



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

GOSPODARKA NARODOWA

11-12
(255-256)
Rok LXXX/XXI
listopad-grudzień
2012
s. 25-57

Krzysztof BARTOSIK*

Popytowe i podażowe uwarunkowania polskiego bezrobocia

Streszczenie: Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu obserwowane w ciągu ostatnich dwóch dekad fluktuacje w wysokości polskiego bezrobocia były wywołane wahaniami popytu na pracę, a w jakim podaży pracy. W celu uzyskania odpowiedzi zdekomponowano zmiany w stopie bezrobocia na wywołane popytem na pracę i podażą pracy a następnie przeanalizowano zmiany w popycie na pracę i podaż pracy oraz determinanty tych zmian. Z badań wynika, że główną przyczyną wahań w polskim bezrobociu były zmiany w popycie na pracę. Jego spadek wywołał silny wzrost bezrobocia na początku lat 90. XX wieku oraz na przełomie wieków, kiedy to spowolnienie gospodarcze zbiegło się z transformacyjnymi i przedakcesyjnymi przeobrażeniami strukturalnymi. Natomiast po wejściu do UE wzrost popytu na pracę, wywołany przyspieszeniem gospodarczym, doprowadził do spadku bezrobocia. Podaż pracy przez większość analizowanego okresu była czynnikiem łagodzącym sytuację na rynku pracy dzięki możliwości wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej oraz migracjom zarobkowym. Większa podaż pracy doprowadziła do wzrostu bezrobocia dopiero pod koniec ostatniej dekady. Silniejszy wpływ popytu na pracę niż podaży pracy na bezrobocie wskazuje, że polityka ograniczania bezrobocia winna się skupiać na kreowaniu miejsc pracy a nie na „manipulowaniu” podażą pracy.

Słowa kluczowe: bezrobocie, popyt na pracę, podaż pracy, prawna ochrona zatrudnienia, klin podatkowy, dezaktywizacja zawodowa, migracje zarobkowe

Kody JEL: E24, J22, J23

Artykuł wpłynął do druku 18 października 2012 r.

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie, e-mail: b.bartosik@chello.pl

Wprowadzenie

Wiele analiz poświęcono polskiemu bezrobociu, przedmiotem szczególnego zainteresowania są przyczyny jego wysokiego poziomu. W większości przypadków uwagę skupiono na popytowej stronie rynku pracy (np. [Kwiatkowski et al., 2002], [Góra, 2004]). Nieliczne są natomiast – według rozeznania autora – badania (np. [Wcisła, 2010]) analizujące jednocześnie rolę popytu i podaży w kształtowaniu bezrobocia. Celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu obserwowane w ciągu ostatnich dwóch dekad zmiany w wysokości polskiego bezrobocia były wywołane wahaniami popytu na pracę, a w jakim podaży pracy. W tym czasie stopa bezrobocia utrzymywała się na wysokim poziomie, lecz ulegała znacznym fluktuacjom. Prowadziły do tego zarówno wahania w popycie na pracę wywołane zmieniającą się dynamiką PKB czy przeobrażeniami w strukturze produkcji, jak i zmieniająca się podaż pracy pod wpływem procesów demograficznych czy wyjazdów zarobkowych.

Struktura tekstu jest następująca. Najpierw przedstawiono kształtowanie się poziomu bezrobocia oraz zdekomponowano zmiany w stopie bezrobocia na wywołane popytem i podażą. Następnie przeanalizowano popyt na pracę (liczbę pracujących i wskaźnik zatrudnienia) oraz jego determinanty, takie jak: dynamika PKB, prawna ochrona zatrudnienia i klin podatkowy, zmiany w gałęziowej strukturze produkcji. W ostatniej części przeanalizowano natomiast podaż pracy i czynniki ją warunkujące, takie jak: procesy demograficzne, możliwość wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej (wcześniejsze emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki i świadczenia przedemerytalne) oraz migracje zarobkowe ludności. Całość kończy podsumowanie.

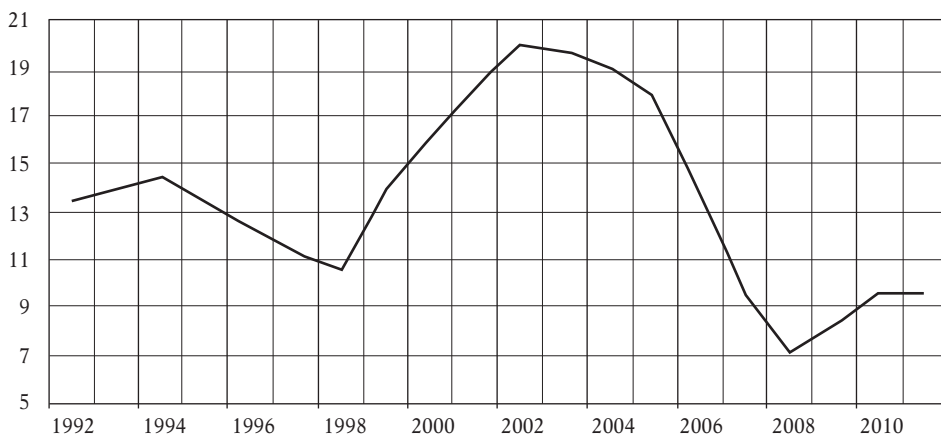
Zmiany w bezrobociu

W ostatnich dwóch dekadach bezrobocie w Polsce utrzymywało się na wysokim poziomie, jednym z najwyższych (obok Słowacji) wśród krajów UE, lecz jednocześnie ulegało silnym fluktuacjom. Średnia stopa bezrobocia (wg BAEL) dla lat 1992-2011 wyniosła 13,6%, najwyższą wartość (20,7%) osiągnęła w I kwartale 2004 r., zaś najniższą wartość (6,6%) w III kwartale 2008 roku¹. W tym czasie wystąpiły trzy wyraźne „fale” bezrobocia (zob. rysunek 1). Pierwsza była w początkowym okresie transformacji systemowej. Średnioroczna stopa bezrobocia wówczas wzrosła do 14,4% w 1994 roku. Po czym spadła do poziomu 10,6% w 1998 roku. Druga i najsilniejsza „fala” miała miejsce na przełomie wieków, w latach 1999-2002, w tym czasie bezrobocie wzrosło do 19,9%, i utrzymywało się na wysokim poziomie do 2004 roku. Po czym stopa bezrobocia silnie spadła do 7,1% w 2008 roku. Następnie zaczęła się

¹ Jakość oficjalnych statystyk bezrobocia budzi wątpliwości i jest przedmiotem dyskusji. Według np. Góry [2004] faktyczne bezrobocie stanowi trzy czwarte oficjalnego, ponieważ część oficjalnych bezrobotnych stanowią osoby zniechęcone do poszukiwania pracy. Nie zmienia to jednak faktu, iż bezrobocie w Polsce było wysokie.

trzecia i – jak do tej pory najniższa – „fala” przejawiająca się wzrostem stopy bezrobocia do 9,6% w 2011 roku. Pojawia się w związku z tym pytanie: co było przyczyną tego falowania? A dokładniej: w jakim stopniu wywoływały je zmiany w popycie na pracę, a w jakim w podaży pracy?

Rysunek 1
Stopa bezrobocia (według BAEL, w %)



Uwaga: średnioroczna stopa bezrobocia.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Kwartalnych informacji o rynku pracy – różne lata i Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010*, GUS, 2011

Punktem wyjścia do odpowiedzi na to pytanie jest dekompozycja zmian w stopie bezrobocia na wywołane zmianami w podaży pracy i w popycie na pracę. Wykorzystano w tym celu formułę Elsby, Hobijn, Sahin [2010, s. 5-6] wiążącą zmianę stopy bezrobocia ze zmianami w popycie na pracę (wskaźnikiem zatrudnienia) oraz w podaży pracy (wskaźnikiem aktywności zawodowej ludności) w następujący sposób:

$$\Delta U_t = (1 - U_t) \left[\Delta \ln \left(\frac{L_t}{P_t} \right) - \Delta \ln \left(\frac{E_t}{P_t} \right) \right],$$

gdzie:

U – stopa bezrobocia,

L – aktywni zawodowo,

E – pracujący,

P – ludność w wieku produkcyjnym,

t – subskrypt czasu,

Δ – zmiana.

Z powyższego równania wynika, że stopa bezrobocia rośnie, jeśli rośnie wskaźnik aktywności zawodowej ludności (L/P), czyli podaż pracy, albo jeśli zmniejsza się wskaźnik zatrudnienia (E/P), czyli popyt na pracę. Możliwy jest

również wzrost bezrobocia w warunkach spadku podaży pracy, jeśli jest on mniejszy niż spadek popytu na pracę. Odwrotnie jest w przypadku zmniejszania się bezrobocia.

Tablica 1 zawiera szacunki składowych równania (dla danych BAEL) dla lat 1993-2011. Wynika z niej, że przez większość analizowanego okresu strona podażowa była czynnikiem łagodzącym sytuację na rynku pracy, za wyjątkiem roku 2005 i lat 2008-2011. Natomiast strona popytowa w różnych okresach była głównym czynnikiem bądź to zwiększającym bądź zmniejszającym bezrobocie. Jej oddziaływanie było szczególnie widoczne na początku lat 90. (1993-1994) i na przełomie wieków (1999-2002), kiedy to kurczący się popyt na pracę silnie zwiększał bezrobocie, oraz w pierwszej dekadzie naszego wieku (2004-2008), kiedy to rosnący popyt znacząco obniżył bezrobocie. Czynniki podażowy odpowiada za relatywnie niewielki wzrost bezrobocia w okresie 2009-2010.

Tablica 1

Dekompozycja zmian w stopie bezrobocia (w pkt. procentowych, rok do roku)

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Zmiany stopy bezrobocia	0,5	0,4	-1,1	-1,0	-1,1	-0,7	3,3	2,1	2,1	1,7
Kontrybucja podaży	-1,3	-1,0	-2,0	-0,8	-0,8	-0,6	-1,0	-0,1	-0,4	-1,3
Kontrybucja popytu	-1,8	-1,4	-0,9	0,2	0,3	0,1	-4,3	-2,2	-2,5	-3,0
Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Zmiany stopy bezrobocia	-0,3	-0,7	-1,2	-4,0	-4,3	-2,5	1,1	1,4	0,0	
Kontrybucja podaży	-1,0	-0,1	0,3	-1,4	-0,5	0,9	1,2	1,3	0,5	
Kontrybucja popytu	-0,7	0,6	1,5	2,6	3,8	3,4	0,1	-0,1	0,5	

Uwaga: obliczenia wykonano na danych średniorocznych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Kwartalnych informacji o rynku pracy* – różne lata i *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010*, GUS, 2011

Pierwszą „falę” bezrobocia, która osiągnęła szczyt w 1994 r., wywołał głębszy spadek popytu na pracę niż podaży pracy. Przykładowo, w 1994 r. stopa bezrobocia zwiększyła się o 0,4 pkt procentowego w stosunku do poprzedniego roku. Wynikało to z ujemnej kontrybucji podaży pracy o -1 pkt procentowy i popytu na pracę o -1,4 pkt procentowego. W 1995 r. natomiast bezrobocie zmniejszyło się, ponieważ ubytek podaży pracy był większy niż popytu na pracę. W 1996 r. zaczęła się jakościowa zmiana, bo przy nadal spadającej podaży pracy zaczął rosnąć popyt na pracę, co zaowocowało spadkiem bezrobocia. Taka sytuacja trwała do 1998 roku. Drugą „falę” bezrobocia, tę z lat 1999-2002, również wywołał głębszy spadek popytu na pracę niż podaży pracy. W 1999 r. stopa bezrobocia zwiększyła się o 3,3 pkt procentowego, kontrybucja podaży wyniosła -1 pkt procentowy zaś kontrybucja popytu -4,3 pkt procentowego. W 2004 r. nastąpiło odwrócenie trendu i bezrobocie zaczęło spadać głównie za sprawą rosnącego popytu na pracę. Jednocześnie zaczęła się zmieniać rola podaży pracy. Wcześniej była czynnikiem łagodzącym sytuację na rynku pracy,

natomiast w 2005 r. i w latach 2008-2011 zaczęła zwiększać bezrobocie. Wywołała trzecią „falę” bezrobocia, co ciekawe w warunkach dekonstrukcji, która na ogół zniechęca do poszukiwania pracy. W 2009 r., kiedy w wyniku światowego kryzysu finansowego tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się do 1,6%, stopa bezrobocia wzrosła o 1,1 pkt procentowy w wyniku relatywnie silnego wzrostu podaży pracy o 1,2 pkt procentowego i niewielkiego wzrostu popytu na pracę o 0,1 pkt procentowego. Dla porównania, w czasie spowolnienia na początku wieku, w latach 2001-2002, kiedy dynamika PKB obniżyła się do 1,2%, wystąpił silny spadek popytu na pracę, który zwiększył bezrobocie.

Przedstawione powyżej dane prowadzą do pytania: co zdecydowało o takim wpływie podaży pracy i popytu na pracę na stopę bezrobocia? W celu odpowiedzi na nie w dalszej części tekstu bardziej szczegółowo przeanalizowano zmiany w popycie na pracę i w podaży pracy oraz ich determinanty.

Zmiany w popycie na pracę

Z dekompozycji stopy bezrobocia wynika, iż to popyt na pracę był główną przyczyną silnych wahań bezrobocia. Celem tej części artykułu jest analiza zmian w popycie na pracę oraz czynników je determinujących, takich jak: wzrost gospodarczy, prawna ochrona zatrudnienia, klin podatkowy i zmiany w gałęziowej strukturze produkcji.

