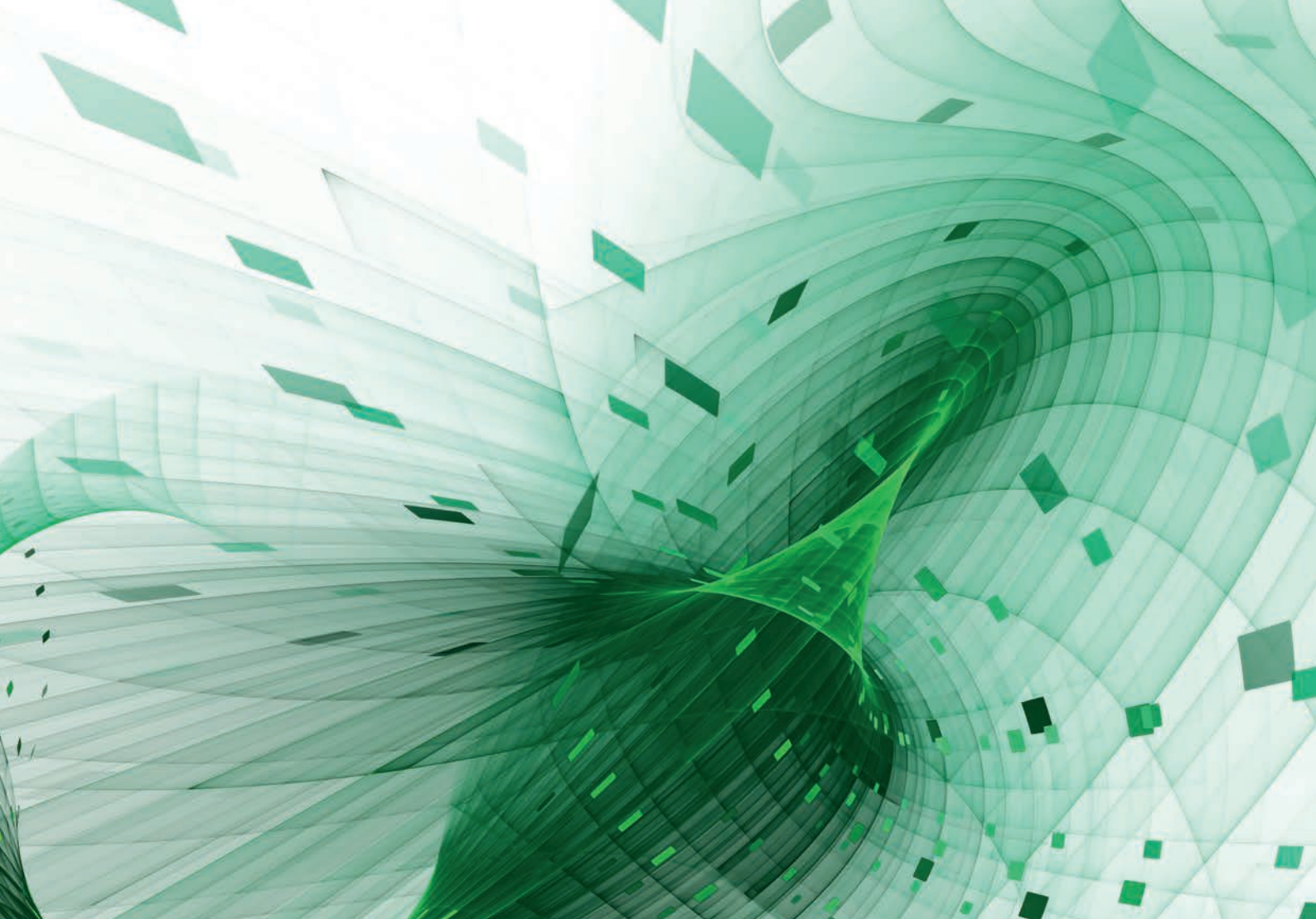




Zatrudnienie w Polsce 2012

RYNEK PRACY W OKRESIE WYJŚCIA Z KRYZYSU

pod redakcją Piotra Lewandowskiego i Igi Magdy



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Warszawa 2013

Zatrudnienie w Polsce 2012

RYNEK PRACY W OKRESIE WYJŚCIA Z KRYZYSU

pod redakcją Piotra Lewandowskiego i Igi Magdy

Warszawa 2013

Redakcja: Piotr Lewandowski, dr Iga Magda

Część I Piotr Lewandowski
Marek Antosiewicz
Jan Baran

Część II dr Iga Magda
Monika Potoczna
Maciej Lis

Część III dr hab. Joanna Tyrowicz
Agnieszka Kamińska

Część IV dr Jan Hagemeyer
Karol Pogorzelski

Badanie wykonane w ramach prac nad projektem systemowym: **Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej**, zainicjowanym przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, realizowanym przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

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

Realizator projektu:



Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich
Aleje Jerozolimskie 65/79
00-697 Warszawa
www.crzl.gov.pl

Badanie wykonał:



Instytut Badań Strukturalnych
ul. Rejtana 15 lok. 28
02-516 Warszawa, Polska
www.ibs.org.pl

Projekt okładki, skład, łamanie:
Maciej Zalewski

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich

ISBN: 978-83-61638-54-4

W badaniach wykorzystano jednostkowe dane z reprezentatywnych badań ankietowych udostępnionych przez Eurostat, Komisję Europejską oraz przez GUS. Komisja Europejska, Eurostat i GUS nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki i wnioski znajdujące się w publikacji.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

WPROWADZENIE

Z przyjemnością składamy na Państwa ręce ósmą edycję „Zatrudnienia w Polsce”. Publikację przygotowano z inicjatywy MPiPS w ramach projektu systemowego *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej*, na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich przez Instytut Badań Strukturalnych.

Tę edycję poświęciliśmy analizie wpływu na rynek pracy światowego kryzysu finansowego lat 2007-2009 (tzw. Wielkiej Recesji) oraz, będącego jego bezpośrednim następstwem w niektórych państwach rozwiniętych (zwłaszcza w strefie Euro), kryzysu finansów i zadłużenia publicznego. Raport został podzielony na cztery części.

Część pierwszą zatytułowaliśmy „*Wielka Recesja*” i poświęciliśmy przyczynom, przebiegu i konsekwencjom makroekonomicznym kryzysu zapoczątkowanego w roku 2008 w większości krajów UE i OECD. Jej celem jest stworzenie kompleksowego obrazu przebiegu Wielkiej Recesji, w szczególności, zrozumienie jej przyczyn, mechanizmów transmisji, ocena roli różnych mechanizmów dostosowawczych oraz identyfikacja wielowymiarowych podobieństw i różnic – zarówno w przekroju międzynarodowym, jak i względem kryzysów z przeszłości.

Część druga nosi nazwę „*Wielka Recesja i nierówności*” a jej przedmiotem jest zróżnicowanie oddziaływania kryzysu na sytuację poszczególnych grup społeczno-demograficznych na rynku pracy. Służy ona identyfikacji grup społeczno-demograficznych, które w największym stopniu narażone są na negatywne skutki zmian koniunkturalnych, w szczególności długotrwały brak pracy. Taka perspektywa jest kluczowa z dla odpowiedniego projektowania wsparcia w ramach polityki rynku pracy. W części tej podejmujemy także pytanie, jak zmiany w koniunkturze gospodarczej wpłynęły na rozwarstwienie dochodów.

Część trzecia poświęcona jest odpowiedziom na kryzys po stronie polityk oraz instytucji i nosi tytuł „*Polityka publiczna w obliczu kryzysu*”. Koncentruje się ona na analizie wpływu interwencji publicznej na przebieg kryzysu. Zwracamy uwagę na uwarunkowania instytucjonalne w „przeddzień kryzysu”, ich zróżnicowanie międzynarodowe z perspektywy zdolności rynków pracy do absorpcji szoków. Przeprowadzamy także analizę różnorodnych sposobów reakcji, po jakie sięgały rządy państw UE i OECD, podejmując próbę oceny ich skuteczności.

Czwarta część, zatytułowana „*Kryzys finansów publicznych i druga fala recesji*”, jest naturalnym zwieńczeniem raportu. Jej przedmiotem jest znaczenie polityki fiskalnej dla przebiegu Wielkiej Recesji. Pokazujemy, jak zmieniał się stan finansów publicznych różnych państw przed kryzysem i w jego trakcie, oraz dokonujemy rekonstrukcji procesów i prawidłowości zachodzących w badanych gospodarkach z wyróżnieniem roli, jak odgrywały automatyczne stabilizatory, a jaką polityki dyskrecyjne. Następnie analizujemy załamanie finansów publicznych, jakiego doświadczyło wiele państw w drugiej fazie Wielkiej Recesji. Podsumowanie raportu stanowią rekomendacje dla polityki publicznej.

Wprowadzenie	3
I WIELKA RECESJA	7
II WIELKA RECESJA I NIERÓWNOŚCI	61
III POLITYKA PUBLICZNA W OBLICZU KRYZYSU	99
IV KRYZYS FINANSÓW PUBLICZNYCH I DRUGA FALA RECESJI	141
Rekomendacje	179
Aneks metodologiczny	183

Wielka Recesja

Piotr Lewandowski, Marek Antosiewicz, Jan Baran

WPROWADZENIE		8
1	GENEZA WIELKIEJ RECESJI	9
1.1	Przyczyny i mechanizmy transmisji Wielkiej Recesji	9
1.2	Przebieg kryzysu w krajach Unii Europejskiej i OECD	16
2	WIELKA RECESJA NA RYNKACH PRACY	19
2.1	Zatrudnienie, produktywność i wynagrodzenia	19
2.2	Bezrobocie, zwolnienia i czas pracy	27
3	OBLICZA KRYZYSU W KRAJACH UE I OECD	36
3.1	Wstęp teoretyczny	36
3.2	Analiza dekompozycji historycznych	37
3.3	Analiza porównawcza	48
PODSUMOWANIE		55

WPROWADZENIE

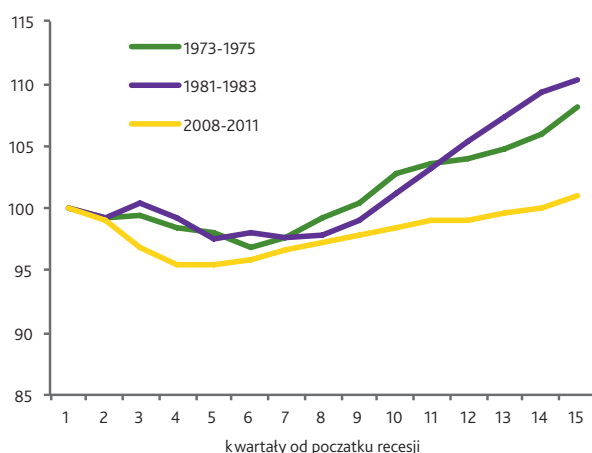
Część pierwsza tej edycji raportu poświęcona jest przyczynom, przebiegowi i konsekwencjom makroekonomicznym kryzysu zapoczątkowanego w roku 2008 w poszczególnych państwach UE i OECD. Jej celem jest stworzenie kompleksowego obrazu przebiegu Wielkiej Recesji, zrozumienie jej przyczyn, mechanizmów transmisji oraz identyfikacja wielowymiarowych podobieństw i różnic – zarówno w przekroju międzynarodowym, jak i względem kryzysów z przeszłości. Przedmiotem pierwszego rozdziału jest chronologia przebiegu Wielkiej Recesji z naciskiem na wymiar stricte makroekonomiczny. Prezentujemy w niej ustalenia w zakresie zróżnicowania mechanizmów transmisji kryzysu *subprime* do poszczególnych gospodarek, analizujemy także procesy stojące za zróżnicowaną dynamiką PKB w poszczególnych krajach UE i OECD. W rozdziale drugim uwagę skupiamy na rynkach pracy. Analizujemy, jak gospodarki europejskie reagowały na największy powojenny kryzys w kluczowych wymiarach dostosowań na rynku pracy – dotyczących zatrudnienia i bezrobocia, produktywności pracy i wynagrodzeń. Zwracamy także uwagę na sektorowe zróżnicowanie skali tych dostosowań. Uwagę poświęcamy także reakcjom po stronie intensywnej podaży pracy, czyli czasu pracy, oraz analizujemy rolę, jaką dla wzrostu bezrobocia w poszczególnych krajach europejskich odgrywały zmiany zwolnień i zatrudnień, z wyróżnieniem pierwszej i drugiej fali kryzysu. W rozdziale trzecim wykorzystujemy model makroekonomiczny klasy DSGE, aby zidentyfikować szoki, które stały za spowolnieniem gospodarczym i przemianami na rynkach pracy w poszczególnych krajach, a także aby ocenić relatywne znaczenie różnic w szokach i mechanizmach absorpcji dla zróżnicowania ewolucji wybranych gospodarek europejskich, w tym Polski. Omówienie głównych wniosków z przeprowadzonych analiz można znaleźć w podsumowaniu.

1 GENEZA WIELKIEJ RECESJI

1.1 PRZYCZYNY I MECHANIZMY TRANSMISJI WIELKIEJ RECESJI

W połowie 2007 r. w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii pękła bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości. Spowodowało to głęboki kryzys na rynkach finansowych, który wkrótce przerodził się w największą globalną recesję po drugiej wojnie światowej, określaną mianem Wielkiej Recesji. Na tle innych kryzysów od czasu przedwojennej Wielkiej Depresji, wyróżnia się ona nie tylko głębokością, ale również trwałością spowolnienia gospodarczego. Zgodnie z typową sekwencją wydarzeń, charakterystyczną chociażby dla recesji z pierwszej połowy lat 70. oraz 80., po okresie recesji następuje okres przyspieszonego wzrostu gospodarczego (por. wykres I.1.).

Wykres I.1. Porównanie dynamiki PKB podczas obecnej i wcześniejszych recesji w USA



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych U.S. Bureau of Economic Analysis.

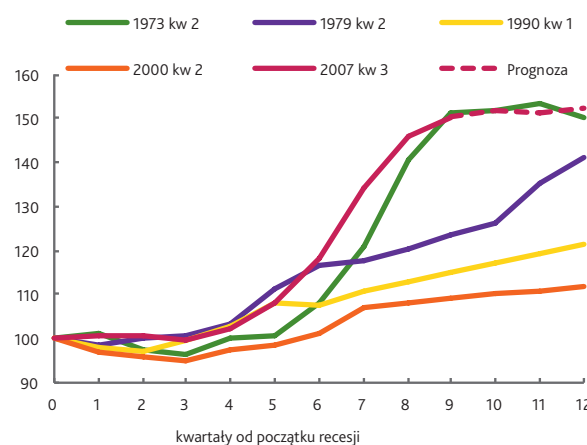
Podczas ostatniego kryzysu tak się jednak nie stało. Dopiero po upływie 15 kwartałów PKB w Stanach Zjednoczonych osiągnęło poziom sprzed wybuchu Wielkiej Recesji. Państwa Unii Europejskiej doświadczyły z kolei bardzo krótkiego okresu ożywienia gospodarczego w 2010 r., po czym ponownie weszły w stan recesji, połączonej z kryzysem finansów publicznych. W efekcie, PKB w UE wciąż pozostaje na poziomie niższym niż pod koniec 2007 r.

Wpływ Wielkiej Recesji na rynek pracy był równie, a w wielu przypadkach nawet bardziej dotkliwy niż na tempo wzrostu gospodarczego. O ile początkowo, na przestrzeni pierwszych 5 kwartałów, jej wpływ na bezrobocie w krajach rozwiniętych był

porównywalny z oddziaływaniem wcześniejszych recesji, o tyle w późniejszym okresie sytuacja na rynkach pracy uległa dalszemu pogorszeniu, w miejsce typowej stabilizacji (por. wykres I.2.). Jedynie kryzys naftowy z pierwszej połowy lat 70. przebiegał w podobny sposób. W czwartym kwartale 2009 r. stopa bezrobocia w krajach OECD wyniosła średnio 8,7%, najwyżcej w okresie powojennym. Ponadto, w roku 2011, mimo powrotu gospodarki światowej na ścieżkę wzrostu, stopa bezrobocia w krajach OECD wynosiła przeciętnie 8,3%, czyli 44,8 mln osób poszukiwało pracy, a długotrwałe bezrobocie rosło.

Bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości dotyczyła nie tylko Stanów Zjednoczonych, ale miała charakter globalny obejmując większość państw Unii Europejskiej oraz część krajów Azji (Putland, 2009). Gdy doszło do jej pęknięcia w USA, wkrótce podobny proces nastąpił również w innych

Wykres I.2. Porównanie ewolucji stopy bezrobocia podczas obecnej i wcześniejszych recesji w krajach OECD



Źródło: (OECD, 2010).

państwach świata uruchamiając analogicznie niekorzystne następstwa gospodarcze.¹ Bańka na rynku nieruchomości osiągnęła w pierwszej dekadzie XXI wieku tak duże rozmiary i zasięg geograficzny ze względu na szereg czynników. Jednym z nich był fakt, że rządy wielu państw celowo stymulowały udzielanie kredytów hipotecznych oraz inwestycje w nieruchomości (Friedman, 2010). Polityka taka miała na celu po pierwsze

¹ Do wzrostu bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości przyczynił się również fakt, że strukturyzowane aktywa zabezpieczone hipotekami pozwalały obejść międzynarodowe regulacje rynku kapitałowego (Acharya & Richardson, 2009). Niekorzystnie w tym kontekście ocenia się również deregulację rynków finansowych w latach 90. XX w., w szczególności zniesienie ustawy Glass-Steagall Act, która separowała bankowość inwestycyjną od komercyjnej w Stanach Zjednoczonych (Stiglitz, 2009).

przeciwdziałanie ubóstwu, a po drugie stworzenie tak zwanego społeczeństwa właścicieli (ang. *ownership society*). Ponadto, począwszy od 2002 r. banki centralne wielu krajów, zwłaszcza amerykańska Rezerwa Federalna, chcąc przeciwdziałać rozprzestrzenieniu się kryzysu 2001 r. stosowała ekspansywną politykę monetarną, co ułatwiło wzrost bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Ponowne zacieśnienie polityki monetarnej w Stanach Zjednoczonych w 2005 r., spowodowane wzrostem inflacji, stało się jednym z impulsów do pęknięcia bańki nieruchomościowej.

Przebieg tworzenie się baniek na rynkach nieruchomości, a następnie ich pęknięcia obrazuje wykres 1.3. Przedstawiono na nim zmiany cen nieruchomości w wybranych krajach. Widoczne jest przyspieszenie dynamiki cen w Stanach Zjednoczonych w 2004 roku oraz w Hiszpanii po 2001 roku. W Stanach Zjednoczonych tempo zmian cen zaczęło obniżać się najwcześniej, co było sednem kryzysu *subprime*. Wychodzenie amerykańskiego rynku nieruchomości z zapaści trwało ponad 4 lata. Ożywienie cen nieruchomości obserwowane jest dopiero od 2012 roku. Tąpienie w krajach UE nastąpiło z rocznym opóźnieniem względem

Ramka I.1.

Chronologia Wielkiej Recesji

Wyróżnić można dwie fazy Wielkiej Recesji. Pierwsza obejmuje pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, kryzys rynków finansowych oraz bezpośrednie skutki, jakie oba wydarzenia wywarły na realną gospodarkę.

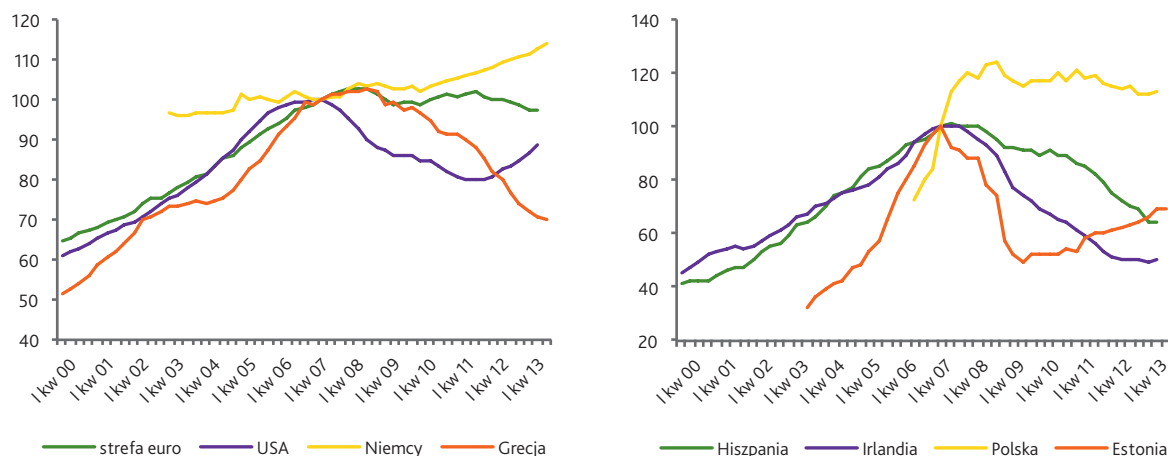
- Czerwiec-lipiec 2007: pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości w USA.
- Wrzesień 2007: upadek banku hipotecznego Northern Rock w Wielkiej Brytanii.
- Listopad 2007: utrata płynności na międzybankowych rynkach pieniężnych na świecie.
- Styczeń 2008: pierwszy pakiet stymulacyjny ze strony polityki fiskalnej w USA.
- Lipiec 2008: Dania, jako pierwsze państwo Unii Europejskiej ogłasza wejście w stan recesji.
- Wrzesień 2008: bankructwo Lehman Brothers – czwartego największego banku inwestycyjnego w USA.
- Październik 2008: ogłoszenie programu *Troubled Assets Relief Programme* w USA.
- Listopad 2008: Strefa Euro jako całość weszła w stan recesji. Spośród 15 państw, które ją wówczas tworzyły, jedynie 3 (Belgia, Francja, Grecja) wciąż notowały wzrost gospodarczy.
- Styczeń 2009: ogłoszenie programu *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*.
- Listopad 2009: Strefa Euro jako całość wychodzi ze stanu recesji, głównie dzięki wysokiemu wzrostowi gospodarczemu Niemiec.

Druga faza Wielkiej Recesji jest następstwem dramatycznego pogorszenia się stanu finansów publicznych Stanów Zjednoczonych oraz państw Unii Europejskiej na skutek spadku przychodów budżetowych oraz ekspansywnej polityki fiskalnej, jaką rządy tych państw podjęły w celu zahamowania skutków pierwszej fazy kryzysu. Wzrost kosztów obsługi długu publicznego postawił niektóre z nich na krawędzi bankructwa oraz zmusił do zacieśnienia polityki fiskalnej, co zahamowało proces stopniowej poprawy koniunktury gospodarczej na świecie.

- Kwiecień 2010: Grecja zwraca się do Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) o udzielenie pożyczki ratunkowej.
- Maj 2010: uruchomienie programu EFSF (*European Financial Stability Facility*) o łącznej wartości 440 mld euro (podniesionej następnie do 780 mld euro), którego celem jest udzielanie pożyczek ratunkowych dla państw UE. Równocześnie Europejski Bank Centralny (ECB) rozpoczyna skup obligacji państw UE.
- Październik 2010: Irlandia otrzymuje pożyczkę ratunkową od UE i IMF.
- Kwiecień 2011: Portugalia zwraca się o pożyczkę ratunkową od UE i IMF.
- Czerwiec 2012: Hiszpania otrzymuje pożyczkę ratunkową od UE.
- Wrzesień 2012: uruchomienie ESM (*European Stability Mechanism*) – trwałej instytucji, której celem jest zapewnianie stabilności finansowej państw Unii Europejskiej.
- Listopad 2012: Strefa Euro jako całość ponownie wkracza w stan recesji.
- Marzec 2013: ogłoszenie wakacji bankowych na Cyprze oraz nadzwyczajne opodatkowanie depozytów przekraczających 100 tys. euro.

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 1.3. Ewolucja indeksu cen nieruchomości mieszkalnych w Stanach Zjednoczonych, Strefie Euro oraz wybranych gospodarkach europejskich w okresie 2000-2013, (II kw. 2007 = 100)



Uwagi: W oparciu o House Price Index (Stany Zjednoczone), Residential Property Price Indicator (Unia Europejska) oraz ceny mieszkań w 10 największych miastach w Polsce.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Federal Housing Finance Agency (Stany Zjednoczone), Europejskiego Banku Centralnego, Bazy Cen Nieruchomości Mieszkaniowych BaRN NBP.

Stanów Zjednoczonych, lecz nie we wszystkich krajach z jednakową siłą. Dramatyczny przebieg miało ono w krajach bałtyckich, gdzie przed kryzysem szybki wzrost wynagrodzeń i luźna polityka kredytowa rozpędziły wzrost cen do ponad 60% rocznie, a następnie kryzys wywołał ich spadek o ponad połowę. Ceny mieszkań spadają ciągle w tzw. krajach GIIPS (Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia i Hiszpania). Warto zwrócić uwagę, że bańka cenowa nie wystąpiła zaś w ogóle w Niemczech oraz Austrii. W Polsce, niskie stopy procentowe i rosnące wynagrodzenia umożliwiły ekspansję na rynku kredytów hipotecznych po 2002 r., co przyczyniło się do szybkiego wzrostu cen – tuż przed kryzysem ceny mieszkań w głównych miastach kraju rosły w tempie ponad 40% rocznie. W 2008 roku nastąpiło gwałtowne wyhamowanie wzrostu cen, lecz nie zaobserwowano głębokich spadków, które wystąpiły w krajach bałtyckich i Hiszpanii. Ponadto, w odróżnieniu od tych krajów, w czasie dobrej koniunktury w Polsce nie doszło także do zbytniego rozrostu sektora budowlanego.

Pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości zapoczątkowało wyjątkowo dotkliwą w skutkach recesję gospodarczą, ponieważ uruchomiło łańcuch niekorzystnych zdarzeń, których skumulowane konsekwencje zachwiały makroekonomicznymi fundamentami gospodarki światowej (Diamond & Rajan, 2009). Najważniejsze spośród nich to:

1. Głęboki kryzys rynku finansowego. Inwestycje na rynku nieruchomości były finansowane za pomocą strukturyzowanych instrumentów finansowych zabezpieczonych kredytami hipotecznymi (tzw. MBS), które stanowiły znaczącą pozycję w bilansach wielu instytucji finansowych: banków inwestycyjnych, funduszy hedgingowych oraz towarzystw ubezpieczeniowych. Instrumenty te gwałtownie straciły na wartości wraz z pęknięciem bańki nieruchomościowej. Ich posiadacze ponieśli w związku z tym duże straty, które musieli pokryć ze sprzedaży innych aktywów,

przyczyniając się do globalnej bessy oraz kryzysu płynności na rynkach finansowych. W wielu krajach część instytucji finansowych ogłosiła bankructwo, bądź została przejęta przez państwo, zaś pozostałe ograniczyły akcję kredytową, co przełożyło się na trudniejszy dostęp do kredytu dla gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw, poszukujących finansowania projektów inwestycyjnych.

2. Spadek wartości majątków gospodarstw domowych, na które w dużej mierze składają się nieruchomości oraz aktywa finansowe. Niższa wartość majątku i / lub utrata oszczędności wywołała poczucie relatywnego zubożenia oraz niepewność co do stabilności finansowej, w związku z czym gospodarstwa domowe ograniczyły wydatki konsumpcyjne. W konsekwencji nastąpił spadek zagregowanego popytu.
3. Skurczenie się sektora budownictwa i sektorów z nim powiązanych. Spadek wartości nieruchomości oznaczał spadek rentowności inwestycji budowlanych i w konsekwencji wstrzymanie wielu z nich. Wiele firm budowlanych oraz deweloperskich musiało ogłosić bankructwo oraz zwolnić pracowników. Zmniejszył się popyt na materiały budowlane, usługi transportowe, projektowe, geodezyjne, itp.
4. Pogorszenie stanu finansów publicznych. Kryzys finansowy okazał się na tyle głęboki, że pojawiła się groźba załamania się światowego systemu finansowego. Aby do tego nie dopuścić rządy, zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się, przyjęły aktywną politykę względem kryzysu. Zagrożone instytucje finansowe otrzymały wysokie pożyczki ratunkowe (tzw. *bailout*), a niektóre z nich zostały przejęte przez państwo. Spadek konsumpcji oraz zatrudnienia spowodował z jednej strony spadek przychodów budżetowych, a z drugiej wzrost wydatków na politykę społeczną. W konsekwencji, nastąpił znaczący wzrost

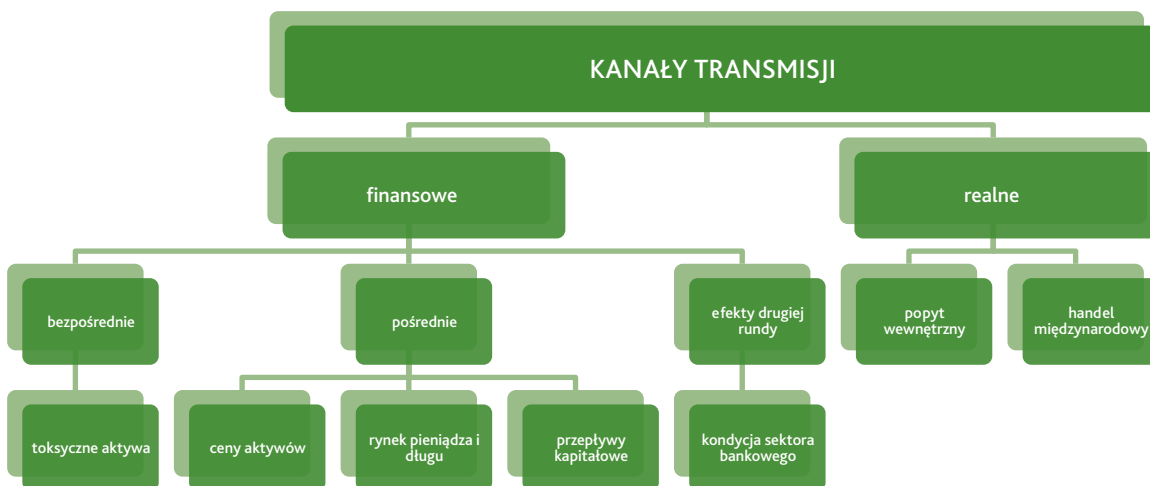
deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Spowodowało to konieczność ponownego zacieśnienia polityki fiskalnej, co w sytuacji wciąż niewielkiego ożywienia gospodarczego, dodatkowo spowolniło proces wychodzenia gospodarki światowej z kryzysu.

