

Wnioski dla polityki gospodarczej

Mimo mającej miejsce obecnie cyklicznej poprawy, Polsce nie udało się w ostatnich latach zmniejszyć dystansu dzielącego ją od krajów UE15 pod względem wskaźnika zatrudnienia i poziomu aktywności zawodowej, choć osiągnęły to pozostałe kraje regionu. W konsekwencji polski rynek pracy AD 2006 odnotowuje wobec innych członków Unii podobny dystans co w roku 2002. We wszystkich grupach wiekowych odsetek osób aktywnych zawodowo i pracujących jest w naszym kraju znacznie mniejszy, zaś bezrobocie istotnie wyższe.

Utrzymanie w najbliższych latach dobrej koniunktury doprowadzi zapewne do zniwelowania części handicapu Polski wobec UE15, jednakże całkowita i szybka konwergencja poziomów dobrobytu społecznego nie będzie możliwa bez dokonania trudnych reform strukturalnych i instytucjonalnych. Czynnikiem ułatwiającym mierzenie się z tymi wyzwaniami jest dobra koniunktura gospodarcza. Dlatego w niniejszych Wnioskach koncentrujemy się na działaniach bezpośrednio związanych z szybkim podnoszeniem produktywności pracy i wynagrodzeń, uzupełniając je w niektórych miejscach najważniejszymi zagadnieniami polityki nakierowanej na wzrost podaży pracy i zatrudnienia w długim okresie.

Polityka makroekonomiczna, stabilizacyjna, podaż i popyt na pracę

Jak pokazaliśmy w części I przez ostatnich kilkanaście lat polski rynek pracy pozostawał, pod silnym oddziaływaniem szoków makroekonomicznych i wahań koniunktury. Największe znaczenie miały przy tym szoki realokacyjne, prowadzące do zmian w strukturze popytu na pracę i ujawniające znaczny zakres niedopasowań strukturalnych między oczekiwaniami powstających i restrukturyzujących się firm a podażą pracy. Jednocześnie prowadzona w tym okresie makroekonomiczna *policy-mix* miała mieszany wpływ na gospodarkę. Polityka pieniężna doprowadziła do spadku oczekiwań inflacyjnych, redukcji oraz stabilizacji inflacji na niskim poziomie, a co za tym idzie do efektywnego obniżenia realnych stóp procentowych, co w długim okresie powinno sprzyjać inwestycjom i tworzeniu miejsc pracy. Jednocześnie jednak nadmiernie restrykcyjny epizod polityki monetarnej na samym początku obecnej dekady prawdopodobnie wzmocnił (choć nie spowodował) spowolnienie gospodarcze lat 2001-2002, przyczyniając się do wieloletniej histerezy bezrobocia.

Generalne oddziaływanie impulsów monetarnych na rynek pracy nie było jednak tak duże jak szeroko pojętej polityki fiskalnej. O ile bowiem deficyt sektora finansów publicznych pozostawał przez ostatnie kilkanaście lat pod kontrolą, a jego fluktuacje w niewielkim stopniu przyczyniały się do wahań popytu zagregowanego i produktu, to jednocześnie miał on charakter trwały, a zidentyfikowane przez nas impulsy fiskalne z jednym wyjątkiem oddziaływały negatywnie na podaż pracy i zatrudnienie. Główną przyczyną tego stanu rzeczy był wzrost transferów społecznych skierowanych do osób w wieku produkcyjnym w okresach relatywnie gorszej koniunktury finansowanej redukcją produktywnych wydatków rządowych bądź wzrostem deficytu i długu. Z pierwszym wariantem mieliśmy do czynienia w latach 1998-2000, kiedy wyższe transfery sfinansowano kontrakcją inwestycji rządowych, drugi natomiast można było obserwować w latach 2001-2002, gdy równowaga niezreformowanych w latach poprzednich finansów publicznych gwałtownie się pogorszyła. W rezultacie można sądzić, że w obu wypadkach impulsy fiskalne w negatywny sposób oddziaływały na akumulację kapitału, podaż pracy i zatrudnienie.