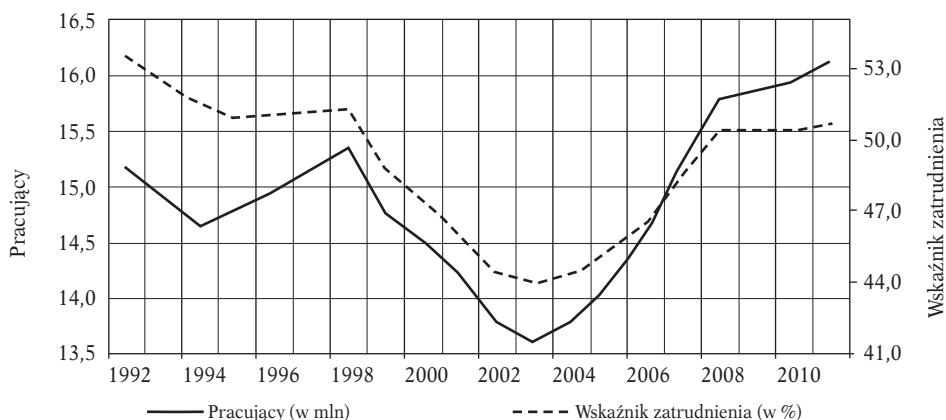
Pracujący i wskaźnik zatrudnienia

Popyt na pracę stanowi łączne zapotrzebowanie na pracowników zgłaszane przez wszystkie podmioty gospodarcze. Składają się nań już zajęte miejsca pracy (pracujący) oraz oferowane miejsca pracy (wakaty). W praktyce najczęściej – tak jak w niniejszym tekście – popyt na pracę analizuje się wykorzystując liczbę pracujących (albo zatrudnionych²) oraz wskaźnik (stopę) zatrudnienia wyrażający udział zatrudnionych w ludności w wieku produkcyjnym. Rzadziej sięga się po liczbę wolnych miejsc pracy albo całkowity czas pracy, czyli liczbę przepracowanych godzin pracy.

Pracujący są podstawowym składnikiem popytu na pracę. Rysunek 2 pokazuje jak w latach 1992-2011 kształtowała się ich liczebność w gospodarce narodowej (według statystyk BAEL). Wynika z niego, iż liczba pracujących spadała w pierwszych latach transformacji systemowej do 1994 roku. Następnie zaczęła rosnąć i trend wzrostowy utrzymywał się do 1998 roku. Po czym nastąpiła radykalna redukcja liczby pracujących. Z około 15,4 mln osób do 13,6 mln w 2003 roku. W kolejnych latach liczba pracujących silnie wzrosła do prawie 16 mln w 2008 r., po czym tendencja wzrostowa uległa spowolnieniu.

² Według definicji GUS zatrudnieni to pracownicy mający umowy o pracę, natomiast pracujący to wszystkie osoby niezależnie od formy kontraktu i czasu pracy. W niniejszej pracy pojęcia pracujący i zatrudnieni są używane zamiennie.

Rysunek 2
Pracujący i wskaźnik zatrudnienia



Uwaga: średnie wartości dla poszczególnych lat.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Kwartalne informacje o rynku pracy – różne lata i Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010*, GUS, 2011

Wskaźnik zatrudnienia zachowywał się podobnie jak liczba pracujących. Na początku transformacji systemowej jego wartość spadła z około 53,5% w 1992 r. do 51% w 1995 r. i oscylowała na tym poziomie do 1998 roku. Po czym obniżyła się do około 44% w 2003 r., a następnie wzrosła do około 50,5% w 2008 roku i utrzymywała się na zbliżonym poziomie w latach 2009-2011.

Proste porównanie rysunku 1 i rysunku 2 wskazuje, że falowanie bezrobocia jest prawie lustrzanym odbiciem fluktuacji w liczbie pracujących i wartości wskaźnika zatrudnienia. W okresach, kiedy spadała liczba pracujących (np. 1999-2002), silnie rosło bezrobocie. I na odwrót, w czasach kiedy liczba pracujących rosła, bezrobocie się obniżało (np. 2004-2008).

Stąd też, dla zrozumienia wahań w bezrobociu, ważne znaczenie ma poznanie przyczyn wahań w popycie na pracę. W teorii ekonomii są dwa główne podejścia tłumaczące ich występowanie – keynesowskie i neoklasyczne. Według tego pierwszego, popyt na pracę jest rosnącą funkcją produkcji (PKB) i malejącą funkcją wydajności pracy. Innymi słowy, popyt na pracę rośnie, jeśli produkcja rośnie szybciej od wydajności pracy. Z kolei według podejścia neoklasycznego popyt na pracę jest rosnącą funkcją krańcowego produktu pracy oraz malejącą funkcją realnego wynagrodzenia. Oznacza to, że jeśli wydajność pracy (produkt przeciętny) rośnie szybciej niż wynagrodzenia, to zatrudnienie rośnie, i odwrotnie (por. [Rogut, 2008], [Kwiatkowski, Gajewski, Tokarski, 2003], [Tokarski, Gajewski, 2002], [Welfe, Florczak, 2003]).

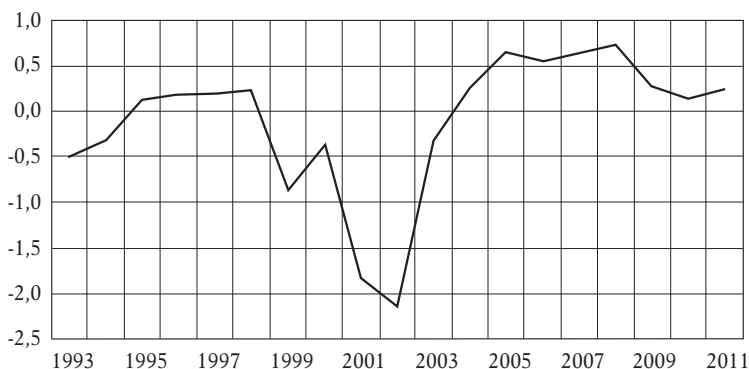
Według podejścia keynesowskiego, kluczowe znaczenie dla zależności między produkcją i zatrudnieniem ma wydajność pracy. W warunkach wzrostu gospodarczego może wystąpić spadek popytu na pracę, jeśli poprawi się wydajność pracy np. w wyniku zmian strukturalnych w gospodarce albo importu pra-

cooszczędnych technologii. Z kolei, według ujęcia neoklasycznego, kluczowe znaczenie dla relacji między produkcją a zatrudnieniem mają realne wynagrodzenia i elastyczność rynku pracy zależna od rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Wysokie wynagrodzenia i nieelastyczność rynku pracy ograniczają popyt na pracę sprzyjając większym dostosowaniom ilościowym w czasie dekonunktury.

Rysunek 3 prezentuje reakcję zatrudnienia na zmiany dynamiki PKB. Wykreślono na nim – dla danych rocznych – współczynnik absorpcji siły roboczej przez wzrost gospodarczy. Współczynnik ten wyznacza iloraz dynamiki zatrudnienia i PKB, bez uwzględnienia opóźnień. Informuje on o ile procent zmieni się zatrudnienie, jeśli dynamika PKB zmieni się o jeden procent. Przykładowo, w 1993 r. wzrostowi gospodarczemu o 1% towarzyszył spadek zatrudnienia o –0,5%, natomiast w roku 2009 wzrostowi PKB o 1% towarzyszył wzrost zatrudnienia o 0,3%. Swego rodzaju zapaść miała miejsce na przełomie wieków, kiedy to wzrostowi gospodarczemu o 1% towarzyszył spadek zatrudnienia o –2%.

Z rysunku 3 wynika, po pierwsze, że w czasie transformacji systemowej zatrudnienie było wrażliwe na dynamikę PKB. W okresach spowolnień gospodarczych, na przełomie wieków i pod koniec pierwszej dekady, wyraźnie słabnie absorpcja zatrudnienia przez wzrost gospodarczy, natomiast w okresach ożywienia, w połowie lat 90. oraz po wejściu do UE, absorpcja rośnie. Po drugie, ta wrażliwość zmieniała się w czasie. Wskazuje na to fakt, że spowolnieniu na przełomie wieków towarzyszył silny spadek zatrudnienia, natomiast spowolnieniu pod koniec pierwszej dekady towarzyszył jedynie wolniejszy wzrost zatrudnienia. Pojawia się w związku z tym pytanie: co zdecydowało o zmieniającym się charakterze tej relacji? Czy rozwiązania instytucjonalne podnoszące koszty pracy i ograniczające elastyczność rynku pracy? Czy może inne czynniki jak zmiany w strukturze gospodarki?

Rysunek 3
Wskaźnik absorpcji



Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Kwartalnych informacji o rynku pracy* – różne lata i *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010*, GUS, 2011, oraz *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, www.stat.gov.pl

Popyt na pracę a uwarunkowania instytucjonalne

Wiele czynników instytucjonalnych wpływa na funkcjonowanie rynku pracy (prawna ochrona zatrudnienia, opodatkowanie pracy, system zasiłków dla bezrobotnych, uprawnienia związków zawodowych, sposób negocjowania płac). Celem tej części artykułu jest analiza dwóch, szczególnie ważnych dla popytu na pracę – prawnej ochrony zatrudnienia i klina podatkowego, które wpływają na elastyczność rynku pracy i koszty pracy. Nie oznacza to, że inne uwarunkowania są nieważne, ale ich znaczenie (np. ze względu na niski stopień uzwiązkowania pracowników i rozproszenie organizacji związkowych) wydaje się mniejsze.

Prawna ochrona zatrudnienia

Ważną determinantą elastyczności rynku pracy jest prawna ochrona zatrudnienia (ang. *Employment Protection Legislation* – EPL), czyli zbiór norm i procedur określających warunki przyjmowania i zwalniania pracowników (np. czas wypowiedzenia, wysokość odprawy czy sankcje za nieuzasadnione zwolnienie). Im bowiem większe są np. ograniczenia w zwalnianiu pracowników, tym mniejsza jest swoboda pracodawców w kształtowaniu zatrudnienia i elastyczność rynku pracy. Powszechnie stosowaną miarą prawnej ochrony zatrudnienia jest indeks EPL, uznawany również za miarę stopnia regulacji rynku pracy przez państwo i jego elastyczności. Indeks EPL jest obliczany przez OECD i przyjmuje wartości od 0 do 6, im większa jest jego wartość, tym większa regulacja rynku pracy przez państwo. Ogólny indeks EPL składa się z trzech częściowych indeksów:

- ochrony zatrudnienia dla umów na czas nieokreślony (ang. *regular employment*),
- ochrony zatrudnienia na umowy czasowe (ang. *temporary employment*),
- ochrony pracowników przy zwolnieniach grupowych (ang. *collective dismissals*)³.

Nie ulega wątpliwości zasadność prawnej ochrony zatrudnienia, najemni pracownicy są bowiem słabszą stroną na rynku pracy. Tym niemniej zwiększa ona i różnicuje koszty pracy, co zakłóca funkcjonowanie rynku pracy i wywołuje niepożądane efekty. Restrykcyjne regulacje prawne (np. gwarantujące wysokie odprawy wypłacane zwalnianym pracownikom) zwiększają koszty działania przedsiębiorstwa, co powoduje kilka skutków: zmniejsza wahania w zatrud-

³ Obecnie funkcjonują trzy wersje ogólnego indeksu EPL, które różnią się metodologią liczenia i ilością składowych. Pierwsza wersja (zawierająca dane od 1985 r.) jest średnią z indeksów ochrony pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony i na umowy czasowe. Druga wersja (zawierająca dane od 1998) jest średnią ważoną dla trzech indeksów. Indeks dla umów na czas nieokreślony ma wagę 5/12, indeks dla umów czasowych ma wagę 5/12, a indeks dla zwolnień zbiorowych ma wagę 2/12. Wersja trzecia (opublikowana po raz pierwszy w 2008 r.) jest liczona tak samo jak druga wersja, z tym iż uwzględnia jeszcze trzy dodatkowe składniki częściowe (por. *Calculating Summary Indicators of Employment Protection Strictness*, www.oecd.org/dataoecd).

nieniu i bezrobociu w czasie cyklu koniunkturalnego (ze względu na koszty związane ze zwalnianiem i zatrudnianiem), ogranicza przepływy między pracującymi i bezrobotnymi, ogranicza tworzenie i destrukcję miejsc pracy (ang. *job realocating*), wydłuża czas poszukiwania pracy i prowadzi do długotrwałego bezrobocia.

Nie jest natomiast jasne, jaki wpływ wywiera restrykcyjność ochrony zatrudnienia na jego wielkość. Ten wpływ ma charakter warunkowy. Zależy od tego, czy większe są odpływy do bezrobocia, czy większe napływy do stanu zatrudnienia oraz od elastyczności płac, jeśli są one elastyczne, wówczas można obniżyć koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa w czasie trwania dekonunktury i utrzymać zatrudnienie [Skedinger, 2011].

Na ogół poszczególne grupy pracownicze są objęte w różnym stopniu ochroną, co różnicuje koszt ich zwolnienia i wpływa tym samym na strukturę zatrudnienia (i bezrobocia). Zazwyczaj słabiej są chronieni pracownicy na umowy czasowe niż stałe. Może to prowadzić do wzrostu zatrudnienia pracowników czasowych w okresie dobrej koniunktury i ich zwalniania podczas dekonunktury [Skedinger, 2011].

Polski wskaźnik prawnej ochrony zatrudnienia jest na średnim, jak na warunki europejskie, poziomie, ale wykazuje tendencję wzrostową. W latach 1998-2008 indeks EPL(wersja 2) zwiększył się z 1,86 do 2,19. Dla porównania w 2008 r. średni indeks EPL(2) dla uwzględnionych w badaniu krajów UE wynosił 2,26. Polski wskaźnik był wyższy niż w innych krajach naszego regionu, takich jak: Słowacja (1,82), Węgry (1,85), Czechy (1,99). Ale był niższy niż w wielu innych krajach unijnych, takich jak: Grecja (2,81), Francja (2,89) czy Hiszpania (3,01)⁴. Z tego porównania płynie wniosek, iż mimo pewnego wzrostu, prawna ochrona zatrudnienia była w Polsce na przeciętnym poziomie i trudno za jej pomocą wyjaśnić, dlaczego na przełomie wieków polskie bezrobocie było jednym z najwyższych w Europie, a później zaczęło spadać.