Czynniki te łącznie tłumaczą, dlaczego kryzys finansowy przełożył się na recesję gospodarczą w postaci spadku zatrudnienia i PKB. Jednak fakt, że recesja ta okazała się tak głęboka i rozprzestrzeniła się na cały świat, jest skutkiem postępującej globalizacji powiązań finansowych, produkcyjnych i handlowych. Wieloraki charakter powiązań między gospodarkami powodował, że kryzys, ograniczony początkowo do rynku amerykańskiego, rozlał się na globalną gospodarkę za pośrednictwem wielu kanałów transmisji, które można pogrupować tak jak na schemacie I.1, zaczerpniętym z opracowania Gardó i Martina (2010). Wyróżnili oni dwie główne grupy mechanizmów przenoszenia się zaburzeń: finansowe i realne, wśród kanałów finansowych wyodrębniając ponadto: bezpośrednie, pośrednie oraz efekty drugiej rundy.

pozornie odległe rynki finansowe, np. rynek nieruchomości w Stanach Zjednoczonych z rynkami akcji państw rozwijających się, bądź rynkiem walutowym. Do siły tych powiązań przyczyniał się m.in. fakt, że globalne instytucje finansowe zarządzają globalnym portfelem aktywów. Dlatego poniesione przez nie straty na obligacjach zabezpieczonych kredytami hipotecznymi spowodowały wyprzedaż pozornie niezależnych aktywów (akcji, obligacji, towarów oraz instrumentów pochodnych) na międzynarodowych rynkach papierów wartościowych. Załamanie rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych spowodowało więc gwałtowne zmiany cen wielu innych aktywów na całym świecie, a brak płynności na rynku międzybankowym również miał charakter globalny.²

Dodatkowo utrzymująca się na globalnych rynkach finansowych zwiększona awersja do ryzyka powodowała, że inwestorzy wyprzedawali aktywa postrzegane jako bardziej ryzykowne na rzecz bezpiecznych aktywów. Zjawisko to określa się mianem ucieczki do jakości (ang. *flight to quality*) i jego efektem było ograniczenie napływu kapitału do gospodarek rozwijających się, co skutko-

Schemat I.1. Typologia kanałów transmisji w czasie Wielkiej Recesji.



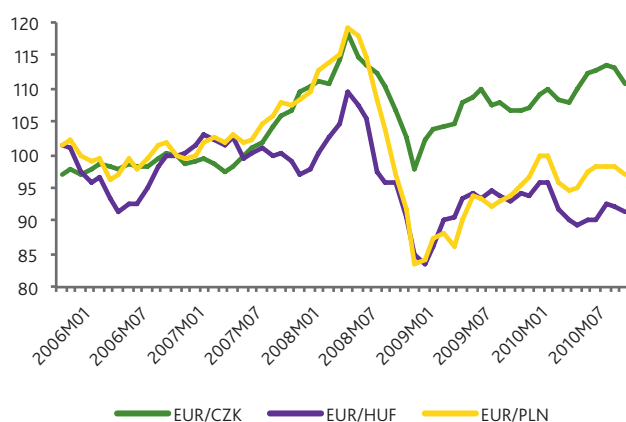
Źródło: Gardó, Martin (2010).

Bezpośrednie oddziaływanie kryzysu amerykańskiego na systemy finansowe innych państw związane było z posiadaniem przez podmioty gospodarcze na całym świecie toksycznych aktywów zabezpieczonych nieruchomościami, które utraciły wartość na skutek załamania rynku kredytów hipotecznych. Wpływ tego kanału był ograniczony do gospodarek najsilniej powiązanych kapitałowo ze Stanami Zjednoczonymi. Ponieważ polskie banki zasadniczo nie inwestowały w toksyczne aktywa, bezpośredni kanał finansowy transmisji nie miał istotnego znaczenia dla Polski i innych gospodarek peryferyjnych UE. Rynki finansowe oddziaływały natomiast w sposób pośredni, poprzez wahania cen aktywów, dostępność pieniądza oraz zmianę natężenia przepływów kapitałowych. Wskutek działalności globalne instytucje finansowych, które dokonują inwestycji w obrębie szerokiego spektrum aktywów na całym świecie, powiązane zostały ze sobą

wało przecenami aktywów, ale również utrudniało finansowanie projektów inwestycyjnych. Przykładowo, pomiędzy początkiem a końcem 2008 roku główny indeks warszawskiej giełdy stracił połowę wartości, negatywnie odbijając się w sprawozdaniach bilansowych instytucji finansowych oraz majątku gospodarstw domowych. Innym skutkiem ucieczki do jakości odczuwanym przez polską gospodarkę były silne wahania kursu walutowego na przełomie 2008/2009. Przed kryzysem polska waluta

2 Globalizacja sektora finansowego sprawiała, że kraje o mocniej powiązanych systemach bankowych doświadczyły w czasie pierwszej fali kryzysu podobnych wahań PKB, niż kraje o słabo powiązanych systemach bankowych. Na poparcie tej tezy Kalemli-Ozcan i inni (2012) pokazują, że przed kryzysem, w okresie względnego spokoju na rynkach finansowych, stopień powiązania krajowych systemów bankowych i synchronizacja zmian PKB były ujemnie skorelowane. Charakter zależności zmienił się zaś na dodatni w okresie kryzysu 2007-2009.

Wykres I.4. Ewolucja nominalnego kursu walutowego euro wobec złotego, forinta, korony czeskiej w latach 2006-2010, I 2007 = 100



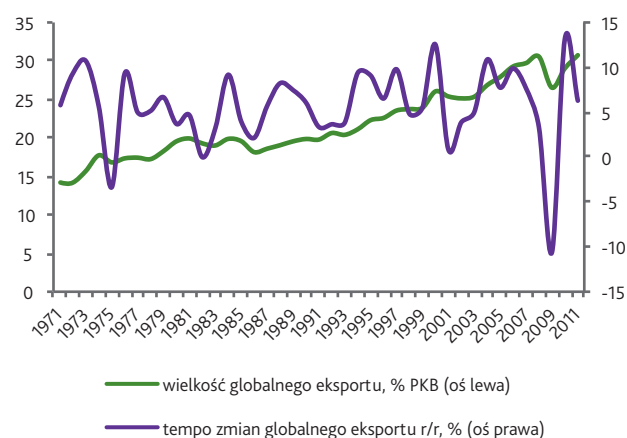
Źródło: Opracowanie na podstawie danych Eurostat.

silnie umacniała się, podobnie jak waluty krajów ościennych. Diametralna zmiana nastrojów inwestorów zagranicznych spowodowała wyprzedaż walut Europy Środkowej. Nominalny kurs walutowy euro wobec złotego w ciągu zaledwie kilku miesięcy spadł o 30%.³ W mniejszym stopniu na wartości straciła korona czeska i forint. Forint osłabił się o 22%, a korona czeska o 17% (por. wykres I.4). Presja na osłabienie walut regionu zmusiła niektóre banki centralne do interwencji w celu bądź obrony stałego kursu walutowego (Łotwa), bądź zapobieżenia dalszym spadkom (Rumunia). Osłabienie się walut spowodowało wzrost kosztów obsługi kredytów walutowych, których ekspansja nastąpiła w okresie poprzedzającym kryzys. Z drugiej jednak strony, deprecjacja kursu walutowego zwiększyła konkurencyjność cenową eksportu, łagodząc skutki szoku zewnętrznego.

Ucieczka kapitałów oraz wzrost niechęci banków komercyjnych do ryzyka przełożyły się na spadek obrotów na rynku międzybankowym. Dodatkowo pogarszająca się sytuacja makroekonomiczna skutkowała wzrostem odsetka niespłaconych kredytów. W tej sytuacji istniało ryzyko kryzysu płynności i kolejnych bankructw banków, albo co najmniej dalszego ograniczania akcji kredytowej przez banki komercyjne. Polski sektor bankowy okazał się jednak względnie odporny na skutki szoków i nie doszło w nim do wytworzenia się poważnej sytuacji kryzysowej. Znacząco przyczynił się do tego Narodowy Bank Polski wdrażając szereg działań antykryzysowych (por. ramka I.2). Niemniej jednak, wpływ zwiększonej niepewności na rynku międzybankowym oraz spadku wartości udzielanych pożyczek na rynku detalicznym na polską gospodarkę sięgnął 1,5% PKB (Brzoza-Brzezina & Makarski, 2010), co stanowi wielkość znaczącą, lecz tłumaczy jedynie część obserwowanego spowolnienia. W kontraście do Polski, zacieśnienie na rynku kredytowym było główną przyczyną spadku produktu w strefie euro między

³ W związku z silnym osłabieniem się złotego pojawiły się pytania co do potrzeby interwencji na rynku walutowym. Na początku 2009 Ministerstwo Finansów, za pośrednictwem BGK, dokonało na niewielką skalę wymiany walut obcych na złote. Operacja ta nie miała jednak większego wpływu na kurs złotego.

Wykres I.5. Ewolucja globalnych obrotów handlowych w latach 1971-2011



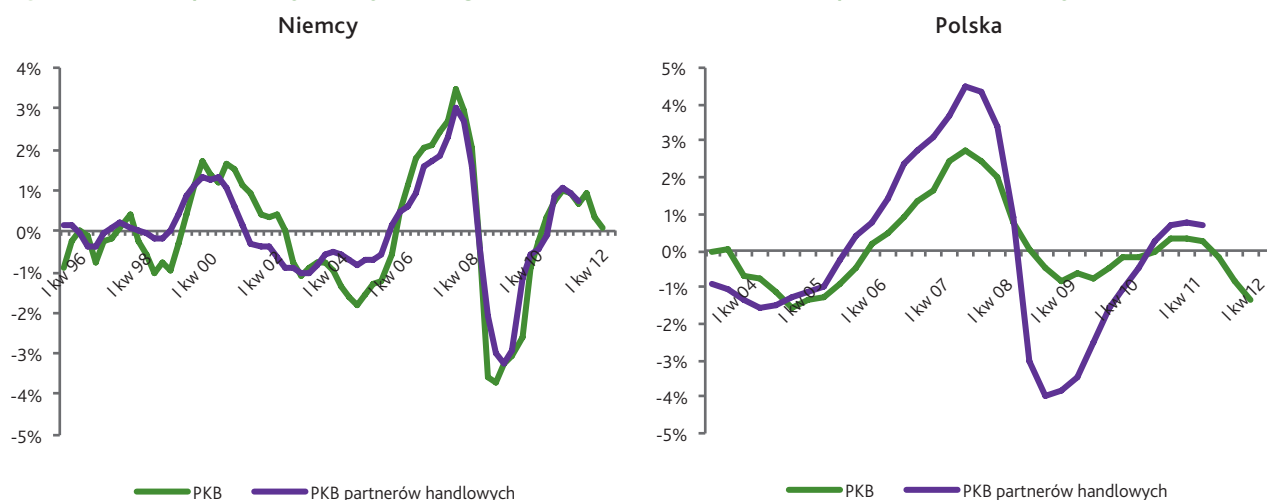
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WDI Banku Światowego.

w 2008 i na początku 2009 (Gerali, et al., 2010). W pierwszej fazie Wielkiej Recesji (2007-2008) kanał związany z załamaniem płynności na rynkach finansowych i wynikającym z niego ograniczeniem akcji kredytowej, odegrał względnie większą rolę w przypadku gospodarek rozwiniętych, skutki zwiększonej awersji do ryzyka odczuły zaś silniej rynki wschodzące (Chudik & Fratzscher, 2011). Podczas kolejnej fali kryzysu, tzw. kryzysu zadłużeniowego (2010-11), mechanizmy transmisji odwróciły się. Gospodarki rozwinięte względnie silniej zareagowały za pośrednictwem szoku awersji do ryzyka niż szoku płynności. Rynki wschodzące zaś okazały się odporne na rozprzestrzenianie tego zaburzenia (Chudik & Fratzscher, 2012).⁴

Załamanie cen na rynku nieruchomości pociągnęło za sobą znaczny efekt majątkowy dla finansów gospodarstw domowych, które odczuły również wyhamowanie tempa wzrostu płac oraz zwiększenie ryzyka utraty pracy. Odpowiedzią na te negatywne szoki było ograniczenie zakupów, szczególnie dóbr trwałego użytku takich jak samochody, telewizory itp. Warto wspomnieć, że aby przeciwdziałać temu zjawisku, część rządów wprowadziła programy dopłat do złomowania starych i zakupu nowych samochodów. Niemniej jednak pogorszenie dynamiki sprzedaży przełożyło się na bilanse przedsiębiorstw produkcyjnych. Realnemu sektorowi gospodarki nie pomógł utrudniony dostęp do kredytów, a razem ze zwiększoną niepewnością co do koniunktury w najbliższej przyszłości, powodował odkładanie w czasie projektów inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa.

⁴ Głębokość globalnego załamania w czasie Wielkiej Recesji może częściowo wynikać z faktu, że kryzys finansowy rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, a nie w innej gospodarce. Eickmeier, Ng (2011) wykazali, że spośród kryzysów na rynkach kredytowych w latach 1983-2009, te, których źródłem były Stany Zjednoczone, relatywnie silniej oddziaływały na PKB innych krajów niż kryzysy mające początek w Japonii lub strefie euro. Rozprzestrzenianie się amerykańskich szoków następowało za sprawą ich wpływu na rynki kredytowe oraz rynki akcji innych gospodarek. Podobnie Helbling i in. (2011) wykazują, że załamanie na amerykańskim rynku kredytowym odegrało istotną rolę w załamaniu koniunktury w krajach grupy G-7 w czasie Wielkiej Recesji. Również Kalemli-Ozcan i inni (2012) sugerują, że gospodarki silniej powiązane finansowo ze Stanami Zjednoczonymi wykazywały z nimi silniejsze powiązanie zmian koniunktury.

Wykres I.6. Komponent cykliczny realnego PKB Niemiec i Polski, oraz ich partnerów handlowych



Uwagi: Na wykresie przedstawiono komponent cykliczny realnego PKB wyrażony jako % wartości trendu. PKB partnerów handlowych przeważono udziałami w strukturze handlu (odpowiednio Niemiec i Polski).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Spadek inwestycji oznaczał spadek popytu na dobra inwestycyjne oraz usługi budowlane. Firmy, które znalazły się w najgorszej sytuacji redukowały zatrudnienie. Szczególnie silny szok popytu wewnętrznego wystąpił w krajach, w których przed kryzysem narosły znaczne nierównowagi makroekonomiczne (Hiszpania, Irlandia, Grecja, oraz kraje bałtyckie). Załamanie popytu skutkowało mniejszym zapotrzebowaniem na dobra pośrednie wykorzystywane w procesie produkcji. Ponieważ procesy produkcyjne podlegają coraz większej fragmentacji w skali całego globu, szok popytowy w jednym kraju przekształcał się w spadek popytu na rynkach zagranicznych. Również gospodarstwa domowe ograniczając zakupy przyczyniały się do spadku importu. Ponieważ import jednego kraju jest jednocześnie eksportem innego, kanał handlu międzynarodowego rozprzestrzenił ujemny szok popytowy na całą gospodarkę światową. Co więcej, szok finansowy najprawdopodobniej wzmacniał zaburzenia w obszarze handlu, ze względu na utrudnienia w dostępie do finansowania eksportu (Amiti & Weinstein, 2009).

W 2009 globalne obroty handlowe zmniejszyły się o 10,5% (por. wykres I.5). Skala spadku obrotów handlowych podczas Wielkiej Recesji nie miała sobie równych w okresie po II drugiej wojnie światowej – spadki obserwowane w następstwie kryzysów naftowych oraz pęknięcia bańki internetowej były dużo słabsze. Warto zwrócić uwagę, że obroty handlowe zareagowały silniej niż światowe PKB (por. wykres I.5). Globalny spadek wymiany handlowej okazał się jednak krótkotrwały i już w 2010 roku eksport ponownie wszedł na ścieżkę dynamicznego wzrostu. Jednakże żaden kraj członkowski UE nie uchronił się przed załamaniem wymiany międzynarodowej, zarówno importu jak i eksportu, w 2009 roku. Najsilniejszy spadek eksportu (o ponad 15%) wystąpił w Finlandii, Estonii, Grecji, Włoszech, Słowacji, Słowenii oraz Austrii. Równie silnie ucierpiał eksport gospodarki niemieckiej, który obniżył się o 13%. Jeszcze silniejsze ograniczenie eksportu dotknęło Japonię (-24%). Polska była w grupie krajów UE, których eksport wykazał największą odporność na szok zewnętrzny (spadek o 6,8%).

Import natomiast najsilniej obniżył się w Rumunii, Bułgarii, Grecji (o ok. 20%) oraz w krajach bałtyckich (nawet o 30%). Tak silne zmiany strumienia wymiany międzynarodowej sugerują, że handel międzynarodowy odegrał ważną rolę w rozprzestrzenianiu się kryzysu między krajami. Posiłkując się przykładem Polski i Niemiec, można zauważyć, że zmiany cyklu koniunkturalnego krajów będących partnerami handlowymi wykazywały silną synchronizację w okresie Wielkiej Recesji (por. wykres I.6). W *Regional Economic Outlook Europe* (IMF, 2011) oszacowano (na podstawie historycznych elastyczności handlu międzynarodowego), że 1-procentowa zmiana PKB w krajach Europy Zachodniej przekłada się na 0,4-procentową zmianę PKB w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Obecne jest również oddziaływanie w przeciwnym kierunku: 1-procentowa zmiana PKB w krajach Europy Środkowej i Wschodniej implikuje zmianę produktu w krajach Europy Zachodniej o 0,1%. W przypadku gospodarki niemieckiej nawet 70% zmian koniunktury w czasie Wielkiej Recesji może być zatem wyjaśnione oddziaływaniem kanału handlu międzynarodowego. W pozostałych 30% za recesję odpowiedzialny był kanał finansowy (Enders & Peter, 2012).

Wielka Recesja diametralnie różniła się od Wielkiego Kryzysu lat 30. sposobem odpowiedzi rządów na załamanie obrotów handlowych. W latach 30. poprzedniego stulecia rządy przyjęły postawy protekcyjnistyczne, chroniąc krajowe rynki przed konkurencją z zagranicy. Przejawiało się to w gwałtownym wzroście poziomu stawek celnych i pogłębiającym się załamaniu handlu. Stanowiło to jedną z przyczyn, które zadecydowały o głębokości oraz czasie trwania Wielkiego Kryzysu. Obawiano się, że podobny scenariusz może powtórzyć się w 2009 roku. Były to jednak obawy na wyrost – faktyczny wzrost poziomu barier handlowych w czasie Wielkiej Recesji okazał się niewielki. Przyczynił się do tego system prawa Światowej Organizacji Handlu, regulujący stosowanie protekcji handlowej między krajami członkowskimi. W efekcie, handel nie napotkał barier dla ponownego wzrostu i w 2010 roku globalny eksport urosł o 13%.

Ramka I.2. Działania antykryzysowe w Polsce.

Główny ciężar działań antykryzysowych w Polsce polegał na niedopuszczeniu do rozprzestrzenienia się kryzysu finansowego na polski sektor bankowy. Kluczową rolę odegrał pod tym względem Narodowy Bank Polski. Działania antykryzysowe rządu były mniej intensywne i skupiły się głównie na niwelowaniu negatywnych skutków kryzysu dla rynku pracy oraz zmianach w przepisach podatkowych sprzyjających podtrzymaniu aktywności gospodarczej. Dwa dokumenty wyznaczały kierunki działań antykryzysowych w kraju: rządowy *Plan stabilności i rozwoju* z 30 listopada 2008, oraz przyjęty przez NBP 14 października 2008 *Pakiet zaufania*.

W odpowiedzi na ryzyko płynności w sektorze bankowym NBP uruchomił zasilające transakcje otwartego rynku (repo), przy jednoczesnym wydłużeniu listy banków dopuszczonych do tych operacji. Średnia wielkość transakcji repo w okresie do połowy następnego roku wyniosła ok. 12 mld zł. Ułatwiono dostęp banków do kredytu lombardowego poprzez rozszerzenie listy aktywów, które mogą stanowić zabezpieczenie kredytu lombardowego. Przedterminowy wykup obligacji przez NBP stanowił dodatkowy zastrzyk płynności o wartości 8,2 mld zł. Komplementarnym działaniem rządu było przyjęcie rozwiązań prawnych przewidujących możliwość udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji komercyjnym instytucjom finansowym mającym problemy z utrzymaniem płynności. Ułatwieniu dostępu banków komercyjnych do walut obcych służyło zawarcie przez NBP umów z Europejskim Bankiem Centralnym oraz Narodowym Bankiem Szwajcarii w listopadzie 2008. Dzięki nim NBP mógł pożyczać euro i franki szwajcarskie wprost od EBC oraz SNB, a następnie oferował je bankom komercyjnym w kraju.

W maju 2009 Rada Polityki Pieniężnej obniżyła stopę rezerw obowiązkowych z 3,5% do 3,0%. Jednocześnie kanałem nieformalnym NBP przekonywał zarządy banków na zatrzymanie zysku za 2008 rok. Większość banków przystała na te sugestie. Komisja Nadzoru Finansowego zintensyfikowała monitoring sytuacji sektora bankowego (m.in. wprowadzono dzienną ocenę stanu lokat banków z kapitałem zagranicznym w ich bankach-matkach). Podwyższono gwarantowaną przez BFG wartość depozytów z 22,5 tys. euro do 50 tys. euro, przewidziano również możliwość dalszego podniesienia kwoty gwarantowanej, w celu zapobieżenia ewentualnemu ryzyku *runu* na banki. Ustawą z listopada 2008 roku powołano Komitet Stabilności Finansowej, którego celem jest koordynowanie działań na wypadek wystąpienia sytuacji zagrażającej stabilności systemu finansowego kraju. Członkami Komitetu są: minister finansów, prezes NBP oraz przewodniczący KNF.

Podobnie jak w innych krajach, głównym elementem działań antykryzysowych była ekspansywna polityka pieniężna. Od listopada 2008 do czerwca 2009 RPP obniżyła stopę referencyjną z 6% do 3,5%. Niższe stopy banku centralnego przełożyły się na spadek stóp rynkowych. Gospodarstwa domowe odczuły to w postaci niższych kosztów kredytów, zarówno już przyznanych jak i nowoudzielanych. Ponadto osoby, które straciły pracę, mogły uzyskać pomoc rządową w spłacie kredytów mieszkaniowych, choć w praktyce z tego programu skorzystało niewiele osób.

Działania antykryzysowe rządu nakierowane na podtrzymanie aktywności ekonomicznej, z uwagi na wyjściowo nie najlepszą sytuację finansów publicznych, miały ograniczony charakter w porównaniu z krajami najwyżej rozwiniętymi. Antycykliczny charakter miało jednak wejście w życie w 2009 niższych stawek podatku PIT, uchwalonych jeszcze w 2006 roku. Podobny skutek przyniosło obowiązywanie niższej składki rentowej (obniżka z 13% do 10% od lipca 2007 roku, oraz z 10% do 6% od stycznia 2008). Przyjęto również korzystne dla przedsiębiorstw zmiany w sposobie rozliczania podatku VAT (skrócono czas zwrotów z 180 do 60 dni, uproszczono formułę rozliczania VAT w imporcie). Podjęto także szereg drobniejszych inicjatyw ułatwiających wdrażanie przez przedsiębiorstwa projektów inwestycyjnych (wyższa ulga inwestycyjna w latach 2009-10), wykorzystanie środków europejskich, oraz pozwalających na bardziej elastyczne rozliczanie wydatków badawczych. Pomoc w dostępie przedsiębiorstw do rynku kredytowego ułatwiał system gwarancji i poręczeń rządowych za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Sytuacja finansów publicznych w trakcie kryzysu i jej skutki dla gospodarki są przedmiotem analizy części IV.

Kolejnym elementem działań rządu było przyjęcie Ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców w lipcu 2009 roku. Uelastyczniała ona zasady rozliczania czasu pracy oraz pozwalała na obniżenie kosztów pracy przez pracodawcę znajdującego się przejściowo w trudnej sytuacji. Rozwiązania te, wzorem Niemiec, miały zachęcić pracodawców do utrzymania zatrudnienia w okresie spowolnienia. Szczegółowe omówienie rozwiązań antykryzysowych w obszarze rynku pracy można znaleźć w części III.

Źródło: Opracowanie na podstawie NBP (2009).

Na istotność znaczenia kanałów realnych dla pogorszenia się sytuacji przedsiębiorstw w czasie kryzysu 2008-2009 sugerują badania z wykorzystaniem mikro danych. Według Claessensa, Tonga i Wei (2011), którzy przeanalizowali informacje o 7 tys. firm notowanych na giełdach w 42 krajach świata, za propagację zaburzeń odpowiedzialne były przede wszystkim kanały handlu

międzynarodowego oraz zmian popytu wewnętrznego. Wpływ kanału finansowego okazał się mniej istotny. Do podobnych wniosków doszli Nguyen & Qian (2013), którzy skupili się na firmach z Europy Środkowo-Wschodniej pokazując, że wahania popytu były głównym czynnikiem odpowiadającym za zmiany wielkości sprzedaży i mocy produkcyjnych przedsiębiorstw.

Autorzy ci nie stwierdzili, aby ograniczona dostępność kredytu odgrywała istotną rolę w zmianie sytuacji przedsiębiorstw.

Należy zauważyć, że w przypadku niektórych gospodarek europejskich to nie propagacja szoku zewnętrznego była głównym czynnikiem stojącym za załamaniem koniunktury. Przykładem są kraje bałtyckie, w których kryzys miał przede wszystkim przyczyny wewnętrzne, początkowo niezależne od szoku zewnętrznego (Martin & Zauchinger, 2009). Szybki wzrost gospodarczy w okresie przed kryzysem, ciągniony przez popyt wewnętrzny, był powiązany z ekspansją kredytową obsługiwaną przez banki skandynawskie. Symptomy załamania były obserwowane już w 2007 roku. Obawy co do narastających nierównowag spowodowały zacieśnianie polityki kredytowej banków, tym samym schładzając popyt wewnętrzny. W tym samym czasie szok zewnętrzny pogłębił skalę dekonunktury (Martin, 2010). Nałożenie się dwóch czynników, wewnętrznego i zewnętrznego, tłumaczy znaczną skalę dostosowań tych gospodarek podczas Wielkiej Recesji.

Do problemu przyczyn Wielkiej Recesji w krajach Unii Europejskiej powrócimy jeszcze w rozdziale 3.

1.2 PRZEBIEG KRYZYSU W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ I OECD

Źródła i kanały oddziaływania kryzysu znacznie różniły się pomiędzy państwami i Wielka Recesja przebiegała w bardzo zróżnicowany sposób w poszczególnych z nich. W Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii i w państwach skandynawskich ważnym czynnikiem spowolnienia gospodarczego było pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości i załamanie w budownictwie. Z kolei w Niemczech, Włoszech, Portugalii, Holandii i Austrii bańka na rynku nieruchomości była znikoma, zaś recesja wynikała w większym stopniu

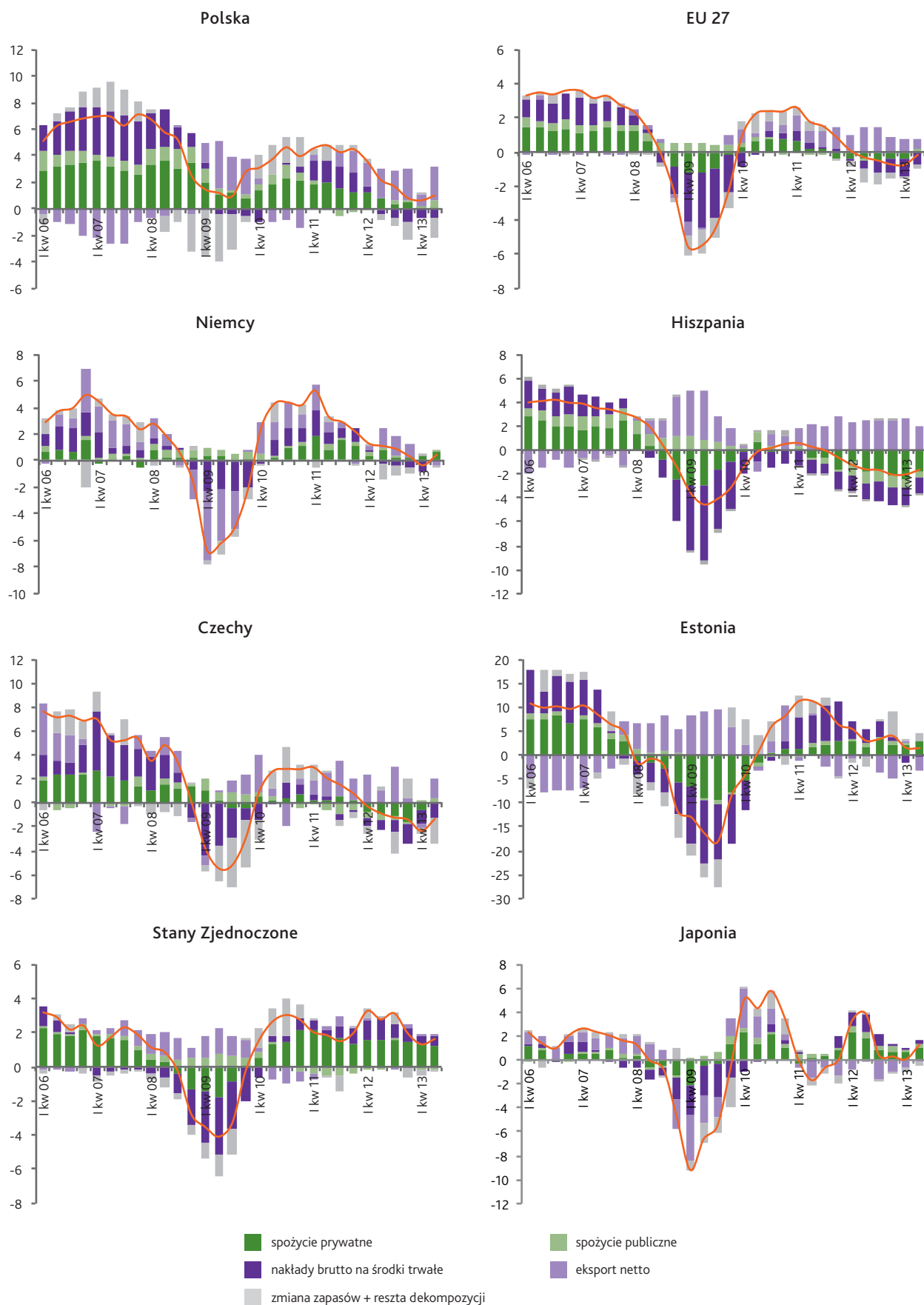
ze spadku popytu zagranicznego. Wstrząsy na rynkach finansowych i konieczność wsparcia upadających instytucji finansowych pożyczkami ratunkowymi z budżetu państwa przyczyniła się do gwałtownego pogorszenia stanu finansów publicznych w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Danii, Islandii, państwach Beneluksu oraz w krajach GIIIPS, które zostały zmuszone do zwrócenia się o pożyczkę ratunkową do innych państw i instytucji międzynarodowych. Ponadto, zróżnicowanie zmian na rynku pracy w trakcie Wielkiej Recesji było nawet większe niż dynamiki wzrostu gospodarczego, co było po części pochodną źródeł kryzysu i kanałów jego transmisji w poszczególnych krajach, a po części zdolności absorpcji zaburzeń przez poszczególne rynki pracy (OECD, 2011).