Przyjęty w Polsce model polityki społecznej decyduje zwłaszcza o długookresowych trendach obecnych na polskim rynku pracy od początku lat dziewięćdziesiątych. Sformułowane w części I argumenty, wzmacniając wnioski przedstawione w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce*, przekonują, że grupą, której podaż pracy i zatrudnienie pozostaje na niezmiernie niskim poziomie przez cały okres transformacji są osoby w wieku produkcyjnym po 55 (a w niektórych wypadkach także 50) roku życia, mogące liczyć na łatwo dostępne transfery społeczne, w tym zwłaszcza wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne. O ile w wyniku poprawy koniunktury gospodarczej rośnie zatrudnienie i spada bezrobocie młodszych grup wiekowych, to najstarsi uczestnicy rynku pracy, podobnie jak w latach poprzednich, wycofują się z niego znacznie wcześniej niż ma to miejsce w innych państwach europejskich. Oznacza to, że zmniejszenie luki zatrudnieniowej wobec UE nie będzie w dłuższej perspektywie możliwe bez rewizji pasywnej polityki rynku pracy skierowanej do osób w wieku niemobilnym, zwłaszcza, że inne kraje Unii dokonują w tym obszarze coraz dalej idących reform stopniowo podnoszących efektywny wiek emerytalny, mimo, że już teraz jest on o 5-7 lat wyższy niż ma to miejsce w Polsce. Analiza aktywności i zatrudnienia osób starszych w sytuacji silnego ożywienia gospodarczego lat 2003-2006 jednoznacznie pokazała aktualność zaleceń z poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce* wskazujących, że brak reform w obszarze transferów społecznych sprawi, że Polska pozostanie krajem o jednym z najniższych w Europie poziomów zatrudnienia. Z chwilą gdy bezrobocie osiągnie tzw. naturalną stopę bezrobocia (co przy obecnej dynamice stanie się w ciągu maksimum 2-3 lat) firmy napotkają na silną barierę podażową na rynku pracy wobec efektywnego ograniczenia jej zasobu do osób poniżej 55 roku życia. W konsekwencji niższy będzie też całkowity wytwarzany produkt i zamożność gospodarstw domowych, zaś (relatywnie niższe) wynagrodzenia osób pracujących będą musiały być obciążane wyższymi podatkami, bez których sfinansowanie rozbudowanego systemu świadczeń nie będzie możliwe. Innymi słowy ceną wcześniejszej dezaktywizacji są po pierwsze względnie niższe dochody z pracy osób młodych i w *prime-age* (a więc gospodarstw wychowujących dzieci), po drugie zaś relatywnie niższe emerytury osób starszych, które są finansowane z obciążeń ponoszonych przez osoby pracujące. Wydłużenie średniego okresu aktywności zawodowej do poziomu charakterystycznego dla innych krajów UE pozwoliłoby więc zarówno na zwiększenie przeciętnej wysokości świadczeń emerytalnych i poziomu życia emerytów, jak i na zmniejszenie ciężaru fiskalnego nałożonego na pracujące gospodarstwa domowe, co z kolei poszerzałoby możliwości prowadzenia skutecznej polityki pro-dziedzinnej i sprzyjałoby podniesieniu jednego z najniższych w Europie wskaźników dzietności.

Powyższe uwagi przekonują, że priorytetem dla polityki makroekonomicznej powinna być stabilizacja finansów publicznych, osiągnięta przede wszystkim dzięki przebudowie polityki społecznej w ten sposób, by mniejszy strumień transferów trafiał do osób w wieku przedemerytalnym. Innymi słowy, konieczna jest redukcja wydatków społecznych tam, gdzie wywierają one negatywny wpływ na podaż pracy, a więc tych, których przeznaczeniem jest finansowanie konsumpcji zdolnych do pracy osób w wieku produkcyjnym. Zmniejszenie wydatków publicznych w dłuższej perspektywie pozwoliłoby nie tylko na redukcję deficytów, co ułatwiłoby prowadzenie elastycznej antycyklicznej polityki fiskalnej, zwiększenie inwestycji publicznych i produktywnych wydatków rządowych (np. na badania i rozwój), lecz także pozwoliłoby na redukcję podatków, pozytywnie oddziałującą na podaż kapitału i pracy. Wydaje się, że szczególnie uzasadnione byłyby przy tym mechanizmy obniżające podatki w pierwszej kolejności dla osób pracujących o najniższych dochodach (np. poprzez wyższy koszt uzyskania przychodu) oraz ulgi prorodzinne, skierowane do młodych, pracujących osób wychowujących dzieci. Przeprowadzenie reform strukturalnych w finansach publicznych sprzyjałoby prowadzeniu neutralnej polityki pieniężnej. Ten obszar *policy-mix* wymaga szczególnej uwagi, tak by zachowane zostały dotychczasowe osiągnięcia w postaci relatywnie niskich stóp procentowych, niskich oczekiwań inflacyjnych i niewielkiej inflacji. Społeczny koszt dezinflacji w postaci prawdopodobnie nieco wyższego bezrobocia w latach 2001-2002, został już w przeszłości zapłacony, a z tego względu ponowny wzrost dynamiki cen byłby dowodem rozrzutności. Z drugiej strony pogłębienia wymaga zrozumienie mechanizmów transmisji impulsów monetarnych oraz propagacji szoków popytowych i podażowych w polskiej gospodarce, tak by w minimalizacji uległo ryzyko prowadzenia zbyt restryktywnej lub zbyt ekspansywnej polityki pieniężnej w odpowiedzi na źle zidentyfikowane zaburzenia agregatowe. Z tych samych względów wzmocnienia wymaga koordynacja polityki fiskalnej i monetarnej, tak by przystąpienie do strefy Euro stało się możliwe w relatywnie krótkim horyzoncie czasowym, co z kolei pozwoliłoby na spadek rynkowej wyceny ryzyka polskich papierów skarbowych, a więc i realnych stóp procentowych, pozytywnie oddziałującą na inwestycje i zmniejszającą koszty obsługi długu publicznego w Polsce.

