dlaczego w Polsce wzrost gospodarczy nie generuje zatrudnienia?

Przedstawione dotychczas determinanty (wzrost PKB, popytu i inwestycji) nie wyjaśniają w pełni przyczyn likwidacji ponad 1,2 mln miejsc pracy i wzrostu bezrobocia o 1,3 mln osób w latach 1998–2001. Średnie roczne tempo wzrostu PKB było prawie dwukrotnie wolniejsze niż w poprzednim czterolecu, **ale ciągle wynosiło 3,5% rocznie**.

Dla porównania warto przypomnieć, że w Unii Europejskiej w latach 1996–2001 średnie tempo wzrostu wynosiło 2,5% rocznie, a zatrudnienie nie tylko nie zmniejszyło się, ale rosło średnio o 1,4% rocznie, co umożliwiło utworzenie w okresie pięciu lat prawie 10 mln nowych miejsc pracy (netto) i zmniejszenie bezrobocia z 18 mln do 13 mln osób, a stopy bezrobocia z 11,1% do 8,5%<sup>4</sup>. W USA w tym samym okresie średnie roczne tempo wzrostu wynosiło 4,2%, a zatrudnienia 1,6%, co umożliwiło utworzenie 8,2 mln miejsc pracy (netto)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> M. Husson, *La grande surprise de l'emploi*, Review de la IRES 2001, nr 2.

<sup>5</sup> GUS, Rocznik Statystyczny 2002.

Inwestycje i popyt krajowy zwiększyły się w Polsce wolniej niż w poprzednim okresie, ale wzrosły w okresie 4 lat (1998–2001) odpowiednio o +13,3% i +12,4%. To także nasuwa wątpliwości, dlaczego wystąpił tak głęboki proces likwidacji miejsc pracy.

W rozumowaniu naszym brak jest jednak ważnego ogniwa. Wiadomo, że **rosnący popyt krajowy może być zaspokajany przez produkcję krajową lub import**. W pierwszym przypadku tworzone są (lub utrzymywane) miejsca pracy, w drugim nie powstaną nowe miejsca pracy lub są likwidowane. Nowe miejsca będą tworzone w krajach eksportujących do Polski i mających nadwyżkę w obrotach towarowych.

Jest to kwestia niemal całkowicie ignorowana przez ekonomistów i politykę gospodarczą, pominięto ją w programie rządu „Przedsiębiorczość – rozwój – praca”. Ciągłe zapomina się o tym, że w polskiej gospodarce nastąpiła prawie całkowita liberalizacja stosunków ekonomicznych z zagranicą. W styczniu 1997 r. zniesiono podatek graniczny. Stawki celne na artykuły nierolne zmniejszono z 17% w 1993 r. do 1,44% w 2001 r., na rolne z 26,2% w 1993 r. do 10% w 2001 r.<sup>6</sup>. Przez wiele lat prowadzono politykę nadmiernej aprecjacji złotego, którego wartość np. w 2001 r. wzrosła w stosunku do EURO o 15%, a w stosunku do USD o 11%. Oznacza to, że eksporterzy otrzymywali odpowiednio mniej złotych za wyeksportowane towary, a produkcja krajowa była mniej opłacalna. Dopiero w 2003 r. odnotowano urealnienie kursu złotego w stosunku do euro.

Od 1991 r. import zwiększył się ponad pięciokrotnie, a eksport tylko 2,5 razy i systematycznie zwiększał się deficyt w obrotach towarowych. Szczególnie szybko zwiększał się deficyt handlowy z Unią Europejską po 1994 r., tj. po podpisaniu przez Polskę Układu Stowarzyszeniowego (1 lutego 1994 r.).

W latach 1990–2001 systematycznie zwiększała się penetracja importowa na polskim rynku. Udział importu w ogólnym popycie krajowym (penetracja brutto) zwiększył się z 23% w 1990 r. do 37,8% w 2000 r., natomiast w stosunku do produkcji krajowej (penetracja netto) zwiększył się z 29,8% do 60,7%. Wzrost penetracji importowej oznacza, w dużej skali, zastępowanie produkcji krajowej **importem substytucyjnym**, co oznacza także zastępowanie zatrudnienia krajowego importem zatrudnienia w formie importu pracy uprzedmiotowionej.

Jeżeli penetracja importowa będzie się nadal zwiększać, to oznaczać to może dalsze wypychanie produkcji krajowej **przez import substytucyjny i likwidację miejsc pracy**. Warto dodać, że ograniczenie penetracji importowej nie oznacza zmniejszania importu dóbr inwestycyjnych i dóbr wysokiej techniki. Chodzi głównie o ograniczenie tzw. importu substytucyjnego.

Import **substytucyjny**, zastępujący i niszczący wytwórczość krajową, obejmuje wielką liczbę grup towarowych, są tu proste produkty, które były produkowane w kraju i mogą być nadal tu produkowane. W załączniku 2 przedstawiamy listę wybranych na ogół prostych grup wyrobów, które są importowane za ponad 18 mld USD. Import znacznej części tych wyrobów zastąpił produkcję krajową i spowodował utratę miejsc pracy w Polsce. Ograniczenie importu substytucyjnego przez urealnienie kursu złotego szczególnie w stosunku do USD – podkreślamy to powtórnie – nie oznacza zmniejszenia importu dóbr inwestycyjnych lub produktów najwyższej techniki, których nie produkujemy jeszcze w Polsce.

<sup>6</sup> Szerzej: IKiCHZ, *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2001–2002*, Warszawa 2002.

Wyłania się pytanie – co uczynić, aby zahamować rosnącą i nadmierną penetrację importową, prowadzącą do likwidacji miejsc pracy w Polsce? Trzeba usunąć bariery eksportu i bodźce ekonomiczne do nadmiernego wzrostu importu substytucyjnego, zastępującego produkcję krajową.

**Opinie Banku Światowego i Komisji Europejskiej  
o wpływie kursu walutowego na wytwórczość krajową**

Rządy RP były wielokrotnie ostrzegane przed polityką nadmiernej aprecjacji złotego przez organizacje międzynarodowe. W raporcie Banku Światowego *Polska: przekształcenia ekonomiczne na rozdrożu* czytamy: *Polityka kursowa (...) doprowadziła do znacznego podwyższenia realnego kursu złotówki i spadku konkurencyjności przedsiębiorstw polskich w stopniu większym niż ten związany z ich niedostatecznymi działaniami dostosowawczymi. (...) Rząd powinien rozważyć prowadzenie bardziej dynamicznej polityki kursowej, w tym odpowiednie jednorazowe dostosowanie kursu (...) To dopomogłoby natychmiast w ograniczeniu importu i przy obecnym polepszonym dostępie do rynków EWG, stymulowałoby eksport* (s. 18). W raporcie Komisji Europejskiej (1999) stwierdza się wprost: *należy osłabić złotówkę, co stanowi warunek rozwoju wytwórczości krajowej i tworzenia miejsc pracy.*

(„Gazeta Wyborcza” z 18.9.1999 r.).

**C. PROGNOZY I STRATEGIE  
TWORZENIA MIEJSC PRACY**

**1. Długookresowe trendy i prognozy podaży pracy i popytu na pracę**

Bilans zasobów pracy i ich produktywnie zatrudnienie w okresie czterdziestu lat przedstawia tabela 7 i wykresy 4 i 5. Przez okres 30 lat (1950–1980) wzrostowi zasobów pracy towarzyszył odpowiedni wzrost zatrudnienia. Proces ten został w sposób radykalny odwrócony w okresie transformacji (1990–2000), kiedy wysokiemu przyrostowi zasobów pracy towarzyszył spadek zatrudnienia o ponad 2 mln osób.

Prognoza na lata 2001–2030 zakłada odwrócenie tego trendu. Na prognostyczny bilans zasobów pracy składają się dwa główne elementy: przewidywana podaż (przyrost) zasobów pracy i prognoza wzrostu zatrudnienia. Jak widać na wykresie 2, pięciolecie 2001–2005 jest ostatnim okresem wysokiego przyrostu zasobów pracy (+1,2 mln). W następnym pięcioleciu całkowity przyrost zasobów pracy wyniesie już tylko 300 tys. osób.

Natomiast w latach 2010–2030 wystąpi bardzo głęboki niż zasobów pracy, będący rezultatem niżu demograficznego w latach 1985–2010. Zasoby pracy zmniejszą się w latach 2011–2020 o 2 mln osób, a w następnym dziesięcioleciu o 1,1 mln osób. W sumie, po 2010 r. wystąpi, po raz pierwszy w powojennej historii Polski, zmniejszenie zasobów pracy o ponad 3 mln osób.

**Tabela 7. Ludność, ludność w wieku produkcyjnym, pracujący i bierni zawodowo 1950–2000 i prognoza do 2030 r. w milionach osób**

Lata	Ludność ogółem	Ludność w wieku produkcyjnym*	Pracujący w gospodarce narodowej	Bierni zawodowo w wieku produkcyjnym	Stopa zatrudnienia (%)**
1950	25,0	14,5	10,2	4,3	70
1960	29,8	16,3	12,4	3,9	76
1970	32,7	18,3	15,2	3,1	83
1980	35,7	21,2	17,8	3,4	84
1989	38,0	21,9	17,6	4,5	80
1990	38,2	22,0	16,5	5,5	75
2000	38,7	23,7	15,5	8,2	65
Prognoza					
2005	38,6	24,8	16,4	8,4	66
2010	38,8	25,1	17,5	7,7	69
2015	39,0	24,3	17,8	6,5	73
2020	39,0	23,1	18,3	4,8	79
2025	38,7	22,3	18,7	3,6	84
2030	38,0	22,0	19,2	2,8	87
Przyrost (spadek)					
1951–1960	+4,8	+1,8	+2,2	-0,4	x
1961–1970	+2,9	+2,0	+2,8	-0,8	x
1971–1980	+3,0	+2,9	+2,6	+0,3	x
1981–1989	+2,3	+0,7	-0,2	+0,9	x
1990–2000	+0,7	+1,7	-2,1	+3,8	x
Prognoza					
2001–2010	+0,1	+1,5	+2,0	-0,5	x
<b>2011–2020</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>+0,9</b>	<b>-2,9</b>	<b>x</b>
<b>2021–2030</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>+0,5</b>	<b>-3,7</b>	<b>x</b>
1951–2000	+13,7	+9,1	+5,2	+3,9	x
2001–2030	-0,7	-1,6	+3,7	-5,4	

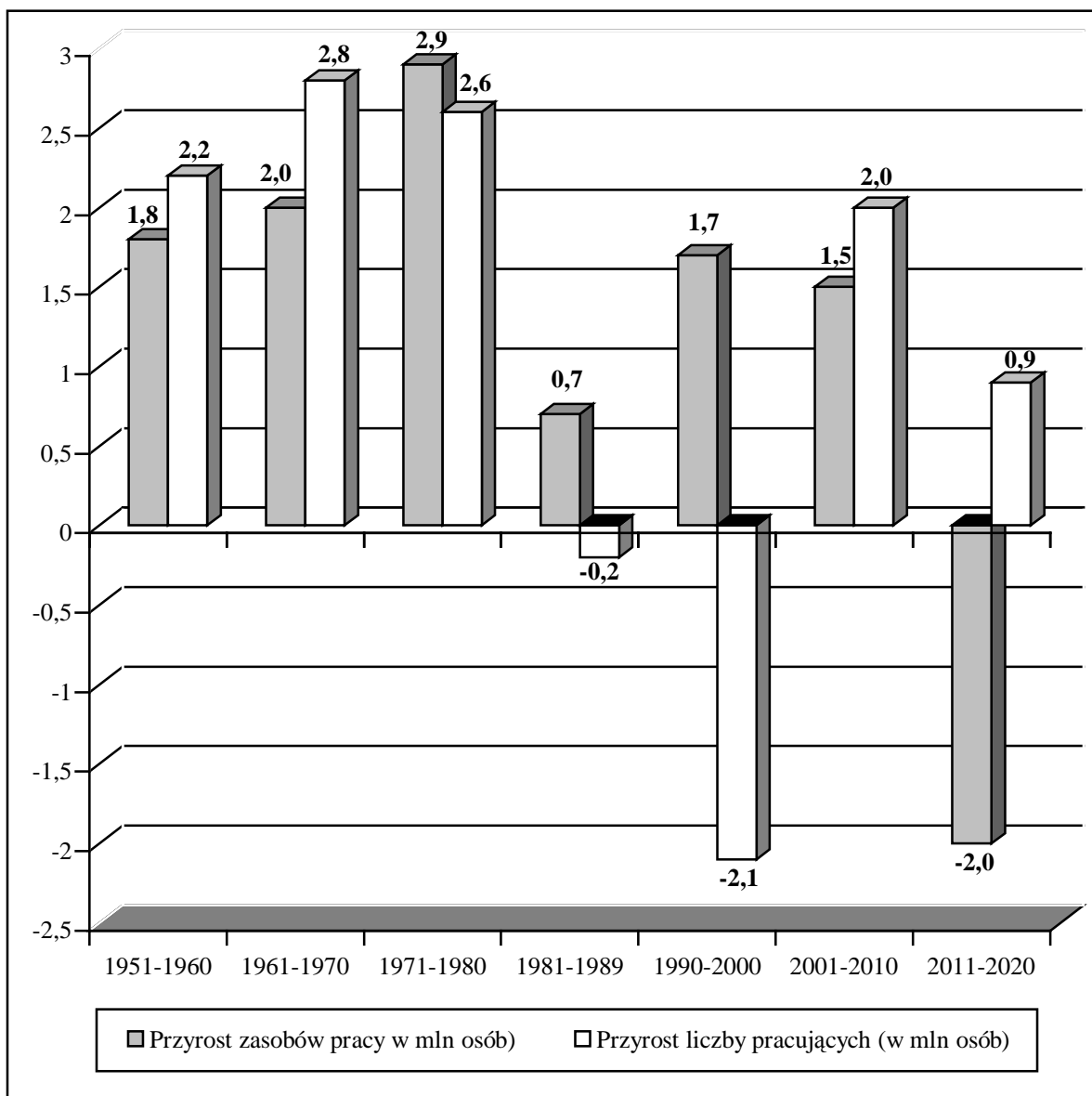
\* Kobiety w wieku 18–59, mężczyźni 18–64