Poszczególne państwa wyraźnie różnią się pod względem tego, w którym momencie kryzys dotknął je w największym stopniu (por. wykres 1.7.). W pierwszym etapie Wielkiej Recesji (lata 2008-2009) najbardziej ucierpiały państwa bałtyckie, które w 2009 r. odnotowały kilkunastoprocentowe spadki PKB. Podczas drugiej fali kryzysu (2010-2012) te właśnie gospodarki rozwijały się najszybciej w UE – w tempie przekraczającym 4% rocznie. W żadnym kraju nie wystąpiła jednak odwrotna zależność, czyli utrzymanie wzrostu gospodarczego w pierwszej fazie Wielkiej Recesji oraz gwałtowny spadek PKB w fazie drugiej. Wśród państw UE pozytywnie wyróżnia się Polska, która przez cały okres Wielkiej Recesji odnotowywała relatywnie wysoki wzrost gospodarczy, choć w drugim etapie kryzysu uległ on spowolnieniu. Choć PKB nie spadło, to tempo wzrostu obniżyło się poniżej trendu długookresowego i pod tym względem Polska nie różniła się od pozostałych gospodarek europejskich. Jak argumentowaliśmy w poprzednich edycjach *Zatrudnienia w Polsce*, do uniknięcia przez Polskę recesji przyczyniły się przede wszystkim trzy czynniki: (1) brak załamania na rynku nieruchomości, (2) niska ekspozycja polskiego systemu bankowego na straty związane z kryzysem *subprime* i niedopuszczenie do powstania

Wykres 1.7. Przeciętne tempo wzrostu realnego PKB w latach 2008-2009 (oś pozioma) oraz w latach 2010-2012 (oś pionowa) w krajach Unii Europejskiej i USA



Wykres I.8. Dekompozycja zmian tempa wzrostu realnego PKB kwartał do analogicznego kwartału roku poprzedniego w wybranych krajach w latach 2006-2013 (w pp.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

kryzysu płynności, (3) kumulacja inwestycji publicznych finansowanych z funduszy strukturalnych UE, które skompensowały spadek popytu zewnętrznego, a rolę odegrało też poluznienie polityki fiskalnej i deprecjacja złotego.

Dodatkowych informacji o przebiegu Wielkiej Recesji dostarcza dekompozycja tempa wzrostu realnego PKB, której wyniki są prezentowane na wykresie 1.8 (dla UE27 i wybranych gospodarek europejskich i wybranych nieeuropejskich gospodarek OECD). W dekompozycji wyróżniono wkład do zmian produktu następujących komponentów PKB: konsumpcja prywatna, konsumpcja publiczna (wydatki konsumpcyjne rządu), inwestycje (nakłady brutto na środki trwałe), eksport netto oraz zmiana zapasów.⁵

Podczas pierwszej fali kryzysu, gdy wszystkie analizowane kraje, oprócz Polski, zanotowały spadek PKB, głównym czynnikiem powodującym załamanie koniunktury był negatywny wkład inwestycji. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza oraz złe prognozy na najbliższą przyszłość powodowały cięcia wydatków inwestycyjnych sektora prywatnego. Inwestycjom nie pomagały problemy sektora finansowego, utrudniające dostęp przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. W 2009 roku w UE 27 inwestycje rok do roku zmalały o 13 %, a spadek nakładów inwestycyjnych tłumaczy około 2/3 spadku PKB w Unii Europejskiej. Również i w Polsce inwestycje malały, lecz ich spadek w porównaniu z innymi gospodarkami był znikomy (-1,2% w 2009). Znacząco spadło tempo wzrostu konsumpcji prywatnej, choć w niektórych krajach, mimo niesprzyjającej sytuacji makroekonomicznej, pozostało ono dodatnie. Spadek konsumpcji prywatnej szczególnie głęboki był w krajach bałtyckich (o 18% na Łotwie, 15% na Litwie oraz 14% w Estonii), gdzie jego wkład do spadku realnego PKB był porównywalny z wkładem spadających inwestycji. Jednak w Polsce, a także w Belgii, Austrii i Szwajcarii konsumpcja prywatna nadal rosła. Wydatki konsumpcyjne rządu zwiększały się w efekcie wprowadzonych pakietów stymulacyjnych oraz działania tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury (szerzej na ten temat w części IV), łagodząc spadki produktu. Choć skala pakietów antykryzysowych w poszczególnych krajach znacznie różniła się (nietypowym przypadkiem są kraje bałtyckie, które zacieśniały politykę fiskalną), w żadnym kraju nie zapobiegły one spadkowi PKB.

We wcześniejszym podrozdziale omówiono dramatyczne załamanie obrotów handlowych w 2009 roku. Wszystkie kraje UE zanotowały wyraźne pogorszenie zarówno importu jak i eksportu. Ponieważ zmiany importu i eksportu nie były dokładnie symetryczne (w Polsce spadek eksportu był prawie dwukrotnie mniejszy niż spadek importu), wkład eksportu netto do dynamiki PKB w 2009 roku w niektórych krajach był ujemny, w innych zaś dodatni. Pod tym względem Europa podzieliła się na dwa obszary. Spadek eksportu netto pogłębiał recesję w niektórych krajach Europy Zachodniej: Austrii, Niemczech, Belgii, Holandii, Finlandii, Szwecji, Włoszech, a poza UE także w Japonii i Szwajcarii.

Co więcej, w przypadku Austrii, Niemiec, Finlandii i Szwajcarii ujemny wkład eksportu netto był równie silny co wpływ inwestycji. Nowe kraje członkowskie (za wyjątkiem Czech i Malty), oraz Wielka Brytania, Irlandia, Grecja, Hiszpania korzystały zaś z dodatniego wkładu eksportu netto do tempa wzrostu, tj. ich eksport zmalał mniej niż import. Poza UE eksport netto wzrósł np. w USA.

W 2010 roku większość krajów UE wyszła z recesji. Najsilniejsze odbicie zanotowała Szwecja, gdzie tempo wzrostu wyniosło 6,6%, a także Słowacja (+4,4%) i Niemcy (+4,0%). Grecja była jedynym krajem, który nie doświadczył nawet przejściowej poprawy koniunktury. Ożywienie pokryzysowe okazało się nietrwałe, a gospodarka europejska niedługo później weszła ponownie w recesję. Druga fala kryzysu związana była z wprowadzanymi programami oszczędnościowymi, jednakże ujemny wkład wydatków publicznych nie był wcale głównym czynnikiem spowalniającym zmiany PKB. Rolę tę, szczególnie w krajach GIIPS, odgrywała spadająca konsumpcja prywatna, co było skutkiem niewielkiej, lub nawet ujemnej dynamiki wynagrodzeń oraz pogłębienia się zjawiska bezrobocia. Spadki PKB łagodził eksport netto – w Hiszpanii, Włoszech oraz Portugalii w 2012 roku zaobserwowano wzrost wartości eksportu przy jednoczesnym spadku importu. Spadek importu był objawem malejącego popytu zgłaszanego przez podmioty krajowe, ale z drugiej strony dodatnie tempo zmian eksportu świadczyło, że kraje te zachowały konkurencyjność na rynkach zagranicznych i to w popycie zewnętrznym należy upatrywać szans na wyjście tych krajów z recesji.

⁵ Wkład zmiany zapasów, łącznie z resztą dekompozycji, został obliczony jako reszta pomiędzy pozostałymi komponentami a łącznym PKB.

2 WIELKA RECESJA NA RYNKACH PRACY

Dostosowania rynku pracy po wystąpieniu negatywnego szoku mogą mieć wieloraki charakter i zachodzić poprzez zmiany liczby pracujących, czasu ich pracy bądź wynagrodzeń, pośrednio oddziałując także na zmiany produktywności pracy. Zmiany liczby pracujących mogą wiązać się ze zmianami liczby bezrobotnych lub biernych zawodowo, a w ujęciu przepływowym ich przyczyną mogą być zmiany zwolnień (odpływy z zatrudnienia) lub zatrudnień (napływy do zatrudnienia). Przedmiotem niniejszego rozdziału jest analiza różnorodnych wymiarów dostosowań rynków pracy krajów europejskich (tam, gdzie to wskazane, uzupełnianych także o rynki pozaeuropejskich krajów OECD), także z uwzględnieniem wymiaru sektorowego.

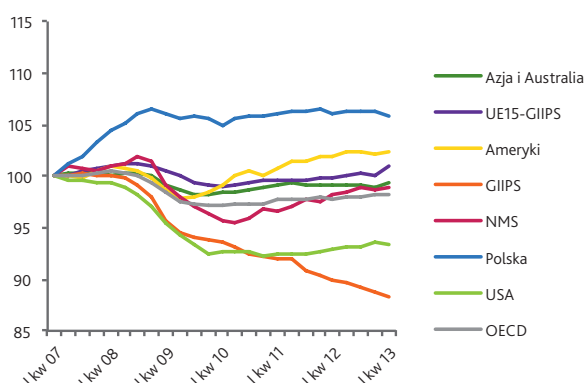
2.1 ZATRUDNIENIE, PRODUKTYWNOŚĆ I WYNAGRODZENIA

Spadek aktywności gospodarczej w trakcie Wielkiej Recesji pociągnął za sobą spadek popytu na pracę i inne skutki w postaci m.in. silnego wzrostu bezrobocia w krajach rozwiniętych. W większości z nich sytuacja zaczęła się pogarszać już w drugiej połowie 2008 roku, choć zróżnicowany był zarówno czas jak

w stosunkowo niewielkim stopniu dotkniętych pogorszeniem kondycji rynku pracy. Choć na polskim rynku pracy nie wystąpiło gwałtowne załamanie, to bezrobocie stopniowo rosło także w latach 2010–2012. Dla kontrastu, w szeregu państw Unii Europejskiej sytuacja na rynku pracy w latach 2010–2011 systematycznie poprawiała się.

Jeśli po wystąpieniu negatywnego szoku (i spadku tempa wzrostu PKB) poziom zatrudnienia się nie obniży, wówczas następuje spadek produktywności pracy (wyrażanej produktem na pracującego), lub przynajmniej tempa jej wzrostu. Jeśli zaś popyt na pracę i zatrudnienie spadną, wówczas produktywność może utrzymać się na wcześniejszym poziomie, czy wręcz wzrosnąć. Decyzje o sposobie dostosowań podejmowane są przez firmy, ale w otoczeniu krajowych instytucji i polityk, które sprawiają, że w poszczególnych gospodarkach dostosowania przez spadek zatrudnienia bądź spadek produktywności mogą zachodzić w różnych proporcjach. Zgodnie z teorią realnego cyklu koniunkturalnego (RBC, ang. *real business cycle*), w której rynki pracy są elastyczne, typowym dostosowaniem w czasie kryzysu jest spadek zatrudnienia oraz wzrost produktywności

Wykres I.9. Dynamika wskaźnika zatrudnienia w grupie wieku 15-64 lat w wybranych krajach i grupach krajów



Uwagi: W ramach grup krajów obliczono średnią nieważoną. Kraje pogrupowano następująco:

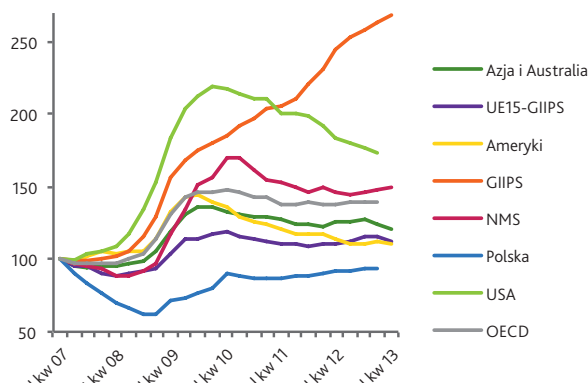
Azja i Australia – Australia, Korea Płd., Japonia, Nowa Zelandia;

Ameryki: Kanada, Meksyk, Chile,

NMS: Czechy, Węgry, Słowacja, Estonia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

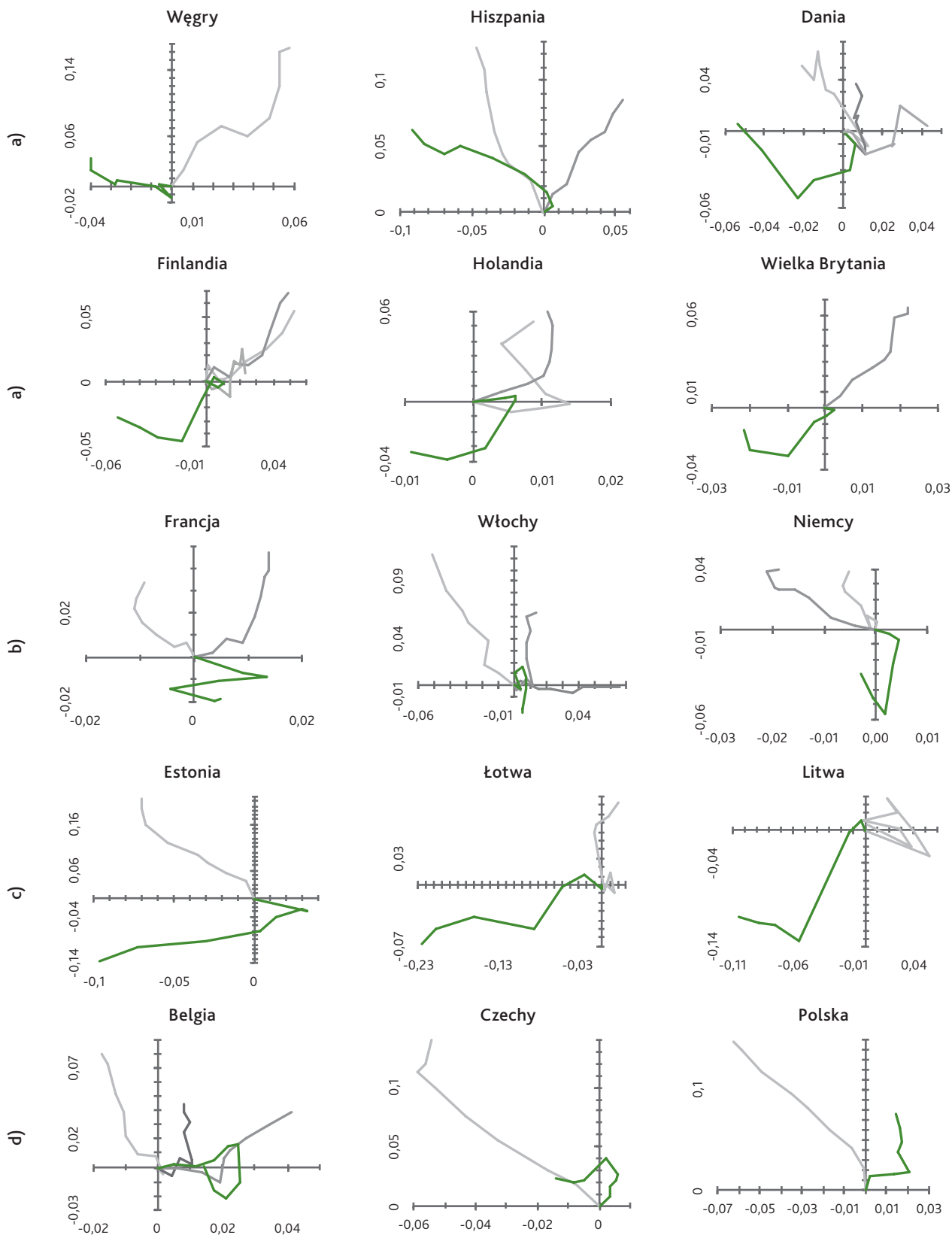
Wykres I.10. Dynamika stopy bezrobocia w grupie wieku 15-64 lat w wybranych krajach i grupach krajów



i skala załamania – w krajach GIIPS i Stanach Zjednoczonych stopa bezrobocia wzrosła 2-3-krotnie, podczas gdy w krajach europejskich poza grupą GIIPS przeciętnie o mniej niż jedną piątą. Ponadto, o ile w większości krajów od roku 2011 bezrobocie stopniowo obniżało się w porównaniu do rekordowych lat 2009–2010, to w krajach GIIPS cały czas rosło, a zatrudnienie spadało. Polska, podobnie jak Czechy i Węgry, należy do krajów

pracy (przy czym w początkowym okresie dostosowania możliwe jest przejściowe utrzymanie zatrudnienia, czy nawet jego wzrostu), zwłaszcza, jeśli do załamania koniunktury prowadził negatywny szok po stronie popytowej gospodarki. W istocie, spadek zatrudnienia oraz wzrost produktywności obserwowany był w czasie Wielkiej Recesji w Stanach Zjednoczonych. Marello, Signorelli i Tyrowicz (2010) przeanalizowali pod tym kątem

Wykres I.11. Przebieg dostosowań zatrudnienia i produktywności pracy po rozpoczęciu spowolnienia gospodarczego w poszczególnych krajach europejskich w trakcie Wielkiej Recesji



Uwagi: Na osi poziomej przedstawiono skumulowane odchylenia od początkowego poziomu zatrudnienia, na osi pionowej zaś odchylenia od początkowego poziomu produktywności. Linia zielona odpowiada dostosowaniom podczas Wielkiej Recesji, linie koloru szarego innym kryzysom w ostatnich dwóch dekadach.

Źródło: Opracowanie na podstawie Marelli, Signorelli, Tyrowicz (2010) i danych przekazanych przez autorów.

gospodarki europejskie w czasie Wielkiej Recesji oraz poprzednich kryzysów gospodarczych, które wystąpiły w ostatnich 20 latach.⁶ Co ciekawe, w okresie Wielkiej Recesji gospodarki wykazywały względnie silną synchronizację momentu wejścia w okres dostosowania produktu – dla gospodarek europejskich było to odpowiednio między III kw. 2007 a II kw. 2008. Co ciekawe, we wszystkich przypadkach był to okres przed upadkiem banku Lehman Brothers (III kw. 2008). Podobnie, początek dostosowań w Stanach Zjednoczonych przypada na drugą połowę 2007 roku (Mulligan, 2009).

Wykres I.11 pokazuje, że w trakcie Wielkiej Recesji kraje europejskie wykazywały znaczną heterogeniczność pod względem dynamiki produktywności i zatrudnienia. Wyróżnić można cztery typy dostosowań:

- a) Ścieżka zgodna z przewidywaniami modelu RBC. W tej grupie znalazły się Węgry i Hiszpania, które w ciągu ostatniego załamania koniunktury doświadczyły jednoczesnego spadku zatrudnienia oraz wzrostu produktywności.⁷ Tego typu dostosowania dominowały również w Danii, Finlandii, Holandii oraz Wielkiej Brytanii, choć w ich przypadku początkowo obserwowano niewielkie zmiany zatrudnienia, które tłumaczy się zjawiskiem „chomikowania” zatrudnienia (ang. *labour hoarding*), połączone ze spadkiem produktywności pracy. Dopiero po kilku kwartałach następował wzrost produktywności i spadek zatrudnienia.
- b) Niewielkie zmiany zatrudnienia oraz spadki produktywności pracy, co sugeruje, że również w tej grupie państw wystąpiło chomikowanie zatrudnienia. W grupie znalazły się Francja, Niemcy oraz Włochy.
- c) Jednoczesny spadek zatrudnienia i produktywności. Kategoria ta skupia kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia), które w okresie Wielkiej Recesji doświadczyły głębokiego spadku PKB.
- d) Niewielkie wzrosty produktywności i zatrudnienia. W grupie tej znalazły się Polska, Czechy oraz Belgia.

Do ciekawych wniosków prowadzi porównanie ścieżek zaobserwowanych w Wielkiej Recesji z tymi odnotowanymi dla poprzednich kryzysów (por. wykres I.11). W poprzednich kryzysach kraje europejskie częściej odpowiadały na załamanie podążając ścieżką całkowicie zgodną z modelem RBC. W ciągu

ostatniego kryzysu większość gospodarek podążała zaś nietypowymi ścieżkami dostosowań (kategorie b-d). Przykładem zmiany sposobu dostosowania są m.in. Niemcy, które w trakcie ostatniego kryzysu zasadniczo zmieniły sposób reakcji. Polska w czasie Wielkiej Recesji wyróżniała się na dwa sposoby. Po pierwsze, ścieżka dostosowania różniła się od tej w poprzednim załamaniu na początku XXI wieku. Po drugie, wystąpił jednoczesny wzrost produktywności i wzrost zatrudnienia, co wiązało się z o wiele łagodniejszym przebiegiem Wielkiej Recesji w Polsce niż innych krajach EU.

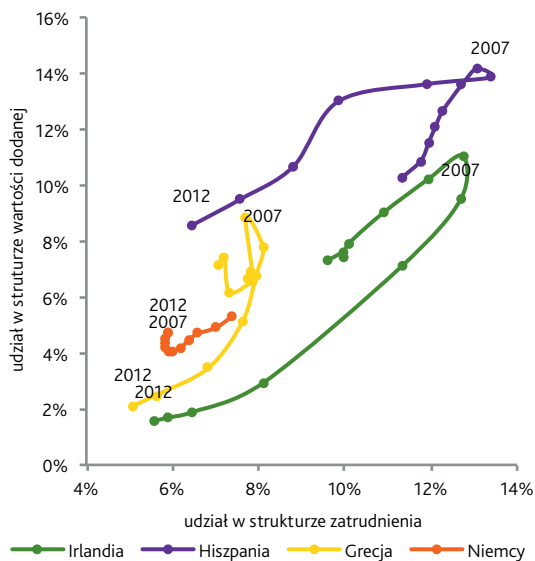
Zmiany zatrudnienia, wartości dodanej i produktywności w czasie kryzysu nie były jednak jednorodne między sektorami poszczególnych gospodarek, a ponadto reakcja poszczególnych sektorów różniła się zależnie od kraju. Na wykresie I.13 przedstawiono przeciętne tempa zmian zatrudnienia oraz wartości dodanej w sektorach nierolniczych w wybranych krajach Unii Europejskiej. Budownictwo było jednym z najciężiej dotkniętych sektorów w czasie Wielkiej Recesji, co wynikało z pęknięcia bańki na rynku nieruchomości. O ile w latach 2000-2007 niemal we wszystkich krajach zatrudnienie w budownictwie rośnie (wyjątek stanowiły Niemcy, Polska i Portugalia), to w okresie 2008-2011 większość gospodarek doświadczyła spadków liczby pracujących w tym sektorze. Na Łotwie i Litwie, czyli w krajach, w których we wcześniejszym okresie zatrudnienie w budownictwie wzrosło najbardziej (o ponad 10%), liczba osób pracujących spadła najmocniej (odpowiednio o 22% i 20%). W Irlandii w latach 2008-2011 zatrudnienie w budownictwie spadało o 25% rocznie. Także w Grecji, gdzie przed kryzysem tempo wzrostu zatrudnienia w tym sektorze nie odbiegało od średniej dla UE, w okresie kryzysu zmalało ono o prawie 15%. Wartość dodana wypracowana w budownictwie w analizowanym okresie zmieniła się podobnie jak zatrudnienie – w latach 2000-2007 prawie we wszystkich analizowanych krajach rosła (wyjątkiem były Niemcy), a w czasie kryzysu spadała. Najwyższe spadki miały miejsce w krajach, w których wcześniej wartość dodana rosła najbardziej (Irlandia, Grecja, Litwa, Łotwa, Estonia, Hiszpania, Bułgaria). Wykres I.12 stanowi wymowną ilustrację narastania i pęknięcia bańki w sektorze budowlanym w tych krajach. Warto zwrócić uwagę, że budownictwo od szczytu w 2007 roku straciło znaczną część udziału w łącznej strukturze zatrudnienia i wartości dodanej. Implikuje to znaczne przesunięcia siły roboczej na rynku pracy i stanowi poważne wyzwanie, aby nie dopuścić do powstania bezrobocia strukturalnego. Dla kontrastu, w Polsce i Niemczech znaczenie sektora budowlanego w strukturze gospodarki zmieniało się w nieznacznie.

Przemysł był kolejnym sektorem notującym spadek zatrudnienia w okresie 2008-2011. Nie było to jednak w całości wynikiem negatywnego wpływu kryzysu, a raczej stanowiło kontynuację długookresowego trendu spadku znaczenia przemysłu w gospodarkach krajów wysokorozwiniętych. W latach 2000-2007 jedynie kilka krajów podążało pod prąd – średnie tempo wzrostu zatrudnienia w przemyśle było dodatnie w Polsce, Czechach, Słowacji, Bułgarii oraz Hiszpanii. W pozostałych krajach zatrudnienie w przemyśle spadało zarówno przed, jak i w trakcie kryzysu. Szybsze niż wynikałoby to z ekstrapolacji trendu tempo

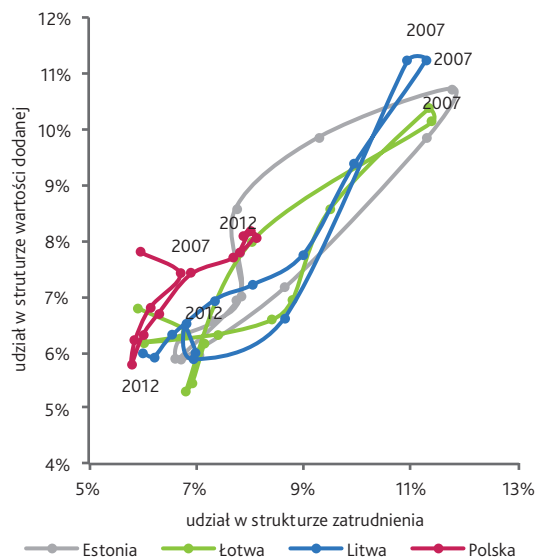
6 Marelli, Signorelli i Tyrowicz (2010) objęli badaniem 15 gospodarek UE w okresie od początku 1990 do końca 2009. Dla każdego kraju zidentyfikowali po 2-3 załamania (w trzech falach kryzysów: koniec lat 1990-tych – 7 krajów, początek lat dwutysięcznych – 10 krajów, Wielka Recesja – 14 krajów) i dla każdego z nich przeanalizowali zmiany zatrudnienia i produktywności w ciągu ośmiu kwartałów od momentu początkowego. Produktywność pracy obliczono jako stosunek realnego PKB do liczby osób pracujących w gospodarce.

7 Choć oba kraje wykazywały podobny typ dostosowania, należy zauważyć, że charakter kryzysów w obu krajach znacznie różnił się. Na Węgrzech przyczyną kryzysu był szok zewnętrzny połączony z kryzysem fiskalnym. W Hiszpanii załamanie koniunktury nastąpiło na skutek pęknięcia bańki na rynku nieruchomości i miało szczególnie dramatyczny przebieg (spadek zatrudnienia o ok 10% w analizowanym okresie).

Wykres I.12. Zmiana znaczenia sektora budowlanego w Niemczech, Polsce, w krajach bałtyckich, Hiszpanii, Grecji i Irlandii w latach 2000-2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.



deindustrializacji w czasie Wielkiej Recesji wystąpiło w Wielkiej Brytanii, Finlandii, Danii, Holandii Grecji, na Litwie i Łotwie. Przed kryzysem również wartość dodana w przemyśle spadała prawie we wszystkich gospodarkach UE, za wyjątkiem kilku nowych krajów członkowskich, które nadrobiły dystans w produktywności tego sektora (i nie doświadczały znacznego spadku zatrudnienia w przemyśle). W czasie kryzysu sytuacja zmieniła się – w krajach, w których zatrudnienie w przemyśle najbardziej spadło (Łotwa, Irlandia i Islandia), wartość dodana rosła względnie najszybciej.