Inwestycje, konwergencja realna i migracje zagraniczne

W części I pokazaliśmy, że choć ostatnie kilkanaście lat było okresem szybkiego niwelowania dystansu dzielącego gospodarkę Polski od wysoko rozwiniętych państw Unii Europejskiej, to jednak przeciętne tempo wzrostu produktu w tym czasie było niższe od wartości gwarantującej nie tracić dystansu do pozostałych państw środkowoeuropejskich. Innymi słowy, choć Polska rozwijała się stosunkowo szybko, to jeśli weźmiemy pod uwagę wyjściowy poziom bogactwa, Czechy, Słowenia czy Węgry, a zwłaszcza kraje bałtyckie rozwijały się szybciej, poprawiając swoją relatywną pozycję względem naszego kraju. Na podstawie postawionej diagnozy można powiedzieć, że powodem była relatywnie niższa w naszym kraju dynamika wzrostu całkowitej produktywności czynników produkcji. Po części wynikało to z faktu, że wyposażenie pracy w kapitał było w Polsce w momencie startu mniejsze niż w innych krajach NMS8 – względnie bardziej uprzemysłowionych i zurbanizowanych. W rezultacie akumulacja, mimo stosunkowo niskich stóp inwestycji, wniosła do wzrostu PKB w Polsce większy wkład niż np. w Czechach, na Węgrzech, Słowenii czy Estonii. Jednakże nawet mając w pamięci te różnice fakt, że średnie tempo wzrostu TFP w latach 1994-2006 wynoszące w Polsce mniej niż 4 procent rocznie, znacznie ustępowało poziomowi charakterystycznemu dla Słowacji (6 proc.) czy państw bałtyckich (7-9 proc.), a tylko w krajach istotnie bogatszych w punkcie startu jak Węgry, Czechy czy Słowenia było ono niewiele niższe (3-3,5 proc.) ma znaczące konsekwencje dla całościowej oceny potencjału wzrostu gospodarczego w Polsce. O ile bowiem w krótkim okresie źródłem zmian w poziomie PKB per capita może być podwyższona akumulacja kapitału lub zwiększenie nakładu pracy na jednego mieszkańca, to w perspektywie wieloletniej o rzeczywistym poziomie dobrobytu społecznego decyduje tylko dynamika TFP. Jej podniesienie przynajmniej o 2 pkt procentowe rocznie jest więc pierwszorzędym wyzwaniem dla polityki gospodarczej. W tym miejscu należy podkreślić, że wbrew zgłaszanym niekiedy obawom nie istnieje alternatywa: praca albo wzrost. Wręcz przeciwnie, tzw. bezzatrudniowy wzrost gospodarczy, tj. sytuacja, gdy wysoka dynamika produktywności pracy odbywa się kosztem zwiększenia rozmiarów i dotkliwości bezrobocia, możliwy jest tylko krótkookresowo, w reakcji na spowolnienie gospodarcze. W średniej perspektywie prowadzi on do poprawy rentowności kapitału, która z kolei pociąga za sobą akcelerację inwestycji i popytu na pracę, a więc i spadek bezrobocia. Sytuację tę mogliśmy obserwować w Polsce w latach 2000-2006. Dlatego też konieczność podniesienia przeciętnej dynamiki produktywności w horyzoncie wieloletnim należy postrzegać jako wyzwanie przyspieszenia tempa konwergencji poziomów życia między Polską a krajami Europy Zachodniej. Wyższe tempo zmian TFP w Polsce prowadzić musi w dłuższej perspektywie do szybszej dynamiki wyrównywania poziomów wynagrodzeń realnych wobec UE15. Jak pokazaliśmy w części trzeciej właśnie różnice w jakości życia i wysokości płac są podstawowym ekonomicznym motywem stojącym za migracjami zagranicznymi, a więc tylko ograniczenie rozpiętości dochodów między Polską a innymi krajami UE może być skutecznym instrumentem ograniczającym intensywność wyjazdów zarobkowych za granicę, w tym migracji trwałych.