Ale przy interpretacji indeksu EPL trzeba pamiętać, po pierwsze, że jego wysokość zależy od wartości składników częściowych. Zatem zmiany w zakresie prawnej ochrony zatrudnienia trzeba oceniać nie tylko na podstawie ogólnego indeksu, ale i indeksów częściowych. Po drugie, nie wszyscy pracownicy są w równym stopniu objęci prawną ochroną zatrudnienia. Niekiedy wyłączone są z niej niektóre grupy społeczno-zawodowe lub regiony. Może to oznaczać, iż w jakimś kraju jest wysoki wskaźnik EPL, ale obejmuje on relatywnie niewielką grupę pracowników. Po trzecie, ważna jest nie tylko wysokość wskaźnika EPL, ale i egzekwowanie prawa pracy w praktyce, może się bowiem okazać, iż prawo pracy jest restrykcyjne, lecz nie jest egzekwowane⁵.

⁴ Por. OECD, *Employment protection annual time series data 1985-2008*, <http://www.oecd.org/>

⁵ Z danych OECD wynika np., iż w grupie krajów Europy południowej jest silna ochrona zatrudnienia. Ale w tych krajach jej zasięg jest dość ograniczony. Ponieważ występuje tam relatywnie duży sektor nieformalny, duża część osób pracuje na umowy czasowe (np. w Hiszpanii), część osób pracuje w mikroprzedsiębiorstwach (np. Włochy), gdzie obowiązują mniej restrykcyjne przepisy prawa pracy.

Tablica 2
Dekompozycja polskiego indeksu EPL (wersja 2)

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EPL (2)	1,86	1,86	1,86	1,86	1,65	2,07	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19
Umowy na czas nieokreślony	2,06	2,06	2,06	2,06	2,06	2,06	2,06	2,06	2,06	2,06	2,06
utrudnienia proceduralne	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
wypowiedzenia i odprawy	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43
problemy ze zwolnieniem	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Umowy czasowe	0,75	0,75	0,75	0,75	0,25	1,25	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
na czas określony	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
praca tymczasowa	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
Zwolnienia grupowe	4,13	4,13	4,13	4,13	4,13	4,13	3,63	3,63	3,63	3,63	3,63

Źródło: OECD, *Employment protection annual time series data 1985-2008*, <http://www.oecd.org/>

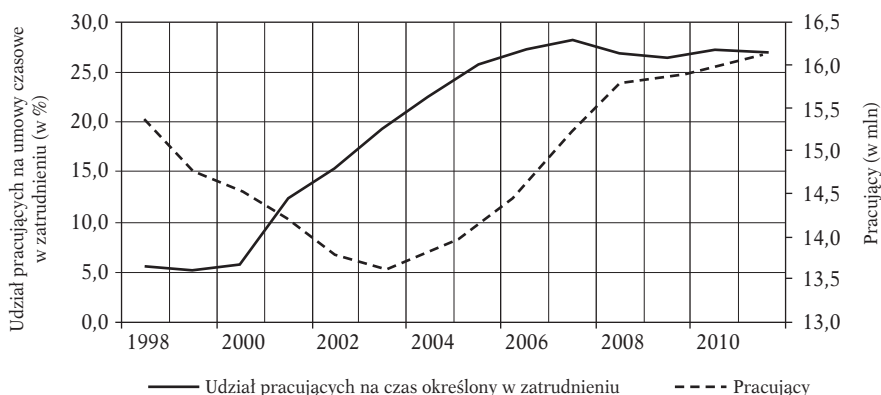
Dekompozycja polskiego indeksu EPL(2) na składowe w latach 1998-2008 (zob. tablica 2) prowadzi do dwóch istotnych wniosków: Pierwszy, prawna ochrona zatrudnienia zastrzyła się w wyniku zwiększenia restrykcyjności przepisów dotyczących umów tymczasowych (z 0,5 na 2,5), co zwiększyło również indeks umów czasowych (z 0,75 na 1,75). Aczkolwiek na przełomie wieków miało miejsce przejściowe złagodzenie prawnej ochrony zatrudnienia umów na czas określony (z 1,0 do 0). Stabilny był stopień ochrony prawnej zatrudnienia pracowników na umowy stałe (2,06), zmniejszyły się obostrzenia przy zwolnieniach grupowych (z 4,13 do 3,63)⁶. Drugi wniosek, prawna ochrona zatrudnienia w Polsce jest zróżnicowana – silniej są chronieni pracownicy na umowy na czas nieokreślony (2,06) niż na umowy czasowe (1,75). Polski rynek pracy jest zatem podzielony na dwa segmenty – lepiej chronionych pracowników etatowych i słabiej chronionych pracowników czasowych.

Ponieważ umowy czasowe są korzystne dla pracodawców (możliwość szybkiego dostosowania liczby etatów do potrzeb firmy i obniżki kosztów pracy) w ciągu dekady znacząco wzrosła liczebność pracowników najemnych zatrudnionych na ich podstawie, *de facto* oznacza to większą (mimo wzrostu indeksu EPL) elastyczność oraz dualizację rynku pracy. Na przełomie wieków tego typu

⁶ Zaostrzenie przepisów regulujących pracę tymczasową miało chronić innych pracowników przed zastępowaniem ich pracownikami tymczasowymi. Dlatego też określono w jakich warunkach można zatrudniać pracowników tymczasowych (prace sezonowe, okresowe, zastępstwa, w sytuacjach gdy jest to niezbędne dla realizacji zadań przedsiębiorstwa), wprowadzono zasadę, iż w ciągu trzech lat praca tymczasowa na rzecz jednego pracodawcy nie może przekroczyć 12 miesięcy, wprowadzono również ograniczenie, iż przedsiębiorstwo, które dokonało zwolnień grupowych nie może zatrudniać pracowników tymczasowych przez pół roku. Przejściowe złagodzenie regulacji dotyczący umów czasowy na przełomie wieków wynikało z faktu, iż w latach 2002-2004 nie obowiązywał przepis, iż po dwóch umowach na czas określony, trzecia przekształcała się w umowę na czas nieokreślony, pod warunkiem, że kolejne umowy podpisywano w odstępach nie większych niż miesiąc. Natomiast do złagodzenia zasad zwolnień grupowych przyczyniło się skrócenie okresu negocjacji z przedstawicielami pracowników [Kryńska, 2007, s. 2-4].

pracownicy stanowili około 5-6% ogółu pracujących, natomiast pod koniec dekady ich udział przekraczał już 25% (zob. rysunek 4). W rezultacie Polska stała się krajem o największym odsetku pracujących na czas określony wśród krajów unijnych. W 2011 r. odsetek ten w Polsce wynosił 26,9% i był prawie dwa razy większy niż średnia dla UE (27) 14,1%⁷.

Rysunek 4
Pracujący i pracujący na czas określony



Źródło: obliczenia własne na podstawie *Kwartalnych informacji o rynku pracy* – różne lata

Wydaje się, że upowszechnienie się tej formy zatrudnienia i większa elastyczność rynku pracy korzystnie wpływały na popyt na pracę. W czasie dekonunktury w okresie przedakcesyjnym 2001-2004, kiedy spadała liczba pracujących i było wysokie bezrobocie, rosnący odsetek pracujących na umowy czasowe ograniczał negatywne tendencje. Natomiast w czasie dobrej koniunktury w okresie poakcesyjnym 2005-2007 szybko rosnący odsetek pracujących na umowy na czas określony dynamizował wzrost zatrudnienia ogółem.

Niemniej jednak ocena tego zjawiska jest niejednoznaczna. Ponieważ pojawiły się również istotne koszty. Znacząca grupa pracowników wykonuje pracę „drugiej kategorii” bez poczucia stabilizacji zawodowej, jest gorzej opłacana niż pracownicy etatowi, zagrożona ubóstwem, ma utrudniony dostęp do kredytów hipotecznych, w przyszłości będzie otrzymywać niskie emerytury (por. [Kiersztyn, Dzierzgowski, 2012], [Kiersztyn, 2012]). W przypadku umów „śmieciowych” pozbawiona jest również wielu uprawnień pracowniczych przysługujących etatowym pracownikom, takich jak: urlop wypoczynkowy, macierzyński, wychowawczy czy normowany czas pracy.

Klin podatkowy

Innym czynnikiem kształtującym wielkość zatrudnienia (i bezrobocia) jest klin podatkowy (ang. *tax wedge*). Powszechnie jest on wyrażany (w procentach)

⁷ Por. Eurostat. Tabela: *Employees with a contract of limited duration (annual average)* (z 29.05. 2012).

jako różnica między kosztem pracy a wynagrodzeniem netto odniesiona do całkowitego kosztu pracy. Teoria jednoznacznie wskazuje (por. [Góra et al., 2006, s. 7-8], [Polarczyk, 2007]), iż klin podatkowy zakłóca równowagę na rynku pracy, zwiększa cenę pracy dla pracodawców i zmniejsza wynagrodzenia dla pracowników. Ogranicza to popyt na pracę i podaż pracy, zwiększa bezrobocie i szarą strefę. Przy czym znaczenie klina jest zróżnicowane dla poszczególnych grup pracowniczych. Szczególnie wrażliwi na jego oddziaływanie są pracownicy niewykwalifikowani (o wysokiej elastyczności podaży).

Tablica 3
Klin podatkowy w wybranych krajach UE (w%)

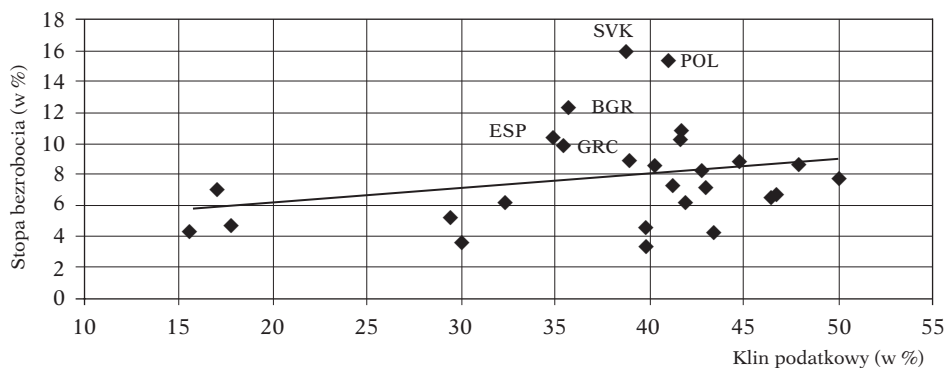
Kraj/rok	1997	2000	2005	2008
UE-27	40,0	41,0	40,4	39,9
Belgia	49,5	51,3	49,3	49,8
Niemcy	47,7	48,6	48,2	46,6
Francja	41,6	47,4	41,4	45,4
Polska	42,9	42,0	42,2	33,4
Czechy	41,5	41,4	42,0	40,1
Węgry	47,8	51,4	43,1	46,7
Słowacja	40,5	40,6	35,2	36,0
Wielka Brytania	28,4	29,1	30,5	29,7
Irlandia	24,9	18,1	16,8	20,2
Malta	12,1	16,6	17,9	17,9

Źródło: [Rosiek, Zyguła, 2011, tabela 6, s. 105]

Wysokość klina podatkowego jest zróżnicowana w skali międzynarodowej (zob. tablica 3). W Unii Europejskiej jest on szczególnie wysoki (sięga 50%) w krajach, gdzie jest szczodry system zabezpieczeń społecznych (jak np. Belgia), niski (rzędu 20-30%) jest zaś w krajach o mało rozbudowanych systemach świadczeń społecznych (jak Wielka Brytania czy Irlandia). W Polsce w ciągu ostatniej dekady klin podatkowy utrzymywał się na poziomie 41-43%, spadł dopiero pod koniec dekady, głównie w wyniku reformy 2007-2008 obniżającej składki rentowe płacone przez pracowników i pracodawców⁸. W porównaniu do innych krajów polski klin podatkowy, był nieco wyższy do średniej unijnej (1-2 pkt proc.). Jeśli chodzi o gospodarki naszego regionu to polski klin podatkowy był na poziomie zbliżonym od czeskiego (40-42%) i niższy od węgierskiego (43-51%). Można zatem powiedzieć, iż jak na warunki europejskie polski klin podatkowy jest na umiarkowanym poziomie.

⁸ Szerzej o skutkach tej reformy dla wielkości klina podatkowego piszą Morawski i Myck [2008].

Dotychczasowe badania potwierdzają, że w Polsce klin podatkowy ogranicza popyt na pracę (i zwiększa bezrobocie) i jego znaczenie jest większe dla pracowników niewykwalifikowanych niż wykwalifikowanych (aczkolwiek mają one charakter porównawczy, brakuje analiz poszukujących związków między zmianami w wielkości opodatkowania pracy i zatrudnienia czy bezrobocia). I tak, z badań Góry [2004] wynika, że kraje europejskie, które w latach 1996-2002 ograniczyły wielkość klina podatkowego, obniżyły jednocześnie bezrobocie. Natomiast kraje, które zwiększyły jego wielkość (w tym Polska) odczuły wzrost bezrobocia. Z kolei Góra et al. [2006] zbadali wpływ klina podatkowego na zatrudnienie w krajach OECD i w Polsce. Badania te dowodzą, że w krajach OECD klin podatkowy silniej wpływa na stopę zatrudnienia pracowników niewykwalifikowanych niż wykwalifikowanych oraz że silniej wpływa na tempo wzrostu zatrudnienia w nowych krajach członkowskich UE (w tym w Polsce) niż pozostałych krajach OECD. Ponadto, w Polsce zatrudnienie pracowników niewykwalifikowanych jest bardziej wrażliwe na oddziaływanie klina podatkowego niż pracowników wykwalifikowanych. Z kolei analiza Polarczyka [2007] pokazuje, że wśród krajów OECD występuje zależność między wielkością klina podatkowego i bezrobociem, im większy jest klin, tym większe jest bezrobocie. Ale bezrobocie w Polsce jest wyższe niż mogłoby to wynikać z wielkości klina, co wskazuje, iż istotnie wpływają na nie również inne czynniki.

