

Część I. Rynek pracy w makroperspektywie

Autorzy:

Maciej Bukowski
Piotr Lewandowski

Współpraca:

Dorota Pelle

10	Wprowadzenie
12	1. Praca w krajach NMS8 w latach 1990-2005
12	1.1 Ostatnie przemiany na rynku pracy w Polsce
17	1.2. Polska AD 2005 w kontekście międzynarodowym
22	1.3. Podstawowe prawidłowości rynków pracy w krajach NMS8 w latach 1990-2005
28	2. Otoczenie makroekonomiczne i instytucjonalne rynków pracy krajów NMS8 w latach 1994-2005
28	2.1 Wprowadzenie
33	2.2 Okres przed oraz w bezpośrednim następstwie kryzysu rosyjskiego (1994-2000)
33	2.2.1 Produkt i zaburzenia zewnętrzne do roku 2000
41	2.2.2 Polityka fiskalna przed rokiem 2000
47	2.2.3 Polityka monetarna do roku 2000
51	2.3 Okres po roku 2000
51	2.3.1 Produkt i zaburzenia zewnętrzne po roku 2000
59	2.3.2 Polityka fiskalna po roku 2000
62	2.3.3 Polityka monetarna po roku 2000
66	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 12 **Tabela I.1.** Wskaźnik aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15-64 w latach 1998-2006 (w procentach)
- 17 **Tabela I. 2.** Zmiany zatrudnienia w sektorach gospodarki w latach 2002-2005 (2000=100)
- 18 **Tabela I.3.** Wskaźnik aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopa bezrobocia w Polsce, NMS7 oraz UE15 wg grup wieku w roku 2005 (w procentach)
- 19 **Tabela I.4.** Dekompozycja luki zatrudnieniowej krajów NMS8 względem UE15 w latach 2002 i 2005
- 23 **Tabela I.5.** Wskaźnik aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopa bezrobocia w krajach NMS8 oraz UE15 wg grup wieku w roku 1997 (w procentach)
- 27 **Tabela I.6.** Wskaźnik aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 55-64 oraz przeciętny wiek dezaktywizacji na Węgrzech w latach 1997-2005
- 35 **Tabela I.7.** Inwestycje w krajach NMS8 w latach 1997-2000 (w proc. PKB)
- 38 **Tabela I.8.** Saldo na rachunku obrotów bieżących (jako PKB) krajów NMS8 w latach 1995-2000
- 44 **Tabela I.9.** Impulsy fiskalne w krajach NMS8 w latach 1996-2000
- 52 **Tabela I.10.** Udział eksportu w PKB krajów NMS8 w latach 2000-2005 (w procentach)
- 53 **Tabela I.11.** Udział eksportu do UE15, Niemiec i Rosji krajów NMS8 w latach 2000-2005 (w proc. eksportu ogółem)
- 55 **Tabela I.12.** Inwestycje ogółem oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne w NMS8 w latach 2000-2005 (w proc. PKB)
- 56 **Tabela I.13.** Saldo na rachunku obrotów bieżących (jako procent PKB) krajów NMS8 w latach 2000-2005
- 62 **Tabela I.14.** Impulsy fiskalne w krajach NMS8 w latach 2001-2005

SPIS RAMEK

- 27 **Ramka I.1.** System emerytalny a podaż pracy osób starszych na Węgrzech
- 31 **Ramka I.2.** Rodzaje szoków agregatowych w gospodarce
- 33 **Ramka I.3.** Rodzaje szoków na rynku pracy
- 36 **Ramka I.4.** Przyczyny zmian realnego kursu walutowego
- 41 **Ramka I.5.** Polityka fiskalna i impulsy fiskalne – definicje i pomiar
- 42 **Ramka I.6.** Polityka fiskalna i impulsy fiskalne – wpływ na gospodarkę i rynek pracy
- 50 **Ramka I.7.** Reżymy kursowe i monetarne w krajach NMS8 w latach 1996-2005
- 64 **Ramka I.8.** Kryteria konwergencji związane z wejściem do strefy euro

SPIS WYKRESÓW

- 13 **Wykres I.1.** Wskaźnik zatrudnienia, aktywności i stopa bezrobocia w Polsce w okresie 2002-2006 (do drugiego kwartału)
- 13 **Wykres I.2.** Dekompozycja źródeł kwartalnych zmian bezrobocia w 2002-2006 (do drugiego kwartału)
- 15 **Wykres I.3.** Dynamika liczby aktywnych zawodowo (lewy wykres) i wskaźnika aktywności zawodowej (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2003–2006 (do drugiego kwartału)
- 15 **Wykres I.4.** Dynamika liczby pracujących (lewy wykres) i wskaźnika zatrudnienia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2003–2006 (do drugiego kwartału)
- 15 **Wykres I.5.** Dynamika liczby bezrobotnych (lewy wykres) i stopy bezrobocia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2003–2006 (do drugiego kwartału)
- 16 **Wykres I.6.** Dekompozycja źródeł zmian bezrobocia – kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w poszczególnych grupach wiekowych, wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2002-2006 (do drugiego kwartału)
- 17 **Wykres I.7.** Wskaźniki aktywności, zatrudnienia i stopa bezrobocia w krajach UE w grupie wiekowej 15–64 w 2005 r.
- 20 **Wykres I.8.** Dekompozycja luki zatrudnieniowej wobec UE15 krajów NMS8 w latach 2002 i 2005
- 21 **Wykres I.9.** Dekompozycja luki zatrudnieniowej wobec UE15 krajów NMS8 w latach 2002 i 2005
- 22 **Wykres I.10.** Dynamika liczby pracujących w krajach grupy NMS8 w latach 1989–2005

- 24 **Wykres I.11.** Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 w krajach grupy NMS8 i UE15 w latach 1997–2005
- 24 **Wykres I.12.** Stopa bezrobocia osób w wieku 15-64 w krajach grupy NMS8 i UE15 w latach 1997–2005
- 25 **Wykres I.13.** Wskaźnik aktywności zawodowej w krajach grupy NMS8 w latach 1989–2005
- 28 **Wykres I.14.** Przeciętne tempo wzrostu realnego produktu per capita w okresie 1994-2005 a logarytm wyjściowego produktu per capita (w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej) w 1994 r. w krajach NMS8
- 30 **Wykres I.15.** Dekompozycja różnic w poziomie produktu per capita (w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej) między krajami grupy NMS8 a Francją na produktywność i nakład pracy w latach 1989–2005
- 30 **Wykres I.16.** Przeciętne tempo wzrostu produktywności pracy w okresie 1994-2005 a logarytm jej wyjściowego poziomu w krajach NMS8
- 30 **Wykres I.17.** Przeciętne tempo wzrostu produktywności pracy a zmiana nakładu pracy per capita w okresie 1994-2005 w krajach NMS8
- 34 **Wykres I.18.** Dynamika PKB w krajach grupy NMS8 w latach 1994–2005
- 34 **Wykres I.19.** Kontrybucja składowych popytu finalnego do wzrostu PKB w krajach NMS8 w latach 1997 (lewy panel) i 1998 (prawy panel)
- 36 **Wykres I.20.** Efektywny realny (lewy panel) i nominalny (prawy panel) kurs walutowy krajów NMS8 w latach 1996–1999 (1. kw. 1996=100)
- 37 **Wykres I.21.** Wzrost produktywności pracy względem wzrostu wynagrodzeń realnych w krajach NMS8 w latach 1996-2005
- 39 **Wykres I.22.** Dynamika eksportu krajów NMS8 do Rosji, Niemiec i UE (1kw1996=100) w latach 1996–1998
- 40 **Wykres I.23.** Kontrybucja składowych popytu finalnego do wzrostu PKB w krajach NMS8 w latach 1999 (lewy panel) i 2000 (prawy panel)
- 43 **Wykres I.24.** Pierwotny bilans finansów publicznych w krajach NMS8 w latach 1996-2005
- 45 **Wykres I.25.** Wydatki publiczne w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005
- 45 **Wykres I.26.** Dochody budżetowe w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005
- 45 **Wykres I.27.** Całkowity bilans budżetowy w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005
- 46 **Wykres I.28.** Konsumpcja publiczna w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005
- 46 **Wykres I.29.** Transfery społeczne w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005
- 46 **Wykres I.30.** Inwestycje publiczne w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005
- 47 **Wykres I.31.** Stopa inflacji w krajach NMS8 w latach 1997-2000
- 48 **Wykres I.32.** Realne oczekiwane rynkowe krótkookresowe stopy procentowe ex ante w krajach NMS8 w latach 1997-2000
- 50 **Wykres I.33.** Ewolucja reżymów kursowych i monetarnych w krajach NMS8
- 51 **Wykres I.34.** Dynamika PKB w krajach grupy NMS8 w latach 2001–2005
- 52 **Wykres I.35.** Kontrybucja popytu finalnego do wzrostu PKB w NMS8 w latach 2001 (lewy panel) i 2002 (prawy panel)
- 54 **Wykres I.36.** Zmiany produktywności pracy i TFP w krajach NMS8 1994-2006
- 55 **Wykres I.37.** Dynamika produktywności kapitału w krajach NMS8 w latach 1994-2006
- 57 **Wykres I.38.** Efektywny realny (lewy panel) i nominalny (prawy panel) kurs walutowy krajów NMS8 w latach 2000–2006 (1. kw. 2000=100)
- 58 **Wykres I.39.** Kontrybucja składowych popytu finalnego do wzrostu PKB w krajach NMS8 w latach 2003 (lewy panel) i 2004 (prawy panel)
- 60 **Wykres I.40.** Odchylenie PKB od trendu wieloletniego a deficyt pierwotny sektora finansów publicznych i potrzeby pożyczkowe rządu w krajach NMS8 w latach 1996-2005
- 63 **Wykres I.41.** Stopa inflacji w krajach NMS8 w latach 2000-2005
- 64 **Wykres I.42.** Realne oczekiwane rynkowe krótkookresowe stopy procentowe ex ante w krajach NMS8 w latach 2000-2005
- 64 **Wykres I.43.** Stopy inflacji w krajach NMS8 a kryterium konwergencji w latach 2000-2005
- 64 **Wykres I.44.** Różnice między nominalną krótkookresową stopą procentową w krajach NMS8 a strefą euro w latach 2000-2005

Wprowadzenie

Wiele z najważniejszych i najbardziej dolegliwych społecznie problemów polskiej gospodarki wiąże się bezpośrednio z przeobrażeniami zachodzącymi na rynku pracy. Dotyczy to zarówno niskiego zatrudnienia i aktywności zawodowej obniżających wielkość produktu jaki potencjalnie może być wytworzony w gospodarce jak i wysokiego bezrobocia odpowiedzialnego za trwałe ubóstwo wielu polskich rodzin. Ostatnie trzy lata przyniosły jednak szereg pozytywnych zmian w tym obszarze, w postaci rosnącej liczby pracujących i zmniejszającego się bezrobocia, co pozwoliło na częściowe zniwelowanie skutków negatywnych zjawisk z lat 1998-2003.

Niniejszą część rozpoczynamy zatem od detalicznej analizy najnowszych procesów na rynku pracy w Polsce, wskazania ich przyczyn oraz określenia, które grupy społeczne w największym stopniu korzystają z obecnego ożywienia gospodarczego, a którym pozwoliło ono na jedynie marginalne zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy. Nakreślenie tych tendencji jest punktem wyjścia dla oceny, na ile rosnące zatrudnienie i obniżające się bezrobocie doprowadziły do poprawy obrazu polskiego rynku pracy względem innych państw Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza krajów, które w maju 2004 podobnie jak Polska stały się jej nowymi członkami. Wskazujemy na najważniejsze prawidłowości łączące państwa NMS8, podkreślając równocześnie najbardziej istotne różnice, które je dzielą. Prowadzi nas to do podjęcia pytania kiedy i dlaczego polski rynek pracy zaczął wyróżniać się na tle krajów ościennych. Tym zagadnieniom poświęcony jest rozdział pierwszy.

W rozdziale drugim rozważamy przekształcenia na rynkach pracy NMS8 z perspektywy makroekonomicznej. W ostatnich kilkunastu latach kraje środkowoeuropejskie różniły się bowiem między sobą nie tylko ewolucją wskaźników zatrudnienia i bezrobocia, lecz również dynamiką wzrostu i tempem realnej konwergencji względem UE15. Naświetlając te zjawiska wskazujemy, w jakim zakresie wynikały one z różnic w intensywności wykorzystania pracy, a w jakim ze wzrostu jej produktywności, starając się zidentyfikować interakcje pomiędzy dynamiką wzrostu gospodarczego a zatrudnieniem i bezrobociem w całym regionie.

Analizie czynników instytucjonalnych i strukturalnym cechom podaży pracy mającym kluczowe znaczenie dla kształtowania się sytuacji na rynku pracy w długim horyzoncie czasowym poświęcono poprzednią edycję *Zatrudnienia w Polsce*. Dlatego też w rozdziale drugim skupiamy się na zjawiskach krótko i średniookresowych, analizując wpływ zaburzeń agregatowych na rynki pracy państw środkowoeuropejskich w ostatnich dziesięciu latach. Rozważamy zarówno szoki wspólne, związane przede wszystkim z wahaniami koniunktury światowej oraz popytu zagranicznego jak i szoki specyficzne, dotyczące tylko niektóre z analizowanych krajów. Wskazujemy przy tym, które z tych impulsów w największym stopniu wywoływały konieczność głębokich przeobrażeń struktury gospodarek NMS8, a tym samym restrukturyzacji i międzysektorowych realokacji kapitału i pracy.

Analiza dynamiki wzrostu gospodarczego rozważanych krajów pozwala na podjęcie pytania o sposób, w jaki na fluktuacje koniunktury reagowano politykami strony popytowej – fiskalną i monetarną. Dokonujemy oceny, w jakim zakresie działania w tym obszarze mogły się przyczyniać do niwelowania lub wzmacniania zaburzeń gospodarczych, szczególną uwagę zwracając na konsekwencje prowadzonej *policy-mix* dla zmian zatrudnienia. Część kończy podsumowanie, w którym sygnalizujemy rolę, jaką dla ugruntowania poprawy sytuacji na polskim rynku pracy może w przyszłości odegrać ożywienie gospodarcze i zmiany popytu na pracę, a jaką – aspekty instytucjonalne, modyfikujące podaż pracy i jej zaangażowanie w procesie produkcji. Wskazujemy na kluczowe w wieloletnim horyzoncie czasowym znaczenie rozwiązań instytucjonalnych dla zniwelowania dystansu dzielącego Polskę od UE15 zarówno pod kątem rynku pracy, jak zamożności i dobrobytu społecznego.

1. Praca w krajach NMS8 w latach 1990-2005

1.1 Ostatnie przemiany na rynku pracy w Polsce

Po trwającym pięć lat okresie spadku zatrudnienia, od drugiego kwartału roku 2003 w Polsce wzrasta liczba pracujących oraz wskaźnik zatrudnienia, czemu towarzyszy spadek bezrobocia oraz stabilnie kształtująca się aktywność zawodowa Polaków. Można więc mówić o postępującej poprawie sytuacji na polskim rynku pracy. W roku 2005 liczba pracujących wyniosła średniorocznie 14 124 tysiące osób, przewyższając o 4,2 procent wielkość z roku 2002 i o 3,8 procent z roku 2003. W połowie roku 2006 pozytywne tendencje na rynku pracy w zakresie wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia uległy wręcz nasileniu,¹ przeciętna liczba pracujących zwiększyła się do 14 269 tysięcy tj. o 5,2 procent ponad poziom w najgorszym dla rynku pracy roku 2002. W rezultacie, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 podniósł się z 51,0 procent (najniższego w ostatnich piętnastu latach) na koniec 2002 roku do 53,4 procenta w połowie 2006. Równocześnie, w latach 2003-2005 zwiększała się liczba osób aktywnych zawodowo, mniej więcej w tempie wzrostu liczebności populacji w wieku roboczym i w konsekwencji wskaźnik aktywności zawodowej ustabilizował się, przynajmniej do początku roku 2005, kiedy nastąpił jego nieznaczny wzrost, odwrócony jednak w zaskakująco w roku 2006. Trudno w tej chwili rozstrzygnąć, czy wskazuje to na powrót wcześniejszego, niekorzystnego trendu widocznego od początku transformacji, czy też jest jednoroczną anomalią.² Stopa bezrobocia, która między drugim kwartałem 1998 a trzecim kwartałem 2002 wzrosła z 10,2 do 20,5 procent, od roku 2003 stopniowo i konsekwentnie spadała przez 18,5 procent w czwartym kwartale roku 2004 do 17,4 procenta rok później. Dynamika ta uległa dalszemu wzmocnieniu w roku 2006 w wyniku czego stopa bezrobocia obniżyła się do 15,8 procent w drugim kwartale 2006.

Niemniej jednak, mimo poprawy na rynku pracy i postępującego wzrostu liczby pracujących Polaków, zjawisk wyraźnie widocznych już od połowy roku 2004 (por. wykres I.1), wskaźniki aktywności i zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym nadal nie odzyskały poziomów sprzed roku 2001, kiedy to polską gospodarkę dotknęło przejściowe spowolnienie gospodarcze. Luka w stosunku do sytuacji przed wystąpieniem kryzysu rosyjskiego, czyli w odniesieniu do roku 1998, była w pierwszej połowie roku 2006 bardziej znacząca i wynosiła 2 punkty procentowe wskaźnika aktywności i 5 punktów procentowych wskaźnika zatrudnienia. Spadek liczby bezrobotnych, zachodzący nieprzerwanie od pierwszego kwartału 2004, pozwolił natomiast na zniwelowanie niemal połowy wzrostu stopy bezrobocia, jaki dotknął polską gospodarkę w okresie 1998-2003, co oznacza, że trwający pięć lat wzrost stopy bezrobocia zniwelowany został w prawie 1/2 w okresie dwupółletnim. Ostatnie zmiany na rynku pracy pozwalają więc liczyć na to, że cały przyrost bezrobocia w Polsce zostanie zniwelowany w czasie ożywienia gospodarczego. Prawdziwym wyzwaniem dla polskiego rynku pracy jest jednak znaczne zwiększenie aktywności zawodowej i zatrudnienia oraz sprowadzenie bezrobocia do poziomów cechujących kraje UE15. Sukces na tym polu zależy bowiem przede wszystkim od strukturalnych i instytucjonalnych cech rynku pracy, a nie od cyklicznych wahań koniunktury, choć działania w tych obszarach łatwiej podejmować jest, gdy gospodarka rozwija się dynamicznie i wzrasta popyt na pracę (por. Bukowski et al. 2005).

Tabela I.1.

Wskaźnik aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15-64 w latach 1998-2006 (w procentach)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006i
Wskaźnik aktywności	66,1	65,7	65,7	65,4	64,4	64,2	64,2	64,5	64,0
Wskaźnik zatrudnienia	58,9	56,7	54,9	53,3	51,4	51,4	51,9	52,9	53,6
Stopa bezrobocia	10,9	13,7	16,5	18,5	20,2	20,0	19,7	18,0	16,2

i - pierwsze dwa kwartały

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Wykresy I.1-I.2 oraz obserwacja, że obniżaniu się stopy bezrobocia towarzyszy wzrost zatrudnienia i ustabilizowanie odsetka osób w wieku produkcyjnym aktywnych zawodowo (przy zastrzeżeniach co do trudno wytłumaczalnych fluktuacji obserwowanych na przełomie lat 2005/2006), sugerują, że podstawowym czynnikiem sprawczym spadającej liczby bezrobotnych jest wzrost liczby pracujących Polaków. Choć niższa liczba bezrobotnych może odzwierciedlać np. obniżenie liczebności kohort wkraczających obecnie na rynek pracy (w porównaniu do wyżowych roczników wchodzących na rynek pracy kilka lat temu) bądź podaży pracy, sygnalizującej ewentualne opuszczanie rynku pracy przez bezrobotnych, zjawiska takie mają zdecydowanie mniejsze znaczenie niż zmiany zatrudnienia. Ich relatywną rolę można ocenić ilościowo, zgodnie z propozycją Bukowskiego et al. (2005), dekomponując zmiany poziomu bezrobocia

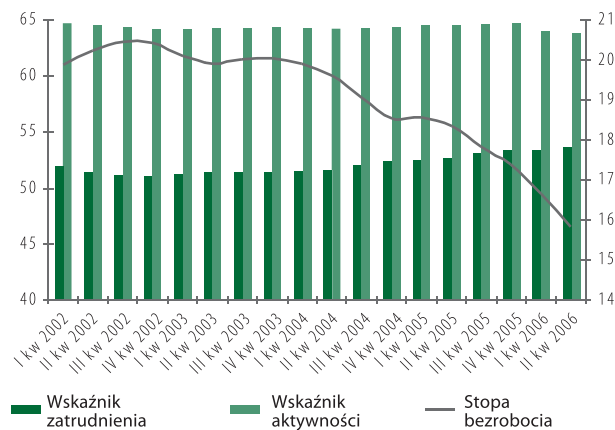
¹ W momencie tworzenia opracowania dostępne były dane BAEL jedynie za dwa pierwsze kwartały roku 2006. Wykorzystano dane BAEL odsezonowane i oczyszczone ze zmian metodologicznych. Podobnie w dalszej części tekstu, jeżeli analizy prowadzone są jedynie dla Polski. Jeżeli analiza prowadzona jest w kontekście międzynarodowym, wykorzystane są dane Eurostat, chyba, że zaznaczono inaczej.

² Fluktuacje aktywności z kwartału na kwartał wskazują, że być może zjawisko to jest związane z migracją o charakterze sezonowym. Z drugiej strony jednak, spadek aktywności zawodowej w roku 2006 może być statystycznym artefaktem – w roku 2005 wskaźnik aktywności zwiększył się zgodnie z danymi BAEL we wszystkich grupach wiekowych oprócz grupy w wieku 15-24 lat, po czym w roku 2006 – powszechnie spadł. Tego rodzaju zmiany wydają się dalece nieprawdopodobne, a spadek stopy bezrobocia w roku 2006 podawanej przez GUS w kwartalnej informacji o rynku pracy w znacznej mierze wynika z tego zaskakującego obniżenia aktywności zawodowej. Artefakt ten może być związany ze zmianą sposobu obliczania wieku respondentów w BAEL, wpływającą na wagi w badaniu. Ze względu na brak komentarza ze strony GUS w tym względzie, trudno jest rozstrzygnąć to ostatecznie. Szereg czasowy liczby aktywnych zawodowo została zatem skorygowany w celu zniwelowania wyłamujących się z wcześniejszego trendu przesunięć poziomów o charakterze rocznym w latach 2005-2006

ze względu na źródła napływu netto, czyli na zmiany zachodzące na trzech płaszczyznach – demograficznej (związanej z tym, że różne grupy wiekowe z reguły różnią się właściwymi dla siebie wskaźnikami aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia), aktywności zawodowej (gdyż wzrost/spadek odsetka osób aktywnych zawodowo pociąga za sobą wzrost/spadek zarówno odsetka pracujących, jak i bezrobotnych) oraz zatrudnienia, wskazującej na wkład zmian liczby pracujących dla ewolucji bezrobocia.³

Wykres I.1.

Wskaźnik zatrudnienia, aktywności i stopa bezrobocia w Polsce w okresie 2002-2006 (do drugiego kwartału)



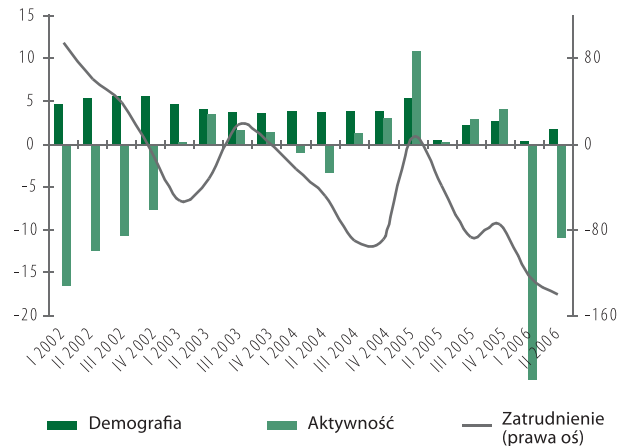
■ Wskaźnik zatrudnienia ■ Wskaźnik aktywności — Stopa bezrobocia

Uwagi: Dekompozycja oparta jest o kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w wieku 15–64 wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2002-2006 (do drugiego kwartału) – czynniki zmniejszające stopę bezrobocia znajdują się pod osią OX, a zwiększające – nad nią.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Wykres I.2.

Dekompozycja źródeł kwartalnych zmian bezrobocia w 2002-2006 (do drugiego kwartału)



■ Demografia ■ Aktywność — Zatrudnienie (prawa oś)

Jak argumentują Bukowski et al. (2005), podniesienie poziomu bezrobocia w Polsce było wynikiem właśnie znaczącego spadku zatrudnienia, które nastąpiło w dwóch fazach – w roku 1999 oraz w latach 2001-2002. W porównaniu z nimi zmiany aktywności zawodowej i procesy demograficzne miały znaczenie marginalne, a ponadto w znacznej mierze się niwelowały. Oznacza to, że choć ewolucja polskiego rynku pracy w ostatnich piętnastu latach naznaczona była wchodzeniem na rynek pracy licznych roczników urodzonych na początku lat osiemdziesiątych oraz wkraczaniem w wiek przedemerytalny wyżu powojennego, co wpływało na zwiększenie liczby bezrobotnych, to jednak spadek aktywności zawodowej, zachodzący przede wszystkim w tych właśnie grupach wiekowych, przyczynił się do zmniejszenia liczebności grupy bezrobotnych, równoważąc w dużej mierze efekt demograficzny. Podstawowym czynnikiem wzrostu bezrobocia był zatem spadek liczby pracujących.

Pod tym względem nic się nie zmieniło także w ostatnich trzech latach. Wykres I.2 potwierdza, że od początku roku 2004 zwiększająca się liczba pracujących coraz mocniej oddziaływała na spadek liczby osób bezrobotnych zwłaszcza od trzeciego kwartału 2005 roku, gdy dynamika zatrudnienia sięgnęła pułapu nie obserwowanego od czasu ekspansji gospodarczej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych.⁴ W tym kontekście, wkład stopniowo zachodzących procesów demograficznych oraz zmian podaży pracy, był o rząd wielkości niższy. O ile jednak do końca roku 2003 (i generalnie również we wcześniejszych kilku latach) czynniki demograficzne i tendencje aktywności zawodowej oddziaływały w przeciwnych kierunkach, to po tej dacie znaczenie zmian aktywności stało się marginalne, gdyż procesy dezaktywizacyjne na polskim rynku pracy zostały wyhamowane, choć nie odwrócone. Z tego obrazu wyłama się kilka sporadycznych epizodów. Z początkiem roku 2005 zwiększenie aktywności zawodowej (przy wcześniejszych zastrzeżeniach) przyczyniło się zarówno do wzrostu zatrudnienia i bezrobocia, a ponieważ w największej mierze dotyczyło to osób po 55 roku życia, ten wzrost aktywności zawodowej powiązać można ze spadkiem intensywności napływu nowych świadczeniobiorców do systemu świadczeń przedemerytalnych co jest prawdopodobnie jednym z pozytywnych skutków częściowej reformy tego systemu dokonanej w roku 2004. Z drugiej strony, widoczne są dwa momenty dezaktywizacji, z których szczególnie zastanawiające wydaje się obniżenie aktywności zawodowej z początkiem roku 2006, które objęło osoby do 45 roku życia – można przypuszczać, że (w zakresie, w jakim nie jest to

³ W szczególności, osoby młode uczestniczą w edukacji, a te z nich, które wchodzą na rynek pracy stają się niemal z definicji bezrobotne (zanim znajdą pracę). W efekcie grupa wiekowa 15-24 będzie wykazywać przeciętnie wyższą stopę bezrobocia i niższe wskaźniki aktywności i zatrudnienia niż osoby w wieku 25-45. Osoby starsze, zwłaszcza po 55 roku życia i zbliżające się do ustawowego wieku emerytalnego, charakteryzują się problemami kolei większymi problemami z adaptacją do zmian w gospodarce a w przypadku utraty zatrudnienia z większym prawdopodobieństwem opuszczają rynek pracy niż stają się bezrobotne. Zmiany udziału poszczególnych grup wiekowych w populacji w wieku produkcyjnym mogą więc niejako automatycznie wpływać na przeciętne poziomy aktywności, zatrudnienia i bezrobocia.

⁴ Osłabienie na przełomie lat 2004/2005 wkładu, jaki rosnące zatrudnienie wniosło do zmian liczby bezrobotnych i towarzyszący mu dodatni a następnie ujemny rok później wkład zmian aktywności zawodowej, związane są właśnie z komentowanymi wcześniej, trudno wytłumaczalnymi przesunięciami poziomu aktywności zawodowej w danych BAEL. W momencie przygotowywania opracowania, ze względu na brak danych BAEL za cały rok 2006, niemożliwa była ocena, czy jest to jedynie statystyczny artefakt, czy też faktycznie wystąpiły pewne zmiany aktywności zawodowej. Ponieważ jednak podaż pracy cechuje się znaczną inercją, wydaje się wątpliwe, by w przekroju 6 kwartałów nastąpiły tak wyraźne jej wahania o niesezonowym charakterze. Spadek liczby osób aktywnych zawodowo w grupie 25-44, która z reguły cechuje się stabilną aktywnością zawodową, rzędu niemal 200 tysięcy osób w pierwszym kwartale 2006 w porównaniu do czwartego kwartału 2005 (w surowych danych BAEL) jest porównywalny jedynie ze spadkiem aktywności tej grupy między czwartym kwartałem 2002 a pierwszym 2003, kiedy ze względu na zmianę struktury demograficznej populacji (ujawnioną w Spisie Powszechnym), zmieniony został system wag. Dlatego też można sądzić, że jeżeli w danych BAEL nie wystąpiłaby taka zmiana strukturalna statystycznych właściwości szeregów czasowych, prezentowane na wykresach I.2 oraz I.6 dekompozycje zmian bezrobocia pozbawione byłyby gwałtownych zmian wkładu zatrudnienia i aktywności na przełomach lat 2004/2005 oraz 2005/2006.

statystyczny artefakt) pewną rolę odegrały procesy migracyjne, pozornie obniżające aktywność zawodową Polaków, jednak faktycznie związane z podejmowaniem pracy za granicą. Wątek ten rozwijamy w trzeciej części opracowania. Czynniki demograficzne stopniowo traciły natomiast na znaczeniu głównie z tego względu, że najbardziej liczne roczniki wyżu początku lat osiemdziesiątych w większości znalazły się już na rynku pracy.

Choć znaczenie procesów demograficznych dla zmian na rynku pracy, stopniowo rysujących się w następstwie przyspieszenia wzrostu gospodarczego od roku 2003, było generalnie niewielkie, to jednak polski rynek pracy niezmiennie cechuje się relatywnie dużym udziałem w zasobie siły roboczej osób młodych oraz osób wkraczających w wiek przedemerytalny. Odmienny charakter handicapu dotyczącego obie grupy – brak doświadczenia w przypadku osób młodych oraz ryzyko pogorszenia się stanu zdrowia i deprecjacja umiejętności w przypadku osób starszych – oddziaływał jednak na relatywne przemiany pozycji tych grup na rynku pracy wobec pozostałych grup wiekowych w ostatnich trzech latach.

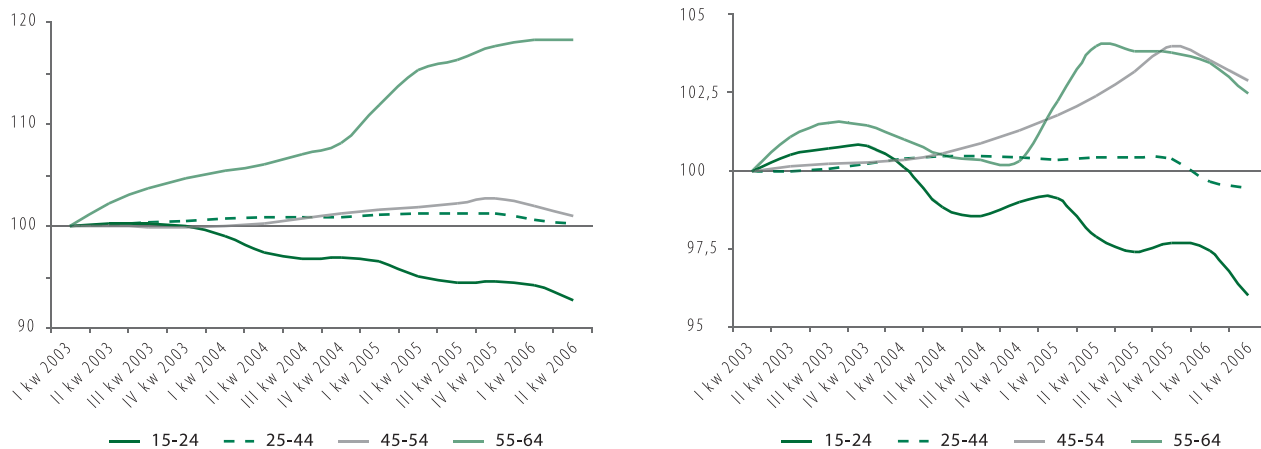
W latach 2003-2005 zjawisko starzenia się ludności tj. wzrost udziału osób po 55 roku życia w populacji nabrało tempa, podczas gdy liczebność najmłodszej generacji 15-24-latków oraz jej udział w populacji w wieku produkcyjnym spadały. Od połowy roku 2002, w ślad za wzrastającą liczebnością starszych kohort zwiększała się także podaż pracy osób po 55 roku życia – mimo tego ich wskaźnik aktywności zawodowej praktycznie nie zmieniał się aż do roku 2005, kiedy podniósł się on o 1 punkt procentowy do, nadal bardzo niskiego w kontekście międzynarodowym, poziomu 32,8 procent. Spadek aktywności zawodowej osób młodych, zapoczątkowany w roku 2001 i mający w latach 2002-2003 główny udział w obniżeniu się wskaźnika zatrudnienia tej grupy, zachodził nieprzerwanie aż do połowy roku 2006. Mimo to od roku 2003 zatrudnienie osób młodych rosło, przede wszystkim za sprawą szybko spadającego bezrobocia.

W grupie osób w wieku przedemerytalnym można było z kolei zaobserwować wzrost liczby osób aktywnych – co prawda z bardzo niskiego poziomu i zależny od czynnika demograficznego – a także względnie najbardziej dynamiczny wzrost liczby pracujących. Mimo to, aż do początku roku 2005 utrzymywał się – charakterystyczny dla całej ostatniej dekady na polskim rynku pracy – spadkowy trend wskaźnika zatrudnienia osób starszych (por. wykres I.4), który od 1999 roku kształtuje się poniżej 30 procent i obecnie jest niższy aż o 15 punktów procentowych od średniej dla wszystkich państw Unii Europejskiej. Spośród rosnącej grupy osób starszych i nadal aktywnych, wielu pracowników stanęło prawdopodobnie w obliczu trudności w utrzymaniu zatrudnienia, przy czym jedynie w przypadku niewielkiej części z nich wiązało się to z bezrobociem, a w przeważającej większości – z opuszczeniem rynku pracy. W istocie, między końcem roku 2003 z połową roku 2006 populacja osób w wieku 55-64 zwiększyła się o 437 tysięcy osób, z czego 67 procent przypisać należy wzrostowi liczby osób biernych, a jedynie 7 procent zwiększeniu liczby bezrobotnych. W rezultacie, stopa bezrobocia wśród osób starszych podniosła się (por. wykres I.5), jednak nadal bezrobocie dotyka znikomy odsetek osób w tym wieku. Zatem, choć zarysowały się pewne pozytywne tendencje uczestnictwa w rynku pracy osób starszych, które jak można sądzić, są związane z pewnym ograniczeniem skali transferów społecznych do nich adresowanych (świadczeń przedemerytalnych), to jednak dwie trzecie osób w tej grupie wiekowej kończy aktywność zawodową przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego.

Analogicznie zmieniała się sytuacja na rynku pracy osób w wieku 45-54 lat. Od roku 2004 konsekwentnie acz powoli wzrastały wskaźniki aktywności i zatrudnienia tej grupy i choć część z rosnącej liczby osób aktywnych zawodowo stawała się bezrobotna, to jednak wzrost zatrudnienia dość silnie przyczyniał się do spadku bezrobocia (por. wykres I.6). Jak zauważyli Bukowski et al. (2005), specyficzną cechą polskiego rynku pracy końca lat dziewięćdziesiątych było wyraźne zwiększenie się, w następstwie generalnego pogorszenia się sytuacji gospodarczej, wskaźnika bierności tej grupy. Co więcej, ożywienie gospodarcze lat 2003-2005 pociągnęło za sobą relatywnie niższą, w porównaniu do pozostałych grup wiekowych, dynamikę zatrudnienia osób między 45 a 54 rokiem życia (por. wykres I.4) a w ostatnich latach stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej zaczęła spadać dopiero od drugiego kwartału roku 2005 – niemal 2 lata później niż w przypadku osób młodszych. potwierdza to wcześniejsze obserwacje (Bukowski et al., 2005), że zaburzenia z końca ubiegłej dekady przyniosły osobom w wieku 45-54 skutki bardziej trwałe niż wśród osób tzw. *prime-age*, czyli między 25 a 44 rokiem życia. Ilustruje to trudności, jakie osoby po 45 roku życia – mniej mobilne zawodowo i przestrzennie (por. część trzecia opracowania) niż osoby młodsze, napotykają przy wejściu/powrocie na rynek pracy. Warto podkreślić, że ponieważ dotyczy to już osób po 45 roku życia, ulegając intensyfikacji wraz z wiekiem, można uznać, że w Polsce newralgiczny dla partycypacji w rynku pracy etap życia następuje o od 5 do 10 lat wcześniej niż w większości krajów rozwiniętych, w których za cezurę taką uznaje się z reguły wiek 55, ewentualnie 50 lat.

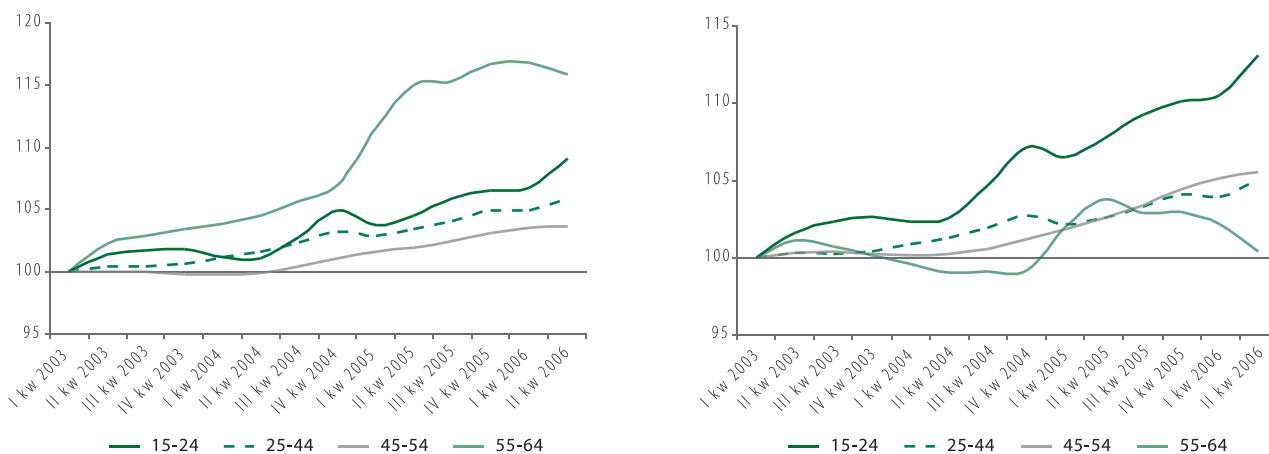
Wykres I.3.

Dynamika liczby aktywnych zawodowo (lewy wykres) i wskaźnika aktywności zawodowej (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2003–2006



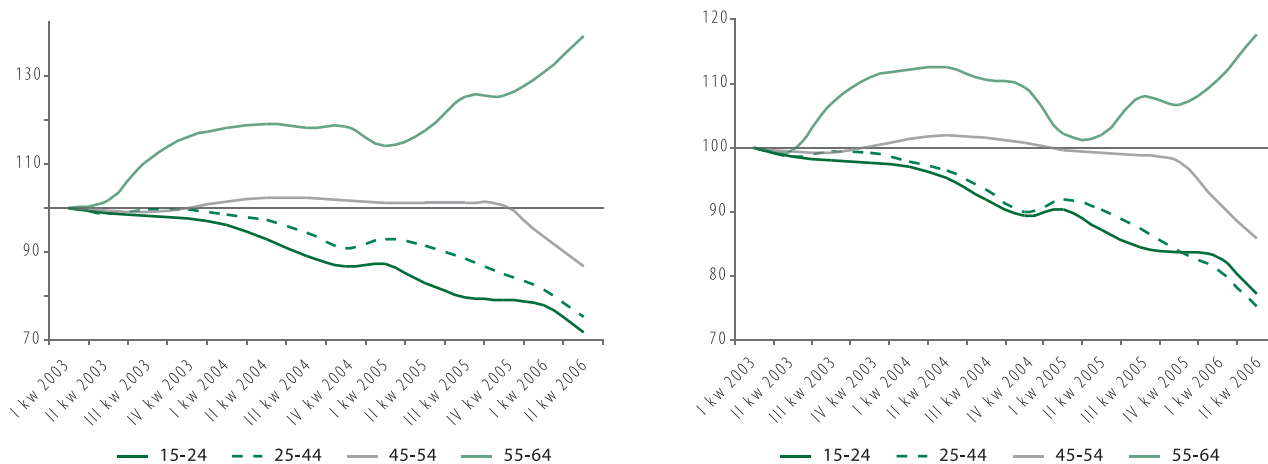
Wykres I.4.

Dynamika liczby pracujących (lewy wykres) i wskaźnika zatrudnienia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2003–2006



Wykres I.5.