Z perspektywy makroekonomicznej oznacza to, że podstawowym wyzwaniem dla polityki gospodarczej prowadzonej w skali kraju jest tworzenie warunków regulacyjnych i infrastrukturalnych sprzyjających szybkiej akumulacji kapitału fizycznego i ludzkiego oraz dynamicznemu podnoszeniu produktywności obu tych czynników produkcji. W pierwszym wypadku wiąże się to przede wszystkim z szerszą prywatyzacją i deregulacją gospodarki oraz znoszeniem biurokratycznych barier wszędzie tam, gdzie niepotrzebnie narodziły w przeszłości, utrudniając zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, a zwłaszcza inwestowanie. Bardzo wiele niezależnie tworzonych przez odrębne instytucje rankingów wolności gospodarczej i konkurencyjności wskazuje na to, że Polska ustępuje pod tymi względami większości innych państw Unii Europejskiej. Szczególne zastrzeżenia zgłaszane są wobec przewlekłości procedur sądowych, wysokich kosztów i długotrwałości procedur inwestycyjnych, nadmiernej kontroli biurokratycznej ze strony państwa nad działalnością gospodarczą, w tym przewlekłości procedur rejestracji i zakładania firm oraz zjawiska inflacji prawa i nadregulacji, złasz-

cza w obszarze prawa podatkowego. Uproszczenie prawa krępującego i podnoszącego koszty prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza efektywne zmniejszenie liczby procedur i skrócenie długości okresów niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji (w tym budowlanych i infrastrukturalnych) sprzyjać będzie podniesieniu dynamiki akumulacji kapitału i wzrostowi popytu na pracę. Sukcesy innych krajów Europy Środkowowschodniej, zwłaszcza Słowacji i krajów bałtyckich w przyciąganiu inwestycji zagranicznych, a także przykład działających w Polsce Specjalnych Stref Ekonomicznych pozwalają sądzić, że także szersze zastosowanie niektórych instrumentów podatkowych, takich jak powszechnie niskie i proste podatki od zysku przedsiębiorstw (od niedawna obecne również w Polsce), przyspieszona amortyzacja lub ulgi inwestycyjne (stosowane np. w Estonii) sprzyjają akumulacji kapitału i tworzeniu większej liczby produktywnych miejsc pracy. W tym kontekście niezwykle ważne są także działania rządu centralnego i samorządów w zakresie sprawnej budowy dróg i kolei, uzbrajania terenów pod inwestycje, budowy podstawowej infrastruktury teleinformatycznej, tam, gdzie nie może go zapewnić sektor prywatny, zwiększenia nakładów na badania naukowe i innowacje oraz podnoszenia jakości kapitału ludzkiego.