\*\* Stopa zatrudnienia =  $\frac{\text{Liczba pracujących}}{\text{Ludność w wieku zdolności do pracy}} \times 100$ ; Prognoza zatrudnienia (wariant

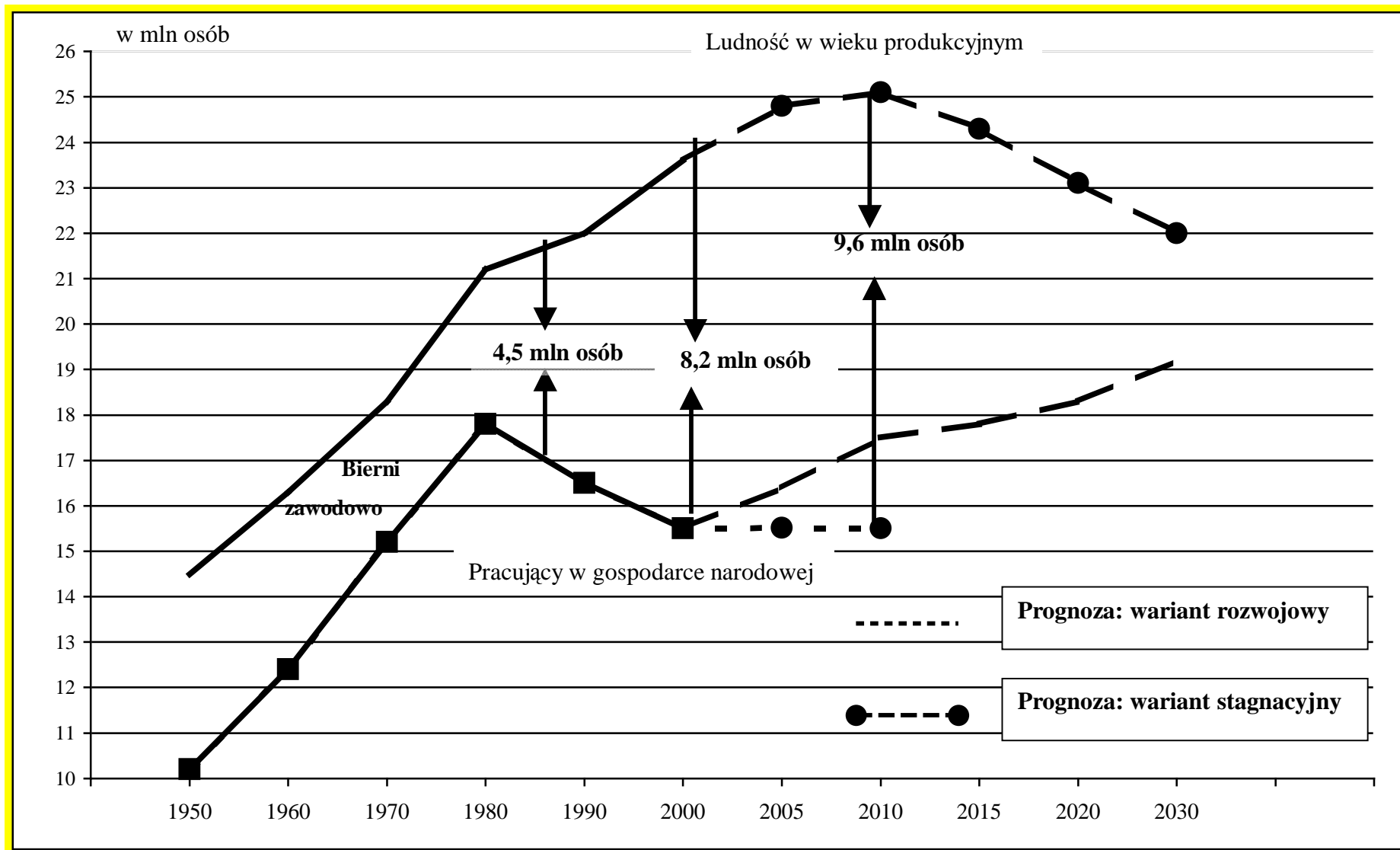
rozwojowy) oparta na założeniu, że stopa bezrobocia w 2010 r. nie powinna przekroczyć 8–10%, a poziom bezrobocia zmniejszy się co najmniej o 1/3.

Źródło: Szacunki własne na podstawie Roczników Statystycznych 1992–2001.

Wykres 4. Przyrost zasobów pracy i liczby pracujących w latach 1951–2000 i prognoza do 2020 r.



Wykres 5. Ludność w wieku produkcyjnym i pracujący w gospodarce w latach 1950–2000 i prognoza do 2030 r.



W oparciu o analizę czynników kształtujących popyt na pracę opracowaliśmy dwa warianty prognozy pożądanego wzrostu popytu na pracę do 2010<sup>7</sup>. Pierwszy ma charakter rozwojowy (prozatrudnieniowy). Zakłada on wzrost zatrudnienia o 2 mln osób do 2010 r. i zmniejszenie bezrobocia o 800 tys. (uwzględniając demograficzny przyrost zasobów pracy). Drugi ma charakter ostrzegawczy; zakłada zerowy wzrost zatrudnienia i wzrost bezrobocia o ok. 1,2 mln osób.

### Trzy warianty prognozy zatrudnienia i bezrobocia do 2013 r.

W dotychczasowych rozważaniach i prognozach przyjęliśmy koncepcję **pożądanego** wzrostu zatrudnienia, umożliwiającego spożytkowanie dla wzrostu gospodarczego obfitych zasobów pracy, zwiększenie stopy zatrudnienia do 69% w 2010 r. i radykalne zmniejszenie stopy bezrobocia.

Obecnie rozważmy koncepcję możliwego wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia do 2013 r.

Punktem wyjścia prognozy zatrudnienia jest przewidywany wzrost PKB i współczynników absorpcji zatrudnienia przez wzrost. Przyjmujemy trzy warianty średniorocznego wzrostu PKB w latach 2004–2013: wariant A – 4%, wariant B – 5%, wariant C – 6%. W wariantach A i B wzrost PKB będzie w  $\frac{3}{4}$  efektem wzrostu produktywności i w  $\frac{1}{4}$  wzrostu zatrudnienia (współczynnik absorpcji zatrudnienia 0,25). W wariantcie trzecim po przekroczeniu 5% wzrostu PKB zwiększy się także absorpcja zatrudnienia do 0,3 przez 1% wzrostu PKB.

Rezultaty naszej prognozy zawierają trzy tabele (tabela 8, 9 i 10). Pierwsza z nich przedstawia trzy warianty prognozy głównych zmiennych gospodarczych wzrostu. Głównymi środkami wzrostu będzie szybsze tempo wzrostu inwestycji i eksportu niż PKB. Natomiast tempo wzrostu importu powinno utrzymać się na poziomie wzrostu PKB; zwiększyć powinien się znacznie udział importu dóbr inwestycyjnych w ogólnym imporcie oraz należy ograniczyć import substytucyjny prostych dóbr, które były i mogą być produkowane przez producentów krajowych.

Wyniki prognozy przedstawia tabela 10. Zatrudnienie zwiększy się w wariantcie A o 1,6 mln osób, w wariantcie B o 2,2 mln i w wariantcie C o 3,3 mln osób. Wszystkie warianty zakładają zmniejszenie bezrobocia, jednakże tylko wariant C umożliwi osiągnięcie pełnego zatrudnienia (stopa bezrobocia 5%).

**Tabela 8. Warianty wzrostu gospodarczego w latach 2004–2013**

Wyszczególnienie	Warianty prognozy		
	A	B	C
	Średnie roczne tempo wzrostu w %		
1. Produkt krajowy brutto	4,0	5,0	6,0
2. Zatrudnienie*	1,2	1,5	2,2
3. Produktywność	2,8	3,5	4,8
4. Popyt krajowy	4,0	5,0	6,0
– inwestycje	8,0	10,0	12,0
– spożycie	3,2	3,8	4,1
5. Import	4,0	5,0	6,0
6. Eksport	6,0	7,0	8,0

\* Pracujący w gospodarce narodowej

Źródło: Prognozy własne.

<sup>7</sup> Szerzej M. Kabaj, *Badanie mechanizmów tworzenia i destrukcji miejsc pracy w polskiej gospodarce*, IPISS, Warszawa 2002.

**Tabela 9. Prognoza dynamiki PKB, zatrudnienia i produktywności, 2004–2013**

Wyszczególnienie	Warianty prognozy (indeksy 2003 = 100)		
	A	B	C
1. Produkt krajowy brutto	148	163	180
2. Zatrudnienie*	112	116	124
3. Produktywność	132	140	145
4. Współczynnik absorpcji zatrudnienia**	0,25	0,25	0,30

\* Pracujący w gospodarce narodowej

\*\* Przyrost zatrudnienia na 1% przyrostu PKB

**Tabela 10. Prognoza zatrudnienia i bezrobocia do 2013 r.**

Wyszczególnienie	Warianty prognozy		
	A	B	C
1. Zatrudnienie <sup>a</sup> w 2003 r. (mln)	13,7	13,7	13,7
2. Zatrudnienie w 2013 r. (mln)	15,8	15,9	17,0
3. Przyrost zatrudnienia 2004–2013 (mln)	+1,6	+2,2	+3,3
4. Przyrost podaży pracy <sup>b</sup> (w mln osób)	+0,9	+0,9	+0,9
5. Prognoza bezrobocia. Stan w 2003 r. <sup>c</sup>	3,3	3,3	3,3
6. Prognoza bezrobocia w 2013 r. (5+4 – 3)	2,6	2,0	0,9
7. Stopa zatrudnienia (w %)	14,5	11,1	5,0
8. Stopa bezrobocia w 2013 r. (w %)	62,4	64,9	70,0

<sup>a</sup> Pracujący w gospodarce narodowej III kwartał 2003 r. wg BAEL

<sup>b</sup> Przyrost demograficzny powiększony o przyrost odłożonej podaży pracy (szczególnie dzięki rosnącej liczbie absolwentów szkół wyższych – szacunek własny).

<sup>c</sup> Trzeci kwartał 2003 r. (wg BAEL-u)

Źródło: Szacunki własne.

## ELEMENTY PROGRAMU PROMOWANIA ZATRUDNIENIA

### ***Jak utworzyć co najmniej 3 mln nowych miejsc pracy do 2013 r.?***

Warunkiem ograniczenia wzrostu bezrobocia i strategicznym celem polityki społeczno-gospodarczej powinno być pobudzenie procesów **tworzenia miejsc pracy**. Uwzględniając duży przyrost zasobów pracy w tym okresie oraz rezerwy nie wykorzystanych zasobów pracy w rolnictwie – zadanie to jest niezwykle trudne i ambitne. Oznacza bowiem utworzenie co najmniej 3 mln nowych miejsc pracy (netto) w naszej gospodarce do 2013 r. Aby to osiągnąć, nie wystarczy prowadzić tylko aktywnej polityki elastycznego rynku pracy. Niezbędna jest radykalna zmiana: **przejsięcie od łagodzenia skutków bezrobocia do promowania produktywnego zatrudnienia, od traktowania zatrudnienia jako „reszty” procesów gospodarczych do budowania zintegrowanej prozatrudnieniowej strategii**. Jeżeli tak, to zatrudnienie i bezrobocie powinny być integralnym

elementem wszystkich ważnych decyzji gospodarczych w państwie. Oznacza to, że, podejmując takie decyzje w resortach gospodarczych lub w Radzie Ministrów (lub w organizacjach gospodarczych).

Aby stworzyć więcej miejsc pracy trzeba prowadzić **prozatrudnieniową, dualną politykę rozwoju gospodarczego**. Prozatrudnieniowe podejście do wzrostu gospodarczego nie ma charakteru socjalnego. Zmierza ono do pełniejszego wykorzystania czynników wytwórczych, optymalnej ich kombinacji z punktu widzenia ich obfitości lub rzadkości. Podejście to jest konieczne przy dużej obfitości zasobów pracy i bezrobociu. W tych warunkach strategia rozwoju nakierowana na wzrost zatrudnienia **musi mieć charakter dualny, czyli z jednej strony stymulujący rozwój dziedzin o nowoczesnej technice, z drugiej zaś – dziedzin preferujących pracochłonny typ wzrostu gospodarczego**. Pojęcie „dualny” ma oczywiście wiele wymiarów. W gospodarce występuje bowiem wielka różnorodność kombinacji pracy i kapitału: od nowoczesnej techniki i dużej kapitałochłonności produkcji do bardzo prostej techniki i wysokiej pracochłonności. Strategia rozwoju dualnego zakłada, że jeszcze przez dłuższy czas muszą współistnieć sfery: wysoce kapitałochłonna i pracochłonna. Sfery te powinny się rozwijać równolegle: pierwsza z nich prowadzić będzie do zmniejszenia zatrudnienia lub tylko niewielkiego jego wzrostu (inwestycje modernizacyjne), druga umożliwi absorpcję wolnych zasobów pracy i obniżenie stopy bezrobocia. W przedsiębiorstwach o wysokim technicznym uzbrojeniu pracy wzrost produkcji będzie następował przez wzrost wydajności. W małych przedsiębiorstwach o niskim technicznym uzbrojeniu pracy w przemyśle, budownictwie, rolnictwie i usługach zwiększenie zatrudnienia będzie głównym czynnikiem wzrostu produkcji dóbr i usług. Tak pojęty dualizm polityki zatrudnienia nabiera szczególnego znaczenia w najbliższym dziesięcioleciu, a więc w okresie dużego bezrobocia i wyżu przyrostu zasobów pracy<sup>8</sup>.