Rysunek 5**Zależność między klinem podatkowym i stopą bezrobocia w UE-27 (1999-2008)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Eurostat yearbook 2011*, s. 246 i [Rosiek, Zyguła, 2011, tabela 6, s. 105]

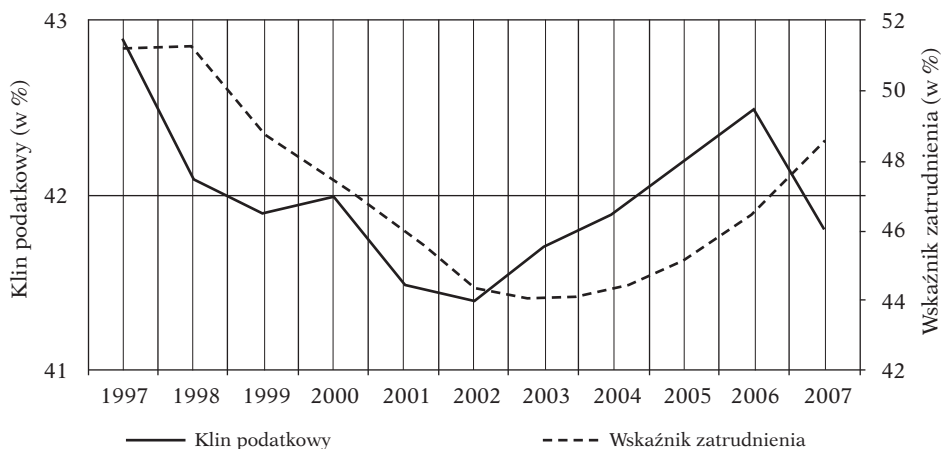
Zbieżne z tymi wynikami są wnioski wynikające z rysunku 5 prezentującego zależność między średnią wartością klina podatkowego a średnią wartością stopy bezrobocia w krajach UE(27) w latach 1999-2008. Z wykresu wynika, po pierwsze, iż występuje oczekiwana zależność (choć dość słaba) między wielkością klina podatkowego i wysokością bezrobocia; im wyższe opodatkowanie pracy tym większe bezrobocie. Po drugie, oprócz klina podatkowego na bezrobocie wpływają również inne czynniki. W przypadku Polski (i Słowacji)

przeciętna stopa bezrobocia sięgała 16%, była znacznie wyższa niż mogłoby to wynikać z wielkości klina (leżała znacznie wyżej od linii trendu). Są również kraje, jak Bułgaria, Hiszpania czy Grecja, gdzie opodatkowanie pracy jest relatywnie niskie (klin podatkowy wynosił około 35%) zaś w ciągu ostatniej dekady bezrobocie utrzymywało się na wyższym od średniej europejskiej (choć nie tak wysokim jak polskie).

Dla popytu na pracę znaczenie ma wielkość klina i jego zróżnicowanie w przekroju społeczno-zawodowym. W ciągu ostatnich 15 lat zmiany w polskim klinie podatkowym były relatywnie niewielkie. Najpierw klin obniżył się z 42,9% w 1997 r. do 41,4% w 2002 r., po czym ponownie wzrósł do 42,5% w 2006 r. i znów zaczął spadać w następstwie reformy 2007-2008 obniżającej składkę rentową (por. [Rosiek, Zyguła, 2011, tabela 6, s. 105]). Co jest ważne klin podatkowy w Polsce jest mało zróżnicowany, najmniej zarabiający, w tym niewykwalifikowani, są prawie tak samo obciążeni, jak najlepiej zarabiający (por. Nadolny, 2009, s. 13). Jest to niekorzystne dla popytu na pracę osób niewykwalifikowanych, szczególnie wrażliwego na wysokość kosztów pracy. Grupa ta jest dość liczna, aczkolwiek kurczy się. W latach 2002-2011 liczba aktywnych zawodowo z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym⁹ zmniejszyła się z 2,25 mln do 1,41 mln osób, a w ujęciu względnym z 13,3% do 7,9% aktywnych zawodowo.

Rysunek 6

Klin podatkowy i wskaźnik zatrudnienia w Polsce



Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Rosiek, Zyguła, 2011, tabela 6, s. 105] i *Kwartalnych informacji o rynku pracy* – różne lata

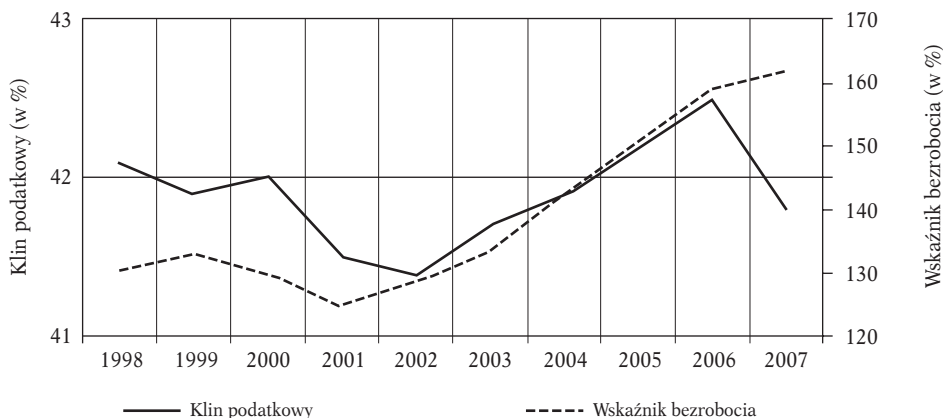
⁹ W celu wyodrębnienia grupy pracowników niewykwalifikowanych stosuje się takie kryteria jak: zajmowane stanowisko (np. robotnicze, nierobotnicze), długość stażu pracy, wykształcenie. Na potrzeby niniejszego opracowania do kategorii pracowników niewykwalifikowanych zaliczono osoby z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym (a dokładniej do 2002 r. osoby co najwyżej z 8-letnim wykształceniem podstawowym, a od 2002 r. z co najwyżej 9-letnim wykształceniem gimnazjalnym). Zmiana ta jest skutkiem reformy polskiego szkolnictwa w 1999 roku.

Rysunek 6 prezentuje zmiany w klinie podatkowym i wskaźniku zatrudnienia. Wynika z niego, że w okresie 1997-2007 miały one charakter jednokierunkowy. W latach, kiedy malało zatrudnienie, malał również klin, zaś w latach kiedy rosło zatrudnienie rósł także klin. Najniższy klin odnotowano na przełomie wieków, kiedy spadł popyt na pracę i silnie wzrosło bezrobocie. W myśl teorii powinny występować odwrotne zależności. To sugeruje, że trudna sytuacja na rynku pracy wymuszała pewne działania na rzecz obniżenia klina, a gdy ulegała poprawie, ponownie rosły obciążenia pozapłacowe.

Natomiast rysunek 7 pokazuje zależność zgodną z przewidywaniami teorii i wynikami wcześniej przytaczanych badań. W latach 1998-2007, w czasie kiedy klin zmniejszał się, poprawiało się względne położenie pracowników niewykwalifikowanych, tzn. zmniejszała się relacja stopy bezrobocia pracowników o najniższym wykształceniu do ogólnej stopy bezrobocia. Natomiast w okresie, kiedy klin podatkowy rósł, wówczas względne położenie tej grupy pogarszało się. Trudno uznać tę zbieżność za przypadkową, wskazuje ona, iż wysokość klina wpływała na położenie tej grupy pracowników. Aczkolwiek klin nie jest jedyną przyczyną trudnej sytuacji pracowników o najniższych kwalifikacjach na rynku pracy; prowadzi do tego również postęp technologiczny i import wyrobów pracochłonnych z krajów rozwijających się.

Rysunek 7

Klin podatkowy i bezrobocie wśród osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym w Polsce*



Uwaga: * Wskaźnikiem bezrobocia jest stosunek stopy bezrobocia osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym do ogólnej stopy bezrobocia.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Rosiek, Zyguła, 2011, tabela 6, s. 105] i *Kwartalnych informacji o rynku pracy* – różne lata

Podsumujmy rozważania o czynnikach instytucjonalnych. Trudno uznać prawną ochronę zatrudnienia i klin podatkowy za przyczynę spadku popytu na pracę na przełomie wieków. W tym czasie zarówno prawna ochrona zatrudnienia, jak i klin podatkowy były na niskim poziomie, w porównaniu do innych krajów i innych lat. Bliższa analiza wskazuje, że czynniki te wpływały na

popyt na pracę w kolejnych latach. Słaba prawna ochrona zatrudnionych na umowy czasowe przyczyniła się do wzrostu zatrudnienia tej grupy, co najprawdopodobniej zdynamizowało popyt na pracę i w ten sposób przyczyniło się do ograniczenia bezrobocia. Natomiast podwyżka klina podatkowego zwiększyła bezrobocie wśród pracowników o najniższych kwalifikacjach i w ten sposób hamowała spadek ogólnego poziomu bezrobocia.

Pracujący a zmiany strukturalne i wydajność pracy

Zmiany w strukturze produkcji i zatrudnienia są czymś naturalnym dla gospodarki, wywołują je otwarcie gospodarki, zmiany w strukturze popytu czy zróżnicowane tempo wzrostu wydajności pracy poszczególnych gałęzi. W długim okresie są korzystne dla gospodarki, ponieważ prowadzą do lepszej realokacji zasobów i poprawy efektywności gospodarowania. W krótkim okresie natomiast wiążą się z nimi koszty, ponieważ kurczące się gałęzie zwalniają pracowników, którzy potrzebują czasu na znalezienie nowego zatrudnienia, co może być trudne, jeśli w danym regionie nie powstają nowe miejsca pracy albo jeśli nie posiadają kwalifikacji poszukiwanych w gałęziach rozwijających się. Tak więc zmiany strukturalne mogą być przyczyną niższego zatrudnienia i wyższego bezrobocia.

W czasie transformacji systemowej zatrudnienie w Polsce spadało dwa razy. Pierwszy raz na początku lat 90., drugi – na przełomie wieków. W obu tych okresach polska gospodarka przechodziła głębokie przeobrażenia strukturalne wiążące się z redukcją zatrudnienia i poprawą wydajności pracy. W latach 1990-1991 w wyniku tzw. recesji transformacyjnej gwałtownie spadła produkcja i zatrudnienie, przy czym spadek zatrudnienia był słabszy niż produkcji, co oznaczało zwiększenie przerostów zatrudnienia odziedziczonych po gospodarce centralnie planowanej. W latach 1992-1993 produkcja rosła, ale zatrudnienia nadal spadało. Przyczyną tego była likwidacja powstałych i odziedziczonych przerostów zatrudnienia oraz zmiany systemowe (wprowadzanie rynkowych reguł gry i prywatyzacja sektora publicznego), które prowadziły do racjonalizacji zatrudnienia, kurczenia się sektora państwowego i stopniowego wzrostu sektora prywatnego, który nie był w stanie absorbować zwalnianej nadwyżki siły roboczej [Socha, Sztanderska, 2000, s. 67-92].

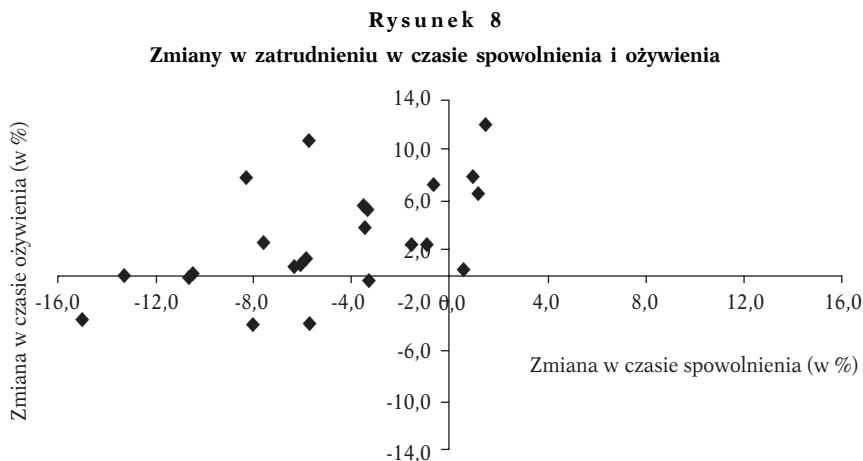
Po raz drugi zatrudnienie spadło w czasie spowolnienia gospodarczego, które zapoczątkował kryzys rosyjski (1998) i które *de facto* zakończyło się przed wejściem do UE (2004). Przypomnijmy, na przełomie wieków wzrostowi gospodarczemu o 1% towarzyszył spadek zatrudnienia o 2%. Czynniki koniunkturalne na ogół powodują, iż spadek zatrudnienia jest mniejszy niż spadek produkcji ze względu na koszty związane ze zwalnianiem i ponownym zatrudnianiem pracowników. Ta sytuacja wskazuje, iż w tym czasie również miały miejsce zmiany strukturalne wzmacniające skutki dekonunktury.

Oddziaływanie czynników koniunkturalnych i strukturalnych przeanalizujemy na przykładzie przemysłu przetwórczego, w którym redukcja miejsc pracy była znacznie silniejsza niż w innych sektorach gospodarki. W latach 1998-2002

w przemyśle przetwórczym średnie tempo wzrostu produkcji wyniosło 3,7%, wydajności pracy 8,5% a zatrudnienia –5,1%¹⁰. W rezultacie zatrudnienie w tym sektorze spadło z 3,1 mln osób do 2,44 mln osób, a jego udział w zatrudnieniu ogółem z 19,5% do 16,4%.