W ostatnim wypadku w mocy pozostają zalecenia sformułowane w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce* o położeniu znacznie większego niż w przeszłości nacisku na formowanie w uczniach od najmłodszych lat zdolności do abstrakcyjnego myślenia i samodzielnego, logicznego rozumowania oraz o konieczności zwiększenia rangi wykształcenia ścisłego i odsetka absolwentów kierunków ścisłych i technicznych. Wzrost podaży pracy inżynierów i specjalistów od nauk ścisłych jest szczególnie ważny, jeśli myślimy o długofalowym modelu rozwoju Polski. W perspektywie wieloletniej szczególnie wysoką stopę zwrotu przynosić będzie rozwój w Polsce potencjału innowacyjnego w formie nowoczesnych i nakierowanych na rynek centrów badawczo-rozwojowych, tworzonych przez firmy prywatne. Wraz z niwelowaniem dystansu wobec państw rozwiniętych, mechanizm wzrostu opartego w całości na imitacji oraz komparatywnych korzyściach płynących z niższych kosztów pracy będzie się wyczerpywał. Rozwój takich centrów oraz najwyższej produktywnych gałęzi gospodarki warunkowany jest z jednej strony odpowiednią polityką podatkową i wsparciem infrastrukturalnym ze strony władz centralnych i regionalnych, z drugiej zaś dostatecznie wysoką podażą pracy osób o właściwych kwalifikacjach. Ponieważ jednocześnie skutki podjęcia bądź zaniechania reform w oświacie widoczne będą dopiero po wielu latach o problematyce tej należy myśleć już w chwili obecnej, kiedy skala niedostatków w tym obszarze nie została jeszcze w pełni ujawniona. Warte rozważenia jest zarówno szybkie wprowadzenie obowiązkowej matury z matematyki jak i preferencyjne traktowanie tych absolwentów szkół średnich, którzy decydują się na podejmowanie studiów ścisłych i technicznych – przykładem może być tu inicjatywa Wrocławia, który rozpoczyna specjalny program stypendialny skierowany do tej grupy osób.

Migracje wewnętrzne, dojazdy do pracy, infrastruktura i urbanizacja

Dodatkowego wymiaru dla dyskusji o konieczności podniesienia przeciętnego tempa wzrostu gospodarczego i dynamiki produktywności pracy dostarczają analizy przeprowadzone w Części II, poświęconej analizie regionalnych rynków pracy. Wskazujemy w niej, że niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem ostatnich lat jest brak wzrostu zróżnicowania między województwami i powiatami (a w pewnych aspektach nawet jego niewielki spadek) oraz zachodząca wszędzie (choć z niejednakową intensywnością) modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa. Jednocześnie jednak w znacznej części podregionów istnieją bariery ograniczające wzrost produktywności, w szczególności produktywności przemysłu, oraz rozwój przedsiębiorczości. Stawia to pod znakiem zapytania trwałość ostatnich pozytywnych zmian na rynku pracy w części z nich. Brak szybkiego wzrostu wydajności pracy zauważalny jest w szczególności na obszarach peryferyjnych, położonych z dala od największych ośrodków miejskich, podczas gdy największe aglomeracje – i tereny je otaczające – osiągają pod tym względem relatywnie wysokie dynamiki rozwoju. Wydaje się, że chociaż duże znaczenie może mieć tu zróżnicowany poziom infrastruktury i kapitału ludzkiego, to jednak zasadniczym czynnikiem odgrywającym rolę są same korzyści z istnienia metropolii – tzn. istnienia dużego, zwartego rynku umożliwiającego firmom osiągnięcie efektów skali z prowadzonej działalności, w tym w szczególności korzystanie z zalet dużego lokalnego rynku pracy.

W porównaniu międzynarodowym Polska odznacza się niewielką skalą urbanizacji – i jak na kraj o dość dużych, w skali europejskiej, rozmiarach i stosunkowo ludny, charakteryzuje się niewielką liczbą dużych miast. Co więcej także największe i najbardziej dynamiczne polskie aglomeracje, jak Warszawa (1 700 tys. mieszkańców w mieście i ok. 2,5 mln w aglomeracji), Łódź (ok. 770 tys. w mieście i 1,3 mln w aglomeracji), Kraków (ok. 757 tys. w mieście i 1,5 mln w aglomeracji), Trójmiasto (ok. 750 tys. w mieście i 1 mln w aglomeracji), Wrocław (ok. 635 tys. w mieście i 1 mln. w aglomeracji) czy Poznań (568 tys. w mieście i 1 mln w aglomeracji) są relatywnie małe nie tylko w porównaniu z aglomeracjami Paryża (9,8 mln), Londynu (7,2 mln) czy Berlina (5,1 mln), lecz także Manchesteru (2,5 mln), Hamburga (2,7 mln) czy Mediolanu (4,3 mln). Tym samym nie tylko w miastach, lecz przede wszystkim w największych polskich zespołach miejskich mieszka znacznie mniejszy odsetek ludności kraju niż ma to miejsce w innych państwach Unii. W rezultacie także potencjał wzrostu *Centrów rozwoju* i otaczających je *Suburbów* jest mniejszy niż mógłby być, co z kolei osłabia potencjał rozwojowy całego kraju, którego rozproszona ludność w mniejszym stopniu może korzystać z zalet, jakie niesie korzystanie z efektów rozlewania i dyfuzji z silnych aglomeracji. W kontekście powyższej analizy oznacza to, że wśród ważnych priorytetów polityki społeczno-gospodarczej powinno znaleźć się wspieranie istniejących *Centrów rozwoju* oraz czynników ułatwiających imigracje do nich z regionów relatywnie biedniejszych i peryferyjnie położonych.