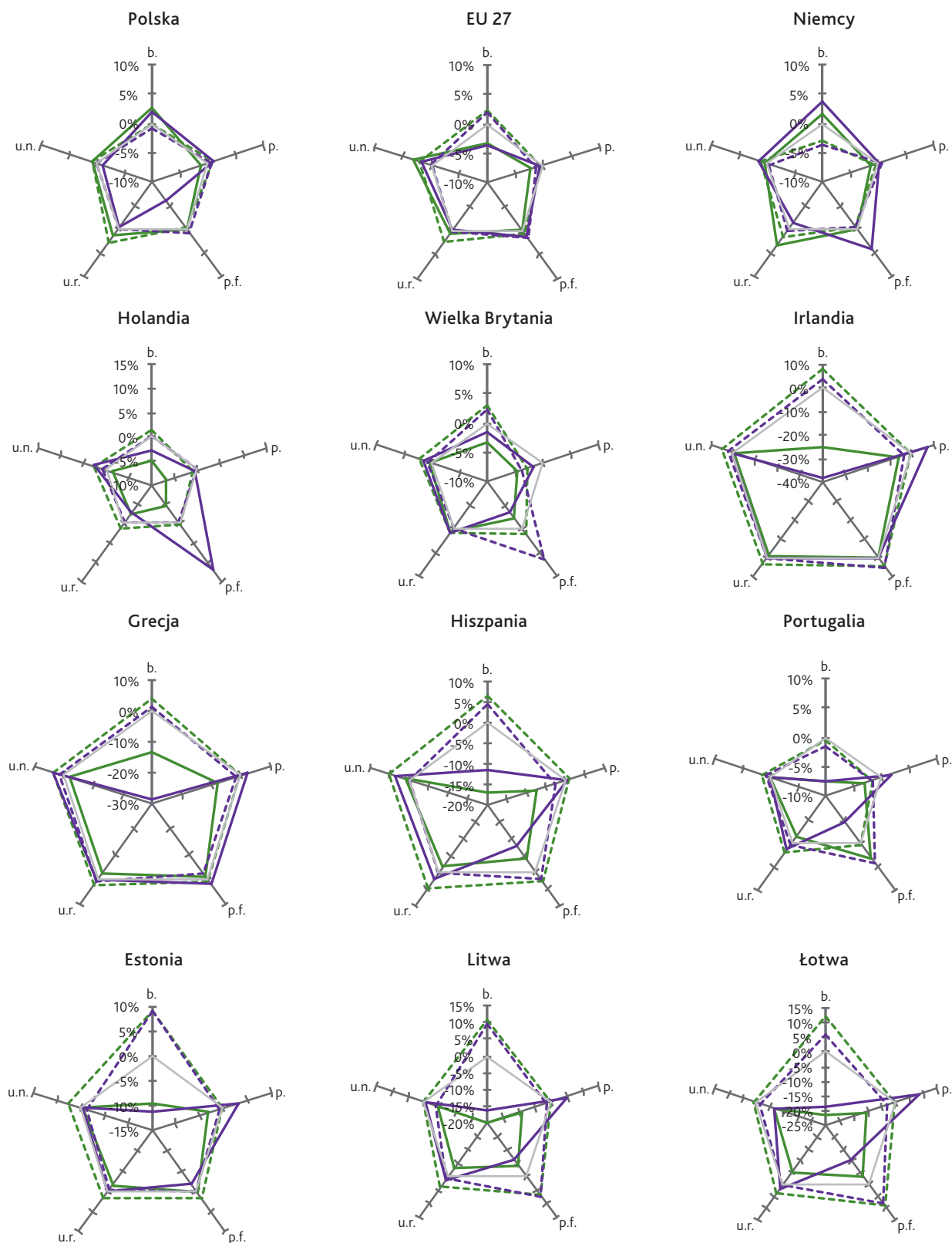
Zatrudnienie w rynkowych usługach niefinansowych w latach 2000-2007 rosło we wszystkich krajach europejskich. W czasie recesji w znacznej liczbie krajów tempo zmian zatrudnienia pozostało dodatnie, choć niższe niż w poprzednim okresie. Wyjątek stanowią Niemcy, Irlandia oraz Belgia, gdzie zatrudnienie w tym sektorze w czasie kryzysu zwiększało się nawet bardziej dynamicznie niż w okresie boomu ubiegłej dekady. W krajach grupy GIIPS, gospodarkach bałtyckich oraz Holandii i Danii, w czasie Wielkiej Recesji zatrudnienie w sektorze usług niefinansowych spadło, ale zauważalnie mniej niż w przemyśle czy budownictwie. Spadki zatrudnienia w tych krajach nie przełożyły się jednak na spadek wartości dodanej. Wartość dodana w sektorze rynkowych usług niefinansowych tak przed kryzysem jak i w jego trakcie w większości krajów rosła, choć tempo zmian w porównaniu z innymi sektorami było niskie. Spadek wartości dodanej miał miejsce w Rumunii, Holandii, Niemczech, Czechach, Belgii i Francji – wahał się od 1% we Francji do 4% w Rumunii.

Wielka Recesja miała negatywne skutki dla zatrudnienia w pośrednictwie finansowym w wielu krajach europejskich, które wcześniej, podobnie jak w pozostałych usługach rynkowych, generalnie rosło – w latach 2000-2007 największy wzrost odnotowano na Łotwie i Litwie, odpowiednio o 9% i 7% rocznie. Jedynym krajem, w którym zatrudnienie w tym sektorze spadało przed kryzysem, była Dania (średnio o 2% rocznie). W czasie

Wielkiej Recesji w połowie krajów EU zatrudnienie w pośrednictwie finansowym obniżyło się – najbardziej w Holandii (o 5%), Irlandii, Litwie i Łotwie (o 4%). Jednakże kraje te różnią się pod względem zmian wartości dodanej, jakie nastąpiły w okresie kryzysu. W Holandii tempo zmian wartości dodanej w czasie kryzysu wyraźnie wzrosło – z 0% do 12% rocznie – natomiast w pozostałych krajach wartość dodana ustabilizowała się bądź zaczęła spadać – w Irlandii z 5% w latach 2000-2007 do 0% w kryzysie, na Łotwie odpowiednio z 8% do -11%, a na Litwie z 7% do -6%.

W przypadku usług nierynkowych kluczowe znaczenie miało wystąpienie drugiej fali kryzysu, powiązanej z sytuacją finansów publicznych państw europejskich, której poświęcona jest część IV. Wzrost zatrudnienia w usługach nierynkowych był powszechny w UE, po czym w czasie kryzysu zaczęło ono spadać przede wszystkim w krajach, które wdrażały programy oszczędnościowe i redukowały zatrudnienie w sektorze publicznym (Litwa, Łotwa, Grecja), a także w Belgii i Holandii. W pozostałych krajach (z wyjątkiem Słowacji) tempo wzrostu liczby pracujących w usługach nierynkowych obniżyło się, pozostając jednak dodatnie. Co ciekawe, w znacznej liczbie państw Wielka Recesja nie miała wpływu na kierunek zmian wartości dodanej. Należy jednak pamiętać, że wartość dodana w usługach nierynkowych, w przeciwieństwie do pozostałych sektorów, definiowana jest poprzez sumę wynagrodzeń, a nie wartość dostarczonych produktów i usług. W większości krajów nastąpiło albo spowolnienie jej spadku (Litwa, Estonia, Węgry, Bułgaria) albo przyspieszenie tempa wzrostu. Wyjątkiem była Polska, Rumunia i Irlandia, gdzie po niewielkich wzrostach nastąpiły nieznaczne spadki, oraz Łotwa, dotknięta głęboką redukcją wartości dodanej. Sytuacja Łotwy wynikała z wyjątkowo głębokich cięć wynagrodzeń w sektorze publicznych wymuszonych potrzebą konsolidacji finansów publicznych (więcej na ten temat napisano w rozdziale 2.4 w części IV).

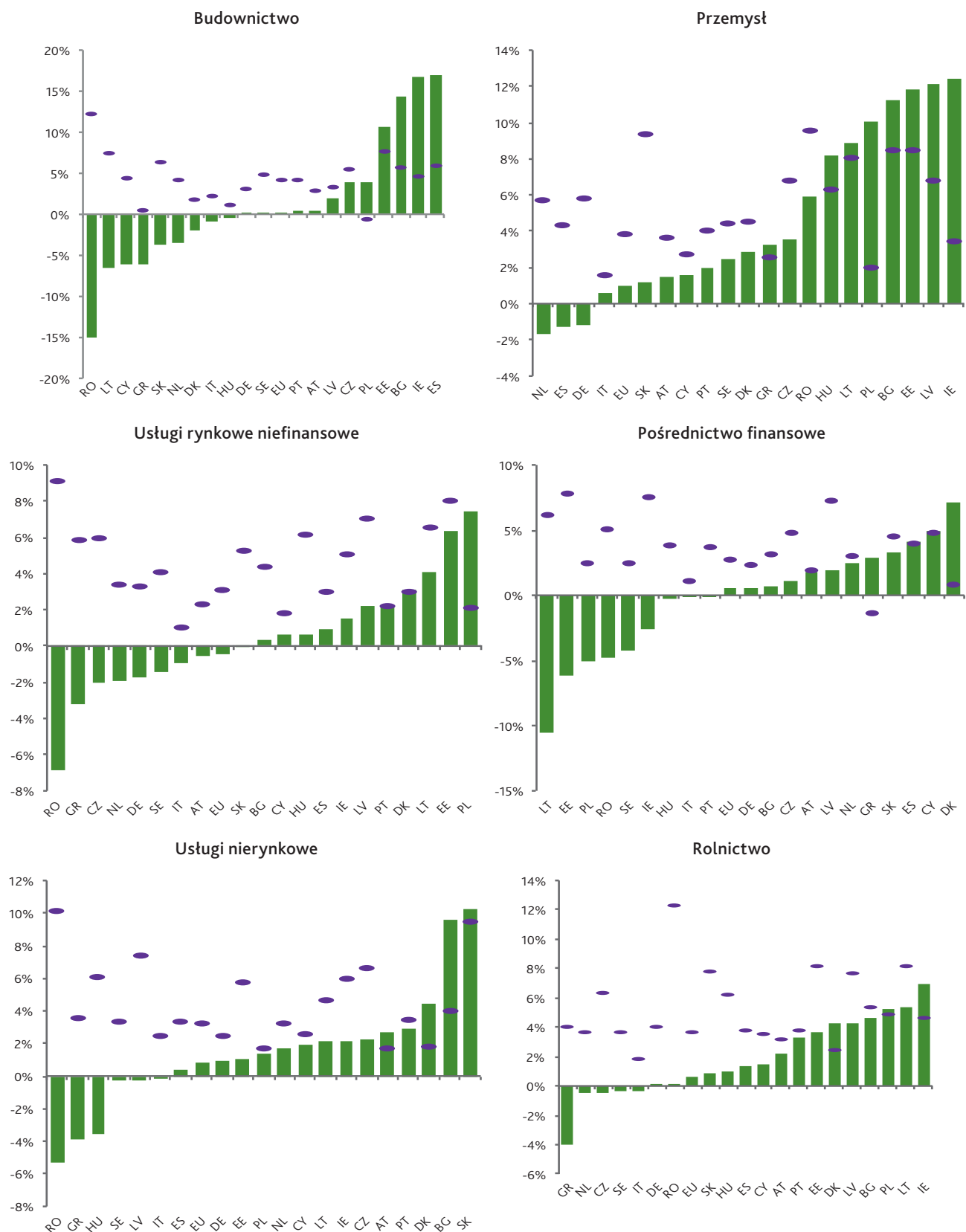
Wykres I.13. Tempo zmian zatrudnienia i wartości dodanej w sektorach poza rolnictwem w okresie 2000-2007 oraz 2008-2011



Uwagi: b. – budownictwo, p. – przemysł, p.f. – pośrednictwo finansowe, u.r. – usługi rynkowe, u.n. – usługi nierynkowe. Linia zielona - zmiany zatrudnienia, linia czerwona – zmiany wartości dodanej, linia przerywana - zmiany w okresie 2000-2007, linia ciągła – zmiany w okresie 2008-2011.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

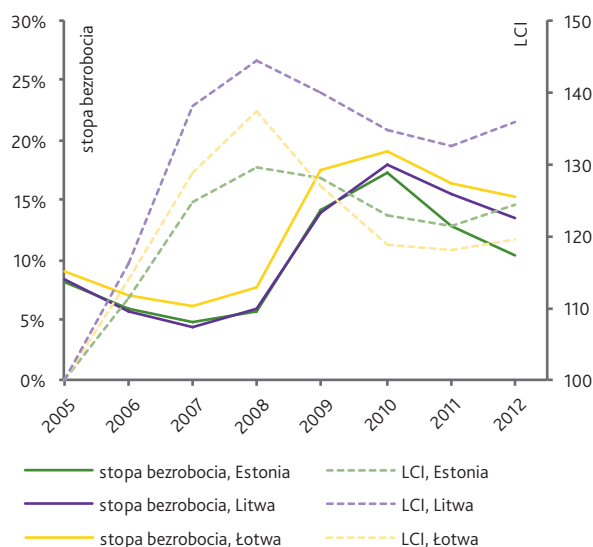
Wykres I.14. Zmiana produktywności w latach 2000-2007 (fioletowy wskaźnik) oraz 2008-2010 (zielony słupek) według sektorów w wybranych krajach europejskich



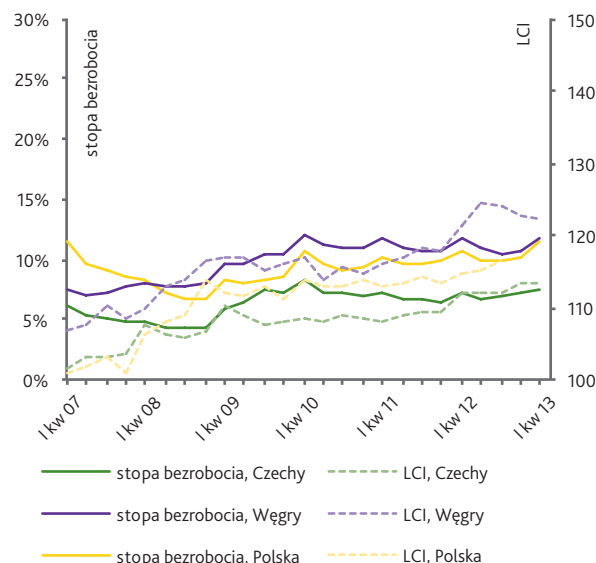
Uwagi: Na wykresie zaprezentowano średnie tempo zmian produktywności. Okres, dla którego podano statystyki wynika z dostępności danych o liczbie godzin przepracowanych w sektorach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, ILO.

Wykres I.15. Stopa bezrobocia a realne koszty pracy w krajach bałtyckich w latach 2007-2013



Wykres I.16. Stopa bezrobocia a realne koszty pracy w Czechach, Polsce i na Węgrzech w latach 2007-2013



Uwagi: LCI – Labour Cost Index zawiera wynagrodzenie pracowników plus podatki minus dotacje w przemyśle, budownictwie i usługach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W wielu gospodarkach europejskich podczas ostatniego kryzysu produktywność dostosowywała się w sposób nietypowy, inny niż w trakcie poprzednich załamów koniunktury. Wykorzystanie danych sektorowych pozwala rzucić dodatkowe światło na charakter ewolucji produktywności.⁸ W latach 2000-2007 produktywność pracy rosła praktycznie we wszystkich krajach i we wszystkich analizowanych sektorach (choć skala wzrostów była zróżnicowana). Okres kryzysu negatywnie wpłynął na tempa zmian produktywności, a w niektórych sektorach i krajach pojawiła się nawet ujemna dynamika. Najbardziej odporne okazały się sektory przemysłu oraz usług nierynkowych, które utrzymywały dodatnie tempo zmian. Wyjątek stanowią Niemcy, Holandia i Hiszpania, gdzie w przemyśle wartość dodana spadła relatywnie mocniej niż zatrudnienie (choć spadki produktywności były raczej niewielkie i nie przekraczały 3% rocznie).

Duże spadki wartości dodanej na pracującego dotyczyły szczególnie budownictwa (Rumunia, Litwa, Grecja i Cypr) i pośrednictwa finansowego (Litwa, Estonia, Rumunia, Polska), gdzie załamanie sektorowej wartości dodanej było nawet większe niż spadek zatrudnienia. Co ciekawe, najsilniejsza poprawa produktywności miała miejsce w budownictwie w Hiszpanii i Irlandii – krajach, które najsilniej odczuły załamanie sektora

budowlanego, ale równocześnie zredukowały zaangażowanie czynnika pracy w budownictwie.⁹

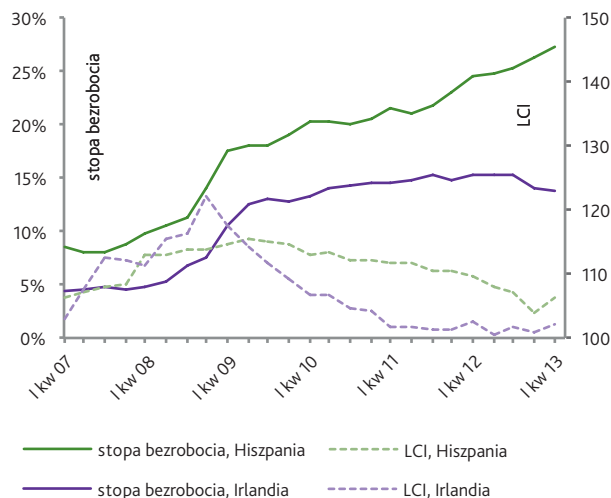
W powiązaniu ze zmianami zatrudnienia i produktywności zachodzą zmiany wynagrodzeń, a kluczowym wymiarem odpowiedzi rynku pracy na szoki jest relatywne znaczenie dostosowań ilościowych (zmiany zatrudnienia) i cenowych (zmiany płac). Skala spadku zatrudnienia w następstwie negatywnego szoku popytowego może być potęgowana przez sztywności płacowe, które uniemożliwiają absorpcję zaburzenia przez spadek wynagrodzeń. W praktyce, poszczególne kraje różnią się elastycznością płac, co zauważalnie różnicuje tempo absorpcji szoków.¹⁰ Przykładowo, kraje bałtyckie (Estonia, Litwa, Łotwa) zanotowały jedne z największych w Europie wzrostów stopy bezrobocia w latach 2008-2010 – o około 15 pp., a w kolejnych latach największe tempo spadku bezrobocia. Jednocześnie są to kraje o elastycznych płacach – realne koszty pracy zaczęły spadać w tych krajach już w 2008 roku, a łącznie do roku 2012 zmniejszyły się o 10%. Można sądzić, że jest to jeden z istotnych czynników, który pozwolił na szybkie odwrócenie wzrostu stopy bezrobocia, która na koniec 2012 roku była w tych krajach o kilka punktów procentowych niższa w stosunku do szczytów z roku 2010 (por. wykres I.15). Z kolei Polska, Czechy i Węgry zostały przez kryzys dotknięte w znacznie mniejszym stopniu i również dostosowania płacowe miały zdecydowanie mniejszą skalę,

8 Produktywność w sektorach obliczono jako stosunek wartości dodanej w danym sektorze do zatrudnienia w pełnych etatach (ang. full-time equivalent, FTE). Zatrudnienie FTE obliczono jako iloraz całkowitej liczby godzin przepracowanych w danym sektorze i liczby godzin jakie w roku przepracowałby pracownik pracujący na pełny etat przy założeniu, że tydzień roboczy liczy 5 dni i praca wykonywana jest cały rok (52 tygodnie). Właściwą liczbę godzin pracy w danym kraju wyznaczono w oparciu o bazę danych Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), która jest zgodna z metodologią proponowaną przez OECD (OECD, 2008).

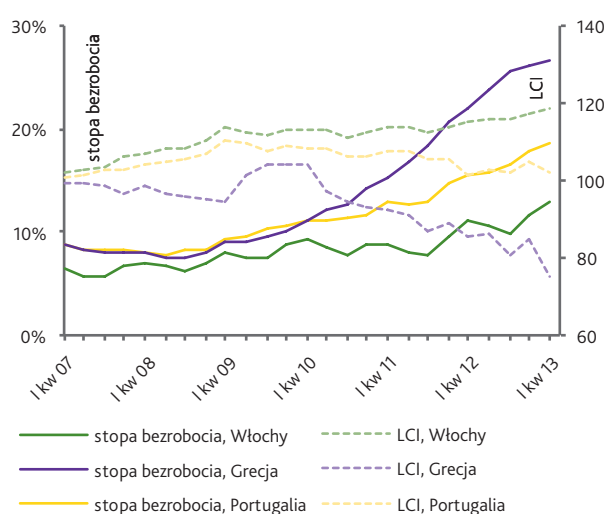
9 Wykres I.13 sugeruje, że spadek zatrudnienia w budownictwie w Irlandii był relatywnie mniejszy niż spadek wartości dodanej, co implikowałoby spadek produktywności. Niemniej jednak, liczba roboczogodzin w tym sektorze spadła o połowę, a liczba zatrudnionych o 1/3, co oznaczało podniesienie produktywności.

10 Bukowski, Kołoch, Lewandowski (2013) potwierdzają tę tezę empirycznie dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Wykres I.17. Zmiany stopy bezrobocia a realne koszty pracy w Hiszpanii i Irlandii w latach 2007-2013



Wykres I.18. Zmiany stopy bezrobocia a realne koszty pracy w Portugalii i we Włoszech w latach 2007-2013



Uwagi: LCI – Labour Cost Index zawiera wynagrodzenie pracowników plus podatki minus dotacje w przemyśle, budownictwie i usługach, dla Grecji policzono na podstawie danych o przeciętnych wynagrodzeniach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD oraz Eurostat (dla Grecji).

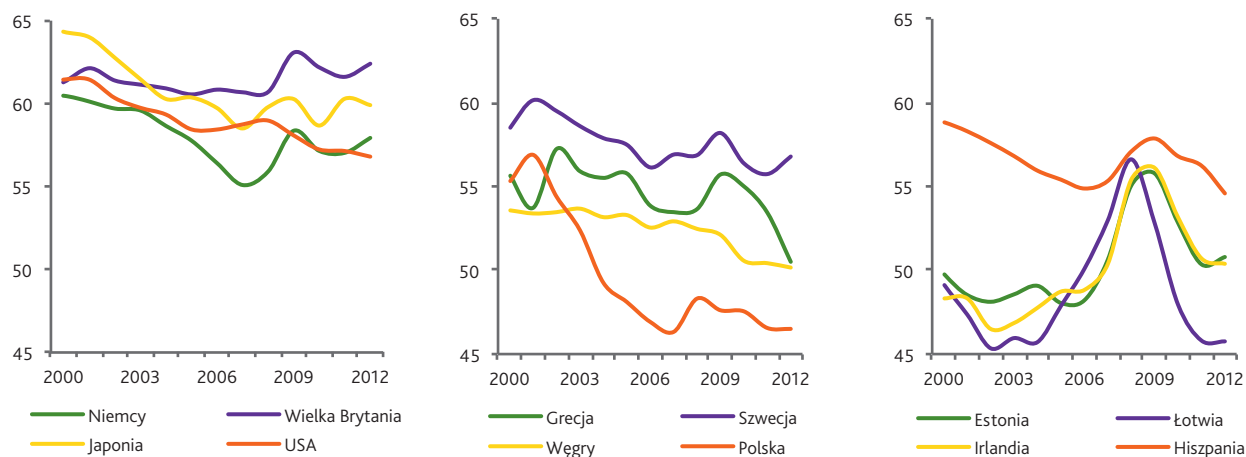
choć w przypadku Węgier realne koszty pracy spadały w latach 2009-2010 (por. wykres I.16). W Polsce i Czechach nastąpiła stabilizacja realnych kosztów pracy, która w warunkach znacznie słabszego negatywnego szoku mogła przyczynić się do ograniczenia skali wzrostu stopy bezrobocia.

Choć kraje GIIPS zostały najsilniej dotknięte spowolnieniem gospodarczym, to dostosowania płacowe były tam stosunkowo słabe i nastąpiły później niż w krajach bałtyckich. Wyjątkiem była Irlandia, gdzie realne koszty pracy zaczęły spadać już pod koniec 2008 roku i łącznie zmniejszyły się o 15%. Pozwala to sądzić, że – przynajmniej w pewnej mierze – dzięki elastyczności płacowej stopa bezrobocia w Irlandii nie przekroczyła 15%. Z kolei w Hiszpanii i Portugalii dostosowania płac były znacznie

mniejsze i nie wystarczyły do zahamowania wzrostu bezrobocia. We Włoszech, przy znacznie mniejszej skali negatywnego szoku dla rynku pracy, koszty pracy nie przestały rosnąć po 2008 roku. W Grecji pierwszemu uderzeniu kryzysu towarzyszył skokowy wzrost kosztów pracy, a ich istotny spadek od 2010 roku nie zahamował wzrostu bezrobocia (por. wykresy I.17-I.18).

Wahania makroekonomiczne i na rynku pracy znajdują odzwierciedlenie w funkcjonalnym podziale wartości dodanej między wynagrodzenia pracowników a zyski przedsiębiorstw. W krajach, które doświadczyły pęknięcia bańki na rynku nieruchomości – w Irlandii, Hiszpanii, krajach bałtyckich – część PKB przeznaczana na wynagrodzenia pracowników fluktuowała najsilniej (wykres I.19). Tuż przed kryzysem i na początku załamania udział

Wykres I.19. Udział wynagrodzenia czynnika pracy w PKB w wybranych krajach UE i OECD w latach 2000-2012 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z bazy AMECO.

ten wzrost, początkowo w związku z ekspansją zatrudnienia i wynagrodzeń, a następnie w efekcie tego, że na kryzys najpierw zareagowały zyski przedsiębiorstw. Następnie, głębokie spadki wskaźnika zatrudnienia oraz przeciętnych wynagrodzeń spowodowały gwałtowne obniżenie się udziału wynagrodzeń w PKB. W pozostałych gospodarkach UE kryzys przyniósł słabsze tępienie na rynku pracy, toteż wahania udziału wynagrodzeń w PKB wykazywały raczej niewielkie zmiany, ale można się w nich dopatrzeć pewnej antycykliczności (np. w Niemczech), co wynika z faktu, że w czasie kryzysu zyski przedsiębiorstw spadły bardziej niż wynagrodzenia pracowników. Warto zwrócić uwagę, że w dłuższej perspektywie czasowej część PKB przeznaczana na wynagrodzenia pracowników w większości krajów wykazuje trend spadkowy. Oznacza to, że łączny fundusz płac w gospodarce stale rośnie wolniej niż produkt krajowy brutto. Raport ILO (2013) wymienia jako przyczyny tego zjawiska: postęp technologiczny sprzyjający kapitałowi, globalizację i lokowanie pracointensywnych etapów produkcji w krajach rozwijających się, wzrost znaczenia sektora pośrednictwa finansowego, oraz uelastycznienie prawa pracy i spadek znaczenia związków zawodowych. Spadek udziału wynagrodzeń pracowników w PKB skutkuje wolniejszą dynamiką konsumpcji prywatnej. W Grecji i Hiszpanii, które po 2009 roku doświadczyły wyraźnego spadku udziału wynagrodzeń, a nie miały, jak np. kraje bałtyckie, dodatkowych rezerw wzrostu wynikających z nadganiań czołówki UE, spadająca konsumpcja prywatna osłabiała możliwości wychodzenia gospodarek z dekoniunktury (porównaj wykres I.8).

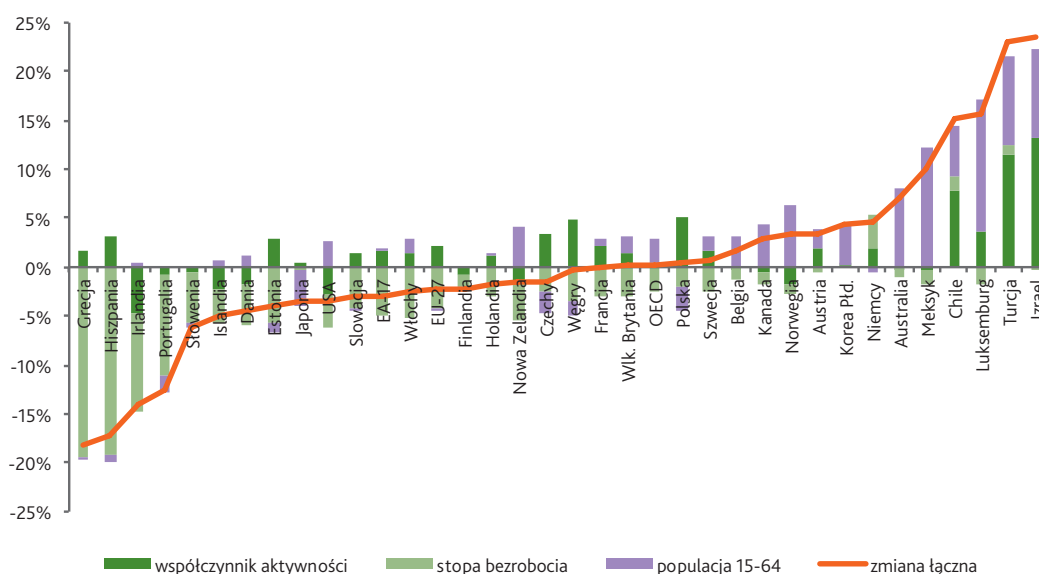
2.2 BEZROBOCIE, ZWOLNIENIA I CZAS PRACY

Niniejszy podrozdział poświęcony jest ocenie relatywnej roli poszczególnych czynników wpływających na ekstensywne (zatrudnienie a bezrobocie) i intensywne (czas pracy) dostosowania

w okresie Wielkiej Recesji. Mimo wyraźnego pogorszenia sytuacji na rynkach pracy krajów rozwiniętych, obraz także tych przekształceń jest wielowymiarowy i wieloznaczny.

Choć w krajach OECD wystąpił znaczny wzrost bezrobocia, to ze względu na zmiany w podaży pracy liczba pracujących na koniec 2012 roku była taka jak na początku 2008 roku. Procesy te przebiegały jednak odmiennymi torami w różnych częściach świata. Gospodarki, które nie zostały dotknięte bezpośrednio przez kryzys, odnotowały zwiększenie liczby pracujących w gospodarce poprzez wzrost liczebności populacji w wieku produkcyjnym (Meksyk, Australia, Korea) połączonej z poprawą współczynnika aktywności zawodowej (Izrael, Chile, Turcja). Wzrost zatrudnienia w tych krajach sięgnął nawet 20%. Procesy demograficzne w Japonii, prowadzące do spadku liczby osób w wieku produkcyjnym, skutkowały spadkiem liczby pracujących, przy braku zmian wskaźników rynku pracy. W krajach GIIIPS, które najmocniej odczuły Wielką Recesję, sięgające nawet 20% spadki zatrudnienia praktycznie w całości wiązały się ze wzrostem stopy bezrobocia. W Grecji i Hiszpanii, pomimo silnego wzrostu bezrobocia i spadku dochodów z pracy, nastąpił niewielki wzrost współczynnika aktywności zawodowej. Natomiast w Irlandii i w mniejszym stopniu w Portugalii, wzrost bezrobocia pociągnął za sobą wycofywanie się bezrobotnych z rynku pracy, co przełożyło się na spadek współczynnika aktywności zawodowej. Podobnie było w USA oraz krajach skandynawskich (Dania, Islandia, Norwegia). Warto zwrócić uwagę, że kryzys nie powstrzymał strukturalnych zmian w podaży pracy, zachodzących w takich krajach jak Polska, Czechy oraz Węgry i polegających na wzroście aktywności zawodowej, przede wszystkim wśród osób starszych. Złożenie procesów strukturalnych i koniunkturalnych oznaczało, że z jednej strony, wzrostowi stopy bezrobocia w tych krajach towarzyszyły przekształcenia struktury

Wykres I.20. Wkład zmian współczynnika aktywności, stopy bezrobocia i zmian demograficznych do zmian liczby pracujących w wybranych krajach OECD w okresie 2008-2012 (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD.

Ramka I.3. Dekompozycja zmian zatrudnienia

Celem wyodrębnienia wkładu zmian stopy bezrobocia, współczynnika aktywności zawodowej oraz zmian demograficznych do zmian liczby zatrudnionych, liczbę zatrudnionych można zapisać jako:

$$E = e * P = a * (1 - u) * P$$

Gdzie e to wskaźnik zatrudnienia, a – współczynnik aktywności zawodowej, u – stopa bezrobocia, P – liczebność populacji w wieku produkcyjnym.

Korzystając z definicji różniczki zupełnej, zmianę liczby zatrudnionych można zapisać jako:

$$dE = \underbrace{(1 - u) * da}_A + \underbrace{(-a) * du}_B + \underbrace{a(1 - u) * dP}_C + R$$

Gdzie A – pokazuje wpływ zmian współczynnika aktywności zawodowej, B – stopy bezrobocia, C – demografii, na zmiany liczbę zatrudnionych. Reszta (R) wynika z tego, że zmiany zatrudnienia mogą być istotnie różne od 0.