Największe znaczenie w strategii tworzenia miejsc pracy i przeciwdziałania bezrobociu mają działania na następujących **współzależnych płaszczyznach**: (1) pobudzanie rozwoju przedsiębiorczości i procesów gospodarczych przez nieinflacyjny wzrost popytu efektywnego; (2) lepsze wykorzystanie zdolności wytwórczych przemysłu i rolnictwa dla produkcji towarów akceptowanych przez rynek i na eksport; (3) stymulowanie inwestycji; (4) promowanie eksportu i optymalizacja importu przez zwiększenie konkurencyjności polskich produktów i optymalizacja kursu walutowego; (5) promowanie programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego; (6) stymulowanie rozwoju małych przedsiębiorstw i zatrudnienia na własny rachunek (rozwój rzemiosła); (7) racjonalna ochrona miejsc pracy; (8) wzrost zatrudnienia przez obniżenie jego opodatkowania; (9) zwiększenie środków na aktywne programy rynku pracy i poprawa ich efektywności; (10) rozwój elastycznych form zatrudnienia i prozatrudnieniowe zmiany przepisów kodeksu pracy i (11) dostosowanie edukacji zawodowej do potrzeb gospodarki i rynku pracy.

Pełną prezentację 15 programów szczegółowych zawiera wykres 6, których realizacja umożliwi utworzenie do 2010 r. co najmniej 2 mln miejsc pracy.

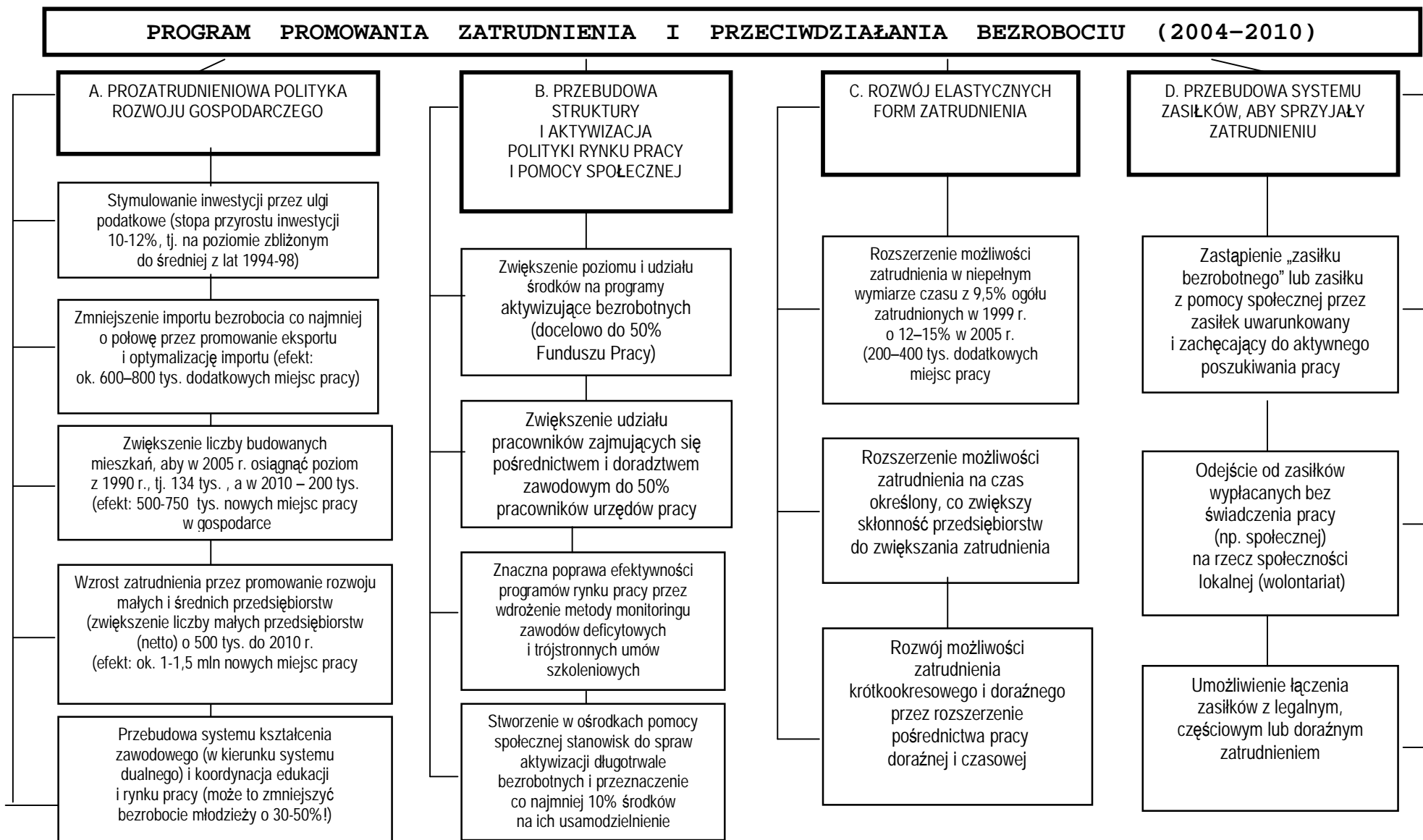
<sup>8</sup> Model dualnego, prozatrudnieniowego rozwoju gospodarczego opracowałem w latach 1995–1997, przewidując niebezpieczeństwo pojawienia się nowej fali bezrobocia (Patrz: M. Kabaj, Zasoby pracy, zatrudnienie i bezrobocie. Elementy prozatrudnieniowej dualnej strategii rozwoju gospodarczego, w: P. Glikman, M. Kabaj i T. Muszkiet, *Ciągłość i transformacja gospodarki*, Wyd. Key Text, Warszawa 1997, s. 117–197.

Warto zauważyć, że program ten ma charakter zintegrowany i kompleksowy: podkreśla kluczowe znaczenie prozatrudnieniowej polityki makroekonomicznej, sektorowej, regionalnej i lokalnej, ale docenia znaczenie efektywnej i aktywnej polityki rynku pracy, zwiększenia elastyczności zatrudnienia i rynku pracy, a także potrzebę przebudowy systemu zasiłków, aby sprzyjały aktywizacji bezrobotnych<sup>9</sup>. Aby zrealizować te cele, niezbędna jest przebudowa strategii i metod działania rządu, Sejmu i partnerów społecznych, uznanie tworzenia miejsc pracy i ograniczenie bezrobocia za najważniejszy priorytet polityki społeczno-gospodarczej, a także uruchomienia środków umożliwiających wzrost inwestycji, popytu, ograniczania importu bezrobocia, zwiększenie zatrudnienia przez rozwój małych firm i budownictwa mieszkaniowego.

---

<sup>9</sup> Pełna prezentacja programu w: M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000.

Wykres 6



## CZTERY GŁÓWNE FILARY STRATEGII TWORZENIA MIEJSC PRACY W LATACH 2004–2013

### 1. Filar pierwszy – promowanie inwestycji

Wielokrotnie uzasadniono, że wpływ inwestycji na tworzenie miejsc pracy ma trzy główne wymiary. **Po pierwsze**, inwestycje tworzą bezpośrednio miejsca pracy przez proces budowania budynków mieszkalnych, hal fabrycznych, dróg, linii kolejowych, wodociągów, infrastruktury. **Po wtóre**, inwestycje pobudzają działalność gospodarczą w całej gospodarce przez działania mnożnikowe: jedno dodatkowe miejsce pracy na budowie generuje 3-4 miejsca w gospodarce narodowej. **Po trzecie**, inwestycje przyczyniają się do unowocześnienia procesów wytwórczych, zwiększenia produktywności i jakości produkcji. Zwiększa to konkurencyjność i umożliwia wzrost eksportu i ograniczenie nadmiernego importu.

Ścisły związek między inwestycjami a wzrostem zatrudnienia i spadkiem bezrobocia w latach 1990–2001 ilustruje wykres (załącznik 2). W ośmioleciu 1995–2002 wyróżnić można dwa okresy w procesach inwestowania.

Pierwszy, obejmuje czterolecie 1995–1998, był to okres boomu inwestycyjnego. Inwestycje zwiększyły się prawie o 100%, a średnie roczne tempo wzrostu wyniosło 18,3%. Zatrudnienie wzrosło o 900 tys. osób.

Drugi, obejmuje lata 1999–2002, kiedy inwestycje zmniejszyły się o 12,5%, a średniorocznie o 3,3%. Zatrudnienie zmniejszyło się o blisko 1,5 mln osób (patrz tabela).

**Tabela 11. Przyrost inwestycji, zatrudnienia i stopa bezrobocia w latach 1995–2002**

Lata	Inwestycje	Pracujący	Stopa bezrobocia w %
	wzrost w stosunku do poprzedniego roku w %		
1995	17,1	1,3	14,9
1996	19,2	2,3	13,2
1997	22,2	2,4	10,3
1998	15,3	-0,3	10,4
1999	5,9	-1,6	13,1
2000	1,4	-2,8	15,1
2001	-9,5	-3,2	17,5
2002	-10,0	-2,0	18,1
1995–1998	+96,7	+5,8 (+900 tys.)	x
1999–2002	-12,5	-9,1(-1476 tys.)	x

Źródło: GUS, Mały Rocznik Statystyczny 2003.

Warto dodać, że wśród krajów w transformacji Polska miała najniższe wskaźniki akumulacji w stosunku do PKB. Stopa akumulacji wynosiła w Polsce w 2001 r. 21% PKB, w Republice Czeskiej 30%, w Słowacji – 32%, w Słowenii – 25,5%, na Węgrzech – 28%, w Estonii – 26,7%, na Łotwie – 29,8% (MRS 2003, s. 577).

Rządowe prognozy zakładają odwrócenie negatywnego trendu inwestycji i osiągnięcie 12%–13% tempa ich wzrostu. Założenie to zasługuje na pełne poparcie<sup>10</sup>. **Główny problem sprowadza się do pytania, jak osiągnąć dwucyfrowe tempo wzrostu inwestycji?** Co uczynić, aby przedsiębiorcy chcieli więcej inwestować, aby rosła skłonność do oszczędzania? W rządowych prognozach brak odpowiedzi na te fundamentalne pytania.

### Determinanty inwestycji

W ostatnich debatach wysuwane są różne koncepcje. Odnoszą się one do trzech czynników, które determinują poziom (spadek/wzrost) inwestycji w latach 2004–2006.

#### 1. Pierwszy element strategii – stopy procentowe przyjazne inwestycjom i dostępność kredytów inwestycyjnych

Pierwszym czynnikiem determinującym (blokującym) inwestycje jest wysokie oprocentowanie kredytów inwestycyjnych i obrotowych, co ilustruje tabela 12.

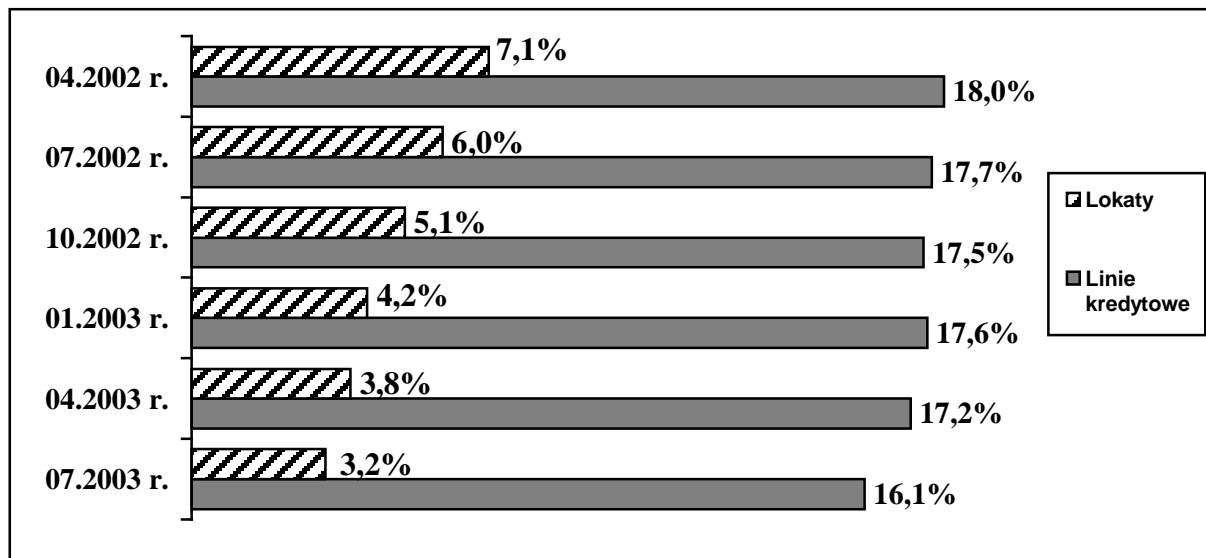
**Tabela 12. Rzeczywiste stopy procentowe kredytów i lokat**

Okres	A. Średnie oprocentowanie nominalne (1) i realne (2) lokat terminowych i kredytów gospodarczych				
	Lokaty		Kredyty		Krotność: <u>Kredyty</u> Depozyty
	(1)	(2)	(1)	(2)	
04.2002	7,1	5,2	18,0	15,9	2,5
07.2002	6,0	4,1	17,7	15,6	2,9
10.2002	5,1	3,2	17,5	15,4	3,4
01.2003	4,2	3,1	17,6	16,4	4,2
04.2003	3,8	2,8	17,2	16,0	4,5
07.2003	3,2	2,2	16,1	15,0	5,0
27.08.2003	B. Lokaty terminowe i kredyty gotówkowe 12 miesięczne dla ludności				
3	Lokaty		Kredyty		Krotność
	3,62	x	20,16	x	5,57

Źródło: Obliczenia własne na podstawie „Profit” nr 9 (wrzesień 2003), „Rzeczpospolita” z 28.08.2003 r.