Z kolei przedstawiona w części III analiza przekonuje, że proces nasilonej urbanizacji w sytuacji szybkiego wzrostu gospodarczego jest w dużej mierze naturalny. Migracje wewnętrzne są bowiem, podobnie jak migracje zagraniczne, w wyraźny sposób determinowane przez czynniki ekonomiczne, a tym samym obserwowane w chwili obecnej przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w kraju, a zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich, powinno wiązać się z nasileniem się ruchów migracyjnych z terenów relatywnie mniej rozwiniętych, w tym w szczególności z *Miast* - a do pewnego stopnia także z regionów *Post-PGRowskich* i skupiających *Niskoproduktywne rolnictwo*. Sprzyjać temu będzie wchodzenie na rynek pracy licznych kohort osób młodych i relatywnie dobrze wykształconych, które są znacznie bardziej mobilne przestrzennie i zawodowo niż ma to miejsce średnio w populacji. Strumień ten może być relatywnie słabszy ze względu na wzrost intensywności migracji zagranicznych w ostatnim czasie, co jednak w oczywisty sposób nie oznacza zmniejszenia odpływu ludności z regionów defaworyzowanych. Już jednak w tej chwili we wszystkich dużych aglomeracjach widoczne są znaczne bariery strukturalne utrudniające szybkie zwiększenie się liczby ich mieszkańców, mimo że byłoby to bardzo korzystne zarówno dla nich samych jak i dla rozwoju społeczno gospodarczego całego kraju. Podstawowe bariery dotyczą dostępności mieszkań zarówno do kupienia jak i na wynajem. Wynikają one przede wszystkim z braku szczegółowych planów zagospodarowania oraz niewielkiej podaży terenów pod zabudowę mieszkalną ze strony samorządów, a także długotrwałych procedur inwestycyjnych, a co za tym idzie niewielkiej liczby rozpoczętych budów i oddawanych budynków mieszkalnych. Wyzwania w tym względzie stoją więc zarówno po stronie rządu centralnego (uproszczenie przepisów i wzmocnienie służb publicznych zajmujących się budownictwem finansowanych centralnie) jak i władz lokalnych i samorządowych (plany zagospodarowania, sprzedaż terenów pod zabudowę i mieszkań komunalnych osobom prywatnym). Poważną barierą jest także brak ekonomicznych bodźców do budowy oraz oferowania mieszkań na wynajem. W tym drugim wypadku chodzi przede wszystkim o nadmierną ochronę interesów lokatorów wobec właścicieli nieruchomości, w wyniku której część domów i mieszkań pozostaje niezasiedlonych, mimo dużego popytu rynkowego na powierzchnię mieszkalną, część zaś (zwłaszcza w dyspozycji gmin) wynajmowana jest poniżej stawek rynkowych osobom w niewielkim stopniu związanym z rynkiem pracy. W tym kontekście warto rozważyć możliwość z jednej strony zmniejszenia ogólnego poziomu ochrony lokatorów nie wywiązujących się wobec właścicieli z obowiązku zapłaty czynszu i innych opłat eksploatacyjnych, z drugiej zaś możliwość rezygnacji w całości z takiej ochrony w przypadku nowobudowanych mieszkań na wynajem.

Ponieważ, jak podkreśliśmy w części III, migrantami są głównie osoby młode, zaś w przypadku migracji wewnętrznych istotną rolę odgrywają takie czynniki w tym podjęcie studiów w innym mieście, wydaje się, że procesowi urbanizacji sprzyjałoby także zwiększenie dostępności uczelni ulokowanych w dużych ośrodkach miejskich dla studentów z innych regionów kraju. Dotyczy to zarówno większej liczby miejsc na studiach dziennych jak i w akademikach i domach studenckich. Ograniczenia po stronie infrastruktury i kłopoty finansowe uczelni publicznych, wywołane zniesieniem możliwości krzyżowego finansowania studiów dziennych przez studentów zaocznych sprawiają, że odpowiedzi na to wyzwanie trzeba szukać bądź we wzroście nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe bądź w zwiększeniu zakresu współpłaty za studia ze strony samych studentów. W każdym wypadku celem powinno być globalne zwiększenie dostępności studiów w ośrodkach miejskich, w tym zwłaszcza w największych aglomeracjach, gdyż nie tylko sprzyja to szybszej urbanizacji, lecz także podnosi dynamikę akumulacji kapitału ludzkiego, pozostającego w Polsce nadal na jednym z najniższych poziomów w UE.