Następnie, całkowity nakład pracy (w roboczogodzinach) w gospodarce opisany jest wzorem:

$$NP = \sum_i Tm_i * E_i$$

Gdzie Tm jest średnim czasem pracy w subpopulacji i pracujących (np. kobiety pracujące na czas określony), E_i – jest wielkością zatrudnienia w subpopulacji pracujących i .

W związku z tym, zmiany nakładu pracy można przedstawić jako:

$$dNP = \sum_i \underbrace{Tm_i * dE_i}_X + \underbrace{E_i * dTm_i}_Y + R$$

Gdzie wyrażenie X pokazuje wkład zmiany zatrudnienia w i -tej subpopulacji, a Y wkład zmiany średniego czasu pracy w i -tej subpopulacji do zmiany łącznego nakładu pracy w gospodarce.

Źródło: Opracowanie własne.

demograficznej (starzenie się ludności), które wpływały negatywnie na poziom zatrudnienia. Z drugiej strony, obu tym czynnikom przeciwdziałał wzrost współczynnika aktywności ekonomicznej ludności, głównie w starszych grupach wieku, związany z wydłużaniem okresu aktywności zawodowej. Wzrost odsetka osób aktywnych zawodowo pozwolił w tych krajach na utrzymanie poziomu zatrudnienia z 2008 roku, mimo spowolnienia gospodarczego, wzrostu ryzyka utraty pracy i wzrostu stopy bezrobocia.¹¹

Zmiany poziomów zatrudnienia i bezrobocia wiążą się z przepływami pomiędzy zasobem pracujących i bezrobotnych. W tym miejscu dokonujemy więc oceny relatywnej roli napływów do bezrobocia (przybliżenia zwolnień) i odpływów z bezrobocia (przybliżenia zatrudnień) dla kształtowania się bezrobocia w krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych. Wykorzystujemy metodologię zaproponowaną przez Elsby'ego i innych (2008), która w poprzednich edycjach *Zatrudnienia w Polsce* (IBS/CRZL, 2011) oraz innych pracach (Bukowski, et al., 2011) była stosowana do analizy zjawisk zachodzących w średnim okresie. Tym

razem służy analizie zmian stóp bezrobocia w trakcie Wielkiej Recesji. W tym celu wyznaczono wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu z bezrobocia do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych (wykres I.22), co pozwala określić względne znaczenie intensywności napływu osób do bezrobocia (zwalniania) i odpływu osób z bezrobocia (zatrudniania) dla zmian stopy bezrobocia w poszczególnych latach.

W Stanach Zjednoczonych dominującą rolę odgrywały zmiany prawdopodobieństw odpływów z bezrobocia, których amplituda była większa niż napływów, a ich wkład przeważał we wszystkich kryzysach od lat 1970., w szczególności w trakcie Wielkiej Recesji. W krajach europejskich jest nieco inaczej – o ile w okresach relatywnie stabilnej sytuacji na rynku pracy charakter dostosowań ilościowych w krajach europejskich jest podobny jak w USA, czyli główną rolę dla wahań odgrywają zmiany prawdopodobieństw odpływu z bezrobocia (intensywności zatrudniania),¹² to w okresach pogarszającej się sytuacji na rynku pracy dostosowania są gruntownie inne – w Stanach zachodzą głównie poprzez

11 W Części drugiej pokazujemy, że w Polsce największy wzrost bezrobocia dotyczył tych grup wieku (osoby młode oraz w prime-age), wśród których zatrudnienie spadało a aktywność zawodowa nie ulegała zmianie. Natomiast wśród osób starszych, po 55 roku życia, aktywność zawodowa i zatrudnienie rosły, stopa bezrobocia była de facto stabilna. W innych krajach UE występowały podobne zależności, choć nie tak silne jak w Polsce.

12 W latach 1973-2012 (dostępność danych i okres analizy dla poszczególnych krajów jest różna), w 18 z 25 krajów UE wkład odpływów z bezrobocia do fluktuacji stopy bezrobocia przewyższał wkład napływów. Co więcej, po wyeliminowaniu z próby epizodów wzrostu bezrobocia prawidłowość ta zachodzi dla 19 z 25 krajów, a wkład odpływów jest przeciętnie o 7 pkt. proc. wyższy. Wynik ten jest odporny na zmiany definicji epizodów.

Tabela I.1. Czynniki stojące za epizodami wzrostu bezrobocia w krajach europejskich w trakcie kryzysu lat 2008-2012

	Intensyfikacja zwolnień	Spadek zatrudnień
Kryzys subprime – pierwsza fala Wielkiej Recesji (2008-2009)	Austria (2009), Belgia (2009), Bułgaria (2009), Czechy (2009), Cypr (2009), Dania (2009), Estonia (2008-2009), Finlandia (2009), Irlandia (2008-2009), Grecja (2009), Hiszpania (2008-09), Włochy (2009), Litwa (2008), Łotwa (2009), Holandia (2009), Polska (2008-2009), Portugalia (2009), Rumunia (2009), Słowenia (2009), Słowacja (2009), Szwecja (2009), Węgry (2009).	Irlandia (2009), Hiszpania (2009), Łotwa (2008-09), Litwa (2009).
Druga fala Wielkiej Recesji (2010-2012)	Bułgaria (2011-2012), Cypr (2010, 2012), Grecja (2010-2012), Włochy (2012), Litwa (2010), Holandia (2010, 2012), Portugalia (2011-2012), Rumunia (2010), Słowenia (2010-2011).	Bułgaria (2010), Czechy (2010), Dania (2010), Estonia (2010), Finlandia (2010), Irlandia (2010), Polska (2010), Portugalia (2010), Słowacja (2010), Wielka Brytania (2010).

Uwagi: Epizody wzrostu bezrobocia zdefiniowane jako wzrost stopy bezrobocia o 20% w ciągu 4 kolejnych kwartałów.

Źródło: Obliczenia własne na podst. danych Eurostat, EU-LFS, OECD i krajowych urzędów statystycznych.

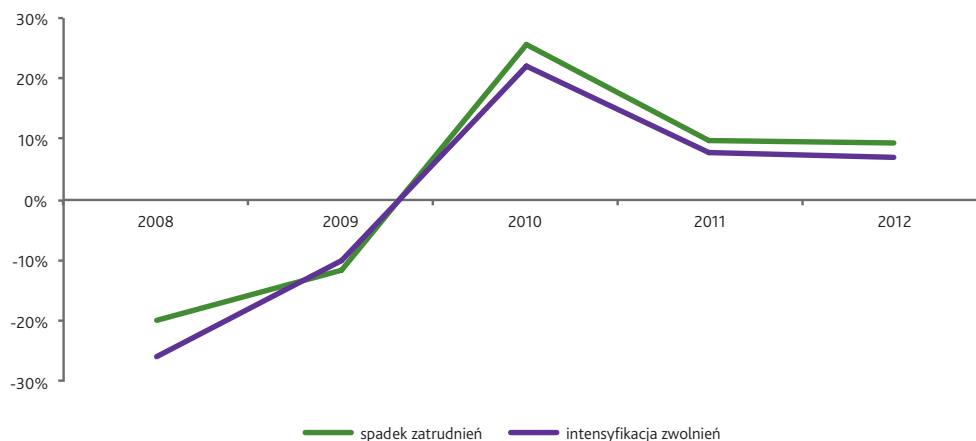
spadek zatrudnień i szans podjęcia pracy przez bezrobotnych, natomiast w Europie poprzez intensyfikację zwolnień i wzrost ryzyka napływu do bezrobocia. Sytuacja taka miała miejsce także w trakcie Wielkiej Recesji lat 2008-2012 (por. tabela I.1), gdy dominującym źródłem wzrostu bezrobocia w większości państw była intensyfikacja napływów do bezrobocia (zwolnień). Dotyczy to w szczególności pierwszej fali kryzysu, kiedy jedynie w Irlandii, Hiszpanii, Litwie i Łotwie dominującą rolę dla wzrostu w okresie 2008-2009 odgrywało obniżenie prawdopodobieństw odpływu z bezrobocia (zatrudnień). W pozostałych krajach główną odpowiedzialność pracodawców była intensyfikacja zwolnień.

W drugiej fali Wielkiej Recesji sytuacja uległa zmianie: tylko w części krajów (Portugali, Holandii, Słowenii, Grecji, na Cyprze) intensywne zwolnienia pozostały głównym czynnikiem wzrostu stopy bezrobocia, pozostałe weszły w fazę, w której to przede wszystkim spadająca częstotliwość zatrudnień (odpływów z bezrobocia) przyczyniała się do wzrostu odsetka bezrobotnych.

Zmiana wagi obu czynników była wyraźna w kilku państwach, zwłaszcza w Irlandii, Polsce i na Słowacji, gdzie pierwotnym impulsem wzrostu bezrobocia w latach 2008-2009 była intensyfikacja zwolnień (napływów do bezrobocia), a czynnikiem podwyższającym bezrobocie w roku 2010 był znaczący spadek szans podjęcia pracy przez bezrobotnych. Warto zwrócić uwagę, że w krajach grupy GIIPS, szczególnie dotkniętych drugą falą recesji, wzrost zwolnień nadal dominował nad spadkiem zatrudnień w latach 2011-2012, z wyjątkiem Irlandii, wykazującej typowo anglosaski model przepływów na rynku pracy, z dominującą rolą wahań zatrudnień. Dla kontrastu, w Niemczech przez cały okres Wielkiej Recesji rosły prawdopodobieństwa odpływu z bezrobocia niwelowały wzrost ryzyka utraty pracy, utrzymując bezrobocie na stabilnym poziomie.

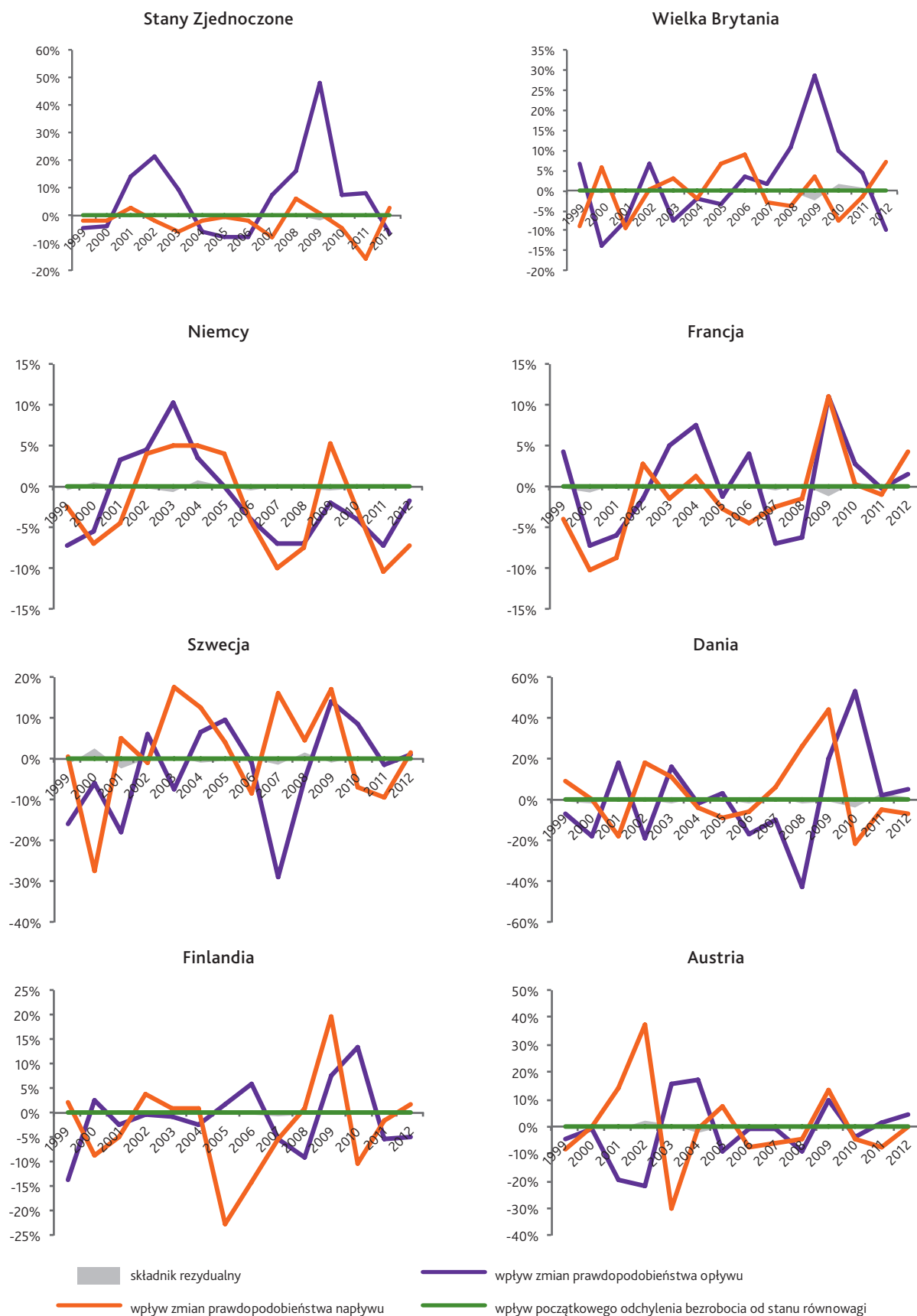
W zależności od kraju dominującym źródłem zmian stopy bezrobocia w Wielkiej Recesji był więc wzrost intensywności zwolnień lub spadek zatrudnień. Różnice w tym względzie miały

Wykres I.21. Zmiana odsetka długotrwale bezrobotnych w krajach, w których wzrost bezrobocia w drugiej fali kryzysu nastąpił wskutek spadku zatrudnień i w krajach, w których wzrost bezrobocia nastąpił poprzez intensyfikację zwolnień 2008-2011



Źródło: Obliczenia własne na podst. danych Eurostat

Wykres I.22. Wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu z bezrobocia do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach UE i Stanach Zjednoczonych, 1999-2012



Źródło: Obliczenia własne na podst. danych Eurostat, OECD i krajowych urzędów statystycznych.

Wykres I.22 - cd. Wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu z bezrobocia do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach UE i Stanach Zjednoczonych, 1999-2012



Źródło: Obliczenia własne na podst. danych Eurostat, OECD i krajowych urzędów statystycznych.

znaczenie dla ewolucji struktury bezrobocia według czasu pozostawania bez pracy. Jeżeli dominującym czynnikiem jest spadek zatrudnień, można oczekiwać silniejszego wzrostu odsetka bezrobotnych długotrwale niż gdy dominującym czynnikiem wzrostu stopy bezrobocia jest intensyfikacja zwolnień i napływ nowych bezrobotnych. W istocie, w krajach, w których w trakcie drugiej fali kryzysu głównym czynnikiem wzrostu bezrobocia był spadek zatrudnień, wzrost odsetka długotrwale bezrobotnych był nieco wyższy niż w krajach, w których za wzrost stopy bezrobocia odpowiadała intensyfikacja zwolnień.

W reakcji na Wielką Recesję dostosowania na rynku pracy przyjęły postać nie tylko ekstensywną (zmian liczby pracujących, bezrobotnych i biernych), ale również intensywną (przeciętna liczbę godzin przepracowywanych przez pracowników), dwoma kanałami oddziałując na całkowity nakład pracy (łącznie liczbę przepracowanych godzin) w gospodarkach europejskich. Zauważyć można wymiennosc między tymi kanałami dostosowań

– w krajach, w których spadki zatrudnienia były największe, zmiany czasu pracy miały znaczenie drugorzędne, natomiast w krajach stosunkowo słabo dotkniętych przez kryzys w odniesieniu do zatrudnienia, zmiany czasu pracy miały znaczenia porównywalne do zmian zatrudnienia (Polska, Dania, Wielka Brytania, Belgia, Niemcy, Szwecja). Należy jednak być ostrożnym w wyciąganiu wniosków co do przyczynowości – z jednej strony zmniejszenie czasu pracy mogło łagodzić spadki zatrudnienia i być objawem tzw. chomikowania pracy, ale z drugiej zwolnienia mogły objąć w pierwszym rzędzie pracujących w skróconym wymiarze czasu, skutkując wzrostem średniego czasu pracy.

Pierwsza fala kryzysu (2008-2010) najmocniej dotknęła rynki pracy krajów bałtyckich oraz Hiszpanię, Irlandię, Bułgarię i Islandię. Spadek zatrudnienia w Grecji był niewielki. W tym okresie średni czas pracy rósł w krajach o najwyższych wskaźnikach zatrudnienia (Dania, Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja,

Wykres I.23. Wkład zmiany liczby zatrudnionych oraz czasu pracy do zmiany nakładu pracy (w %) w krajach europejskich w okresach 2008-2010 oraz 2010-2013



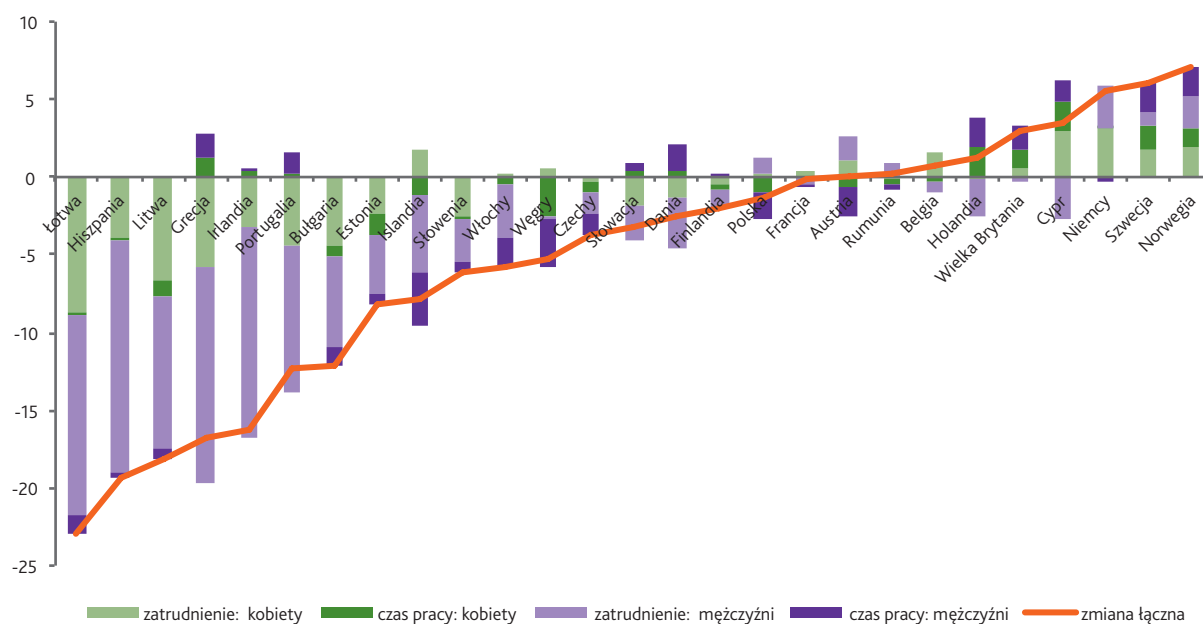
Uwagi: Uszeregowanie krajów ze względu na łączną zmianę nakładu pracy w latach 2008-2012.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych LFS, Eurostat.

Belgia). Na szczególną uwagę zasługuje Belgia, w której czas pracy rósł przy braku zmian w zatrudnieniu. Druga faza kryzysu (2010-2012) najsilniej dotknęła rynki pracy w Grecji, Hiszpanii, Portugalii oraz na Cyprze. Silnemu załamaniu w Grecji i na Cyprze towarzyszył wzrost przeciętnego czasu pracy, natomiast załamane w pierwszej fazie spowolnienia rynki pracy Estonii i Islandii doświadczyły silnego ożywienia przy obniżającym się czasie pracy. W krajach o wysokich współczynnikach aktywności zawodowej (Szwecja, Norwegia, Wielka Brytania,

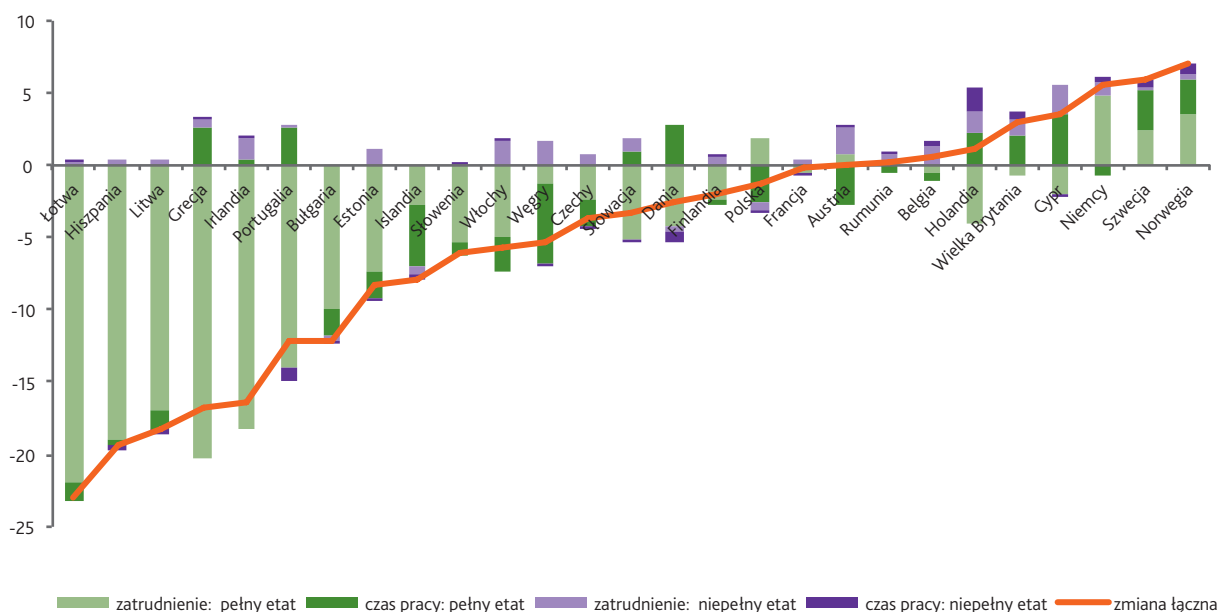
Niemcy) wzrostom zatrudnienia towarzyszyły natomiast spadki średniego czasu pracy. Choć w Niemczech ograniczenie czasu pracy było elementem polityki przeciwdziałania skutkom kryzysu (por. Część III), to zmniejszenie intensywności pracy w obu fazach recesji były raczej symboliczne (por. wykres I.23). Warto zwrócić uwagę, że choć w Polsce poziom i wskaźnik zatrudnienia w roku 2012 przewyższały wartości z roku 2008, to ze względu na spadek przeciętnego czasu pracy łączny nakład pracy w gospodarce zmalał.

Wykres I.24. Wkład zmian liczby zatrudnionych oraz średniego czasu pracy do zmiany nakładu pracy (w %) według płci w krajach europejskich w latach 2008-2012



Źródło: Obliczenia własne na podstawie LFS, Eurostat.

Wykres I.25. Wkład zmian liczby zatrudnionych oraz średniego czasu pracy do zmiany nakładu pracy (w %) według wymiaru czasu pracy w krajach europejskich w latach 2008-2012



Źródło: Obliczenia własne na podstawie LFS, Eurostat.

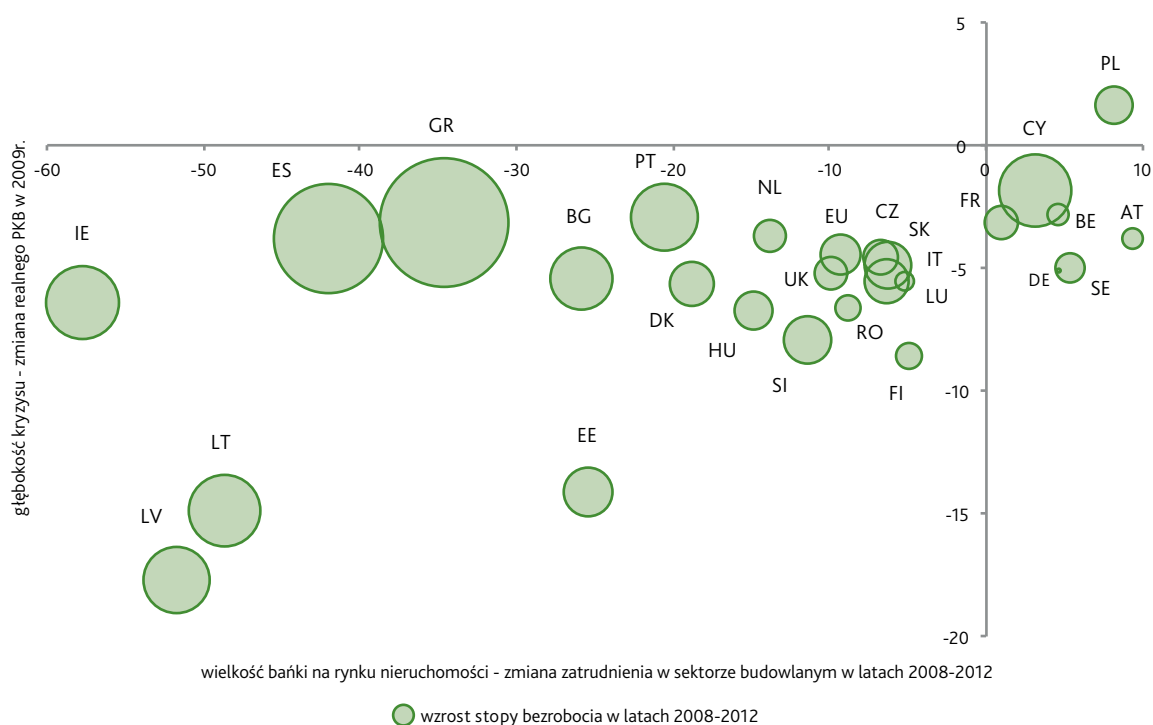
W większości krajów europejskich następujący w efekcie kryzysu spadek zatrudnienia dotknął w symetryczny sposób kobiety i mężczyzn. Tylko w Islandii, Belgii i na Cyprze zatrudnienie kobiet wzrosło przy równoczesnym spadku zatrudnienia mężczyzn. W przypadku obu płci kluczowe znaczenie dla zmian łącznego nakładu pracy miała zmiana zatrudnienia, choć wśród kobiet większą rolę odgrywało ograniczanie czasu pracy, szczególnie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: na Litwie, w Estonii, na Węgrzech oraz w Polsce. W przeciwieństwie do kobiet, czas pracy mężczyzn w Polsce w czasie kryzysu wzrósł. W Niemczech natomiast spadek przeciętnego czasu pracy wystąpił tylko wśród mężczyzn (por. wykres I.24). Wykres I.25 pokazuje, że spadek przeciętnego tygodniowego czasu pracy w znacznej części krajów UE wynikał ze wzrostu odsetka osób pracujących w niepełnym wymiarze etatu. Niemal we wszystkich krajach europejskich zatrudnienie w niepełnym wymiarze wzrosło, przy stosunkowo stabilnym przeciętnym tygodniowym czasie pracy osób pracujących w tej formie. Niemniej jednak, w niektórych krajach istotna część spadku przeciętnego czasu pracy wynikała ze spadku liczby godzin przepracowanych przez pracowników bez zmiany umowy o pracę (wymiaru etatu), głównie pracujących w pełnym wymiarze. Przy tym, ograniczenie czasu pracy spowodowało skrócenie średniego tygodniowego czasu pracy z powyżej na poniżej 40 godzin tylko w krajach bałtyckich i na Węgrzech. W Polsce wzrostowi zatrudnienia w pełnym wymiarze etatu towarzyszył spadek przeciętnego czasu pracy tych pracowników, głównie przez ograniczenie nadgodzin, gdyż średni czas pracy pracowników pełnoetatowych zmniejszył się w latach 2008-2012 z 41,4 do 40,2 godzin.

Podsumowując rozważania o wielowymiarowych skutkach kryzysu dla europejskich rynków pracy przyglądamy się powiązaniom pomiędzy bańką spekulacyjną na rynku nieruchomości a skalą dostosowań na rynku pracy. W tym celu na wykresie I.26 zestawiono informacje o głębokości załamania koniunktury w 2009 roku, wielkości bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości oraz zmianach stopy bezrobocia w okresie 2008-2012. Warto zauważyć, że zmiany stopy bezrobocia nie były silnie powiązane z głębokością recesji podczas pierwszej fali kryzysu, większą korelację wykazywały z pogorszeniem się sytuacji w sektorze budowlanym. Gospodarki, które najbardziej ograniczyły zatrudnienie w budownictwie, jednocześnie doświadczyły największego przyrostu bezrobocia. Do tej grupy należy zaliczyć kraje bałtyckie, Irlandię, Hiszpanię, Grecję, Portugalię oraz Bułgarię. Oznacza to, że pęknięcie bańki na rynku nieruchomości wymogło silne dostosowania strukturalne, które nie zostały przez następne kilka lat w pełni zaabsorbowane przez pozostałe sektory gospodarki, powodując znaczny i względnie trwały wzrost stopy bezrobocia. Zupełnie odmiennym przypadkiem były Niemcy, które co prawda doznały głębokiej recesji na przełomie 2008/2009, ale jako jeden z niewielu krajów nie doświadczyły bańki budowlanej i równocześnie osiągnęły w okresie wychodzenia z kryzysu zauważalny spadek bezrobocia. W pozostałych krajach UE doświadczonych recesją, a które także ominęło załamanie sektora budowlanego, wzrosty bezrobocia pojawiły się, lecz były dużo słabsze niż

w krajach GIIIPS i bałtyckich. Na tej podstawie można wnioskować, że ważniejsze dla rozwoju sytuacji na rynku pracy było wystąpienie nierównowag makroekonomicznych, nie do utrzymania w dłuższym okresie czasu, a nie skala jednorazowego załamania koniunktury.