W celu identyfikacji zmian cyklicznych i strukturalnych przyjęto za Groshen i Potterem [2003], iż te pierwsze są przejściowe, a te drugie – trwałe. W przypadku zmian cyklicznych, zatrudnienie spada w okresie gorszej koniunktury i rośnie w okresie lepszej koniunktury. Natomiast w przypadku zmian strukturalnych, trwale likwiduje się miejsca pracy, pracownicy muszą się przekwalifikować i szukać zatrudnienia w innych gałęziach, ponieważ produkcja kurczy się albo są wprowadzane nowe technologie. Innymi słowy: jeśli w jakiejś gałęzi po spadku (wzroście) zatrudnienia w okresie spowolnienia następuje szybkie odwrócenie tendencji i zatrudnienie rośnie (maleje) wówczas takie zmiany są traktowane jako cykliczne. Jeśli natomiast spadek (wzrost) zatrudnienia trwa po okresie spowolnienia gospodarczego wówczas jego podłoże ma charakter strukturalny.

Wykorzystano tę metodę do identyfikacji zmian strukturalnych i cyklicznych w przemyśle przetwórczym podczas spowolnienia gospodarczego na przełomie wieków. Rysunek 8 prezentuje korelację między średniorocznymi dynamikami zatrudnienia w poszczególnych gałęziach przemysłu przetwórczego w czasie, kiedy spadała dynamika produkcji (1998-2002) oraz w czasie, kiedy wykazywała tendencję wzrostową (2003-2007)¹¹. Na osi odciętych są zaznaczone dynamiki zatrudnienia w czasie spowolnienia, na osi rzędnych – w czasie ożywienia. Położenie poszczególnych gałęzi (punktów) na rysunku wskazuje, jaki charakter miały zmiany w zatrudnieniu, czy były cykliczne czy strukturalne.



Uwaga: pracujący na koniec okresu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Roczniki statystyczne GUS* – różne lata

¹⁰ W tym miejscu rozumiane jako pracujący na koniec okresu.

¹¹ Zdecydowano się zamknąć analizę na roku 2007 poprzedzającym światowy kryzys finansowy.

W ćwiartce północno-zachodniej są gałęzie zachowujące się procyklicznie, czyli doświadczające spadku zatrudnienia w czasie spowolnienia i wzrostu w czasie ożywienia. Przykładowo, w branży samochodowej w latach 1998-2002 zatrudnienie spadało średniorocznie o 5,7%, zaś latach 2003-2007 rosło w tempie 10,8%. Takim cechami charakteryzowała się większość gałęzi (14 z 23) wchodzących w skład przemysłu przetwórczego. Ale co jest ważne w prawie połowie z nich przyrosty zatrudnienia były znacznie mniejsze niż jego spadki (punkty są bardziej przesunięte na zachód niż na północ), co oznacza, iż nie odbudowywano poprzedniego stanu zatrudnienia. Skrajnym przypadkiem (najbardziej wysuniętym w lewą stronę) jest produkcja metali, w której najpierw zatrudnienie spadało średniorocznie w tempie 13,3%, zaś potem rosło w tempie 0,1%. Świadczy to, iż w tych gałęziach część miejsc pracy również zredukowano ze względów strukturalnych.

Kolejna ćwiartka, północno-wschodnia, zawiera gałęzie, które zwiększały swoje zatrudnienie zarówno w czasie złej, jak i dobrej koniunktury. Do tej grupy należały: wyroby z gumy, maszyny biurowe i komputery, instrumenty medyczne, zagospodarowanie odpadów. Przykładowo, w gałęzi wytwarzającej wyroby z gumy w okresie gorszej koniunktury zatrudnienie rosło średniorocznie o 1,1%, zaś w okresie dobrej koniunktury średniorocznie o 6,5%. Są to gałęzie, w których tworzenie miejsc pracy miało charakter strukturalny, ale co jest ważne, zatrudnionych w nich jest niewielu pracowników (wyjawszy wyroby z gumy), co oznacza, iż mają one niewielki wpływ na ogólny bilans zatrudnienia. Nie było gałęzi w ćwiartce południowo-wschodniej, w których zatrudnienie zmieniałoby się antycyklicznie, tzn. rosło w czasie spowolnienia i malało w czasie ożywienia.

Ostatnią grupę stanowią gałęzie, znajdujące się w ćwiartce południowo-zachodniej, w których spadek zatrudnienia ma charakter strukturalny, bo wystąpił zarówno w czasie złej, jak i dobrej koniunktury. Jest ich pięć, lecz co jest ważne dla bilansu zatrudnienia, są wśród nich gałęzie o dużym udziale w zatrudnieniu, jak przemysł odzieżowy i spożywczy. W przypadku tego pierwszego w okresie gorszej koniunktury zatrudnienie spadało średniorocznie o 8%, zaś w okresie jej poprawy o 3,9%, w przypadku tego drugiego odpowiednio 3,3% i 0,3%.

Tablica 4
Zmiany w liczbie pracujących 2002 r. w stosunku do 1998 r.

Gałęzie/Rok	W tys.	W %
Ogółem	-659,3	100
w tym:		
procykliczne	-376,0	57,0
rosnące w wyniku zmian strukturalnych	1,2	-0,2
antycykliczne	.	.
malejące w wyniku zmian strukturalnych	-284,5	43,2

Uwaga: pracujący na koniec roku.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Roczniki statystyczne GUS* – różne lata

Orientacyjny pogląd o skali wpływu zjawisk cyklicznych i strukturalnych na wielkość zatrudnienia pozwalają sobie wyrobić dane w tablicy 4. Wynika z nich, że w latach 1998-2002 zlikwidowano prawie 660 tys. stanowisk pracy w przemyśle przetwórczym, z czego 57% przypada na gałęzie „procykliczne” a 43% na gałęzie „strukturalne”. Jest to oczywiście szacunek przybliżony, m.in. dlatego że jak pokazały wcześniejsze rozważania w grupie gałęzi „procyklicznych” również zachodziły dostosowania strukturalne. Niemniej wskazuje on na znaczący wpływ tego typu dostosowań na popyt na pracę w tym czasie.

Ważną przyczyną restrukturyzacji było otwieranie gospodarki i integracja z UE. Od połowy lat 90. postępowała stopniowa liberalizacja polskiego handlu zagranicznego, w związku z podpisaniem Układu Europejskiego, Umowy z krajami CEFTA i EFTA oraz umów wynegocjowanych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. W 2002 r. zakończono proces budowy strefy wolnego handlu wyrobami przemysłowymi z UE. Przejawem tej postępującej liberalizacji był spadek przeciętnych stawek celnych, efektywnej stopy protekcji¹² oraz rosnąca presja ze strony konkurencji zagranicznej. Szczególnej presji były poddane gałęzie wchodzące w skład przemysłu lekkiego, w tym produkcja odzieży, które musiały konkurować z rosnącym importem z krajów rozwijających się, głównie Chin. Oprócz tego, na przełomie wieków, w przeddzień akcesji, przedsiębiorstwa dokonywały restrukturyzacji starając się dostosować do konkurencji z Unii. Prowadziło to do redukcji zatrudnienia i wzrostu wydajności pracy.

Zmiany w podaży pracy

Z wcześniejszych rozważań wynika, że przez większość minionego dwudziestolecia podaż pracy była czynnikiem łagodzącym sytuację na rynku pracy, jej negatywny wpływ zaczął się ujawniać dopiero pod koniec ostatniej dekady. Celem tej części artykułu jest analiza zmian w podaży pracy oraz czynników ją determinujących, takich jak: uwarunkowania demograficzne, rozwiązania instytucjonalne oraz migracje zarobkowe.

Procesy demograficzne a aktywność zawodowa

Podaż pracy (siła robocza)¹³ bywa dwojako definiowana. Po pierwsze, jako ludność aktywna zawodowo. Za aktywnych uznaje się pracujących i bezrobotnych, z tym że inaczej te kategorie definiują statystyki Urzędów Pracy a inaczej Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Po drugie, jako ludność w wieku produkcyjnym. W tym przypadku również występują różnice definicyjne. Według GUS są to kobiety w wieku 18-59 oraz mężczyźni w wieku 18-64, według BAEL ludność w wieku 15+.

¹² Według H. Wziętek-Kubiak [2003, s. 97] średnia stawka celna spadła z 10,15% w 1995 r. do 4,5% w 1998 r., a efektywna stopa protekcji z 13,54% w 1995 r. do 4,4% w 1998 roku.

¹³ Używa się jeszcze pojęcia zasoby ludzkie, ale jest on raczej stosowane na gruncie mikroekonomii oraz teorii organizacji i zarządzania i odnosi się do pracowników zatrudnionych w danej firmie.

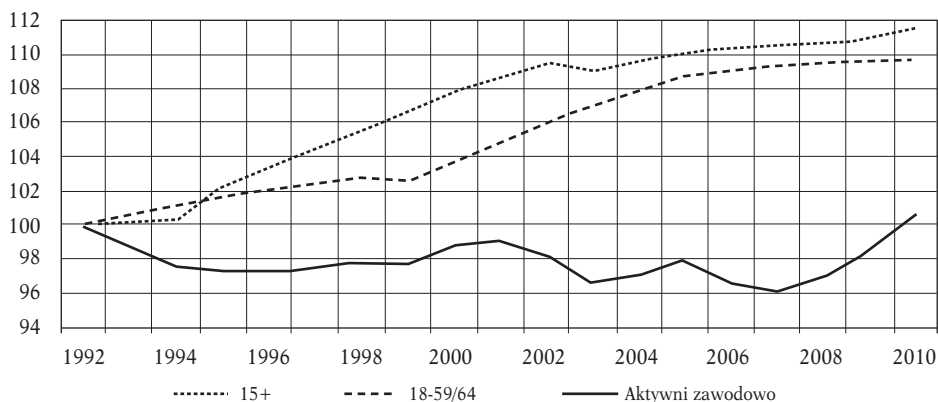
W niniejszym opracowaniu podaż pracy jest rozumiana jako ludność aktywna zawodowo, jej miernikiem jest liczebność aktywnych zawodowo oraz wskaźnik aktywności zawodowej informujący o procentowym udziale aktywnych zawodowo w ludności w wieku produkcyjnym. Wielkość tak zdefiniowanej podaży pracy determinują takie czynniki, jak: procesy demograficzne, migracje ludności i rozwiązania instytucjonalne kształtujące aktywności ekonomiczną ludności (skłonność do podejmowania pracy).

Przez większość minionego dwudziestolecia w Polsce występowała wyraźna rozbieżność między procesami demograficznymi a liczebnością aktywnych zawodowo (zob. rysunek 9). Znacząco powiększyła się populacja ludności w wieku produkcyjnym, lecz nie towarzyszył temu analogiczny wzrost liczebności aktywnych zawodowo; przez prawie 15 lata liczebność aktywnych zawodowo wykazywała trend spadkowy (z przejściowymi fluktuacjami), zaczęła rosnąć dopiero pod koniec ostatniej dekady.

W latach 1992-2010 w wyniku procesów demograficznych systematycznie rosła liczebność ludności w wieku 15+ i produkcyjnym (tj. kobiet w wieku 18-59 i mężczyzn 18-64). Populacja osób w wieku 15+ powiększyła się o 11,6%, natomiast ludności w wieku produkcyjnym o 9,6%. W wielkościach absolutnych oznacza to odpowiednio przyrosty o około 3,3 mln osób i 2,2 mln osób. Natomiast liczba aktywnych zawodowo w tym samym czasie utrzymywała się na poziomie niższym niż na początku lat 90. XX wieku. Trend spadkowy występował do 2007 r., po czym odwrócił się i dopiero w 2010 roku został nieznacznie przekroczony stan z 1992 r. (o 0,7% ujęciu względnym i około 120 tys. w ujęciu absolutnym). Aczkolwiek podczas trendu spadkowego występowały fluktuacje, na przemian były okresy spadków (1992-1995, 2002-2003) oraz wzrostów (1996-2001, 2004-2005).

Rysunek 9

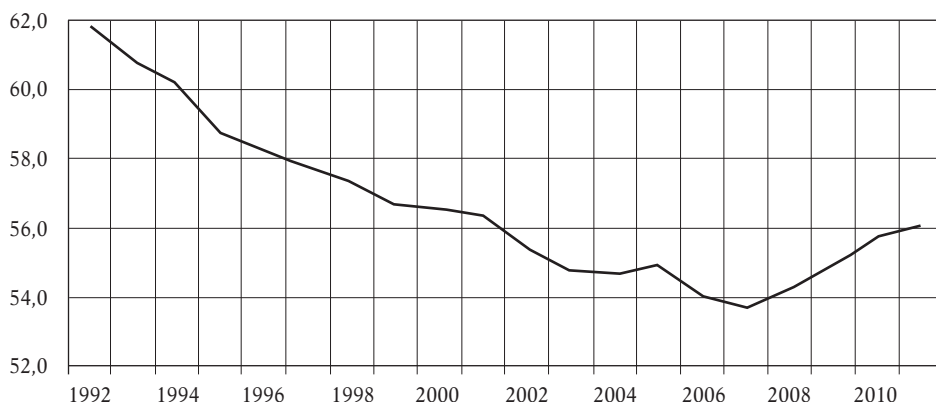
Dynamika ludności w wieku produkcyjnym i aktywnych zawodowo (1992 = 100)



Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Roczniki statystyczne GUS – różne lata*, *Kwartalne informacje o rynku pracy – różne lata*, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010*, GUS, Warszawa 2011

Na podobne zachowanie podaży pracy wskazuje wskaźnik aktywności zawodowej (wg BAEL), który wyznacza iloraz aktywnych zawodowo i ludności w wieku 15+ (zob. rysunek 10). Prawie przez cały okres transformacji systemowej jego wartość spadała. Z 62% w 1992 r. do 54% w 2008 roku. Po czym wzrosła do 56%, lecz nadal jest niższa około 6 pkt procentowych niż na początku lat 90. W rezultacie aktywność zawodowa w Polsce jest jedną z najniższych w Unii Europejskiej.

Rysunek 10
Wskaźnik aktywności zawodowej (w %)



Źródło: *Kwartalne informacje o rynku pracy – różne lata, Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010*, GUS, Warszawa 2011

Ta rozbieżność między procesami demograficznymi a podażą pracy wskazuje, że ważną rolę w kształtowaniu podaży pracy odegrały inne czynniki, takie jak: rozwiązania instytucjonalne wpływające na skłonność do podejmowania pracy czy migracje zarobkowe ludności.

