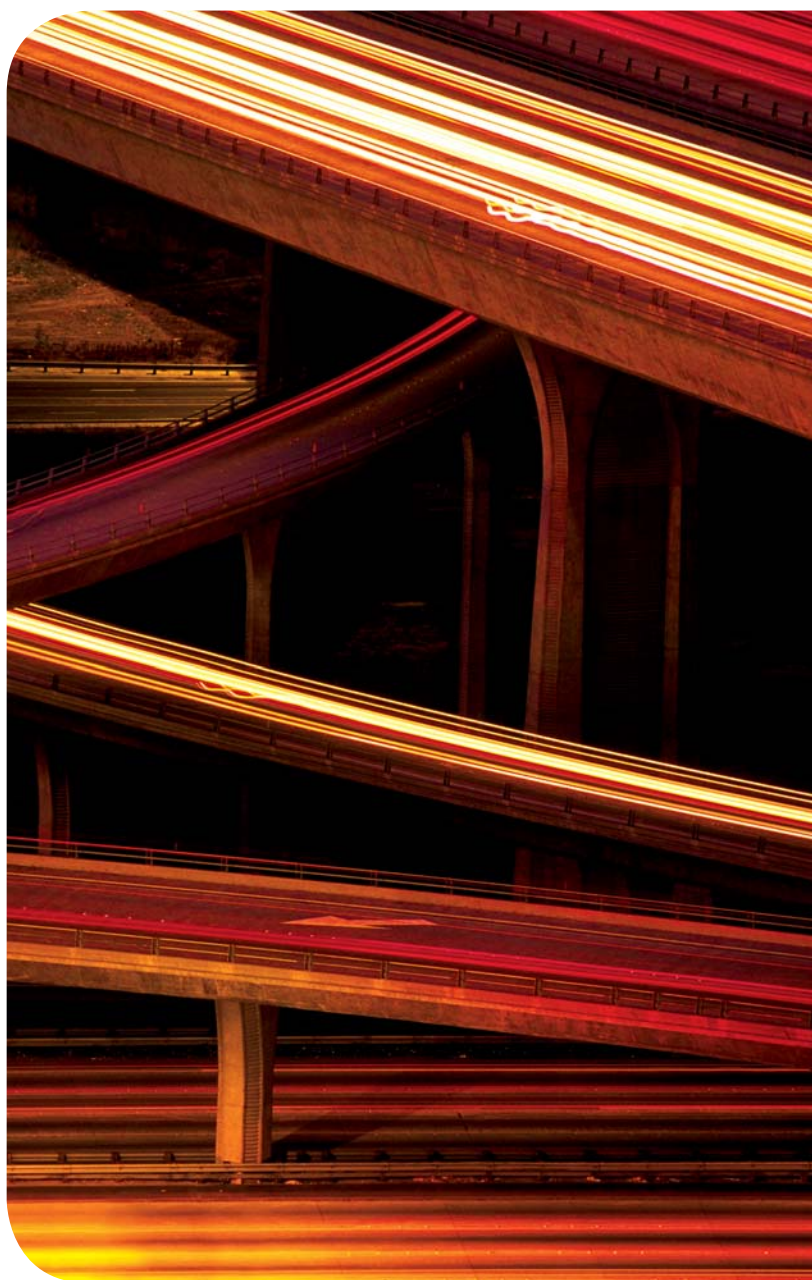


Zatrudnienie w Polsce 2006

Produktywność dla pracy



Zatrudnienie w Polsce 2006

Produktywność dla pracy

Pod redakcją Macieja Bukowskiego

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa 2007



Raport opracowano w ramach projektu „Przygotowanie i publikacja raportu Zatrudnienie w Polsce w latach 2006 – 2007” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Działania 1.1, schemat a) Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006.