<sup>10</sup> Podobną koncepcję przedstawiłem w mojej ekspertyzie pt. „Jak utworzyć 2 mln nowych miejsc pracy do 2010 r.?”, przygotowaną dla Rady Społeczno-Gospodarczej, RCSS, marzec 2003.

Wykres 7. Średnie oprocentowanie lokat terminowych i kredytów gospodarczych w latach 2002–2003



Źródło: „Profit” 2003, nr 9, s. 45.

Od kilku lat oprocentowanie kredytów gospodarczych w Polsce skutecznie blokuje wzrost inwestycji. W połowie 2003 r. średnie rzeczywiste oprocentowanie nominalne sięgało 16%, a realne 15% i było pięciokrotnie wyższe od oprocentowania lokat terminowych. Oprocentowanie kredytów gotówkowych dla ludności było jeszcze wyższe i przekroczyło 20% (średnio w 20 największych bankach). Oprocentowanie na tym poziomie kojarzy się z lichwiarstwem, niespotykanym już w żadnym rozwiniętym kraju Europy.

Szacuje się, że tylko 10% bieżących nakładów inwestycyjnych finansowana jest z kredytów krajowych banków komercyjnych. To jest mniej więcej 4-krotnie mniej niż w innych krajach. Zaciąganie kredytów gospodarczych w warunkach tak wysokich stóp procentowych byłoby racjonalne, gdyby rentowność była także wysoka. Tak jednak nie jest. Rentowność przedsiębiorstw przemysłowych brutto (relacja wyniku finansowego brutto do przychodu z całokształtu działalności) wynosiła w 2002 r. 1,2%, a w przedsiębiorstwach przemysłu przetwórczego – 1,4%, w budownictwie była ujemna i wynosiła – 1,8 (wskaźnik poziomu kosztów 101,9%). W całej gospodarce narodowej rentowność brutto przedsiębiorstw zmniejszyła się z 1,9% w 2000 r. do 0,8% w 2002 r. (MRS 2003, s. 392).

Rządowe plany zakładają wzrost inwestycji, ale **nie przedstawiają żadnego programu** zmniejszenia oprocentowania i dostępności do kredytów inwestycyjnych. Ma to kluczowe znaczenie dla wzrostu zatrudnienia i poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw w krótkim i średnim okresie.

Czy istnieje więc szansa zmniejszenia stóp procentowych kredytów gospodarczych? Co uczynić, aby to nastąpiło? Powszechnie uważa się, że obniżenie stóp procentowych przez RPP doprowadzi do zmniejszenia oprocentowania kredytów gospodarczych, choć nie ma ścisłego związku między tymi dwoma procesami, co ilustruje tabela 1 (w okresie ponad roku oprocentowanie lokat zmniejszyło się o 3,9 pkt. proc., a kredytów tylko o 1,9). W tym samym czasie relacja między

oprocentowaniem lokat terminowych a kredytów zwiększyła się z 2,5 do 5 i osiągnęła wielkość niespotykaną w żadnym kraju OECD lub UE.

Dlaczego banki komercyjne mogą prowadzić politykę lichwiarskich stóp procentowych, która szkodzi polskiej gospodarce (hamuje wzrost zatrudnienia)? Składa się na to kilka powodów.

**Po pierwsze**, banki mogą lokować oszczędności w rządowych papierach wartościowych, które emituje rząd, aby pokryć deficyt budżetowy.

**Po wtóre**, wskutek recesji i zatorów płatniczych występuje duży odsetek kredytów nietrafiionych.

**Po trzecie**, banki lokują swoje rezerwy kapitałowe w papiery wartościowe NBP (aktualnie ponad 24 mld zł), których oprocentowanie wynosiło w sierpniu 2003 r. 3,75%, a więc nie było wysokie, ale bezpieczne. Koszty „unieruchomienia” 24 mld zł przez NBP wyniosą w 2003 r. ok. 1 mld zł, które obniżą zysk NBP (w ostatecznej instancji za tę politykę zapłacą podatnicy). **Przejmowanie przez NBP nadwyżek środków z banków komercyjnych skutecznie je zniechęca do rozszerzenia kredytów dla przedsiębiorstw (szczególnie małych i średnich).**

**Po czwarte**, banki ustalając tak wysokie oprocentowanie kredytów gospodarczych (w stosunku do oprocentowania lokat) pokrywają swoją niegospodarność i nadmiernie wysokie wynagrodzenia, szczególnie kadr kierowniczych.

Aby obniżyć oprocentowanie kredytów gospodarczych, trzeba usunąć cztery wyżej wymienione przyczyny. Nie jest to możliwe w krótkim czasie, nie ma takich uprawnień rząd. Co jednak można uczynić?

**Po pierwsze**, sugerujemy, aby wprowadzić ustawowy zakaz emitowania przez NBP papierów wartościowych i przejmowania nadwyżek środków z banków komercyjnych. Banki te będą wtedy zmuszone do rozszerzenia akcji kredytowej dla przedsiębiorstw, a będzie to możliwe, jeżeli znacznie obniżą oprocentowanie kredytów inwestycyjnych; chodzi tu o ogromną kwotę przekraczającą 24 mld zł, czyli mniej więcej 1/5 wszystkich rocznych inwestycji w polskiej gospodarce (łącznie z BIZ).

**Po wtóre**, należy utworzyć rozbudowaną sieć (od 200–300) Funduszy Inwestycyjno-Gwarancyjnych, które powinny być wspierane przez samorządy, banki i Bank Gospodarstwa Krajowego. Paradoksalnie, bankom komercyjnym zależy na „wchodzeniu” w te fundusze, gdyż zmniejsza to ich kredytowe ryzyko. **W najbliższych latach powinna więc rozwinąć się komplementarna sieć zasilania kapitałowego małych i średnich przedsiębiorstw.**

## **2. Drugi filar strategii – podatki przyjazne inwestowaniu i promowaniu zatrudnienia**

W obecnych warunkach, które przedstawiliśmy w poprzedniej części rozważań, szanse radykalnego zmniejszenia oprocentowania kredytów gospodarczych są bardzo ograniczone (choć działania trzeba podjąć na dwóch płaszczyznach przedstawionych poprzednio). Rząd dysponuje jednak skutecznym narzędziem stymulowania inwestycji – są to podatki od osób prawnych (CIT).

Wpływ podatków na wzrost inwestycji wzbudza różne kontrowersje. W Polsce ukształtowały się dwie szkoły myślenia.

**Pierwsza**, gorąco popierana przez pracodawców i ekonomistów neoliberalnych, sugeruje generalną, bezwarunkową obniżkę podatku (CIT) do 19% dla wszystkich przedsiębiorców. Przyjmuje ona założenie jednakowego opodatkowania zysku, niezależnie od jego przeznaczenia: na inwestycje i tworzenie miejsc pracy lub konsumpcję (w tym konsumpcję luksusową lub demonstracyjną). Szkoła ta ignoruje możliwość zróżnicowania stawki podatku w zależności od przeznaczenia zysku (inwestycje – konsumpcja), a więc odrzuca możliwość korzystania z celowych ulg inwestycyjnych powiązanych z tworzeniem nowych miejsc pracy. Upraszczając, jeżeli przedsiębiorca przeznaczą zysk do podziału na kupno luksusowego mercedesa, np. za 400 tys. zł, a jego kolega kupuje zamiast mercedesa dwie numerycznie sterowane obrabiarki i zatrudnia dodatkowo czterech pracowników na dwie zmiany, obaj powinni – według tej koncepcji – płacić identyczny podatek.

Ostatnio koncepcja ta zwyciężyła, co oznacza, że koalicja SLD-UP odeszła całkowicie od programów wyborczych, które proponowały wprowadzenie ulg inwestycyjnych dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy<sup>11</sup>.

Nie jest pewne, czy generalne obniżenie podatku doprowadzi do wzrostu inwestycji produkcyjnych. W latach 1998–2002 obniżono stawki podatkowe (CIT) o 8 punktów procentowych. Stopa bezrobocia nie tylko nie spadła, ale wzrosła z 10,5% do 18,1%. W okresie obniżania podatków zlikwidowano (netto) ponad 1,5 mln miejsc pracy, a bezrobocie wzrosło prawie o 1,4 mln osób (+76%). W świetle tych doświadczeń nie należy oczekiwać, że dalsze bezwarunkowe obniżanie ogólnych stawek podatku dochodowego umożliwi tworzenie nowych miejsc pracy, a więc należy zmienić system stymulowania inwestycji.

**Druga** szkoła myślenia także zmierza do obniżenia podatku CIT, ale w sposób selektywny. Ulgi podatkowe powinni otrzymywać tylko przedsiębiorcy tworzący nowe miejsca pracy, aby ich zachęcić do zwiększenia inwestycji finansowanych z zysku. Możliwe są dwa warianty wdrożenia inwestycyjnych ulg podatkowych.

#### **Wariant I**

1. Ulgi inwestycyjne w wysokości 50% przysługiwałyby przedsiębiorstwom, które przeznaczają zysk na inwestycje w miejscowościach, w których stopa bezrobocia jest wyższa od połowy średniej krajowej i nie przekracza średniej krajowej.

2. Przedsiębiorstwa inwestujące i tworzące miejsca pracy w miejscowościach o stopie bezrobocia wyższej od średniej krajowej byłyby całkowicie zwolnione od podatku od zysku w okresie trzech lat (do wysokości nakładów inwestycyjnych).

#### **Wariant II**

1. Wszyscy przedsiębiorcy, którzy przeznaczają zysk na inwestycje i tworzą miejsca pracy niezależnie od sytuacji na lokalnym rynku pracy, uzyskiwaliby 50% zmniejszenie w okresie trzech lat (do wysokości nakładów inwestycyjnych).

<sup>11</sup> Z programu wyborczego SLD (Człowiek – Praca – Rozwój). Wśród działań sprzyjających wzrostowi zatrudnienia za najważniejsze uważamy: *Wprowadzenie ulg podatkowych i inwestycyjnych (...) wspierających (...) inwestycje małych i średnich przedsiębiorstw (...) podmioty gospodarcze tworzące miejsca pracy (...) szybkie wdrożenie ustawy o wspieraniu ustawy o wspieraniu inwestycji* (s. 18).

Promowanie zatrudnienia przez ulgi inwestycyjne ma długą historię. Koncepcję tę popierali Kalecki i Keynes w okresie dyskusji nad możliwościami tworzenia warunków pełnego zatrudnienia w okresie powojennym. Wiele krajów, np. Irlandia i Finlandia, stosowało zasadę preferencji podatkowej (często całkowitych zwolnień z podatku od zysku), jeżeli zysk przeznaczano na inwestycje i tworzenie miejsc pracy. Skuteczność ulg inwestycyjnych potwierdza polskie doświadczenie z lat 1994–1997, kiedy szybko rosły inwestycje i zatrudnienie, m.in. dzięki stosowaniu ulg inwestycyjnych wprowadzonych w 1994 r. Co z tej analizy wynika dla polityki gospodarczej?

Ubolewać należy, że pierwsza szkoła myślenia zdominowała reformę podatku od osób fizycznych oraz że koalicja całkowicie odeszła od haseł wyborczych zakładających promowanie inwestycji i zatrudnienia przez ulgi inwestycyjne. Zakładając, że prace nad reformą podatkową są już zaawansowane i zastąpienie obecnej koncepcji generalnej obniżki CIT do 19% przez system ulg inwestycyjnych nie jest już możliwe, **sugerujemy rozważenie koncepcji selektywnego obciążenia dywidendy podatkiem (obecnie po zmianach – 19%). W przypadku przeznaczenia dywidendy na inwestycje stopa podatku wynosiłaby „0” w powiatach o najwyższym bezrobociu lub mniej niż 19% w innych powiatach, a w przypadku przeznaczenia na konsumpcję – stopa ta wynosiłaby 19%.** Może to zachęcić przedsiębiorców do preferowania inwestycji i tworzenia miejsc pracy.

### 3. Filary trzeci – ograniczenie importu bezrobocia

Programy rządowe na lata 2004–2006 opracowane zostały dla gospodarki częściowo zamkniętej. Nie analizują one **wpływu całkowitego otwarcia gospodarki na polski rynek pracy**. Od wielu lat zwiększa się penetracja importowa (udział importu w popycie krajowym), a deficyt handlowy sięgał od 14 do 18 mld USD. Liczba utraconych miejsc pracy sięgała od 1 mln do 1,6 mln w zależności od wielkości deficytu handlowego.

Wyłania się więc pytanie – **jaki wpływ będzie miała przyjęta strategia wzrostu w latach 2004–2006 na polski rynek pracy?** Podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego przyjęte przez Radę Ministrów zawiera tabela 13.