Skutków narostej bańki w sektorze budowlanym dla rynku pracy były nie dało się uniknąć. Niemniej, wskazaliśmy w tym rozdziale, iż reakcja krajów najsilniej dotkniętych załamaniem sektora budowlanego była niejednorodna. Kraje bałtyckie oraz Irlandia, w przeciwieństwie do krajów Europy Południowej, odpowiadały na pogorszenie się koniunktury poprzez silne dostosowanie wynagrodzeń. Choć elastyczność płac nie uchroniła tych gospodarstw przed znacznym wzrostem stopy bezrobocia, to jednak wydaje się, że ograniczyła jego skalę. W Irlandii i krajach bałtyckich, gdzie spadek wynagrodzeń był najsilniejszy po pewnym okresie nastąpiło bądź zahamowanie dalszych wzrostów bezrobocia (Irlandia), bądź odwrócenie zmian i stopniowy spadek bezrobocia (kraje bałtyckie). W Europie Południowej, gdzie rynek pracy charakteryzuje się większymi sztywnościami, bezrobocie rosło systematycznie w I i II fali kryzysu, a dominującą rolę we wzroście bezrobocia odgrywa intensyfikacja zwolnień pracowników. Zachowanie się rynków pracy w Europie Południowej, dostosowujących się silnie ilościowo a w ograniczonym stopniu płacowo, generowało sprzężenie zwrotne wzmacniające w tych krajach negatywne zjawiska podczas II fali kryzysu. Dalszy wzrost stóp bezrobocia, szczególnie rekordowy w Grecji i Hiszpanii, oraz brak perspektyw co do szybkiej zmiany trendu spowodowały załamanie konsumpcji prywatnej, co z kolei było głównym czynnikiem stojącym za spadkami PKB podczas drugiej fali Wielkiej Recesji (porównaj raz jeszcze z dekompozycjami z wykresu I.8 i aneksu).

Wykres I.26. Porównanie zmian stopy bezrobocia w latach 2008-2012 (w pp.), tempa wzrostu realnego PKB w 2009 roku (w %) oraz zmian zatrudnienia w sektorze budowlanym w latach 2008-2012 w krajach Unii Europejskiej (w %)



Uwagi: Wielkość bąbelków na wykresie odpowiada zmianie stopy bezrobocia w latach 2008-2012. Im większa średnica bąbelka, tym większy był zaobserwowany wzrost stopy bezrobocia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

3 OBLICZA KRYZYSU W KRAJACH UE I OECD

3.1 WSTĘP TEORETYCZNY

Niniejszy rozdział poświęcony jest formalnej analizie i identyfikacji źródeł wahań cyklicznych głównych zmiennych makroekonomicznych, w tym rynku pracy, w wybranych krajach europejskich. Jest on kontynuacją rozważań o kanałach transmisji kryzysu poczynionych w rozdziale 1. Jednym z narzędzi pozwalających na przeprowadzenie takiej analizy są makroekonomiczne modele równowagi ogólnej (DSGE – z ang. *Dynamic Stochastic General Equilibrium*). Podstawowy model tej klasy składa się z dwóch reprezentatywnych podmiotów ekonomicznych – gospodarstwa domowego oraz firmy, które maksymalizują pewien cel (użyteczność z konsumpcji lub zysk) przy zadanym ograniczeniu budżetowym. Podmioty ekonomiczne wchodzi z sobą w interakcje na rynku pracy oraz rynku dóbr, gdzie dochodzi do ustalenia płacy oraz ceny dobra konsumpcyjnego. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w modelach tej klasy równania opisujące w sposób pośredni lub bezpośredni ewolucję głównych zmiennych makroekonomicznych wynikają z reguł zachowania aktorów ekonomicznych, model zatem oparty jest na tzw. mikropodstawach. Nie jest konieczne uciekanie się do arbitralnych założeń o postaci funkcyjnej głównych równań, przez co wyniki uzyskane za pomocą takiego modelu są bardziej wiarygodne niż np. wyniki modeli wielorównaniowych.

Na potrzeby poniższej analizy stosujemy znacznie bardziej rozbudowany model klasy DSGE niż jego podstawowa wersja opisana w poprzednim akapicie. Przy jego konstrukcji opieramy się na między innymi na pracach Antosiewicz, Bukowski i Kowal (2011a, 2011b) i dodajemy do niego szereg elementów pozwalających uwzględnić wiele potencjalnych źródeł zaburzeń makroekonomicznych, czyli tzw. szoków. Opis elementów modelu, katalog uwzględnionych szoków oraz procedurę estymacji przedstawia ramka I.3. W następnym podrozdziale staramy się za pomocą modelu zidentyfikować szoki makroekonomiczne, które przyczyniły się do wahań wokół trendu podstawowych zmiennych w wybranych gospodarkach europejskich. Interesować nas będą zarówno różnice pomiędzy krajami, jak i też w poszczególnych epizodach spowolnienia i ożywienia, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Recesji. Natomiast w kolejnym podrozdziale przyjrzymy się różnicom w zdolności do absorpcji szoków makroekonomicznych pomiędzy różnymi krajami. W tym celu przeprowadzimy symulacje polegające na zaaplikowaniu szoków zidentyfikowanych w jednym kraju do modelu reprezentującego inną gospodarkę referencyjną.

Ramka I.4. Model DSGE rynku pracy.

W niniejszym rozdziale wykorzystujemy rozbudowany model klasy DSGE, którego konstrukcja oparta jest m.in. na pracach Antosiewicz, Bukowski i Kowal (2011a, 2011b) i zawiera szereg elementów pozwalających uwzględnić wiele potencjalnych źródeł zaburzeń makroekonomicznych, czyli tzw. szoków. Do głównych cech modelu należą:

- a) Uwzględnienie rozbudowanego rynku pracy z mechanizmem poszukiwań i dopasowań oraz mechanizmem *on-the-job search* (poszukiwania pracy przez pracujących);
- b) Trójstanowe przepływy na rynku pracy (pomiędzy zatrudnieniem, bezrobociem i biernością);
- c) Endogeniczną aktywność zawodową;
- d) Endogeniczną stopę destrukcji miejsc pracy;
- e) Heterogeniczność podmiotów ekonomicznych;
- f) Jest to model małej gospodarki otwartej;
- g) Wyróżnienie w strukturze produkcji dobra podstawowego oraz finalnych dóbr konsumpcyjnych, inwestycyjnych, rządowych oraz zużycia pośredniego;
- h) Sztywności cenowe po stronie firm i gospodarstw domowych;
- i) Prywatny sektor bankowy, sektor monetarny (bank centralny posługujący się regułą Taylora).

Rozbudowana struktura modelu umożliwia uwzględnienie następujących szoków makroekonomicznych: agregatowe szoki technologiczne (szoki produktywności) wpływające na efektywność produkcji dobra podstawowego oraz dóbr finalnych, szok popytu zagranicznego, szok monetarny wpływający na stopę procentową, szok destrukcji miejsc pracy, szok konsumpcji publicznej, szok efektywności dopasowań na rynku pracy, szok podaży pracy, szok popytu na pracę zgłaszanego przez firmy, szok siły przetargowej pracowników (w negocjacjach płacowych).

O własnościach każdego modelu DSGE decydują dwa elementy: po pierwsze jego wewnętrzna struktura, a więc dokładna postać wszystkich równań, a po drugie wartości wszystkich parametrów. Aby przeprowadzić analizę dla kilkunastu państw, dla każdego z nich tworzymy osobny model, który będzie w jak największym stopniu odzwierciedlał właściwości danej gospodarki. Modele dla poszczególnych krajów tworzone są w oparciu o te same równania, jednak dla każdego uzyskujemy inne, specyficzne dla kraju wartości parametrów podczas procedury estymacyjnej. Wykorzystanie tej samej struktury matematycznej pozwala ponadto na przeprowadzenie analizy porównawczej pomiędzy różnymi krajami. Parametry modeli, oznaczone jako Γ , są estymowane na podstawie szeregów czasowych głównych zmiennych makroekonomicznych oraz statystyk obliczonych na ich podstawie. Procedura estymacyjna ma na celu maksymalizację dopasowania modelu do empirycznych momentów statystycznych, co formalnie można zapisać jako:

$$\hat{\Gamma} = \arg \max_{\Gamma} L(\Gamma) \quad L(\Gamma) = \sum_i \log pdf^{(Pi)}(\Gamma_i) + \sum_j \log pdf^{(Mj)}(M_j(\Gamma))$$

Gdzie Γ_i jest i -tym parametrem modelu, $pdf^{(Pi)}$ oraz $pdf^{(Mj)}$ oznaczają rozkłady *a priori* parametrów oraz statystyk modelu, zaś $M_j(\Gamma)$ oznaczają momenty implikowane przez model.

Przedmiotem zainteresowania są krótko- i średnioterminowe własności gospodarki. Pierwszym krokiem takiej analizy jest wyliczenie z każdego szeregu czasowego jego trendu oraz wahającego się wokół trendu składnika cyklicznego. Narzędziem powszechnie stosowanym przy takiej dekompozycji jest filtr Hodricka-Prescotta. Jest on najczęściej stosowanym przez ekonomistów filtrem, jako że nie zakłada on stałego deterministycznego trendu i uwzględnia również jego zmiany. W centrum analizy w całym rozdziale są wahania składnika cyklicznego podstawowych zmiennych makroekonomicznych – badamy względną wielkość ich oscylacji oraz korelacje pomiędzy szeregami różnych zmiennych.

Źródło: Opracowanie własne.

3.2 ANALIZA DEKOMPOZYCJI HISTORYCZNYCH

W pojedynczym kroku (dla każdego kraju z osobna), procedura dekompozycyjna polega na wyliczeniu predykcji dla wszystkich zmiennych modelu przy założeniu, że gospodarkę zaburzał tylko jeden szok. Krok ten powtarzamy dla wszystkich szoków, zaś sumując cząstkowe wyniki uzyskujemy predykcję dla całego modelu. Ocenę zdolności modelu do odzwierciedlenia ewolucji poszczególnych gospodarek (miarę jakości dekompozycji historycznej) uzyskano następująco: dla każdego szoku i wyznaczono jego wpływ na zmienność każdej ze zmiennych z_j obserwowanych w modelu zgodnie ze wzorem:

$$k_j^i = \frac{\text{cov}(HD_j^i, z_j)}{\text{var}(z_j)},$$

gdzie HD_j oznacza szereg czasowy odchyłeń od trendu dla zmiennej j implikowanych przez i -ty szok. Z kolei po wszystkich szokach suma współczynników k^i oznacza całkowitą zdolność modelu do odtworzenia historycznej zmienności danej zmiennej. Zauważmy, że współczynnik ten, jak i cząstkowe współczynniki mogą przyjmować dowolne wartości. W przypadku gdy przyjmie on wartość większą niż 1, oznacza to, że cały model, lub też jakiś pojedynczy szok, implikuje zmienność większą niż obserwowana w rzeczywistości dla danej zmiennej. Tak zdefiniowana miara pozwala ocenić relatywne znaczenie poszczególnych rodzajów zaburzeń w wahaniami cyklicznych głównych zmiennych na okresie ostatnich dwóch dekad. Okres analizy obejmuje

przynajmniej po dwa epizody przyspieszenia oraz spowolnienia gospodarczego w każdym kraju. Na wykresach I.27-I.31 zaprezentowano predykcje uzyskane za pomocą modelu dla wybranych szoków (szok produktywności oraz szok popytu zagranicznego) na tle faktycznego przebiegu składników cyklicznych analizowanych zmiennych. W tabeli I.2 i I.3 zebrano wkłady wybranych szoków do wyjaśniania historycznej ewolucji zmiennych (współczynniki k_j^i). W ostatniej kolumnie została umieszczona suma wszystkich szoków (także tych pominiętych w tabeli), która stanowi miarę jakości dopasowania dekompozycji historycznej całego modelu do faktycznie obserwowanych danych.

Model dobrze radzi sobie z odtworzeniem zmienności PKB – dla większości analizowanych krajów stopień dopasowania jest bliski jedności, a dla Danii, Niemcy i Szwecji model jest w stanie wytłumaczyć około 80% zmienności produktu. Model identyfikuje dwie główne determinanty wahań PKB – są to szok produktywności oraz szok popytu zagranicznego. Na przestrzeni całego okresu, wpływ szoków produktywności (wskazujący na wewnętrzne przyczyny wahań PKB), miał większe znaczenie w przypadku Estonii, Grecji, oraz Hiszpanii. Szok popytu zagranicznego odgrywał większą rolę w przypadku Danii, Francji, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Co ciekawe, dla pierwszej grupy państw szok popytu zagranicznego był nieskorelowany lub nawet miał ujemny wkład (tj. stabilizował wahania PKB) do połowy ubiegłej dekady. Z kolei podczas ostatniej ekspansji gospodarczej lat 2004-2007 oraz w czasie Wielkiej Recesji, szczególnie w jej pierwszej fazie, szok popytu zagranicznego był jednym z czynników wzmacniających wahania PKB.

Tabela I.2. Dopasowanie modelu do podstawowych agregatów makroekonomicznych oraz wkłady wybranych szoków w wyjaśnianie ewolucji poszczególnych zmiennych w wybranych krajach UE (w %)

	Szok popytu zagranicznego	Szok produktywności	Szok siły przetargowej	Szok popytu na pracę	Szok podaży pracy	Szok wydatków rządowych	Szok destrukcji miejsc pracy	Wszystkie szoki
PKB								
Czechy	60	47	1	-1	-5	-5	3	96
Niemcy	52	28	1	1	-2	-3	5	82
Dania	55	26	3	-2	-4	-1	6	79
Estonia	36	60	3	-1	-3	-1	5	97
Hiszpania	33	70	5	4	-6	-7	8	109
Francja	75	53	2	-3	-8	-9	3	108
Grecja	24	52	6	2	-6	11	14	105
Węgry	62	27	1	1	1	13	5	94
Irlandia	37	28	4	1	-2	-4	12	97
Polska	45	44	5	2	-9	5	10	102
Szwecja	41	33	1	-2	-1	2	4	76
Wielka Brytania	60	31	1	0	-4	1	1	90
Konsumpcja prywatna								
Czechy	8	44	2	1	-5	2	5	62
Niemcy	31	17	-4	2	-7	-4	37	78
Dania	24	78	-5	-2	-5	-1	17	97
Estonia	29	41	1	0	-4	0	15	75
Hiszpania	17	34	1	4	-6	-6	15	68
Francja	24	80	-3	-4	-10	-3	14	91
Grecja	11	53	0	1	-5	-6	18	71
Węgry	3	-6	0	0	0	1	5	57
Irlandia	27	14	-3	1	-2	-1	28	68
Polska	25	30	4	8	-9	-9	36	86
Szwecja	42	76	-10	-5	-5	-8	17	105
Wielka Brytania	41	49	-2	0	-5	-4	11	91
Inwestycje								
Czechy	35	68	2	0	-4	0	5	105
Niemcy	34	90	4	0	0	-8	4	123
Dania	24	68	3	0	-1	-3	5	94
Estonia	16	41	1	0	-1	3	2	62
Hiszpania	15	73	2	2	-1	1	4	94
Francja	38	89	2	-1	-3	-30	3	96
Grecja	12	30	2	0	-3	24	6	72
Węgry	29	16	2	0	1	3	3	76
Irlandia	16	29	3	0	0	4	4	82
Polska	20	74	2	1	-3	13	5	110
Szwecja	29	67	2	-1	-1	11	5	111
Wielka Brytania	29	83	1	0	-2	-8	2	104

Źródło: Obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

Tabela I.3. Dopasowanie modelu do danych rynku pracy oraz wkłady wybranych szoków w wyjaśnianie ewolucji poszczególnych zmiennych w wybranych krajach UE (w %)

	Szok popytu zagranicznego	Szok produktywności	Szok siły przetargowej	Szok popytu na pracę	Szok podaży pracy	Szok dopasowań na rynku pracy	Szok destrukcji miejsc pracy	Wszystkie szoki
Wynagrodzenia								
Czechy	19	68	8	-2	-2	-2	-3	89
Niemcy	-26	31	104	0	-5	1	-11	92
Dania	-45	-3	108	10	19	7	-13	81
Estonia	54	0	-14	1	-2	1	21	64
Hiszpania	-11	-4	17	0	3	0	-5	3
Francja	-2	5	95	1	-2	1	2	89
Grecja	-5	7	12	0	2	1	1	20
Węgry	11	1	21	1	-2	1	6	79
Irlandia	-29	-21	110	-1	3	-2	-22	56
Polska	6	4	4	2	-1	1	4	21
Szwecja	-16	82	83	-15	3	-6	-27	96
Wielka Brytania	18	39	36	3	-9	2	3	88
Współczynnik aktywności zawodowej								
Czechy	-13	-5	-2	-2	118	-3	-16	77
Niemcy	5	11	1	-1	54	-2	3	67
Dania	1	5	3	3	25	2	3	42
Estonia	16	11	7	3	-14	3	19	51
Hiszpania	-1	-4	0	0	60	0	0	55
Francja	-14	-14	-4	5	118	6	-12	88
Grecja	-3	3	-2	0	61	1	-3	57
Węgry	-3	27	1	0	54	0	1	64
Irlandia	9	7	7	3	-2	7	28	78
Polska	-21	-9	-4	7	124	5	-23	80
Szwecja	9	14	5	2	0	1	25	54
Wielka Brytania	15	4	8	2	43	1	2	74
Wskaźnik zatrudnienia								
Czechy	31	24	5	7	-22	8	51	93
Niemcy	17	20	7	6	-1	10	44	100
Dania	13	12	10	2	-3	2	26	59
Estonia	16	29	8	0	-5	0	27	74
Hiszpania	5	35	4	4	-3	1	9	56
Francja	21	22	4	7	-13	9	35	78
Grecja	0	7	7	4	4	7	20	59
Węgry	10	30	5	3	10	4	20	71
Irlandia	10	9	8	3	-1	7	32	85
Polska	15	17	13	9	-13	6	34	85
Szwecja	14	17	8	6	-3	2	34	78
Wielka Brytania	30	18	10	6	-6	3	17	78

Tabela I.3 - cd. Dopasowanie modelu do danych rynku pracy oraz wkłady wybranych szoków w wyjaśnianie ewolucji poszczególnych zmiennych w wybranych krajach UE (w %)

	Szok popytu zagranicznego	Szok produktywności	Szok siły przetargowej	Szok popytu na pracę	Szok podaży pracy	Szok dopasowań na rynku pracy	Szok destrukcji miejsc pracy	Wszystkie szoki
Stopa bezrobocia								
Czechy	18	12	3	3	25	4	27	86
Niemcy	13	12	6	6	11	11	42	101
Dania	13	7	7	0	27	0	24	77
Estonia	10	17	5	0	12	0	16	58
Hiszpania	2	22	2	2	24	1	5	57
Francja	18	18	3	1	34	2	21	93
Grecja	8	4	11	3	29	5	24	91
Węgry	24	-6	5	5	8	9	34	91
Irlandia	6	3	4	2	12	4	23	67
Polska	11	7	5	4	38	3	18	87
Szwecja	11	10	7	7	16	3	31	83
Wielka Brytania	19	13	4	3	33	2	12	88
Prawdopodobieństwo utraty pracy								
Czechy	12	-1	-9	-6	17	-8	64	68
Niemcy	13	10	-28	-18	27	-33	120	91
Dania	7	0	-19	22	11	15	57	91
Estonia	9	1	-13	4	10	4	55	71
Hiszpania	2	26	-6	10	24	3	24	82
Francja	15	18	-22	7	30	9	48	92
Grecja	7	17	-31	-4	29	-6	81	102
Węgry	23	-6	-11	-6	22	-10	87	90
Irlandia	15	9	-22	-8	33	-17	80	92
Polska	11	19	-37	6	6	4	85	95
Szwecja	5	3	-16	1	1	0	91	86
Wielka Brytania	3	8	3	17	14	10	33	88
Prawdopodobieństwo podjęcia pracy								
Czechy	10	9	22	15	12	19	-32	54
Niemcy	7	5	22	25	0	47	-36	71
Dania	3	1	22	38	7	26	-30	68
Estonia	1	2	9	4	3	4	-2	23
Hiszpania	3	10	21	20	15	6	-26	49
Francja	8	0	10	29	13	35	-29	64
Grecja	1	5	32	15	9	25	-30	59
Węgry	7	-3	11	15	6	25	-21	45
Irlandia	7	13	53	18	4	38	-61	68
Polska	8	-1	40	54	31	33	-89	77
Szwecja	4	-3	41	57	7	22	-57	74
Wielka Brytania	8	4	23	35	8	19	-7	91

Źródło: Obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

Model wyjaśnia także znaczną część wahań konsumpcji prywatnej oraz inwestycji. Dla wszystkich analizowanych państw ich głównymi determinantami są, podobnie jak w przypadku PKB, szok produktywności oraz szok popytu zagranicznego, przy czym dla kształtowania się konsumpcji prywatnej istotną rolę odegrał także szok destrukcji miejsc pracy. Wynika to z faktu, że szok destrukcji miejsc pracy jest ważny dla ewolucji bezrobocia i zatrudnienia, co wpływając na zmiany dochodów gospodarstw domowych oddziałuje również na konsumpcję prywatną. Dla wielu krajów szok ten okazał się istotniejszy w czasie Wielkiej Recesji niż we wcześniejszych okresach spowolnienia.

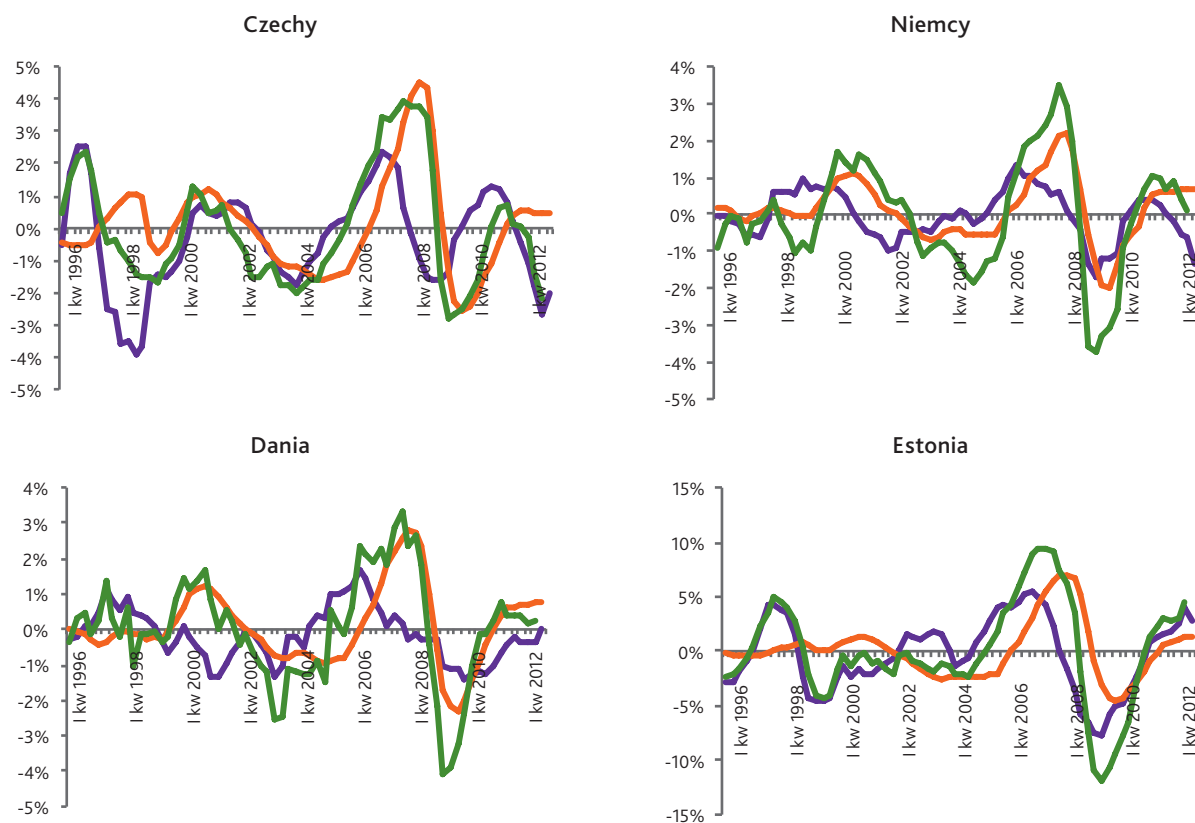
W trakcie Wielkiej Recesji negatywny szok produktywności silnie wpływał na spadki PKB w Hiszpanii, Irlandii i Estonii. W tych gospodarkach był to najsilniejszy negatywny szok produktywności w całym okresie analizy. Co ciekawe, gospodarki te łączy fakt powstania bańki na rynku nieruchomości w okresie przed kryzysem a następnie jej gwałtownego w skutkach pęknięcia. Natomiast szok popytu zagranicznego lepiej tłumaczył wahania PKB w czasie Wielkiej Recesji w Danii, Francji, Wielkiej Brytanii, Czechach (por. wykres I.27). Dla większości krajów siła szok popytu zagranicznego nie miała precedensu w badanym okresie (zarówno jeśli chodzi o dodatni wkład tuż przed kryzysem jak i spadek w jego trakcie). Wniosek ten pokrywa się z poczynioną wcześniej obserwacją, że kryzys wywołał największe załamanie

obrotów handlowych w ciągu ostatnich kilku dekad. Podczas drugiej fali kryzysu ujemny wpływ szok popytu zagranicznego wygasł, a za spadki PKB odpowiadał przede wszystkim negatywny szok produktywności.

Również i Polska była dotknięta relatywnie głębokim szokiem popytu zagranicznego, będącym głównym czynnikiem sprawczym spowolnienia podczas pierwszej fali kryzysu. Był on jednak łagodzony przez impulsy wewnętrzne, dlatego korekta PKB była umiarkowana. Sytuacja w czasie Wielkiej Recesji różniła się względem tej z przełomu wieków (kryzys rosyjski). Wtedy spowolnienie w polskiej gospodarce miało przyczyny głównie wewnętrzne (co ciekawe siła szoków produktywności podczas kryzysu rosyjskiego i Wielkiej Recesji była porównywalna). Od IV kwartału 2011, wychylenie komponentu cyklicznego polskiego PKB poniżej trendu jest powiązane z negatywnym, wewnętrznym szokiem produktywności.

Na tle innych krajów mocno wyróżnia się Grecja, która najpierw korzystała z dodatniego szok popytu zagranicznego, a następnie, gdy większość gospodarek europejskich znalazła się w głębokiej recesji, oparta się silnym spadkiem produktu dzięki dodatniemu wkładowi szok produktywności. Jednakże dodatni szok produktywności szybko zamienił się w głęboki szok negatywny, powodując ciągły spadek PKB.

Wykres I.27. Dekompozycja historyczna wahań komponentu cyklicznego PKB i wkład szok produktywności i szok popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)



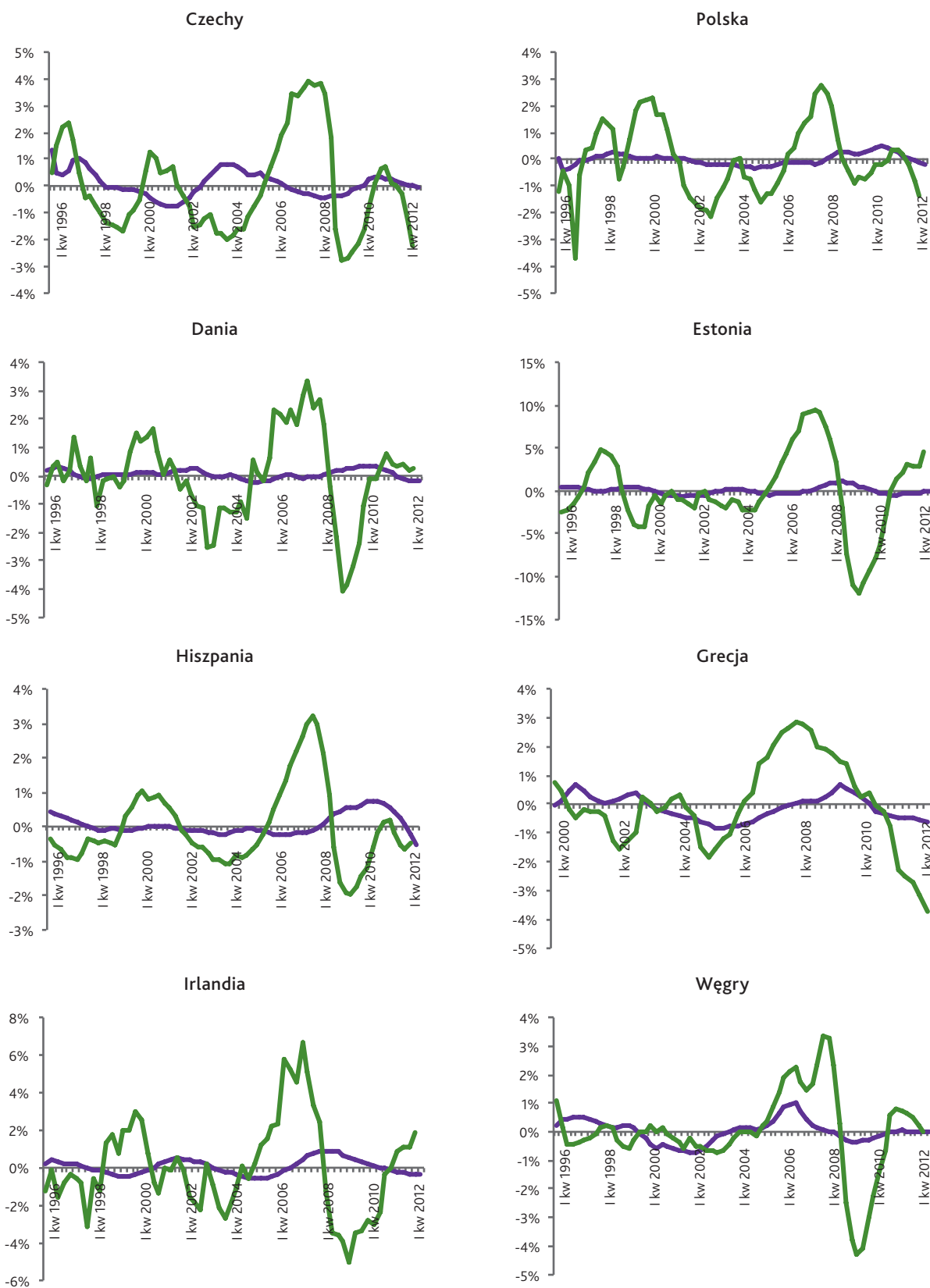
Wykres I.27 - cd. Dekompozycja historyczna wahań komponentu cyklicznego PKB i wkład szoku produktywności i szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)



Uwagi: Linia fioletowa - wkład szoku produktywności, linia pomarańczowa – wkład szoku popytu zagranicznego, linia zielona - faktyczne wahania cykliczne PKB.

Źródło: Dane - Eurostat, dekompozycja – obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

Wykres I.28. Wkład szoku wydatków rządowych do wahań cyklicznych PKB w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)



Uwagi: Linia fioletowa - wkład szoku wydatków rządowych, linia zielona - faktyczne wahania cykliczne PKB.