Autorzy

Redaktor naukowy:

dr Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Część I

Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Piotr Lewandowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Część II

Iga Magda (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Julian Zawistowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Część III

Anna Baranowska (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Magdalena Bober (Instytut Badań Strukturalnych)

Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Część IV

Małgorzata Sarzalska (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Arkadiusz Szydłowski (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Współpraca (przygotowanie materiałów):

Dorota Pelle (Instytut Badań Strukturalnych)

Izabela Szczygielska (Instytut Badań Strukturalnych)

Wykonawcy projektu:

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa



Instytut Badań Strukturalnych

ul. Nowowiejska 6/31

00-649 Warszawa

www.ibs.org.pl

Koordinacja projektu

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

Projekt okładki, skład i łamanie

studio graficzne Temperówka

www.temperowka.pl

Druk:

Zakład Wydawniczo – Poligraficzny MPiPS

Ul. Bracka 4, 00-502 Warszawa

© Copyright by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ISBN: 83-60302-15-4

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinię autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

| | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | Wprowadzenie |
| | Część  I |
| 7 | Rynek pracy w makroperspektywie |
| | Część  II |
| 69 | Regionalne rynki pracy |
| | Część  III |
| 115 | Mobilność geograficzna i migracje |
| | Część  IV |
| 163 | Praca w niejawnej gospodarce |
| 201 | Wnioski dla polityki gospodarczej |
| 207 | Aneksy |
| 223 | Bibliografia |

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie jest kontynuacją publikacji Ministerstwa Gospodarki i Pracy pt. *Zatrudnienie w Polsce 2005*. Poruszamy w nim tematykę nie podjętą, bądź zaledwie zarysowaną w poprzedniej edycji, a jednocześnie szczególnie ważną na początku roku 2007, kiedy przed polską gospodarką i rynkiem pracy rysują się coraz wyraźniej wyzwania nowego rodzaju, wytyczone przez postępującą globalizację i integrację europejską. Dlatego też poświęcamy w nim wiele miejsca stronie popytowej rynku pracy w jej wymiarze makroekonomicznym i regionalnym, koncentrując się przy tym na znaczeniu, jakie wzrost produktywności i konkurencyjności polskich firm ma dla ewolucji bezrobocia, zatrudnienia i wynagrodzeń. Nie zapominamy także o podaży pracy, którą analizujemy nie tylko z perspektywy makroekonomicznej i regionalnej, lecz na którą patrzymy przede wszystkim w kontekście tak aktualnych kwestii, jak migracje czy praca w niejawnej gospodarce.

Podobnie jak poprzednia edycja, także obecne wydanie *Zatrudnienia w Polsce* jest przede wszystkim opracowaniem naukowym, syntetyzującym empiryczne i teoretyczne ustalenia z zakresu makroekonomii z nowymi wynikami prac badawczych przeprowadzonych w związku z jego przygotowywaniem. Opracowanie powstało dzięki współpracy Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i Instytutu Badań Strukturalnych. Jego adresatami są jednak nie tylko naukowcy zajmujący się makroekonomią, lecz także praktycy projektujący i implementujący politykę gospodarczą, w tym politykę rynku pracy, na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Autorzy mają nadzieję, że zarówno przedstawiona warstwa analityczna, jak i sformułowane na jej podstawie wnioski dla polityki rynku pracy, staną się wartościowym głosem w dyskusji nad optymalnym kształtem interwencji publicznej w Polsce.