**Tabela 13. Podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego Polski w latach 2001–2002 i rządowa prognoza do 2006 r. (wzrost procentowy w stosunku do roku poprzedniego)**

Wyszczególnienie	2001	2002	2003*	2004*	2005*	2006*
1. PKB	1,0	1,4	3,5	4,9	5,2	5,5
2. Popyt krajowy	-1,7	0,9	3,4	5,0	5,0	5,6
2.1. Spożycie indywidualne	2,1	2,9	3,2	3,5	3,9	.
2.2. Nakłady inwestycyjne	-9,5	-10,0	5,6	12,9	13,2	.
3. Import	3,1	7,3	7,8	9,1	9,2	10,7
4. Eksport	11,8	8,3	8,5	9,0	9,0	.
5. Relacja deficytu obrotów bieżących do PKB	4,1	4,0	5,0	5,2	5,7	.
6. Stopa bezrobocia (BAEL)	19,9	18,3	17,4	15,8	15,0	.

\*Prognoza.

Źródło: MGPIPS, Narodowy Plan Rozwoju, Warszawa 2003; Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój Zasobów Ludzkich”, Warszawa. Luty 2003.

W strategii przyjęto mniej więcej **dwukrotnie szybszy wzrost importu niż popytu krajowego**. W całym okresie 2004–2006 popyt krajowy zwiększy się o 16%, a import towarów o 31%.

### **Ograniczenie penetracji importowej i relatywne zwiększenie produkcji krajowej w zaspokajaniu popytu krajowego**

W kolejnych latach realizacji NPR założono wzrost penetracji importowej przyrostowej. Postanowiliśmy zbadać szczegółowo prognozowaną skalę wzrostu penetracji importowej w latach 2004–2006 opierając się na podstawowych wskaźnikach NPR. Rezultaty tej analizy zawiera tabela 14. Wynika z niej, że w okresie tym nastąpi istotny wzrost penetracji importowej brutto (udział importu w całym popycie krajowym) i netto (udział importu w popycie krajowym na produkty krajowe). Aby przekonać się o skali penetracji importowej, postanowiliśmy posłużyć się wielkościami przyrostu popytu krajowego i importu. Posługując się podstawowymi założeniami NPR i przeliczając je na wielkości wzrostu popytu i importu, otrzymaliśmy interesujące, a jednocześnie zaskakujące wyniki. W okresie trzech lat, zgodnie z rządowymi założeniami popyt krajowy zwiększy się o 80 mld zł (ceny z 2003 r.), a import blisko o 75 mld zł. **Oznacza to, że 94% przyrostu popytu krajowego na towary będzie zaspokajane przez import. Tylko 6% przyrostu popytu krajowego będzie zaspokajane przez produkcję krajową.** Udział wytwórców krajowych w przyroście popytu zostanie całkowicie zmarginalizowany; wyniesie on nieco ponad 4 mld zł na 80 mld całkowitego przyrostu popytu krajowego na towary. Natomiast penetracja importowa netto, która jeszcze w 2001 r. wynosiła 79%, po 2003 r. będzie szybko rosła i osiągnie w 2004 r. – 107%, w 2005 r. – 116%, a w 2006 r. aż 128%. Natomiast – według tych założeń – przyrost importu w okresie 2004–2006 będzie 18 razy większy niż produkcji krajowej.

**Tabela 14 Przyrostowa penetracja importowa w latach 2004–2006**

Lata	Przyrost popytu krajowego na towary (mld zł)	Przyrost importu towarów	Penetracja importowa przyrostowa (brutto w %)
2004	24,1	21,1	87,5
2005	25,6	24,1	94,1
2006	30,0	29,7	99,0
Ogółem 2004–2006	79,9	74,9	94,0

Źródło: Obliczono na podstawie Narodowego Planu Rozwoju, Rada Ministrów, luty 2003.

Tak więc wzrost popytu krajowego na towary o 16% nie wpłynie na wzrost zatrudnienia w Polsce, wpłynie w krajach eksportujących swoje towary do Polski, a więc głównie w Unii Europejskiej. W miarę wzrostu penetracji importowej i deficytu w obrotach towarowych z zagranicą z 57,5 mld zł w 2002 r. do 83 mld zł w 2006 r. wzrośnie także import bezrobocia. Liczba utraconych miejsc pracy w polskiej gospodarce zwiększy się o 1/3 i osiągnie 1.3 mln, co będzie oznaczać wzrost udziału importu bezrobocia ogółem z 33% w 2002 r. do 55% w 2006 r.

### **Uwagi do rządowej strategii**

1. Rządowa strategia zakłada zwiększenie deficytu obrotów bieżących w relacji do PKB w latach 2002–2005 o 42%. **Proponujemy alternatywną strategię polegającą na zmniejszeniu deficytu w obrotach towarowych o połowę do 2005 r., co umożliwi zwiększenie produkcji krajowej i utworzenie ok. 500–600 tys. nowych miejsc pracy.**

2. Niemal powszechnie uważa się, że wyższy wzrost gospodarczy pociąga wyższy wzrost importu i deficytu handlowego. Odrzucamy tę tezę. Nie potwierdza jej doświadczenie krajów Unii Europejskiej w latach 1996–2002, a szczególnie Finlandii, Szwecji i Hiszpanii. W Polsce import dóbr inwestycyjnych stanowi ok. 16% całego importu. A więc nawet zwiększenie tego importu o 20%–30% nie musi prowadzić do wzrostu penetracji importowej i deficytu handlowego.

3. Aby zrealizować koncepcje zmniejszenia deficytu handlowego o połowę do 2005 r., wystarczy sięgnąć po dwa rodzaje rezerw ograniczenia importu.

**Po pierwsze**, jak wykazaliśmy w pracy „Mechanizmy tworzenia i likwidacji miejsc pracy w polskiej gospodarce” (RCSS, Studia i Materiały, t. VIII, listopad 2002) znaczną część importu (ok. 30%–40%) stanowi tzw. import substytucyjny prostych produktów, które zastąpiły polską produkcję i mogą być produkowane. Według mojego szacunku import substytucyjny kosztuje polską gospodarkę ok. 19 mld USD. Liczba grup towarowych zaliczonych do importu substytucyjnego zawiera ponad 100 pozycji. **Wiele tych produktów można i trzeba produkować w Polsce. Niezbędne jest jednak opracowanie programu tworzenia miejsc pracy przez ograniczenie importu substytucyjnego.**

**Drugą** wielką rezerwą obniżenia deficytu handlowego jest zmniejszenie sztucznie nadmiernego importu przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego. Otóż firmy z udziałem kapitału zagranicznego wyeksportowały w 2001 r. towary o wartości niemal 19 mld USD, co stanowiło 52,6% eksportu polskiego ogółem, a udział w eksporcie do UE przekroczył 75%<sup>12</sup>. Jednakże firmy te w 2001 r. zaimportowały do Polski towary na kwotę 30,5 mld USD, co stanowiło 61% importu ogółem i ok. 65% importu z UE. Firmy te uzyskały tylko 34% przychodów ogółu podmiotów. Był to głównie import na własne potrzeby; import do dalszej odsprzedaży stanowił około 42% ich ogólnego importu. Obroty firm z kapitałem zagranicznym zamknęły się deficytem w wysokości 11,5 mld USD, co stanowiło 81,1% ogólnego deficytu bilansu handlowego Polski, z a z UE ok. 5,6 mld USD, co stanowiło 96% całkowitego deficytu w handlu z tym obszarem.

Liczne badania i ekspertyzy (m.in. IKiCHZ) sugerują, że pewna (znaczną) część importu była promowana przez potrzebę transferu zysku do firm – matek. Oznacza to może, że podjęcie działań zapobiegawczych nielegalnej formie transferu zysku (dla uniknięcia płacenia podatków w Polsce) może rozszerzyć szanse wzrostu produkcji krajowej surowców i komponentów oraz zwiększenia zatrudnienia.

<sup>12</sup> Inwestycje zagraniczne w Polsce, raport roczny, IKiCHZ, Warszawa 2002, s. 54–55.

#### **4. Czwarty filar – wykorzystanie doświadczenia promowania zatrudnienia w wybranych krajach UE**

Zmniejszenie bezrobocia w Polsce, np. o połowę, do 2010 r. nie jest zadaniem wykraczającym poza możliwości polityki społeczno-gospodarczej. Chcemy to udowodnić na przykładzie kilku wybranych krajów UE, które takie cele zaplanowały i osiągnęły w okresie 5–6 lat (Finlandia, Szwecja i Hiszpania).

Jednakże aby ten cel osiągnąć, trzeba uzyskać konsensus partnerów społecznych (rządu, pracodawców i związków zawodowych) co do kilku ważnych kwestii .

**Po pierwsze, uznać wysokie bezrobocie (np. 18%) za „katastrofę narodową” (a *national disaster*), jak to uczynił prezydent Finlandii, uznać, że kraj nie stać na duże bezrobocie, jak to uczynił rząd Szwecji itd.**

Po wtóre, uznać, że tworzenie miejsc pracy i ograniczenie bezrobocia nie jest zadaniem tylko polityki rynku pracy, ale najwyższym priorytetem polityki społeczno-gospodarczej i rządu („w moim rządzie wszyscy ministrowie byli ministrami pełnego zatrudnienia” – stwierdził były premier Szwecji Olof Palme).

Po trzecie, podporządkować główne instrumenty polityki makroekonomicznej (politykę monetarną, fiskalną, inwestycji, handlu zagranicznego, edukacji, badań naukowych) potrzebie tworzenia nowych i lepszych miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia, czyli wielkiego marnotrawstwa zasobów ludzkich.

#### **Wpływ integracji na polski rynek pracy: szanse i zagrożenia**

Większość polskich ekonomistów i polityków gospodarczych nie przywiązuje większej wagi do importu bezrobocia. W gospodarce otwartej i w okresie wchodzenia do Unii Europejskiej problem importu i eksportu bezrobocia stanowi kwestie niezwykle ważną, która w dużym stopniu determinuje sytuację na rynku pracy.

Rozumieją te kwestie eksperci i politycy Unii Europejskiej. Od połowy lat dziewięćdziesiątych przygotowano strategię zwiększenia zatrudnienia w UE przez eksport do krajów Środkowej i Wschodniej Europy. Warto tę strategię omówić także w perspektywie lat 2004–2013.

#### **(1) Niemiecka prognoza eksportu bezrobocia do krajów Europy Centralnej i Wschodniej**

Niemiecki Instytut Badań Ekonomicznych przygotował studium diagnostyczno-prognostyczne pt. „**Więcej zatrudnionych w UE przez handel z krajami w transformacji**”<sup>13</sup>. Studium ukazuje, **po pierwsze**, jak UE dokonała zwrotu w obrotach towarowych z krajami Środkowej i Wschodniej Europy (bez byłego ZSRR): z deficytu przekraczającego 1,2 mld USD w 1990 r. do nadwyżki przekraczającej 8 mld USD w 1995 r. **Po wtóre**, ilustruje proces utraty konkurencyjności w wielu dziedzinach, które uchodziły za nowoczesne np. w przemyśle maszynowym, elektronice, chemii i środkach transportu, nawet w artykułach rolnych, spożywczych. Pozostało kilka grup towarowych i branż, które wykazują nadwyżkę w handlu z UE: węgiel, odzież, skóry, drzewo i meble, stal i metale kolorowe, szkło. **Po trzecie**, studium stwierdza, że dokonuje się nowy podział pracy między UE a krajami Środkowej i Wschodniej Europy (CEE). Ewolucja ta charakteryzuje się pozytywnym wpływem eksportu nad wzrost

<sup>13</sup> D. Schumacher, *More Employment in the UE through Foreign Trade with Transition Countries*, Economic Bulletin, German Institute for Economic Research, Vol. 33, No 9, 1996, p. 3–10.

zatrudnienia w UE najwyższej kwalifikowanych pracowników oraz dalsze zmiany w kierunku zwiększenia priorytetowej roli badań rozwojowych, edukacji, szkolenia zawodowego.

Szczególnie interesująca jest analiza skutków przyjęcia krajów CEE do EU. Studium stwierdza, że „**UE może oczekiwać nadwyżki w handlu z tymi krajami, której skala może się zwiększyć w pierwszym okresie ich przyjęcia do UE**”<sup>14</sup>. Długookresowa prognoza zakłada jednak, że nadwyżka ta będzie rosła także w dalszej przyszłości, przynajmniej tak zakłada jej wariant podstawowy. Prognoza obrotów towarowych została oparta na założeniu trzykrotnego wzrostu PKB w stosunku do 1994 r. Wynika z niej, że eksport UE do krajów CEE zwiększy się także trzykrotnie, a import jednak znacznie wolniej. W rezultacie prognozowany deficyt handlowy np. z Polską wzrośnie ponad czterokrotnie do poziomu blisko 12 mld USD rocznie. W stosunku do 10 krajów CEE (bez Rosji) deficyt może zwiększyć się do 35 mld USD rocznie. Wariant ten miał charakter ostrzegawczy.

Warto dodać, że prognozę tę opracowano zakładając, że Polska będzie przyjęta do UE na początku XXI stulecia (2002–2003). Przewidywane obroty towarowe dotyczą więc okresu po przyjęciu Polski do UE. Przebieg wymiany towarowej Polski z UE wyprzedził znacznie tę prognozę na korzyść UE. Już w 1998 r. deficyt Polski w obrotach towarowych wyniósł prawie 12 mld USD<sup>15</sup> (dokładnie 11.757,5 mln USD), a deficyt z krajami Centralnej i Wschodniej Europy przekroczył 25 mld USD. Strategiczny cel UE – wyeksportowanie części bezrobocia do krajów CEE, został w pełni zrealizowany.