Dynamika liczby bezrobotnych (lewy wykres) i stopy bezrobocia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2003–2006

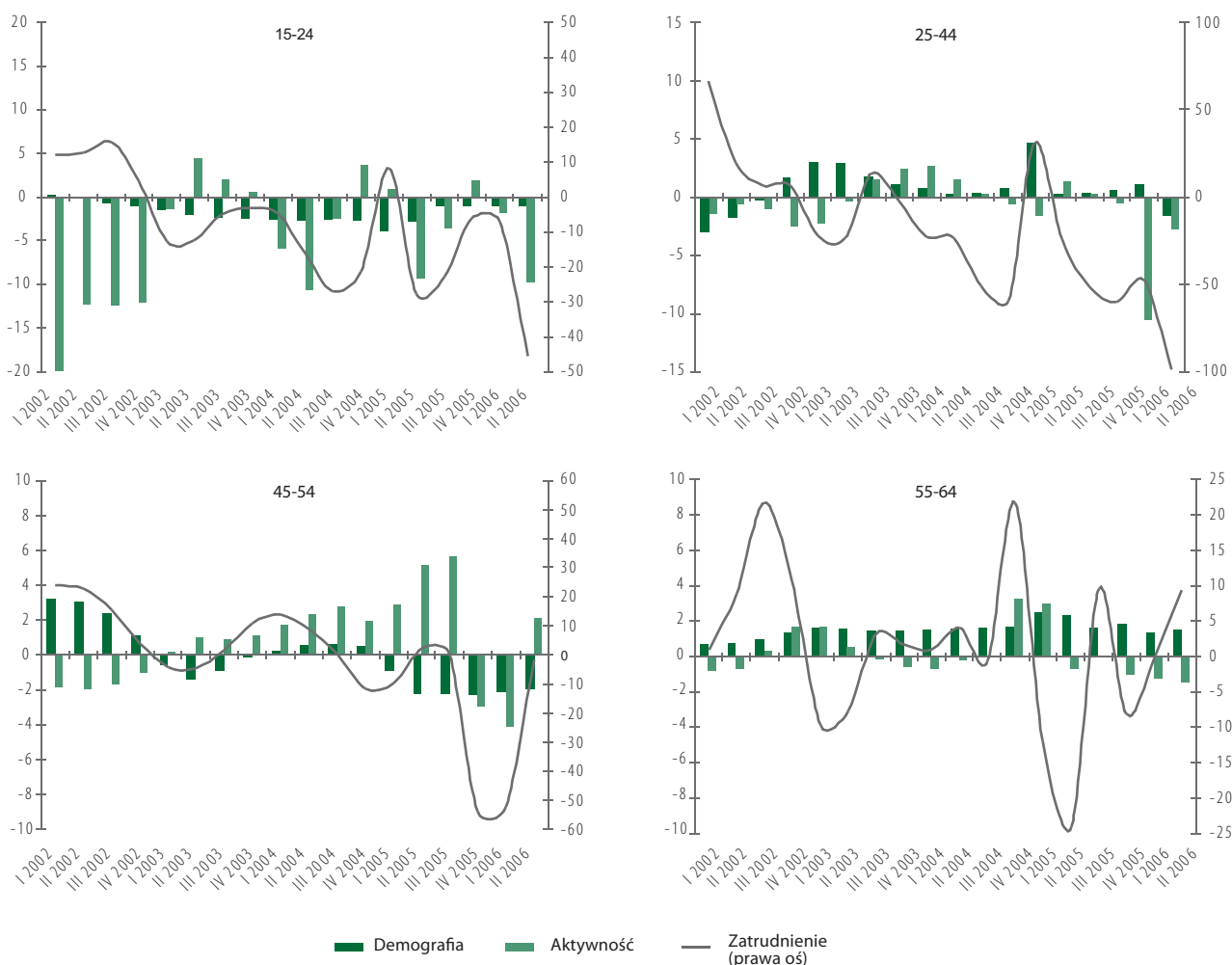


Uwagi: Ze względu na skokowe zmiany liczby aktywnych zawodowo w grupach wiekowych 45-54 i 55-64, występujące w danych BAEL między czwartym kwartałem 2005 a pierwszym 2006, prezentowane szeregi dla tych grup zostały dodatkowo oczyszczone w celu zbliżenia ich do trendu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Wykres I.6.

Dekompozycja źródeł kwartalnych zmian bezrobocia w poszczególnych grupach wiekowych w okresie 2002-2006



Uwagi: Dekompozycja oparta jest o kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w wieku 15–64 wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2002–2006 (do drugiego kwartału) – czynniki zmniejszające stopę bezrobocia znajdują się pod osią OX, a zwiększające – nad nią.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Ożywienie gospodarcze zatem znacznie szybciej i silniej pociągnęło za sobą poprawę sytuacji na rynku pracy osób przed 45 rokiem życia niż starszych. W rezultacie, do 741-tysięcznego spadku liczby bezrobotnych między końcem roku 2002 a połową 2006, w 35 procentach przyczynił się spadek liczby bezrobotnych w wieku 15-24, a w 58 procentach – bezrobotnych w prime-age. Osoby po 55 roku życia wniosły natomiast dodatni wkład do zmiany liczby bezrobotnych. Liczba bezrobotnych przed 25 rokiem życia obniżyła się w latach 2003/2006 o 262 tysiące osób, z czego 111 tysięcy przypisać można wzrostowi liczby pracujących, a pozostałą część obniżeniu liczby aktywnych zawodowo. Dla spadku liczby bezrobotnych w tej grupie wiekowej główne znaczenie odegrał więc wzrost zatrudnienia, choć w porównaniu do pozostałych grupy wiekowych relatywnie większe znaczenie miała malejąca podaż pracy osób młodych, (por. wykres I.6), co oznaczało kontynuację trendu zachodzącego niemalże od początku lat dziewięćdziesiątych. Ostatnie trzy lata przyniosły jednak poprawę względnej pozycji osób w wieku 15-24, których wskaźnik zatrudnienia wykazywał największą dynamikę, a redukcja stopy bezrobocia była w ich przypadku porównywalna ze zmianami wśród osób w prime-age, z reguły najlepiej sytuowanymi na rynku pracy (por. wykres I.5). Wydaje się więc, że o ile osoby młode zostały silniej dotknięte negatywnymi zaburzeniami na rynku pracy na początku dekady niż osoby w wieku 25-44 (Bukowski et al., 2005), to aktualne ożywienie gospodarcze w zbliżony sposób przekłada się na polepszenie sytuacji obu grup.

Tabela I. 2.

Zmiany zatrudnienia w sektorach gospodarki w latach 2002-2005 (2000=100)

	Rolnictwo	Przemysł	Budownictwo	Usługi rynkowe	Usługi publiczne	Razem
2002	100	100	100	100	100	100
2003	96	102	96	101	104	101
2004	95	105	94	104	103	102
2005	94	108	101	107	106	104

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

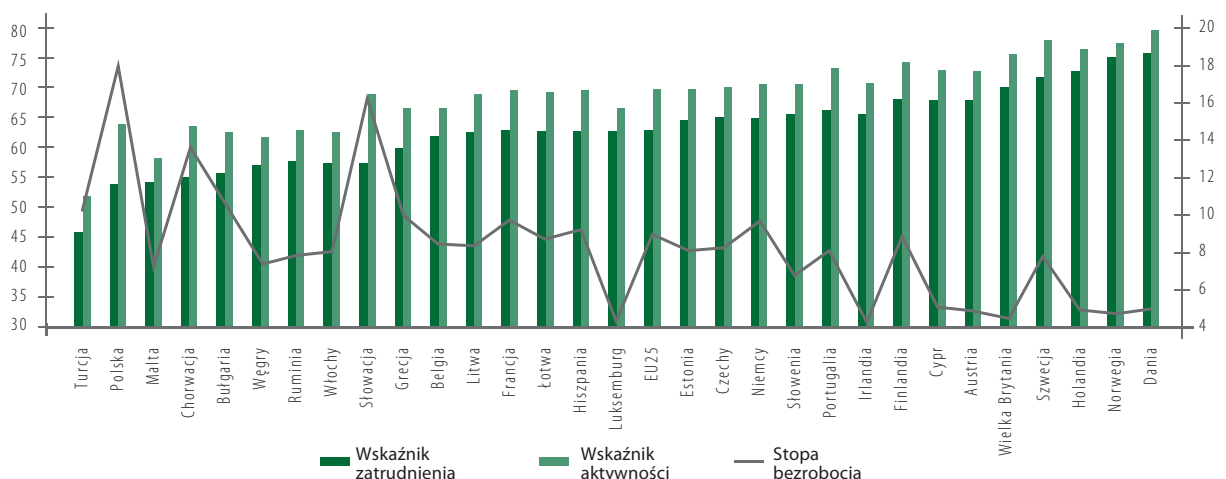
Wkroczenie gospodarki w fazę dobrej koniunktury wiązało się także ze wzrostem popytu na pracę w sektorach o znacznej wrażliwości popytu na ich produkt względem zmian ogólnego poziomu aktywności gospodarczej. Tabela I.2 wskazuje, że choć liczba pracujących ogółem konsekwentnie zwiększała się od roku 2003, to początkowo wiązało się to jedynie ze wzrostem zatrudnienia w usługach publicznych (czyli administracji, edukacji i ochronie zdrowia) oraz w przemyśle. O ile w przypadku tej pierwszej sekcji, na którą w przeważającej większości składa się sektor publiczny, wzrost zatrudnienia w pewnej mierze wynikał ze zwiększenia zatrudnienia w nim w następstwie powszechnego pogorszenia na rynku pracy, w obliczu którego pracownicy również chętniej decydowali się na stabilne zatrudnienie w sektorze publicznym,⁵ to w przypadku przemysłu istotne znaczenie miały bardzo dobre wyniki osiągnięte przez polskich eksporterów w owym okresie, co omawiamy w rozdziale drugim. Stąd wzrost zatrudnienia w przemyśle poprzedzał zwiększenie popytu na pracę w działach gospodarki opartych na popycie krajowym, czyli w usługach rynkowych i przede wszystkim budownictwie – branży zależnej od podejmowanych w gospodarce inwestycji, i w której, po przedłużającym się załamaniu popytu, zatrudnienie wzrosło w roku 2005 o 7 procent w porównaniu do roku 2004. Stopniowo postępujący spadek zatrudnienia w rolnictwie uległ natomiast spowolnieniu w ostatnich dwóch latach, co wiązać można z akcesją unijną i znacznym wzrostem popytu zagranicznego na polskie produkty rolne. Do analiz sektorowych powracamy w części drugiej opracowania, w tym miejscu istotnym wnioskiem jest, że wyraźne cykliczne przyspieszenie wzrostu gospodarczego pociągnęło za sobą, choć z pewnym opóźnieniem, wzrost popytu na pracę i spadek bezrobocia, które nabrały na sile od połowy roku 2005, szczególnie w sektorach gospodarki wrażliwych na wahania popytu krajowego.

1.2. Polska AD 2005 w kontekście międzynarodowym

Pozytywne przemiany na rynku pracy w ciągu ostatnich trzech lat nie zmieniły jednak znacząco pozycji Polski w zestawieniu z innymi krajami europejskimi, zwłaszcza w porównaniu do państw, które wraz z Polską przystąpiły do UE w roku 2004. W roku 2005, spośród wszystkich państw członkowskich lub stowarzyszonych z UE, jedynie w Turcji wskaźnik zatrudnienia był niższy niż w Polsce, wskaźnik aktywności prezentował się lepiej tylko w porównaniu z Węgrami i Włochami, zaś stopa bezrobocia pozostaje niezmiennie najwyższa. Co prawda można się spodziewać, że ożywienie gospodarcze i idąca za nim intensyfikacja pozytywnych zmian na rynku pracy sprawią, że na koniec roku 2006 relatywna pozycja Polski względem innych państw UE pod kątem wskaźników rynku pracy nieco się poprawi, nie zmienia to jednak ogólnego obrazu polskiego rynku pracy także dlatego, że zarówno cykliczne ożywienie, jak i reformy strukturalne, poprawiają sytuację na rynkach pracy także innych państw Unii.

Wykres I.7.

Wskaźniki aktywności, zatrudnienia i stopa bezrobocia w krajach UE w grupie wiekowej 15–64 w 2005 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

⁵ Usługi publiczne były jedyną sekcją, gdzie zatrudnienie w roku 2002 wzrosło w porównaniu do 2001.

W istocie, w ostatnich trzech latach zniwelowana została jedynie minimalna część dystansu dzielącego polski rynek pracy od rynków UE15 oraz NMS7 pod kątem zatrudnienia i bezrobocia, przede wszystkim za sprawą relatywnej poprawy sytuacji osób młodych. Niestety z drugiej strony, luka w obszarze aktywności i zatrudnienia ogółem wobec obu rozpatrywanych grup krajów wręcz powiększyła się. Było to szczególnie zauważalne w przypadku osób starszych. O ile bowiem, po pominięciu efektów demograficznych, podaż pracy i zatrudnienie osób po 55 roku życia w Polsce w najlepszym wypadku kształtują się stabilnie lub wręcz spadają, to wskaźniki aktywności i zatrudnienia w tej grupie wieku w pozostałych krajach naszego regionu generalnie konwergują do szybko rosnącej średniej unijnej. Oznacza to, że Polska wyróżnia się na tle krajów regionu nie tylko najwyższą stopą bezrobocia i niską aktywnością oraz zatrudnieniem, lecz także znacznie większą stagnacją wskaźników aktywności i zatrudnienia, dotyczącą szczególnie najstarsze grupy wiekowe. W istocie, o ile w latach 2002-2005 wskaźnik aktywności osób w wieku przedemerytalnym zwiększył się w krajach UE15 przeciętnie o 4,8 punktu procentowego, a w grupie państw NMS7 przeciętnie o 6,5 pkt. proc., to w Polsce wzrósł jedynie marginalnie – o 1,4 pkt. proc., a w przypadku wskaźnika zatrudnienia handicap ten zwiększył się jeszcze wyraźniej, sprawiając, że obecnie Polska wyróżnia się tle pozostałych krajów UE15 właśnie wskaźnikami aktywności i zatrudnienia wśród osób po 55 roku życia (por. tabela I.3). W rezultacie, to właśnie z powodu jedynie minimalnego podniesienia partycypacji w rynku pracy osób starszych, wzrost zatrudnienia osób młodych i w *prime-age* nie wystarczył do domknięcia luki dzielącej polski rynek pracy od pozostałych krajów Unii.

Tabela I.3.

Wskaźnik aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopa bezrobocia w Polsce, NMS7 oraz UE15 wg grup wieku w roku 2005

	15-64			15-24			55-64		
	Wskaźnik aktywności	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Wskaźnik aktywności	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Wskaźnik aktywności	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
Polska	64,4	52,8	19,0	35,7	22,5	36,9	30,5	27,2	10,8
NMS7	67,3	61,1	9,1	33,7	27,4	18,5i	44,8	41,9	6,6i
UE15	71,0	65,2	7,9	47,8	39,8	16,6	47,1	44,1	6,4

Uwagi: NMS7 – Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia, Węgry.
i – średnia nieważona

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Poprawa sytuacji na rynku pracy w Polsce wpisuje się więc w ogólnoeuropejską tendencję, związaną z wejściem gospodarki światowej w fazę cyklicznego ożywienia, z którego jednak pozostałe kraje regionu przeciętnie korzystają nieco lepiej, choć z pewnymi wyjątkami. W istocie, w trakcie ostatnich kilku lat relatywną pozycję w stosunku do UE15 poprawiły zwłaszcza kraje bałtyckie, Słowacja i Słowenia, praktycznie identyczna pozostała luka zatrudnienia dzieląca Polskę od UE15, natomiast sytuacja Czech i Węgier pogorszyła się. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że o ile między rokiem 2002 a 2005 absolutny spadek stopy bezrobocia w pkt. proc. okazał się być w Polsce większy niż we wszystkich krajach UE15, to jednak zarówno kraje bałtyckie i Słowacja, a także Bułgaria zanotowały silniejsze względne obniżenie stopy bezrobocia, przy równocześnie wyraźnie większej poprawie zatrudnienia i zwiększającej się podaży pracy osób w wieku produkcyjnym.

W nawiązaniu do zaproponowanej przez Bukowskiego et al. (2005) metody prezentacji międzynarodowego zróżnicowania w poziomie zatrudnienia, jako wyniku występowania różnic wyznaczanych przez cechy zasobów pracy oraz intensywności ich wykorzystania, w tabeli I.4 oraz na wykresach I.8-I.9 lukę między wskaźnikiem zatrudnienia w poszczególnych krajach NMS8 względem średniej dla UE15 dekomponujemy na składniki związane z czynnikami demograficznymi, jakością kapitału ludzkiego⁶ i różnicami w intensywności wykorzystania zasobów pracy. Te ostatnie mogą wynikać zarówno z czynników instytucjonalnych rynku pracy, konkurencyjności rynku produktów, jak i ogólnego poziomu koniunktury w gospodarce. Ponieważ jednak analizie poddajemy lata 2002 i 2005, można zasadnie przypuszczać, że oddziaływanie tego ostatniego czynnika jest mniej więcej podobne w rozważanej grupie krajów, których cykl koniunkturalny jest wzajemnie zsynchronizowany. Stąd wniosek, że przyczyn różnic w dynamice pozytywnych przemian w gospodarce i na rynku pracy trzeba przede wszystkim szukać w czynnikach strukturalnych. Kwestię tę szerzej omawiamy w podrozdziale 1.2.

Tabela I.4 wskazuje, że ze względu na skalę dystansu wskaźnika zatrudnienia względem UE15 i czynniki go tłumaczące, kraje regionu można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej grupy należą Czechy i Słowenia, gdzie przeciętny poziom zatrudnienia jest porównywalny ze średnią UE15, a intensywność wykorzystania pracy wręcz zmniejsza rozmiar luki, co oznacza, że wskaźniki zatrudnienia w tych krajach przeciętnie rzecz biorąc są wyższe niż krajach UE15, zwłaszcza wśród osób w *prime-age* (por. wykresy I.8-I.9). Kraje te jednak różni od siebie przeciwny kierunek zmian zachodzących w okresie 2002-2005 – na Słowenii zatrudnienie wzrosło i obecnie jest ona krajem o najwyższym wskaźniku zatrudnienia w grupie NMS8, w Czechach natomiast spadło poniżej przeciętnej w UE15.

⁶ Jakość zasobów pracy mierzona jest poprzez nominalny poziom wykształcenia, co obciążone jest dwoma podstawowymi słabościami. Po pierwsze, odmienne systemy edukacyjne w różnych krajach nie pozwalają na pełną porównywalność kolejnych stopni edukacji. Po drugie, nieuwzględnione są trudno mierzalne różnice w jakości kształcenia bądź adekwatności umiejętności absolwentów do wymagań rynku pracy. Wpływ jakości zasobów pracy należy więc analizować mając w pamięci powyższe zastrzeżenia.

Tabela I.4.

Dekompozycja luki zatrudnieniowej krajów NMS8 względem UE15 w latach 2002 i 2005

	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry	Słowenia	Estonia ⁱ	Litwa	Łotwa
2002								
Intensywność	-3.1	10.2	5.8	6.4	-1.3	1.0	4.3	2.4
Jakość	1.2	1.3	1.4	1.0	0.9	b.d.	-0.1	0.4
Efekt demograficzny	0.7	1.0	0.6	0.6	0.3	2.1	1.6	2.3
Ogółem	-1.2	12.5	7.8	7.9	-0.1	3.1ii	5.8ii	5.0ii
2005								
Intensywność	-2.2	10.4	5.3	6.6	-1.2	-2.3	0.3	-0.6
Jakość	1.3	1.0	1.2	0.8	0.5	b.d.	-0.3	0.2
Efekt demograficzny	1.1	1.4	0.8	0.8	-0.2	2.8	3.2	2.5
Ogółem	0.3	12.8	7.3	8.3	-1.0	0.4	3.3	2.1

Uwagi: i – Eurostat nie podaje wskaźnika zatrudnienia względem wykształcenia w Estonii. Obliczenie efektu jakości zasobu pracy nie jest możliwe, przez co wyniki dla tego kraju nie są w pełni porównywalne.

ii – dane odnoszą się do roku 2001.

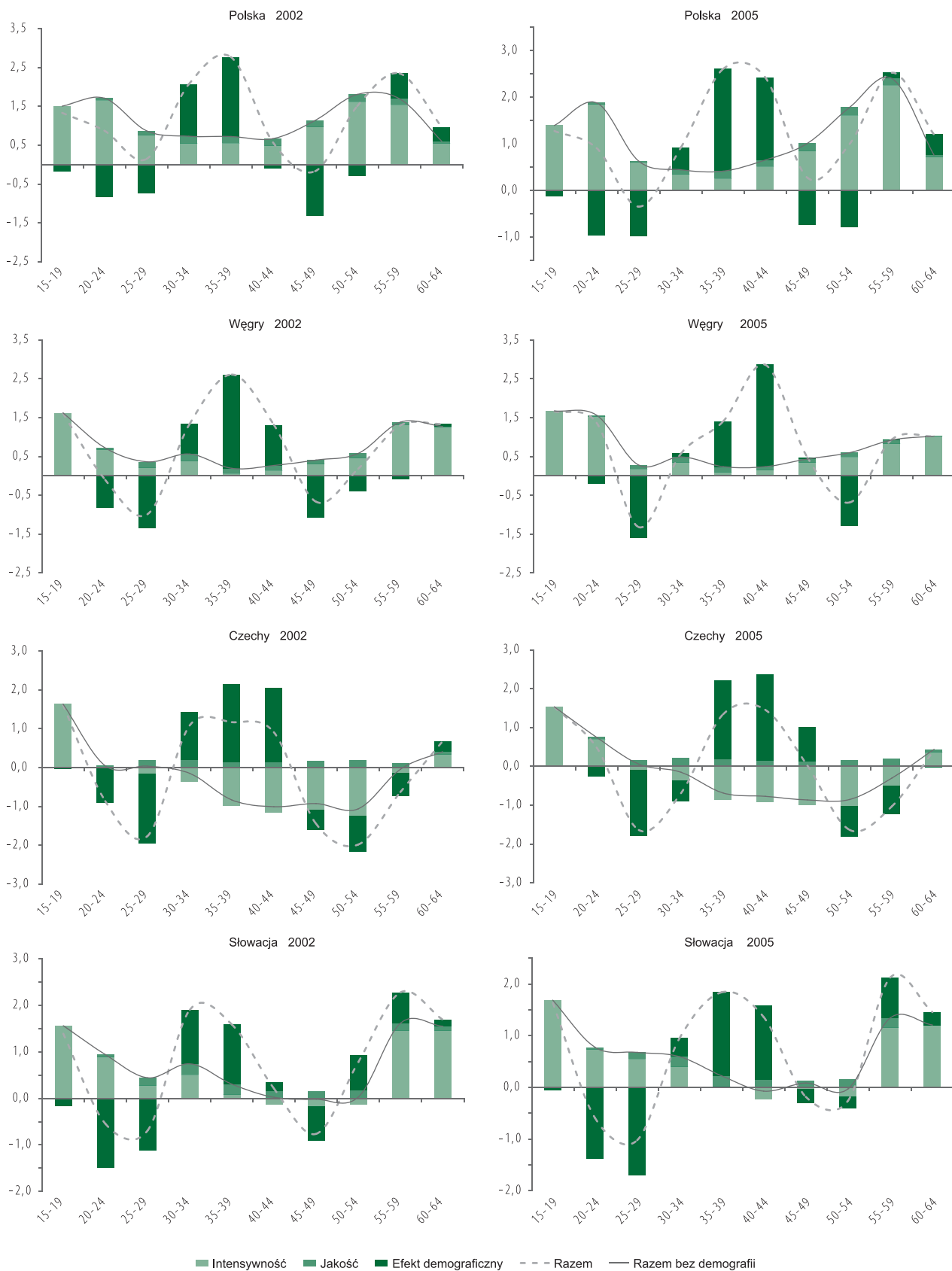
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Drugą grupę tworzą Polska i Węgry i w mniejszym stopniu Słowacja, których odstają swymi niskimi wskaźnikami zatrudnienia od krajów piętnastki i praktycznie nie zmieniły swojej pozycji względem nich na przestrzeni ostatnich lat. Za ten dystans w około 80 procentach odpowiada składnik intensywności (niższa aktywność zawodowa i/lub wyższe bezrobocie), a efekt demograficzny oraz różnice w wykształceniu siły roboczej są znacznie mniej ważne. Należy przy tym podkreślić, że poprawiająca się jakość zasobu pracy przyczyniła się to domykania luki w zatrudnieniu, jako że kolejne kohorty wchodzące obecnie na rynek pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej są lepiej wykształcone od starszych pokoleń i stają się pod tym względem podobne do swych rówieśników w Europie Zachodniej. Choć kraje te cechują się zbliżonymi wskaźnikami zatrudnienia, to Węgry odróżniają się mniejszym bezrobociem, któremu towarzyszy najniższa wśród NMS8 aktywność zawodowa, natomiast w Polsce i na Słowacji niższe niż w UE15 i pozostałych krajach regionu zatrudnienie wiąże się z najwyższymi stopami bezrobocia w grupie NMS8.

Ostatecznie, trzecią grupę tworzą kraje bałtyckie, których wskaźniki zatrudnienia plasują się pośrodku stawki, jednak w okresie 2002-2005 odnotowały one największy postęp w procesie konwergencji wskaźnika zatrudnienia względem UE15. W porównaniu do Polski, co prawda względnie więcej osób w tych krajach znajduje się w wieku najwyższej aktywności na rynku pracy, jednak z drugiej strony na rynek ten wkraczają bardziej liczne pokolenia, o kilka lat młodsze od polskich roczników wyżowych. Z tego tytułu znaczenie efektu demograficznego w krajach bałtyckich wzrosło między rokiem 2002 a 2005, lecz co wydaje się ważniejsze – właśnie efekt demograficzny tłumaczy niemal całą lukę w stosunku do UE15 w roku 2005 (por. tabela I.4). Innymi słowy w tych państwach, w odróżnieniu od Polski, Węgier i Słowacji, niska aktywność lub wysokie bezrobocie nie powiększają luki zatrudnieniowej wobec krajów zachodnich. Pozytywne zmiany w zakresie aktywności zawodowej i bezrobocia zaszły w krajach bałtyckich na przestrzeni ostatnich kilku lat. Jeszcze w roku 2002 zauważalny wkład do niższego zatrudnienia ogółem wnosila tam niższa intensywność wykorzystania zasobu pracy, jednak od tego czasu szybko rosnąca liczba pracujących, spadające bezrobocie i rosnąca aktywność zawodowa, zwłaszcza starszych grup wiekowych, pozwoliły w pełni zniwelować znaczenie intensywności zaangażowania zasobu pracy dla luki zatrudnieniowej względem UE15 i dzięki temu również zauważalnie ją zmniejszyć (por. wykres I.9).

Wykres I.8.

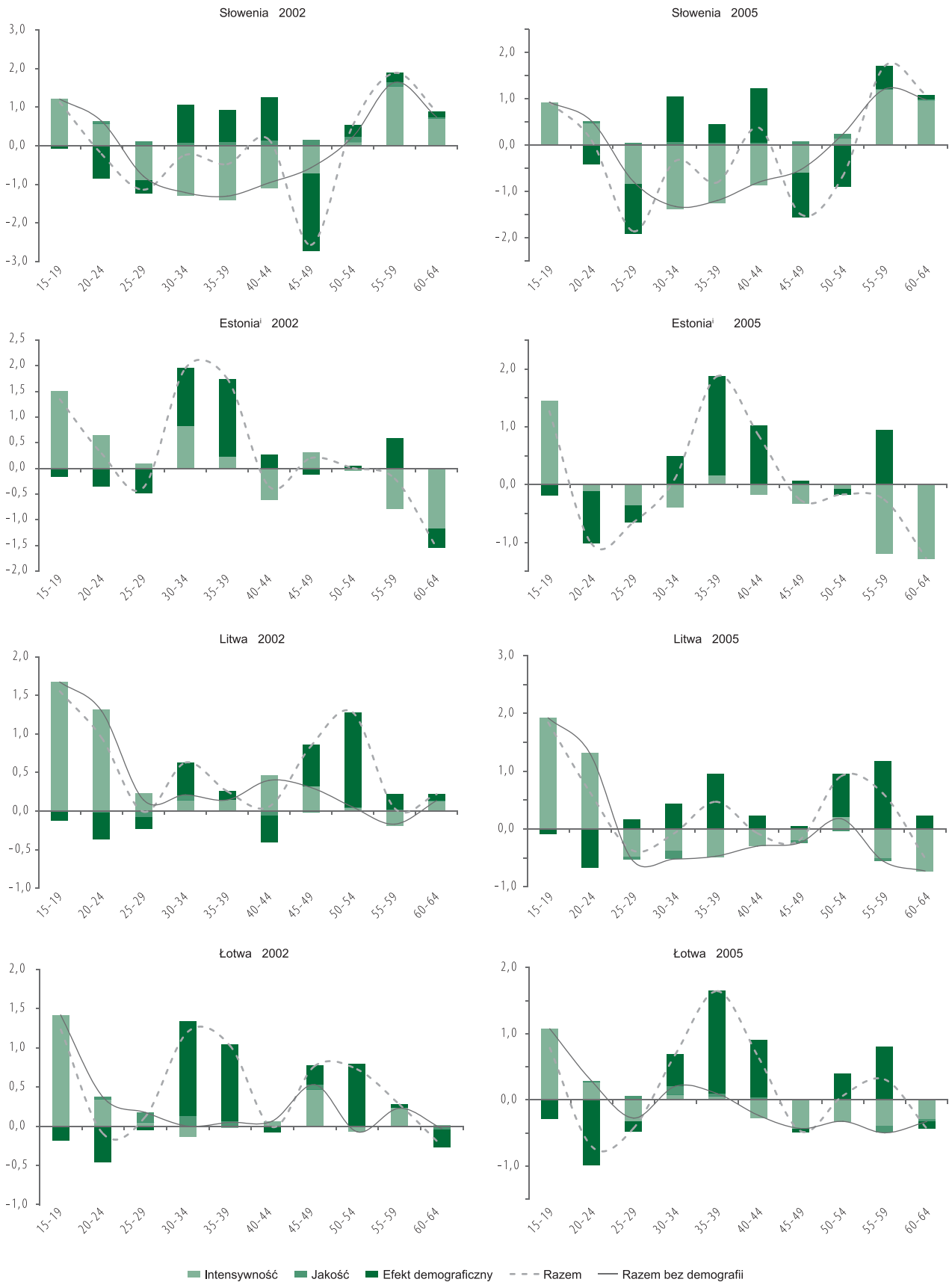
Dekompozycja luki zatrudnieniowej wobec UE15 krajów NMS8 w latach 2002 i 2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.9.

Dekompozycja luki zatrudnieniowej wobec UE15 krajów NMS8 w latach 2002 i 2005



Uwagi: i – Eurostat nie podaje wskaźnika zatrudnienia względem wykształcenia w Estonii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

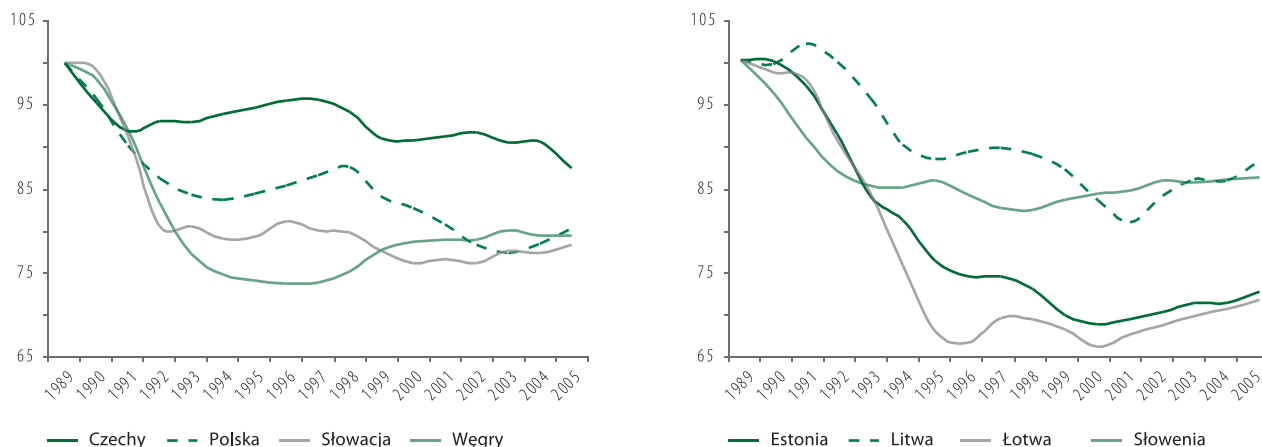
1.3. Podstawowe prawidłowości rynków pracy w krajach NMS8 w latach 1990-2005

Dodatkowym pytaniem, jakie należy sobie zadać analizując przyczyny występowania luki zatrudnieniowej dzielącej Polskę od UE15 i NMS8 jest pytanie o moment, w którym historia polskiego rynku pracy zaczęła się wyróżniać od doświadczeń pozostałych krajów regionu. Jak zaznaczają Bukowski et al. (2005) i co wspieramy szeregiem argumentów przedstawionych w rozdziale drugim, obecna sytuacja na polskim rynku pracy jest pochodną nagłego spadku zatrudnienia w roku 1998 w następstwie kryzysu rosyjskiego, później zintensyfikowanego przez cykliczne spowolnienie wzrostu w latach 2001-2002. W istocie, w roku 1997, który przyjmujemy tutaj za główną cezurę analizy,⁷ zróżnicowanie sytuacji między rynkiem pracy Polski a pozostałymi krajami regionu miało nieco inny charakter niż obecnie. Naświetlenie odmienności między nimi, zarówno pod kątem poziomów wskaźników rynku pracy, jak i ich dynamiki, pozwoli na spojrzenie z tej perspektywy na ewolucję sytuacji makroekonomicznej krajów NMS8 i wpływ, jaki wywierały na nią czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Choć zagadnienie to analizujemy detalicznie w rozdziale drugim niniejszej części, w celu prezentacji zmian na rynkach pracy krajów NMS8 w ostatnich piętnastu latach nieodzowne jest odwoływanie się do pewnych wydarzeń związanych z sytuacją gospodarczą, a także do kluczowych cech instytucjonalnych rynków pracy tych krajów, które znajdują odzwierciedlenie w odmiennościach prezentowanych w niniejszym podrozdziale.

Wczesny okres transformacji (lata 1990-1994) charakteryzował się spadkiem poziomu aktywności gospodarczej, produktu i zatrudnienia we wszystkich krajach regionu, przy czym różnice między nimi dotyczyły zarówno głębokości spadku produktu w bezpośrednim następstwie tzw. szoku transformacyjnego, jak i skali zmian zatrudnienia oraz dostosowań aktywności zawodowej (Nesporova, 2002). Choć początkowy spadek liczby pracujących w Polsce należał do najmocniejszych spośród omawianych gospodarek, to jednak trwał względnie krótko i już w 1993 roku zatrudnienie wzrosło w porównaniu do roku poprzedniego (wykres I.10). Tak prędkie odwrócenie spadkowej tendencji miało miejsce jedynie w Czechach, gdzie jednak redukcja liczby pracujących w latach 1990-1994 była znacznie płytsza. Natomiast w pozostałych gospodarkach regionu spadek zatrudnienia trwał zauważalnie dłużej.

Wykres I.10.

Dynamika liczby pracujących w krajach grupy NMS8 w latach 1989-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Wzrost liczby pracujących generalnie rozpoczynał się w momencie, gdy w poszczególnych krajach w latach 1993-1996 kończyły się oddziaływanie bezpośrednich skutków tzw. szoku transformacyjnego i wchodziły one na ścieżkę szybkiego wzrostu. W ślad za Polską i Czechami zatrudnienie zaczęło rosnąć na Słowacji od roku 1995, natomiast na Węgrzech znacznie niższa dynamika produktu wiązała się jedynie z zatrzymaniem spadku liczby pracujących. Specyficznie ewoluował słoweński rynek pracy, gdzie początkowy spadek zatrudnienia był procentowo nawet większy niż korekta w Polsce czy Czechach, lecz w późniejszym okresie liczba pracujących ustabilizowała się podobnie jak na Węgrzech, mimo, że tempo wzrostu gospodarczego kształtowało się mniej więcej w połowie między wykazywanym przez gospodarkę węgierską a polską (Vodopivec et al., 1997). Inny charakter przybrał początkowy okres transformacji w krajach bałtyckich, gdzie zatrudnienie obniżyło się nieco później i w mniejszej skali niż w pozostałych państwach NMS8, a zmiany liczby pracujących były w dużej mierze związane ze spadkiem populacji, szczególnie w przypadku Estonii i Łotwy, gdzie liczba mieszkańców obniżyła się w do 1997 roku o około 10 procent, co odzwierciedlało znaczną emigrację ludności pochodzenia rosyjskiego. Zmiany odsetka pracujących w populacji były więc w republikach bałtyckich znacznie mniej wyraźne niż liczby pracujących i porównywalne z obserwowanymi w pozostałych krajach NMS8.⁸ Niemniej jednak, PKB i zatrudnienie w tych krajach zaczęły rosnąć dopiero w roku 1996, po czym ożywienie gospodarcze i poprawa sytuacji na rynku pracy zostały szybko przerwane przez spowolnienie spowodowane kryzysem rosyjskim.

⁷ Jest to w znacznej mierze determinowane przez dostępność danych, które do połowy lat dziewięćdziesiątych naznaczone są wieloma brakami, nieporównywalnością międzynarodową i zmianami metodologicznymi. Ponadto, rok 1997 był ostatnim przed wystąpieniem ważnych zmian makroekonomicznych i na rynkach pracy, którym poświęcona jest niniejsza część opracowania.

⁸ Szczególnym przypadkiem przy tym była Estonia, gdzie liczba pracujących spadała nieprzerwanie przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych (wykres I.10), a wskaźnik zatrudnienia niezmiennie był wyższy niż w pozostałych krajach regionu

Tabela I.5.

Wskaźnik aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopa bezrobocia w krajach NMS8 oraz UE15 wg grup wieku w roku 1997 (w procentach)

	15-64			15-24			55-64		
	Wskaźnik aktywności	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Wskaźnik aktywności	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Wskaźnik aktywności	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
Czechy	72,1	68,8	4,8	47,7	41,5	13,0 ⁱ	38,6	37,1	3,9 ⁱ
Estonia	72,3	65,3	9,6	42,5 ⁱ	35,5 ⁱ	17,0	53,5 ⁱ	50,2 ⁱ	6,2 ⁱ
Litwa	70,2	62,5	14,4	43,2 ⁱ	33,1 ⁱ	25,5	42,4 ⁱ	39,5 ⁱ	6,8
Łotwa	70,2	60,3	15,3	45,0 ⁱ	33,3 ⁱ	26,8	40,6 ⁱ	36,3 ⁱ	10,6
Polska	65,9	58,9	10,9	36,7	28,9	23,2	35,8	33,9	5,9
Słowacja	69,4	61,1	11,9	46,8 ⁱ	35,0 ⁱ	25,1	24,6 ⁱ	22,8 ⁱ	22,8 ⁱ
Słowenia	67,3	62,6	6,9	47,9	40,0	17,2	22,4	21,8	21,8
Węgry	57,6	52,4	9,0	35,9	33,9	17,0	18,8	17,7	5,5
UE15	67,7	60,7	9,9	47,0	38,2	20,7	40,1	36,4	9,2

i – dane za rok 1998

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD (Czechy, Estonia, Słowacja za rok 1997), ILO (Litwa i Łotwa za rok 1997).

Spadek zatrudnienia, powszechny w okresie transformacji, różnie przekładał się na zmiany liczby osób biernych zawodowo i bezrobotnych. Wskaźniki aktywności zawodowej generalnie obniżyły się z wysokich poziomów cechujących wcześniejszy system gospodarczy i choć kluczowe znaczenie dla tego zjawiska miało ograniczanie aktywności zawodowej kobiet (Nesporova, 2002) i opuszczanie rynku pracy przez coraz szersze grupy osób starszych, to jednak między krajami regionu wystąpiły w tym zakresie różnice. W rezultacie, w roku 1997 kraje NMS8 można było podzielić na gospodarki o nadal wysokiej aktywności zawodowej i względnie wysokiej stopie bezrobocia – pochłaniającego odpływy z zatrudnienia – oraz na gospodarki, gdzie redukcje zatrudnienia asymilowane były poprzez bufor systemu zabezpieczenia społecznego i odpływ osób w wieku produkcyjnym poza rynek pracy (por. Fortuny et al., 2003).

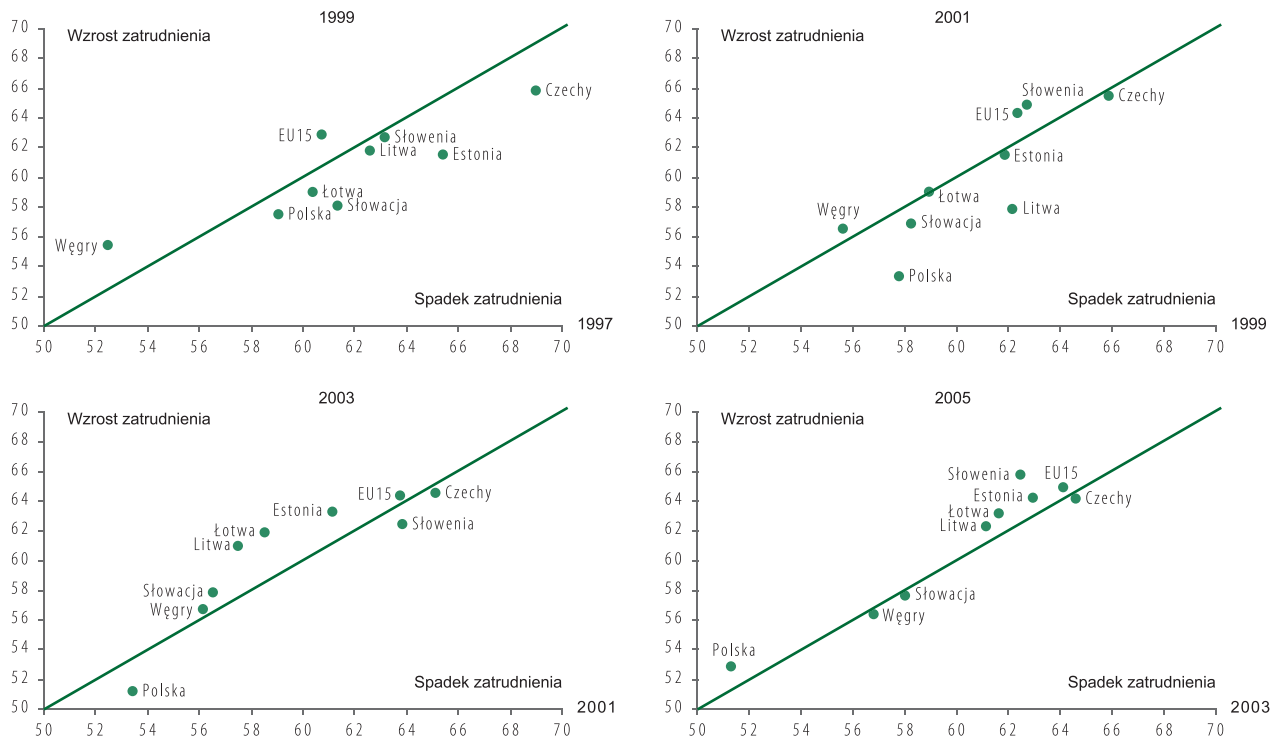
Krajami, gdzie absorpcja redukcji zatrudnienia zachodziła w dużym stopniu poprzez spadek aktywności zawodowej (zwłaszcza wśród osób starszych) były przede wszystkim państwa z dwóch pierwszych z wyróżnionych w poprzednim punkcie grup, a więc Węgry, Czechy, Słowenia oraz w pewnym zakresie Polska. Dezaktywizacja nastąpiła w znacznej mierze już w pierwszych latach transformacji, przez co w roku 1997 podaż pracy osób po 55 roku życia w krajach tej grupy była wyraźnie niższa niż w przeciętnie w UE15 (por. wykres I.13). W szczególności, niskiej stopie bezrobocia na Węgrzech towarzyszyły w latach dziewięćdziesiątych najniższe wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia spośród krajów regionu, zwłaszcza wśród osób starszych. Aktywność zawodowa Węgierek także obniżyła się dość gwałtownie – na początku lat dziewięćdziesiątych przewyższała ona średnią dla państw OECD, po czym jej wskaźnik spadł poniżej 50 procent w roku 1997 (OECD, 1997). Podobnie kształtowała się sytuacja w Słowenii, gdzie relatywnie niskiemu bezrobociu i przeciętnemu zatrudnieniu ogółem towarzyszyła bardzo niska aktywność osób w wieku 55-64. W Czechach natomiast na początku okresu transformacji odnotowano spadek podaży pracy, w znacznej mierze za sprawą ograniczenia liczby emerytów łączących pobieranie świadczeń z pracą (Boeri, 1995), jednak współczynniki aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym pozostały do roku 1997 na wysokim poziomie. W Polsce zaś, wskaźnik zatrudnienia, nawet po etapie wzrostu liczby pracujących podczas ożywienia gospodarczego lat 1994-1997, był wyższy jedynie od wskaźnika zatrudnienia na Węgrzech (por. tabela I.5), a wskaźnik aktywności obniżał się niezależnie od ewolucji produktu, głównie za sprawą spadku podaży pracy osób po 50 roku życia (Bukowski et al., 2005). Można więc uznać, że w latach dziewięćdziesiątych polski rynek pracy cechował się obniżającą się aktywnością zawodową i wahaniami bezrobocia o charakterze quasi-cyklicznym, czyli powiązanych ze zmianami dynamiki produktu.