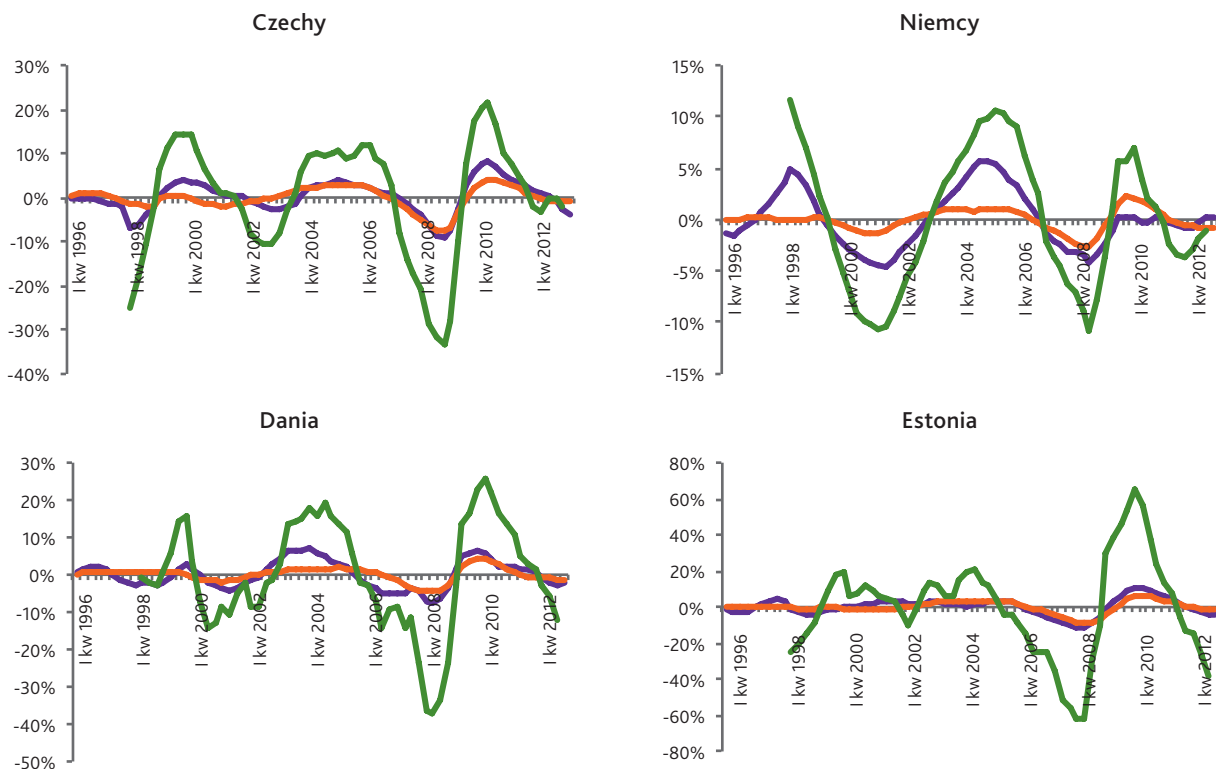
Źródło: Dane - Eurostat, dekompozycja - obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

Wykres I.28 pokazuje, że w niektórych krajach UE polityka fiskalna konsekwentnie prowadzona była w sposób antycykliczny, przyczyniając się także do złagodzenia Wielkiej Recesji – przykładami są Czechy (choć w tym kraju wkład poluznienia fiskalnego do złagodzenia spadku PKB był mniejszy niż w czasie spowolnienia po kryzysie 2002–2006), Estonia i Szwecja (gdzie rola polityki fiskalnej dla wahań PKB była jednak znikoma) oraz Irlandia. W Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji miała ona charakter acykliczny, a wkład szoków wydatków rządowych do wahań PKB był znikomy (dlatego kraje te oraz Szwecję pomijamy na wykresie I.28). Natomiast w Polsce przez większość ostatniego piętnastolecia polityka fiskalna miała charakter procykliczny, wyjątkiem był jednak okres 2009–2012, kiedy poluznienie fiskalne przyczyniło się do spłycenia spowolnienia o ok. 0,5% PKB. Procycliczny charakter miała także polityka fiskalna na Węgrzech (gdzie poluznienie fiskalne istotnie przyczyniło się do boomu drugiej połowy ubiegłej dekady, ale jednocześnie wymusiło stosunkowo wczesną konsolidację finansów publicznych zwiększając spadek PKB podczas Wielkiej Recesji) oraz w Grecji, gdzie od początku 2011 roku kontrakcja fiskalna w coraz większym stopniu przyczyniała się do spadku PKB. W Grecji oraz w Hiszpanii negatywny wkład wydatków rządowych do zmian PKB w roku 2012 był największy wśród analizowanych krajów. Niemniej należy zwrócić uwagę, że wpływ szoku wydatków rządowych we wszystkich krajach był niewielki w porównaniu z dwoma uprzednio omówionymi szokami, co sugeruje względnie niewielkie znaczenie zmian w polityce fiskalnej dla objaśniania cyklicznych wahań PKB. Do zbliżonej konkluzji doszliśmy również po analizie wkładów konsumpcji rządowej do zmian tempa wzrostu gospodarczego (por. wykres I.8).

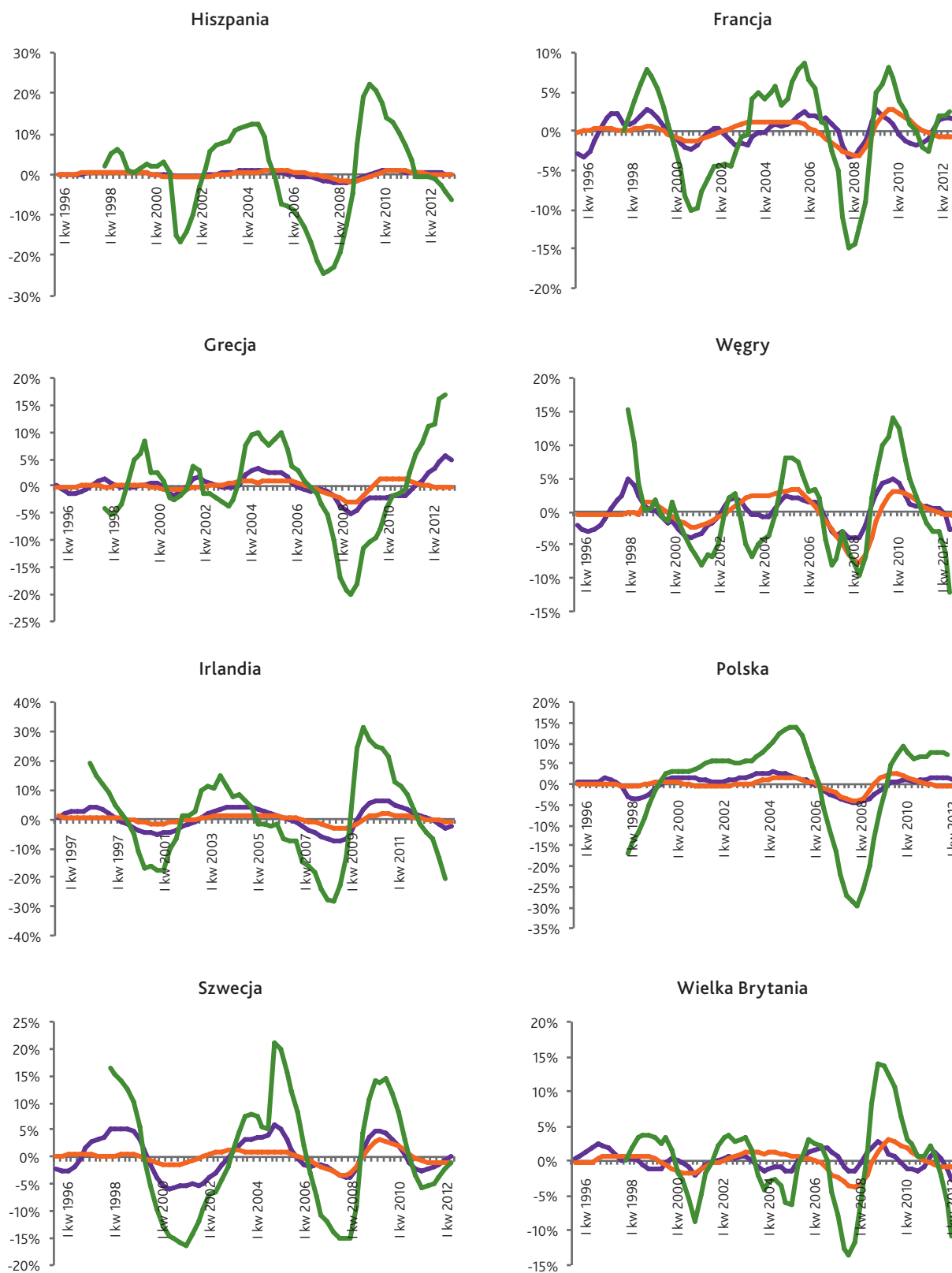
Dopasowanie predykcji zbudowanego przez nas modelu do głównych zmiennych rynku pracy jest również na dość dobrym poziomie i waha się od 64% dla przeciętnej (realnej) płacy do 82% dla stopy bezrobocia. W przeciwieństwie do zmiennych makroekonomicznych, szoki produktywności nie były głównymi determinantami wyjaśniającymi ewolucję wskaźników rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia, jak i stopa bezrobocia, były głównie determinowane poprzez szok destrukcji miejsc pracy. Szoki destrukcji miejsc pracy tłumaczą przynajmniej połowę zmienności zatrudnienia dla Czech, Hiszpanii Francji oraz Polski. Zauważalny, lecz mniejszy wpływ miał również czynnik popytu zagranicznego. Można stwierdzić, że na wahania zatrudnienia w krajach europejskich wpływały głównie czynniki strony popytowej. Jedynie w przypadku stopy bezrobocia można wskazać na jeden istotny czynnik podażowy – szok wpływający na zasób siły roboczej.

Wzrost bezrobocia w okresie Wielkiej Recesji wynikał z nałożenia się na siebie szoków popytu zagranicznego oraz destrukcji miejsc pracy (Polska, Dania, Francja, Wielka Brytania, Czechy, Estonia, Węgry). Negatywnego szoku destrukcji miejsc pracy ustrzegły się Niemcy oraz Grecja (faktycznie szok destrukcji miejsc pracy łagodził zmiany bezrobocia w tych krajach w pierwszej fazie Wielkiej Recesji). W latach 2011–2012 wpływ szoku zagranicznego wygasł, a w niektórych krajach (Szwecja, Francja, Wielka Brytania) wystąpiło ożywienie w popycie zagranicznym i szok ten wręcz zaczął obniżać bezrobocie. Bardziej zróżnicowany jest wpływ szoku destrukcji miejsc pracy w drugiej fali kryzysu – na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii, Szwecji sprzyjał on spadkowi bezrobocia, lecz w Grecji zaczął silnie oddziaływać na wzrost bezrobocia. W bardzo zbliżony sposób,

Wykres I.29. Dekompozycja historyczna wahań stopy bezrobocia i wkład szoku destrukcji miejsc pracy oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996–2012 (w %)



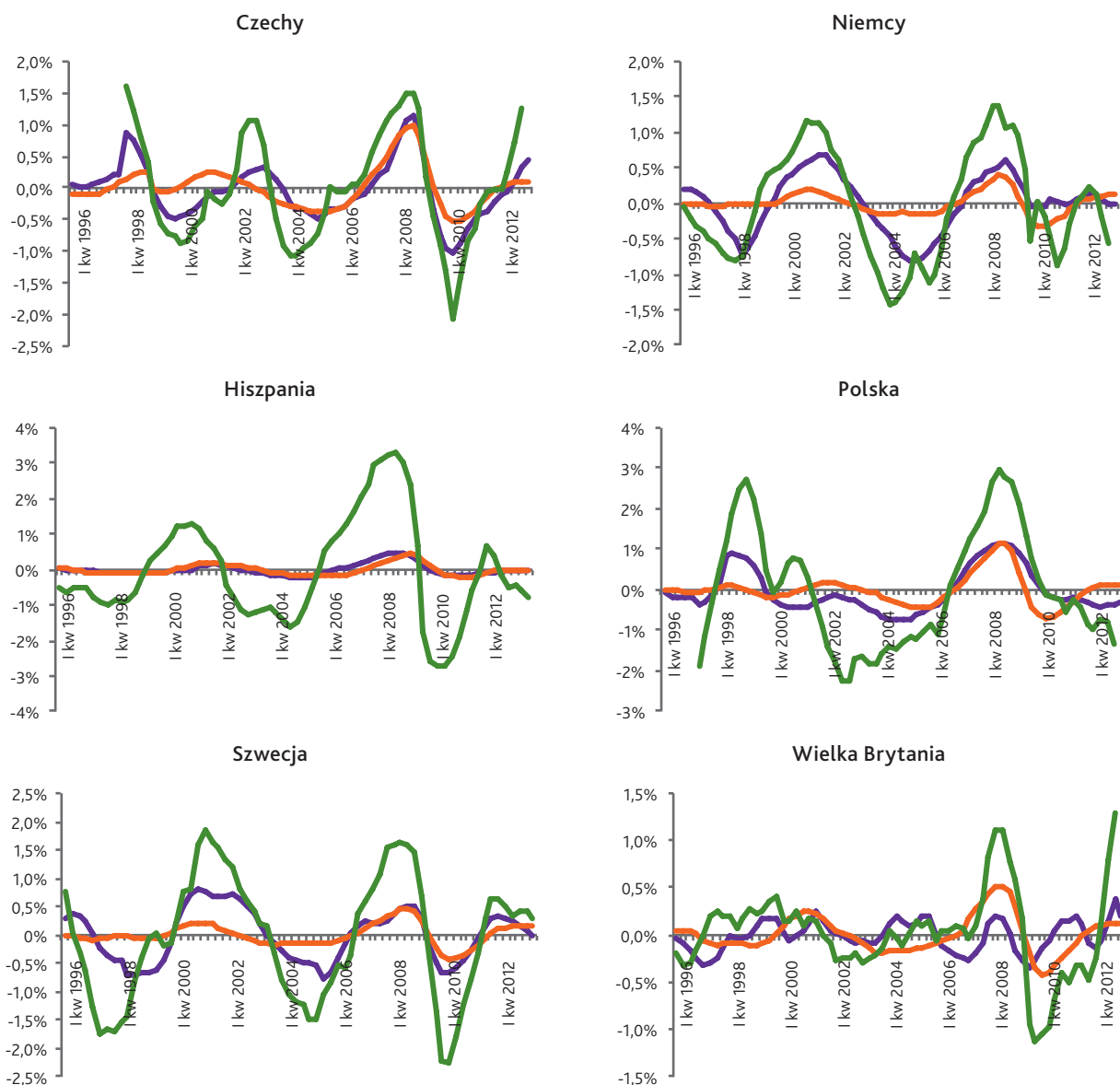
Wykres I.29 - cd. Dekompozycja historyczna wahań stopy bezrobocia i wkład szoku destrukcji miejsc pracy oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)



Uwagi: Linia fioletowa - wpływ szoku destrukcji miejsc pracy, linii pomarańczowa - wpływ szoku popytu zagranicznego, linia zielona – dane.

Źródło: dane - Eurostat, dekompozycja - obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

Wykres I.30. Dekompozycja historyczna wahań wskaźnika zatrudnienia i wkład szoku destrukcji miejsc pracy oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)



Uwagi: Linia fioletowa – wpływ szoku destrukcji miejsc pracy, linia pomarańczowa – wpływ szoku popytu zagranicznego, linia zielona – dane.

Źródło: Dane – Eurostat, dekompozycja – obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

lecz z przeciwnym znakiem, obydwa szoki oddziaływały na wskaźnik zatrudnienia w gospodarce.

W przypadku przepływów do zatrudnienia można wyróżnić najwięcej czynników odpowiedzialnych za ich wahania (por. tabela I.3).¹³ Największą część zmienności (27%) wyjaśniają szoki popytu na pracę, dalej zaś wymienić należy szok do efektywności dopasowywania osób poszukujących pracy do wakatów oraz szok do siły przetargowej pracowników. Szoki popytu zagranicznego oraz podaży pracy także przyczyniały się do tych wahań. Z kolei odpływy z zatrudnienia (zwolnienia) determinowane są

przede wszystkim przez wahania skłonności firm do zwalniania (szok destrukcji miejsc pracy), co związane jest z ich przewidywaniami co do kształtowania się przyszłej sytuacji gospodarczej. Istotny wkład, choć kilkukrotnie mniejszy, miały też zaburzenia popytu zagranicznego.

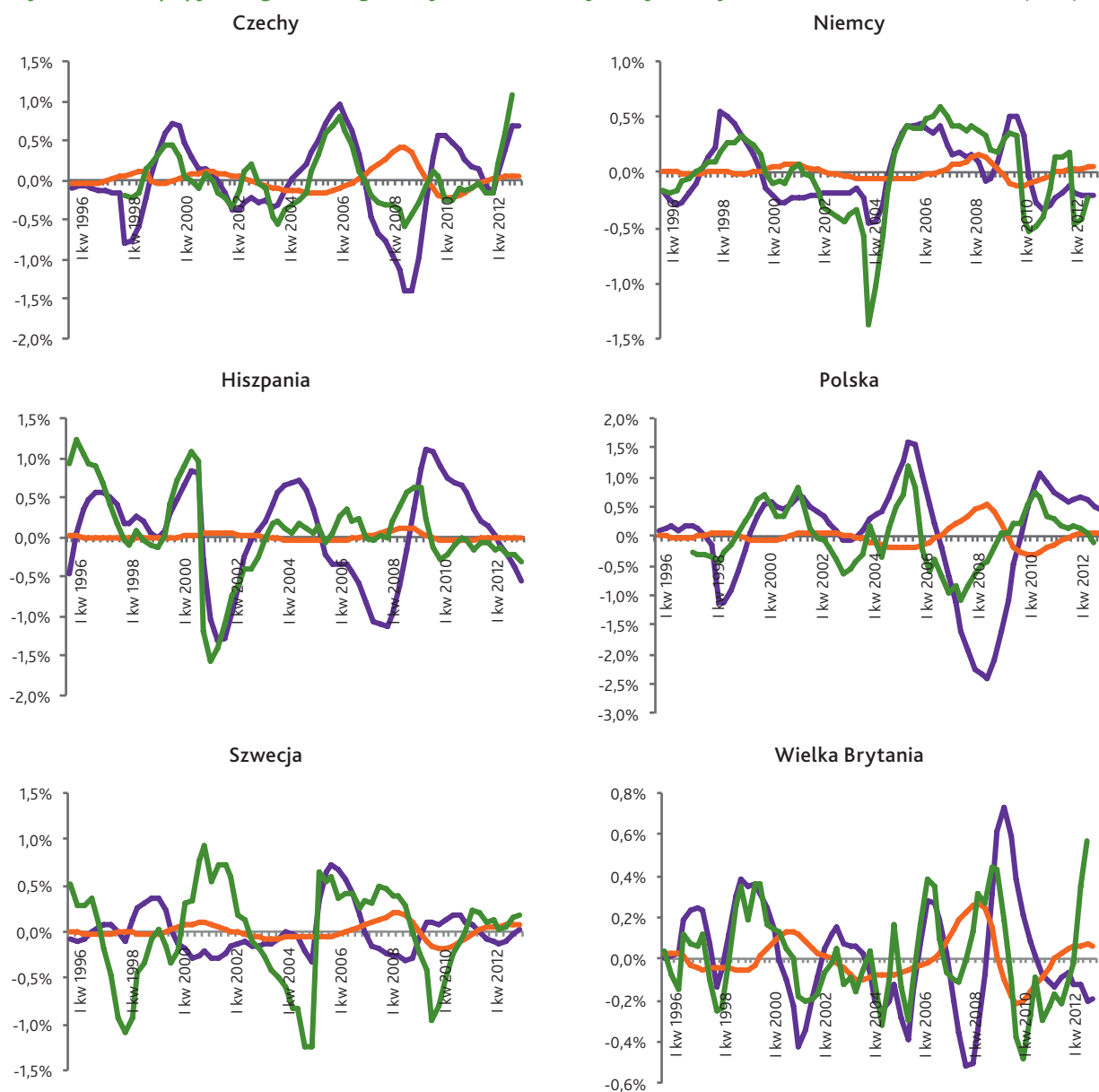
Współczynnik aktywności zawodowej determinowany był głównie przez szok podaży pracy (związany z napływami lub odpływami osób do zasobu aktywnych zawodowo, w wyniku np. migracji, zmian wieku emerytalnego). Należy jednak odnotować kilka wyjątków. W Estonii, Irlandii oraz Szwecji szok ten miał zerowy bądź nawet ujemny udział w dekompozycji aktywności zawodowej, zaś jego rolę przejął szok produktywności oraz szok popytu zagranicznego. Można więc sądzić, że w tych krajach

¹³ Wykresów z dekompozycjami przepływów na rynku pracy nie prezentujemy, są dostępne na życzenie.

wahania współczynnika aktywności zawodowej wynikały ze zmian ogólnego poziomu koniunktury, sytuacji na rynku pracy i płac – podaż pracy rosła w okresach dobrej koniunktury, malała gdy szanse na (dobrze płatne) zatrudnienie były niższe. Z kolei następujące kraje: Polska, Francja i Czechy, doświadczyły bardzo silnych szoków do podaży pracy, co implikowałoby dużo większą zmienność współczynnika aktywności zawodowej niż obserwowana w danych. Wpływ tego szoku redukowały przeciwnie szoki endogenicznej destrukcji miejsc pracy (w obliczu spadającej wielkości siły roboczej firmy decydowały się ograniczać zwalnianie pracowników).

W przypadku (przeciętnych realnych) płac głównym motorem wahań cyklicznych w większości krajów okazała się zmieniająca się siła przetargowa pracowników w negocjacjach płacowych.¹⁴ Warto odnotować, że wkład tych impulsów był najsilniejszy w Niemczech, przy czym zarówno w latach 1999-2003 jak i 2007-2009 impuls ten oddziaływał w kierunku spadku wynagrodzeń poniżej trendu i równocześnie były to okresy wychylenia bezrobocia poniżej trendu oraz wzrostu aktywności powyżej trendu. Można więc powiedzieć, że szoki te miały charakter ograniczenia presji płacowej w okresach wyjątkowo niskiego bezrobocia (wynikającego

Wykres I.31. Dekompozycja historyczna wahań współczynnika aktywności zawodowej i wkład szoku podaży pracy oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)

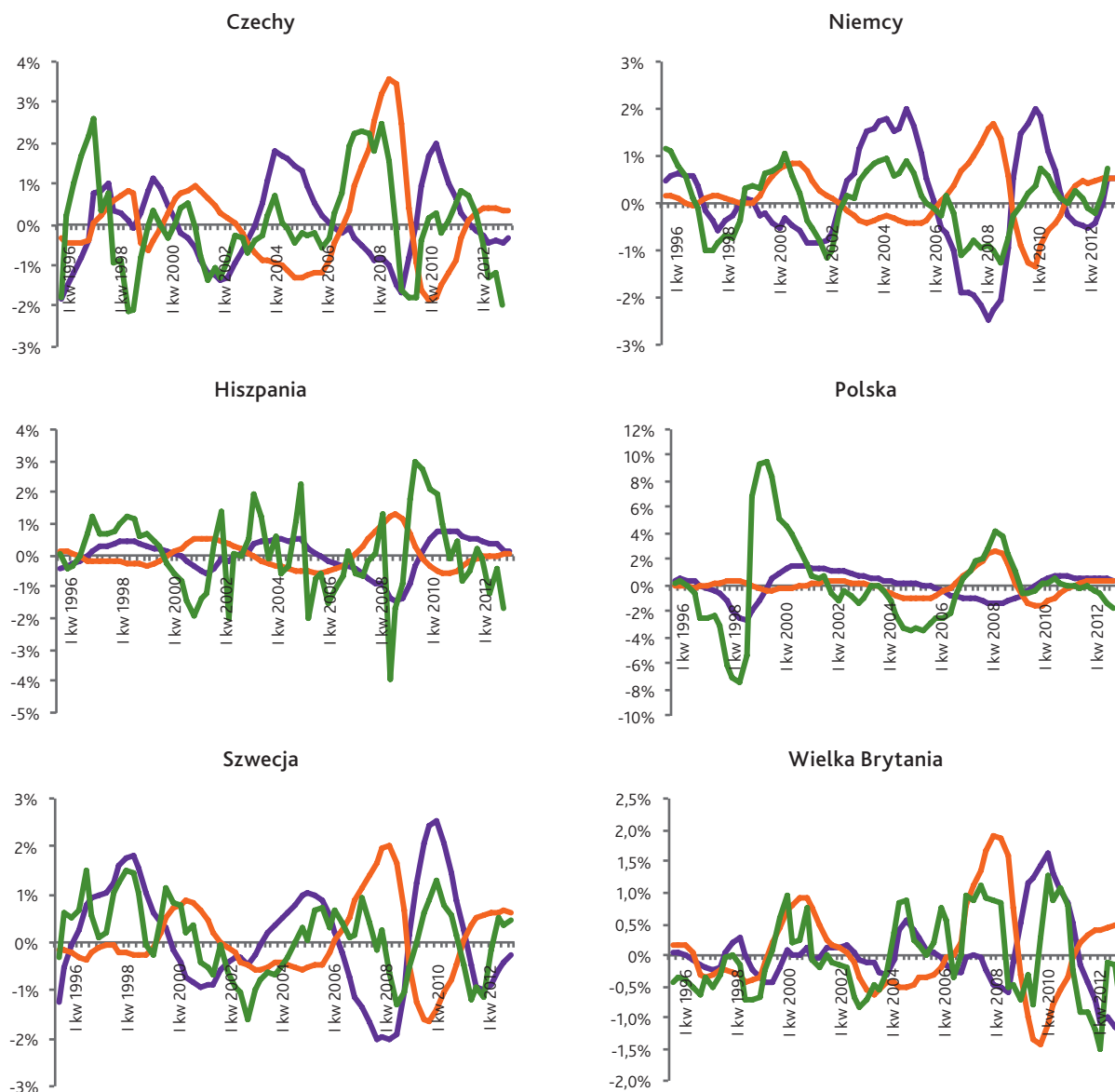


Uwagi: Linia fioletowa - wpływ szoku podaży pracy, linia pomarańczowa - wpływ szoku popytu zagranicznego, linia zielona – dane.

Źródło: dane - Eurostat, dekompozycja - obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

14 Tam, gdzie szok ten nie był istotny, tzn. w Polsce oraz Hiszpanii oraz Grecji, model nie zidentyfikował innego źródła wahań, dla nich zmienna ta pozostaje niewyjaśniona przez model.

Wykres I.32. Dekompozycja historyczna wahań przeciętnych wynagrodzeń i wkład szoku siły przetargowej pracowników oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)



Uwagi: Linia fioletowa - wpływ szoku siły przetargowej, linia pomarańczowa - wpływ szoku popytu zagranicznego, linia zielona - dane.

Źródło: Dane - Eurostat, dekompozycja - obliczenia własne na podstawie modelu DSGE.

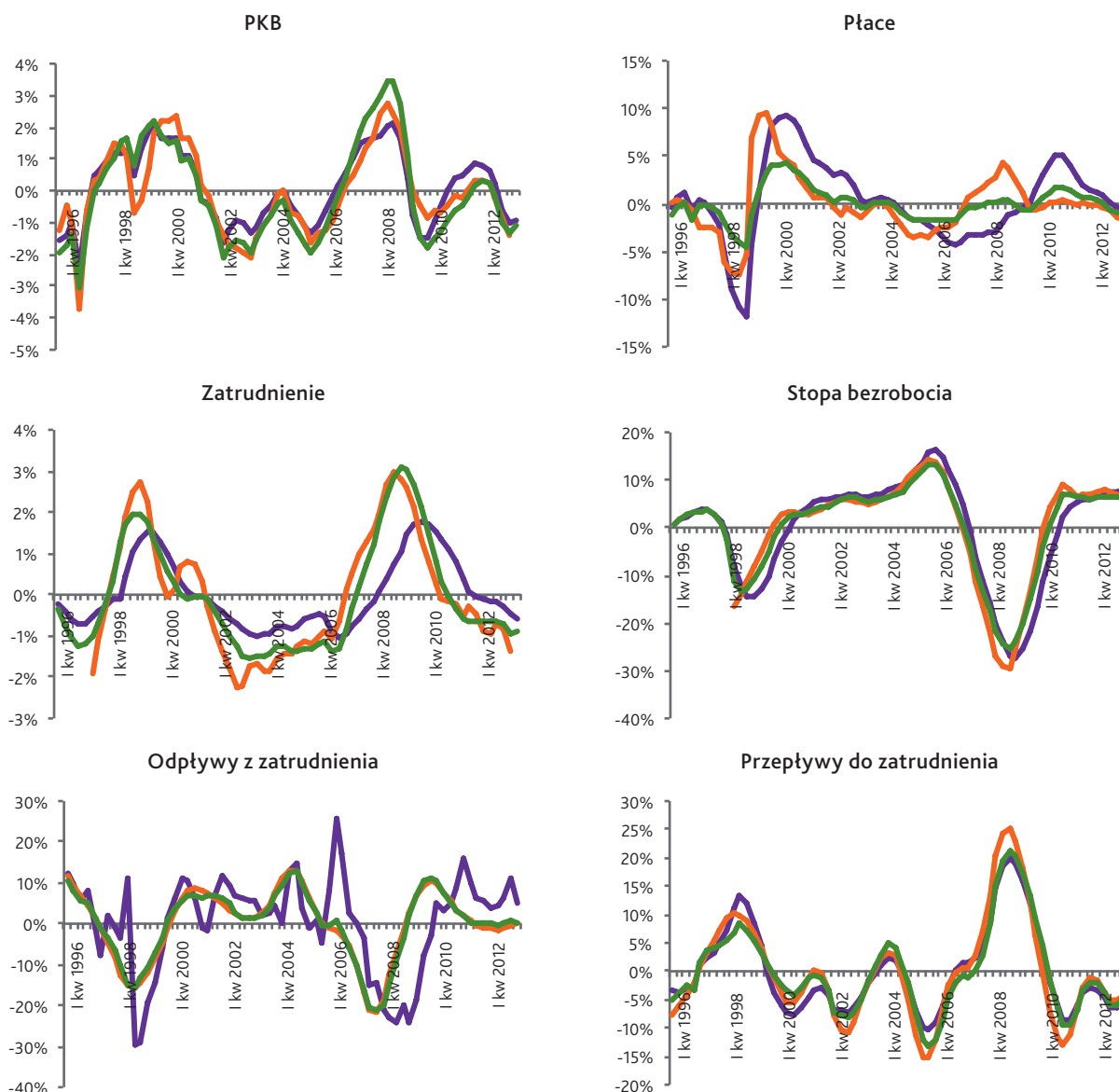
m.in. z pozytywnych szoków popytu zagranicznego). Podobny efekt, lecz o mniejszej sile, występował także np. w Danii i Szwecji. Dla kontrastu w Czechach impulsy po stronie negocjacji płacowych nie były na tyle silne, by zrównoważyć presję na płace wynikającą z dużych wahań, w szczególności wzrostu, popytu zagranicznego. W Polsce uwagę zwraca pewna inercja w kształtowaniu się wpływu impulsów ze strony negocjacji płacowych – po kilkuletnim okresie braku presji płacowej wystąpiła ona w okresie 2009-2011, jednak już w roku 2012 wpływ szoku siły przetargowej był niezauważalny.