Przewyciężenie barier powodujących niedostatek podaży mieszkań w *Centrach rozwoju* i *Suburbach*, a także rozbudowa i poprawa jakości infrastruktury transportowej (zwłaszcza kolejowej) umożliwiającej masowe i relatywnie tanie, a jednocześnie szybkie (do 1h) dojazdy do pracy osób z terenów dalej położonych, bez wątpienia sprzyjałoby szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i wzrostowi wynagrodzeń nie tylko w skali lokalnej, lecz także w skali kraju, ze względu na efekty dyfuzji i rozlewania się. Z kolei wyzwaniem dla tych terenów defaworyzowanych, które położone są na tyle daleko od Centrów rozwoju, że nawet przy najlepszej infrastrukturze transportowej nie jest możliwe, aby ich mieszkańcy podejmowali tam pracę, jest przede wszystkim przyspieszenie rozwoju znajdujących się na ich terenie *Miast*. Bez spełnienia tego warunku trudno oczekiwać zatrzymania w dłuższej perspektywie stopniowej depopulacji tych terenów. Tylko poprzez stworzenie na obszarach defaworyzowanych silnych, atrakcyjnych dla inwestorów ośrodków wzrostu można uzyskać pozytywne efekty także dla obszarów je otaczających. Jak bowiem wskazuje skala pozytywnego oddziaływania istniejących *Centrów rozwoju*, w polskich warunkach powiaty są zdolne czerpać duże korzyści z sąsiedztwa z dynamicznie rozwijającym się regionem. Do tego jednak, by rolę regionalnych centrów mogły podjąć także średniej wielkości miasta, takie jak Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem, Olsztyn, Białystok czy Lublin, konieczne jest prowadzenie przez te ośrodki odpowiedniej polityki inwestycyjnej i edukacyjnej oraz koncentracja działań na celach prorozwojowych, a nie konsumpcji i podnoszeniu standardu życia bieżącej generacji. Dotyczy to zwłaszcza wykorzystania funduszy strukturalnych UE, zarówno tych przeznaczonych na rozbudowę i rewitalizację infrastruktury jak i tych, których celem jest wspieranie akumulacji kapitału ludzkiego w regionie. W sytuacji znacznego wzrostu dostępności środków, a wręcz ich relatywnego nadmiaru, kluczowym wyzwaniem jest nie tyle ich księgowy absorpcja, co raczej efektywne wydatkowanie na cele o dużych społecznych i ekonomicznych stopach zwrotu. Jest to szczególnie ważne w ośrodkach o stosunkowo mniejszych populacjach, nie mających dla inwestorów tak dużych zalet jakie mają większe aglomeracje miejskie.

Regulacje gospodarcze, podatki i szara strefa

Ostatnim aspektem, któremu poświęciliśmy uwagę w niniejszej edycji *Zatrudnienia w Polsce* była praca nierejestrowana i gospodarka nieobserwowana. Choć z pracą w NOE wiążą się zarówno pozytywne jak i negatywne skutki dla gospodarki, to jednak wydaje się, że w literaturze przedmiotu przeważa przekonanie, że redukcja rozmiarów szarej strefy poprzez włączenie jej części w oficjalny obieg gospodarczy jest generalnie rzecz biorąc ekonomicznie uzasadniona. Przedsiębiorcy działający w gospodarce nieoficjalnej mają bowiem znacznie mniejsze potencjalne możliwości rozwoju niż firmy legalne, nie mając dostępu do zewnętrznego finansowania i ubezpieczenia posiadanego majątku, a także nie mogąc korzystać z zalet marketingu oraz nie mając możliwości pełnego wykorzystania efektów skali ze względu na znaczne rozproszenie prowadzonej działalności. Z kolei pracownicy zatrudnieni nieoficjalnie w firmach działających legalnie, choć unikają opodatkowania, to jednocześnie są wyłączeni z dużej części mechanizmów gwarantujących osobom zatrudnionym w jawnej gospodarce podstawowe bezpieczeństwo socjalne (płatne urlopy wypoczynkowe i macierzyńskie, zwolnienia lekarskie, ubezpieczenie emerytalne i rentowe itp.).