Na tym tle odróżniały się wyraźnie republiki bałtyckie, należące do opisanej w poprzednim punkcie grupy trzeciej. Podaż pracy utrzymywała się w nich na wysokim poziomie, głównie ze względu na mniejsze ukierunkowanie finansów publicznych na transferowanie dochodu od osób pracujących w prime-age do osób niepracujących w wieku niemobilnym, niż miało to wówczas miejsce w krajach grupy wyszechradzkiej (OECD, 2003a). W istocie rzeczy, różnica w podaży pracy osób w wieku produkcyjnym między tymi grupami krajów odzwierciedlała w znacznej mierze zróżnicowanie uczestnictwa w rynku pracy osób po 55 roku życia, które jedynie w krajach bałtyckich było w roku 1997 zbliżone do poziomu cechującego kraje Europy Zachodniej, zaś w pozostałych przypadkach „zdążyło” się już obniżyć poniżej średniej dla UE15 (por. tabela I.5). Ponadto, choć można twierdzić (por. rozdział drugi), że w pierwszym etapie transformacji przedsiębiorstwa w krajach bałtyckich „chomikowały” siłę roboczą, ponieważ produktywność pracy w tych krajach obniżała się, to jednak odsunięte w czasie korekty nadmiernego zatrudnienia nastąpiły w połowie lat 90-tych, przy czym osoby tracące pracę relatywnie częściej niż w pozostałych krajach regionu stawały się bezrobotne niż ulegały dezaktywizacji. W efekcie, stopy bezrobocia były tam w połowie dekady wyższe niż w pozostałych krajach NMS8, przy porównywalnych wskaźnikach zatrudnienia.

Z drugiej strony, aktywność zawodowa osób młodych w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych była w miarę jednorodna w całej grupie NMS8 i nieznacznie niższa niż przeciętna dla UE15. Większe różnice dotyczyły zatrudnienia i bezrobocia osób młodych, które ze względu na powiązanie tych miar z ich odpowiednikami dla osób w wieku produkcyjnym, odzwierciedlały całkowite zróżnicowanie generalnej sytuacji na rynkach pracy NMS8.

Wykres I.11.

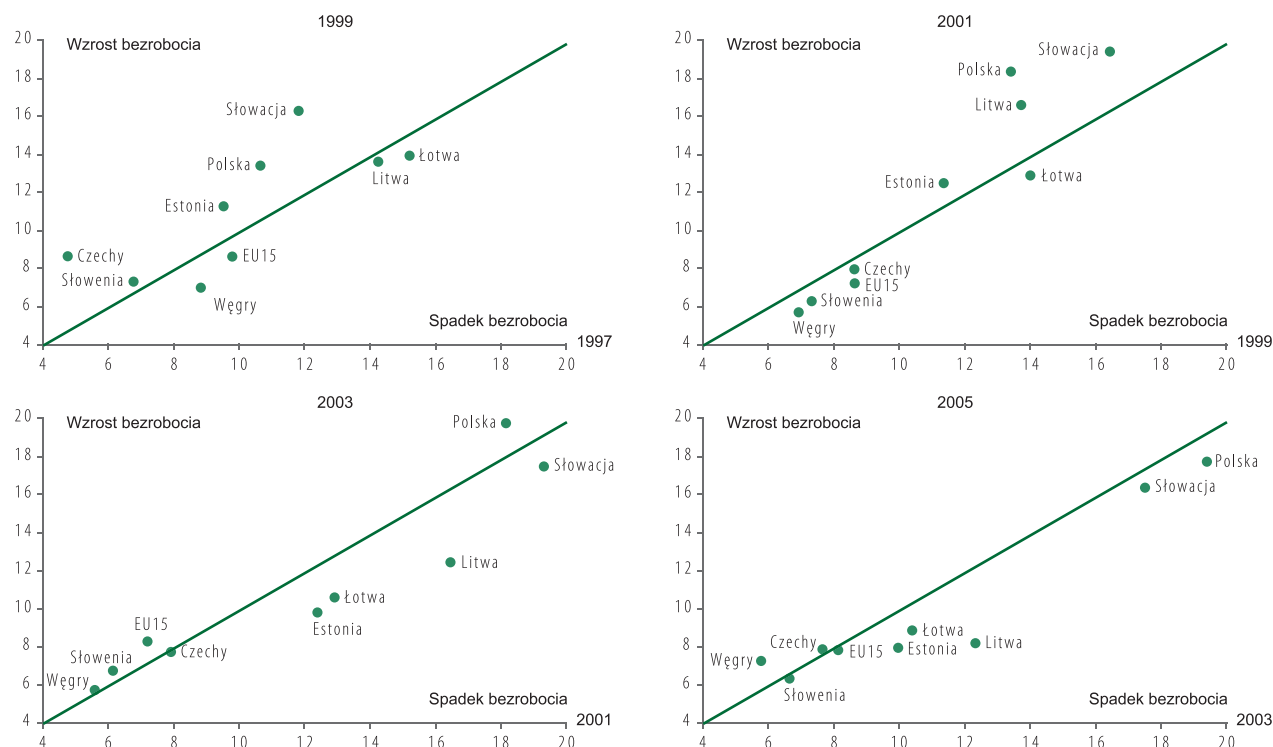
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 w krajach grupy NMS8 i UE15 w latach 1997–2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.12.

Stopa bezrobocia osób w wieku 15-64 w krajach grupy NMS8 i UE15 w latach 1997–2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W roku 1998, czynniki makroekonomiczne wywołały w krajach NMS8 kolejną fazę zmian. W Czechach w drugiej połowie roku 1997 wystąpił kryzys finansowy, który pociągnął za sobą trwający dwa lata spadek produktu. Zatrudnienie w tym kraju obniżyło się jednak aż do roku 2000, stopa bezrobocia uległa podwojeniu do 8,8 procent i później utrzymywała się na mniej więcej tym poziomie. W efekcie, niskie bezrobocie cechujące rynek pracy w Czechach przed wystąpieniem negatywnego szoku, jakim był kryzys finansowy, interpretowane początkowo jako oznaka albo niższej, niż w innych krajach transformujących się, potrzeby realokacji i redukcji zatrudnienia, albo też jako syndrom restrukturyzacji zachodzącej bardziej płynnie niż w np. w Polsce lub krajach bałtyckich, okazało się być jednak odzwierciedleniem mniejszej skali zachodzących początkowo dostosowań strukturalnych. Niski wzrost produktywności pracy i trwałość bezrobocia zainicjowanego w roku 1997, w połączeniu z powszechnością bezrobocia długookresowego, szczególnie dotyczącego byłych pracowników sektorów o malejącym udziale w produkcie i zatrudnieniu (jak górnictwo i pewne branże przemysłowe) oraz/lub pracowników nisko wykształconych, a także znacznym i utrzymującym się zróżnicowaniem regionalnym wskaźników rynku pracy (OECD, 2004), (OECD, 2005a), wskazują, że czeski rynek pracy także dotknięty był/jest niedopasowaniem strukturalnym podaży i popytu na pracę, które jednak ujawnione zostało później niż w krajach sąsiednich.

Wykres I.13.

Wskaźnik aktywności zawodowej w krajach grupy NMS8 w latach 1989–2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W krajach bałtyckich, Słowacji i w Polsce podobną rolę szoku zewnętrznego odegrał natomiast kryzys rosyjski (por. rozdział drugi), pociągający za sobą podobny spadek zatrudnienia rzędu 4 procent, a tylko na Łotwie poniżej 3 procent. W Polsce i na Słowacji zwalniane osoby stawały się przede wszystkim bezrobotne, natomiast w krajach bałtyckich opuszczały rynek pracy, co doprowadziło do pewnego obniżenia aktywności zawodowej, wcześniej nie obserwowanej na taką skalę jak w Polsce lub na Węgrzech (Eamets, 2004). Choć bezpośrednia reakcja zatrudnienia na negatywny szok popytowy, jakim był kryzys rosyjski, była w tej grupie państw bardzo zbliżona, przy pewnych odmiennościach w dostosowaniach bezrobocia i aktywności, to jednak różnice wystąpiły pod kątem trwałości tego zaburzenia.

Różnice unaocniły się przede wszystkim w ewolucji rynków pracy w latach 2001-2003, kiedy kraje bałtyckie znacznie pręcej zaabsorbowały skutki wcześniejszego kryzysu – liczba pracujących w Estonii, Łotwie i na Litwie zwiększyła się w tym okresie o kolejno 3, 5 i 7 procent.⁹ Na Słowacji spadek zatrudnienia był bardziej trwały, jednak liczba pracujących zaczęła stopniowo wzrastać począwszy od roku 2001, choć zdecydowanie nie tak dynamicznie jak w republikach bałtyckich. Natomiast w Polsce między rokiem 2001 a 2003 liczba zatrudnionych dalej spadała, obniżając się o kolejne 3 procent. W efekcie, sytuacja na rynku pracy Polski była po zmianach w czasie pięcioletniego okresu między wystąpieniem szoku rosyjskiego, a zapoczątkowaniem cyklicznego ożywienia gospodarczego w roku 2003, wyraźnie gorsza niż w krajach ościennych. (por. wykresy I.11 i I.12).

Po roku 1998 inaczej niż w pozostałych krajach NMS8 kształtowała się natomiast sytuacja na rynkach pracy Węgier i Słowenii, które ze względu na nikłe powiązania gospodarcze z Rosją nie doświadczyły w latach 1998/1999 skutków kryzysu (por. rozdział drugi). Wręcz przeciwnie, na Węgrzech lata 1998/9 przyniosły największy wzrost liczby pracujących w całym okresie 1990-2005 (por. wykres I.10). Choć zatrudnienie rosło przez sześć lat z rzędu, jego wskaźnik pozostał na względnie niskim poziomie (por. wykres I.11). Należy także zwrócić uwagę, że między rokiem 1997 a 2000 oraz od roku 2002, na Węgrzech nastąpił wzrost aktywności zawodowej, co jednak nie wystarczyło do odwrócenia w pełni znacznego spadku podaży pracy we wcześniejszym okresie i obecnie Węgry są nadal krajem o najniższej podaży pracy w grupie NMS8.

Warto nadmienić, że główną rolę dla wzrostu podaży pracy w ostatnich latach na Węgrzech odegrało podniesienie aktywności zawodowej osób po 55 roku życia, których wskaźnik aktywności uległ niemal podwojeniu z 18,8 procent w roku 1998 do 34,4 w roku 2005. Jak opisano w Ramce I.1, przykład Węgier doskonale ilustruje rolę czynników instytucjonalnych dla aktywności i zatrudnienia osób należących do grup o wysokiej elastyczności podaży pracy, takich jak właśnie osoby starsze (Fortuny et al., 2003), lecz także ludzie młodzi wkraczający na rynek pracy lub, w pewnym zakresie, kobiety (por. Bukowski et al., 2006). Wskazuje on, że nawet w obliczu ogólnej stagnacji na rynku pracy, ograniczenie możliwości i bodźców do dezaktywizacji prowadzi do wzrostu zatrudnienia osób starszych i tym samym do poprawy ogólnego obrazu rynku pracy. Warto podkreślić, że w latach 2001-2002 spowolnieniu tempa wzrostu produktu do 3 procent rocznie i stabilizacji poziomu zatrudnienia towarzyszył spadek bezrobocia w postaci odpływu osób bezrobotnych z rynku pracy (por. wykresy I.11 i I.12), ponownie wskazując, że na Węgrzech fluktuacje aktywności zawodowej stanowiły ważny kanał absorpcji wahań popytu na pracę, a polityka aktywizacji nie była prowadzona konsekwentnie. W rezultacie, w roku 2005 rynek pracy na Węgrzech cechował się niską stopą bezrobocia (w grupie NMS8 była ona niższa jedynie w Słowenii), a równocześnie najniższym wskaźnikiem aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym.

Wśród wszystkich nowych państw członkowskich UE wyróżniała się Słowenia, która utrzymywała relatywnie wysokie tempo rozwoju nieprzerwanie od roku 1994 aż do nieznacznego spowolnienia w roku 2001, po czym ponownie weszła na ścieżkę względnie szybkiego wzrostu. Spadek koniunktury na początku obecnej dekady spowodował przerwanie tendencji wzrostu liczby pracujących, obserwowanej od 1998 roku (por. wykres I.10) zarówno w kategoriach absolutnych, jak i odniesieniu do wskaźnika zatrudnienia. Jak wskazują wykresy I.11 i I.12, fluktuacje zatrudnienia i bezrobocia w Słowenii można postrzegać jako wahania wokół pewnych średniookresowych przeciętnych poziomów, rzędu odpowiednio 64/65 i około 6,5 procent. Ożywienie gospodarcze w latach 2004-2005 pociągnęło za sobą szybszy wzrost liczby pracujących niż miało to miejsce kilka lat wcześniej i w rezultacie w roku 2005 wskaźnik zatrudnienia w Słowenii osiągnął najwyższy poziom spośród krajów NMS8. Należy zauważyć, że w latach 2004-2005 w Słowenii aktywność zawodowa wzrosła o 3,6 pkt. proc., praktycznie w całości przekładając się na wzrost zatrudnienia. W znacznej mierze przyczyniło się do tego podniesienie podaży pracy i zatrudnienia osób w wieku 55-64 (o 8 punktów procentowych w okresie 2000-2005), umożliwiające także spadek bezrobocia osób starszych, choć nadal aktywność i zatrudnienie tej grupy na Słowenii są dość niskie, czyli na poziomie podobnym jak na Słowacji i Węgrzech – krajach o wyraźnie niższych parametrach aktywności i zatrudnienia ogółem. Również i w przypadku tego kraju znaczenie miały zmiany instytucjonalne, polegające przede wszystkim na ograniczeniu możliwości dezaktywizacji oferowanych przez system zasiłków dla bezrobotnych, przyznawanych osobom starszym praktycznie na czas nieograniczony i pełniących rolę zawalowanych wcześniejszych emerytur (por. Vodopivec et al., 2003), (Bukowski et al., 2006a).

Opisane w podrozdziale 1.1 przemiany na polskim rynku pracy w ostatnich trzech latach były generalnie rzecz biorąc typowe dla krajów NMS8, dlatego też fakt, iż Polska obecnie negatywnie wyróżnia się na ich tle należy w pierwszej kolejności przypisać wydarzeniom z lat 1998-2002. Dekadę temu Polska cechowała się bowiem bezrobociem bliskim średniej dla NMS8 i zatrudnieniem szybko rosnącym w okresie ożywienia gospodarczego. Tendencje te zostały przerwane w roku 1998, kiedy to, podobnie jak Słowacja i kraje bałtyckie, Polska doświadczyła wyraźnego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, które zdominowały przez około dwa lata zmiany na rynkach pracy tych krajów. Kolejnym kluczowym etapem były lata 2001-2003, gdy zmiany na polskim rynku pracy różniły się już w stosunku do wszystkich pozostałych państw regionu, w których liczba pracujących zaczęła stopniowo rosnąć, podczas gdy w Polsce spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia były kontynuowane. W efekcie, w roku 2002 stopa bezrobocia przekroczyła 20 procent, dwukrotnie przewyższając średnią dla NMS7 (bez Polski). Jedynym aspektem rynku pracy, którego ewolucja w Polsce w ostatnich latach odróżnia się wyraźnie – i niestety negatywnie – od pozostałych krajów regionu jest aktywność zawodowa osób po 55 roku życia. Jak wskazano w podrozdziale 1.1, stagnację aktywności zawodowej osób starszych w Polsce można jednoznacznie przypisać czynnikom instytucjonalnym w postaci (prawdopodobnie) najbardziej dezaktywizującego w regionie systemu świadczeń społecznych, który w odróżnieniu od innych nowych państw członkowskich UE nie został poddany znaczącym reformom.

⁹Do roku 2005 skumulowany wzrost zatrudnienia od roku 2000 wyniósł w Estonii, Łotwie i Litwie odpowiednio 5, 7, 10 procent.

Ramka I.1. System emerytalny a podaż pracy osób starszych na Węgrzech

Jednym z elementów systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonującego na Węgrzech od początku lat 90 był, podobnie jak w pozostałych krajach regionu, program wcześniejszych emerytur. Umożliwiło to wycofanie się z rynku pracy na kilka lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, który i tak należał na Węgrzech wówczas do najniższych w Europie i wynosił 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn. Jak dowodzą Bukowski et al. (2006), wcześniejsze emerytury są elementem zabezpieczenia społecznego, który de facto ma charakter pasywnych polityk rynku pracy, umożliwiając osobom w wieku przedemerytalnym dezaktywację, co postrzegane było jako jeden ze sposobów ograniczania rozmiarów bezrobocia i łagodzenia jego społecznych skutków. Wprowadzając szeroko dostępne przedwczesne emerytury, lub tożsame im co do ekonomicznego sensu inne świadczenia (jak np. renty z tytułu niezdolności do pracy w Polsce), kraje środkowo-europejskie powieliły politykę zastosowaną przez europejskie państwa OECD w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w następstwie negatywnych szoków na ich rynkach pracy.

Konsekwencje takiej polityki w obu przypadkach okazały się być poważne i negatywne, doprowadzając do znacznego spadku podaży pracy osób starszych, równocześnie obciążając pracujących kosztami finansowania transferów poprzez coraz większe opodatkowanie. W przypadku Węgier łatwa dostępność tych świadczeń doprowadziła do spadku wskaźnika aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 lat do jedynie 18,3 proc. w 1998 roku i obniżenia przeciętnego wieku opuszczania rynku pracy do 56,9 lat. Z drugiej strony, wysokie koszty tej polityki związane były z relatywnie wysokim klinem podatkowym nakładanym na osoby pracujące i przyczyniły się do nierównowagi finansów publicznych.

Tabela I.6.

Wskaźnik aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku 55-64 oraz przeciętny wiek dezaktywacji na Węgrzech w latach 1997-2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Wskaźnik aktywności zawodowej	18,8	18,3	19,9	22,9	24,2	26,4	29,8	32,0	34,3
Wskaźnik zatrudnienia	17,7	17,3	19,4	22,2	23,5	25,6	28,9	31,1	33,0
Przeciętny wiek dezaktywacji	57,5	56,9	57,3	57,0	57,6	59,1	61,6	60,5	59,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

W większości krajów Europy Zachodniej podjęto szereg kroków w celu ograniczenia dezaktywizującego wpływu systemu zabezpieczenia społecznego, co umożliwiło odwrócenie zniżkowej tendencji aktywności zawodowej osób starszych. Ogromna skala dezaktywizacji skłoniła również Węgrów do zreformowania systemu emerytalnego, czego elementem było też ograniczenie dostępności transferów skłaniających osoby starsze do przerywania aktywności zawodowej. Zapoczątkowane w 1998 roku reformy obejmowały m. in. zrównanie i stopniowe podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 62 lat (w przypadku mężczyzn cel ten osiągnięto w 2001 roku, w przypadku kobiet planowaną datą jest rok 2009) oraz zastąpienie wcześniejszych emerytur specjalnymi zasiłkami dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym. Zasiłki te mogą uzyskać osoby, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało nie więcej niż 5 lat, jednak kryteria ich przyznawania są znacznie bardziej restrykcyjne niż miało to miejsce w przypadku wcześniejszych emerytur, a ich wysokość ograniczona jest do 80 proc. minimalnej emerytury.

Podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego wraz z ograniczeniem dostępu do świadczeń przedemerytalnych skutecznie ograniczyły skalę przedwczesnej dezaktywizacji, zaowocowało znacznym wzrostem podaży pracy osób starszych, w ślad za którym zwiększyło się ich zatrudnienie, oraz podniesieniem przeciętnego wieku opuszczania z rynku pracy. Już po kilku latach od zainicjowania zmian wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnych zwiększyły się niemal dwukrotnie, a przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę przekroczył 60 lat.

Ze względu na to, że czynnikiem instytucjonalnym wpływającym na polski rynek pracy w tym zwłaszcza dezaktywizującej roli transferów społecznych, poświęcona była poprzednia edycja niniejszego opracowania, w dalszej części skupiamy się na analizie czynników makroekonomicznych, które, jak się wydaje, miały decydujące znaczenie dla różnej ewolucji sytuacji na rynkach pracy NMS8 w latach 1998-2005. O ile bowiem instytucjonalna obudowa i strukturalne cechy rynku pracy mają decydujące znaczenie dla kształtowania się przeciętnych, średniookresowych wielkości agregatów i wskaźników rynku pracy oraz dla występujących na nim trendów, zwłaszcza dotyczących aktywności zawodowej, same w sobie nie są one przyczyną zmian zatrudnienia i bezrobocia, szczególnie tak nagłych, jak te obserwowane w ostatniej dekadzie w krajach NMS8. Dlatego w kolejnym rozdziale zastanawiamy się z jednej strony nad identyfikacją charakteru i siły szoków popytowych oraz podażowych, jakie dotykały poszczególne gospodarki i ich rynki pracy, a z drugiej analizujemy skuteczność, z jaką poradziły sobie one z absorpcją tych zaburzeń. Staramy się przy tym zidentyfikować impulsy występujące powszechnie a z drugiej strony wskazać także wydarzenia specyficzne tylko dla wybranych krajów oraz ocenić, w jakiej mierze odmiennie ewolucje rynku pracy powiązać można ze różnymi historiami wzrostu gospodarczego i reakcją polityki państwa na fluktuacje gospodarcze. Jednym z przejawów tej reakcji są również posunięcia w obszarze instytucji rynku pracy, które mogą wpływać na to, że te same szoki przejawiają się na różnych rynkach pracy z odmienną siłą bądź trwałością.

2. Otoczenie makroekonomiczne i instytucjonalne rynków pracy krajów NMS8 w latach 1994-2005

2.1 Wprowadzenie

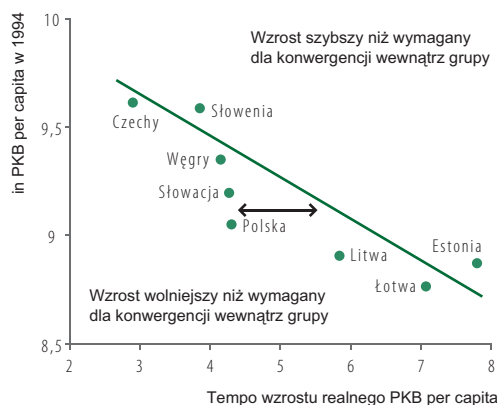
Ewolucję w czasie agregatów rynku pracy warto postrzegać jako złożenie stopniowych zmian ich równowagowych, względnie stabilnych wielkości oraz absorpcji skutków niespodziewanych zaburzeń zewnętrznych. Inaczej mówiąc, doświadczenia krajów OECD wskazują, że epizody wysokiego bezrobocia występowały w przeszłości na ogół w konsekwencji silnych negatywnych szoków, a sytuację na dotkniętym takim zaburzeniem rynku pracy w horyzoncie kilkuletnim determinowało z reguły tempo, w jakim był on zdolny do absorpcji skutków takiego zaburzenia. Jednocześnie przekonują one, że efekty występujące na poziomie indywidualnych pracowników/bezrobotnych często prowadzą do utrwalenia się reperkusji nawet krótkotrwałych szoków, przy czym odzwierciedlające politykę państwa, modyfikacje instytucji rynku pracy w odpowiedzi na zaburzenia zewnętrzne, mogą przyczyniać się do zmian naturalnej stopy bezrobocia i zatrudnienia w równowadze (por. Blanchard, Landier (2002), Nickell et al., (2005)).

W niniejszym rozdziale zastanawiamy się, jak kształtowały się determinanty makroekonomiczne wpływające na rynki pracy NMS8, koncentrując się na czynnikach technologicznych, wahaniami popytu zewnętrznego oraz politykach strony popytowej – fiskalnej i monetarnej. Pozwoli to na ocenę, w jakim zakresie różną ewolucję sytuacji na rynkach pracy poszczególnych państw przypisać można **odmiennym szokom dotyczącym te kraje**. W rozdziale przyjrzymy się także **roli, jaką dla kształtowania się produktu, w tym dla akomodacji zaburzeń, odegrało** w interesującym nas okresie w krajach regionu **prowadzenie polityk sterowania popytem** tzn. polityki fiskalnej i monetarnej.

Pierwsze lata transformacji przyniosły gospodarkom państw postkomunistycznych spadek poziomu produktu, odzwierciedlający dostosowania struktury podażyowej ich gospodarek do wymagań rynku i ograniczenie skali produkcji w sektorach „nadmiernie” rozwiniętych w okresie centralnego planowania.¹⁰ Proces ten przebiegał z różnym natężeniem (np. spadek produktu gospodarki czeskiej uznaje się za mniejszy niż gospodarki polskiej lub węgierskiej) i w konkretnych przypadkach zachodził w różnych momentach okresu 1989–1995 (w Polsce i Czechach produkt wzrastał już w 1992 roku, natomiast w krajach bałtyckich jeszcze w 1994 roku stopy wzrostu były ujemne). Jednakże po roku 1994 można było obserwować generalną konwergencję realną poziomów produktu przypadającego na jednego mieszkańca w krajach NMS8 (por. wykres I.14). Kraje o najwyższym poziomie PKB per capita w roku 1994, a więc Słowenia i Czechy, charakteryzowały się niższym od przeciętnego tempem wzrostu. Z kolei zdecydowanie najszybszy wzrost w latach 1994-2005 odnotowano w grupie krajów bałtyckich – początkowo najuboższych, choć dystans ten był na tyle duży, że w omawianym okresie nie doszło do pełnego zniwelowania luki w poziomie PKB na mieszkańca w stosunku do pozostałych krajów. Z tego ogólnego obrazu wyłama się Polska, która co prawda w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych odnotowała wysoką dynamikę wzrostu i już w roku 1996 była pierwszym i jedynym krajem regionu, który odzyskał poziom PKB per capita z roku 1989,¹¹ to jednak znacznie mniej korzystny przebieg sytuacji gospodarczej w latach następnych spowodował, że jest ona jedynym krajem, którego średnie, długookresowe tempo wzrostu jest wyraźnie niższe od teoretycznego tempa zapewniającego konwergencję do wspólnego poziomu z innymi państwami z grupy NMS8. Innymi słowy, biorąc pod uwagę wyjściowy poziom produktu, Polska powinna rozwijać się raczej w średnim tempie ok. 6,0 procent rocznie, niż rzeczywistym – wynoszącym przeciętnie 4,2 proc rocznie – jeśli miałyby nie tracić dystansu zwłaszcza wobec krajów bałtyckich, które w połowie lat dziewięćdziesiątych wykazywały niższy od Polski produkt per capita, a obecnie osiągnęły wyższy poziom dochodu na mieszkańca. In minus od oczekiwanego tempa wzrostu i konwergencji w latach 1994-2006 odróżniały się także Słowacja i Litwa, w ich wypadku jednak ta różnica była wyraźnie mniejsza niż w przypadku Polski. Na drugim biegunie leżały Estonia i Słowenia, których wzrost (biorąc pod uwagę wyjściowe bogactwo) było szczególnie wysoki.

Wykres I.14.

Przeciętne tempo wzrostu realnego produktu per capita w okresie 1994-2005 a logarytm wyjściowego produktu per capita (w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej) w 1994 r. w krajach NMS8



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

¹⁰ Należy przy tym pamiętać o znacznych trudnościach metodologicznych pomiaru produktu gospodarek transformujących się na początku lat dziewięćdziesiątych. Na przykład w Polsce, gdzie standardy międzynarodowe w statystyce publicznej adaptowano relatywnie wcześnie, Główny Urząd Statystyczny oblicza wielkość PKB zgodnie z metodologią Eurostat dopiero od roku 1995. Dlatego porównania poziomu i tempa wzrostu produktu krajów NMS8 we wcześniejszych latach należy dokonywać z rezerwą.

¹¹ Wyrażony w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (dane GGDC). W przypadku Czech, Estonii, Słowacji, Słowenii i Węgier nastąpiło to w roku 2000, Łotwy 2003, a Litwy dopiero w 2004 roku.

Równoległe z procesem konwergencji zachodzącym wewnątrz grupy NMS8, kraje regionu stopniowo niwelowały lukę w poziomie rozwoju gospodarczego względem państw UE15. Jak wskazuje wykres I.15,¹² w poszczególnych przypadkach proces ten rozpoczynał się w między rokiem 1991 a 1994 po przezwyciężeniu bezpośrednich skutków tzw. szoku transformacyjnego tzn. z przystosowywania do wymagań wolnego rynku wielkości i struktury produkcji determinowanej wcześniej przez reguły gospodarki centralnie planowanej. Ponadto, niemal każdy z rozważanych krajów doświadczył w latach do roku 2000 przejściowego zahamowania konwergencji względem UE15,¹³ przy czym pewne różnice można zauważyć w odniesieniu do czasu i przede wszystkim skali tego spowolnienia. Na początku stulecia kraje NMS8, z wyjątkiem Polski i Słowacji, ponownie wkroczyły na ścieżkę redukcji dystansu względem Europy Zachodniej. W efekcie zróżnicowanego tempa wzrostu poszczególnych krajów w całym okresie, doszło do pewnego przetasowania między nimi w rankingu relatywnego bogactwa względem państw UE15. O ile w roku 1994 najuboższym krajem regionu była Łotwa, o PKB per capita rzędu ¼ tej wielkości we Francji, a najzamożniejszym – Czechy osiągające dochód per capita w wysokości 56 procent francuskiego, to w roku 2005 na ostatnie miejsce spadła Polska (42 procent), na czele zaś znalazła się Słowenia osiągająca 69 procent poziomu Francji.

Kluczowe znaczenie zarówno dla istnienia tego handicapu rozwojowego, jak i dla jego stopniowego niwelowania, ma produktywność pracy – wyraźnie niższa, ale jednocześnie rosnąca znacznie szybciej w krajach NMS8 niż UE15. Dystans dzielący kraje NMS8 od UE15 w kategoriach dochodu na mieszkańca pokonywany był zatem przede wszystkim dzięki zwiększaniu produktu wytwarzanego przez jednego zatrudnionego (por. wykres I.15). Dziedzictwem poprzedniego systemu gospodarczego były bowiem zarazem bardzo wysokie wykorzystanie zasobu siły roboczej (mierzone odsetkiem pracujących w populacji ogółem), istotnie przewyższające analogiczną wielkość dla krajów UE15, jak i niska produktywność pracy. Jak wskazują Bukowski et al. (2006b), w całym okresie powojennym wzrost produktywności w Polsce był wolniejszy niż we Francji, co w pewnym zakresie kompensowano – na poziomie produktu globalnego i per capita – wyższym nakładem pracy. Można sądzić, że analogicznie rzecz miała się w pozostałych gospodarkach post-komunistycznych.¹⁴ W rezultacie, na początku lat dziewięćdziesiątych w żadnym z krajów regionu produktywność pracy nie stanowiła nawet połowy poziomu spotykanego w gospodarkach zachodnioeuropejskich, w roku 1994 kształtując się między 23 procent produktywności pracowników francuskich (używanych tutaj jako punkt odniesienia) osiąganą w Estonii, przez 33 procent w Polsce do 48 procent na Węgrzech. W roku 2005 wielkości te wynosiły odpowiednio od 39 procent na Łotwie, przez 47 procent w Polsce, do 63 procent w Słowenii.

Ostatecznie, na początku transformacji wyraźnie większy niż we Francji nakład pracy był przejawem przerostu zatrudnienia w gospodarce centralnie planowanej, który w przebiegu reform rynkowych musiał ulec znacznemu obniżeniu, utrzymując się jednak powyżej nakładu pracy w gospodarce francuskiej we wszystkich państwach regionu, za wyjątkiem Polski, Słowacji i Węgier. W tych krajach zaangażowanie czynnika pracy jest niższe niż we Francji i dopiero od kilku lat jego wzrost przyczynia się do zmniejszania luki rozwojowej względem UE15, znacznie pod tym względem ustępując krajom bałtyckim.

O ile w pierwszych latach transformacji wzrost produktywności mógł być zjawiskiem „mechanicznym”, niejako automatycznie odzwierciedlającym ograniczanie przerostów zatrudnienia w unaocznionych w gospodarce rynkowej, o tyle w późniejszym okresie miał kluczowe znaczenie dla konwergencji realnej krajów NMS8 względem UE15. Wykres I.16 wskazuje, że odwrotna zależność między wyjściowym poziomem produktywności a jej późniejszym tempem wzrostu jest równie wyraźna, jak w przypadku produktu per capita (por. wykres I.14). W odróżnieniu od dynamiki PKB per capita tempo wzrostu produktywności pracy gospodarki polskiej w latach 1994-2005 nie było w zasadzie zbyt niskie dla zapewnienia zbieżności w stosunku do pozostałych krajów regionu, przy zastrzeżeniu, że gospodarki o wyjściowo najwyższym poziomie produktywności pracy (Czechy, Węgry i Słowenia) wyróżniały się pozytywnie jej dynamiką na tle innych krajów regionu.¹⁵ Oznacza to, że niewystarczające dla konwergencji realnej tempo wzrostu dochodu na mieszkańca w Polsce można uznać za konsekwencję przede wszystkim zbyt dużego w porównaniu do pozostałych krajów spadku nakładu pracy. Tempo wzrostu produktywności pracy nie było wystarczająco wysokie by tę lukę wypełnić.

Warto podkreślić, że zmiany produktywności pracy i zatrudnienia w średnim horyzoncie czasowym, za jaki można uznać analizowany w opracowaniu okres, mogą być od siebie dalece niezależne i rzeczywiście w grupie NMS8 można spotkać pełne spektrum możliwych wariantów kształtowania się obu wielkości. W konsekwencji, jak ilustruje to wykres I.17, wzrost produktywności pracy nie wykazuje systematycznej relacji ze zmianami nakładu pracy. Co prawda w Czechach, Polsce i Słowacji obniżenie nakładu pracy szło w parze ze wzrostem jej produktywności, jednak Słowenia osiągnęła wyższy wzrost produktywności niż Czechy przy zwiększeniu wykorzystania tego czynnika produkcji. Kraje bałtyckie również nie są pod tym względem jednolite – szybsza konwergencja realna Łotwy niż Litwy wynikała zarówno z wyższej dynamiki produktywności pracy, jak i zwiększenia jej nakładu, natomiast Estonia – cechująca się w latach 1994-2005 najwyższym tempem wzrostu produktu per capita w grupie NMS8, osiągnęła to w pełni w wyniku podnoszenia produktywności pracy.

¹² Punktem odniesienia jest Francja, która w rozważanym okresie charakteryzowała się poziomem produktu per capita praktycznie równym średniej dla UE15 (por. Caselli, Teneyro, 2005)

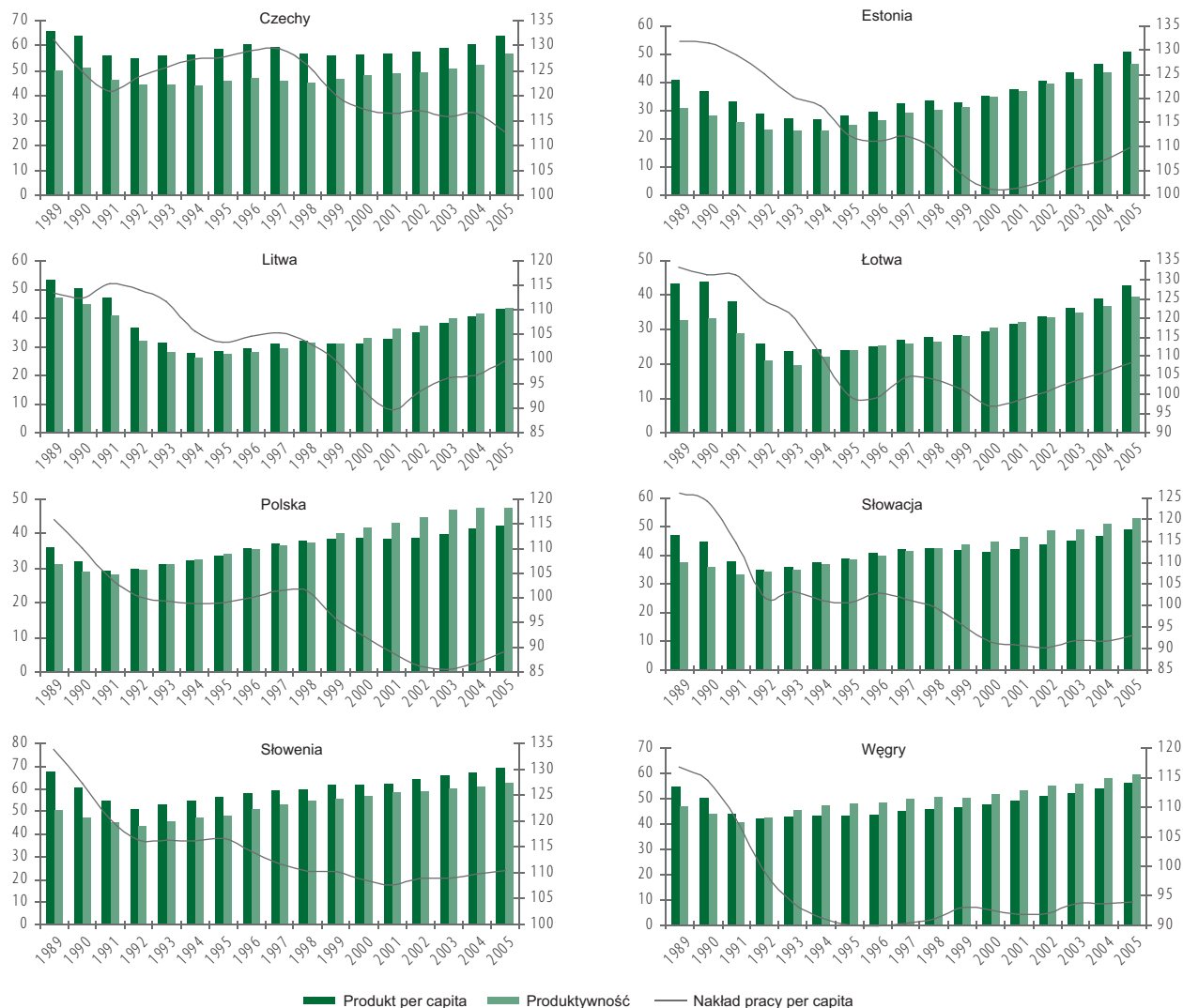
¹³ Za wyjątkiem Węgier (por. wykres I.15), które jednak rozwijały się przeciętnie wolniej niż tempo implikowane przez regułę konwergencji wewnątrz grupy NMS8 (por. wykres I.16).

¹⁴ Oczywiście braki danych uniemożliwiają weryfikację tej tezy dla krajów bałtyckich, Słowenii oraz Czech i Słowacji z osobna. Jednakże w Czechosłowacji i na Węgrzech proces opisany powyżej miał miejsce.

¹⁵ W szczególności, na „nadmiernie” wysoki wzrost produktu per capita na Słowenii składał się przede wszystkim szybki wzrost produktywności pracy, również przewyższający wielkość wynikającą z bezwarunkowej konwergencji realnej wewnątrz państw NMS8, przy stale obniżającym się relatywnym nakładzie pracy.

Wykres I.15.

Dekompozycja różnic w poziomie produktu per capita (w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej) między krajami grupy NMS8 a Francją na produktywność i nakład pracy w latach 1989–2005

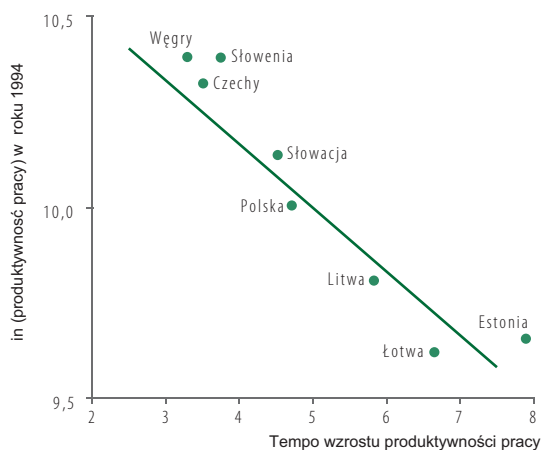


Uwagi: Na wykresach prezentowane są zmienne wyrażone w procentach wielkości tych zmiennych we Francji w danym roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Wykres I.16.

Przeciętne tempo wzrostu produktywności pracy w okresie 1994–2005 a logarytm jej wyjściowego poziomu w krajach NMS8



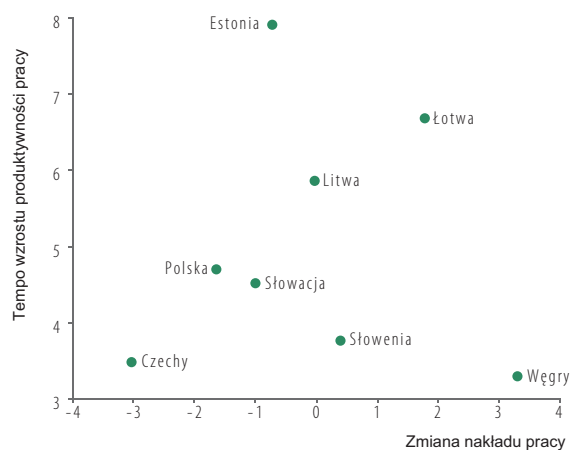
Uwagi: Produktywność pracy – PKB na pracującego w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej.