Opracowanie składa się z czterech części. W części pierwszej spoglądamy na polską gospodarkę okiem makroekonomisty, analizując łącznie rynki pracy ośmiu spośród dziesięciu państw, które w maju 2004 roku stały się członkami Unii Europejskiej. Skupiamy się przy tym na identyfikacji tych agregatowych zaburzeń, które miały decydujące znaczenie dla wahań koniunkturalnych w regionie w latach 1994-2005. Oceniamy, w jakim zakresie odpowiadają one za różną dynamikę bezrobocia i zatrudnienia w analizowanych krajach, oraz jaką rolę w akomodacji tych zaburzeń odegrały różnice w prowadzonej w tym okresie polityce fiskalnej i monetarnej. Najważniejszym wynikiem przeprowadzonej analizy jest wskazanie, że za relatywnie największy w Europie spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia, jaki miał miejsce w Polsce po roku 2000, odpowiada idiosynkratyczny, tj. ograniczony tylko do jednego kraju, spadek rentowności kapitału i dynamiki TFP. Dowodzimy, że o ile pozostałe państwa regionu stosunkowo szybko zniwelowały negatywne skutki, jakie dla ich gospodarek miały kryzysy finansowe końca lat dziewięćdziesiątych, to spowolnienie gospodarcze w Polsce nie pozwoliło na szybką poprawę sytuacji na rynku pracy w latach 2001-2002, bez wcześniejszego dokonania znacznej realokacji zasobów w całej gospodarce. Przekonujemy także, że choć prowadzona w tym okresie *policy-mix* nie była bezpośrednią przyczyną dekonjunktury, to jej rola dla akomodacji szoku była prawdopodobnie umiarkowanie negatywna. Ważną konkluzją niniejszej części jest wskazanie, że o ile zmiany zatrudnienia i bezrobocia osób w *prime-age* zachodzą przede wszystkim pod wpływem czynników koniunkturalnych, to za jedną z najniższych w Europie aktywność zawodową osób po 55 roku życia odpowiada przyjęty w Polsce model polityki społecznej. Tym samym, bez jego zmiany nie będzie możliwe domknięcie luki zatrudnieniowej dzielącej Polskę nie tylko od starych krajów członkowskich UE, lecz także od większości jej nowych członków.

Część II poświęciliśmy analizie regionalnego zróżnicowania rynku pracy w Polsce w latach 2000-2005. Rozważamy w niej sześć wewnętrznie jednorodnych grup powiatów, które umownie określiliśmy jako *Centra rozwoju, Suburbia, Miasta, Byłe PGR, Niskoproduktywne rolnictwo i Rolniczo-przemysłowe*, skupiając się z jednej strony na analizie wielkości agregatowych, z drugiej zaś na identyfikacji mikroekonomicznych determinantów kreacji i destrukcji miejsc pracy. Z przeprowadzonych analiz wynika, że w latach 2000-2005 zarówno pomiędzy poszczególnymi klastrami, jak i województwami, nie doszło do znaczących zmian zróżnicowania we wskaźnikach rynku pracy, gdyż kierunki i siła ich wahań w skali regionalnej były generalnie rzecz biorąc kształtowane przez szoki agregatowe, dotykające cały kraj. Jednocześnie wyraźne było zwiększenie zróżnicowania pod względem produktywności, a tym samym w znacznej części

Polski poprawa wskaźników zatrudnienia i bezrobocia bazuje na rozwoju pracochłonnego przemysłu przetwórczego. Pozytywnym wyjątkiem są Centra rozwoju wraz z otaczającymi je Suburbiami. W powiatach należących do tych klastrów mamy nie tylko do czynienia z relatywnie dobrymi statystykami rynku pracy, lecz także z najszybszą modernizacją struktury gospodarczej oraz najwyższą dynamiką produktywności, a więc i wynagrodzeń. Argumentujemy, że w chwili obecnej w zasadzie tylko największe aglomeracje miejskie przyjęły model rozwoju zwiększający prawdopodobieństwo utrzymania szybkiego wzrostu gospodarczego przez wiele lat, a tym samym, że polski rynek pracy jako całość może być nadal bardzo wrażliwy na fluktuacje koniunktury.