Analizując determinanty podejmowania pracy nierejestrowanej wskazujemy, że źródeł istnienia szarej strefy należy szukać nie tylko w rozbudowanym fiskalizmie państwa, lecz także w nadmiernych, a przede wszystkim niedostosowanych do społecznych oczekiwań, regulacjach gospodarczych. Innymi słowy, ludzie podejmują pracę nierejestrowaną przede wszystkim wtedy, gdy dostęp do pracy legalnej jest ograniczony, a dalszej kolejności, gdy jest on dla nich nieatrakcyjny finansowo. Z tych względów droga do zmniejszenia rozmiarów NOE jest zasadniczo wytyczona przez zalecenia sformułowane z myślą o potrzebie podnoszenia dynamiki wzrostu gospodarczego i produktywności pracy, a więc przez zalecenia dotyczące eliminacji barier biurokratycznych i redukcji opodatkowania. Ograniczeniu rozmiarów szarej strefy sprzyjać więc będzie deregulacja prawa wszędzie tam, gdzie jego uciążliwość jest na tyle wysoka, że powszechnie skłania przedsiębiorców do ukrywania podejmowanej działalności gospodarczej bądź zatrudniania z pominięciem rejestracji. Dotyczy to w szczególności prawa pracy, którego uelastycznienie jak się wydaje sprzyja redukcji szarej strefy, a zacieśnienie jej rozbudowie. Przykładem mogą być np. obowiązki rejestracji i regularnego wypełniania deklaracji podatkowych przy zatrudnianiu osób do pomocy w gospodarstwach domowych i rolnych, które w niektórych przypadkach mogą stanowić większą barierę w ich oficjalnym zatrudnieniu niż sama wysokość opodatkowania. Patrząc szerzej można powiedzieć, że promocja elastycznych form zatrudnienia i uelastycznienie kodeksu pracy sprzyjać będzie tym wszystkim firmom, które zatrudniają w sposób nieregularny i zmienny w takt fluktuującego popytu na ich usługi lub produkty (np. ekipy remontowe, mała gastronomia itp.).

Z podobnych względów rozwiązania bezpośrednio ograniczające popyt na pracę osób najniżej zarabiających powinny być zastępowane przez te, które służą wzrostowi ich wynagrodzeń netto bez zwiększania kosztów pracy brutto. Szczególne miejsce w tym względzie zajmują wysokie przeciętne stopy podatkowe, które skutecznie wypychają osoby niskoproduktywne poza nawias gospodarki oficjalnej. Dlatego za sprzyjające redukcji szarej strefy należy uznać np. wprowadzenie wysokiego kosztu uzyskania przychodu - rozwiązania efektywnie zwiększającego progresję podatkową na samym początku skali podatkowej, bez jednoczesnego zwiększania ciężarów dla pracodawców zatrudniających osoby niskoproduktywne. Rozwiązanie to jest ekonomicznie znacznie bardziej uzasadnione niż propozycje ograniczające przedsiębiorcom możliwość elastycznego dostosowania oferowanej płacy do rzeczywistej produktywności danego pracownika. Oczywiście warunkiem koniecznym jego wprowadzenia jest redukcja wydatków publicznych, a więc i konsolidacja fiskalna. Jak przekonujemy powyżej, reforma finansów publicznych, której ważnym elementem byłaby redukcja transferów społecznych skierowanych do osób w wieku produkcyjnym, miałaby sama w sobie silne prozatrudnieniowe oddziaływanie. Gdyby jednocześnie została wzmocniona opisanymi zmianami po stronie podatkowej - jej prawdopodobnym skutkiem byłaby także redukcja rozmiarów pracy nierejestrowanej i szarej strefy. O ile więc prowadzona będzie skoordynowana polityka makroekonomiczna oraz rozwojowa polityka strukturalna państwa to należy oczekiwać, że zmniejszeniu ulegnie zarówno odsetek ludzi pracujących w sektorze nieoficjalnym, jak i produkt w nim wytwarzany, bez straty dla produktu i zatrudnienia globalnego.