Nakład pracy – odsetek zatrudnionych w populacji ogółem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Wykres I.17.

Przeciętne tempo wzrostu produktywności pracy a zmiana nakładu pracy per capita w okresie 1994–2005 w krajach NMS8



Co więcej, zwiększeniu intensywności zaangażowania czynnika pracy w ostatnich kilku latach w krajach bałtyckich towarzyszyło niezmiernie wysokie tempo wzrostu produktywności, natomiast w Polsce wraz z odwróceniem spadkowej dynamiki nakładu pracy po roku 2004 dynamika produktywności obniżyła się. Powyższe obserwacje wskazują, że dokonywanie jednoznacznych generalizacji na temat zależności między wzrostem produktywności pracy a zmianami zatrudnienia nie jest uprawomocnione.

Sukcesy poszczególnych krajów na polu konwergencji determinowane są bowiem przede wszystkim przez potencjał do podnoszenia produktywności pracy, wynikający ze zdolności do zwiększania całkowitej produktywności czynników produkcji (z ang. TFP)¹⁶ i w mniejszym stopniu z akumulacji netto kapitału fizycznego, która również zwiększa produktywność pracy dzięki wyposażeniu pracujących w większy jego zasób. Właśnie wzrost produktywności pracy wynikający z rosnącego TFP stał za konwergencją realną wewnątrz UE15 (Caselli, Teneyro, 2005), podobnie rzecz miała się w przypadku szybkiego wzrostu tzw. tygrysów azjatyckich, przy czym w ich wypadku znaczenie akumulacji kapitału fizycznego było większe niż w krajach europejskich (Young, 1995, Hsieh, 2002). Z drugiej strony, zatrzymanie wyrównywania poziomów dochodu na mieszkańca w krajach UE15 i Stanach Zjednoczonych, jakie nastąpiło po roku 1975, spowodowane było spowolnieniem wzrostu produktu na pracownika w Europie w relacji do Stanów Zjednoczonych, wzmocnionym negatywnymi zmianami podaży pracy w krajach europejskich (por. Blanchard, 2004)).

Oznacza to, że choć krótkookresowe wahania tempa wzrostu gospodarczego z reguły pociągają za sobą zmiany na rynku pracy, to już w średnim horyzoncie czasowym wzrost gospodarczy oraz ewolucja rynku pracy (w rozumieniu zmian w zatrudnieniu i bezrobociu) nie są ze sobą bezpośrednio powiązane. Innowacje techniczne i zdolność gospodarek do ich wdrażania, decydują przede wszystkim o tempie, z jakim w poszczególnych krajach rośnie poziom produktu przypadający na jednego mieszkańca i tym samym stanowią o bogactwie narodów. Siłą rzeczy pociąga to za sobą szereg zmian na rynku pracy, w szczególności w strukturze popytu na pracę oraz przeciętnej wysokości wynagrodzeń. Dostosowania te dotyczą zarówno międzysektorowych przesunięć siły roboczej, jak i wymagań stawianych przed kapitałem ludzkim i umiejętnościami pracowników.

Ponieważ wahania koniunktury wywołują w krótkim okresie oscylacje zatrudnienia, bezrobocia, a w pewnych sytuacjach również aktywności zawodowej, obecne zróżnicowanie sytuacji na rynkach pracy krajów NMS8 można postrzegać jako **złożenie obserwowanych na nich trendów oraz skutków sekwencji zaburzeń makroekonomicznych** występujących w ostatnich kilkunastu latach. W istocie, na wykresach I.14 i I.15, ilustrujących generalną (przy powyższych zastrzeżeniach dotyczących Polski) tendencję do konwergencji wewnątrz NMS8 oraz całej grupy względem UE15, utracona jest informacja dotycząca zmian w czasie poziomu i dynamiki aktywności gospodarczej w badanych krajach. Ponieważ zmiany te były wyraźne (por. wykres I.18), ostatnie dziesięciolecie analizujemy kolejno w dwóch podokresach – od roku 1996 do 2000, oraz po roku 2000. Analizę rozpoczynamy od roku 1996 gdyż dopiero po tej dacie dostępne są dostatecznie szczegółowe dane dla pełnej zbiorowości.

Ramka I.2. Rodzaje szoków agregatowych w gospodarce

Ewolucja w czasie produktu jest wynikiem złożenia trendu wyznaczającego długookresowy wzrost gospodarczy – oraz szeregu zaburzeń przejawiających się fluktuacjami wokół niego. Za krótkookresową, widoczną w około ośmioletnim horyzoncie cyklu koniunkturalnego, dynamikę produktu odpowiadają szoki agregatowe, które standardowo dzieli się na **szoki podażowe i popytowe**. Szoki obu rodzajów mogą się także różnić czasem trwania – występują zarówno szybko ustępujące szoki krótkotrwałe, rozciągnięte na co najwyżej kilka kwartałów, jak i szoki o zanikające stopniowo w horyzoncie całego cyklu koniunkturalnego i wreszcie szoki permanentne, nie ustępujące nigdy.

Agregatowe **szoki popytowe** mają często charakter przejściowy. Szoki tego typu mogą być wywołane np. przez epizody ekspansywnej polityki fiskalnej bądź monetarnej. Zwiększenie deficytu finansów publicznych lub zamiany w realnej stopie procentowej zanim zostaną zinternalizowane przez gospodarstwa domowe w postaci nowej stopy oszczędności lub inwestycji mogą bowiem przejściowo prowadzić do wzrostu lub spadku zagregowanego popytu. Z kolei przesunięcia popytu zagranicznego na dobra krajowe wywołane zmianą preferencji odbiorców zagranicznych, których występowanie i intensywność w krajach NMS8 analizujemy w niniejszym rozdziale, mają zwykle charakter szoków trwałych.

Także **szoki podażowe** mogą znacznie różnić się pod względem stopnia swojej trwałości. Przejściowymi zazwyczaj są **szoki cenowe**, polegające na egzogenicznych, z punktu widzenia danej gospodarki, zmianach cen czynników produkcji (np. surowców lub paliw) występujących w wyniku zmniejszenia/zwiększenia ich podaży na rynkach światowych. Z kolei na **szoki technologiczne** tj. zaburzenia produktywności czynników produkcji, patrzy się często jako na szoki trwałe w sytuacji gdy wynikają one z postępu technicznego *sensu stricto*, przesuwać na trwale krzywą możliwości produkcyjnych danej gospodarki. Możliwe jest jednak także wystąpienie przejściowych zaburzeń produktywności, związanych np. z **koniernością realokacji zasobów** w gospodarce pomiędzy sektorami wtedy, gdy inwestycje w dotychczas rozpowszechnionych rodzajach aktywności gospodarczej okazują się być coraz mniej rentowne np. w wyniku przeinwestowania. Ponieważ rozpoznanie przez producentów nowych, zyskownych obszarów działalności jest czasochłonne, kosztowne i obciążone niepewnością, zanim kapitał i praca zostaną przesunięte do nowych form aktywności, występuje przejściowe spowolnienie dynamiki akumulacji kapitału, produktywności pracy i wzrostu gospodarczego. Szoki podażowe tego typu (trwałe lub przejściowe) mogą występować także w wyniku zmian w regulacjach gospodarczych wpływających na rynek produktów i swobodę działalności gospodarczej.

¹⁶ Wzrost TFP wynika przede wszystkim z postępu technologicznego, jednak w danym kraju może być zależny także od instytucjonalnych i strukturalnych cech gospodarki, takich jak konkurencyjność rynku produktów, „jakość” legislacji i instytucjonalne zachęty bądź przeszkody dla przedsiębiorczości.

Odmianą ewolucję sytuacji na rynku pracy po roku 1997 w krajach środkowoeuropejskich można nie tylko przypisać różnej sekwencji i intensywności zaburzeń makroekonomicznych w każdej z wyróżnionych grup, a w pewnym zakresie można wiązać ją z różnicami w prowadzonej kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej, czyli tzw. *policy-mix*. Dlatego też, po przedstawieniu ogólnego obrazu przebiegu sytuacji makroekonomicznej w każdym z wyróżnionych podokresów podejmujemy próbę określenia wpływu, jaki mogła na nią wywierać prowadzona w tym okresie polityka fiskalna i monetarna, koncentrując się przy tym zwłaszcza na pytaniu o to, w jakim stopniu polityka ta oddziaływała na rynek pracy. Podstawowymi problemami, jakie podejmujemy, są:

W przypadku polityki fiskalnej:

- ocena, czy polityka fiskalna prowadzona była antycyklicznie czy procyklicznie,
- ocena względnego wkładu deficytu strukturalnego i cyklicznego do deficytu ogółem,
- zlokalizowanie impulsów fiskalnych, zarówno ekspansji jak i kontrakcji,
- analiza charakteru wydatków/ dochodów składających się na dany impuls,
- ocena wpływu danego impulsu fiskalnego na rynek pracy.

W przypadku polityki monetarnej:

- analiza przesłanek stojących za polityką stóp procentowych poszczególnych krajów,
- ocena, czy polityka pieniężna prowadzona była antycyklicznie czy procyklicznie,
- ocena wpływu polityki monetarnej na gospodarkę i rynek pracy.

Należy podkreślić, że obok szoków agregatowych i reakcji na nie ze strony polityki makroekonomicznej, różnice w dynamice zmian na poszczególnych rynkach pracy, zwłaszcza po wystąpieniu danego szoku wspólnego, mogły być także konsekwencją odmiennej zdolności różnych krajów do jego akomodacji (por. Blanchard, Wolfers, 1999). Ta determinowana jest w dużej mierze przez czynniki strukturalne (leżące po stronie cech gospodarki, w tym zwłaszcza strony podażowej i popytowej rynku pracy) oraz instytucjonalną strukturę rynku pracy (m.in. systemu zabezpieczenia społecznego, systemu kształcenia osób wchodzących na rynek pracy i przekwalifikowywania pracowników już na nim obecnych, elastyczności prawa pracy i poziomu swobody gospodarczej decydującej o warunkach zakładania i prowadzenia firm) (por. Bassanini, Duval, 2006). Ponieważ roli tych czynników poświęcona była część IV poprzedniej edycji niniejszego opracowania (por. Bukowski et al., 2005) zagadnieniom tym poświęcamy tylko krótki komentarz końcowy.

Ramka I.3. Rodzaje szoków na rynku pracy

Zaburzenia dotyczące sferę produkcji pociągają za sobą **szokowe zmiany w popycie na pracę** niezależnie od tego czy ich charakter na rynku produktów jest popytowy czy podażowy. Szok taki może wiązać się ze zmianami popytu na pracę w niemal całej gospodarce, jeśli wywołany jest przez agregatowy szok na rynku produktów, lub jedynie w pewnych jej podobszarach, gdyż postęp technologiczny nierównomiernie wpływa na produktywność czynników produkcji w poszczególnych sektorach, implikując konieczność przesunięć międzysektorowych i restrukturyzacji zatrudnienia – szok taki nazywamy **realokacyjnym**. Nie musi on wiązać się ze zmianami całkowitego popytu na pracę i wahaniami poziomu zatrudnienia, jeżeli jednak jest „dostatecznie” głęboki, wtedy pociąga za sobą pogorszenie sytuacji na rynku pracy w horyzoncie kilkuletnim, szczególnie jeśli zdolność gospodarki do realokacji czynników produkcji jest niska.

Szoki podażowe na rynku pracy związane są natomiast z wahaniami podaży pracy, w wyniku zmian oczekiwań płacowych pracowników i bezrobotnych, zaburzających relację między wynagrodzeniami a produktywnością pracy. Negatywny/pozytywny szok podaży pracy polega zatem na wzroście/spadku realnych wynagrodzeń żądanych przez pracowników w relacji do dynamiki produktywności pracy, co podnosi/obniża realny koszt pracy. Przyczyną negatywnego szoku podaży pracy może być wzrost dochodu możliwego do uzyskania z innych niż praca źródeł, lub też relatywne zwiększenie siły przetargowej pracowników względem pracodawców podczas negocjacji płacowych. Szczególnym przypadkiem szoku podaży pracy są procesy demograficzne i migracyjne wywołujące zmiany całkowitego potencjalnego zasobu pracy w gospodarce.

Szoki przejściowe wpływają jedynie na krótkookresową dynamikę gospodarki. W odróżnieniu jednak od wpływu na produkt, który jest trwały, permanentny szok technologiczny (czyli stałe podniesienie produktywności czynników produkcji) nie będzie wywoływał trwałych skutków dla poziomu zatrudnienia i bezrobocia, choć wpłynie na wynagrodzenia. Konsekwencje takich zaburzeń związane są bowiem elastycznością podaży pracy i płac realnych. O ile w krótkim okresie wynagrodzenia mogą być – i zazwyczaj w pewnym stopniu są – sztywne, o tyle w długim okresie są one giętkie, a podaź pracy mało elastyczna. Tym samym, zachodzące dostosowania cenowe pozwalają zatrudnieniu i bezrobociu powrócić do równowagi, a całość szoku absorbowana jest przez zmiany płac realnych.

Doświadczenia krajów OECD i dorobek ekonomii pracy wskazują, że **sytuację na rynku pracy w krótkim okresie w znacznej mierze determinują wahania popytu na pracę**, które w poszczególnych gospodarkach przejawiają się z różną siłą i trwałością. W istocie, bezrobocie w krajach OECD wyraźnie wzrosło w latach 70tych i 80tych w następstwie (podażowych) szoków naftowych, na które początkowa reakcja była zbliżona w większości krajów OECD. Jednak już po kilku latach podstawowa różnica dotyczyła trwałości pierwotnego zaburzenia – kraje takie jak Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Belgia czy Hiszpania zanotowały tylko nieznaczny spadek bezrobocia po przemięnięciu szoku naftowego, z drugiej strony w Stanach Zjednoczonych, krajach skandynawskich także w Japonii, trwałość zaburzenia była widocznie niższa. Co więcej, kraje skandynawskie utrzymywały niskie bezrobocie aż do pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to wzrosło ono w następstwie kryzysu, na który złożyła się recesja ogólnoswiatowa i załamanie popytu zewnętrznego ze strony państw dawnego ZSRR. Międzynarodowe zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy odzwierciedla więc różnice w poziomach tzw. naturalnej stopy bezrobocia cechujących poszczególne kraje, oraz różnice w głębokości dotykających je szoków makroekonomicznych i zdolności do ich absorpcji (por. Bukowski et al., 2006a).

Zarówno długookresowa równowaga na rynku pracy, jak i jego **potencjał do radzenia sobie z szokami agregatowymi i realokacyjnymi**, związane są ze strukturalnymi cechami gospodarki i kształtem instytucji rynku pracy. Czynniki te modyfikują podaź pracy i popyt na pracę, a także skalę frykcji i niedopasowań odpowiadających za efektywność cenowego mechanizmu oczyszczającego rynek po wystąpieniu zaburzeń. Przede wszystkim znaczenie mają tutaj:

- strukturalne cechy zasobów pracy, z których podstawową jest kapitał ludzki, decydujące o komplementarności kapitału i pracy, a także tempo, z jakim podaź pracy dostosowuje się do zmian struktury popytu na nią (adaptacyjność podaży pracy),
- konkurencyjność rynku produktów, która im jest wyższa, tym większy jest całkowity popyt na pracę i zdolność gospodarki do realokacji czynników produkcji, a zatem krótszy okres propagowania się negatywnych szoków realokacyjnych,
- instytucjonalna obudowa rynku pracy (system zabezpieczenia społecznego i opodatkowanie, model negocjacji zbiorowych, efektywność aktywnej polityki rynku pracy, restrykcyjność prawa pracy etc.), która determinuje, w jakim horyzoncie czasowym i zakresie wahania popytu na pracę prowadzą do zmian poziomu zatrudnienia, a w jakim przejawiają się w zmianach wynagrodzeń realnych.

2.2 Okres przed oraz w bezpośrednim następstwie kryzysu rosyjskiego (1994-2000)

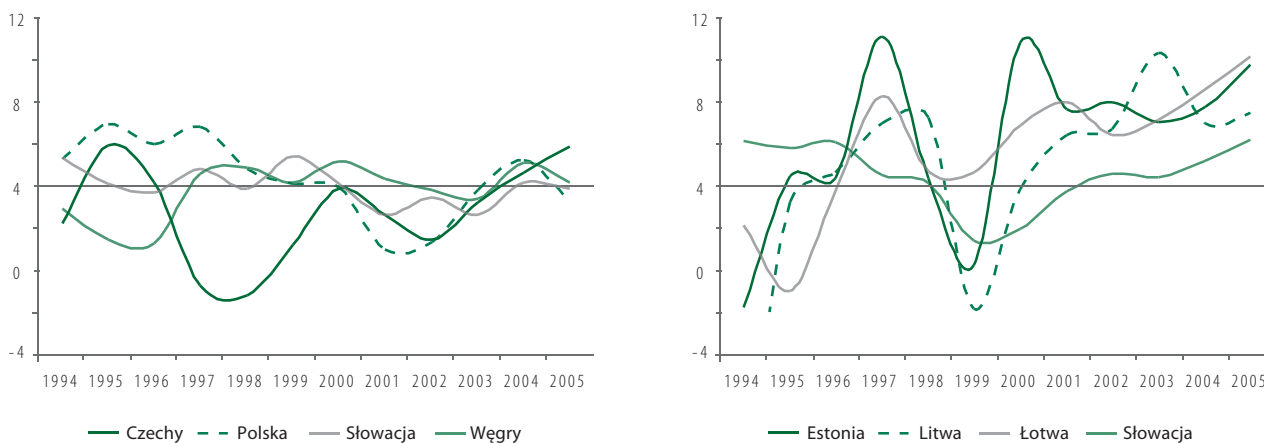
2.2.1 Produkt i zaburzenia zewnętrzne do roku 2000

Po początkowym okresie spadku produktu, od 1995 roku gospodarki NMS8 powszechnie wkroczyły w fazę wzrostu, a lata 1996-1997 były okresem szczególnie szybkiego ożywienia gospodarczego (por. wykres I.18). Konsekwencją ekspansji gospodarczej, która rozpoczęła się w poszczególnych krajach regionu w różnych momentach między rokiem 1994 a 1996 – tempo wzrostu produktu w Polsce, Słowacji i Słowenii zwiększyło się już w roku 1994, w Czechach i krajach bałtyckich w roku 1995 – był wzrost liczby pracujących. Natomiast na Węgrzech wzrost gospodarczy był wówczas wyraźnie niższy, co wiązało się także z ustabilizowaniem zatrudnienia po znacznym jego spadku na początku dekady. Zmiany zatrudnienia w tym okresie kształtowały się w związku ze zmianami poziomu aktywności gospodarczej, szczególnie w Polsce, Czechach i Słowacji. Prawidłowości tej nie widać jednak na przykładzie Słowenii, której gospodarka rozwijała się w okresie 1994-1998 w tempie wynoszącym przeciętnie 4 procent rocznie, co prawda nieco niższym od Polski czy Słowacji, lecz wyższym niż Czech i zwłaszcza Węgier, a mimo to liczba pracujących była w tym kraju stabilna, bądź wręcz

obniżała się, podobnie jak na Węgrzech. Nieco odmiennie historii wczesnego okresu transformacji doświadczyły kraje bałtyckie, gdzie początkowy spadek PKB był większy, a redukcja zatrudnienia nastąpiła później i na relatywnie mniejszą skalę niż w Polsce, Węgrzech czy Słowenii (por. Nesporova, 2002), Eamets, 2004)). Co więcej, wzrost zatrudnienia w połowie lat dziewięćdziesiątych był względnie słabszy i odsunięty w czasie, gdyż gospodarki te zwiększyły wyraźnie tempo wzrostu dopiero od 1996 roku. Tym samym, przeciętne tempo wzrostu w krajach regionu w latach 1996-1999 było relatywnie wysokie i wynosiło ponad 5 procent rocznie, w porównaniu do średniej 2,8 procent w krajach UE15 i niższego jeszcze o 1 punkt procentowy tempa wzrostu gospodarki niemieckiej. W rozważanej grupie krajów jedynie Czechy odnotowały w tym okresie silne spowolnienie.

Wykres I.18.

Dynamika PKB w krajach grupy NMS8 w latach 1994–2005

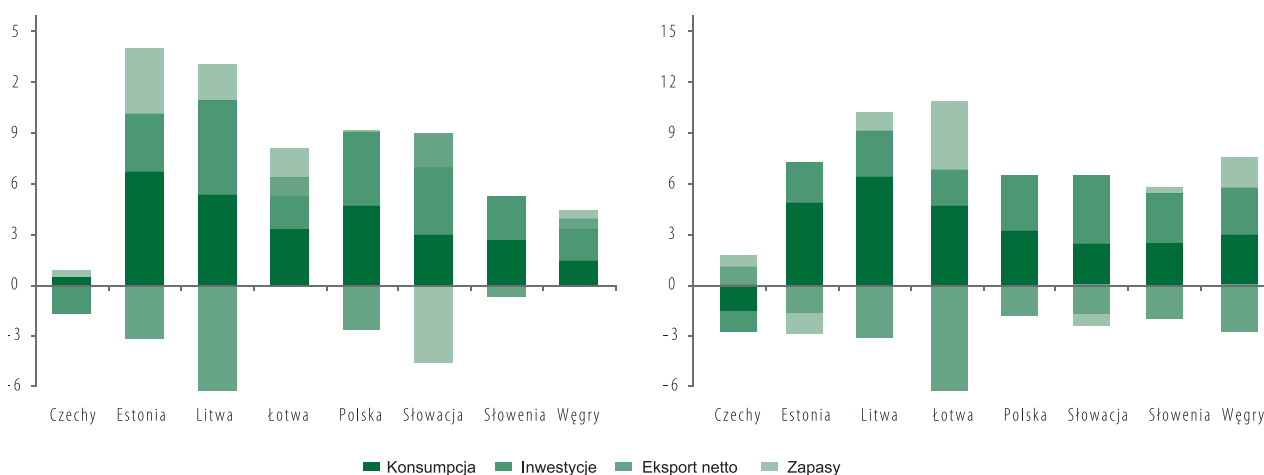


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Obserwowany w połowie dekady okres silnego ożywienia gospodarczego był w dużej części wynikiem intensywnej akumulacji i modernizacji kapitału, umożliwiającej szybkie podnoszenie produktywności pracy. Jak wskazuje wykres I.19, w okresie 1996-1998, do wzrostu produktu w krajach NMS8 przyczyniła się przede wszystkim wysoka dynamika popytu wewnętrznego, w równej mierze wynikająca ze wzrostu konsumpcji prywatnej jak i inwestycji – w latach 1996-1998 wkład konsumpcji do wzrostu PKB wyniósł w omawianej próbie krajów średnio 3,7 punktu procentowego, a inwestycji średnio 3 punkty procentowe.¹⁷ Z drugiej strony, wkład eksportu netto w przyrost PKB był w latach 1996-1998 w krajach NMS8 powszechnie ujemny, za wyjątkiem Czech, gdzie miał on dla wzrostu znaczenie porównywalne ze znaczeniem konsumpcji.¹⁸ Odmienność Czech od pozostałych krajów regionu w tym okresie związana jest z kryzysem walutowym, który wystąpił w tym kraju w roku 1997, doprowadzając do 15-procentowej deprecjacji korony i pociągając za sobą trwający dwa lata spadek produktu, popytu wewnętrznego, inwestycji i zatrudnienia oraz wzrost bezrobocia. Pierwsze symptomy ożywienia można było obserwować dopiero w połowie 1999 roku.

Wykres I.19.

Kontrybucja składowych popytu finalnego do wzrostu PKB w krajach NMS8 w latach 1997 (lewy panel) i 1998 (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i Economic Survey of Europe.

¹⁷ Za wyjątkiem Czech, gdzie od roku 1997 miał miejsce negatywny wkład dynamiki inwestycji do wzrostu produktu, związany z wystąpieniem kryzysu finansowego. Dla pozostałych siedmiu analizowanych krajów w latach 1996-1998 konsumpcja wносиła do wzrostu produktu przeciętnie 4, natomiast inwestycje 3,4 punktów procentowych rocznie.

¹⁸ W roku 1996 prawidłowości te były identyczne, poza ujemną kontrybucją eksportu netto na Słowacji – tłumaczonej znaczącym spadkiem popytu zagranicznego ze strony krajów UE oraz w konsekwencji także z Czech (OECD, 1998sk) – oraz do spadku konsumpcji na Węgrzech, odzwierciedlającej kontrakcję fiskalną zapoczątkowaną w roku 1995.

Pozostałe kraje regionu w całym okresie 1995-1999 cechowały się wysokim tempem wzrostu popytu wewnętrznego przy pogarszającym się bilansie handlowym. Przyczyną takiego stanu rzeczy było postępujące integrowanie się gospodarek NMS8 w system międzynarodowej wymiany handlowej, znajdujące odzwierciedlenie w dynamicznym wzroście obrotów handlu zagranicznego. Ożywieniu gospodarczemu i wysokiej dynamice popytu krajowego towarzyszył spadek zagregowanych oszczędności krajowych w proporcji do produktu,¹⁹ prowadząc do pojawienia się znacznych deficytów na rachunku obrotów bieżących.²⁰ W większości krajów wzrost zadłużenia zagranicznego wiązał się zarówno z ujemnymi oszczędnościami sektora prywatnego, jak i publicznego, przy czym jedynie w przypadku Węgier i Polski w latach 1996-1998 wystąpiły dodatnie oszczędności prywatne netto.

Ponadto, oba strumienie wymiany handlowej różniły się strukturą dóbr pod kątem ich kapitałochłonności oraz stopnia przetworzenia – na eksport krajów NMS8 składały się głównie dobra niskoprzetworzone, także w zakresie dóbr konsumpcyjnych. Z drugiej strony, istotną część importu stanowiły dobra kapitałowe, niezbędne dla utrzymania wysokiej stopy inwestycji. W rezultacie, dla akumulacji kapitału w gospodarkach NMS8 duże znaczenie miały bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI), których napływ umożliwił poprawę bilansu przepływów kapitałowych krajów NMS8, równoważąc deficyty na rachunku obrotów bieżących. Początkowo, w kategoriach absolutnych największym odbiorcą bezpośrednich inwestycji zagranicznych była Polska, gdzie w roku 1997 ulokowano niemal 40 procent całkowitego strumienia FDI w krajach NMS8. Biorąc jednak pod uwagę miary relatywne, za największych beneficjentów inwestycji zagranicznych w tym okresie należy jednak uznać kraje bałtyckie oraz Węgry,²¹ co ilustruje tabela I.7.

Tabela I.7.
Inwestycje w krajach NMS8 w latach 1997-2000 (w proc. PKB)

	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
	Inwestycje ogółem				Bezpośrednie inwestycje zagraniczne			
Czechy	29,9	28,2	27,0	28,0	2,3	6,0	10,5	8,9
Estonia	27,7	29,9	24,7	26,0	5,4	10,4	5,4	7,0
Litwa	22,6	24,0	22,0	18,8	3,5	8,3	4,5	3,3
Łotwa	16,9	24,7	23,0	24,2	8,4	5,3	5,2	5,3
Polska	22,4	24,1	24,4	23,7	3,1	3,7	4,3	5,5
Słowacja	33,6	35,7	29,3	25,7	b.d.	b.d.	b.d.	10,5
Słowenia	23,1	24,1	26,4	25,6	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Węgry	22,2	23,6	23,9	22,9	b.d.	b.d.	4,2	3,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na kształtowanie się salda wymiany handlowej z zagranicą krajów NMS8, oprócz ich nabierającego na znaczeniu uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy i dość sztywnego popytu na dobra wymienne niewytwarzane lokalnie, wpływ wywierać mogło też kształtowanie się realnego kursu walutowego, określającego względną konkurencyjność międzynarodową wytwarzanych przez te kraje dóbr eksportowych.

Powszechną tendencją była realna aprecjacja, zachodząca generalnie niezależnie od kształtowania się kursów nominalnych (por. wykres I.20), a zatem nawet w krajach, których waluty nominalnie osłabiały się, jak Polska, Węgry czy Słowenia. Świadczy to o tym, że przeciętnie wyższa inflacja w NMS8 (por. wykres I.31) niż w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie przekładała się w pełni na deprecjację kursu nominalnego.²² Czynniki wpływające na ewolucję nominalnych kursów walutowych krajów regionu omawiamy w dalszej części tekstu, poświęconej polityce monetarnej, natomiast w tym miejscu przedmiot zainteresowania stanowi kurs realny.

¹⁹ W latach 1996–1997 udział w PKB deficytu na rachunku bieżących zmniejszył się jedynie na Węgrzech i Słowacji, a w latach 1997–1998 wyłącznie w Czechach i Estonii.

²⁰ Przykładowo w Polsce, w 1996 roku import wzrósł o 33,8 procent w porównaniu do roku ubiegłego, podczas gdy eksport jedynie o 6,7 procent i w efekcie eksport netto w 1996 roku po raz pierwszy od 1991 stał się ujemny. Problem nierównowagi rachunku obrotów bieżących najwcześniej wystąpił na Węgrzech, gdzie w roku 1995 wprowadzono tzw. Plan Stabilizacyjny, w postaci działań polityki fiskalnej oraz monetarnej w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia kryzysu finansowego.

²¹ Eurostat nie podaje informacji na temat FDI na Węgrzech przed rokiem 1999, jednak zgodnie z danymi OECD, zakumulowany zasób bezpośrednich inwestycji zagranicznych per capita na Węgrzech przewyższał w roku 1999 dwukrotnie analogiczną wielkość w Czechach i dziewięciokrotnie w Polsce (OECD, 1999).

Wykres I.20.

Efektywny realny (lewy panel) i nominalny (prawy panel) kurs walutowy krajów NMS8 w latach 1996–1999 (1. kw. 1996=100)



Uwagi: Kurs realny deflowany CPI. Kurs efektywny jest średnią ważoną kursów względem 34 głównych partnerów handlowych każdego kraju. Kurs obliczono metodą europejską, czyli wzrost indeksu oznacza deprecjację, a spadek aprecjację.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Ramka I.4. Przyczyny zmian realnego kursu walutowego

Realny kurs walutowy definiowany jest jako:

gdzie λ_t jest kursem realnym, e_t nominalnym kursem walutowym obliczanym metodą europejską, p_t^* poziomem cen za granicą, natomiast p_t – poziomem cen w kraju, w momencie t . Zmienne wyrażone są w logarytmach. Indeks cen nominalnych można wyrazić jako średnią ważoną cen dóbr wymiennych p^T i niewymiennych p^N , mianowicie:

$$\lambda_t = e_t + p_t^* - p_t$$

Realny kurs walutowy można więc zdekomponować następująco:

$$p_t = \alpha p_t^N + (1 - \alpha) p_t^T$$

Pierwszy składnik powyższej sumy wyraża cenę względną dóbr wymiennych w kraju i zagranicą, natomiast drugi – względną cenę dóbr niewymiennych w kraju i zagranicą wyrażoną w jednostkach dóbr wymiennych produkowanych w kraju. Zmiany realnego kursu walutowego, w szczególności jego **aprecjacja tzn. spadek** λ_t , mogą zatem wynikać ze zmian cen względnych dóbr wymiennych (czyli aprecjacji kursu nominalnego lub szybszego wzrostu cen dóbr wymiennych w kraju niż za granicą), bądź ze zmiany względnej ceny dóbr niewymiennych w kraju i za granicą (konwergencji poziomu cen dóbr niewymiennych w kraju do poziomu ich cen za granicą).

Jeżeli zachodzi tzw. **prawo jednej ceny** (mówiące, że ceny dóbr podlegających wymianie międzynarodowej wyrażone w tej samej walucie są równe), pierwszy składnik sumy równy będzie zeru i stały w czasie. W praktyce prawo jednej ceny nie jest jednak spełnione, gdyż wymienne dobra krajowe i zagraniczne nie są doskonałymi substytutami, a w handlu międzynarodowym występują bariery. W konsekwencji, ceny względne dóbr wymiennych także mogą się zmieniać np. jeśli produktywność ich wytwarzania rośnie szybciej w kraju niż za granicą.

$$\lambda_t = [e_t - p_t^T + p_t^{T*}] + [-\alpha(p_t^N - p_t^T) + \alpha^*(p_t^{N*} - p_t^{T*})]$$

Z kolei zmiany cen względnych dóbr niewymiennych mogą być wywołane szybszym wzrostem produktywności w krajowym sektorze produkcji dóbr wymiennych. Szybki wzrost produktywności pociąga za sobą wzrost wynagrodzeń realnych w sektorze dóbr wymiennych, przekładający się na zwiększenie cen dóbr niewymiennych z jednej strony ze względu na czynniki popytowe, z drugiej zmiany nominalnych wynagrodzeń także w sektorze dóbr niewymiennych. Zjawisko to znane jest jako efekt Balassy-Samuelsona.

²² Do roku 1999 w żaden z krajów NMS8 nie przyjął reżymu płynnego kursu nominalnego, obowiązywały różne formy kursów sterowanych (por. Ramka I.6). Oznacza to, że nominalna deprecjacja walut polskiej czy węgierskiej wynikała z takiej właśnie polityki banków centralnych tych krajów, podobnie jak aprecjacja (do roku 1997) efektywnego kursu nominalnego korony czeskiej odzwierciedlała usztywnienie kursu względem marki niemieckiej, a aprecjacja waluty litewskiej – przyjęcie izby walutowej.

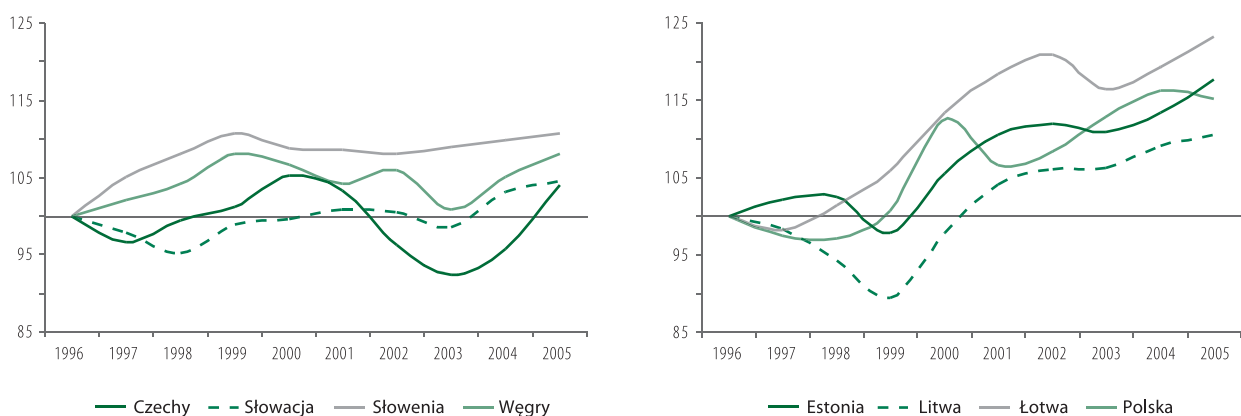
Aprecjacja realnego kursu walutowego może być związana albo ze wzmocnieniem się realnego kursu walutowego ograniczonego do dóbr podlegających wymianie międzynarodowej (a więc ze względny spadkiem konkurencyjności eksportu) bądź też ze zmianami ceny względnej między dobrami podlegającymi a niepodlegającymi wymianie w kraju i zagranicą (por. Ramka I.4). W obu wypadkach, prawdopodobną przyczyną wzmocnienia się kursu realnego była konwergencja produktywności między NMS8 a EU15 (por. wykres I.15). Można zasadnie przypuszczać, że wzrost produktywności szybciej zachodził w sektorze dóbr wymiennych niż niewymiennych, obniżając względny koszt wytwarzania dóbr wymiennych i prowadząc do aprecjacji realnej.²³ Jednocześnie rosnąca produktywność pracy przekładała się (choć nie w pełni adekwatnie) na wzrost wynagrodzeń realnych, a co za tym idzie, na zmianę cen względnych między dobrami podlegającymi i niepodlegającymi wymianie międzynarodowej.²⁴ W konsekwencji, realny kurs walutowy ulegał stopniowej aprecjacji.

Warto zwrócić uwagę, że używając jako miary produktywności realnego produktu przypadającego na zatrudnionego, można wnioskować, że w latach 1996-1999 aprecjacja realna przewyższała dynamikę produktywności jedynie w Czechach,²⁵ na Litwie i Łotwie,²⁶ a w pozostałych krajach regionu produktywność pracy wzrastała szybciej niż następował wzrost cen względnych dóbr krajowych wobec dóbr zagranicznych, zatem ich konkurencyjność międzynarodowa *de facto* się poprawiała. Wniosek ten zachowuje ważność zarówno dla kursu realnego deflowanego wskaźnikiem cen konsumpcyjnych, jak i jednostkowym kosztem pracy. Oznacza to, że równocześnie ze wzrostem produktywności następował względny spadek realnego, z punktu widzenia zagranicy, kosztu pracy w tych krajach, gdyż wzrost produktywności pracy przewyższał aprecjację realną, ponadto przy obniżającej się cenie względnej produktu tych gospodarek.²⁷ Oba aspekty wskazują na generalnie poprawiającą się atrakcyjność inwestycyjną państw regionu. Można więc sądzić, że dla kształtowania się salda wymiany handlowej z zagranicą ważniejsza niż tendencje kursów realnych była struktura obu strumieni handlowych pod kątem przetworzenia, kapitałochłonności i zaawansowania technologicznego produktów składających się na import i eksport.

Produktywność pracy rosła w krajach regionu w sposób powszechny, a negatywna zależność między wyjściowym poziomem produktywności pracy a dynamiką jej wzrostu (por. wykres I.16) była zachowana również w latach 1996-1999. W odniesieniu do popytu na pracę, a także potencjalnego występowania presji aprecjacyjnej (por. Ramka I.4), istotna jest jednak ewolucja relacji między produktywnością pracy i wynagrodzeniami realnymi, określająca zmiany realnego jednostkowego kosztu pracy w gospodarce. Co prawda w okresie szybkiego wzrostu lat 1996-1999 wynagrodzenia realne rosły szybciej niż produktywność pracy w kilku krajach (por. wykres I.21), co można tłumaczyć niekonkurencyjnym charakterem negocjacji płacowych (por. Lindbeck, Snower, 2002) w pewnych sektorach gospodarki (szczególnie w sektorze publicznym i branżach o wysokim uzwiązkowieniu), niemniej jednak z punktu widzenia zagranicy nie miało to dużego znaczenia. Aprecjacja realna była generalnie niższa od wzrostu produktywności ogółem, a więc tym bardziej od wzrostu produktywności w sektorze dóbr wymiennych, w których skupiają się inwestycje zagraniczne.

Wykres I.21.

Wzrost produktywności pracy względem wzrostu wynagrodzeń realnych w krajach NMS8 w latach 1996-2005



Uwagi: Produktywność pracy – PKB na pracującego w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (dane GGDC).

Wynagrodzenia realne – przeciętne wynagrodzenie nominalne skorygowane deflatorem PKB (dane Eurostat).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC i Eurostat.

²³ Przykładowo, Jazbec (2002) szacuje, że w okresie 1993-2001 w przypadku Słowenii wzrost różnicy produktywności pracy w przemyśle (będący przybliżeniem wzrostu produktywności w sektorze dóbr wymiennych) i usług (stanowiących gros dóbr niewymiennych) o 1 procent pociągał za sobą aprecjację realnego kursu o 1,5 procenta.

²⁴ Egert et al. (2003) trendem wzrostu cen dóbr wymiennych wyjaśniają istotną część aprecjacji realnej w krajach transformujących się w latach 1995-2000.

²⁵ W Czechach aprecjacja realna przewyższała wzrost produktywności nawet w następstwie kryzysu walutowego implikującego nominalną deprecjację. Wynika to z faktu, że w momencie wystąpienia kryzysu spadek produktu był relatywnie silniejszy niż redukcja zatrudnienia, więc produktywność pracy wręcz obniżyła się w roku 1997.

²⁶ Gwałtowna aprecjacja w przypadku tych dwóch krajów bałtyckich wystąpiła równocześnie z kryzysem rosyjskim i wiąże się z poprawą terms-of-trade w stosunku do Rosji, podstawowego partnera handlowego tych państw.

²⁷ Jedynie na Węgrzech dynamika produktywności w latach 1996-1999 była praktycznie identyczna jak dynamika realnego kursu deflowanego jednostkowym kosztem pracy, wskazując na relatywną stabilność realnego kosztu pracy na Węgrzech z punktu widzenia zagranicy, przy względnie obniżającej się cenie względnej produktu gospodarki węgierskiej.

Stopniowe otwieranie na wymianę międzynarodową sprawiło, że w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych gospodarki Europy Środkowo-Wschodniej odznaczały się stosunkowo dużą wrażliwością na zmiany popytu zewnętrznego. Równocześnie struktura wymiany handlowej pod kątem stopnia przetworzenia dóbr oraz kierunków eksportu sprawiała, że w obliczu załamania popytu zewnętrznego możliwość przesunięcia podaży eksportowanych dóbr na rynki krajowe była ograniczona ze względu na znikomą substytucyjność dóbr eksportowanych i importowanych. Czynniki te stwarzały warunki, w których spadek popytu zewnętrznego mógł przerodzić się w realny negatywny szok popytowy. Takim zaburzeniem okazał się być **kryzys finansowy w Rosji**,²⁸ w wyniku którego doszło do ograniczenia handlu zagranicznego, zwłaszcza krajów sąsiadujących ze Wspólnotą Niepodległych Państw.

Tabela I.8.

Saldo na rachunku obrotów bieżących (jako procent PKB) krajów NMS8 w latach 1995-2000

	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Słowacja	Słowenia	Węgry
1995	-2,5	-4,2	-9,5	-0,3	0,6	2,0	-0,4	-3,4
1996	-6,7	-8,6	-8,9	-5,0	-2,1	-10	0,3	-3,9
1997	-6,3	-11,4	-9,9	-5,6	-3,7	-9,2	0,3	-4,4
1998	-2,1	-8,6	-11,6	-9,8	-4,0	-9,5	-0,6	-7,1
1999	-2,5	-5,3	-10,9	-9,1	-7,4	-5,6	-3,2	-7,8
2000	-4,9	-5,4	-5,9	-4,7	-5,8	-3,4	-2,8	-8,5

Źródło: Ministerstwo Gospodarki 2006

Na skutek tego zaburzenia, utrzymujący się od 1996 roku szybki wzrost gospodarczy uległ zahamowaniu w połowie roku 1998, ustępując miejsca, trwającemu w poszczególnych krajach od dwóch do sześciu kwartałów, okresowi spadku dynamiki aktywności gospodarczej. Wpływ szoku był szczególnie silny i najprędzej zauważalny w krajach bałtyckich, gdzie w roku 1999 tempo wzrostu produktu obniżyło się o około 5 punktów procentowych w porównaniu do roku wcześniejszego, a stosunkowo najniższy w Czechach,²⁹ na Węgrzech oraz Słowenii. W Polsce bezpośrednie skutki były umiarkowane, tempo wzrostu produktu pozostało relatywnie wysokie (rzędu 4 procent rocznie), a okres spowolnienia trwał jedynie trzy kwartały. Zróżnicowana wrażliwość krajów regionu na szok rosyjski zobrazowana jest przez zmiany na rachunku obrotów bieżących (por. tabela I.8) – kraje bałtyckie odnotowały pogorszenie salda wymiany handlowej już w roku 1998, podczas gdy w Polsce efekt ten pojawił się z pewnym opóźnieniem.