Z tego wynika, że w okresie wejścia Polski do UE deficyt w obrotach towarowych może się zwiększyć, a więc także może zwiększyć się eksport bezrobocia do Polski.

## **(2) Prognoza ekspertów Unii Europejskiej**

Nowsza prognoza została opracowana przez ekspertów Komisji Europejskiej (ramki). Stwierdzają oni, że nadwyżka w bilansie handlowym krajów UE z krajami Centralnej i Wschodniej Europy, wynosząca obecnie 25 mld USD rocznie, może się podwoić po przyjęciu tych krajów do UE. Eksperci stwierdzają, że ta nadwyżka generuje w UE dziesiątki tysięcy nowych miejsc pracy (ramka).

<sup>14</sup> D. Schumacher, op. cit. 10.

<sup>15</sup> GUS, Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego, 1999, s. 5.

**Eksperti Unii Europejskiej o deficycie handlowym  
i eksporcie bezrobocia do krajów Centralnej i Wschodniej Europy (CEE)**

***Deficyt handlowy może się podwoić po akcesji***

*Często zakłada się duża nadwyżka w handlu Unii Europejskiej z krajami Centralnej i Wschodniej Europy (CWE) generuje nowe miejsca pracy. Istotnie, łączna nadwyżka eksportu nad importem z tymi krajami osiągnęła w 1998 r. 25 mld USD. Od początku reform i otwarcia gospodarek krajów nadwyżka w bilansie handlowym ciągle rosła. Co więcej, transfer kapitału do UE przed akcesją będzie odzwierciedlony przez rosnącą nadwyżkę w bilansie handlowym. **Deficyt handlowy tych krajów może się podwoić po akcesji.** Analizy pracochłonności obrotów towarowych wskazują, że netto dziesiątki tysięcy miejsc pracy zostały uratowanych (secured) dzięki nadwyżce w handlu z krajami Centralnej Wschodniej Europy.*

*Jednakże warto pamiętać, że nadwyżka w obrotach towarowych jest finansowana przez deficyt w przepływach kapitału. Z punktu widzenia krajów członkowskich UE transfer kapitału do krajów CWE nie ma większego znaczenia (negligible): roczny przepływ kapitału (netto) wynosi 15 mld USD, czyli 0,15% PKB i 0,8% nakładów inwestycyjnych w krajach UE. Z punktu widzenia krajów CWE te przepływy są znaczące...stanowią więcej niż 20% inwestycji i przyczyniają się znacząco do wzrostu gospodarczego.*

(T. Boeri and H. Brücker, The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report, Berlin and Milano 2000)

### **(3) Polskie prognozy**

Profesor J. Kotyński przedstawił prognozę ostrzegawczą, z której wynika, że po wejściu Polski do UE deficyt obrotów handlowych może osiągnąć 26–31 mld EURO, czyli gwałtownie wzrośnie, co także oznacza wzrost importu bezrobocia<sup>16</sup>.

Zespół profesora A. Karpińskiego przewiduje, że ogólne ujemne saldo bilansu handlowego może osiągnąć w 2010 r. około 30 mld USD<sup>17</sup>. Zakładając, że udział deficytu z krajami UE wynosi 50–60% ogólnego deficytu można wnioskować, że ujemne saldo z krajami UE może podwoić się do 2010, a to może znacznie ograniczyć popyt na produkcję krajową, a więc także popyt na pracę w Polsce.

### **(4) Prognoza rządowa do 2005 r.**

Strategia gospodarcza rządu – omówiona szerzej w poprzedniej części rozważań – zakłada wzrost ogólnego deficytu w obrotach towarowych z 11,8 mld USD do 15,1 mld USD w 2005 r., czyli o ponad 1/4<sup>18</sup>. Strategia zakłada dalszą, głęboką realną aprecjację złotego (w stosunku do USD o ok. 37%, a w stosunku do EURO o ok. 26%). Oznacza to dalszy wzrost importu bezrobocia i relatywne ograniczenie produkcji krajowej. W efekcie strategia zakłada wzrost zatrudnienia od –156 tys. (wariant kryzysowy) do +290 tys. (wariant rozwojowy). Pamiętając o wzroście podaży pracy, można wyszacować dalszy przyrost bezrobocia do 2005 r. w granicach od 0,5 do 1 mln osób.

### **Rola Banku Centralnego**

Doświadczenie krajów OECD ilustruje wielką wagę, którą banki centralne przywiązują do kwestii wpływu polityki monetarnej nie tylko na ograniczenie inflacji, ale także na rozwój gospodarczy i ograniczenie bezrobocia. Dla ilustracji tego stwierdzenia warto przytoczyć jeden przykład. W 1994 r. the Federal Reserve Bank of Kansas City sponsorował wielkie międzynarodowe sympozjum prezydentów największych banków świata na temat: „Redukowanie bezrobocia: problemy bieżące i wybory polityki gospodarczej” (25–27 sierpień 1994 r.). W wyniku sympozjum wydano obszerną książkę poświęconą roli banków centralnych w ograniczaniu bezrobocia. Warto podkreślić dwie tezy sformułowane w podsumowaniu sympozjum. Pierwsza, „polityka makroekonomiczna i polityka rynku pracy powinny być traktowane jako komplementarne, a nie jako niezależne polityki”.

Druga, to stwierdzenie Allana Greenspan’a – zadaniem analityków i decydentów (...) jest przygotowywanie opcji gospodarczych dla ustawodawców w kwestiach zatrudnienia i bezrobocia. To oni mają dokonywać wyborów gospodarczych. „My (bankowcy – M.K.) możemy jednakże odgrywać główną (major role) rolę dla tworzenia sprzyjających warunków wyboru realnych alternatyw”<sup>19</sup>.

### **Szanse rozszerzenia polskiego rynku pracy w procesie integracji**

Sytuacja demograficzna w Europie Zachodniej (Austria, Belgia, Dania, Francja, Holandia, Niemcy i Szwajcaria) będzie sprzyjać liberalizacji polityki zatrudnienia cudzoziemców w UE. W rezultacie niskiego demograficznego przyrostu ludności w latach 1980–1995, zasoby pracy zmniejszą się w latach 2001–2010 o blisko 3 mln osób (patrz tabela 15. Ubytek demograficzny zasobów pracy

<sup>16</sup> J. Kotyński, Wprowadzenie do raportu pt. *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000, s. 20.

<sup>17</sup> A. Karpiński, S. Paradyś, J. Ziemecki, *Zmiany struktury gospodarki w Polsce do roku 2010. Polska na tle Unii Europejskiej*, Komitet Prognoz „Polska XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1999, s. 281.

<sup>18</sup> *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*, RM, Warszawa, styczeń 2002.

<sup>19</sup> *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*, Wyong 1994, s. XVII.

będzie uzupełniany imigracją pracowników z innych krajów. Z tej nowej sytuacji zdają sobie sprawę eksperci i przywódcy krajów Europy Zachodniej.

**Niemcy nie mają wyboru – albo otwarcie granic dla rzesz imigrantów, albo pożegnanie się z dobrobytem. Taki jest główny wniosek przekazanego do publicznej wiadomości raportu specjalnej komisji do spraw imigracji.** W skład komisji wchodzi politycy, przedstawiciele przemysłu, naukowcy (...). Pracami tej grupy kierowała Rita Süßmuth z CDU, była przewodnicząca niemieckiego parlamentu.

Tezy raportu przedostawały się już wcześniej do prasy i nie były dla nikogo zaskoczeniem, podobnie jak zawarta w nim nieśmiała propozycja sprowadzenia do Niemiec na początek 50 tys. imigrantów rocznie. W przyszłości mają ich być miliony. Wynika to z prostego rachunku demograficznego. Przy obecnym przyroście naturalnym w najbliższych dziesięcioleciach Niemcom grozi niemal wyludnienie. Nawet przy założeniu, że roczna imigracja sięgać będzie netto 100 tys. osób, liczba ludności w Niemczech zmniejszy się w 2050 r. z obecnych 82 mln do 63 mln osób. Samo w sobie jednak nie byłoby to powodem troski, gdyby nie postępujący proces starzenia się społeczeństwa. Już dzisiaj obywatele kraju do 20. roku życia jest prawie tyle samo, co tych, którzy ukończyli 60 lat.

**Jak wynika z różnych obliczeń symulacyjnych, zapewnienie liczby ludności Niemiec na obecnym poziomie w następnym półwieczu wymagałoby napływu do 17,8 mln imigrantów. Z kolei, aby zachować na niezmiennym poziomie liczbę osób zdolnych do pracy, trzeba by „sprowadzić” 25 mln imigrantów, w dodatku nieźle wykształconych.** (Bez imigrantów nie będzie dobrobytu, „Rzeczpospolita” z dnia 4 sierpnia 2001 r.)

**Tabela 15 Prognoza realnego przyrostu zasobów pracy 1991–2010**

Wyszczególnienie	Przyrost realnych zasobów pracy (w tysiącach)			Udziały (w %)
	1991–2000	2001–2010	1991–2010	(Europa – 100)
Europa (ogółem)	6484	912	7396	100
Europa Wschodnia <sup>a</sup>	3543	2101	5644	76
Europa Północna <sup>b</sup>	863	-176	687	9
Europa Południowa <sup>c</sup>	2723	1085	3808	51
Europa Zachodnia <sup>d</sup>	-712	-2168	-2880	-39
Polska	1560	1092	2652	36
Państwa b. ZSRR	8350	12 716	20 526	x

<sup>a</sup> Bułgaria, Republika Czeska, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry.

<sup>b</sup> Dania, Finlandia, Irlandia, Norwegia, Szwecja i Wielka Brytania

<sup>c</sup> Albania, Grecja, Hiszpania, Jugosławia, Malta, Portugalia i Włochy.

<sup>d</sup> Austria, Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Szwajcaria.

Źródło: Szacunki własne na podstawie: *Prognoza ludności według województw*, GUS, Warszawa 1991; UN, *Global Estimates and Projections of Population by Age and Sex*, New York 1988.

Stwarza to szanse rozszerzenia możliwości czasowego zatrudnienia polskich pracowników, szczególnie w latach 2004–2013, gdy sytuacja na polskim rynku pracy będzie bardzo trudna. Dotychczasowa skala czasowej migracji zarobkowej – szacowana na 350 tys. osób – może w latach 2005–2010 być zwiększona nawet do 1 miliona osób rocznie. Może to mieć duże znaczenie dla złagodzenia sytuacji na polskim rynku, ale także może złagodzić deficyt obrotów bieżących, Już obecnie szacuje się, że transfery sięgają rocznie 1 mld USD.

**Skala migracji zarobkowych z Polski i do Polski w 1999 r.  
(szacunek)**

**Wyjazdy z Polski**

Zalegalizowane w ciągu roku w tym do Niemiec	ok. 350 tys. ok. 300 tys.
<b>Średnioroczne zatrudnienie</b>	<b>ok. 100–120 tys.</b>
Wyjazdy do niezalegalizowanych zajęć zarobkowych	ok. 150–200 tys.
Średnioroczne zatrudnienie	ok. 40–50 tys.
Łączny roczny transfer zarobków do Polski	ok. 1 mld USD

**Praca zarobkowa obcokrajowców w Polsce**

Zatrudnienie związane z kapitałem obcym w Polsce	<b>ok. 30–40 tys.</b>
Zatrudnienie na podstawie zgód urzędów pracy	ok. 20 tys.
<b>Średnioroczne zatrudnienie</b>	<b>ok. 50 tys.</b>
Niezalegalizowane zajęcia zarobkowe	100–150 tys.
Średnioroczne zatrudnienie	ok. 30–40 tys.
Łączny roczny transfer zarobków za granicę	ok. 250–300 mln USD

Źródło: A. Rajkiewicz (red.), *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce*, Włocławek 2000, s. 249.

pracowników w UE. Szczególnie interesujące są doświadczenia Opolszczyzny. Część mieszkańców Opolszczyzny ma podwójne obywatelstwo, mogą więc bez trudności pracować w każdym kraju UE. W 1998 r. (brak późniejszych danych) 53 020 osób pracowało czasowo, głównie w Niemczech i Holandii (tabela 13 i wykres 7). Stanowi to ok. 23% wszystkich zatrudnionych w województwie opolskim i ponad 50% bezrobotnych. Najbardziej interesująca jest struktura wykształcenia osób podejmujących pracę za granicą. Spośród 53 tys. wyjeżdżających tylko nieco ponad 2 tys. miało wyższe wykształcenie, tj. 3,8% i aż 96,2% wykształcenie średnie, zasadnicze zawodowe i niższe. Popyt na polskich pracowników był więc ściśle określony – obejmował średnie i niskie stanowiska, o niższym prestiżu i raczej niskich wynagrodzeniach (ale relatywnie wysokich w porównaniu z poziomem płac w Polsce). Polscy pracownicy podejmowali pracę głównie w budownictwie, rolnictwie i usługach (hotele, restauracje, usługi domowe).