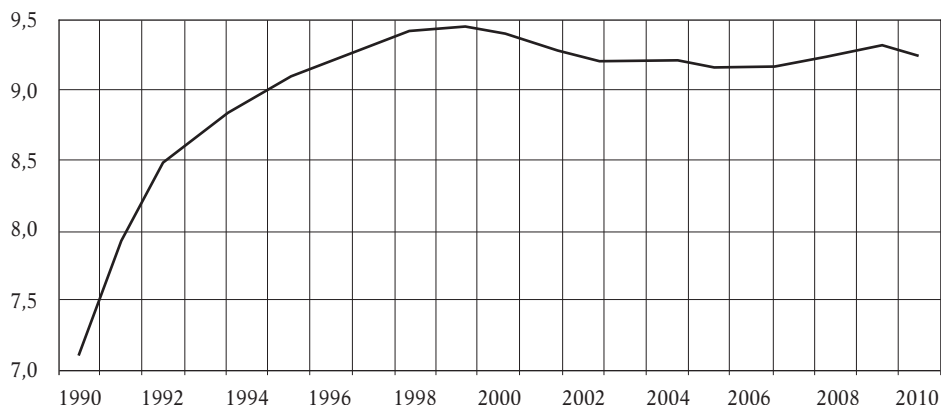
Wcześniejsza dezaktywizacja zawodowa

W ciągu ostatnich dwudziestu lat wcześniejsza dezaktywizacja zawodowa, czyli możliwość wcześniejszego nabycia praw emerytalnych, uzyskanie specjalnych rent albo specjalnych zasiłków przez osoby znajdujące się w wieku przedemerytalnym, uszczuplała podaż pracy i łagodziła sytuację na rynku pracy. Skala dezaktywizacji była szczególnie duża na początku lat 90. XX wieku i na przełomie wieków, nieco mniejsza pod koniec ostatniej dekady. W 1990 r. liczebności emerytów i rencistów wynosiła 7,1 mln, w 1992 r. już 8,5 mln, w 1999 r. 9,45 mln osób. W kolejnych latach liczba osób otrzymujących świadczenia emerytalne i rentowe nieco się obniżyła do 9,15 mln osób w 2006 roku. Pod koniec dekady ponownie wzrosła, choć nie tak mocno jak na początku lat 90., do 9,33 mln osób w 2009 roku (zob. rysunek 11). W drugiej połowie lat 90. ograniczono dostęp do rent i emerytur, ale wprowadzono za to instytucję zasiłków

i świadczeń przedemerytalnych. W latach 1999-2004 liczba osób korzystających z tych świadczeń wzrosła ze 170 tys. do 605 tys. (zob. rysunek 14).

Nie można tego wytłumaczyć starzeniem się społeczeństwa czy gwałtownym pogorszeniem stanu zdrowia Polaków. Na początku lat 90. XX wieku przyrost emerytów był znacznie szybszy niż osób osiągających ustawowy wiek emerytalny. Przykładowo w „rekordowym” 1991 r. tylko w systemie pozarolniczym przyznano około 500 tys. nowych emerytur, podczas gdy wiek poprodukcyjny osiągnęło 345,4 tys. osób. Czynniki demograficzne zaczęły oddziaływać dopiero w pierwszej dekadzie obecnego wieku, kiedy to zwiększyła się liczba osób osiągających wiek poprodukcyjny, z około 300 tys. średniorocznie w latach 2002-2005 do ponad 400 tys. w 2010 roku. Aczkolwiek (o czym dalej) nie była to jedyna przyczyna wzrostu świadczeniobiorców w tym czasie.

Rysunek 11
Przeciętna liczba emerytów i rencistów (w mln osób)



Źródło: *Roczniki statystyczne GUS* – różne lata

Populacja pobierających świadczenia społeczne rosła, ponieważ funkcjonujące rozwiązania emerytalne, rentowe oraz świadczenia i zasiłki przedemerytalne pełniły nie tylko funkcję socjalną, ale i umożliwiały wielu osobom wcześniejsze przechodzenie w stan bierności zawodowej¹⁴. Odgrywały one różną

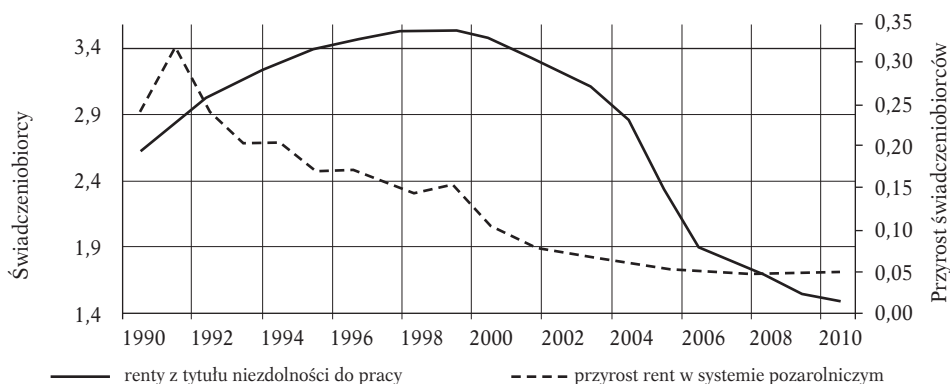
¹⁴ Regulacje prawne określające warunki uzyskiwania świadczeń mają kluczowe znaczenie dla skali dezaktywizacji zawodowej; im łatwiej jest uzyskać świadczenie, im dłużej się je otrzymuje i jest ono wyższe (w relacji do dochodu uzyskiwanego z pracy), tym silniejsze są bodźce do dezaktywizacji. Ale oprócz tego na skłonność do przechodzenia w stan bierności wpływają także czynniki, jak: stan koniunktury w gospodarce – im jest ona gorsza tym silniejsze są bodźce od wychodzenia z rynku pracy; restrykcyjność przepisów o zatrudnianiu i zwalnianiu – restrykcyjne przepisy o zwalnianiu mogą zachęcać pracodawców do wywierania presji na pracowników, żeby wcześniej dezaktywizowali się zawodowo; wpływ stażu pracy na wysokość uzyskiwanych w przyszłości świadczeń – jeśli wydłużenie okresu składkowego prowadzi do zwiększenia przyszłych świadczeń, wówczas są słabsze bodźce do wychodzenia z rynku (por. [Rzońca, Wojciechowski, 2008, s. 16-18]).

role w różnym czasie i były adresowane do różnych grup społecznych. Ale w pewnych okresach łatwo było z nich skorzystać i stanowiły swego rodzaju furtkę do wcześniejszego przechodzenia w stan bierności zawodowej.

Na początku lat 90. XX wieku dezaktywizacja zawodowa była sposobem ograniczania bezrobocia. Wykorzystywano w tym celu renty inwalidzkie (od 1996 r. zastąpiły je renty z tytułu niezdolności do pracy) oraz wcześniejsze emerytury. Łagodne warunki orzekania niezdolności do pracy oraz trudna sytuacja na rynku pracy spowodowały, że w latach 1990-1999 liczba osób otrzymujących renty z tytułu niezdolności do pracy wzrosła z 2,63 mln do 3,54 mln osób. W kolejnych latach ich liczebność zaczęła się zmniejszać, ponieważ w 1997 r. wprowadzono przepisy ograniczające dostęp do tego świadczenia (m.in. orzekające komisje lekarskie zastąpili lekarze wyznaczani przez ZUS). W 2010 r. liczebność osób z nich korzystających obniżyła się do 1,5 mln osób (zob. rysunek 12). Ale ten spadek nie oznacza, że w takim samym stopniu zmniejszyła się liczba osób korzystająca ze świadczeń społecznych, wywołała go bowiem zmiana przepisów prawnych w 2006 r., w wyniku której osoby w wieku emerytalnym utraciły prawo do pobierania rent i nabyły prawo do otrzymywania emerytur.

Rysunek 12

Osoby otrzymujące renty z tytułu niezdolności do pracy i przyrost osób uzyskujących to świadczenie w systemie pozarolniczym (w mln)



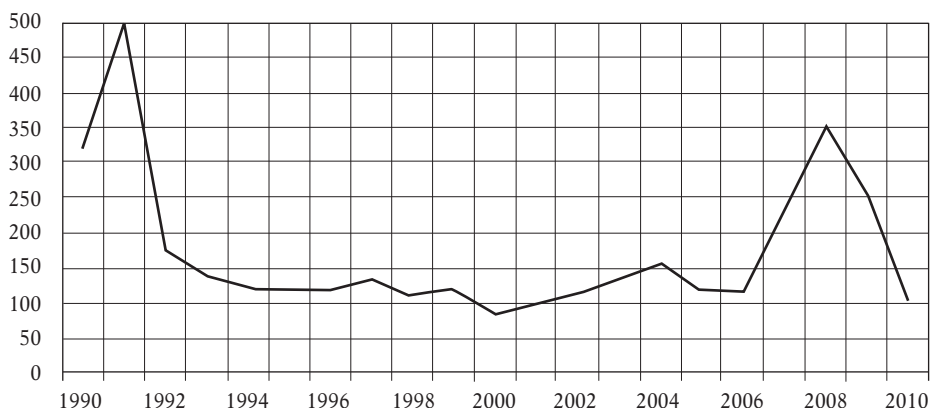
Źródło: Roczniki statystyczne GUS – różne lata

Ważnym środkiem dezaktywizacji był również wcześniejsze emerytury. Rysunek 13 pokazuje liczbę osób otrzymujących po raz pierwszy emeryturę w systemie pozarolniczym. Wynika z niego, że w czasie transformacji systemowej były dwa okresy kiedy gwałtownie wzrosła liczba nowych emerytów – początek lat 90. XX wieku oraz lata 2007-2008. Oba te wzrosty miały związek z regulacjami prawnymi. W pierwszej połowie lat 90. obowiązywały liberalne zasady przyznawania wcześniejszej emerytury (prawo do nich przysługiwało osobom bezrobotnym, którym do emerytury brakowało nie więcej niż dwa lata) i były one pasywnym instrumentem polityki rynku pracy. Dopiero w 1997 r. ograniczono ten przywilej i mogły z niego korzystać m.in. kobiety, które ukończyły 55 lat

i przepracowały 30 lat i mężczyźni, którzy ukończyli 60 lat i przepracowali 35 lat oraz niektóre grupy zawodowe, jak: górnicy, nauczyciele, kolejarze, posłowie i senatorzy (por. [Bukowski, 2006, s. 145]).

Drugi „pik” wystąpił w latach poprzedzających ograniczenie prawa do wcześniejszych emerytur i zastąpienia ich emeryturami pomostowymi. Początkowo prawo do wcześniejszych emerytur miało wygasnąć w 2007 r., lecz obowiązywało do końca 2008 roku, ponieważ nie uchwalono na czas odpowiedniej ustawy. Dopiero od 2009 r. zastąpiły je emerytury pomostowe, które ograniczyły prawo do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę¹⁵. Aczkolwiek niektóre grupy, jak górnicy, nadal utrzymały ten przywilej. Tym niemniej ocenia się, iż do wcześniejszych emerytur miało prawo około 1 mln osób, zaś do emerytur pomostowych około 240 tys. (por. [Skipietrow, 2009, s. 7-8]).

Rysunek 13
Nowo przyznane emerytury w systemie pozarolniczym (w tys.)



Źródło: *Roczniki statystyczne GUS* – różne lata

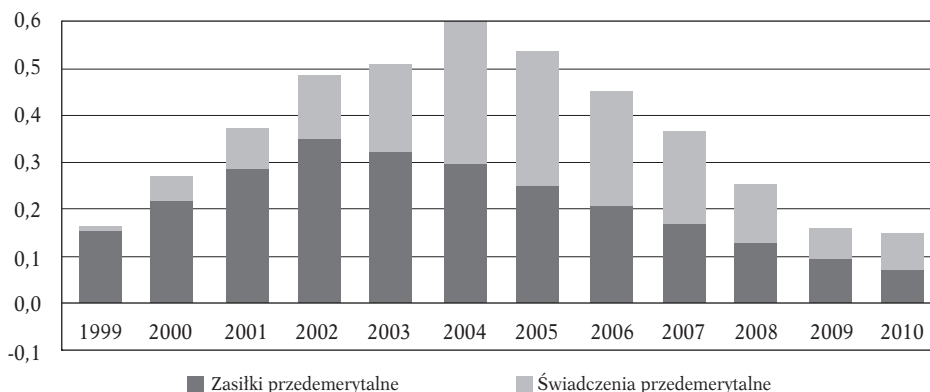
Zasiłki i świadczenia przedemerytalne były kolejną formę wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej, wprowadzono je po ograniczeniu w 1997 r. możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy. Świadczenia były adresowane do bezrobotnych w wieku przedemerytalnym i pełniły funkcję socjalną i dezaktywizującą¹⁶. Rysunek 14 pokazuje

¹⁵ Prawo do emerytury pomostowej przysługuje osobom, które ukończyły 55 lat (kobiety) lub 60 (mężczyźni), w niektórych zawodach 5 lat mniej, pracowały w szczególnych warunkach lub wykonywały prace o szczególnym charakterze przez 15 lat i rozpoczęły tę pracę przed końcem 1998 r., mają staż pracy 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) lat. Emerytura pomostowa jest dostępna od zakończenia aktywności zawodowej do przejścia na ustawową emeryturę.

¹⁶ Warunkiem uprawniającym do zasiłku przedemerytalnego był status bezrobotnego i odpowiedni staż pracy (30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn, w przypadku 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze wymagany staż pracy był krótszy o 5 lat). Zasiłki przedemerytalne zlikwidowano w 2002 roku. Natomiast o świadczenie przedemerytalne przed 2004 r. mogły się ubiegać osoby, którym brakowało nie więcej niż dwa lata do ustawowej

jak się kształtowała liczba osób korzystających z tych świadczeń w latach 1999-2010. Wynika z niego, że najwięcej osób korzystało z nich na przełomie wieków, kiedy sytuacja na rynku pracy była szczególnie trudna. Grupa osób korzystająca z zasiłków przedemerytalnych rosła do 2002 r., później zaczęła się kurczyć, lecz jednocześnie wzrosła liczebność osób korzystająca ze świadczenia przedemerytalnego.