Transmisja skutków kryzysu finansowego w danym kraju na inne gospodarki przebiegać może dwoma głównymi kanałami – przez **międzynarodową wymianę handlową** oraz **kanal finansowy**. Kanał finansowy, polegający na wystąpieniu presji dewaluacyjnej w stosunku do walut innych krajów, dotkniętych odpływem kapitału w następstwie kryzysu finansowego, okazał się być mało znaczący. W odniesieniu do wymiany międzynarodowej, efekty kryzysu widoczne były już w trzecim i czwartym kwartale roku 1998, przede wszystkim w krajach bałtyckich, których znaczna część eksportu kierowana była do Rosji. W 1999 roku udział Rosji w eksporcie krajów bałtyckich zmniejszył się przeciętnie o jedną trzecią w porównaniu do stanu sprzed kryzysu.

W przypadku pozostałych krajów NMS8 skala ta była odpowiednio mniejsza (por. wykres I.22), zarówno ze względu na mniejszy wyjściowy poziom integracji handlowej z Rosją (eksport Czech do Rosji sięgał 3,4 procent PKB, zaś Polski 8,4 procent), jak i głębokości załamania w handlu zagranicznym. Należy jednak podkreślić, że, w przeciwieństwie do pozostałych krajów z omawianej grupy zarówno Polska jak i Słowacja były silnie związane wymianą handlową z Ukrainą i Białorusią (odpowiednio 6 i 10 procentowy łączny udział w całkowitym eksporcie w latach 1997-1998), które to kraje, jako zintegrowane z gospodarką rosyjską, odegrały rolę dodatkowego kanału transmisji zaburzenia popytowego. Dodatkowo, istotną rolę w przypadku Polski odgrywał handel przygraniczny, którego bilans pogorszył się istotnie w wyniku kryzysu (Becke, Fidrmuc, 2000). Z tego też względu efekt rozlewania się szoku mógł być dla Polski (i Słowacji) silniejszy niż w przypadku Czech i Węgier.

Skutki kryzysu rosyjskiego w drugiej połowie 1998 r. zostały wzmocnione przejściowym spadkiem popytu importowego krajów Europy Zachodniej, zwłaszcza ze strony Niemiec, będących głównym partnerem handlowym np. Polski, Czech czy Słowenii (por. wykres I.22). Ponowny wzrost popytu ze strony krajów UE15 w roku 1999 był natomiast ważnym czynnikiem pobudzającym gospodarkę Europy Środkowo-Wschodniej i pozwolił na kontynuację wzrostu znaczenia państw Unii jako partnerów handlowych krajów NMS8. Niemniej jednak, w 1999 roku dynamika PKB była w rozpatrywanej grupie krajów średnio o 2 punkty procentowe niższa w stosunku do roku poprzedniego.

²⁸ Kryzys rosyjski spowodowany był rosnącym zadłużeniem zagranicznym Rosji (zarówno sektora publicznego jak i prywatnego), co przy stałym kursie doprowadziło do skokowej dewaluacji rubla i ogłoszenia częściowej niewypłacalności przez władze Federacji oraz do zwiększenia zadłużenia firm i kryzysu bankowego. Wynikający stąd spadek dochodów do dyspozycji ludności wraz z pogorszeniem terms-of-trade przełożył się na istotny spadek popytu na dobra importowane.

²⁹ W latach 1997-1998 tempo wzrostu produktu w Czechach było ujemne, gdyż kraj ten odczuwał skutki kryzysu walutowego. W 1999 roku Czechy po raz pierwszy od dwóch lat zanotowały wzrost produktu rzędu 1,2 procent.

Wykres I.22.

Dynamika eksportu krajów NMS8 do Rosji, Niemiec i UE (1kw1996=100) w latach 1996–1998



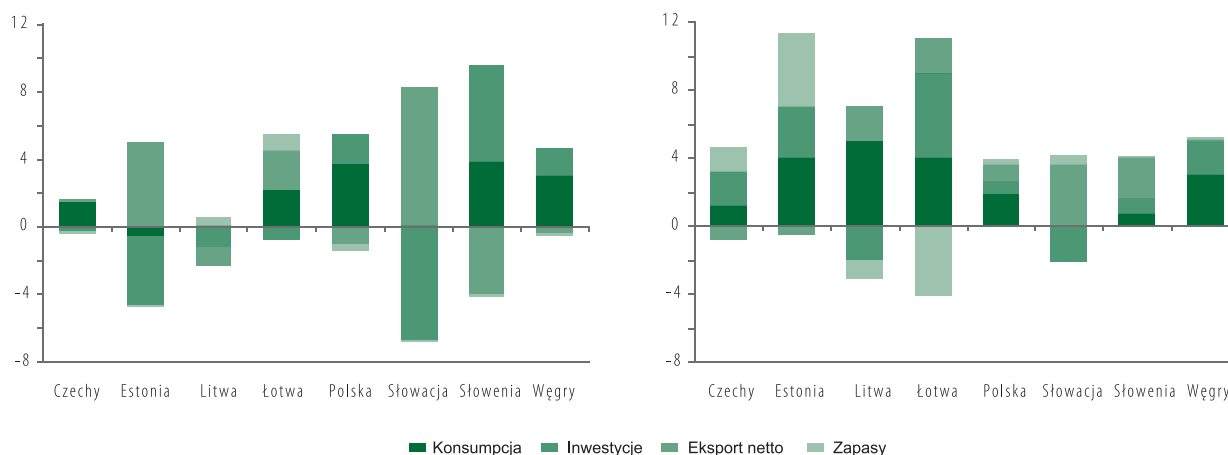
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odsezonowanych danych IMF.

Szok rosyjski doprowadził zatem do istotnych zmian w strukturze wymiany handlowej krajów regionu. O ile jednak w okresie 1996-1998 kontrybucja eksportu netto do wzrostu produktu była przeciętnie ujemna, to w latach 1999-2000 wniósł on już wkład dodatni rzędu 1,5 punktu procentowego. Wynikało to ze zmiany struktury dóbr eksportowanych oraz kierunków eksportu krajów Europy Środkowo-Wschodniej. We wszystkich państwach regionu dotkniętych kryzysem nastąpiło przesunięcie strumienia eksportu do UE15, zwłaszcza do Niemiec (w przypadku Polski, Czech i Słowacji) lub Finlandii i Szwecji (w przypadku Estonii). Reperkusją kryzysu rosyjskiego był w roku 1999 spadek popytu wewnętrznego w krajach bałtyckich, w tym zwłaszcza inwestycji. Stało się tak przede wszystkim ze względu na znaczne (choć przejściowe) pogorszenie się sytuacji na ich rynkach pracy i równoległe zmniejszenie się dochodu do dyspozycji ludności tych państw. Jak ilustruje wykres I.18, skutki kryzysu dla krajów bałtyckich w kategoriach dynamiki produktu były silne, ale krótkotrwałe – już w roku 2000 powróciły one na ścieżkę szybkiego wzrostu, do którego przyczyniały się w podobnej mierze popyt krajowy i zagraniczny (por. wykres I.23).

Odmienne kształtowała się koniunktura gospodarcza Węgier i Słowenii, które to kraje ze względu na niskie (bezpośrednie i pośrednie) powiązania gospodarcze z Rosją nie doświadczyły w roku 1998 negatywnego szoku popytowego.³⁰ Na Węgrzech średnie tempo wzrostu gospodarczego od roku 1997 do 2001 przekraczało 4 procent rocznie, głównie za sprawą szybkiej dynamiki popytu wewnętrznego. Słowenia natomiast niezmiennie rozwijała się dość szybko już od roku 1994 – początkowo w oparciu o eksport,³¹ a od roku 1997 – konsumpcję krajową i inwestycje, w tym rządowe. Wyraźnie ujemna kontrybucja eksportu netto do wzrostu produktu Słowenii w roku 1999 wynikała ze spadku popytu ze strony krajów UE, który jednak okazał się przejściowy, bowiem już w roku 2000 popyt zagraniczny był głównym źródłem dodatniej dynamiki produktu tego kraju.³²

Wykres I.23.

Kontrybucja składowych popytu finalnego do wzrostu PKB w krajach NMS8 w latach 1999 (lewy panel) i 2000 (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD i ESoE.

Kryzys rosyjski zainicjował znaczne zmiany na rynkach pracy większości krajów NMS8. W latach 1998-2000 wskaźnik zatrudnienia obniżył się o około 3-4 punkty procentowe w tych państwach regionu, których pośrednia lub bezpośrednia integracja z rynkiem rosyjskim była szczególnie wysoka (por. Bukowski et al. 2005 oraz wykres I.10). W porównywalnej skali wzrosło bezrobocie,³³ a w krajach bałtyckich obniżyła się także aktywność zawodowa. Szok, transmitujący się przede wszystkim przez kanał wymiany handlowej, dotknął więc szczególnie silnie rynki pracy sąsiadów Rosji, Ukrainy i Białorusi: krajów bałtyckich, Słowacji i Polski. Jak zauważyliśmy, znaczenie miało w tym wypadku nie tylko samo załamanie dynamiki popytu zagregowanego, a co za tym idzie także dynamiki wzrostu PKB, lecz również wymuszona kryzysem konieczność zmiany struktury oraz kierunków eksportu, a więc i profilu produkcji wielu gałęzi gospodarki. Jak dyskutujemy to szerzej w dalszej części rozdziału poświęconej okresowi po roku 2000, dostosowanie to było szczególnie silne w przypadku Polski, która nie tylko została dotknięta załamaniem eksportu do Rosji w roku 1998, lecz także doświadczyła trwałego kilka lat spadku rentowności kapitału i obniżenia dynamiki całkowitej produktywności czynników produkcji.

Kryzys rosyjski nie miał wpływu na rynki pracy tych krajów, których integracja handlowa z państwami WNP była niewielka, jak Węgry i Słowenia, które wręcz przeżywały w latach 1998-2000 okres wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia (w obu wypadkach o około 2 punkty procentowe – por. wykresy I.10 i I.11). Z kolei w Czechach oddziaływanie kryzysu rosyjskiego na rynku pracy było stosunkowo małe, gdyż kraj ten już w tym czasie związany był handlowo z Unią Europejską silniej niż Polska, Słowacja czy kraje bałtyckie, będąc tym samym narażony jedynie na ograniczone efekty rozlewania, za pośrednictwem obniżenia się koniunktury w gospodarce słowackiej. Jednocześnie jednak, w latach 1998-1999 Czechy nadal odczuwały skutki własnego kryzysu finansowego, wymuszające na przedsiębiorstwach głębokie dostosowania po stronie popytu na pracę, w efekcie czego także w tym kraju spadło zatrudnienie i wzrosło bezrobocie, choć w wyraźnie mniejszej skali niż w Polsce czy na Słowacji.

³⁰ Jak wskazuje wykres I.22, choć wymiana handlowa Węgier z Rosją rozwijała się do roku 1998, to jednak w porównaniu z handlem z krajami UE, w tym głównie z Niemcami absorbującymi połowę węgierskiego eksportu, miała znikome znaczenie.

³¹ Kierującego się zwłaszcza do Europy Zachodniej – już w 1995 roku do Niemiec, największego partnera handlowego Słowenii, trafiało 30 procent eksportu, a popyt krajów OECD składał się na 80 procent eksportu tego kraju.

³² Słowenia cechowała się najlepszym saldem na rachunku obrotów bieżących spośród rozważanych krajów, a deficyt na nim pojawił się jedynie w latach 1999-2001 (por. tabela I.8).

³³ Za wyjątkiem Łotwy, gdzie sytuacja na rynku pracy jeszcze przed kryzysem rosyjskim była gorsza niż w pozostałych krajach, szczególnie pod kątem stopy bezrobocia, i która w większej mierze absorbowała szok na rynku pracy obniżeniem aktywności zawodowej.

2.2.2 Polityka fiskalna przed rokiem 2000

Polityka fiskalna państw NMS8 w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych przeważnie nastawiona była na utrzymywanie stabilnego poziomu deficytu budżetowego w relacji do produktu w średnim okresie.³⁴ Było to łatwiejsze między innymi dzięki osiąganym wówczas wpływom z prywatyzacji. Taką strategię stosowano na przykład w Polsce, Czechach, Estonii i na Łotwie. Równocześnie, do roku 2000 państwa regionu starały się zmniejszać udział sektora finansów publicznych w PKB, przede wszystkim poprzez redukcję konsumpcji i (w mniejszym stopniu) inwestycji publicznych. Generalnie rzecz biorąc można powiedzieć, że w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych kraje regionu cechowały się zbliżonym udziałem wydatków publicznych w produkcie, jednak przy różnych rozmiarach konsumpcji zbiorowej i wydatków socjalnych – Polska, Czechy i Węgry przeznaczały na transfery społeczne wyraźnie większą część produktu niż kraje bałtyckie i Słowacja, równoważąc to wówczas względnie niższymi wydatkami na konsumpcję publiczną (por. wykres I.28-I.30). Po roku 2000 udział sektora publicznego w produkcie Czech, Polski, Słowenii i Węgier wzrósł do około 45 procent PKB, natomiast w krajach bałtyckich i na Słowacji spadek udziału wydatków państwa w produkcie był kontynuowany do osiągnięcia przeciętnego poziomu 35 procent w roku 2005 (por. wykres I.25).

Kształtowanie się deficytów finansów publicznych krajów NMS8 w latach 1996–2005, w zestawieniu z wahaniami cyklicznymi produktu w tym okresie, wskazuje na trzy zjawiska występujące w tym czasie w obszarze polityki sterowania popytem. Po pierwsze, w części krajów (w Polsce, Czechach oraz na Węgrzech) widać wyraźną tendencję do utrzymywania mniej więcej stałych rozmiarów całkowitego deficytu w średnim okresie, przy odchyleniach wywołanych przede wszystkim fluktuacjami wydatków budżetowych.³⁵ Po drugie, w pozostałych państwach (w krajach bałtyckich, na Słowacji), po okresie silnych wahań z lat 1997–2000, zaznaczyła się wyraźna tendencja do stopniowej redukcji deficytu całkowitego, aż do osiągnięcia nadwyżki pierwotnej (por. wykres I.24). Po trzecie, choć w większości krajów (z wyjątkiem Węgier) można było zaobserwować niewielkie antycykliczne oscylacje deficytu całkowitego i pierwotnego, tzn. deficyt generalnie rzecz biorąc wzrastał w okresach przeciętnie niższego wzrostu i malał, gdy gospodarka wkraczała w fazę boomu, to jednak można zasadnie przypuszczać, że za znaczną część tych wahań odpowiadało działanie automatycznych stabilizatorów. Zatem sam fakt, że deficyty kształtowały się (z pewnymi wyjątkami) przeciwnie do fluktuacji produktu nie świadczy o prowadzeniu przez rządy tych państw antycyklicznej polityki sterowania popytem. W istocie, wydaje się, że tylko Estonia prowadziła politykę ściśle antycykliczną, polegającą na zwiększaniu deficytu pierwotnego w okresach recesji i jego redukcji w czasie boomu gospodarczego, przy utrzymywaniu zrównoważonego budżetu w średnim okresie. Inne kraje bałtyckie stopniowo dążyły do modelu estońskiego, lecz dopiero pod sam koniec analizowanego okresu zdołały osiągnąć stan równowagi. Pozostałe kraje utrzymywały generalnie rzecz biorąc przewagę wydatków publicznych nad dochodami na stałym poziomie, dopuszczając do jej wahań zgodnych ze zmianami w koniunkturze gospodarczej i jedynie sporadycznie doprowadzając do wyraźniejszych konsolidacji lub ekspansji fiskalnych (por. wykres I.40).

Ramka I.5. Polityka fiskalna i impulsy fiskalne – definicje i pomiar

Za przejaw **ekspansywnej polityki fiskalnej/ekspansji fiskalnej** tradycyjnie uważa się jednorazowe zwiększenie rozmiarów deficytu sektora finansów publicznych wywołane decyzją rządu o obniżeniu opodatkowania lub wzroście wydatków publicznych. Jeśli działania rządu polegają na zmniejszeniu deficytu w wyniku podniesienia opodatkowania lub obniżenia wydatków mówi się, że polityka jest **restryktywna** lub, że rząd prowadzi **kontrakcję fiskalną**.

Najbardziej właściwą w tym celu charakterystyką sytuacji fiskalnej jest **deficyt pierwotny** tj. deficyt pomniejszony o koszty obsługi długu publicznego. Koszty odsetkowe nie są bowiem bezpośrednio związane ani z fazą cyklu koniunkturalnego ani z kierunkiem dyskrejonalnych zmian w polityce fiskalnej, nie mogą więc decydować o stopniu jej restryktywności.

Ponieważ polityka fiskalna z definicji ma charakter dyskrejonalny, to oceniając stopień jej ekspansywności uwzględnia się także wpływ, jaki na dochody i wydatki publiczne wywierają wahania koniunktury, rozkładając całkowity deficyt na dwie składowe. Pierwszą jest pierwotny **deficyt cykliczny**, wynikający z faktu, że pewne kategorie dochodów (np. podatki pośrednie) zachowują się w sposób procykliczny, a pewne kategorie wydatków (np. związane z bezrobociem) – w sposób antycykliczny. Z tego względu powinien on co do zasady być pomijany przy identyfikacji impulsów fiskalnych. Pozostała część deficytu pierwotnego – tzw. pierwotny **deficyt strukturalny** – obrazuje trwałe niezbilansowanie dochodów i wydatków występujące zarówno w fazie recesji, jak i boomu gospodarczego i jest znacznie lepszą podstawą pomiaru ekspansywności polityki fiskalnej.

³⁴ Dane na temat deficytu budżetowego w poszczególnych krajach nie są w pełni porównywalne ze względu na różne metodologie ich obliczania. Najbardziej wiarygodne z makroekonomicznego punktu widzenia są metodologie ESA95 używana przez Eurostat i zbliżona do niej jest metodologia OECD, które ujmują najszersze kategorie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Jednak takie kraje, jak np. Czechy, Słowacja czy Węgry używały do początku obecnej dekady metodologii GFS Międzynarodowego Funduszu Walutowego, która prowadzi do niższych poziomów deficytu. Kolejną ważną różnicą między nimi jest sposób księgowania w czasie: dla ESA95 jest to moment powstania zobowiązania bądź należności (metoda memoriałowa), dla GFS – moment przepływu finansowego (metoda kasowa). W rezultacie zgromadzenie jednolitych metodologicznie i porównywalnych danych za okres 1996–2005 jest bardzo utrudnione.

³⁵ W grupie tej wyróżnia się Słowenia, gdzie w latach 1996–2000 prowadzono politykę zrównoważonego budżetu, a deficyt nie przekroczył wielkości 1,4 procent PKB (Mrak, Stanovnik, Stiblar, 2004). Eurostat nie dysponuje dla Słowenii danymi za ten okres, więc trudno ocenić spójność metodologii używanej przez lokalne instytucje z tą Eurostatu, na podstawie której analizowana jest polityka fiskalna pozostałych krajów.

Dla precyzyjnego wskazania impulsów fiskalnych należałoby oprzeć się na pierwotnym deficycie strukturalnym (por. Ramka I.5),³⁶ bardziej właściwym dla oceny rozmiaru dyskrecjonalnych posunięć w polityce fiskalnej, ponieważ z tego wskaźnika bilansu finansów publicznych wyeliminowany jest wpływ automatycznych stabilizatorów. Niestety ograniczona dostępność danych na temat deficytu strukturalnego w państwach NMS³⁷ nie pozwala na tak jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii. Można przypuszczać, że w tych krajach, w których rozmiary całkowitego deficytu były stosunkowo wysokie (Polska, Czechy, Węgry),³⁸ możliwości prowadzenia dyskrecjonalnej antycyklicznej polityki fiskalnej w reakcji na negatywne szoki dotykające gospodarkę była generalnie rzecz biorąc mniejsze. Dobrą ilustrację stanowi reakcja polityki fiskalnej w Czechach na kryzys w roku 1997. Deficyt pierwotny w okresie szybkiego wzrostu poprzedzającego kryzys był znaczny i choć wzrósł w roku 1998, to jednak zmiana deficytu odzwierciedlała przede wszystkim spadek dochodów. Zwiększenie transferów w odpowiedzi na spadek dochodów gospodarstw domowych sfinansowany zostało obniżką wydatków na wynagrodzenia i inwestycje publiczne (por. wykres I.28-I.30), a konsumpcja publiczna w ujęciu realnym wręcz spadła (OECD, 2000cz). Można sądzić, że w Czechach wzrost wydatków transferowych i spadek dochodów z powodu pogorszenia koniunktury musiał być równoważony redukcją pozostałych wydatków, wobec wzrostu trudności ze sfinansowaniem potrzeb pożyczkowych rządu w sytuacji kryzysu finansowego.

Ramka I.6. Polityka fiskalna i impulsy fiskalne – wpływ na gospodarkę i rynek pracy

Dla wpływu polityki fiskalnej na gospodarkę i rynek pracy znaczenie ma **struktura impulsu fiskalnego, tzn. składające się na niego rodzaje wydatków i/lub sposób jego finansowania** – zwiększenie wydatków może wiązać się z obniżeniem innej ich kategorii, wzrostem deficytu bądź opodatkowania. Ekonomia keynesowska, uwypuklająca rolę popytu zagregowanego dla kształtowania produktu, wskazuje na pozytywny dla niego wpływ wszelkich impulsów fiskalnych, zarówno wzrostu wydatków, jak i obniżki podatków. Współczesna makroekonomia nie daje jednak tak jednostronnych odpowiedzi, gdyż uwzględnia się w niej kanały transmisji polityki fiskalnej. Podstawowym z nich są **dochody gospodarstw domowych** i związane z nimi **efekty substytucyjny oraz dochodowy** podaży pracy. Efekt substytucyjny oddziałuje na rzecz dodatniej elastyczności podaży pracy względem wynagrodzeń i oznacza, że wraz z ich wzrostem gospodarstwa domowe zwiększają podaż pracy kosztem czasu wolnego. Efekt dochodowy natomiast sprawia, że w obliczu wzrostu oczekiwanego dochodu permanentnego ludzie pracują mniej, gdyż mogą utrzymać dotychczasowy poziom konsumpcji mniejszym nakładem pracy. Obniżenie dochodu permanentnego może wynikać ze spadku stawki wynagrodzenia, lecz także ze spadku dochodów z innych niż praca źródeł, zwłaszcza transferów. Ponieważ te stanowią ważną składową wydatków publicznych, impulsy fiskalne mogą oddziaływać na podaż pracy w różny sposób w zależności od konstytuujących je wydatków. Kolejnym mechanizmem transmisji są inwestycje, które generalnie pozytywnie reagują na wzrost podaży pracy a ujemnie na jej spadek, przy czym znaczenie mają tutaj także ewentualne zmiany w opodatkowaniu przedsiębiorstw. Reakcję zmiennych makroekonomicznych (produktu, inwestycji, konsumpcji, zatrudnienia) na dane dostosowanie w polityce fiskalnej wyrażają tzw. **mnożniki fiskalne**.

Rozważając wpływ polityki fiskalnej na rynek pracy i aktywność gospodarczą rozróżnić należy między długim a krótkim okresem. W **długim okresie** spełnione jest ograniczenie budżetowe rządu, więc dostosowania w polityce fiskalnej muszą mieć charakter przesunięć między kategoriami wydatków przy niezmięionej ich łącznej wielkości, bądź też zmian wydatków ogółem przy analogicznym wzroście/spadku opodatkowania. W takim horyzoncie czasowym w pełni ujawnia się znaczenie mechanizmów transmisji. Jak pokazują Bukowski et al. (2006a), finansowanie wzrostu transferów zarówno wyższymi podatkami jak i obniżeniem konsumpcji bądź inwestycji publicznych ma jednoznacznie **negatywny wpływ na gospodarkę**, prowadząc do spadku poziomu konsumpcji, inwestycji, produktu i zatrudnienia. Z kolei obniżenie transferów społecznych pociąga za sobą wzrost podaży pracy w wyniku działania silnego efektu dochodowego, co z kolei zwiększa produktywność kapitału i wywołuje jego akumulację a więc kolejny wzrost produktu i zatrudnienia. Największy **dodatni wpływ na gospodarkę** wywiera tutaj sfinansowanie obniżką transferów społecznych wyższych inwestycji publicznych, gdyż kapitał publiczny, jako komplementarny wobec prywatnego, podnosi rentowność inwestycji prywatnych. Relatywnie silne efekty, wywołuje także sfinansowanie redukcji zniekształcających podatków nakładanych na kapitał i pracę niższymi transferami, podczas gdy pozytywne implikacje wzrostu konsumpcji publicznej zrównoważonego spadkiem transferów są już zdecydowanie mniejsze. Jeśli jednak transfery nie zmieniają się, to wzrost konsumpcji publicznej sfinansowany wzrostem opodatkowania w długim okresie również wywiera negatywny wpływ na gospodarkę. Należy podkreślić, że do takich implikacji, znanych w literaturze pod niezbyt trafnym określeniem niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej (por. Alesina i Perotti, 1997), prowadzą zarówno współczesne modele klasyczne, jak i neokeynesowskie.

Ponieważ w krótkim okresie dla kształtowania się produktu ma znaczenie popytowa strona gospodarki, może zdarzyć się, że krótkookresowa reakcja produktu i zatrudnienia na wzrost wydatków rządowych będzie inna niż w długim okresie. Nie dotyczy to jednak transferów, których wzrost negatywnie wpływa na zatrudnienie i produkt również w krótkim okresie.

Dla szoków przejściowych, które w największym stopniu mają charakter dyskrecjonalnych korekt polityki lub impulsów fiskalnych, jakimi rząd stara się reagować na wahania produktu w gospodarce, **finansowanie długiem wzrostu konsumpcji publicznej wywiera pozytywny, choć przejściowy wpływ na produkt i zatrudnienie, natomiast finansowany długiem wzrost transferów prowadzi do przejściowego spadku produktu i zatrudnienia, ze względu na spadek podaży pracy**. Do wniosków takich prowadzi także szereg badań empirycznych (por. Gali, Lopez-Salido, Valles, 2004), Perotti, 2004). Dlatego też w niniejszym punkcie, staramy się określić, jakie kategorie wydatków składają się na cykliczne lub dyskrecjonalne zmiany polityki fiskalnej w krajach NMS8, gdyż ma to kluczowe znaczenie dla ich wpływu na rynek pracy.

³⁶ W literaturze określanym także jako tzw. deficyt dostosowany cyklicznie (por. Giavazzi, Pagano (1990), Alesina, Perrotti (1997), Alesina, Ardagna (1998)).

³⁷ OECD, które oblicza wielkość strukturalnej i cyklicznej składowej deficytu krajów członkowskich organizacji, nie również podejmuje się takich obliczeń dla środkowoeuropejskich krajów członkowskich.

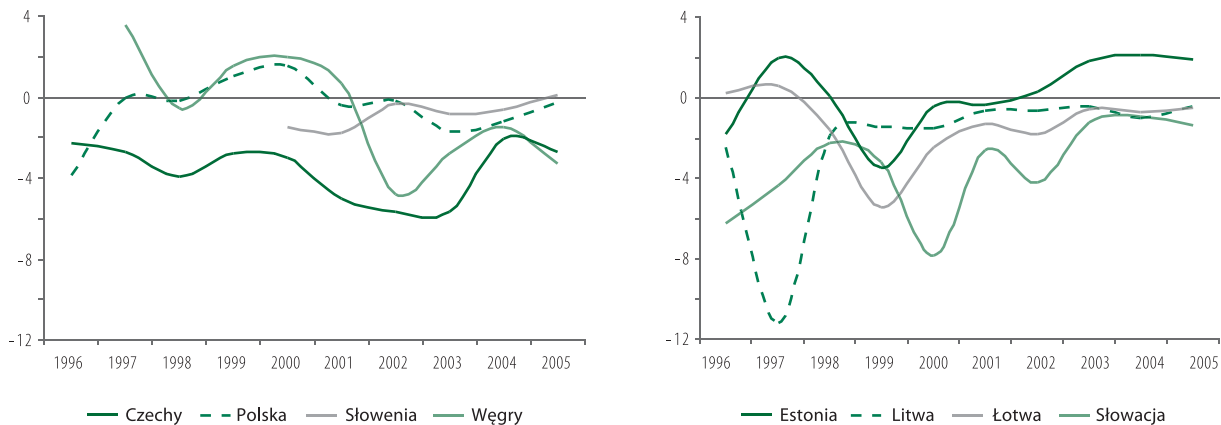
³⁸ Abstrahując od kosztów obsługi długu, deficyt utrzymujący się niezależnie od koniunktury gospodarczej musi zawierać znaczną składową strukturalną, czego przykładem jest ewolucja znacznego deficytu pierwotnego i całkowitego Czech. Strukturalny charakter deficytu często wiąże się z wysokimi wydatkami na transfery społeczne, a te w wyżej wymienionych krajach kształtowały się na względnie wysokim poziomie – jak argumentują Bukowski et al. (2006a), charakterystyczne dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest to, że choć udział w PKB sektora finansów publicznych (SFP) jest co prawda mniejszy niż w przeciętnie w UE15, to jednak udział wydatków socjalnych jest zbliżony, a zatem względnie wyższy niż w Europie Zachodniej, gdy znajdowała się ona na zbliżonym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Z pozoru podobnie w tym czasie postępowała Polska, która w roku 1999, w odpowiedzi na gwałtowny wzrost bezrobocia i przejściowe spowolnienie dynamiki produktu zwiększyła co prawda w niewielkim stopniu transfery społeczne i konsumpcję publiczną, jednak równoważąc to adekwatnym spadkiem inwestycji. Opierając się na deklaracjach Ministerstwa Finansów można sądzić, że było to raczej przejawem dyskrecjonalnej polityki fiskalnej nakierowanej wówczas na redukcję deficytu, a nie wynikiem wyboru między koniecznością sfinansowania wyższych potrzeb pożyczkowych rządu w sytuacji znacznego deficytu strukturalnego, a zrównoważeniem wzrostu jednych kategorii wydatkowych ich spadkiem w innym obszarze. Za tą interpretacją przemawia też, że jedyny w okresie 1996-2005 epizod dodatniego pierwotnego salda budżetowego w Polsce wystąpił bezpośrednio po szoku rosyjskim, nadając polityce fiskalnej tego okresu wręcz procykliczny charakter.

W odróżnieniu od Polski, Czech i Węgier, te spośród krajów regionu, których całkowity udział sektora finansów publicznych w PKB był stosunkowo niewielki, miały większe możliwości podjęcia polityki antycyklicznej w reakcji na zaburzenie popytu zewnętrznego. Dotyczy to zwłaszcza krajów bałtyckich, które w latach 1998-1999 mogły w reakcji na skutki kryzysu rosyjskiego znacznie zwiększyć transfery społeczne i konsumpcję publiczną w ujęciu realnym (por. wykres I.28-I.30). Wobec utrzymania średniookresowego trendu spadkowego udziału dochodów budżetowych w PKB (por. wykres I.25-I.27), te zwiększone wydatki w pełni sfinansowane były długiem. Ponadto, wśród krajów NMS8 nie było – poza krajami bałtyckimi – przypadków wyraźnej i trwałej poprawy bilansu finansów publicznych w czasie ożywienia gospodarczego lat 1995-1998. Postawić można zatem tezę, że do roku 2000 kraje bałtyckie, a zwłaszcza Estonia, prowadziły w grupie NMS8 polityką fiskalną w największym stopniu antycykliczną, utrzymując jednocześnie także tendencję do redukcji całkowitych rozmiarów rządu.

Wykres I.24.

Pierwotny bilans finansów publicznych w krajach NMS8 w latach 1996-2005



Uwagi: Prezentowane wielkości obliczono zgodnie z metodologią ESA95.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Zastanawiając się nad charakterem impulsów fiskalnych w krajach regionu przed rokiem 2000 należy przede wszystkim zauważyć, że w latach 1995-1998 w Polsce i na Węgrzech szybko malały koszty obsługi długu publicznego,³⁹ co przekładało się na znaczne obniżenie udziału wydatków publicznych w PKB. Ponadto, w okresie szybkiego wzrostu i poprawy sytuacji na rynku pracy malały wydatki na transfery społeczne. Pozwoliło to obu krajom na równoległe zmniejszanie zakresu fiskalizmu i obniżenie zarówno skali opodatkowania, jak i dość znacznych deficytów budżetowych, a nawet osiągnięcie nadwyżki pierwotnej. Można sądzić, że zmniejszenie opodatkowania i potrzeb pożyczkowych rządu wywołało w gospodarkach obu krajów dodatni impuls zwiększający podaż pracy i kapitału, przyczyniając się tym samym do silnego wzrostu w tym okresie. Ponieważ jednak skala mnożników fiskalnych, czyli wrażliwości produktu i inwestycji na zmiany w polityce fiskalnej, jest w takim wypadku umiarkowana, zwłaszcza w sytuacji, gdy pewność co do trwałości osiągniętych zmian nie jest duża (por. Hemming, Kell, Mahfouz, 2002), efekt ten nie był prawdopodobnie silny.

Drugim znaczącym epizodem fiskalnej ekspansji tego okresu była polityka prowadzona na Słowacji w latach 1997-2000, gdzie początkowo długiem finansowano przejściowo zwiększone publiczne wydatki inwestycyjne (por. tabela I.7), przede wszystkim na infrastrukturę i konsumpcję publiczną, a później subsydia dla przedsiębiorstw (w postaci wydatków kapitałowych i nieściągniętych podatków) lub bezpośrednie transfery kapitałowe udzielane dotkniętym skutkami kryzysów finansowych w Czechach i Rosji bankom. Gdyby nie brać pod uwagę tych wyjątkowych wydatków transferowych, można by powiedzieć, że Słowacja w roku 1999, a więc bezpośrednio po kryzysie rosyjskim, zacieśniła politykę fiskalną redukując inwestycje i konsumpcję publiczną, co powinno w sposób raczej negatywny oddziaływać na słowacki rynek pracy.⁴⁰

³⁹ Zarówno za sprawą redukcji zadłużenia, konwersji na korzystniejszej oprocentowane papiery dłużne, obniżenia transferów kapitałowych do przedsiębiorstw, oraz wzrostu wiarygodności obu krajów wśród potencjalnych kredytodawców.

⁴⁰ Subsydia dla banków, choć ważne o tyle, o ile mogły zapobiec ich upadłości, nie mogły mieć bezpośredniego wpływu na słowacką gospodarkę i rynek pracy. Jednak redukcje inwestycji i konsumpcji publicznych, którym towarzyszył wzrost transferów i deficytu mogły wywołać umiarkowanie negatywne efekty mnożnikowe (por. Ramka I.6)

Analogiczną sytuację można było obserwować nieco wcześniej na Litwie, w której jednorazowy, duży wzrost transferów kapitałowych do przedsiębiorstw i banków w roku 1997 nie naruszył generalnego trendu do redukcji udziału wydatków i dochodów budżetowych w produkcji. Litwa, dotknięta skutkami kryzysu finansowego w Rosji w stopniu zbliżonym do Estonii i Łotwy, zareagowała na kryzys w podobny sposób, zwiększając konsumpcję publiczną i transfery społeczne. Jak wyjaśnia Ramka I.6, przejściowy wzrost transferów obniża co prawda podaż pracy, jednak umożliwia ograniczenie wahań dochodów do dyspozycji osób tracących pracę, przy czym chwilowy wzrost konsumpcji publicznej prowadzi do przejściowego wzrostu zatrudnienia i produktu.

Ogólnie rzecz biorąc można więc uznać, że jedynymi państwami zdolnymi do podjęcia jednoznacznej ekspansji fiskalnej w odpowiedzi na szok rosyjski, bez odwracania średniookresowego kierunku konsolidacyjnego były trzy kraje bałtyckie. Można przypuszczać, że krótkotrwały wzrost deficytów finansujących wzrost wydatków przy utrzymaniu wiarygodnej ścieżki redukcji całkowitych rozmiarów rządu wywołał w ich wypadku dodatnie efekty mnożnikowe. Jak przekonują Bukowski et al. (2006a) tego typu polityka w sposób jednoznacznie pozytywny oddziałuje na gospodarkę w średnim i długim okresie, zwiększając zarówno podaż pracy i kapitału, jak i popyt na pracę, dzięki spełnieniu warunków koniecznych do wystąpienia tzw. niekeynesowskich efektów polityki fiskalnej (por. Ramka I.6 oraz Hemming, Kell, Mahfouz, 2002), Alesina i Perotti, 1997)). W krótkim okresie umożliwia ona natomiast antycykliczne zastosowanie polityki fiskalnej. Stwarza ona także dogodne tło dla władz monetarnych, którym ułatwia prowadzenie łagodnej polityki pieniężnej.

Tabela I.9.

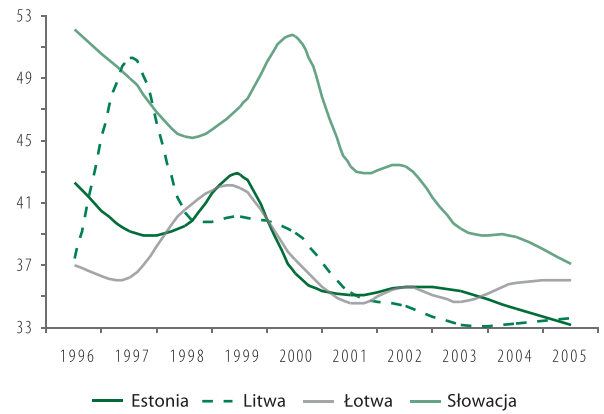
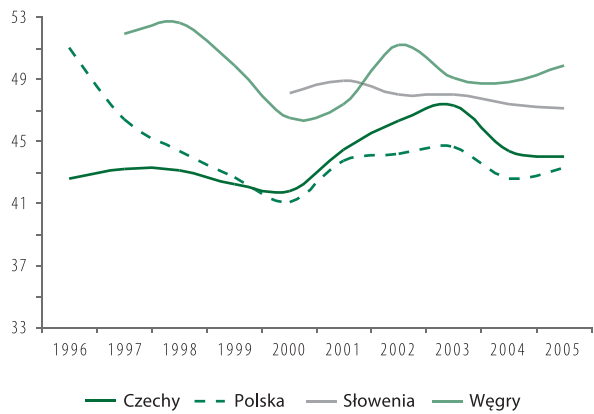
Impulsy fiskalne w krajach NMS8 w latach 1996-2000

Kraj	Okres	Impuls fiskalny	Sposób finansowania	Przypuszczalny wpływ na rynek pracy i produkt
Węgry i Polska	1996-1998	Obniżenie opodatkowania	Zmniejszenie kosztów obsługi długu i spadek deficytu	Pozytywny dla zatrudnienia i produktu
Polska	1999-2000	Wzrost transferów i obniżenie inwestycji publicznych	Zmniejszenie deficytu	Negatywny dla produktu i zatrudnienia
Litwa i Słowacja	1997 i 1999	Przejściowy wzrost transferów kapitałowych do przedsiębiorstw	Wzrost deficytu	Zapobieżenie kryzysowi bankowemu i ew. jego negatywnym skutkom, brak bezpośredniego wpływu na rynek pracy
Litwa, Łotwa, Estonia	1998-1999	Przejściowy wzrost konsumpcji i inwestycji publicznych oraz transferów	Wzrost deficytu	Łagodniejsza absorpcja szoku rosyjskiego, pewne obniżenie podaży pracy
Słowacja	1997-1998	Spadek konsumpcji oraz inwestycji publicznych	Spadek deficytu	Neutralny lub umiarkowanie negatywny dla produktu i zatrudnienia

Źródło: Opracowanie własne.

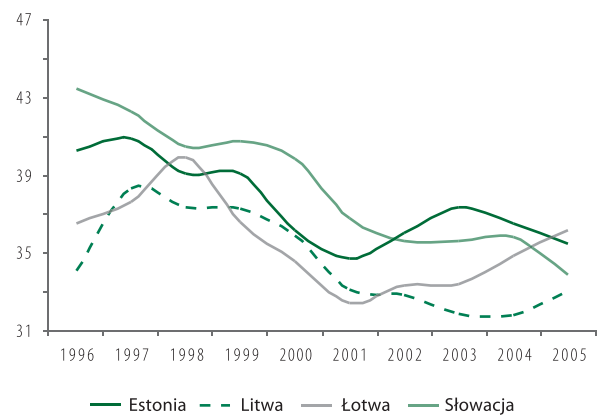
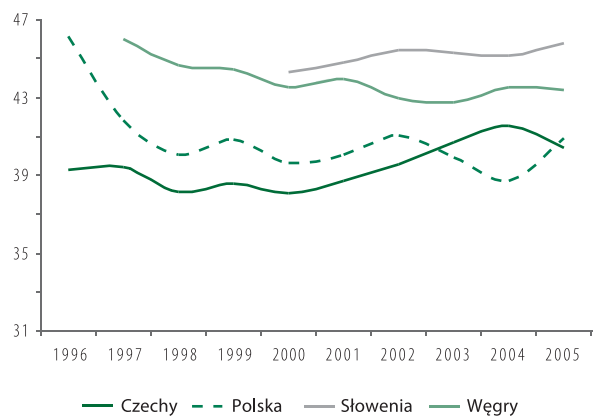
Wykres I.25.

Wydatki publiczne w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005



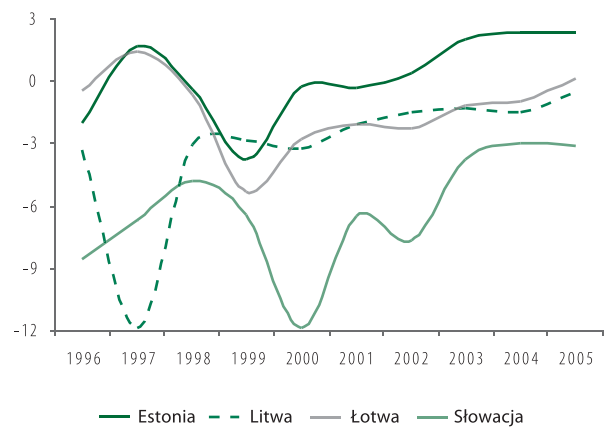
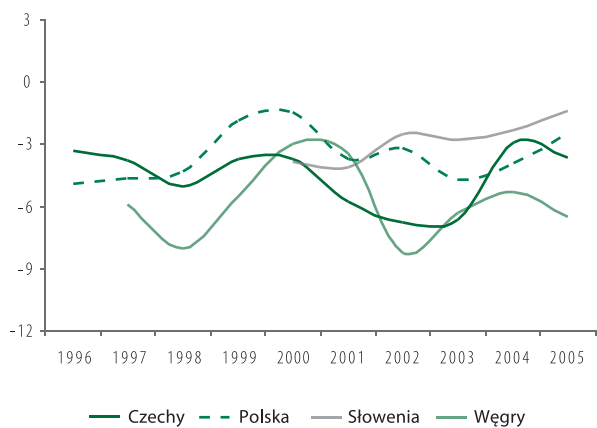
Wykres I.26.