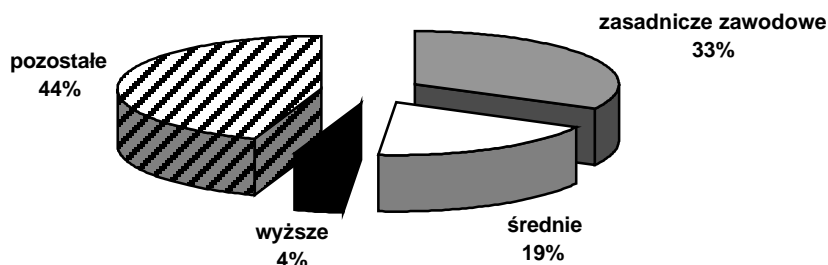
**Tabela 16. Struktura czasowej emigracji zarobkowej (powyżej 2 miesięcy) według wykształcenia (głównie do Niemiec i Holandii) z województwa opolskiego w latach 1995 i 1988**

Wyszczególnienie	Liczba osób (1995)	(%)	Liczba osób (1988)	(%)
Ogółem	77 341	100,0	53 020	100,0
W tym z wykształceniem:				
– wyższym	2 464	3,2	2 034	3,8
– średnim*	15 568	20,1	9 917	18,7
– zasadniczym zawodowym	30 461	39,4	17 416	32,8
– pozostała	28 848	37,3	23 653	44,0

\* Łącznie z policealnym.

Źródło: R. Rauziński, *Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego*, w: *O społeczeństwie śląskim na przełomie wieków*, IŚ, Opole 2001, s. 86.

**Wykres 8. Struktura wykształcenia czasowych emigrantów zarobkowych z województwa opolskiego (ogółem = 100)**



Tak więc z punktu widzenia rozszerzonego rynku pracy (zakładamy, że będzie to miało miejsce do 2013 r.) niezbędne jest dostosowanie szkolnictwa zawodowego do przyszłego popytu. Należy w szczególności zweryfikować proces masowej likwidacji zasadniczych szkół zawodowych i średnich technicznych, gdyż popyt na absolwentów tych szkół na europejskim rynku pracy będzie najwyższy.

## WNIOSKI KIERUNKOWE

1. Aby zrealizować nową strategię, niezbędne jest tworzenie nowych miejsc pracy. Analiza czynników i barier tworzenia miejsc pracy w przedsiębiorstwach ma doniosłe praktyczne znaczenie. Dotychczasowa debata koncentrowała się na barierach kodeksowych, podatkowych, na sztywności rynku pracy. Znacznie mniej uwagi poświęcili ekonomiści, przedsiębiorcy i organizacje pracodawców kwestiom uwarunkowań i barier makroekonomicznych: ograniczeniom popytu, nadmiernej penetracji importowej, promowaniu inwestycji i eksportu, polityce stopy procentowej od kredytów inwestycyjnych i obrotowych i kursu walutowego.

2. Ciągle brakuje wyników szerszych badań empirycznych umożliwiających weryfikację różnych hipotez i ustalenie hierarchii barier utrudniających szybszy wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Rozważania nasze były próbą podjęcia tych szerszych problemów determinujących tworzenie i likwidację miejsc pracy. Niektóre wyniki badań empirycznych barier wzrostu zatrudnienia zawiera załącznik 3.

3. Ważne i rosnące znaczenie dla tworzenia lub likwidacji miejsc pracy będzie miała dalsza integracja polskiej gospodarki z UE. Dotychczas, jak to wynika z naszej analizy, przynosi ona korzyści głównie krajom UE, sprowadza się bowiem do opanowania naszego rynku, wysuwania żądań zmniejszenia zatrudnienia i produkcji (np. stali, produktów rolnych etc.), przyczyniając się w wielu branżach, do ograniczenia produkcji krajowej i destrukcji miejsc pracy w Polsce. Liczne prognozy deficytu obrotów towarowych Polski po wejściu do UE nie napawają optymizmem. Zakładają one, że deficyt ten wzrośnie, co może oznaczać dalsze ograniczanie wytwórczości krajowej i likwidację miejsc pracy.

4. Szczególnie ważne i pilne jest więc opracowanie strategii zwiększenia naszych korzyści z integracją z UE. **Kluczem do tego jest poprawa konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym i w krajach UE, umożliwiająca zahamowanie wzrostu deficytu handlowego Polski, a następnie jego radykalne zmniejszenie.** Poprawa konkurencyjności wymaga radykalnego wzrostu produktywności i obniżenia kosztów, poprawy jakości i nowoczesność produkcji. Należy podjąć szerokie badania nad możliwościami podwojenia produktywności w okresie do 2010 r. Badanie czynników wzrostu produktywności należy uczynić przedmiotem rządowego programu badawczego, finansowanego przez KBN. Na wzór japoński należy rozwinąć na szeroką skalę ruch na rzecz wzrostu produktywności i poprawy jakości, produktów i usług we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego.

5. W warunkach liberalizacji stosunków gospodarczych z zagranicą należy prowadzić politykę optymalnego kursu walutowego. Należy odejść od manipulacji kursem z punktu widzenia jednego kryterium (tj. ograniczania inflacji), polegającej na nadmiernej aprecjacji złotego, prowadzącej do promowania importu i hamowania wzrostu eksportu oraz do wielkiego i rosnącego deficytu w bilansie handlowym. Polityka ta prowadzi do destrukcji wielu działów wytwórczości krajowej, likwidacji miejsc pracy i wzrostu bezrobocia. Optymalny (lub neutralny) kurs walutowy powinien uwzględniać m.in. wzrost cen, produktywności i ochronę polskiej gospodarki i rynku pracy przed masowym importem bezrobocia.

## **WNIOSKI DECYZYJNE**

*Nowa strategia i metody działania państwa (rządu, Sejmu i partnerów społecznych) powinny być oparte na czterech filarach:*

**Po pierwsze,** na początku każdego roku gospodarczego rząd przedstawia Sejmowi i partnerom społecznym program tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia. Program nie może ograniczać się tylko do polityki rynku pracy i działań interwencyjnych. Głównym jego elementem powinny być środki zmierzające do ograniczenia destrukcji miejsc pracy, a nade wszystko tworzenia nowych.

**Po wtóre,** na początku następnego roku gospodarczego rząd przedstawia Sejmowi i partnerom społecznym raport z realizacji przyjętego przez Sejm programu tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia na kolejny rok gospodarczy.

**Po trzecie,** wychodząc z założenia, że tworzenie miejsc i zapewnienie ludziom zatrudnienia jest największym konstytucyjnym obowiązkiem rządu i Sejmu przyjmuje się zasadę, że każda ważna decyzja gospodarcza powinna być rozpatrywana z punktu widzenia jej wpływu na tworzenie lub likwidację miejsc pracy. W praktyce oznacza to, że ustawy, uchwały RM, rozporządzenia powinny zawierać załącznik określający ich wpływ na rynek pracy (podobnie jak zawierają przewidywane koszty finansowe).

**Po czwarte,** w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej lub w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych należy utworzyć zespół ekspertów-analityków, którzy będą monitorować wszystkie ważne przypadki likwidacji miejsc pracy (np. likwidacji przedsiębiorstw), ich przyczyny oraz bariery ekonomiczne i administracyjne wzrostu zatrudnienia. Zespół opracuje propozycje usunięcia tych barier oraz środki sprzyjające tworzeniu miejsc pracy w polskiej gospodarce.

### Załącznik 1. Ludność według głównego źródła utrzymania w latach 1998 i 2002

Główne źródło utrzymania	1988		2002		1988 = 100
	w tys.	w %	w tys.	w %	
<b>Ogółem</b>	37879,1	100,0	38230,1	100,0	100,9
w tym:					
<b>Dochody z pracy</b>	17218,2	45,4	12354,6	32,3	71,8
1) poza rolnictwem	13178,6	34,8	10710,1	28,0	81,3
– w sektorze publicznym	12046,5	31,8	4385,4	11,4	36,4
– w sektorze prywatnym	1132,1	3,0	6324,7	16,6	558,7
2) w rolnictwie	4039,6	10,6	1644,5	4,3	40,7
– w sektorze publicznym	923,5	2,4	37,5	0,1	4,1
– w sektorze prywatnym	3116,1	8,2	1607,0	4,2	51,6
<b>Niezarobkowe źródło</b>	6806,8	18,0	10691,7	28,0	157,1
w tym:					
– emerytura	3457,3	9,1	5323,5	13,9	154,0
– renta z tytułu niezdolności do pracy (renta inwalidzka)	2171,5	5,7	2529,7	6,6	116,5
– renta rodzinna	599,8	1,6	837,7	2,2	139,7
– zasiłek dla bezrobotnych	-	-	611,3	1,6	-
– zasiłek pomocy społecznej	59,0	0,2	242,1	0,6	410,3
<b>Dochody z własności</b>	-	-	27,1	0,1	-
<b>Na utrzymaniu</b>					
Nieustalone źródło utrzymania*	13854,1	36,6	14547,2	38,0	105,0
	-	-	609,5	1,6	-

\* Prawdopodobnie chodzi tu o osoby, które pracują w „szarej gospodarce”.

Źródło: Spis (2002), op. cit.

**Załącznik 2. Ludność według głównego źródła utrzymania, płci i ekonomicznych grup wieku w 2002 r.**

Wyszczególnienie	Ogółem	Główne źródło utrzymania			
		dochody z pracy	niezarobkowe źródło	na utrzymaniu	nieustalone źródło
	w tys.	w %			
<b>Ogółem</b>	<b>38230,1</b>	<b>32,3</b>	<b>28,0</b>	<b>38,1</b>	<b>1,6</b>
w tym:					
1) przedprodukcyjnym (0–17 lat)	8850,7	0,2	1,3	97,4	1,1
2) produkcyjnym (18–59/64)	23625,7	51,8	21,8	24,3	2,0
– mobilnym (18–44)	15241,2	55,0	10,6	32,1	2,2
– niemobilnym (45–59/64)	8384,5	46,0	42,1	10,2	1,5
3) poprodukcyjnym (60/65 i więcej)	5749,1	1,7	94,4	3,0	0,8
<b>Mężczyźni</b>	18516,4	36,3	24,4	37,6	1,6
w wieku:					
1) przedprodukcyjnym (0–17 lat)	4531,1	0,2	1,3	97,4	1,1
2) produkcyjnym (18–59/64)	12144,6	55,0	22,2	20,8	1,9
– mobilnym (18–44)	7708,0	59,4	10,0	28,4	2,1
– niemobilnym (45–59/64)	4436,6	47,2	43,4	7,7	1,5
3) poprodukcyjnym (60/65 i więcej)	1838,3	2,1	96,2	0,7	0,9
<b>Kobiety</b>	19713,7	28,6	31,3	38,5	1,6
w wieku:					
1) przedprodukcyjnym (0–17 lat)	4319,6	0,1	1,2	97,5	1,1
2) produkcyjnym (18–59/64)	11481,1	48,5	21,3	28,0	2,0
– mobilnym (18–44)	7533,2	50,5	11,2	35,9	2,3
– niemobilnym (45–59/64)	3947,8	44,7	40,7	13,0	1,5
3) poprodukcyjnym (60/65 i więcej)	3910,8	1,5	93,6	4,1	0,8
4) nieustalonym	2,2	11,1	12,9	47,7	28,1

Źródło: Spis (2002), op. cit.

### Załącznik 3. Odsetek i liczba osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej granicy ubóstwa

Lata	Odsetek i liczba osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej									
	minimum socjalnego		minimum egzystencji		relatywnej linii ubóstwa <sup>a</sup>		subiektywnej granicy ubóstwa		oficjalnej (ustawowej) granicy	
	%	mln osób	%	mln osób	%	mln osób	%	mln osób	%	mln osób
1990	20,5	7,8	.	.	.	.	29,0	11,1	.	.
1993	.	.	.	.	12,0	4,6	40,0 <sup>b</sup>	15,4	.	.
1994	57,3	22,1	6,4	2,5	13,5	5,2	33,0	12,7	.	.
1995	.	.	.	.	12,8	4,9	30,8 <sup>b</sup>	11,9	.	.
1996	47,7	18,4	4,3	1,7	14,0	5,4	30,5 <sup>b</sup>	11,8	.	.
1997	50,4	19,5	5,4	2,1	15,3	5,9	30,8 <sup>b</sup>	11,9	13,3 <sup>c</sup>	5,2
1998	49,8	19,3	5,6	2,2	15,8	6,1	30,8 <sup>b</sup>	11,9	12,1	4,7
1999	52,2	20,2	6,9	2,7	16,5	6,4	34,8 <sup>b</sup>	13,5	14,4	5,6
2000	53,8	20,8	8,1	3,1	17,1	6,6	34,4 <sup>b</sup>	13,3	13,6	5,3
2001	57,2	22,1	9,5	3,7	17,0	6,6	32,4 <sup>b</sup>	12,5	15,0	5,8
Przyrost w mln osób w latach 1997–2001	x	+3,7	x	+2,0	x	+1,2	x	+0,7	x	+0,6 <sup>c</sup>
Przyrost w % (1996 = 100)	x	+20,1	x	+117,6	x	+22,2	x	+5,9	x	+11,5

<sup>a</sup> 50% średnich (ekwiwalentnych) wydatków gospodarstw domowych; <sup>b</sup> Procent gospodarstw domowych; <sup>c</sup> – przyrost w latach 1998–2001.

Źródło: Opracował M. Kabaj w oparciu o: *Wskaźniki ubóstwa*, Warszawa 1997; GUS, *Warunki życia ludności w 1998, 1999 i 2000 r.*, Warszawa 1999 i 2000; L. Deniszczyk, *Obszary ubóstwa*, w: *Raport o rozwoju społecznym. Polska 1995*, UNDP, s. 196; J. Kordos *Poverty Measurement in Poland*, w: *Poverty Measurement for Economics in Transition in Eastern European Countries*, PTS, GUS, Warszawa 1992 oraz szacunki własne.