Rysunek 14
Liczba osób otrzymująca świadczenia i zasiłki przedemerytalne (w mln)



Źródło: *Roczniki statystyczne GUS* – różne lata

Potwierdzeniem dezaktywizującej roli świadczeń społecznych jest niski wiek przechodzenia na emerytury oraz renty zdrowotne. Przypomnijmy: ustawowo mężczyźni przechodzą na emeryturę w 65 a kobiety w 60 roku życia. Natomiast w latach 1999-2010 średni wiek osoby pobierającej po raz pierwszy emeryturę w systemie pozarolniczym wynosił 57,7 roku, w przypadku kobiet było to 56,5 roku, w przypadku mężczyzn 59,5 roku. Czyli że kobiety przechodziły w stan bierności zawodowej 3,5 roku a mężczyzn 5,5 roku przed osiągnięciem ustawowego wieku. W niektórych grupach zawodowych rzeczywisty wiek emerytalny był jeszcze niższy. Ocenia się np. (por. [Skipietrow, 2009, s. 4]), że co piąty policjant i co trzeci żołnierz przechodził na emeryturę mając mniej niż 40 lat. Jeśli chodzi o renty z tytułu niezdolności do pracy, to średni wiek otrzymania świadczenia wynosił 48 lat, 46,6 w przypadku kobiet i 48,8 w przypadku mężczyzn.

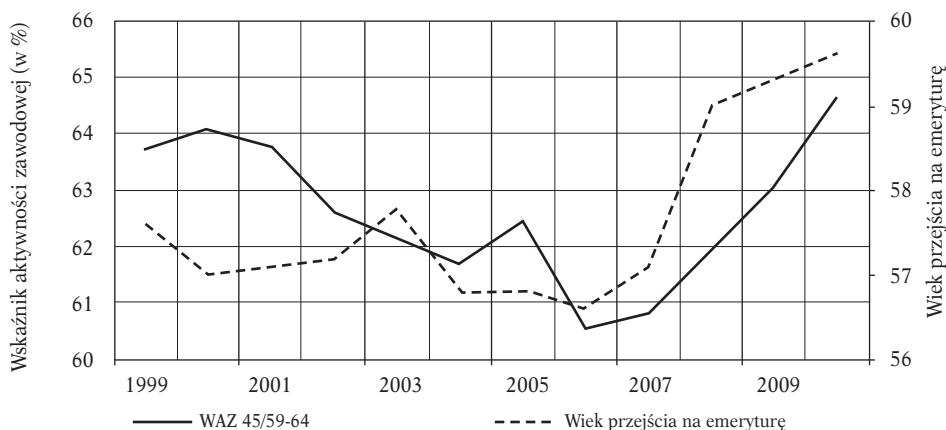
Ograniczenie w ostatniej dekadzie możliwości korzystania z emerytur i rent jako środka wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej podniosło przeciętny wiek dezaktywizacji zawodowej. W przypadku emerytur z 57 lat w 2000 r. do 59,6 lat

emerytury i posiadały okres ubezpieczeniowy uprawniający od emerytury. W przypadku utraty pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy granica wieku uprawniającego do świadczenia obniżała się do 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn. Po 2004 świadczenia przysługują osobom zwolnionym z przyczyn dotyczących zakładu pracy w wieku 50 lat (kobiety) i 55 lat (mężczyźni) i posiadających staż pracy uprawniający do emerytury (odpowiednio 30 i 35 lat) (por. [Bukowski, 2006, s. 149]).

w 2010 r., zaś w przypadku rent z 46,6 do 50,3 lat. Towarzyszyła temu większa aktywność zawodowa osób w wieku przedemerytalnym (zob. rysunek 15). W latach, kiedy były w miarę liberalne zasady przyznawania świadczeń społecznych i niski przeciętny wiek ich otrzymywania, aktywność zawodowa w grupie przedemerytalnej (45/59-64) spadała, natomiast w latach kiedy rósł wiek dezaktywacji rosła także aktywność zawodowa osób w wieku przedemerytalnym. Świadczy to, że nowe rozwiązania sprzyjały wzrostowi podaży pracy (aczkolwiek pewną rolę odegrało tu również starzenie się społeczeństwa).

Rysunek 15

Przeciętny wiek przejścia na emeryturę a aktywność zawodowa w grupie wiekowej 45/59-64



Źródło: *Kwartalne informacje o rynku pracy – różne lata; Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 1999-2003, 2003-2005; Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych, ZUS – różne lata*

Podsumowując: wcześniejsza dezaktywacja zawodowa była czynnikiem zmniejszającym podaż pracy i łagodzącym sytuację na rynku pracy, szczególnie na początku lat 90. XX wieku i na przełomie wieków, kiedy sytuacja na rynku pracy była szczególnie napięta. Na początku lat 90. służyły temu przede wszystkim renty zdrowotne i wcześniejsze emerytury, na przełomie wieków zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Rozwiązania te pomagały wychodzić z rynku pracy osobom, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego, pełniły one nie tylko funkcje kompensacyjną (uzupełniającą dochody osób poszkodowanych), ale i dezaktywizującą. Pod koniec ostatniej dekady ograniczono tę możliwość, towarzyszył temu wzrost aktywności zawodowej ludności.

Migracja zarobkowa ludności

Czynnikiem kształtującym podaż pracy była również migracja zarobkowa ludności, zwłaszcza po akcesji do UE. W przypadku kraju emigracyjnego, jakim jest Polska, związek mobilności międzynarodowej z rynkiem pracy jest dwójakiego rodzaju. Z jednej strony sytuacja na rynku pracy (wysokie bezrobo-

cie) może być czynnikiem sprzyjającym wyjazdom (wypychającym), z drugiej międzynarodowa mobilność pracowników kształtuje sytuację na rynku pracy, zmniejsza podaż pracy, co sprzyja spadkowi bezrobocia i wzrostowi płac¹⁷.

Skutki migracji zależą od jej wielkości, struktury i charakteru (czasowa, stała). Problem w tym, że do danych o polskiej emigracji należy podchodzić z rezerwą, ponieważ trudno jest rzetelnie oszacować jej wielkość i strukturę ze względów metodologicznych (w poszczególnych krajach są różne definicje emigracji i emigranta, nie wszyscy legalni emigranci się rejestrują, część wyjazdów ma nielegalny charakter). W przypadku Polski osoby czasowo wyjeżdżające za granicę są formalnie zobowiązane do zgłoszenia tego w urzędzie meldunkowy, lecz w praktyce niewiele osób tego wymogu przestrzega (por. [Kupiszewski, 2007, s. 31-32]). Źródłem wiedzy o wielkości emigracji są szacunki GUS (pochodzące z systemu rejestracji ludności i spisów powszechnych), dane BAEL, raporty MPiPS¹⁸, badanie ankietowe CBOS i dane z urzędów krajów, do których Polacy wyjeżdżają. Instytucje te stosują różne metodologie gromadzenia danych i dostarczają różnych informacji¹⁹.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w okresie poakcesyjnym wzmogły się migracje Polaków i zmieniła się ich struktura społeczno-demograficzna. Według statystyk GUS (zob. tablica 5) liczba osób przebywających czasowo za granicą wzrosła z 1 mln w 2004 r. do 2,27 mln osób w 2007 r. by później – w związku z kryzysem finansowym – spaść do 1,87 mln w 2009 r. W przypadku UE było to odpowiednio 0,75 mln, 1,86 mln i 1,57 mln osób. Oznacza to, iż w szczytowym momencie migracja poakcesyjna (do krajów UE) wynosiła ponad 1,1 mln osób. Według tychże statystyk w Wielkiej Brytanii, głównym kraju emigracji zarobkowej Polaków po 2004 r., przebywało w tym czasie odpowiednio: 150 tys., 690 tys. i 555 tys. Polaków (osoby pracujące z rodzinami).

Tablica 5
Migracje czasowe Polaków (w tys. osób)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem	1000	1450	1950	2270	2210	2100	2000	2060
UE (27)*	750	1170	1550	1860	1820	1690	1607	1670
w tym Wielka Brytania	150	340	580	690	650	595	580	625

Uwaga: za emigrantów czasowych uznaje się osoby przebywające za granicą, których gospodarstwa domowe pozostają w Polsce; dane GUS do 2006 r. 25 krajów; wyniki nie uwzględniają migracji sezonowych (najczęściej do 3 miesięcy); stany na koniec roku.

Źródło: *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2011*, s. 3

¹⁷ Oprócz wpływu mobilności międzynarodowej na sytuację na rynku pracy ważne są jeszcze transfery dochodów uzyskanych za granicą oraz ich znaczenia dla warunków życia rodzin emigrantów i sytuacji gospodarczej kraju.

¹⁸ Por. *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, MPiPS, Warszawa – różne lata.

¹⁹ Po 1 maja 2004 r. w mediach pojawiło się wiele informacji o masowych wyjazdach Polaków za granicę. O wątpliwej wiarygodności niektórych źródeł i szacunków pierwszej fazy poakcesyjnej emigracji zarobkowej z Polski pisze szerzej Okólski (2007).

Uzupełnieniem informacji o wielkości i strukturze społeczno-demograficznej migracji Polaków są prowadzone od kilku lata badania CBOS (por. *Praca Polaków za granicą. Komunikat z badań* – różne lata). Wynika z nich, że wyjazdy nasiliły się po akcesji do Unii Europejskiej. W latach 2007-2010 około 1-1,2 mln osób stale pracowało za granicą. Najczęściej wyjeżdżali młodzi ludzie w wieku 25-34 lata. Początkowo było to głównie osoby z wyższym wykształceniem, z czasem zwiększył się odsetek osób z wykształceniem średnim i zawodowym. W grupie osób deklarujących pracę za granicą tylko około 20% stanowią bezrobotni. Głównymi motywami wyjazdu był brak zatrudnienia i zaspokojenia potrzeb finansowych w kraju.

Odpływowi ludzi z Polski towarzyszyła poprawa sytuacji na rynku pracy. Przypomnijmy: po wejściu Polski do UE stopa bezrobocia (wg BAEL) spadła z 19% w 2004 r., do 7,1% w 2008 r. (aczkolwiek pierwsze symptomy poprawy były już widoczne w 2003 r., przed akcesją). Nastąpiła nie tylko redukcja bezrobocia, wystąpił również niedobór pracowników. Według badań NBP [2009, s. 22] od IV kwartału 2005 r. do III kwartału 2007 r. odsetek przedsiębiorstw deklarujących trudności z pozyskaniem pracowników zwiększył się z 1,8% do 14,2%, by potem spaść do 2,7% w IV kwartale 2008 roku. Niedobór pracowników wystąpił w szczególności w branży budowlanej, co przełożyło się na wzrost wynagrodzeń jej pracowników.

Pojawia się w związku z tym pytanie: czy i w jakim stopniu zaobserwowany spadek bezrobocia był spowodowany wyjazdami zarobkowymi za granicę? W celu odpowiedzi na to pytanie najpierw dokonamy przeglądu badań, a następnie zbadamy jak się zmieniła stopa bezrobocia wśród ludzi młodych (głównej grupie emigrantów) w okresie poakcesyjnym i czy miało to związek ze zmianami w podaży pracy.

W polskiej literaturze przedmiotu jest niewiele badań nad wpływem procesów migracyjnych na rynek pracy, mimo wzmożonego zainteresowania tą problematyką w okresie poakcesyjnym²⁰. Budnik [2007] przeprowadza analizę kontrfaktyczną, porównuje scenariusz emigracyjny ze scenariuszem nieemigracyjnym. Z tego porównania wynika, że w okresie bezpośrednio poakcesyj-

²⁰ Światowa literatura przedmiotu jest obszerna, lecz skupia się na skutkach migracji dla krajów przyjmujących, stosunkowo niewiele jest opracowań analizujących skutki dla krajów emigracyjnych. Jest to o tyle zrozumiałe, że literatura ta analizuje głównie problemy krajów uprzemysłowionych, a te są krajami przyjmującymi imigrantów. W przypadku krajów przyjmujących, większość badań wskazuje, iż wpływ imigracji na rynek pracy (zatrudnienie, bezrobocie) jest słaby (por. Prymachenko, 2011, s. 6-11). Nieliczne badania nad skutkami emigracji dla krajów wychodźczych skupiają się raczej na efektach płacowych niż na skutkach dla zatrudnienia czy bezrobocia. Przykładowo: Hanson [2005] dowodzi, że w Meksyku w latach 1990-2000 migracja do USA wpłynęła na podaż pracy w poszczególnych regionach i regionalne zróżnicowanie wynagrodzeń. W stanach o wysokiej emigracji zmniejszyła się podaż siły roboczej i zwiększyły wynagrodzenia (o 6-9%) w stosunku do stanów o niskiej migracji. Należy również odnotować badania Prymachenko [2011], która podjęła próbę oszacowania wpływ emigracji na bezrobocie w ośmiu krajach Europy Środkowej i Wschodniej po ich wejściu do Unii Europejskiej. Z tego szacunku wynika, iż zwiększenie się o 10% udziału imigrantów w zasobach siły roboczej powodowało spadek stopy bezrobocia o 4%.

nym w latach 2005-2006 stopa bezrobocia w Polsce byłaby wyższa o około 0,4-0,5 pkt procentowego, gdyby nie było migracji zarobkowej. Z jej analizy wynika również, iż w okresie poakcesyjnym wśród emigrantów zwiększył się udział osób pracujących, a zmniejszył bezrobotnych i biernych zawodowo. Z badań Kaczmarczyka (2008) wynika, że w Polsce w okresie przedakcesyjnym wysokie bezrobocie było czynnikiem wypychającym. Natomiast w okresie poakcesyjnym migracja przyczyniła się do spadku bezrobocia i pojawienia się niedoboru pracowników w niektórych branżach. Ale trudno jest uznać, iż była główną przyczyną tych zjawisk. W tym czasie przyspieszył również wzrost gospodarczy, co skutkowało większym popytem na pracę i zatrudnieniem. Nie można również wykluczyć, że do niedoboru specjalistów przyczyniły się niedopasowania strukturalne i reforma szkolnictwa, ograniczająca ilość szkół zawodowych. Zmieniły się również wzorce emigracyjne po akcesji. Wśród emigrantów zwiększył się udział osób, które były w fazie edukacji i jeszcze nie weszły na rynek pracy, co oznacza iż trudno jest określić jaki wpływ miała migracja na bezrobocie. Tym niemniej jej wpływ mógł być znaczący w niektórych segmentach rynku pracy.