Dochody budżetowe w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005



Wykres I.27.

Całkowity bilans budżetowy w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005

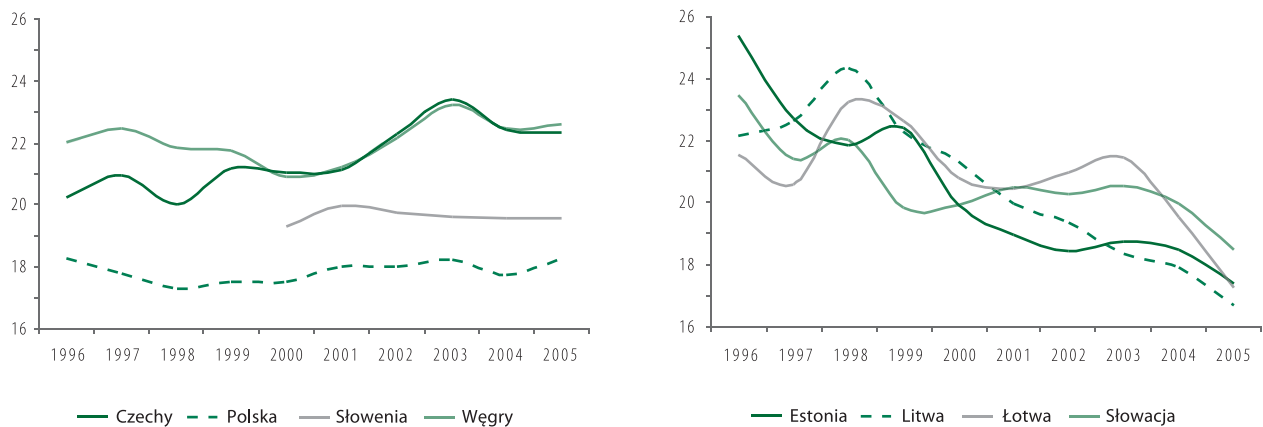


Uwagi: Prezentowane wielkości obliczono zgodnie z metodologią ESA95.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

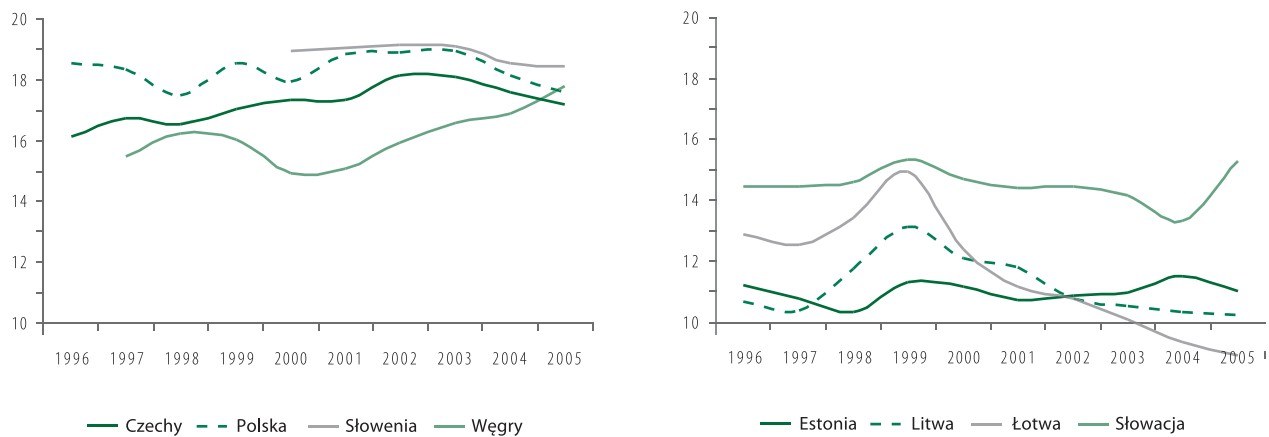
Wykres I.28.

Konsumpcja publiczna w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005



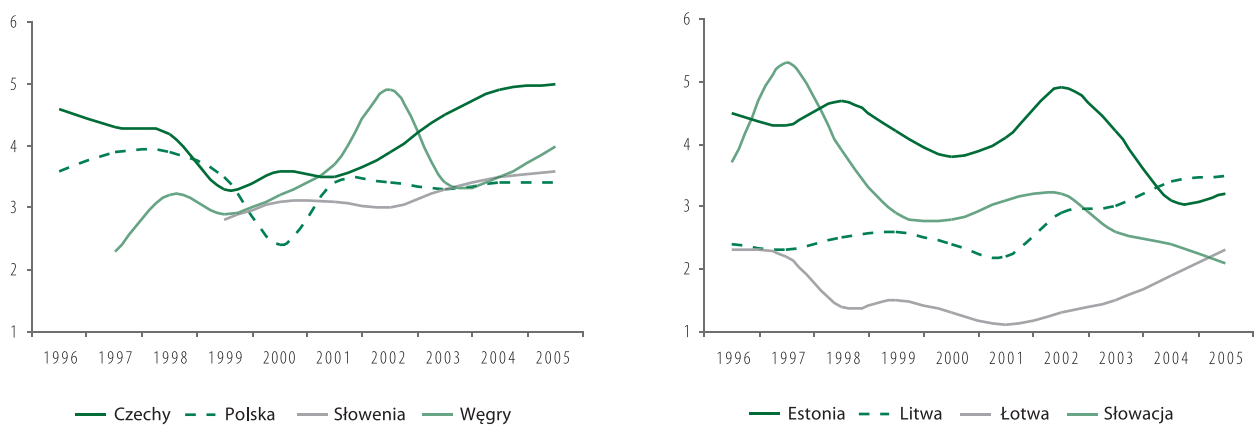
Wykres I.29.

Transfery społeczne w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005



Wykres I.30.

Inwestycje publiczne w krajach NMS8 (w procentach PKB) w latach 1996-2005



Uwagi: Prezentowane wielkości obliczono zgodnie z metodologią ESA95.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

2.2.3 Polityka monetarna do roku 2000

Głównym celem realizowanym przez politykę monetarną w krajach NMS8 była dezinflacja a w późniejszym okresie stabilizacja poziomu cen w ramach przyjętego pasma wahań. Co prawda formalnym celem władz monetarnych pewnych państw było dbanie o „stabilność waluty krajowej” (Estonia, Słowenia, Węgry), a innych o „stabilność cen” (Czechy, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja), przy uwzględnieniu szeregu zadań pobocznych (związanych ze wspieraniem rozwoju systemu bankowego i finansowego), jednak ostatecznie zasadniczym dążeniem władz monetarnych była walka z inflacją, a konkretne rozwiązania w obszarze reżymu kursowego były ku temu środkiem. O ile zatem omówiona w poprzednim podrozdziale polityka fiskalna prowadzona była w szeregu przypadków z zamiarem oddziaływania na poziom produktu, o tyle wpływ polityki pieniężnej na dynamikę aktywności gospodarczej był jedynie pochodną i efektem ubocznym kroków podejmowanych w celu osiągnięcia stabilności walut i cen.

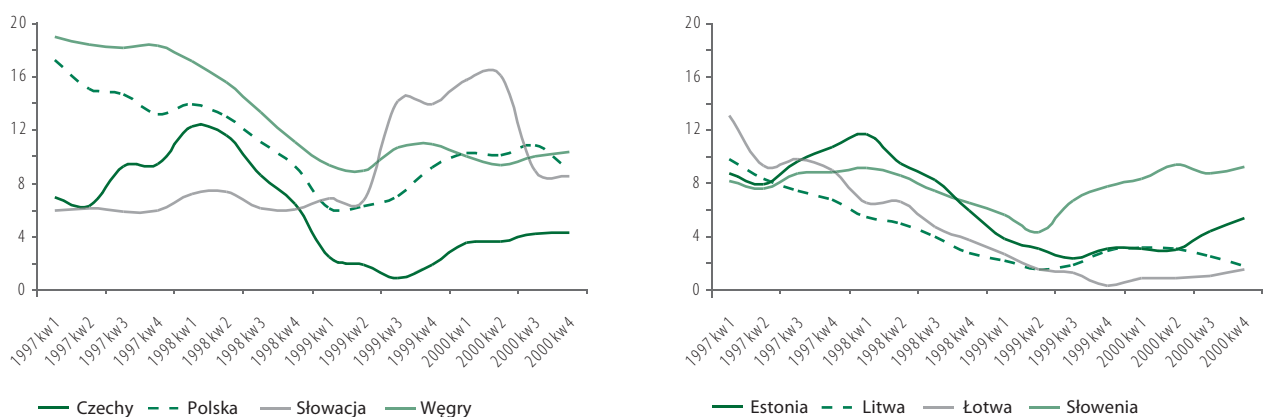
Już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych najpowszechniej używanym instrumentem polityki pieniężnej krajów NMS8 były podstawowe stopy procentowe banku centralnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że ze względu na niski stopień rozwoju i głębokości krajowych rynków finansowych w Europie Środkowo-Wschodniej, mechanizm transmisji tego instrumentu na stopy rynkowe mógł być, w porównaniu do gospodarek UE15, ograniczony. Oznacza to, że władze monetarne krajów NMS8 mogły być zmuszone do podejmowania znacznie większych kroków, np. w postaci silniejszego podniesienia stóp procentowych w celu osiągnięcia konkretnego obniżenia inflacji lub akomodacji presji na deprecjację waluty, niż byłoby to konieczne w krajach UE15 (por. Ganeev et al., 2002). Także i z tej przyczyny, władze monetarne państw regionu postrzegały skuteczne zarządzanie kursem walutowym jako prerekwizyt do ograniczania inflacji. Powodowało to w owym okresie przyjęcie różnych form kursu sterowanego, przy czym na największą, zupełną rezygnację z autonomicznej polityki monetarnej zdecydowały się Estonia i Litwa wprowadzając izby walutowe, a jedynym krajem o kursie płynnym, choć kierowanym, była Słowenia (por. Ramka I.7). Z drugiej strony, przełożenie zmian podstawowych stóp procentowych na rynkową cenę kredytu i jego wolumen obciążone było znaczną niepewnością i ze względu na płytkość rynków finansowych było raczej mniejsze niż w krajach UE15. Powyższe czynniki sprawiały, że polityka monetarna państw NMS8 nie była motywowana oddziaływaniem na wielkość popytu zagregowanego.

Decyzje monetarne podejmowano kolejno w fazie ożywienia i spadku aktywności gospodarczej, co implikowało odmienne priorytety w polityce pieniężnej. Początkowo, kontekst decyzji monetarnych wyznaczany był przez intensywny napływ kapitału zagranicznego i oznaki przegrzewania szybko rozwijających się gospodarek NMS8. Z kolei w połowie roku 1998 pojawił się problem odwrotny, a mianowicie spowolnienia spowodowanego kryzysami czeskim i rosyjskim, których następstwem było również ograniczenie transferów kapitałowych zza granicy i pojawienie się ryzyka znacznego odpływu kapitału z Europy Środkowo-Wschodniej.

Dezinflacja zachodziła więc z różnym natężeniem, zależnym też od tempa i zakresu przedmiotowego deregulacji cen. Jednak już w połowie lat dziewięćdziesiątych inflacja w krajach NMS8 kształtowała się na umiarkowanym poziomie. Wyższa dynamika cen w tym okresie wyróżniała Polskę i Węgry, jednak dzięki znaczącemu jej ograniczeniu w tych krajach w latach 1997-1998, pod koniec dekady kraje NMS8 stanowiły pod kątem stopy inflacji jednorodną grupę (por. wykres I.31). Stopniowa stabilizacja cen umożliwiała postępujące obniżanie nominalnych stóp procentowych, choć, ze względu na znaczną premię za ryzyko oczekiwaną przez rynki finansowe od transformujących się gospodarek, utrzymywała się znaczna różnica między realnymi stopami procentowymi w krajach NMS8 a UE15. W tej sytuacji istniało ryzyko nadmiernego – z punktu widzenia władz monetarnych, zobligowanych wówczas do akomodacji presji na zmiany nominalnego kursu walutowego – napływu kapitału krótkoterminowego, co przemawiało za możliwie szybkim obniżeniem stóp, w celu uniknięcia presji na aprecjację nominalną walut.

Wykres I.31.

Stopa inflacji w krajach NMS8 w latach 1997-2000



Uwagi: Inflacja mierzona za pomocą HCPI zgodnie z metodologią Eurostat.

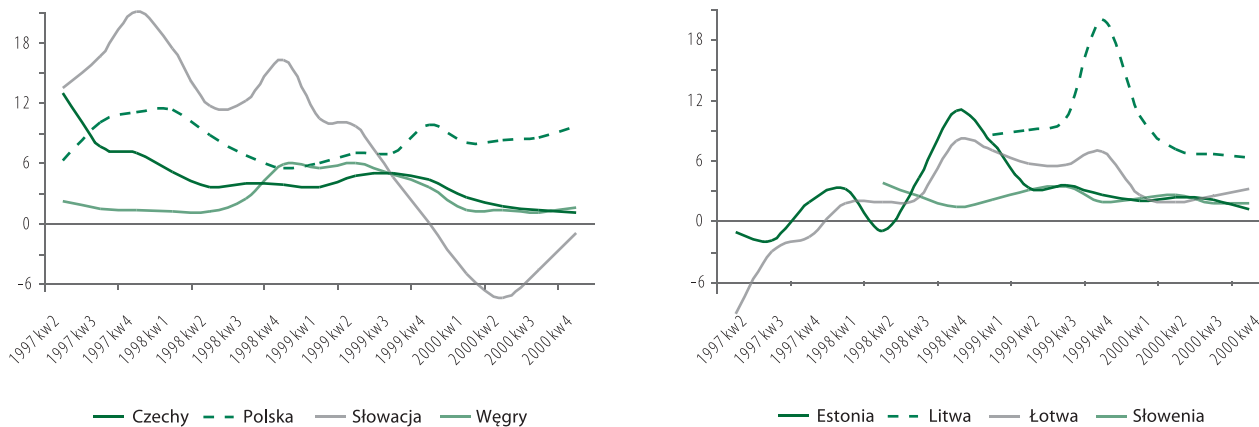
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Trzeba pamiętać, że w czasie ekspansji niskie stopy procentowe mogły prowadzić do spadku oszczędności i wzrostu akcji kredytowej, a tym samym presji inflacyjnej, co w istocie miało miejsce w latach 1996-1997. Znaczenie miał także rozwój sektora bankowego, implikujący zaburzenie relacji między wąskimi agregatami pieniądza a szerokimi miarami jego podaży. Rosnący popyt na pieniądź, towarzyszący szybkiemu wzrostowi gospodarczemu lat 1996-1998, spowodował, że zwiększenie podaży pieniądza nie wywołało aż do końca roku 1997 reperkusji w postaci odwrócenia spadkowego trendu inflacji (por. wykres I.31). Tym samym, oceniając ówczesną politykę monetarną w kategoriach jej wpływu na sferę realną, można uznać go za nieznaczny – z jednej strony występowała pewna restrykcyjność motywowana dezinflacją, z drugiej natomiast miał miejsce, warunkowany właśnie obniżaniem się dynamiki cen, stopniowy spadek nominalnych i realnych stóp procentowych, co w obliczu intensyfikacji wtórnej kreacji pieniądza, przyczyniało się do większej dostępności pieniądza w gospodarkach NMS8. Wpływ polityki monetarnej na produkt, a tym bardziej na rynek pracy, był więc prawdopodobnie marginalny.

Z drugiej strony, w okresie ożywienia lat 1996-1998 malejące oszczędności sektora prywatnego wraz z utrzymującym się w kilku krajach deficytem finansów publicznych (por. wykres I.17) prowadziły do pogarszającego się bilansu na rachunkach obrotów bieżących (por. tabela I.8). Pociągało to za sobą ryzyko nagłej zmiany kierunku przepływów kapitałowych i niebezpieczeństwo gwałtownego spadku kursów nominalnych. Sprzyjał temu słabo wykształcony mechanizm transmisji impulsów polityki monetarnej oraz znaczna wrażliwość na zaburzenia na światowych rynkach walutowych. Takim impulsem okazał się być kryzys walutowy w Czechach, który doprowadził do znacznego osłabienia się korony i rezygnacji w tym kraju z reżymu stałego kursu walutowego na rzecz kierowanego kursu płynnego. Kryzysowi towarzyszyły ataki spekulacyjne na waluty innych krajów regionu (np. koronę słowacką), przyczyniające się do zaostrzenia prowadzonej w nich polityki monetarnej. Zacieśnienie w roku 1997 poprzez wzrost stóp procentowych w największym stopniu nastąpiło oczywiście w Czechach, gdzie w ten sposób przeciwdziałano intensyfikacji odpływu kapitału i dalszej deprecjacji. Analogicznie zaostrzona została polityka monetarna na Słowacji. Nie wydaje się aby w pozostałych krajach można było w tym okresie mówić o restrykcyjnej polityce monetarnej, która skoncentrowana na motywach kursowych była po prostu ostrożna.⁴¹ Można przypuszczać, że przyczyniła się ona do tego, że pozostałe kraje regionu nie doświadczyły turbulencji związanych z odpływem kapitału w następstwie kryzysu czeskiego i nadal rozwijały się w szybkim tempie przy rosnącym zatrudnieniu.

Wykres I.32.

Realne oczekiwane rynkowe krótkookresowe stopy procentowe ex ante w krajach NMS8 w latach 1997-2000



Uwagi: Przyjęto oczekiwania adaptacyjne – oczekiwane w rocznym horyzoncie tempo zmian cen równe jest średniej inflacji rok do roku zaobserwowanej w dwóch ostatnich kwartałach poprzedzających moment formowania predykcji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Specyficzna była przy tym sytuacja Słowenii, gdzie już w 1996 roku inflacja spadła poniżej 10 procent, a stopy procentowe obniżyły się w kolejnych latach równoległe do spadku oczekiwań inflacyjnych (Mrak, Stanovnik, Stiblar, 2004), co pozwala uznać politykę monetarną tego kraju za konsekwentnie neutralną, praktycznie aż do roku 1999. Realizacja tego procesu była ułatwiona przez ograniczenie przepływów kapitałowych, zmniejszających wrażliwość Słowenii na reperkusje zewnętrznych kryzysów finansowych, a z drugiej strony restrykcje te umożliwiały pojawianie się wahań różnicy stóp procentowych w stosunku do krajów UE15 bez wywoływania oscylacji kursu walutowego. Słowenia zdecydowała się na taką nietypową w skali Europy strategię, gdyż dzięki nastawieniu gospodarki na eksport oraz polityce fiskalnej zrównoważonego budżetu utrzymywała zrównoważony bilans na rachunku obrotów bieżących, a ponadto w mniejszym stopniu niż inne kraje NMS8 zależna była od inwestycji zagranicznych.

⁴¹ W przypadku Estonii i Łotwy realne oczekiwane stopy procentowe do roku 1998 były wręcz ujemne. Ze względu reżim izby walutowej były one jednak egzogeniczne z punktu widzenia gospodarek krajowych.

Kontekst, w którym prowadzono politykę monetarną uległ więc zmianie w roku 1998. Po kryzysach czeskim, azjatyckim i rosyjskim, wzrosła wrażliwość rynków finansowych w krajach NMS8 i oczekiwana wobec nich premia za ryzyko, w wyniku czego nastąpił krótkookresowy odpływ kapitału zagranicznego, tworząc przesłanki na rzecz zacieśnienia polityki monetarnej. Jednocześnie jednak miało miejsce spadanie popytu globalnego przy rosnącej podaży dóbr wymiernych, pociągający za sobą obniżenie ich cen. W rezultacie, w roku 1998 w krajach NMS8 zarówno stopy inflacji, jak i tempa wzrostu produktu oraz popytu krajowego okazały się być niższe od oczekiwanych, otwierając przestrzeń do złagodzenia polityki monetarnej. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za taką decyzją był spadek światowych stóp procentowych. Kryzys rosyjski rzutował ponadto na decyzje monetarne w nieco inny sposób niż wcześniejszy kryzys czeski. Po pierwsze, powszechnie zwiększono dopuszczalny zakres zmienności kursu walutowego, w szczególności Czechy i Słowacja przyjęły już wówczas reżym płynnego kursu, a więc w mniejszym stopniu narażone były na ataki spekulacyjne. Po drugie, w Polsce starano się polityką monetarną, polegającą na obniżeniu stóp, przekazać rynkom światowym informację, że gospodarka jest odporna na ryzyko kryzysu walutowego. Poluznienie polityki pieniężnej, wprowadzane od drugiej połowy tego roku, najbardziej wyraźne było w przypadku Czech, Słowacji i Polski.

W Czechach i na Słowacji wynikało to z odwrócenia „nadmiernej” restrykcyjności podjętej w bezpośrednim następstwie czeskiego kryzysu, przyczyniającej się zwłaszcza w Czechach do gwałtownego spadku dynamiki cen, przy równocześnie przedłużającym się załamaniu wzrostu PKB. Reakcją było znaczne poluznienie, kontynuowane do roku 2000, a na Słowacji realne rynkowe stopy procentowe stały się wręcz ujemne. Jednak nawet tak znaczące zmiany nie spowodowały ekspansji szerszych agregatów pieniądza – zaskakująco niska wtórna kreacja sprawiła, że Słowację w tym okresie uznaje się za przykład kraju, gdzie elastyczność akcji kredytowej względem instrumentów banku centralnego była bardzo niska, a typowy mechanizm transmisji impulsu monetarnego nie zachodził. Uwzględniając negatywny zewnętrzny szok cenowy, który wystąpił w roku 1998, należy uznać, że polityka pieniężna w Polsce uległa poluznieniu, jednak stopy realne obniżyły się w mniejszej skali, niż w Czechach i na Słowacji. Podobnie ewoluowała polityka monetarna Węgier. W krajach bałtyckich rezygnacja z autonomicznej polityki monetarnej sprawiła, że w następstwie kryzysu rosyjskiego wyraźnie wzrosły stopy procentowe przy spowolnieniu dynamiki cen – warunki monetarne uległy „zaostreniu” niejako automatycznie.

Pod koniec 1999 roku doszło do pewnego zróżnicowania stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej w Polsce i innych krajach regionu.⁴² Uzasadnieniem do podwyżki stóp było nagłe przyspieszenie dynamiki cen (inflacja faktyczna przewyższała cel NBP, co nie wystąpiło w pozostałych krajach stosujących wówczas strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, czyli Czechach, Słowacji i Węgrzech), które powiązano z obniżką stóp procentowych w roku wcześniejszym. Powodzenie strategii bezpośredniego celu inflacyjnego wymagało bowiem właściwego oddziaływania władz monetarnych na oczekiwania inflacyjne podmiotów gospodarczych, które to prognozy powinny mocniej opierać się na deklaracjach banku centralnego niż doświadczeniach historycznych.⁴³ Ponieważ jednak oczekiwania inflacyjne formowane były wówczas w sposób adaptacyjny (por. Łyziak, 2003), wyższa dynamika cen, której towarzyszył wysoki wzrost wynagrodzeń nominalnych, była dla banku centralnego przesłanką ku bardziej restrykcyjnej polityce. Znaczenie miało także przejście na reżym płynnego kursu walutowego, w świetle którego podniesienie stóp procentowych mogło być działaniem na rzecz uniknięcia znacznej deprecjacji kursu nominalnego w następstwie jego upłynnienia.

Zaostrzenie polityki pieniężnej doprowadziło do wzrostu zarówno nominalnych jak i realnych stóp procentowych, choć te drugie do końca roku 2000 kształtowały się na poziomie podobnym do tego z roku 1998 (por. wykres I.32), a tempo wzrostu produktu i udział inwestycji w PKB praktycznie nie zmieniły się w latach 1998-2000 (por. wykres I.18 i tabela I.7). W pozostałych krajach regionu polityka pozostała neutralna, gdyż w odróżnieniu od NBP ich banki centralne za główny czynnik sprawczy wzrostu dynamiki cen uznały wspólny szok zewnętrzny. W efekcie, w porównaniu do pozostałych krajów regionu, Polska cechowała się wówczas relatywnie bardziej restrykcyjną polityką monetarną, choć w stopniu porównywalnym, jak dwa lata wcześniej. Obok Polski jedynie na Słowacji nastąpiło w roku 2000 zacieśnienie po trwającym dwa lata poluznieniu.

Banki centralne NMS8 osiągały w latach 1996-2000 sukcesy na polu dezinflacji, równocześnie modyfikując swoje postępowanie w obszarze kursu walutowego, gdzie rysowała się polaryzacja, polegająca od odchodzenia od nietypowych, przejściowych mechanizmów, na rzecz kursu stałego/izby walutowej, bądź na rzecz kursu płynnego (por. Ramka I.7). Interakcja złożonych wyzwań pojawiających się przed władzami monetarnymi podczas próby jednoczesnego kontrolowania kursów walutowych i inflacji, przy znacznej wrażliwości krajów regionu na czynniki zewnętrzne,⁴⁴ oraz wystąpienie kryzysów czeskiego i rosyjskiego sprawiają, że oceny polityki pieniężnej należałoby dokonać przede wszystkim pod kątem realizacji jej fundamentalnych celów w kontekście powyższych trudności.

Ta zmienność otoczenia i podejmowanych działań sprawia także, że nie sposób dokonać generalizacji w odniesieniu do pro- lub antycykliczności polityki pieniężnej. Ilustracją są tutaj Czechy, gdzie w roku 1997 polityka pieniężna wydawała się być pro-, a w późniejszych dwóch latach – antycykliczną. Wydaje się jednak, że wyróżnić można dwa epizody polityki restrykcyjnej – Czechy i Słowacja w roku 1997 oraz Polska i Słowenia w latach 1999-2000 – oraz epizod polityki ekspansywnej w Czechach i Słowacji w latach 1998-2000. Można

⁴² Stopy podniesiono również na Słowenii gdzie wystąpiły oznaki przegrzania gospodarki, zaś bank centralny zareagował na wzrost cen odzwierciedlający antycypowane wprowadzenie podatku VAT. Poza tym Słowenia zniosła wówczas obostrzenia przepływów kapitałowych, co spowodowało konieczność dostosowania różnicy stóp procentowych w stosunku do krajów UE15 do oczekiwanej premii za ryzyko, czyli ich zwiększenia. Zmiana oczekiwanych stóp realnych była jednak marginalna (por. wykres I.32), sugerując raczej zmianę nastawienia w polityce pieniężnej, niż jej schładzający wpływ na gospodarkę.

⁴³ W istocie, jak wskazują Levin, Natalucci, Piger (2004), w krajach strefy Euro stosujących strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, oczekiwania inflacyjne wykazują znacznie niższą korelację z poziomami inflacji z przeszłości, niż w krajach o innym sposobie prowadzenia polityki pieniężnej, gdzie oczekiwania są daleko bardziej adaptacyjne.

⁴⁴ Przykładowo, Maćkowiak (2005), przypisuje szokom zewnętrznym od 20 do 50 procent krótkookresowej zmienności poziomu cen w Czechach, Polsce i na Węgrzech w latach 1992-2004. Oszacowany przez tego autora wkład długookresowy jest nawet wyższy, rzędu 60-85 procent.

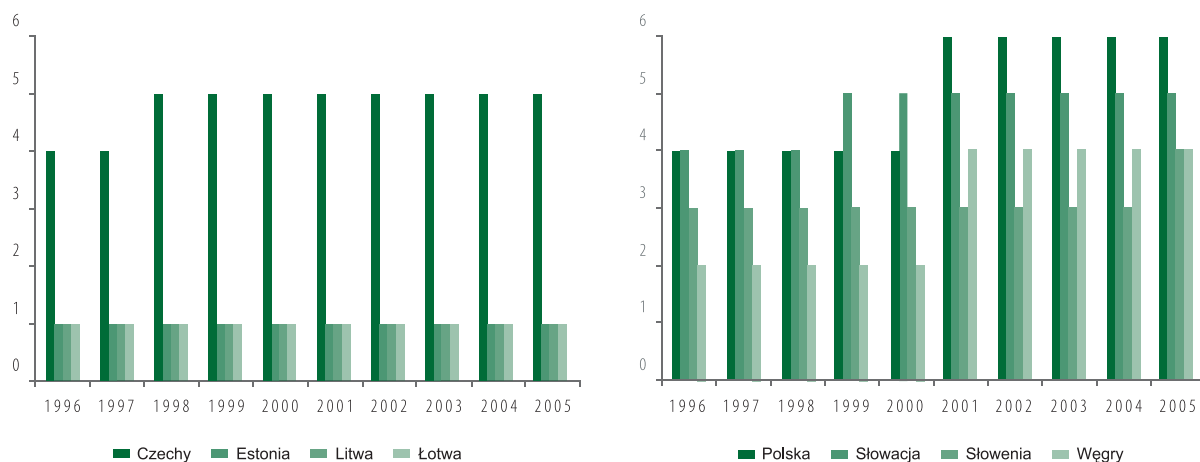
jednak zasadnie przypuszczać, że stanowiły one przyczyn wahań aktywności gospodarczej w tym okresie i nie wpływały znacząco na sferę realną gospodarki, ewentualnie poza przypadkiem Czech i Słowacji w roku 1997, gdy zacieśnienie polityki pieniężnej wzmocniło bezpośrednie skutki kryzysu walutowego. Relatywnie długi czas potrzebny do ujawnienia się skutków impulsu monetarnego w gospodarce realnej (z reguły uznaje się, że potrzebne ku temu są co najmniej 4 kwartały) i słabo rozwinięte wówczas mechanizmy ich transmisji sprawiają, że polityka pieniężna odgrywała nieznaczną rolę dla kształtowania produktu, a tym bardziej dla sytuacji na rynku pracy.

Ramka I.7. Reżymy kursowe i monetarne w krajach NMS8 w latach 1996-2005

Na początku okresu transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej zaadoptowany został jeden z dwóch systemów monetarnych: **izba walutowa** (w przypadku Estonii i Litwy) lub **sztwy kurs walutowy** w odniesieniu do jednej waluty (dolara amerykańskiego – w przypadku Łotwy lub marki niemieckiej – Czech) albo koszyka walut (pozostałe kraje). Taki wybór determinowany był przez niski poziom rezerw walutowych, konieczność ograniczenia wysokiej inflacji oraz zbudowania wiarygodnej polityki makroekonomicznej. Utrzymanie stałego kursu walutowego stało się dla tych gospodarek w czasie zbyt kosztowne i trudne, co było szczególnie widoczne w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Ataki spekulacyjne na waluty Czech i Słowacji oraz późniejsze „rozlanie się” kryzysu rosyjskiego stanowiły przesłanki do odstąpienia od reżimu kursu sztywnego. Najczęściej przejście od kursu stałego do płynnego poprzedzane było rozszerzeniem pasma wahań wokół parytetu, wykorzystywano także pełzający kurs sztywny („crawling peg”).

Wykres I.33.

Ewolucja reżymów kursowych i monetarnych w krajach NMS8.



Objaśnienia indeksów:

1 – izba walutowa (1a) quasi izba walutowa (1b)

2 – kurs stały (2a) lub stały pełzający (2b) z pasmem wahań do 2,25 procent wokół parytetu

3 – kurs płynny kierowany

4 – kurs stały (4a) lub stały pełzający (4b) z pasmem wahań powyżej 2,25 procent wokół parytetu

5 – kurs płynny z interwencją

6 – kurs płynny

Źródło: Opracowanie własne.

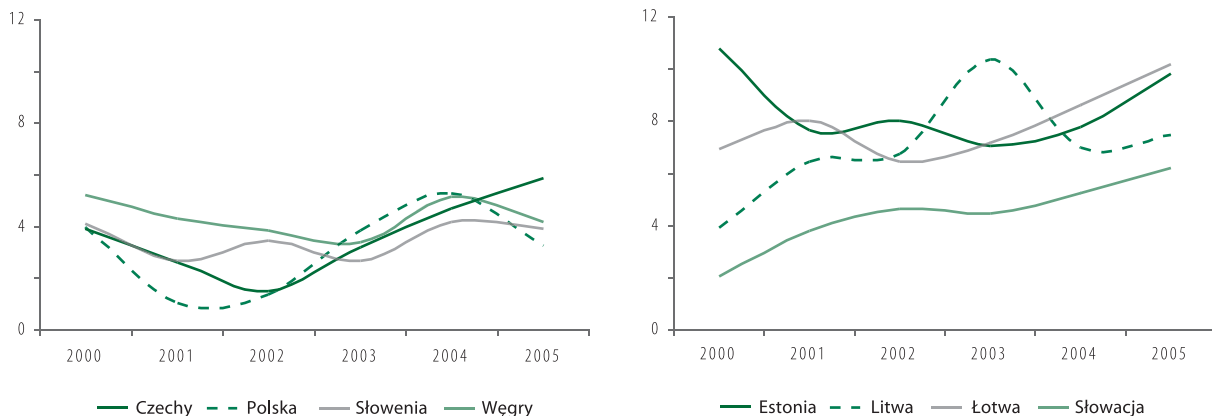
2.3 Okres po roku 2000

2.3.1 Produkt i zaburzenia zewnętrzne po roku 2000

Początek obecnej dekady tj. lata 2001-2002 przyniósł spowolnienie wzrostu gospodarki światowej, z perspektywy krajów NMS8 oznaczające przede wszystkim obniżenie dynamiki popytu zewnętrznego, który we wcześniejszych dwóch latach stanowił główną popytową składową wzrostu produktu. Choć był to proces powszechny, jego znaczenie szczególnie widoczne jest na przykładzie krajów mocno zintegrowanych z UE pod kątem wymiany handlowej, takich jak Węgry, Słowenia i Czechy, które nie zostały znacząco dotknięte przez wcześniejszy kryzys rosyjski, a których ponad 80 procent eksportu kierowane było do krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Podobnie zauważalny wpływ spowolnienie w UE wywarło na gospodarkę Łotwy, a zwłaszcza Estonii, wówczas kraju o najwyższej relacji eksportu do produktu wśród krajów NMS8 (por. tabela I.10). W tym samym czasie nasileniu uległy procesy konwergencji wewnątrz NMS8, wynikające z szybszego tempa wzrostu krajów relatywnie uboższych, tzn. krajów bałtyckich i Słowacji, natomiast Polska – plasująca się wówczas pod kątem produktu per capita między państwami bałtyckimi a Słowacją – zaczęła negatywnie wyróżniać się tempem wzrostu na tle NMS8. O ile jednak w Estonii i na Łotwie przyspieszenie wzrostu dość prędko przełożyło się na wyższe zatrudnienie (wskaźnik zatrudnienia w roku 2002 wzrósł w porównaniu do roku 2000 odpowiednio o 1,6 i 3,0 pkt. proc.) oraz spadek bezrobocia (analogicznie 2,5 i 1,5 pkt. proc.), to na Litwie i Słowacji inercja na rynku pracy była większa. Można sądzić, że firmy w tych dwóch krajach w początkowym okresie wykorzystywały przede wszystkim rezerwy wzrostu produktywności przy dotychczasowym poziomie zatrudnienia, w efekcie czego popyt na pracę w gospodarce wzrastał stosunkowo powoli.⁴⁵ Ostatecznie, silniejszemu niż w innych krajach osłabieniu koniunktury w Polsce towarzyszyło postępujące pogorszenie sytuacji na rynku pracy, obrazowane spadkiem wskaźnika zatrudnienia o 3,5 pkt. proc. i wzrostem stopy bezrobocia o niemal 4 pkt. proc. w latach 2000-2002.

Wykres I.34.

Dynamika PKB w krajach grupy NMS8 w latach 2001–2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Należy w tym miejscu zauważyć, że Polska, choć była z krajami UE15 związana handlowo podobnie jak pozostałe państwa regionu (do UE15 w roku 2000 trafiało 81 procent eksportu Polski przy średniej w NMS8 równej 80 procent), to jako gospodarka o wyraźnie większym rynku krajowym była mniej narażona na negatywne skutki spowolnienia gospodarczego w Unii, niż kraje mniejsze. W istocie, w roku 2000 eksport stanowił zaledwie 27 procent PKB Polski, przy średnim poziomie 63 procent w pozostałych krajach regionu. Mimo to, dekonjunktura lat 2001-2002 była w wypadku Polski znacznie głębsza (por. wykres I.34), tak, że spośród gospodarek dotkniętych kryzysami lat 1997-1999, jedynie w Polsce nie wystąpiło choćby przejściowe przyspieszenie dynamiki rozwoju po wygaśnięciu ich bezpośrednich skutków. Natomiast w pozostałych państwach wychodzących z wcześniejszych kryzysów, tzn. w wypadku Czech, Słowacji i krajów bałtyckich, tendencja do stopniowej akceleracji wzrostu została w latach 2000-2001 zahamowana. W Czechach i Estonii przełożyło się to na spadek dynamiki rozwoju, natomiast w pozostałych z wymienionych państw – na przejściowe jej ustabilizowanie, po czym wzrost przyspieszył po roku 2003. Ożywienie to można wiązać z wyraźną poprawą koniunktury w gospodarce światowej – produkt krajów UE15 rósł w latach 2003-2005⁴⁶ realnie średnio o 2,5 procent rocznie wobec 1,3 procent w okresie 2001-2002, a Stanów Zjednoczonych – o 5,3 procent średniorocznie wobec 1,4 procent.

Podobnie jak w wypadku kryzysu rosyjskiego, spowolnienie lat 2001-2002 propagowało się przede wszystkim przez kanał międzynarodowej wymiany handlowej. Słaba koniunktura światowa w 2001 roku spowodowała absolutny spadek eksportu krajów regionu, jednak w przypadku kilku z nich import uległ tak wyraźnemu ograniczeniu, że eksport netto wniósł zauważalny pozytywny wkład do wzrostu produktu. Dotyczyło to Polski, Węgier i Słowenii. W obliczu niższego popytu zewnętrznego, podstawowe znaczenie dla zwięk-

⁴⁵ Należy zauważyć, że na Litwie bezrobocie w tym okresie spadło, jednak za cenę obniżenia aktywności zawodowej, a nie z powodu istotnego wzrostu zatrudnienia.

⁴⁶ Przy czym ten względnie niski wzrost UE15 związany był z przedłużającym się spowolnieniem gospodarczym w Niemczech, Francji i Włoszech.

szania PKB rozważanych krajów w latach 2001-2002 miało jednak spożycie krajowe i mimo, że tempo wzrostu generalnie było w tych latach niższe niż w roku 2000, to kontrybucja obu głównych składowych popytu krajowego, czyli konsumpcji i inwestycji, była większa. Zjawisko to można postrzegać jako pochodną wcześniejszego zwiększenia się dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, który można wyjaśnić dwojako: jako konsekwencję poprawy na rynkach pracy, rysującej się w miarę absorpcji negatywnych skutków kryzysu rosyjskiego, przede wszystkim w przypadku krajów bałtyckich, zaś w takich krajach jak Czechy, Węgry, gdzie sytuacja na rynku pracy do roku 2002 specjalnie nie poprawiała się – wzrost konsumpcji można wiązać częściowo ze zwiększeniem konsumpcji publicznej (por. wykres I.28).

Z drugiej strony, w Polsce i Słowenii wystąpiło zjawisko przeciwne – wkład konsumpcji i akumulacji kapitału do zmian produktu obniżył się po roku 2000, przy czym tylko w Polsce kontrybucja ze strony inwestycji stała się wyraźnie negatywna⁴⁷ (por. wykres I.35). W efekcie, dalszemu obniżeniu uległ popyt na pracę, wzrosło bezrobocie i spadło zatrudnienie. Podobnie kształtowała się sytuacja w Czechach, gdzie obniżenie akumulacji kapitału szło w parze ze spowolnieniem wzrostu (opartego niemal w całości na dynamice konsumpcji) i stagnacją na rynku pracy. Z kolei w Słowenii, w której łączny spadek udziału inwestycji w produkcie był w tym okresie względnie mniejszy niż w Polsce (por. tabela I.12), kontynuowana była nieznacznie rosnąca tendencja aktywności zawodowej i zatrudnienia, a popyt konsumpcyjny utrzymał się na wysokim poziomie.

Wydaje się zatem, że czynnikiem stojącym za odmienną ewolucją rynków pracy krajów regionu w tym okresie, czyli względnie szybką absorpcją skutków kryzysu rosyjskiego w krajach bałtyckich, zaś stagnacją w Polsce, Słowacji i Cechach, były nie tyle różnice w dynamice produktu, lecz raczej w intensywności akumulacji kapitału, prowadzącej do wzrostu produktywności pracy i popytu na nią. Na rzecz takiego przypuszczenia świadczy obserwacja, że czynnikiem odróżniającym Słowację od krajów bałtyckich było znacznie niższe w latach 2001-2002 znaczenie inwestycji dla wzrostu (por. wykres I.35), w pewnym zakresie również Litwa ustępowała pod tym kątem Estonii i Łotwie (por. tabela I.12).

Tabela I.10.

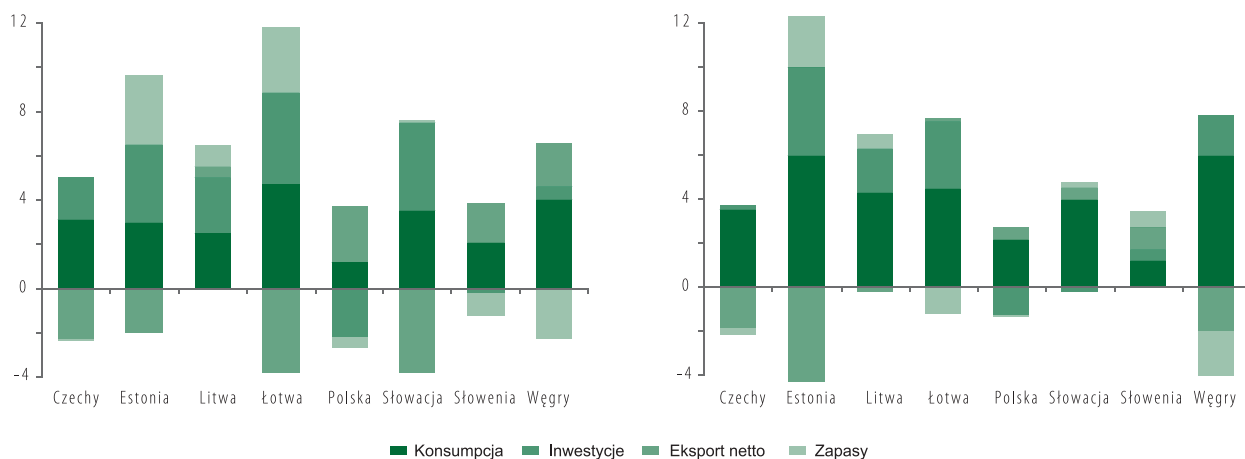
Udział eksportu w PKB krajów NMS8 w latach 2000-2005 (w procentach).