#### Załącznik 4. Polska: Podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarczego, 1990–2002

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>1. PKB (1989=100)</b>	88,0	81,8	83,9	87,2	91,7	98,1	104,0	111,0	116,4	121,1	125,9	127,2	129,0
wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	-12,0	-7,0	+2,6	+3,8	+5,2	+7,0	+6,0	+6,8	+4,8	+4,1	+4,0	+1,0	+1,4
<b>2. Inwestycje (1989=100)</b>	89,9	86,2	86,5	80,8	95,7	112,0	133,5	163,1	188,1	199,2	202,0	184,8	166,3
wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	-10,1	-4,1	+0,4	+2,3	+8,1	+17,1	+19,2	+22,2	+15,3	+5,9	+1,4	-8,5	-10,0
<b>3. Spożycie (1989=100)</b>	88,3	94,9	98,2	102,9	106,9	110,3	118,3	125,5	130,8	136,5	139,8	142,3	146,3
wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	-11,7	+7,5	+3,5	+4,8	+3,9	+3,3	+7,2	+6,1	+4,2	+4,4	+2,4	+1,8	+2,8
<b>4. Przeciętne wynagrodzenie realne brutto (1989=100)</b>	75,6	75,4	73,4	73,2	74,4	76,5	80,7	85,5	88,3	92,4	93,3	95,1	97,3
wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	-24,4	-0,3	-2,7	-0,3	+1,7	+2,8	+5,5	+5,9	+3,3	+4,7	+1,0	+1,9	+2,3
<b>5. Import (mln USD)</b>	9527,7	15521,7	15912,9	18834,4	21569,1	29049,7	37136,7	42307,5	47053,6	41204,3	48940,2	50275,1	55113,0
<b>    Eksport (mln USD)</b>	14321,7	14903,4	13186,6	14143,1	17240,1	22894,9	24439,8	25751,3	28228,9	24587,1	31651,3	36092,2	41010,0
<b>Bilans handlowy</b>	+4794,0	-618,3	-2726,3	-4691,3	-4329,0	-6115,8	-12696,9	-16556,2	-18824,7	-16617,2	-17288,9	-14182,9	14100,0
<b>6. Pracujący (w tys. osób)<sup>1</sup></b>	16485	15772	15357	15118	15282	15486	15842	16229	16174	15919	15489	14996	14698
wzrost (1989=100)	93,9	89,8	87,5	86,1	87,0	88,0	90,2	92,4	92,1	90,7	88,2	85,4	83,7
<b>7. Produktywność (1989=100)</b>	93,7	91,1	95,9	101,2	105,4	111,5	115,3	120,1	126,3	133,5	142,7	148,9	154,1
wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	-6,3	-2,8	+5,3	+5,5	+4,1	+5,8	+3,4	+4,2	+5,3	+5,7	+6,9	+4,4	+3,5
<b>8. Bezrobocie rejestrowane (w tys. osób)<sup>1</sup></b>	1126	2156	2509	2890	2838	2629	2360	1826	1831	2350	2703	3115	3217
<b>Stopa bezrobocia</b>	6,5	12,2	14,3	16,4	16,0	14,9	13,6	10,3	10,4	13,0	15,0	17,4	18,1

<sup>1</sup> Dane na koniec roku

<sup>2</sup> PKB na pracującego

Źródło: Obliczono na podstawie: GUS, Roczniki Statystyczne 1990–2002 i Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2001.

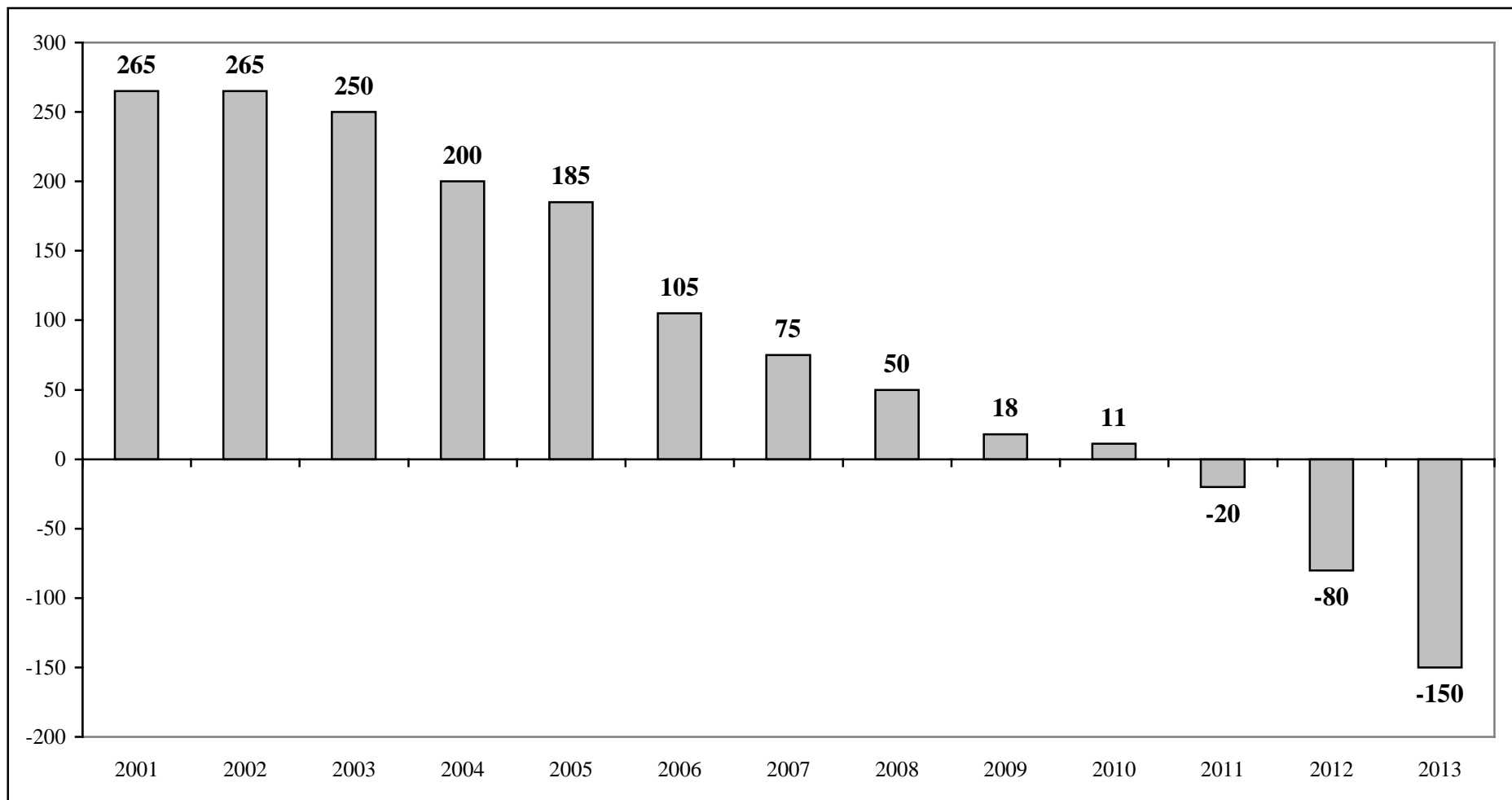
### Załącznik 5. Stopa zatrudnienia i bezrobocia w krajach Unii Europejskiej i OECD w latach 1990–2002

Kraje	Stopa zatrudnienia (%)						Stopa bezrobocia (%)					
	1990	1998	1999	2000	2001	2002	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Austria	.	67,4	68,2	67,9	67,8	68,2	.	5,5	4,7	4,7	4,0	4,9
Belgia	54,4	57,3	58,9	60,9	59,7	59,7	7,3	9,4	8,7	6,6	5,2	6,9
Kanada	70,3	68,9	70,1	71,1	70,9	71,5	8,2	8,4	7,6	6,9	7,3	7,7
Republika Czeska	.	67,5	65,9	65,2	65,3	65,7	.	6,5	8,7	8,8	8,2	7,3
Dania	75,4	75,3	76,5	76,4	75,9	76,4	8,5	5,1	5,2	4,5	4,2	4,3
Finlandia	74,1	64,0	66,0	67,0	67,7	67,7	3,2	11,6	10,3	9,9	9,2	9,1
Francja	59,9	59,4	59,8	61,1	62,0	61,1	9,2	11,9	11,8	10,1	8,8	10,1
Niemcy	64,1	64,7	65,2	65,6	65,8	65,3	4,9	9,3	8,5	7,8	7,9	8,6
Grecja	54,8	55,6	55,4	55,9	55,6	56,9	.	11,0	12,0	11,3	10,4	9,8
Węgry	.	53,8	55,7	56,0	56,2	56,2	.	7,8	7,0	6,4	5,7	5,8
Irlandia	52,1	59,6	62,5	64,5	65,0	65,0	13,3	8,0	5,8	4,4	3,7	4,3
Włochy	52,6	51,6	52,9	53,9	54,9	55,6	11,5	11,8	11,5	10,6	9,6	9,1
Japonia	68,6	69,5	68,9	68,9	68,8	68,2	2,2	4,2	4,9	5,0	5,2	5,6
Korea	61,2	59,2	59,6	61,5	62,1	63,3	2,5	7,2	6,6	4,3	3,9	3,2
Holandia	61,8	69,8	71,3	72,1	72,8	73,2	7,4	4,3	3,5	3,3	2,7	3,2
Norwegia*	73,0	78,3	78,0	77,9	77,5	77,1	5,4	3,2	3,2	3,5	3,5	4,0
<b>Polska</b>	<b>66,9</b>	<b>58,9</b>	<b>57,5</b>	<b>55,0</b>	<b>53,5</b>	<b>51,7</b>	.	<b>10,9</b>	<b>12,8</b>	<b>16,4</b>	<b>18,6</b>	<b>19,9</b>
Portugalia	67,4	66,8	67,4	68,3	68,6	68,1	4,9	5,2	4,6	4,2	4,3	5,4
Słowacja	.	60,5	58,1	56,8	56,9	56,9	.	12,6	16,4	18,8	19,3	18,6
Hiszpania	51,1	52,4	55,0	57,4	58,8	59,5	16,1	18,7	15,7	13,9	10,5	11,4
Szwecja	83,1	71,5	72,9	74,2	75,3	74,9	1,8	8,4	7,1	5,9	5,1	5,2
Szwajcaria	78,2	78,0	78,4	78,3	79,1	78,9	1,8	3,7	3,1	2,7	2,5	3,0
Turcja	54,5	51,1	51,0	48,2	46,8	45,8	8,2	7,0	7,9	6,8	8,8	10,9
Wielka Brytania*	72,5	71,2	71,7	72,4	72,8	72,7	6,8	6,2	6,1	5,6	4,8	5,1
USA	72,2	73,8	73,9	74,1	73,1	71,9	5,7	4,5	4,3	4,0	4,8	5,9
Unia Europejska	61,5	61,7	62,6	63,6	64,2	64,3	8,4	10,0	9,3	8,4	7,4	7,8
Ogółem OECD	65,1	65,2	65,5	65,7	65,5	65,1	6,0	6,9	6,7	6,2	6,3	6,9

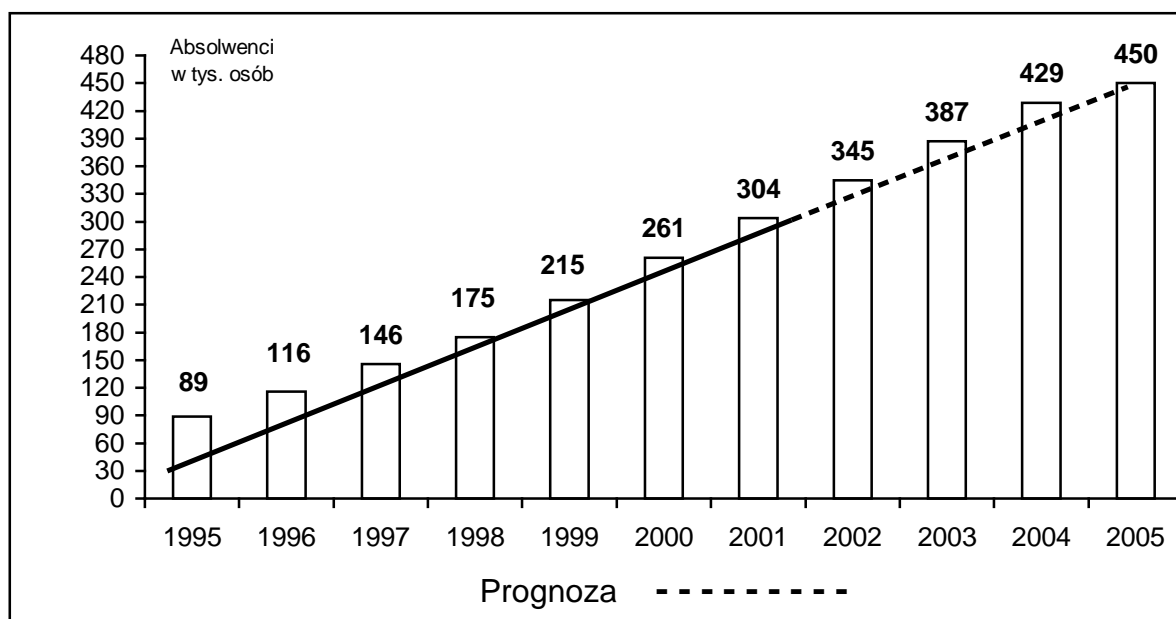
\* Wiek zdolności do pracy 16–64.

Źródło: OECD, *Employment Outlook*, Paris 2003.

Załącznik 6. Przyrost demograficzny zasobów pracy w latach 2001–2013 (w tys. osób)



**Załącznik 7. Liczba absolwentów szkół wyższych w latach 1995–2001 i prognoza do 2005**



Źródło: Prognoza własna w oparciu o Rocznik Statystyczny 2001.