Tablica 6

Zmian w stopie bezrobocie i jej determinanty w grupie wiekowej 15-24 i 25-34 (w pkt. procentowych)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grupa wiekowa	15-24						
Zmiany stopy bezrobocia	-2,1	-3,3	-8,5	-8,6	-4,5	3,5	2,8
Kontrybucja podaży	-0,9	-0,6	1,4	-2,8	0,2	1,8	1,5
Kontrybucja popytu	1,3	2,7	9,9	5,8	4,7	-1,7	-1,4
Grupa wiekowa	25-34						
Zmiany stopy bezrobocia	-0,9	-1,2	-5,0	-4,5	-2,1	1,1	1,8
Kontrybucja podaży	0,4	-0,1	-0,5	-1,0	0,4	0,4	0,4
Kontrybucja popytu	1,3	1,1	4,5	3,5	2,5	-0,8	-1,4

Uwaga: obliczenia wykonano według takiej samej formuły jak w tablicy 1.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Kwartalnych informacji o rynku pracy* – różne lata i *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010*, www.stat.gov.pl

Tablica 6 zawiera dekompozycję stopy bezrobocia dla dwóch grup wiekowych 15-24 oraz 25-34, których przedstawiciele najczęściej wyjeżdżali zarobkowo w okresie poakcesyjnym. Wynika z niej, że w tym czasie w obu grupach wiekowych znacząco spadła stopa bezrobocia, lecz w większym stopniu wynikało to z oddziaływania czynników popytowych a nie podażowych. Przykładowo, w 2005 r. stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-25 obniżyła się o 3,3 pkt procentowego, lecz było to przede wszystkim wynikiem wzrostu popytu na pracę (o 2,7 pkt procentowego) oraz w mniejszym stopniu spadku podaży pracy (0,6 pkt procentowego). Podobnie było w przypadku osób w wieku 25-34. W 2005 r. stopa bezrobocia obniżyła się o 1,2 pkt procentowego, z czego 1,1 pkt było wynikiem wzrostu popytu na pracę a 0,1 pkt procentowego obni-

zenia się podaży pracy. Warto również zwrócić uwagę, iż w obu grupach wiekowych kontrybucja podaży była ujemna tylko do 2007 r., później wzrost podaży pracy zaczął prowadzić do wzrostu bezrobocia. Te dane pokazują, iż głównym czynnikiem prowadzącym do spadku bezrobocia po akcesji był wzrost popytu na pracę, co najprawdopodobniej wynikało z obserwowanego w tym czasie przyspieszenia gospodarczego. Nie wyklucza to również pozytywnego oddziaływania migracji, ale te dane wyraźnie wskazują, iż nie była to główna przyczyna spadku bezrobocia po wejściu do Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Celem niniejszej pracy była odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu w Polsce wahania wysokości stopy bezrobocia były wywołane popytem na pracę, a w jakim stopniu podażą pracy. W szczególności skupiono się na takich kwestiach, jak: wpływ wzrostu gospodarczego, zmian strukturalnych i uwarunkowań instytucjonalnych na popyt na pracę oraz wpływ procesów demograficznych, wcześniejszej dezaktywizacji i migracji na podaż pracy.

Z analizy płynie wniosek, że kluczowe znaczenie dla wysokości bezrobocia miały zmiany w popycie na pracę (albo inaczej: tworzenie miejsc pracy), mniejsza była rola podaży pracy. Nie ulega wątpliwości, iż w okresach kiedy kurczył się popyt na pracę rosło bezrobocie, i na odwrót, kiedy rósł popyt na pracę spadało bezrobocie. Wahania te były skorelowane ze zmianami dynamiki wzrostu gospodarczego. Bardziej szczegółowa analiza pokazuje, że na tę korelację istotnie wpływały inne czynniki, i że na przestrzeni lat zmieniał się ich znaczenie. Zmiany strukturalne zbiegły się z dekoniunkturą na początku lat 90. XX wieku oraz na przełomie wieków, pogłębiły spadki popytu na pracę i przyczyniły się do silnego wzrostu bezrobocia. W pierwszej dekadzie bieżącego wieku zróżnicowanie prawnej ochrony zatrudnienia doprowadziło do wzrostu zatrudnienia osób na kontrakty terminowe, a wysoki klin podatkowy zmniejszył szansę znalezienia pracy przez pracowników niewykwalifikowanych. Ważne jest, że w tym czasie zwiększyła się elastyczność rynku pracy. Dokonało się to samoczynnie przez upowszechnienie kontraktów terminowych i zwiększenie swobody pracodawców w kształtowaniu zatrudnienia. Sprzyjało to podtrzymaniu zatrudnienia w czasie dekonunktury i jego wzrostowi podczas dobrej koniunktury gospodarczej (aczkolwiek z tą formą zatrudnienia wiążą się również zjawiska nie zawsze społecznie pożądane). Analiza pokazuje jednocześnie, że poszczególne determinanty popytu na pracę mają – co jest ważne dla polityki ograniczania bezrobocia – zróżnicowane znacznie dla różnych grup społeczno-zawodowych i tym samym wpływają nie tylko na wielkość popytu na pracę, ale również na jego strukturę.

Zmiany w podaży pracy miały mniejsze znaczenie. Przez większość analizowanego okresu wpływały łagodząco na sytuację na rynku pracy, mimo wzrostu liczby ludności w wieku produkcyjnym. Przyczyniły się do tego rozwiązania instytucjonalne umożliwiające wcześniejsze przechodzenie w stan bierności zawodowej oraz migracje zarobkowe. Podaż pracy wywołała wzrost bezrobo-

cia dopiero pod koniec ostatniej dekady, kiedy zaostrzono zasady uzyskiwania wcześniejszych emerytur. Wcześniejsza dezaktywizacja zawodowa złagodziła bezrobocie na początku lat 90. i na przełomie wieków, ale jednocześnie doprowadziła do znaczącego wzrostu grona „młodych” rencistów i emerytów.

Silniejszy wpływ popytu na pracę niż podaży pracy na bezrobocie wskazuje, że polityka ograniczania bezrobocia winna się skupiać na kreowaniu miejsc pracy a nie na „manipulowaniu” podażą pracy. Ważna jest przy tym struktura tego popytu; oprócz polityki wzrostu zatrudnienia powinny być również realizowane polityki ukierunkowane na grupy społeczno-zawodowe (jak pracownicy o niskich kwalifikacjach) najbardziej zagrożone bezrobociem.

Bibliografia

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2010, [2011], GUS, Warszawa.
- Budnik K.B., [2007], *Migration Flows and Labour Market in Poland*, „NBP Working Paper” No. 44.
- Bukowski M. (red.), [2006], *Zatrudnienie w Polsce 2005*, MGİP, Warszawa.
- CBOS, *Praca Polaków za granicą. Komunikat z badań – różne lata*.
- Elsby M.W., Hobijn M., Sahin A., [2010], *The Labor Market in the Great Recession*, „Brooking Papers on Economic Activity”, Spring.
- Góra M., [2004], *Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Refleksje, próba częściowego wyjaśnienia i kilka propozycji*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” nr 73.
- Góra M., Radziwiłł A., Sowa A., Walewski M., [2006], *Tax Wedge and Skills: Case of Poland In International Perspective*, „CASE Report” No. 64.
- Groshen E.L., Potter S., [2003], *Has Structural Changes Contributed to a Jobless Recovery?*, „Current Issues in Economics and Finance Federal Reserve Bank of New York”, Vol. 9, No. 8.
- Hanson G.H., [2005], *Emigration, labor supply, and earnings in Mexico*, „NBER Working Paper Series”, No. 11412.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2011, www.stat.gov.pl
- Kaczmarczyk P., [2008], *Ekonomiczny wymiar współczesnych wyjazdów zagranicznych – skutki mobilności na poziomie makro-i mikrospołecznym*, [w:] P. Kaczmarczyk (red.), *Współczesne migracje zagraniczne Polaków. Aspekty lokalne i regionalne*, OBM WNE UW, Warszawa.
- Kiersztyn A., [2012], *Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek oraz gospodarstw domowych*, [w:] M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Praca na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa.
- Kiersztyn A., Dzierzgowski J., [2012], *Portret zatrudnionych na czas określony: wyniki analiz ilościowych*, [w:] M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Praca na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPiSS, Warszawa.
- Kryńska E., [2007], *Elastyczność zatrudnienia na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 11-12.
- Kupiszewski M., [2007], *Długoterminowe konsekwencje emigracji do krajów UE dla liczby i struktury ludności oraz zasobów pracy w Polsce*, [w:] *Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza 20 października 2006 r.*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Kwartalna informacja o rynku pracy – różne lata.
- Kwiatkowski E., Gajewski P., Tokarski T., [2003], *Determinanty popytu na pracę w teorii ekonomii*, [w:] *System prognozowania popytu na pracę w Polsce. Podstawowa metodologia. Studia i materiały RCSS*, Warszawa, t. XI.

- Kwiatkowski E., Kucharski L., Tokarski T., [2002], *Bezrobocie i zatrudnienie a PKB w Polsce w latach 1993-2001*, „*Ekonomista*”, nr 3.
- Morawski L., Myck M., [2008], *Klin'-ing Up: Effects of Polish Tax Reforms on Those In and on Those Out*, „*IZA Discussion Paper*”, No. 3746.
- Nadolny Ł., [2009], *Klin podatkowy w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, „*Polityka Społeczna*”, nr 5-6.
- NBP, [2009], *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw z uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kwartale 2008 roku oraz prognoz na I kwartał 2009 roku*, NBP, Warszawa.
- OECD, *Calculating Summary Indicators of Employment Protection Strictness*, www.oecd.org/data-oecd
- OECD, *Employment protection annual time series data 1985-2008*, <http://www.oecd.org/>
- Okólski M., [2007], *Najnowsze migracje z Polski – mity i fakty*, [w:] *Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicz 20 października 2006 r.*, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Polarczyk K., [2007], *Klin podatkowy a bezrobocie*, „*Infos Biuro Analiz Sejmowych*”, nr 17.
- Pryymachenko Y., [2011], *The Effect of Emigration on Unemployment in Source Countries: Evidence from the Central and Eastern European EU Member States*, www.nek.lu.se/NEKfng/yana.pdf
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 1999-2003*, <http://www.zus.pl/>
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2003-2005*, <http://www.zus.pl/>
- Rogut A., [2008], *Determinanty popytu na pracę w Polsce w okresie transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Rosiek J., Zyguła A., [2011], *Wybrane aspekty konkurencyjności rynków pracy w krajach UE – analiza porównawcza*, [w:] L. Kucharski, E. Kwiatkowski (red.), *Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki a bezrobocie*, Uniwersytet Łódzki.
- Rzońca A., Wojciechowski W., [2008], *Ile kosztują wcześniejsze emerytury?*, FOR, Warszawa.
- Skedinger P., [2011], *Employment Consequences of Employment Protection Legislation*, „*IFN Working Paper*”, No. 865.
- Skipietrow N., [2009], *Emerytury na progu nowej ery*, „*Biuletyn FISE*”, nr 1.
- Socha M., Sztanderska U., [2000], *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Tokarski T., Gajewski P., [2002], *Zależność między wydajnością pracy i zatrudnieniem w krajach OECD*, „*Wiadomości Statystyczne*”, nr 8.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych*, <http://www.zus.pl/>
- Wcisła J., [2010], *Popytowe i podażowe uwarunkowania zmian bezrobocia w krajach grupy wyszehradzkiej w latach 1994-2007*, [w:] E. Kwiatkowski (red.), *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Welfe W., Florczak W., [2009], *Modele rynku pracy*, [w:] *System prognozowania popytu na prace w Polsce. Część pierwsza. Podstawowa metodologia*, pod red. B. Sucheckiego, RCSS, Warszawa.
- Wziątek-Kubiak H., [2003], *Konkurencyjność polskiego przemysłu*, Bellona.

DEMAND- AND SUPPLY-SIDE DETERMINANTS OF UNEMPLOYMENT IN POLAND

Summary

The aim of the paper is to determine to what extent fluctuations in the level of unemployment in Poland in the last two decades have depended on changes in labor demand and labor supply. To this end, the contribution of labor demand and labor supply to changes in the unemployment rate is examined and then trends in labor demand and labor supply and their key determinants are analyzed. The study finds that changes in labor demand were the main determinant of unemployment fluctuations. A decrease in labor demand contributed to strong unemployment growth at the beginning of the 1990s and at the turn of the century, when the economic slowdown was associated with transformation and pre-accession restructuring respectively. An increase in labor demand caused by economic recovery after EU accession was behind the subsequent fall in unemployment. For most of the time span of the analysis, labor supply was a factor alleviating negative developments on the labor market due to the possibility of early retirement, easy access to disability pensions and labor force migration. Growing labor supply contributed to a rise in unemployment only at the end of the last decade. The fact that labor demand had a stronger impact on the level of unemployment than labor supply indicates that labor market policy should focus on job creation, not on "manipulation" of labor supply, the author concludes.

Keywords: unemployment, labor demand, labor supply, employment protection legislation, tax wedge, early retirement, labor migrations

JEL classification codes: E24, J22, J23