	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Słowacja	Słowenia	Węgry
2000	64,5	88,4	44,6	41,6	27,1	70,8	55,6	74,0
2001	66,5	84,0	49,9	41,6	27,1	73,4	57,2	72,8
2002	61,5	74,3	52,8	40,9	28,7	71,7	57,1	64,1
2003	62,2	74,3	51,3	42,1	33,4	77,7	55,8	62,7
2004	71,2	78,4	52,3	44,1	37,6	76,8	60,2	65,7
2005	72,8	84,2	58,4	47,2	37,0	78,7	64,8	67,7

Źródło: Ministerstwo Gospodarki 2006.

Wykres I.35.

Kontrybucja popytu finalnego do wzrostu PKB w NMS8 w latach 2001 (lewy panel) i 2002 (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i Economic Survey of Europe.

⁴⁷ W efekcie udział inwestycji w PKB Polski, który między rokiem 1993 a 1999 wzrósł z 16 do 25 procent, w kolejnych dwóch latach obniżył się o 4 punkty procentowe.

Tabela I.11.

Udział eksportu do UE15, Niemiec i Rosji krajów NMS8 w latach 2000-2005 (w proc. eksportu ogółem)

	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Słowacja	Słowenia	Węgry
Unia Europejska								
2000	85	81	72	81	81	89	71	81
2001	86	73	71	77	80	89	70	81
2002	85	72	68	77	80	88	67	82
2003	87	73	61	79	81	85	67	81
2004	86	80	67	74	79	85	68	80
2005	84	78	66	76	77	86	68	77
W tym Niemcy								
2000	41	8	14	17	35	27	27	37
2001	38	6	13	16	34	27	26	36
2002	37	8	10	15	32	26	25	35
2003	37	8	10	15	32	37	23	34
2004	36	8	10	12	30	35	18	31
2005	33	6	9	10	28	26	20	30
Rosja								
2000	1	7	7	4	3	1	2	2
2001	1	9	11	6	3	1	3	2
2002	1	10	12	6	3	1	3	1
2003	1	11	10	5	3	1	3	2
2004	1	6	9	6	4	1	2	2
2005	2	6	10	8	4	2	4	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IMF.

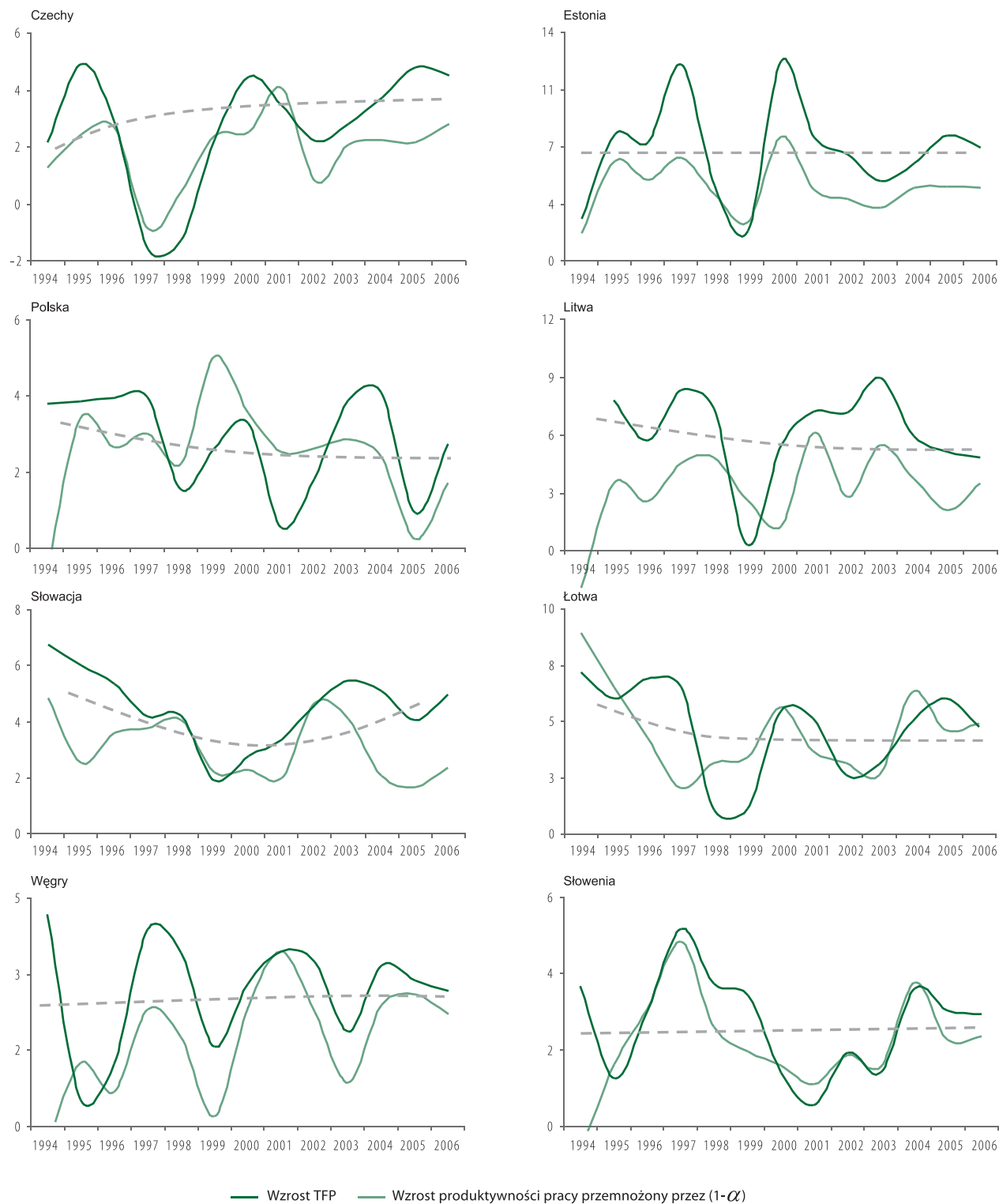
Czynniki zewnętrzne, jak zmiana koniunktury na rynkach światowych, siłą rzeczy dość równomiernie oddziaływały na wszystkie kraje regionu, choć wymienione powyżej przesłanki wskazują na nieco mniejszą, niż w przypadku małych krajów sąsiednich, wrażliwość gospodarki polskiej na spadek popytu zagranicznego. Przyczyn, dla których okres 2001-2002 szczególnie wyróżnia Polskę nie tylko pod kątem zmian na rynku pracy (por. wykres I.11 i I.12), ale też w świetle ewolucji aktywności gospodarczej, szukać należy raczej w procesach wewnętrznych. Jednym z potencjalnych wyjaśnień mógłby być łącznie restrykcyjny *policy-mix* polityki fiskalnej i monetarnej zmniejszający z jednej strony konsumpcję z drugiej zaś inwestycje zagregowane. Jak jednak argumentujemy w dalszej części rozdziału, wyjaśnienie to jest mało prawdopodobne przede wszystkim ze względu na przeciwny kierunek działania obu polityk w roku 2001, a w dalszej kolejności na czas potrzebny na reakcję inwestycji na przejściowy wzrost realnych stóp procentowych w tym okresie. Bukowski et al. (2005) stawiają więc hipotezę, że pierwotnych źródeł tego spowolnienia należy przede wszystkim upatrywać w negatywnym szoku technologicznym prowadzącym do przejściowego spadku produktywności kapitału, w wyniku którego doszło do załamania inwestycji (por. tabela I.12), ograniczenia tempa wzrostu wynagrodzeń oraz dalszej redukcji zatrudnienia, a w konsekwencji także spadku popytu konsumpcyjnego

Wsparcia dla tej tezy dostarcza analiza całkowitej produktywności czynników produkcji (TFP). W roku 2001 jedynie w Polsce, Czechach i Słowenii dynamika TFP spadła znacznie poniżej swojego średniookresowego trendu i tylko w tych krajach doszło do wyraźnego spowolnienia wzrostu gospodarczego (por. wykres I.36). Jednocześnie, tylko w Polsce wiązało się to z dalszym spadkiem inwestycji i popytu na pracę oraz wzrostem bezrobocia i tym samym załamaniem koniunktury było wyraźnie głębsze niż w Czechach czy w Słowenii. Zwraca uwagę, że wśród wszystkich państw NMS8 znaczące obniżenie się dynamiki TFP w Polsce w roku 2001 jest, obok Łotwy w roku 1999, jedynym epizodem spadku dynamiki TFP, któremu nie towarzyszył spadek dynamiki produktywności pracy w porównywalnej skali. Stało się tak dlatego, że równocześnie szybko obniżała się także produktywność kapitału, której ujemną dynamikę można było obserwować już dwa lata wcześniej (por. wykres I.37). Wydaje się więc, że główną przyczyną spowolnienia inwestycyjnego była ob-

niżająca się od pewnego okresu rentowność dokonywanych inwestycji, a nie niekorzystny *policy-mix* (por. podrozdział poświęcony polityce monetarnej). Obniżająca się od roku 1998 produktywność kapitału pozwala także sądzić, że zakres niezbędnej restrukturyzacji polskich firm był w tym okresie szerszy niż na Słowenii, a co za tym idzie na większą skalę zmienić musiała się struktura zatrudnienia i produkcji. Kryzys rosyjski rozpoczął więc drugą falę restrukturyzacji, której efekty zaczęły być widoczne na poziomie zagregowanym dopiero w roku 2003, kiedy PKB oraz zwrot z kapitału zaczęły wyraźnie wzrastać.

Wykres I.36.

Zmiany produktywności pracy i TFP w krajach NMS8 1994-2006

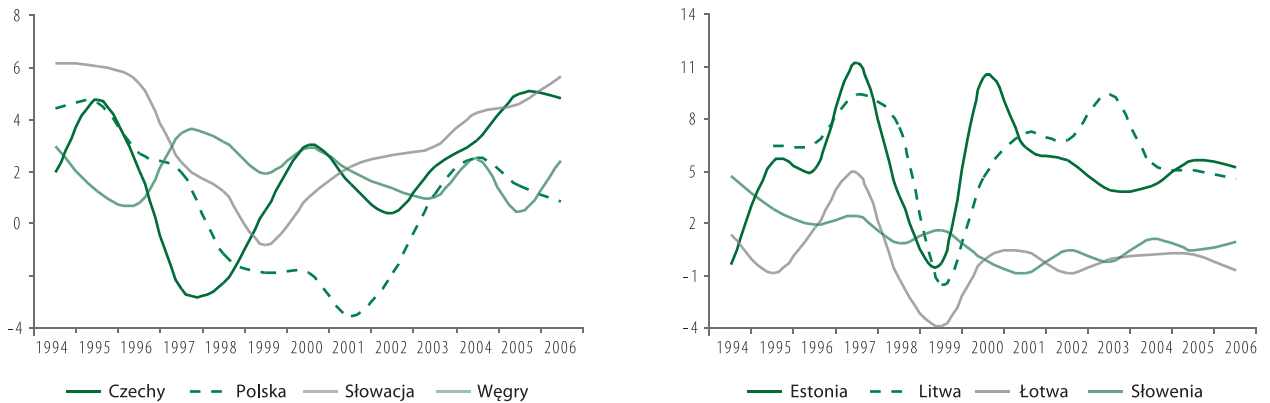


UWAGA: Linia przerywana oznacza trend wzrostu TFP. α – jest udziałem kapitału w produkcji

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC. Dane za rok 2006 są danymi wstępnymi

Wykres I.37.

Dynamika produktywności kapitału w krajach NMS8 w latach 1994-2006



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC. Dane za rok 2006 są danymi wstępnymi

Rok 2003, który dla polskiej gospodarki był początkiem przyspieszenia zainicjowanego od strony popytowej dynamicznym wzrostem eksportu, w przekroju krajów NMS8 przyniósł większe niż we wcześniejszych latach zróżnicowanie tempa wzrostu – o ile gospodarki Czech, Polski, Łotwy i zwłaszcza Litwy znacznie przyspieszyły, to w pozostałych krajach wzrost był podobny jak w latach 2001-2002 lub wręcz uległ niewielkiemu osłabieniu. Spowolnienie to było jednak jedynie relatywne i krótkotrwałe, gdyż np. wzrost Estonii w roku 2003, obniżając się o 1 punkt procentowy wobec roku 2002, był nadal bardzo wysoki sięgając 7 procent. Także spadek tempa wzrostu produktu Słowenii, czy Węgier do ok. 3 pkt. proc był niewielki. W rezultacie skutki dla rynków pracy tych krajów były bardzo małe – jedynie w Słowenii zatrudnienie nieznacznie i przejściowo obniżyło się przy marginalnym wzroście bezrobocia (por. wykres I.11 i I.12). W krajach bałtyckich kontynuowana była tendencja wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia, natomiast na Słowacji i Węgrzech rok 2003 przyniósł pierwszy od roku 2000 wzrost wskaźnika zatrudnienia (rzędu 1 pkt. proc.).

Tabela I.12.

Inwestycje ogółem oraz bezpośrednio inwestycje zagraniczne w NMS8 w latach 2000-2005 (w proc. PKB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inwestycje ogółem						
Czechy	28,0	28,0	27,5	26,7	26,2	24,9
Estonia	26,0	26,7	29,8	29,3	31,5	31,1
Litwa	18,8	20,1	20,3	21,2	22,3	22,4
Łotwa	24,2	24,9	23,8	24,4	27,5	29,8
Polska	23,7	20,7	18,7	18,3	18,1	18,2
Słowacja	25,7	28,5	27,3	25,0	24,1	26,8
Słowenia	25,6	24,1	22,6	23,3	24,5	24,4
Węgry	22,9	22,9	22,9	21,9	22,4	22,7
Bezpośrednio inwestycje zagraniczne						
Czechy	8,9	9,1	11,3	2,3	4,6	8,9
Estonia	7,0	8,7	4,0	9,7	8,3	21,2
Litwa	3,3	3,7	5,1	1,0	3,4	4,0
Łotwa	5,3	1,6	2,7	2,7	4,6	4,6
Polska	5,5	3,0	2,1	2,2	4,9	3,1
Słowacja	10,5	7,0	15,5	2,2	2,0	4,4
Słowenia	b.d.	1,4	4,0	3,8	2,1	1,7
Węgry	3,4	7,4	4,5	2,5	4,4	6,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Szybki wzrost produktywności w krajach bałtyckich i optymistyczne oczekiwania co do ich perspektyw rozwojowych, szczególnie po pomyślnym zakończeniu negocjacji odnośnie akcesji do UE, sprawiły, że potencjał inwestycyjny tych krajów przekraczał możliwości sfinansowania inwestycji oszczędnościami krajowymi, zwłaszcza wobec znacznych aspiracji konsumpcyjnych gospodarstw domowych. Wobec malejących potrzeb pożyczkowych rządu, napływ kapitału zagranicznego kierowany był zatem na bezpośrednie inwestycje zagraniczne i tym samym umożliwiał utrzymanie ich wysokiej stopy ogółem. Jednocześnie jednak ceną za szybki wzrost inwestycji, poziomu produktu przypadającego na jednego mieszkańca i konsumpcji w krajach bałtyckich był wzrost nierównowagi międzynarodowej w postaci znacznych deficytów w bilansie rachunku obrotów bieżących, który na Litwie, Łotwie i Estonii stopniowo rósł, by osiągnąć wielkości znacznie większe niż w pozostałych krajach regionu (por. tabela I.13). Ten fenomen, typowy dla szybko rozwijających się małych gospodarek otwartych, miał jednak w przypadku krajów bałtyckich cechę specyficzną – o ile na początku dekady głównym źródłem finansowania zagranicznego było FDI, to w późniejszym okresie (od roku 2003/4) rolę tę przejęły zagraniczne pożyczki sektora bankowego. Wynikało to z tego, że znaczna część inwestycji zagranicznych lokowana była w sektorze pośrednictwa finansowego i ekspansja kredytu inwestycyjnego oraz konsumpcyjnego w krajach bałtyckich pokrywana była przez banki zagraniczne pożyczkami od ich instytucji macierzystych.⁴⁸ Choć sprzyjało to także powstaniu ujemnej kontrybucji do wzrostu ze strony eksportu netto (por. wykres I.38 i I.39), to jednak sprawiało, że wysokie defycyty na rachunku obrotów bieżących w mniejszym stopniu, niż to bywa z reguły w takich sytuacjach, wywołane były nierównowagą w handlu zagranicznym. Ponadto, nawet w obliczu ujemnych kontrybucji eksportu netto do wzrostu krajów bałtyckich należy uznać, że ich rozwój w znacznej mierze oparty był na wymianie międzynarodowej – w okresie 2000-2005 skumulowany wzrost eksportu (wyrażonego w Euro) był na Litwie największy spośród państw NMS8, a w Estonii i Łotwie zbliżony do średniej w tej grupie. Równocześnie, za wyjątkiem Łotwy, w krajach bałtyckich nastąpiło wyraźne przesunięcie struktury eksportu na rzecz dóbr zaawansowanych technologicznie. Powyższe czynniki umożliwiały szybki wzrost produktu, konsumpcji i akumulację kapitału, pociągające za sobą wysoką dynamikę importu, co tłumaczy ujemny wkład handlu zagranicznego do wzrostu w poszczególnych latach, przy równocześnie rosnącej konkurencyjności tych gospodarek.

Tabela I.13.**Saldo na rachunku obrotów bieżących (jako procent PKB) krajów NMS8 w latach 2000-2005**

	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Słowacja	Słowenia	Węgry
2000	-4,9	-5,4	-5,9	-4,7	-5,8	-3,4	-2,8	-8,5
2001	-5,4	-5,7	-4,7	-7,5	-2,8	-7,4	0,2	-6,1
2002	-5,6	-10,2	-5,1	-6,7	-2,5	-8,4	1,5	-7,0
2003	-6,3	-12,1	-6,9	-8,1	-2,1	-0,9	-0,3	-8,7
2004	-6,0	-12,7	-7,7	-12,9	-4,1	-3,4	-2,1	-8,6
2005	-2,1	-10,5	-6,9	-12,6	-1,6	-4,9	-0,8	-7,3

Źródło: Ministerstwo Gospodarki 2006

W pozostałych krajach, w obliczu umiarkowanej dynamiki krajowego popytu konsumpcyjnego, różnice w ewolucji sytuacji gospodarczej wiązały się z różną kontrybucją ze strony eksportu netto. Jako że późniejsze globalne ożywienie gospodarcze rysowało się w roku 2003 dopiero w Stanach Zjednoczonych, a w krajach Unii Europejskiej dynamika produktu i popytu wewnętrznego pozostawała względnie niska, kluczowe znaczenie eksportu netto dla wzrostu w Polsce i na Słowacji (por. wykres I.39) wynikało ze zwiększenia udziału tych krajów w światowej wymianie handlowej, dzięki zdobyciu przez nie wówczas relatywnej przewagi konkurencyjnej na rynkach europejskich. Dotyczyło to zwłaszcza Słowacji, gdzie wysokiej dynamice eksportu netto towarzyszyła aprecjacja realnego kursu walutowego.⁴⁹ Natomiast w Polsce poszukiwanie przez producentów zagranicznych rynków zbytu w następstwie idiosynkratycznego spowolnienia lat 2001-2002 i niskiego popytu wewnętrznego ułatwione było przez nominalną i realną deprecjację. Oparcie wzrostu niemal wyłącznie na eksporcie pozwoliło jedynie na zatrzymanie negatywnych trendów na rynku pracy, które w obu krajach zostały na dobre odwrócone dopiero w latach późniejszych.

Wzrost integracji z rynkami światowymi oraz wzrost konkurencyjności międzynarodowej miały decydujące znaczenie dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2001-2005. Tendencje do aprecjacji realnych kursów walutowych, w latach dziewięćdziesiątych zachodzące niezależnie od ewolucji kursów nominalnych (generalnie sterowanych wówczas przez władze monetarne) pod wpływem szybkiej konwergencji poziomów produktywności pracy względem UE15, znalazły kontynuację także po roku 2000. Jedynymi wyjątkami były Czechy, Polska i Łotwa w latach 2002-2004, przy czym w ich wypadku przejściowa deprecjacja realna była pochodną deprecjacji nominalnej, podczas gdy zachodzące procesy dezinflacyjne doprowadziły do znacznego zbliżenia dynamiki cen w tych krajach oraz UE15 (por. wykres I.43). Równocześnie z postępującą realną aprecjacją, kraje NMS8 (za wyjątkiem Słowenii i Łotwy) powszechnie zwiększyły swój udział w globalnym handlu międzynarodowym. Pomiędzy rokiem 2000 a 2005 największy relatywny wzrost odnotowały Polska i Słowacja, których udział w światowej wymianie handlowej zwiększył się o połowę. Równie ważne było jednak przesunięcie struktury dóbr eksportowanych na rzecz produktów o wyższym stopniu przetworzenia, kapitałochłonności i zaawansowaniu techno-

⁴⁸ Na podstawie studiów krajów bałtyckich przygotowywanych przez IMF.

⁴⁹ Do aprecjacji realnej przyczyniał się wzrost produktywności gospodarki słowackiej, który wiązać się z intensyfikacją napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych przyczyniał się także do aprecjacji nominalnej. Strumień FDI lokowanych na Słowacji wzrósł w tym okresie mimo globalnego wyraźnego spadku przepływów FDI (OECD, 2004). W tym miejscu należy jednak zauważyć także, że ewolucja FDI na Słowacji związana była z procesami prywatyzacyjnymi, w szczególności ograniczeniem skali prywatyzacji należy wytłumaczyć nagły spadek zagranicznych inwestycji bezpośrednich po roku 2002.

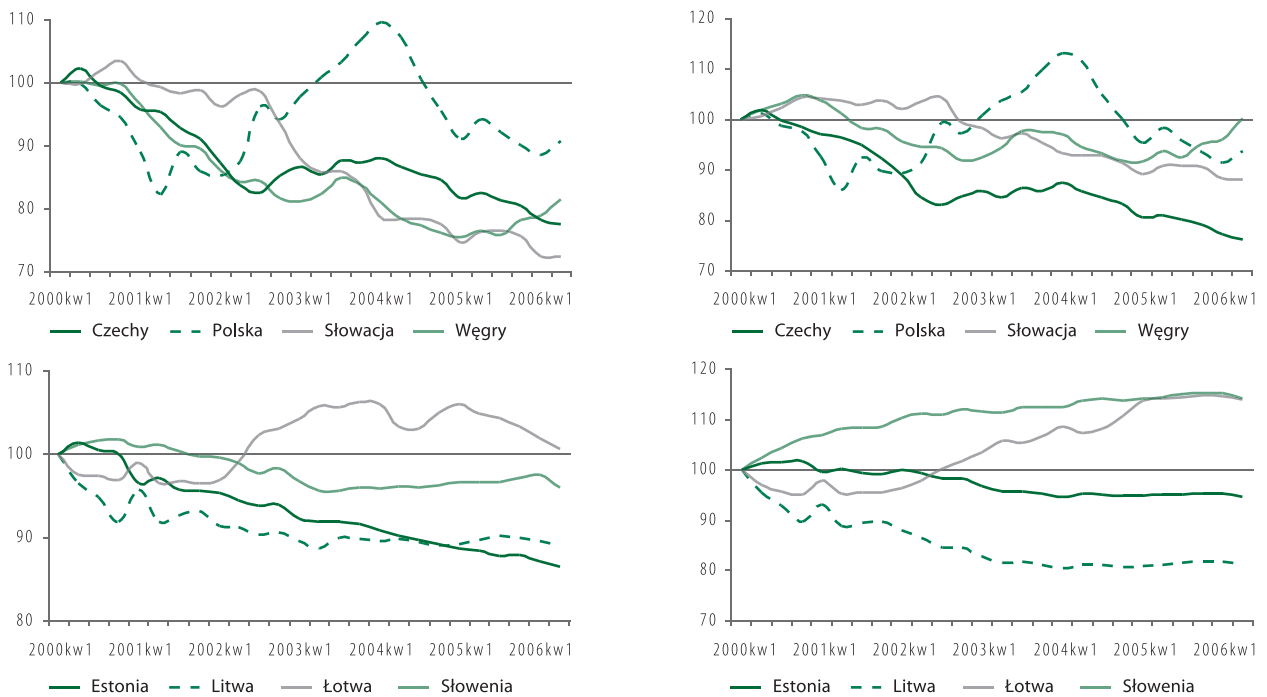
logicznym ich produkcji. Jak wskazują Fabrizio, Igan i Mody (2006), krajami o największym udziale dóbr o znacznym zaawansowaniu technologicznym w eksporcie ogółem były Węgry, Czechy i Słowacja, natomiast kraje bałtyckie, za wyjątkiem Estonii, w przeważającej części eksportowały dobra prostym procesie wytwarzania i wysokiej pracochłonności.⁵⁰

Jednakże największe przesunięcia pod tym kątem po roku 2000 nastąpiły w Polsce, Estonii i na Słowacji, co wskazuje, że spowolnienie gospodarcze lat 2001-2002 pociągnęło zwłaszcza w tych gospodarkach konieczność nie tylko znalezienia nowych rynków zbytu i zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych dóbr, ale też znaczącej zmiany struktury produkcji, wiążąc się w tych gospodarkach z wystąpieniem szoku realokacyjnego. Wynikające z tego przejściowe niedopasowanie struktury popytu i podaży na rynku pracy mogło być w Estonii zasymilowane szybciej dzięki wysokiej stopie inwestycji (w tym zagranicznych), który to czynnik nie wystąpił w Polsce i na Słowacji. Jak sugerują wykresy I.36 i I.37, przesłanką ku spowolnieniu inwestycyjnemu było przejściowe obniżenie rentowności podejmowanych inwestycji, rysujące się od czasu pierwszego negatywnego szoku, który dotknął kraje regionu w roku 1998 i wyraźnie zintensyfikowane od roku 2000. Obserwacja, że gospodarka polska wyszła z recesji dzięki dynamicznemu wzrostowi eksportu, który zarówno w odniesieniu do jego kierunków, jak i struktury dóbr wyraźnie różnił się od wcześniejszej pozycji Polski w światowym systemie wymiany, jest przesłanką na rzecz wystąpienia w Polsce właśnie tzw. szoku realokacyjnego (por. Davis, Haltiwanger, 1996). Oczywiście w pozostałych krajach regionu także mógł zaistnieć taki impuls, jednak wszystkie one są znacznie mniejszymi gospodarkami, co ułatwia absorpcję takiego zaburzenia. W szczególności, w kraju o tak małej populacji jak Estonia, zmiana struktury produkcji, a następnie w reakcji na to – podaży pracy, mogła dokonać się znacznie łatwiej i szybciej niż w przeszło trzykrotnie większej Słowacji, a nieporównywalnie szybciej niż w Polsce. Powyższy czynnik przyczynił się do tego, że negatywne konsekwencje na rynku pracy spowolnienia gospodarczego lat 2000-2002 w Polsce i Słowacji propagowały się znacznie dłużej niż w małych krajach bałtyckich.

Oczekiwania rynkowe co do utrzymania względnie szybkiego i stabilnego wzrostu gospodarczego w regionie sprzyjały z jednej strony wzmacnianiu się kursów nominalnych. Nieco odmiennie niż w okresie 1996-1999 przebiegały jednak relatywne dynamiki kursu realnego i produktywności pracy – produktywność wzrastała szybciej niż następowało umacnianie się realnego kursu w krajach bałtyckich, Polsce i Słowenii,⁵¹ na Węgrzech zmiany te były na przestrzeni lat 2000-2006 niemalże identyczne, natomiast w Czechach i Słowacji aprecjacja realna przewyższyła wzrost produktywności pracy. Ponadto, po roku 2000 produktywność pracy rosła generalnie szybciej niż przeciętne wynagrodzenia, szczególnie wyraźnie w krajach bałtyckich i w Polsce. Wyjątkami pod tym względem były Słowacja, gdzie dynamiki obu zmiennych były zbliżone i Czechy, gdzie wzrost wynagrodzeń realnych przewyższał poprawę produktywności, co mogło być objawem pewnej sztywności płac realnych, przyczyniając się do stagnacji zatrudnienia w latach 2000-2004 (por. wykres I.21).

Wykres I.38.

Efektyny realny (lewy panel) i nominalny (prawy panel) kurs walutowy krajów NMS8 w latach 2000–2006 (1. kw. 2000=100)



Uwagi: Kurs realny deflowany CPI.

Kurs efektywny jest średnią ważoną kursów względem 34 głównych partnerów handlowych każdego kraju.

Wzrost indeksu oznacza deprecjację, a spadek aprecjację kursu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

⁵⁰ Główną kategorię eksportu Łotwy nadal stanowi drewno i korek.

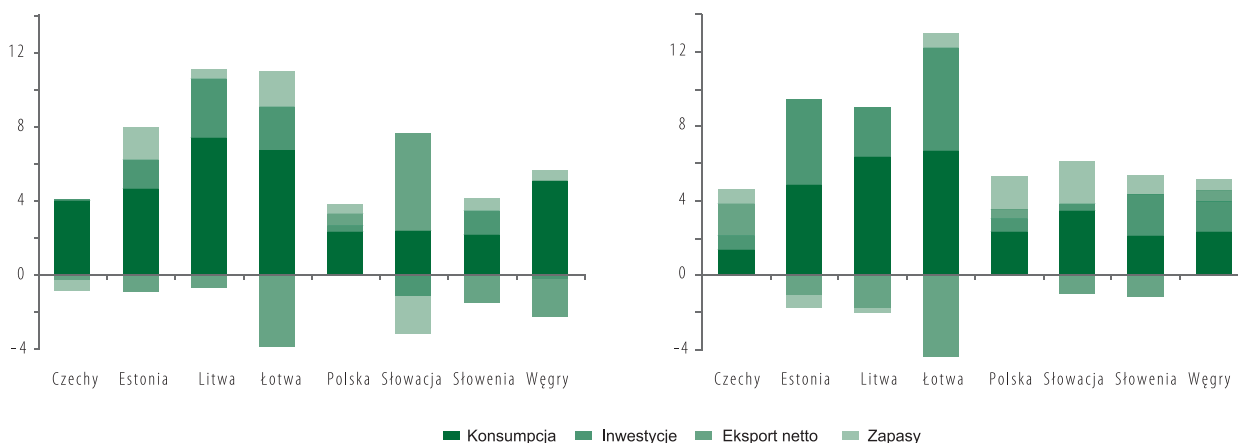
⁵¹ Największe zróżnicowanie dynamiki tych dwóch wskaźników wystąpiło na Łotwie, gdzie w następstwie przejściowej deprecjacji realnej kurs realny na początku roku 2006 był praktycznie identyczny jak na początku roku 2001, natomiast produktywność pracy wzrosła w tym okresie o 36 procent.

Wśród krajów NMS8 w okresie 2000-2006 można zaobserwować ujemną korelację (rzędu $-2/3$) między relatywną dynamiką wynagrodzeń realnych i produktywności pracy a relatywną dynamiką kursu realnego i produktywności – w im większym stopniu wzrost produktywności absorbowany był przez wzrost wynagrodzeń realnych, tym wyższa była relatywna aprecjacja w porównaniu do podnoszenia produktywności. Wymienność ta wskazuje, iż podstawowym kanałem aprecjacji realnej w krajach NMS8 była zmiana cen względnych dóbr niewymiennych, zachodząca w następstwie wzrostu produktywności w sektorze wytwarzającym dobra podlegające wymianie międzynarodowej i przekładającym się na wzrost wynagrodzeń realnych w gospodarce ogółem a w efekcie na względny wzrost cen dóbr niewymiennych, a więc aprecjacje realną. Generalnie więc można powiedzieć, że na przestrzeni całego analizowanego okresu wzrastała międzynarodowa konkurencyjność gospodarek środkowoeuropejskich oraz atrakcyjność inwestycyjna mierzona relacją dynamiki wynagrodzeń, produktywności i realnego kursu walutowego. O rosnącej konkurencyjności międzynarodowej krajów regionu świadczy też fakt, iż istotnym czynnikiem wyjaśniającym wzrost ich udziału w globalnym wolumenie handlu była zmiana struktury eksportowanych dóbr na rzecz dóbr o wyższym zaawansowaniu technologicznym produkcji i wynikający z niej znaczny spadek względnych cen korygowanych jakością dóbr eksportowych (Fabrizio, Igan i Mody, 2006).

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego stało się powszechne w całym regionie na przełomie lat 2003/2004. Równocześnie, o ile w roku 2003 jedynie kraje bałtyckie i Słowenia cechowały się istotnie dodatnim wkładem inwestycji do wzrostu produktu,⁵² to w latach następnych było to już powszechną prawidłowością gospodarek NMS8. Poprawa koniunktury po części wiązała się ze wzrostem popytu zewnętrznego. W ostatnim okresie za kraj, gdzie wzrost w największym stopniu wśród NMS8 oparty był na eksporcie można uznać Słowację – wolumen eksportu w ujęciu realnym wykazywał tam najwyższą dynamikę, a jego udział w produkcji wyraźnie wzrósł porównawszy od roku 2003 (por. tabela I.10). Podobnie rozwijały się po roku 2004 Czechy, gdzie eksport netto był główną składową wzrostu, którego tempo w roku 2005 było najwyższe od dekady (por. wykres I.18).

Wykres I.39.

Kontrybucja składowych popytu finalnego do wzrostu PKB w krajach NMS8 w latach 2003 (lewy panel) i 2004 (prawy panel)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i *Economic Survey of Europe*.

Rosnąca dynamika produktu utrzymana została w roku 2005 w krajach bałtyckich, Czechach i Słowacji, natomiast w Polsce, Słowenii, Węgrzech tempo wzrostu okazało się być niższe niż rok wcześniej. Charakter tego spowolnienia obrazuje przykład Polski, gdzie spadek dynamiki PKB o dwa punkty procentowe wobec roku poprzedniego wynikał praktycznie w całości z analogicznego obniżenia się dynamiki konsumpcji prywatnej, która silnie przyspieszyła w roku akcesyjnym, przy stabilnym wzroście inwestycji i konsumpcji publicznej. Można sądzić, że nieco wolniejsze tempo wzrostu w roku 2005 było przede wszystkim „technicznym” spowolnieniem poniżej cyklicznej ścieżki wytyczającej zmiany koniunktury gospodarczej, wynikającym z przesunięcia na rok 2004 planowanych wydatków konsumpcyjnych i inwestycyjnych. Niemniej jednak, nawet w obliczu tej przejściowej korekty, ugruntowanie wzrostu przełożyło się na wyraźną poprawę na rynkach pracy krajów regionu. W krajach bałtyckich i Słowacji liczba pracujących i wskaźnik zatrudnienia wzrosły kolejny rok z rzędu, Słowenia cechowała się już od roku 2004 wzrostem zarówno wskaźnika aktywności, jak i zatrudnienia przy spadającym bezrobociu, jednak na uwagę zasługuje przede wszystkim intensyfikacja pozytywnych zmian na polskim rynku pracy, oraz pierwszy od roku 2002 wzrost liczby pracujących w gospodarce czechskiej. Ten jednoznaczny obraz cyklicznego ożywienia na rynku pracy zaburza jedynie stabilna liczba pracujących i wzrost stopy bezrobocia na Węgrzech, gdzie jednak równocześnie wzrosła aktywność zawodowa, co należy wiązać raczej ze zmianami instytucjonalnymi, niż w sferze makroekonomicznej.

⁵² Warto zauważyć, że za wyjątkiem Estonii, w krajach tych od roku 2001 wzrastał także udział inwestycji publicznych w produkcie, mimo malejącego udziału w PKB wydatków publicznych ogółem (por. wykres I.25 i I.30), przyczyniając się do akumulacji kapitału ogółem.

W tym kontekście na uwagę zasługuje to, że w krajach bałtyckich wzrost gospodarczy – znacznie szybszy niż w pozostałych państwach regionu – oparty był konsekwentnie o popyt wewnętrzny (konsumpcyjny i inwestycyjny), przy rosnącym deficycie na rachunku obrotów bieżących (por. tabela I.13), finansowanym przez bardzo duży napływ inwestycji bezpośrednich. Dotyczyło to szczególnie Estonii, cechującej się najwyższym udziałem FDI w produkcji oraz najwyższą stopą akumulacji kapitału brutto spośród analizowanych krajów (por. tabela I.12). Podobnie jak i w przypadku Słowacji, na znaczną część eksportu krajów bałtyckich składały się transfery wewnątrz zintegrowanych łańcuchów kooperacji firm zagranicznych inwestujących w tych krajach. Z makroekonomicznego punktu widzenia zmniejszało to zadłużenie zagraniczne tych krajów i ograniczało presję na deprecjację kursu walutowego, w porównaniu do sytuacji, gdy tak znaczące deficyty rachunku obrotów bieżących wynikałyby z nadwyżki importu nad eksportem, jak choćby miało miejsce w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Analogiczne znaczenie miało specyficzne dla krajów bałtyckich finansowanie krajowej akcji kredytowej pożyczkami pozornie zaciąganych za granicą, a w rzeczywistości będących transferem wewnątrz instytucji finansowych.

Innymi słowy kraje bałtyckie, dzięki zdolności do przyciągnięcia dużych inwestycji zagranicznych i jednoznacznie proeksportowej, czy wręcz reeksportowej,⁵³ orientacji przemysłu⁵⁴ były w stanie w krótkim czasie po kryzysie rosyjskim osiągnąć duże wzrosty wartości dodanej przekładające się także na szybką poprawę sytuacji na rynku pracy, wzrost wynagrodzeń i konsumpcji prywatnej, a jednocześnie nie narazić się na negatywne konsekwencje nierównowagi na rachunku obrotów bieżących. Prowadziły one także wyraźnie najlepszą wśród rozpatrywanej grupy państw politykę makroekonomiczną – fiskalną i monetarną.

2.3.2 Polityka fiskalna po roku 2000

Po roku 2000 wzmocnieniu uległ, rysujący się już wcześniej, kontrast między prowadzeniem polityki fiskalnej trzech grup krajów – Czech i Węgier z jednej strony, Polski i Słowenii z drugiej oraz krajach bałtyckich i Słowacją z trzeciej. Pierwsza grupa państw charakteryzowała się wyraźnie wyższą, a także stabilną bądź wręcz rosnącą skalą redystrybucji produktu dokonywanej za pośrednictwem sektora finansów publicznych, przy przeciętnie wyższym poziomie deficytu. Druga prowadziła zmienną politykę fiskalną z epizodami redukcji i wzrostu deficytów przy generalnie stabilnym i dość wysokim udziale wydatków i dochodów publicznych w produkcji. Natomiast w krajach bałtyckich i Słowacji od początku obecnej dekady następował spadek rozmiarów rządu mierzonego w kategoriach udziału sektora finansów publicznych w PKB. Druga ważna różnica polegała na tym, że w pierwszej i drugiej grupie krajów epizody konsolidacji warunkowane były raczej wzrostem dochodów, czyli de facto zwiększeniem opodatkowania, natomiast w trzeciej generalną prawidłowością był jednoczesny spadek dochodów i wydatków publicznych prowadzący jednoznacznie do konsekwentnej redukcji deficytów w średnim okresie (por. wykres I.25-I.27). Ponieważ w tej pierwszej i drugiej grupie krajów polityka fiskalna odgrywała bardziej aktywną rolę, jej opisowi a także wskazaniu różnic między tymi czterema krajami o „dużych” rozmiarach państwa, poświęcone zostanie więcej miejsca.

Rozluźnienie polityki fiskalnej w pierwszej grupie pod koniec lat dziewięćdziesiątych, początkowo nieznaczne, i wynikające z przyczyn cyklicznych, przekształciło się z czasem w trwały wzrost wydatków publicznych oraz deficytu w jego składniku strukturalnym. Szczególnie wyraźnie miało to miejsce w przypadku Węgier i Czech, gdzie począwszy od roku 2001 można mówić o ekspansywnej polityce fiskalnej, obejmującej wszystkie główne kategorie wydatków – wzrastały zarówno konsumpcja i inwestycje publiczne, jak i wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym oraz transfery społeczne. W obu przypadkach dynamika wydatków wykraczała poza skalę, którą można przypisać działaniom automatycznych stabilizatorów, przekładając się tym samym na dodatni impuls popytowy. Świadczy o tym także to, że wzrost wydatków poprzedzał spowolnienie gospodarki światowej z roku 2001, a zintensyfikowany został w obu krajach w roku wyborczym, jakim był rok 2002 – innymi słowy zmiany polityki fiskalnej miały w tych krajach nie tyle charakter antycykliczny, co przede wszystkim dyskrecjonalnie ekspansywny – niezależny od bieżącego stanu koniunktury.

Postępująco do roku 2005 poluznienie dyscypliny budżetowej, przerwane jednorazową poprawą bilansu finansów publicznych w roku 2004, w obu krajach wiązało się ze znacznie wyższymi poziomami deficytu całkowitego i pierwotnego niż w pozostałych krajach regionu (por. wykres I.24 i I.27). O ile jednak w Czechach oznaczało to intensyfikację tendencji obserwowanych już w końcu ubiegłej dekady, świadcząc o strukturalnym charakterze deficytu, o tyle gwałtowne pogorszenie bilansu finansów publicznych Węgier począwszy od roku 2002, kiedy zarówno deficyt całkowity, jak i pierwotny zwiększyły się o 4 punkty procentowe PKB, pozwala uznać, że ten właśnie kraj prowadził w okresie 2000–2006 najbardziej ekspansywną politykę fiskalną w grupie NMS8. Pierwotny impuls wydatkowy w roku 2002 oparty był na wzroście konsumpcji i inwestycji publicznych, po czym w kolejnych latach nastąpił szybki wzrost transferów społecznych (nie przeznaczanych jednak na dezaktywizacyjną politykę skierowaną do osób starszych jak miało to miejsce w latach poprzednich (por. ramka I.1.), mimo tego, że dynamika produktu była na Węgrzech względnie korzystna (por. wykres I.34). Wzrostowi wydatków towarzyszył na Węgrzech spadek dochodów budżetowych, prowadząc tym samym do rosnącego długu publicznego, który w roku 2005 osiągnął 57,7 procent PKB.

⁵³ Szczególnie prawdopodobne wydaje się to w przypadku Litwy, w której spośród dziesięciu głównych kategorii dóbr składających się na wymianę i międzynarodową, większą niż dwa punkty procentowe różnicę udziału w całkowitym eksporcie i imporcie wykazują jedynie tekstylia (raczej eksportowane) oraz maszyny i sprzęt elektroniczny (raczej importowane). Przykładowo samochody i środki transportu, druga pod względem udziału kategoria eksportu Litwy stanowi praktycznie identyczną część importu i eksportu tego kraju.