Część III koncentruje się na mobilności przestrzennej ludności. Omawiamy w niej z jednej strony, ważne z perspektywy lokalnej i regionalnej, zjawiska migracji wewnętrznych i dojazdów do pracy, z drugiej zaś, nabierający coraz większego znaczenia w Europie, fenomen migracji zagranicznych. W obu wypadkach pokazujemy, że determinanty ekonomiczne mają kluczowe znaczenie dla indywidualnych decyzji o zmianie miejsca zamieszkania, a najważniejszym czynnikiem zachęcającym do migracji jest wyższy poziom wynagrodzeń w miejscu docelowym i relatywnie gorsza sytuacja na rynku pracy w regionie wysyłającym. Dokonujemy w niej także szacunków skali migracji zagranicznych pokazując, że w roku 2005, przez okres powyżej dwóch miesięcy za granicą przebywało średniorocznie o ok. 165-370 tys. tj. o ok. 10-20 proc osób więcej, niż bezpośrednio przed rozszerzeniem UE. Ze skokowym wzrostem liczby emigrantów mieliśmy jednak do czynienia jedynie bezpośrednio po akcesji. Zwracamy także uwagę, że nawet jeśli migracje zagraniczne w większości mają charakter okresowy a emigranci zachowują silne związki z krajem, to Polska od wielu lat pozostaje państwem, z którego stosunkowo liczne grupy młodych ludzi wyjeżdżają na długi czas do pracy za granicę, a jedynym skutecznym środkiem do zahamowania tego procesu jest szybki wzrost produktywności i wynagrodzeń w kraju, a co za tym idzie dynamiczna modernizacja polskiej gospodarki. W wypadku migracji wewnętrznych argumentujemy, że ich łączna intensywność nie należy w Polsce do najwyższych w Europie, choć nie jest także tak niska, jak to się często twierdzi. Jednocześnie podkreślamy, że choć ogólny wzorec ruchów ludności z mniejszych do większych aglomeracji jest zachowany, to ich ograniczona intensywność powoduje, że proces urbanizacji jest wolny, zaś *Centra rozwoju* i *Suburbia* są znacznie mniej liczne ludnościowo niż ma to miejsce w innych krajach UE, co może w dłuższej perspektywie stanowić barierę dla konwergencji realnej wobec najwyższej rozwiniętych państw Unii.

Część IV omawia problematykę pracy w niejawnej gospodarce. Ponieważ dokładne oszacowanie skali nieobserwowanej aktywności ekonomicznej jest w zasadzie niemożliwe, a różne metody prowadzą do rozbieżnych wyników lokujących wartość produkcji wytwarzanej w NOE między 15 a 30 procent PKB, to ciężar przeprowadzonych analiz skoncentrowany został na przedstawieniu czynników odpowiadających za istnienie pracy nierejestrowanej oraz prezentacji skutków, jakie zjawisko to ma dla gospodarki i rynku pracy w skali mikro i makro. Zwracamy w niej w szczególności uwagę, że NOE może być jednocześnie postrzegana w pozytywny i negatywny sposób. Z jednej strony, praca nierejestrowana tworzy miejsca pracy dla tych, którzy chcą pracować, ale z różnych przyczyn nie są w stanie znaleźć pracy na oficjalnym rynku, z drugiej zaś prowadzi do wzrostu stawek podatkowych płaconych przez osoby zatrudnione legalnie i potęgując efekt gapowicza utrudnia prowadzenie polityki społecznej nakierowanej na pomoc osobom w rzeczywistości pozostającym bez żadnego dochodu. Najważniejszą konkluzją części czwartej jest podkreślenie, że źródeł istnienia szarej strefy należy szukać zarówno w rozbudowanym fiskalizmie państwa, jak i w nadmiernych, a przede wszystkim niedostosowanych do społecznych oczekiwań, regulacjach gospodarczych. Drogą do redukcji szarej strefy jest więc przede wszystkim eliminacja tych barier.

Zidentyfikowane w poszczególnych częściach zjawiska zostały zestawione w kończących opracowanie wnioskach dla polityki rynku pracy. Ich zadaniem jest wskazanie kierunków pożądaných zmian we wszystkich obszarach, gdzie znajdują one dobre poparcie w przedstawionych analizach. Szczególny nacisk został w nich położony na wskazanie powiązań łączących tak z pozoru odległe obszary jak makroekonomia, rozwój regionalny, polityka migracyjna czy walka z szarą strefą, a także, że interwencje podejmowane w jednym obszarze muszą brać pod uwagę skutki, jakie wywołają w drugim unaocznia potrzebę wpisania polityki rynku pracy w szerszą problematykę skoordynowanej, prorozwojowej polityki gospodarczej.