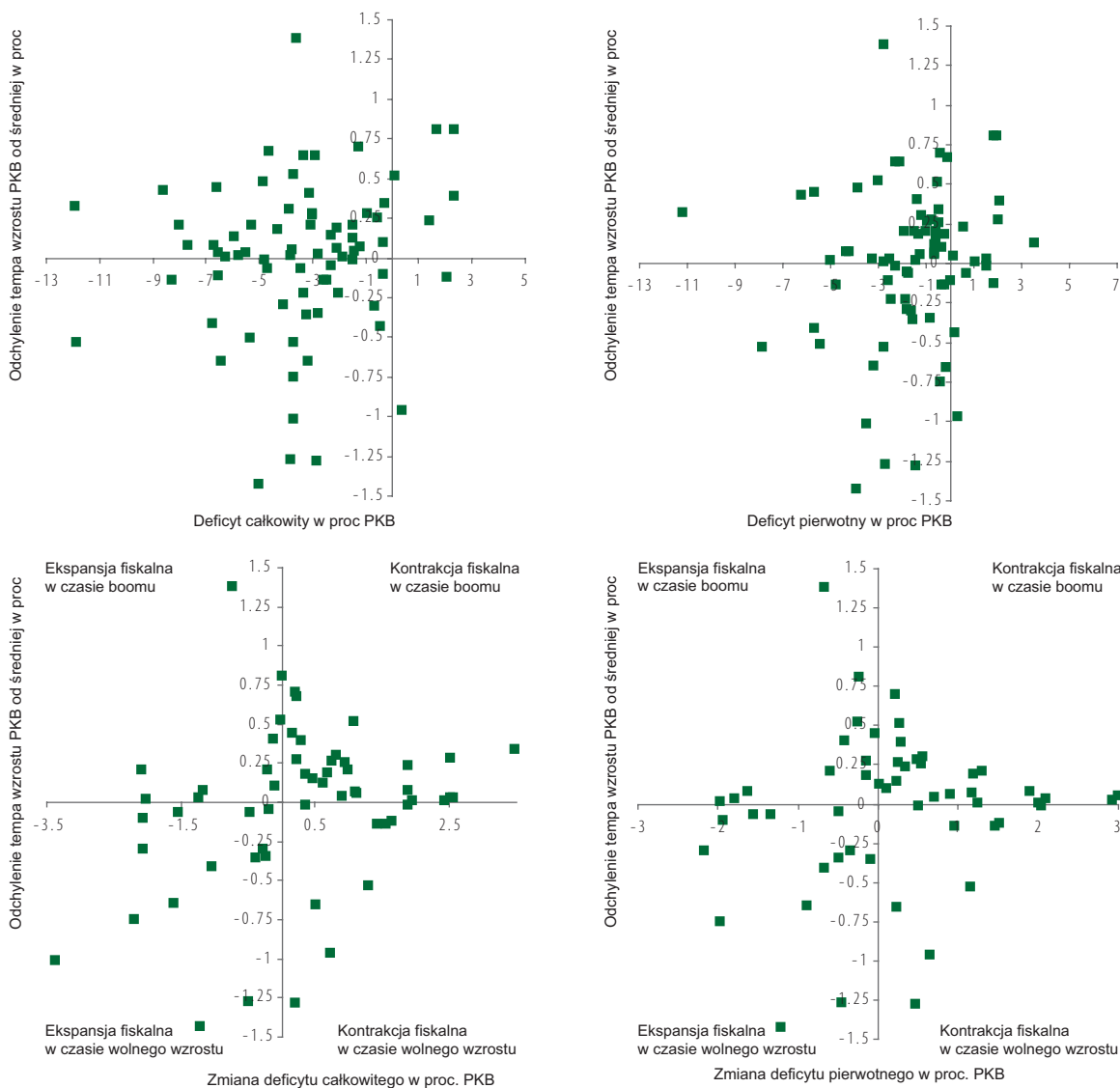
⁵⁴ Udział Estonii w globalnym eksporcie w roku 2004 wyniósł 2,5 procenta i był wyższy niż udział Polski, równy 1,3 proc. i identyczny jak udział Litwy (dane UN Comtrade).

Warto podkreślić, że Czechy, które oparły swoją ekspansję fiskalną przede wszystkim na wzroście konsumpcji i inwestycji publicznych a jedynie w niewielkim stopniu na przejściowym wzroście transferów, w odróżnieniu od Węgier nie poniosły kosztu ekspansji w postaci spadku podaży pracy. Stało się tak mimo tego, że wzrost produktu w Czechach w roku 2002 (tj. w pierwszym roku ekspansji fiskalnej) był niższy od średniej wieloletniej wynosząc zaledwie 1,5 proc, podczas gdy na Węgrzech nie odbiegał istotnie od przeciętnego w całym analizowanym okresie sięgając niemal 4 proc. Obserwacja ta pozostaje w zgodzie z tezą mówiącą, że kompozycja impulsów fiskalnych ma duże znaczenie dla ich oddziaływania na gospodarkę i rynek pracy, przy czym impulsy oparte o wzrost transferów powodują spadek podaży pracy i zatrudnienia, podczas gdy impulsy wynikające ze wzrostu inwestycji publicznych i konsumpcji, jeśli są finansowane wzrostem deficytu lub opodatkowania, będą raczej neutralne dla poziomu produktu w równowadze (por. Bukowski et al. 2006a).

W Polsce, ze względu na mniejszy udział w produkcie konsumpcji i inwestycji publicznych, oraz przede wszystkim ich niższą dynamikę,⁵⁵ w latach 2001-2002 wzrost udziału wydatków publicznych w PKB był słabszy, przez co i deficyt pozostał mniejszy niż w Czechach i na Węgrzech. Niemniej jednak, po restrykcyjnej polityce fiskalnej na przełomie dekad, gdy wystąpiła nadwyżka pierwotna, w roku 2001 deficyt pierwotny oraz całkowity znowu wzrosły aż o 2 punkty procentowe PKB. Brak reformy finansów publicznych w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych sprawiło, że środki podjęte w latach 1998-2000 okazały się niewystarczające, a w momencie załamania koniunktury w roku 2001 bilans finansów publicznych pogorszył się, głównie ze względu na niższe od oczekiwanych dochody oraz nieco wyższe wydatki społeczne.⁵⁶ Można zatem przypuszczać, że wzrost deficytu w roku 2001 miał przede wszystkim charakter cykliczny.

Wykres I.40.

Odchylenie PKB od trendu a deficyt pierwotny i całkowity sektora finansów publicznych w krajach NMS8 w latach 1996-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

⁵⁵ Jedynie w roku 2001 inwestycje publiczne jako procent produktu Polski wyraźnie wzrosły, co stanowiło jednak powrót publicznych wydatków inwestycyjnych do przeciętnej wielkości po ograniczeniu deficytu w roku 2000 właśnie kosztem inwestycji publicznych.

⁵⁶ W latach 2000-2001 nastąpiło też pewnego rodzaju „techniczne” przesunięcie deficytu w czasie spowodowane niedoszacowaniem wskaźnika inflacji w roku 2000 i tym samym niższymi wydatkami na transfery społeczne waloryzowane o stopę inflacji. Spadek realnych wartości transferów spowodował konieczność ich rekompensującego podniesienia w roku kolejnym, przesuując tym samym część deficytu z roku 2000 na 2001.

Odmienny natomiast charakter wydaje się mieć kolejny epizod rosnącego deficytu, jaki miał miejsce w latach 2002-2003, gdy w Polsce rozpoczęło się ożywienie gospodarcze. Wzrost całkowitego i pierwotnego deficytu o 1,5 punktu procentowego PKB, który w dwóch trzecich przypisać można powiększeniu deficytu strukturalnego, był przede wszystkim wynikiem mniejszych dochodów podatkowych gdyż wszystkie główne kategorie wydatków w zasadzie nie wzrosły (por. wykres I.28-I.30). Świadczy to o zastosowaniu przez rząd w tym czasie polityki ekspansji fiskalnej opartej o obniżki podatków.⁵⁷ Ten epizod ekspansywnej polityki, zaburzył potencjalnie antycykliczny kształt polityki fiskalnej, która – jeśli prowadzona byłaby zgodnie z taką regułą – po okresie spowolnienia i akceleracji deficytu oraz długu publicznego w latach 2001-2002 – zmierzać powinna do poprawy bilansu w okresie prosperity. Niemniej jednak, w porównaniu do Węgier i Czech, politykę fiskalną w Polsce należy uznać za umiarkowaną ekspansywną ze względu na znacznie mniejsze przyrosty deficytu pierwotnego. Z dzisiejszej perspektywy trudno jest jednak precyzyjnie ocenić makroekonomiczne znaczenie obniżania deficytu w latach 2004 i 2005, ponieważ stały za tym odmienne czynniki – w roku 2004 obniżyły się wydatki publiczne (za sprawą redukcji transferów i konsumpcji publicznej), a w roku kolejnym przyczyną było (prawdopodobnie w całości cykliczne) zwiększenie dochodów podatkowych.⁵⁸ Wydaje się jednak, że polityka ta mogła w niewielkim stopniu przyczynić się do ożywienia na rynku pracy w tym zwłaszcza podnieść jej podaż. Spadły bowiem transfery społeczne, a wzrost dochodów wiązał się przede wszystkim ze wzrostem znaczenia podatków pośrednich o bardzo szerokiej bazie podatkowej – a co za tym idzie nie powinien on wywołać dużych zniekształceń w alokacji zasobów w gospodarce.

Z kolei w Słowenii, kraju o najwyższym poziomie dochodu per capita, ale zarazem o tempie wzrostu niższym od pozostałych krajów NMS8, od roku 2000 wysokość wydatków publicznych (wówczas najwyższa w tej grupie) obniżała się przy rosnących dochodach podatkowych, co w efekcie skutkowało spadkiem deficytu. Jako że tempo wzrostu zwiększało się, można powiedzieć, że kraj ten prowadził w owym okresie antycykliczną politykę fiskalną. Słowenia, która w wyróżnionej w tym miejscu grupie krajów regionu o „dużych” rozmiarach rządu, cechuje się najwyższym udziałem w produkcie dochodów finansów publicznych i wydatków społecznych (por. wykres I.25 i I.26) wyróżnia się w niej zarazem większą dyscypliną budżetową i generalnie neutralną polityką fiskalną.

Powyższa własność łączy Słowenię z krajami bałtyckimi i Słowacją, gdzie również polityka fiskalna nie miała charakteru ekspansywnego, lecz skala redystrybucji produktu dokonywana przez rządy tych państw jest znacznie niższa. Co więcej, od roku 2000 następował w nich spadek udziału wydatków i dochodów budżetowych w PKB, implikujący poprawę bilansu sektora finansów publicznych. W efekcie, kraje bałtyckie osiągnęły do roku 2004 zarówno najniższy w NMS8 zakres redystrybucji produktu za pomocą budżetu, jak i najlepsze bilansy budżetowe. Równocześnie nastąpiła tam pewna zmiana struktury wydatków, gdyż zmniejszenie się rozmiarów sektora rządowego w PKB polegało głównie na spadku konsumpcji publicznej, a w mniejszym stopniu transferów (za wyjątkiem Estonii gdzie udział wydatków społecznych w PKB był stabilny), a inwestycje publiczne wzrosły na początku dekady, by później także ulec ograniczeniu. Należy jednocześnie podkreślić, że transfery społeczne były w krajach bałtyckich już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych znacznie niższe niż w Czechach, Polsce na Węgrzech czy w Słowenii. Choć wzrosły one na przełomie dekad, to jednak w przeciwieństwie do Czech i Węgier – jedynie przejściowo. W rezultacie także zniekształcenia wywoływane przez ten segment sektora finansów publicznych na rynek pracy były istotnie mniejsze już w punkcie wyjścia.

Generalną tendencję do redukcji rozmiarów sektora publicznego i równoległej konsolidacji fiskalnej można było w latach 2001-2005 obserwować także na Słowacji, za wyjątkiem ekspansywnego impulsu lat 2001-2002 polegającego na obniżce podatków przy stałych wydatkach budżetowych, którym, jak można mniemać, rząd chciał wygładzić spadek popytu zagranicznego, który przełożył się wówczas na znacząco negatywny wkład eksportu netto do wzrostu PKB (por. wykres I.35). Jest to jedyny pozytywny impuls fiskalny obserwowany w tej grupie krajów po roku 2000. O ile zatem w latach dziewięćdziesiątych Słowacja była krajem o luźnej i niestabilnej w czasie polityce fiskalnej, to w obecnej dekadzie prowadziła ją w sposób przeczny i zmierzający do ograniczenia skali opodatkowania i wydatków rządowych. Podobnie jak w krajach bałtyckich, oznaczało to stopniowe domykanie bilansu finansów publicznych, w czym wydatnie pomagał szybki wzrost gospodarczy napędzany eksportem (Słowacja) lub konsumpcją prywatną i inwestycjami (kraje bałtyckie).

⁵⁷ W obecnej dekadzie, za wyjątkiem roku 2002, tempo wzrostu konsumpcji publicznej w Polsce było wyższe niż prywatnej. O ile w roku 2001 wskazuje to na zastosowanie automatycznych stabilizatorów w odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze, o tyle począwszy od roku 2003 świadczy o poluznieniu polityki fiskalnej.

⁵⁸ W pewnym zakresie związane także z przesunięciem wpływów z podatku VAT z roku 2004 na 2005, związane z dostosowaniem do legislacji unijnej.

Tabela I.14.
Impulsy fiskalne w krajach NMS8 w latach 2001-2005

Kraj	Okres	Impuls fiskalny	Sposób finansowania	Przypuszczalny wpływ na rynek pracy i produkt
Czechy	2001-2003	Wzrost konsumpcji i inwestycji publicznych	Wzrost podatków i deficytu	Neutralny dla rynku pracy, umiarkowanie dodatni dla poziomu produktu
Węgry	2001-2002	Wzrost konsumpcji i inwestycji publicznych oraz transferów	Wzrost podatków i deficytu	Negatywny dla aktywności zawodowej i zatrudnienia, neutralny dla produktu
Węgry	2003-2005	Wzrost transferów i inwestycji publicznych	Wzrost podatków i deficytu	Negatywny dla aktywności zawodowej i zatrudnienia, neutralny dla produktu
Polska	2001-2002	Wzrost transferów	Wzrost deficytu	Negatywny dla aktywności zawodowej i zatrudnienia
Polska	2002-2003	Spadek dochodów	Wzrost deficytu	Neutralny lub nieznacznie pozytywny dla podaży kapitału i pracy
Polska	2003-2005	Spadek transferów	Spadek deficytu	Pozytywny dla aktywności zawodowej i zatrudnienia
Słowenia	2001-2005	Spadek konsumpcji publicznej i transferów	Spadek deficytu	Pozytywny dla zatrudnienia i produktu
Litwa	2001-2005	Spadek konsumpcji publicznej i transferów, wzrost inwestycji	Spadek deficytu	Pozytywny dla zatrudnienia i produktu
Łotwa	2001-2005	Spadek transferów, wzrost inwestycji publicznych, przejściowy wzrost a potem spadek konsumpcji	Spadek deficytu	Pozytywny dla aktywności zawodowej, zatrudnienia i produktu
Estonia	2002-2005	Spadek konsumpcji publicznej, transferów i inwestycji	Wzrost nadwyżki budżetowej	Pozytywny dla aktywności zawodowej, zatrudnienia, neutralny lub pozytywny dla produktu
Słowacja	2001-2004	Spadek konsumpcji publicznej, transferów i inwestycji	Spadek deficytu	Pozytywny dla aktywności zawodowej, zatrudnienia, neutralny lub pozytywny dla produktu

Źródło: Opracowanie własne.

2.3.3 Polityka monetarna po roku 2000

Analiza polityki monetarnej prowadzonej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po roku 2000 odbywała się w specyficznym dla regionu kontekście czynników związanych z integracją europejską. Dlatego analizując politykę monetarną po roku 2000 niezbędne jest uwzględnienie długo i średniookresowych celów polityki makroekonomicznej (fiskalnej i monetarnej), implikowanych przez zbliżającą się akcesję do Unii Europejskiej oraz deklarację chęci przystąpienia do Unii Gospodarczo-Walutowej. Kraje pretendujące do wstąpienia do Unii Gospodarczo-Walutowej (dalej UGW) zobligowane są bowiem do spełnienia kryteriów wymienionych w Traktacie z Maastricht, z których trzy odnoszą się bezpośrednio do polityki pieniężnej, a mianowicie są to: **kryterium konwergencji stóp inflacji**, **konwergencji stóp procentowych** oraz **kryterium stabilnego kursu walutowego** (por. Ramka I.8).

Na tym tle rysuje się podział krajów na dwie grupy pod względem reżymu kursu walutowego. Do **pierwszej grupy** należą kraje bałtyckie, wykorzystujące system izby walutowej lub sztywny kurs walutowy. Ich celem było utrzymanie powyższych reżymów do czasu przyjęcia wspólnej waluty w ramach UGW. Należy podkreślić, że w przypadku tych krajów nie można mówić o ekspansywnej bądź restrykcyjnej polityce w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż usztywnienie kursu implikuje egzogeniczność podaży pieniądza, inflacji i stóp procentowych. Ponieważ kraje te równocześnie prowadziły przezorną politykę fiskalną, można uznać, że otoczenie monetarne tych gospodarek było dalece niezależne od działań rządu, a związane z polityką monetarną w strefie euro. **Druga grupa**, stosunko-

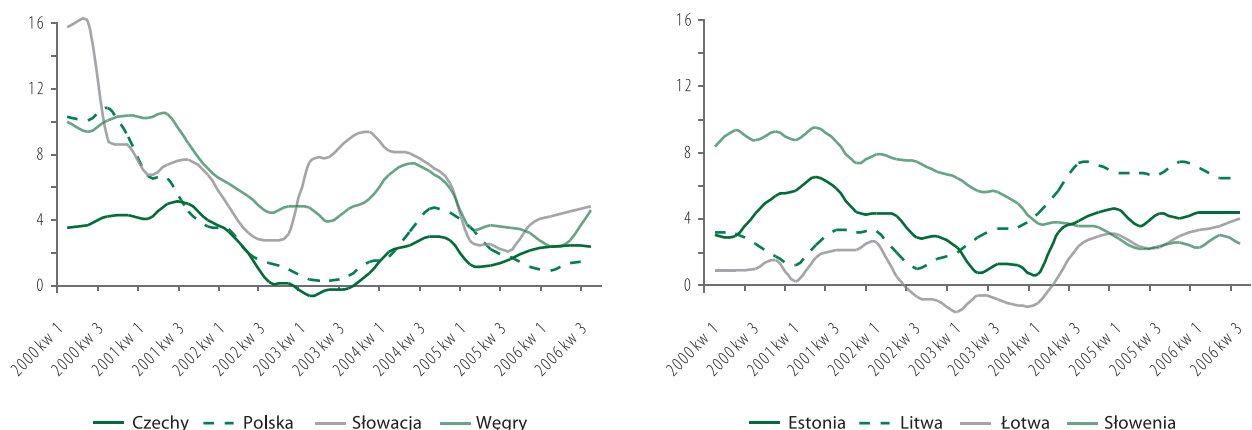
wo zróżnicowana pod kątem poziomu i dynamiki produktu, a także prowadzonej polityki fiskalnej, obejmuje pozostałe kraje, o kursie walutowym płynnym. Władze monetarne tych krajów podejmowały działania zmierzające do wprowadzenia większej elastyczności w reżymach kursowych w okresie przedakcesyjnym, tak by dostosowania związane z późniejszym przyjęciem mechanizmu kursu ERM II zachodziły stopniowo. Szczególna jest tutaj pozycja Słowenii, która od uzyskania niepodległości wykorzystywała (w praktyce istotnie) kierowany kurs płynny, by w połowie roku 2004 wstąpić do ERM II i z początkiem roku 2007 zastąpić tolara przez euro. W związku z tym, podejmując analizę restrykcyjności polityki monetarnej **skupiamy się na krajach o kursie płynnym.**

Analogicznie jak w przypadku zmian aktywności gospodarczej i PKB – silnie związanych w latach 2000-2005 z przebiegiem globalnej koniunktury, tak ewolucja zmiennych nominalnych w krajach NMS8 była powiązana ze zmianami dynamiki cen na rynkach światowych. Podstawowe znaczenie dla tempa zmian cen w krajach regionu miały więc korekty cen dóbr podlegających wymianie międzynarodowej. Na uwagę zasługują dwa okresy jednorodnego dla wszystkich krajów regionu wzrostu dynamiki indeksów CPI (por. wykres I.41). Pierwszy, przypadający na lata 2000-2001, związany był przede wszystkim ze znacznym wzrostem cen paliw, w następstwie którego zwiększyły się ceny względne między paliwami a innymi kategoriami dóbr, prowadząc do podniesienia dynamiki indeksu cen przeciętnych. Drugi epizod powszechnego przyspieszenia wzrostu cen towarzyszył akcesji unijnej w roku 2004, zatem był specyficzny dla krajów NMS8 i objął wszystkie z nich za wyjątkiem Słowenii.

W roku 2000 zachodzące wcześniej powszechnie procesy dezinfłacyjne zostały zatrzymane lub wręcz odwrócone (por. wykres I.41), jednak oba stojące za tym czynniki okazały się przejściowe – od roku 2001 w gospodarce światowej, więc również w krajach regionu, wystąpiła dekonunktura, a dynamika cen paliw skorygowana została w dół. W rezultacie, spowolnieniu gospodarczemu, wywołanemu spadkiem popytu globalnego towarzyszyło zmniejszenie tempa wzrostu cen, w ślad za którym stopniowo obniżane były nominalne stopy procentowe. Sprawiało to, że, jak wskazuje wykres I.42, generalną prawidłowością okresu 2000-2001 było stabilne kształtowanie się realnych oczekiwanych rynkowych stóp procentowych.

Wykres I.41.

Stopa inflacji w krajach NMS8 w latach 2000-2006



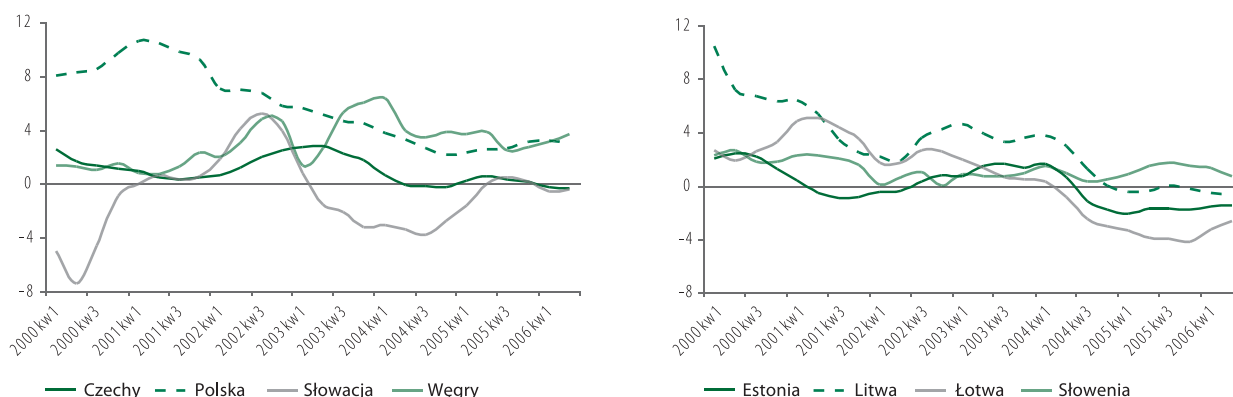
Uwagi: Inflacja mierzona za pomocą HCPI zgodnie z metodologią Eurostat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na tym tle wyróżniała się Polska, gdzie stopy te zwiększały się dłużej, gdyż do połowy roku 2001. W efekcie, zacieśnienie polityki monetarnej w roku 1999, motywowane głównie tym, że zrealizowana inflacja niemal dwukrotnie przewyższyła wielkość założoną przez NBP i wprowadzone w życie w roku ciągle wysokiego wzrostu PKB, utrzymało się na tyle długo, by światowe spowolnienie gospodarcze oraz wewnętrzne spowolnienie tempa wzrostu produktywności dotknęło Polskę wraz z wyraźnie wyższymi niż w innych krajach regionu realnymi stopami procentowymi. Można więc powiedzieć, że w tym okresie polityka Narodowego Banku Polskiego była wyraźnie restrykcyjna, różniąc się znacznie od w dużej mierze neutralnego nastawienia banków centralnych pozostałych państw regionu. Wydaje się zatem, że o po raz pierwszy od początku transformacji polityka monetarna – ze względu na ostrożne i spóźnione obniżki stóp procentowych – przyczynić się mogła do wzmocnienia negatywnego impulsu, jaki na przełomie lat 2000 i 2001 dotknął Polskę.

Wykres I.42.

Realne oczekiwane rynkowe krótkookresowe stopy procentowe ex ante w krajach NMS8 w latach 2000-2005



Uwagi: Przyjęto oczekiwania adaptacyjne – oczekiwane w rocznym horyzoncie tempo zmian cen równe jest średniej inflacji rok do roku zaobserwowanej w dwóch ostatnich kwartałach poprzedzających moment formowania predykcji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Ramka I.8. Kryteria konwergencji związane z wejściem do strefy euro

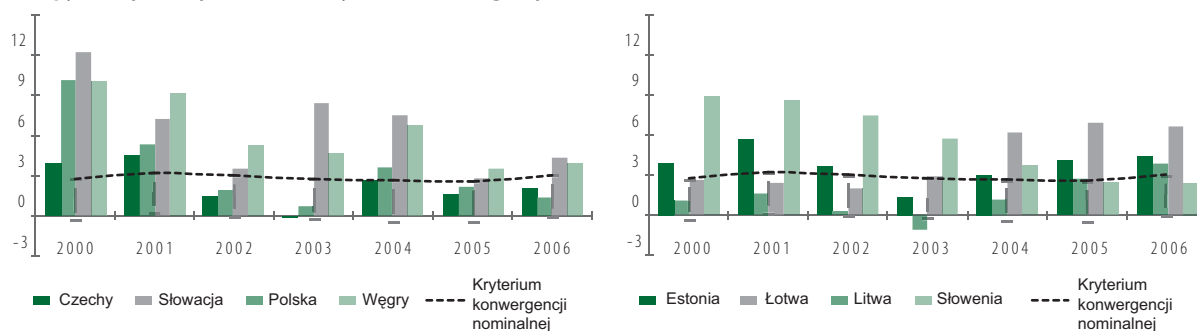
Kraje członkowskie Unii Europejskiej aspirujące do wstąpienia do UGW i przyjęcia wspólnej waluty, zobligowane są najpierw do przystąpienia do Europejskiego Systemu Monetarne, tzw. mechanizmu ERM II. Kraje te powinny zatem przed akcesją do strefy euro spełniać kryteria monetarne z Maastricht:

- roczny wskaźnik wzrostu cen nie może być wyższy o więcej niż 1,5 punktu procentowego od średniej stopy inflacji w trzech krajach UE o najlepszych pod tym względem wskaźnikach;
- wysokość średniej nominalnej długookresowej stopy procentowej nie może przekroczyć o więcej niż 2 punkty procentowe średniej nominalnej długookresowej stopy procentowej w trzech krajach UE o najniższym rocznym wskaźniku inflacji,
- państwo członkowskie w ramach ERM II przez co najmniej dwa lata musi zachować tzw. normalny przedział wahań kursów walut, który wynosi obecnie ± 15 procent. W tym okresie waluta tego państwa nie może być dewaluowana w stosunku do innych walut krajów UE.

Czwarte kryterium dotyczy sytuacji finansów publicznych – deficyt budżetowy nie może przekraczać 3 procent PKB, a dług publiczny 60 procent PKB.

Wykres I.43.

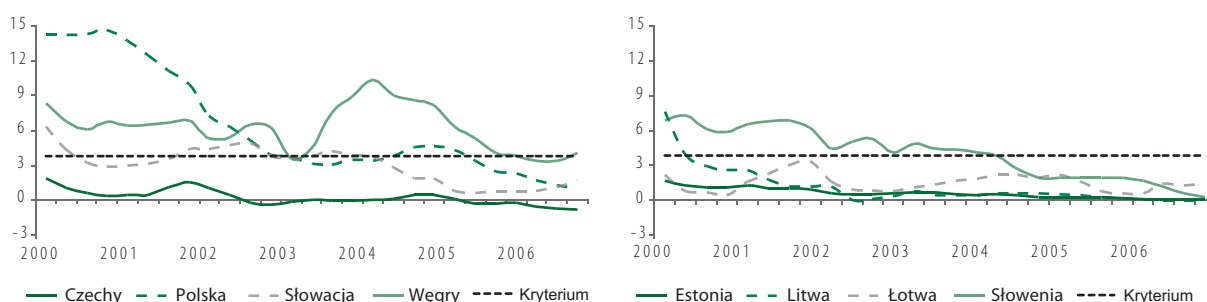
Stopy inflacji w krajach NMS8 a kryterium konwergencji w latach 2000-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.44.

Różnice między nominalną krótkookresową stopą procentową w krajach NMS8 a strefą euro w latach 2000-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wraz ze stopniową poprawą koniunktury począwszy od roku 2003, nastąpiło przesunięcie w priorytetach polityki makroekonomicznej na utrzymanie równowagi i zapobieganiu przegrzaniu gospodarek. Prowadzenie polityki monetarnej w oparciu o strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, w obliczu historycznego trendu dezinflacji, pozwalało jednak władzom monetarnym na bardziej skuteczne oddziaływanie na oczekiwania inflacyjne podmiotów gospodarczych niż w latach 90tych, co umożliwiło stopniowe obniżanie stóp podstawowych w ujęciu nominalnym, przy jednocześnie spadających realnych oczekiwanych stopach rynkowych i stabilnej dynamice cen (por. wykres I.41 i I.43). Polityka monetarna krajów regionu była więc od roku 2003 *de facto* neutralna, skupiając się na stopniowej konwergencji inflacji i nominalnych stóp procentowych do pasm wyznaczanych przez wymogi traktatu z Maastricht.

Realizację celów inflacyjnych ułatwiała też utrzymująca się aprecjacja kursów walutowych, wynikająca z aprecjacji realnej wywołanej wzrostem produktywności (por. wykres I.38). W krajach o stałym kursie bądź izbach walutowych, tendencje aprecjacyjne absorbowane były natomiast przez dynamikę cen krajowych. Powyższy aspekt odegrał rolę w polityce monetarnej Węgier i Słowacji, gdzie władze monetarne starały się nie dopuścić do „nadmiernej” aprecjacji nominalnej, zarówno poprzez redukcję stóp, jak i bezpośrednie interwencje na rynku. W obu krajach na sferę nominalną wpłynęły wtedy pewne czynniki specyficzne, przy czym Słowacja nie wyróżniała się z powyżej zarysowanej tendencji do polityki neutralnej, natomiast motywy kursowe⁵⁹ w polityce Węgier zdominowały jej prowadzenie na dłuższy czas, zaciemniając interakcje ze zmianami aktywności gospodarczej.

Z kolei ugruntowanie wzrostu gospodarczego po roku 2004 i obniżająca się premia za ryzyko inwestowania ułatwiała realizację celu w zakresie stóp procentowych, a aprecjacja nominalna – od 2004 roku ponownie powszechna w grupie NMS8 – utrzymanie niskiej dynamiki cen. Z drugiej strony, związany z akcesją do UE szok popytowy doprowadził do przejściowego wzrostu dynamiki cen w roku 2004 (por. wykres I.41). Władze monetarne krajów regionu odmiennie zinterpretowały znaczenie tego epizodu dla kształtowania się oczekiwań inflacyjnych. W szczególności, w Czechach i Polsce ryzyko trwałego podniesienia oczekiwań uznano za na tyle istotne, że nastąpiło nieznaczne zacieśnienie polityki monetarnej. Antycypowany przez sektor prywatny przejściowy charakter owego zaostrzenia sprawił że nie miało ono znaczenia dla gospodarki realnej. W pozostałych krajach polityka pozostała neutralna, a jednorazowy impuls cenowy z roku 2004 został zaabsorbowany przez szybko rosnącą produktywność pracy.

Powyższe rozważania pozwalają sądzić, że w okresie 2000-2005 polityka monetarna wyraźnie skoncentrowana była na kontynuacji tendencji dezinflacyjnych, co w otoczeniu płynnych kursów walutowych i aprecjacji realnej wywołującej spadek cen dóbr importowanych, było możliwe do zrealizowania dzięki generalnie neutralnemu nastawieniu i skutecznemu wpływowi na oczekiwania inflacyjne podmiotów gospodarczych. Jednocześnie potencjalnie trafniej formowane oczekiwania inflacyjne sprawiły, że antycypowane działania polityki bardzo słabo przejawiały się w sferze realnej.

Można więc postawić tezę, że jedynym epizodem wyróżniającym się na tle ogólnych tendencji, była restrykcyjna polityka monetarna w Polsce na przełomie lat 2000-2001. Wyraźne spowolnienie wzrostu gospodarki polskiej w tym czasie pociągało za sobą dwa czynniki dezinflacyjne, powodujące nagły spadek inflacji i w ślad za nim, choć stosunkowo ostrożnie, także podstawowych stóp banku centralnego. Restrykcyjne nastawienie polityki pieniężnej przyczyniło się zapewne do pogłębienia skali spowolnienia inwestycyjnego, ale w żadnym wypadku nie stało u jego podstaw – te związane były z ograniczeniem popytu zagranicznego, spadkiem produktywności kapitału i wystąpiły wyraźnie wcześniej.

⁵⁹ Węgry w 2003 doświadczyły trzykrotnego ataku spekulacyjnego na swoją walutę, przy czym przedmiotem ataku była zarówno górna jak i dolna granica dopuszczalnych wahań. Atak ten doprowadził do poluznienia w polityce monetarnej pierwszej, a zacieśnienia w drugiej połowie 2003 roku. W roku kolejnym skutki kryzysu były nadal odczuwalne, przy czym stopniowo łagodzona politykę monetarną.

Podsumowanie

Ostatnie kilkanaście lat było okresem szybkiego niwelowania dystansu dzielącego gospodarki postkomunistycznym państw Europy Środkowej i Wschodniej od krajów zachodnioeuropejskich. Początkowy szok transformacji tzn. przystosowywanie do wymagań wolnego rynku wielkości i struktury produkcji determinowanej wcześniej przez reguły gospodarki centralnie planowanej, w roku 1994 dobiegał końca nawet w najgłębiej dotkniętych nim republikach bałtyckich. Od tego czasu we wszystkich krajach regionu systematycznie rósł produkt przypadający na jednego mieszkańca, tak, że w momencie przystępowania do Unii Europejskiej w maju 2004 były one znacznie bogatsze niż dziesięć lat wcześniej.

Kluczowe znaczenie dla niwelowania początkowego handicapu rozwojowego miał dużo **szybszy wzrost produktywności pracy w krajach NMS8 niż UE15**. Dziedzictwem poprzedniego systemu gospodarczego były bowiem zarazem bardzo wysokie zaangażowanie zasobu siły roboczej w proces produkcji, jak i niska efektywność wykorzystywania istniejących zasobów. **Konwergencji wobec UE15** towarzyszyła także **konwergencja wewnętrzna w grupie NMS8**, tzn. kraje względnie biedniejsze na początku okresu rozwijały się szybciej niż kraje względnie bogatsze. Wyjątkiem była Polska, której przeciętne tempo wzrostu odbiegało *in minus* od wartości gwarantującej nie tracić dystansu wobec pozostałych państw regionu.

Obok długookresowych procesów konwergencji każdy z krajów NMS8 doświadczył w latach 1994-2006 **epizodów przejściowego pogorszenia koniunktury gospodarczej w następstwie wystąpienia dużych agregatowych zaburzeń**, z których część była wspólna dla wielu państw w regionie, część zaś miała charakter idiosynkratyczny. Sekwencja wspólnych negatywnych szoków wpływających na dynamikę wzrostu i rynku pracy była w ostatnich 10-ciu latach generalnie podobna, przy czym najważniejszy szok popytowy, widoczny niemal w całym regionie z wyjątkiem Czech, Słowenii i Węgier, miał miejsce w połowie roku 1998 i był bezpośrednio związany z tzw. **kryzysem rosyjskim**.

Shok ten miał podstawowe znaczenie dla sytuacji na rynkach pracy Europy Środkowej, wywołując w większości z nich – bezpośrednio lub w rezultacie wystąpienia efektów rozlewania propagujących się przez wymianę międzynarodową – **gwałtowny spadek poziomu produktu i popytu na pracę**. Pozostałymi szokami wspólnymi były: znaczny wzrost cen paliw w roku 2001, światowe spowolnienie koniunktury w latach 2001-2002 i jej ożywienie po roku 2003 oraz szok popytowy związany z przystąpieniem omawianej grupy państw do UE w maju 2004. Bezpośrednie znaczenie tych zaburzeń dla kształtowania się dynamiki wzrostu gospodarczego, a zwłaszcza przemian na rynku pracy, było znacznie mniejsze niż kryzysu rosyjskiego, choć każdy z nich wywoływał wyraźnie widoczne modyfikacje przebiegu koniunktury.

Obok zaburzeń dotyczących całego regionu, w **niektórych krajach doszło do wystąpienia szoków idiosynkratycznych** (właściwych tylko tym krajom), w znacznym stopniu **modyfikujących relatywną sytuację na ich rynkach pracy względem pozostałych NMS8**. W Polsce takim wydarzeniem o znacznej sile oddziaływania na gospodarkę i rynek pracy było spowolnienie wzrostu w połowie 2000 r., wywołane prawdopodobnie wewnętrznym negatywnym szokiem technologicznym w postaci rozłożonej na lata 1999-2002 spadającej produktywności kapitału oraz obniżenia się dynamiki TFP wyraźnie poniżej trendu. Z kolei w Czechach duże znaczenie miał kryzys finansowy z roku 1997, który spowolnił wzrost tego kraju na ok. 2 lata, negatywnie oddziałując także na bezrobocie i zatrudnienie.

Na szybkość absorpcji szoków na rynku pracy pewien **wpływ miała prowadzona w poszczególnych krajach polityka fiskalna** – w tych państwach, które (jak przez cały analizowany okres Polska lub Węgry do roku 1999) reagowały na szoki trwałym wzrostem transferów skierowanych do osób w wieku produkcyjnym, obniżała się aktywność zawodowa i spadało zatrudnienie, te zaś (jak republiki bałtyckie) które w odpowiedzi na szoki zwiększały konsumpcję rządową i inwestycje publiczne, a w których transfery pełniły jedynie rolę automatycznych stabilizatorów, wykazując długookresowy spadkowy trend, radziły sobie znacznie lepiej z akomodacją zaburzeń na rynku pracy.

Polityka pieniężna w krajach NMS8 koncentrowała się początkowo (do roku 2000) na dezinflacji i stabilizacji waluty, a w późniejszym okresie na spełnieniu kryteriów nominalnej konwergencji, wynikających z podpisanych traktatów akcesyjnych i perspektywy wejścia do strefy euro. Nie miała ona jednocześnie istotnego wpływu na koniunkturę i rynek pracy w regionie. Jedyny **wyraźny epizod restrykcyjnej polityki pieniężnej można było obserwować w Polsce** na przełomie lat 2000-2001, któremu towarzyszyła jednak łagodząca go ekspansywna polityka fiskalna. Choć nie mógł on być przyczyną spowolnienia gospodarczego w latach 2001-2002, gdyż wystąpił później niż poprzedzający go spadek produktywności kapitału i spowolnienie inwestycyjne, mógł jednak nieco przedłużyć trwanie okresu inwestycyjnej dekoniunktury. Jednocześnie jednak Polska osiągnęła największe sukcesy w regionie na polu dezinflacji, dorównując pod tym względem dojrzałym i stabilnym gospodarkom krajów UE15.

W roku 2003, po pięciu latach spadku zatrudnienia, kondycja polskiego rynku pracy zaczęła poprawiać się. Liczba pracujących rosła od tego czasu coraz intensywniej, a przyspieszenie wzrostu zatrudnienia od drugiego kwartału 2005 doprowadziło do spadku stopy bezrobocia do 15,8 procent w połowie i 13,0 procent pod koniec roku 2006 – poziomu najniższego od siedmiu lat. Te pozytywne tendencje w pierwszej kolejności oznaczały wzrost zatrudnienia osób w *prime-age*, stopniowo rozszerzając się na pozostałe grupy obecne na rynku pracy, w tym osoby młode. Równocześnie zahamowany został spadek podaży pracy. O ile jednak zwiększające się zatrudnienie i wynikający z niego spadek bezrobocia stopniowo nabierały na sile, to **podniesienie aktywności osób po 55 roku życia w zasadzie nie nastąpiło.**

Obserwowana obecnie **poprawa na polskim rynku pracy ma przede wszystkim charakter cykliczny.** Polsce nie udało się zmniejszyć dystansu pod względem wskaźników zatrudnienia i aktywności zawodowej do krajów UE15, mimo, że udało się to pozostałym krajom regionu. W konsekwencji, polski rynek pracy AD 2006 wyróżnia się na tle państw NMS8 równie negatywnie jak w roku 2002. **W każdej z grup wiekowych pracuje mniejszy odsetek Polaków niż w UE15 i NMS8,** a skala dystansu związana jest również z niższym zatrudnieniem osób w *prime-age*, niespotykanym w pozostałych krajach NMS8. Część handicapu wobec UE15 może zostać zniwelowana, o ile przez przynajmniej kilka lat utrzymana zostanie dobra koniunktura gospodarcza. Przykład krajów bałtyckich ilustruje, że ożywienie gospodarcze może pociągnąć za sobą znaczny wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia osób między 25 a 45 rokiem życia. W tym obszarze **znacznym wyzwaniem jest poprawa dopasowania struktury podaży pracy do popytu na nią,** a więc zmniejszenie rozmiarów bezrobocia strukturalnego, ograniczającego przestrzeń do wzrostu zatrudnienia w następstwie rosnącego popytu na pracę.

Po drugie, kluczowe **dla poprawy wskaźników zatrudnienia jest zwiększenie niezwykle niskiej podaży pracy osób rozpoczynających i kończących karierę zawodową.** Jednak wkład osób młodych do „polskiej” luki zatrudnieniowej jest w dużej mierze porównywalny z kontrybucją, jakie wnoszą one w innych krajach regionu. O dystansie względem pozostałych państw regionu stanowi przede wszystkim niskie zatrudnienie osób starszych, w Polsce istnieje więc znaczny potencjał wzrostu zatrudnienia ogółem poprzez podniesienie jednego z najniższych w Europie poziomów uczestnictwa w rynku pracy starszych grup wiekowych.

Jego wykorzystanie nie będzie jednak możliwe, jeśli w Polsce będzie utrzymywany **rozbudowany system instytucjonalnych zachęt do wczesnego wycofywania się z rynku pracy,** w postaci szeregu transferów społecznych skierowanych do osób w wieku niemobilnym. Brak reform strukturalnych w tym obszarze sprawi, że Polska pozostanie krajem o jednym z najniższych w Europie wskaźników zatrudnienia, zaś wynagrodzenia osób pracujących będą musiały być obciążane wysokimi podatkami, bez których sfinansowanie tak rozbudowanego systemu świadczeń nie będzie możliwe. Doświadczenia krajów europejskich wskazują, że nawet w obliczu ogólnej stagnacji na rynku pracy, **ograniczenie możliwości i bodźców do dezaktywizacji prowadzi do wzrostu zatrudnienia osób starszych** i tym samym do poprawy ogólnego obrazu rynku pracy. Korzystna koniunktura znacznie jednak ułatwia przeprowadzenie takich reform i ich szybkie przełożenie się na poprawę kondycji rynku pracy.