3.3 ANALIZA PORÓWNAWCZA

W poprzednim podrozdziale zidentyfikowano szoki, które były odpowiedzialne za wahania cykliczne głównych zmiennych

makroekonomicznych dla wybranych krajów w Wielkiej Recesji, a także szerzej, na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. W tym podrozdziale staramy się ocenić, w jakim stopniu zachowanie danej gospodarki na tle innych wynikało ze szczególnych zaburzeń, jakie ją dotknęły, a jakim z różnic pod względem zdolności do ich absorpcji. Przypomnijmy, że różnice te są odzwierciedlone w modelach za pomocą odmiennych dla każdego kraju (wyestymowanych) parametrów. W niniejszym podrozdziale dokonujemy symulacji porównujących reakcję na szoki wybranych gospodarek (Polska, Czechy, Wielka Brytania, Hiszpania, Grecja, Szwecja) z reakcją gospodarki niemieckiej. Niemcy zostały wskazane jako kraj referencyjny jako największa gospodarka UE, której rynek pacy na dodatek okazał się wyjątkowo odporny na Wielką Recesję. Za tym wyborem dodatkowo przemawia fakt,

Wykres I.33. Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Polski względem Niemiec w okresie 1996-2012



Uwagi: Linia fioletowa – dekompozycja dla niemieckiego modelu, linia pomarańczowa – dane empiryczne dla analizowanego kraju, linia zielona – dekompozycja dla analizowanego kraju.

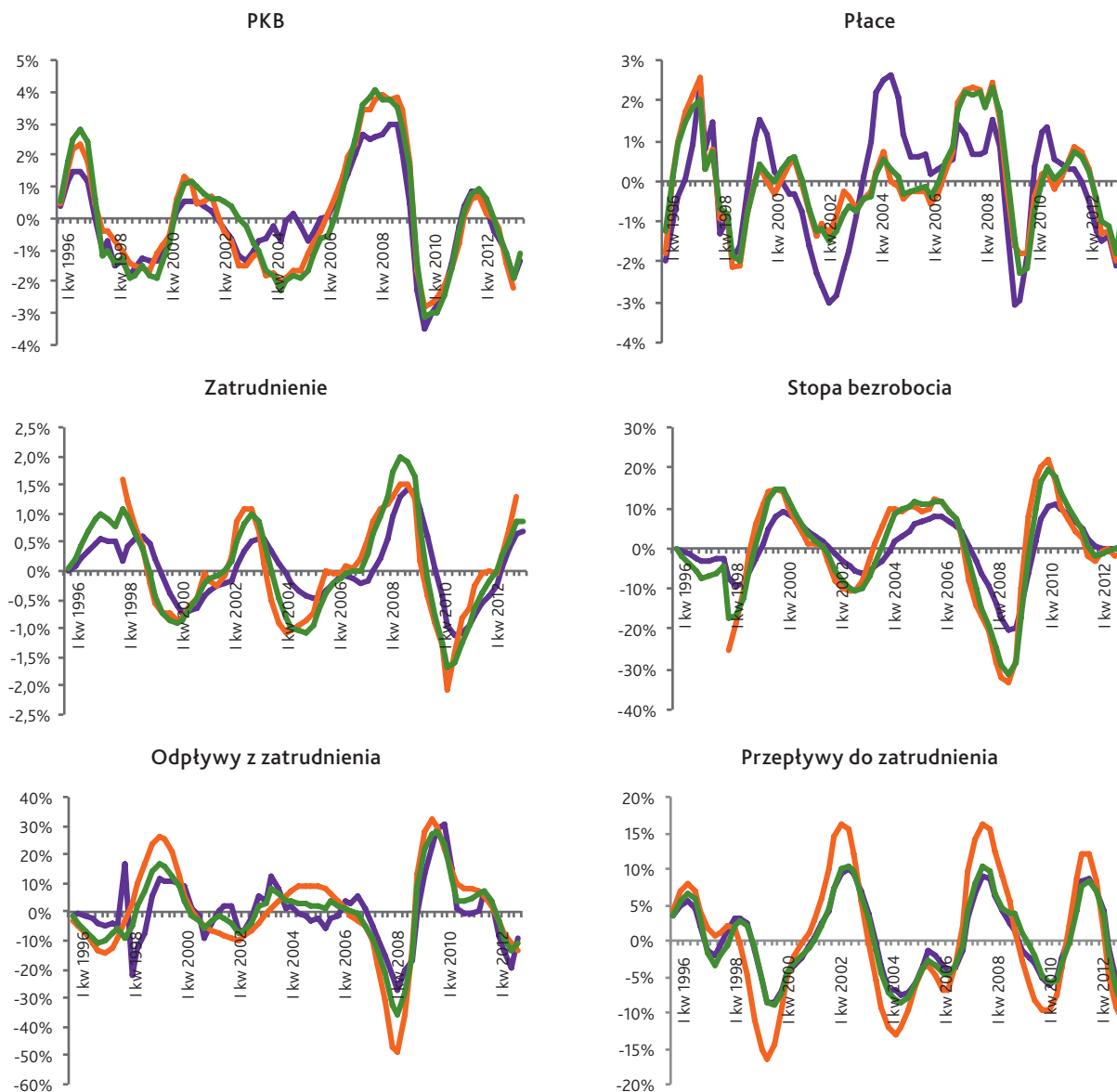
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz modelu DSGE.

że w okresie ostatnich dwóch dekad wahania cykliczne głównych zmiennych w Niemczech były mniejsze niż pozostałych państw UE. Symulacje polegają na zaaplikowaniu szoków wyliczonych dla danego kraju do modelu sparametryzowanego dla gospodarki niemieckiej. Dzięki temu uzyskujemy hipotetyczną ścieżkę, jaką podążałaby dana gospodarka, gdyby na szoki, które ją dotyczyły, reagowała tak jak zareagowałaby gospodarka niemiecka. Porównując skalę odchylenia składnika cyklicznego dla symulowanych w ten sposób zmiennych z oryginalną dekompozycją (czyli pokazującą, jak na zidentyfikowane szoki reagowała dana gospodarka), jesteśmy w stanie stwierdzić, czy wahania koniunkturalne w danym kraju wynikały z siły zaburzeń zewnętrznych, czy też z własności jej gospodarki. Na wykresach I.33-I.38 zestawiono dla wybranych krajów faktyczne zmiany analizowanych

wskaźników (ich komponentu cyklicznego), zmiany przewidywane przez model dla danego kraju oraz predykcje dla tego kraju z modelu o parametrach gospodarki niemieckiej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że gospodarka niemiecka cechuje się największą stabilnością wśród analizowanych państw. Świadczą o tym przede wszystkim predykcje wahań cyklicznych PKB uzyskane przy symulacjach za pomocą modelu o parametrach dla gospodarki niemieckiej. Dla Wielkiej Brytanii oraz Szwecji hipotetyczne wahania PKB są niemal identyczne, a dla pozostałych, w tym Polski, mniejsze niż wynikające z modeli specyficznych dla tych krajów – oznacza to, że gdyby na te same szoki gospodarki te reagowały tak jak zareagowałaby gospodarka niemiecka, wówczas doświadczałaby mniejszej amplitudy wahań PKB.

Wykres I.34. Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Czech względem Niemiec w okresie 1996-2012



Uwagi: Linia fioletowa – dekompozycja dla niemieckiego modelu, linia pomarańczowa – dane empiryczne dla analizowanego kraju, linia zielona – dekompozycja dla analizowanego kraju.

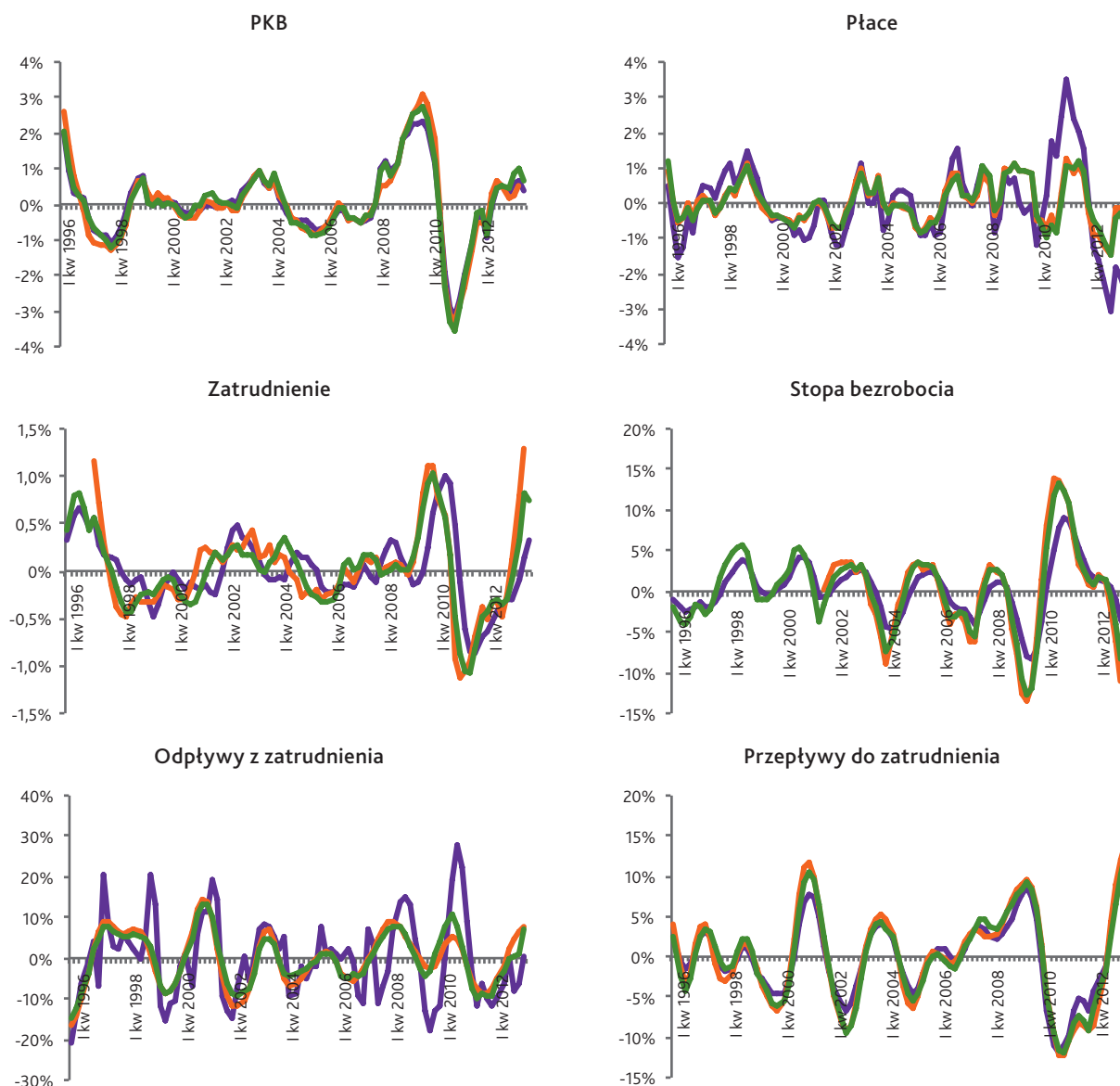
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz modelu DSGE.

Ponadto, okazuje się, że odpowiedzi rynków pracy są zdecydowanie bardziej zróżnicowane. Tylko w przypadku Wielkiej Brytanii możemy stwierdzić, że reakcja zatrudnienia i stopy bezrobocia jest taka sama jak byłaby dla Niemiec. W pozostałych państwach rynki pracy dużo gorzej radziły sobie z absorpcją szoków. Co ciekawe, w przypadku Szwecji i Hiszpanii istnieje pewna wymienność pomiędzy dostosowaniem płac oraz zatrudnienia w stosunku do gospodarki niemieckiej. W pozostałych krajach wahania zatrudnienia i bezrobocia były silniejsze, natomiast przewidywane wynagrodzenia zachowywałyby się tak samo jak w przypadku gospodarki niemieckiej.

Przeprowadzone symulacje wskazują, że Polska wykazuje podobne zdolności do absorpcji szoków makroekonomicznych

jak Niemcy w odniesieniu do produktu oraz płac. Jak pokazuje wykres I.33, przewidywania obu modeli – sparametryzowanego dla Polski oraz sparametryzowanego dla Niemiec – co do zachowania się PKB i płac w następstwie szoków, jakie dotykały Polskę, są zbliżone do siebie. Do nieznacznie odmiennych wniosków prowadzi analiza symulacji dla zmiennych ilościowych rynku pracy. Choć oba modele implikują podobne stopy bezrobocia oraz przepływy do zatrudnienia, zbliżone do wartości obserwowanych w rzeczywistości, to jednak przyłożenie modelu niemieckiego do szoków zidentyfikowanych dla Polski skutkuje dużo mniejszą zmiennością wskaźnika zatrudnienia niż rzeczywistość obserwowana. Użycie modelu niemieckiego przekłada się również na zmianę po stronie odpływów z zatrudnienia, szczególnie w okresie Wielkiej Recesji.

Wykres I.35. Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Wielkiej Brytanii względem Niemiec w okresie 1996-2012



Uwagi: Linia fioletowa – dekompozycja dla niemieckiego modelu, linia pomarańczowa – dane empiryczne dla analizowanego kraju, linia zielona – dekompozycja dla analizowanego kraju.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz modelu DSGE.

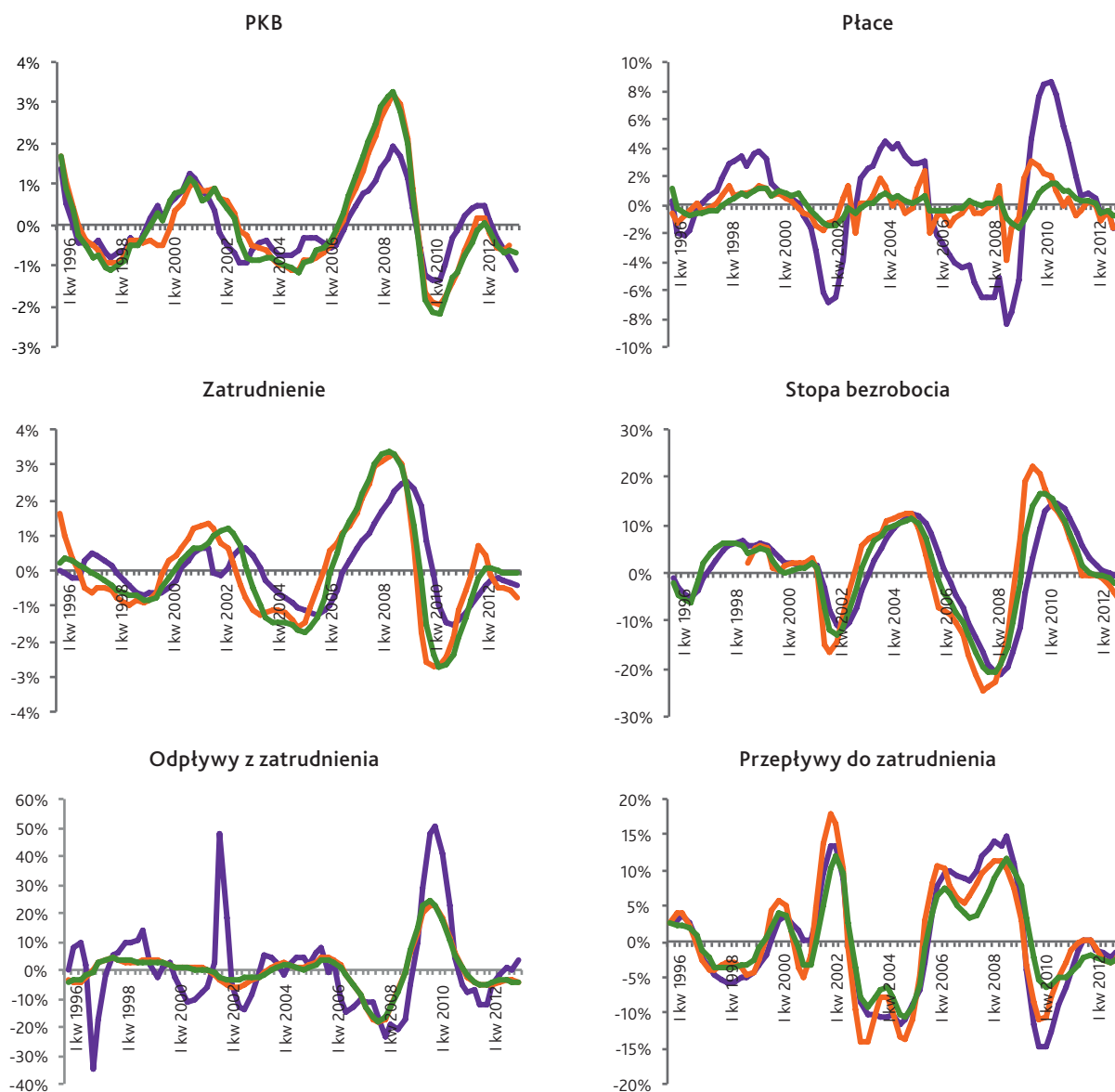
Oznacza to, że gdyby gospodarka polska funkcjonowała w sposób taki jak niemiecka, to rynek pracy w Polsce charakteryzowałby się wyraźnie mniejszą zmiennością zatrudnienia, przy jednoczesnym zachowaniu takiej samej dynamiki PKB.

Gospodarka czeska nieco inaczej niż niemiecka reaguje na zaburzenia determinujące wahania PKB, przede wszystkim na szoki popytu zagranicznego – jest na nie bardziej wrażliwa. Takie właśnie szoki stały za boorem lat 2006-2007 i gdyby Czechy reagowały na nie jak Niemcy, ich PKB około 2006 roku byłoby niższe o ok. 1%. Jednak już w Wielkiej Recesji zachowałyby się bardzo podobnie, ponieważ głównym czynnikiem był (wewnętrzny) szok produktywności, a pod tym względem odpowiedzi obu gospodarek są zbliżone.

Stosunkowo niewielkie różnice dotyczą funkcjonowania rynku pracy – gdyby Niemcy poddane były szokom o takiej samej sile co czeskie, wahania zatrudnienia i stopy bezrobocia byłyby jednak mniejsze.

Wielka Brytania wykazuje najwięcej podobieństw do Niemiec spośród wszystkich analizowanych gospodarek. Predykcje dla wszystkich zmiennych są niemal identyczne dla obu modeli. Istotne różnice występują jedynie w reakcji płac przed oraz w czasie Wielkiej Recesji. Okazuje się, że w reakcji na ostatni kryzys w gospodarce niemieckiej wystąpiłyby silniejsze dostosowania wynagrodzeń. Różnice w zachowaniu rynku pracy pomiędzy Wielką Brytanią a Niemcami widoczne są także w przypadku odpływów z zatrudnienia.

Wykres I.36. Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Hiszpanii względem Niemiec w okresie 1996-2012



Uwagi: Linia fioletowa – dekompozycja dla niemieckiego modelu, linia pomarańczowa – dane empiryczne dla analizowanego kraju, linia zielona – dekompozycja dla analizowanego kraju.

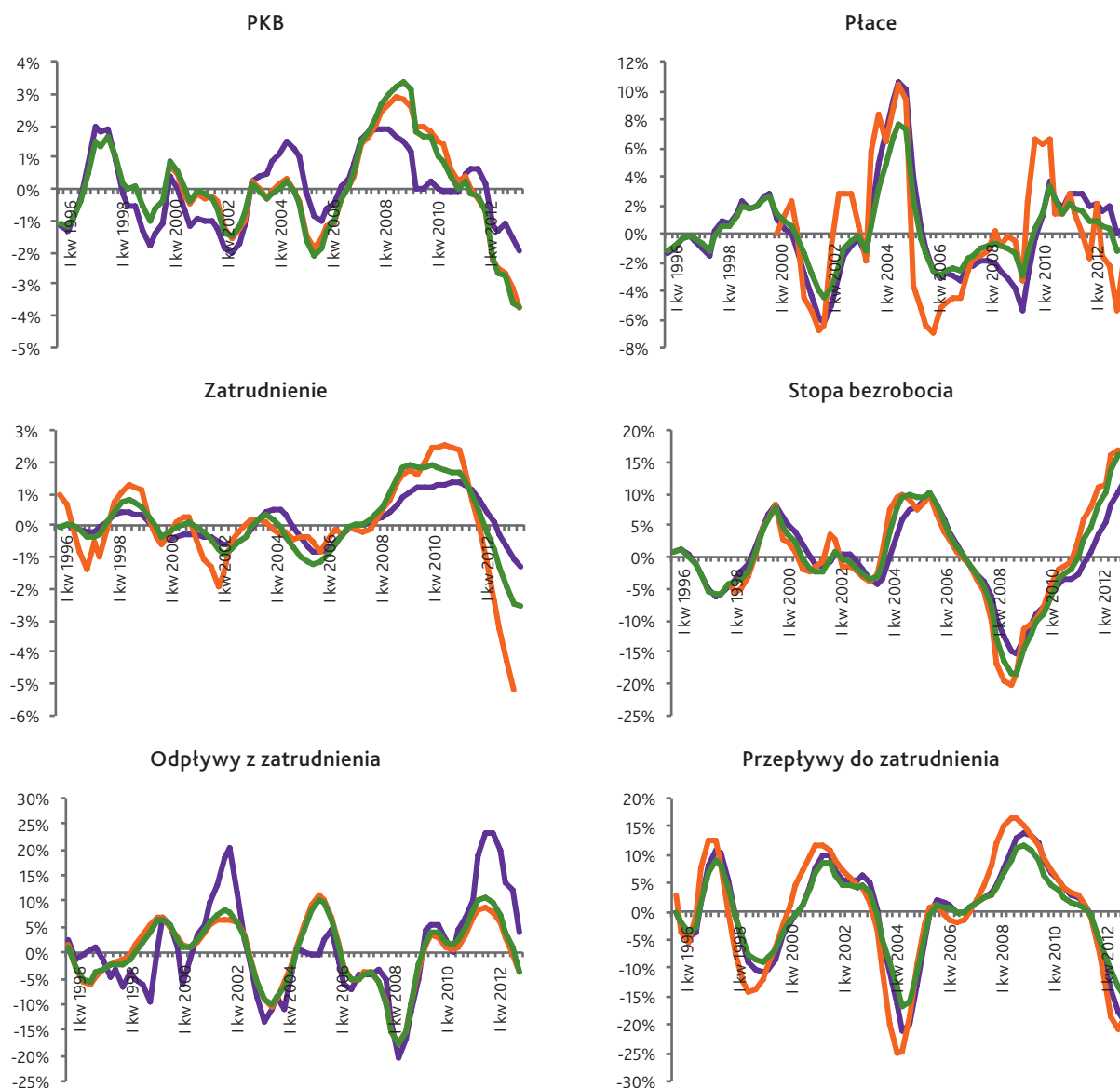
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz modelu DSGE.

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że gospodarka hiszpańska gorzej radziła sobie z absorpcją szoków niż gospodarka niemiecka. Konsekwencją wyższej wrażliwości gospodarki hiszpańskiej na szoki zagraniczne jest wyraźnie silniejsze wychylenie PKB ponad długookresowy trend w latach 2006-2008, niż w przypadku reakcji modelu sparametryzowanego dla Niemiec. Jednak po 2009 roku nawet niemieckie mechanizmy absorpcji nie pozwoliły uniknąć Hiszpanii spowolnienia – stały za nimi silne szoki wewnętrzne, z którymi gospodarka niemiecka nie poradziłaby sobie dużo lepiej. Pod tym względem Hiszpania przypomina więc Czechy, ale w przypadku dostosowań na rynku pracy odstaje od Niemiec nawet bardziej. Szoki jakie dotknęły gospodarkę hiszpańską

w niemieckich realiach gospodarczych miałyby słabszy wpływ na zmiany bezrobocia oraz zatrudnienia. Obserwowalibyśmy również dużo większe wahania wynagrodzeń. Oznacza to, że na tle Niemiec Hiszpania charakteryzuje się dużo większymi sztywnościami płac i większą rolą dostosowań ilościowych na rynku pracy.

Gospodarka grecka gorzej niż niemiecka radzi sobie z absorpcją szoków. Na greckie szoki gospodarka niemiecka odpowiadałaby spadkiem o PKB słabszym o połowę. Ponadto rynek pracy w Niemczech wykazuje większą odporność na szoki zewnętrzne – przewidywany spadek zatrudnienia byłby wyraźnie mniejszy, przy jednoczesnym zbliżonym przebiegu

Wykres I.37. Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Grecji względem Niemiec w okresie 1996-2012



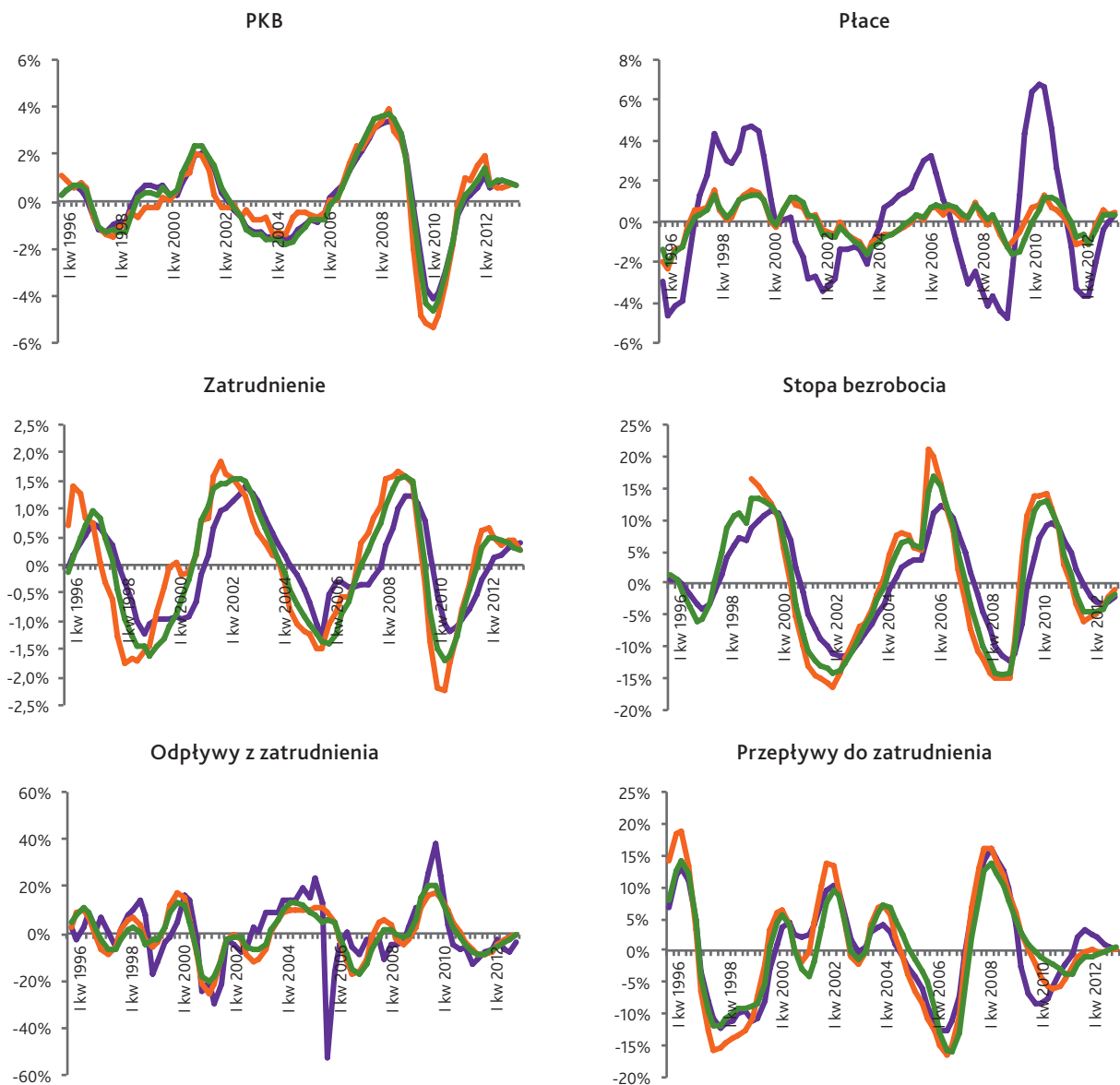
Uwagi: Linia fioletowa – dekompozycja dla niemieckiego modelu, linia pomarańczowa – dane empiryczne dla analizowanego kraju, linia zielona – dekompozycja dla analizowanego kraju.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz modelu DSGE.

wynagrodzeń. Podobna ścieżka wynagrodzeń w obu modelach wskazuje na to, że w Grecji doszło do zauważalnego dostosowania płac. Wyniki symulacji dla Grecji mogą wydawać się dość zaskakujące, świadczą jednak o tym, że silne turbulencje dotyczące ten kraj wynikają z charakteru oraz nasilenia szoków go dotyczących, które także w gospodarce niemieckiej wywołałyby zauważalne konsekwencje.

Szwecja, w porównaniu do gospodarki niemieckiej, radziła sobie z szokami zewnętrznymi bardzo podobnie jeśli chodzi o ewolucję produktu. Absorpcja szoków przez rynek pracy przypominała zaś nieco sytuację w Hiszpanii. Podobnie jak w przypadku szoków hiszpańskich, gospodarka niemiecka zareagowałaby na szoki szwedzkie dużo silniejszym dostosowaniem wynagrodzeń, a słabszym zatrudnienia i bezrobocia.

Wykres I.38. Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Szwecji względem Niemiec w okresie 1996-2012



Uwagi: Linia fioletowa – dekompozycja dla niemieckiego modelu, linia pomarańczowa – dane empiryczne dla analizowanego kraju, linia zielona – dekompozycja dla analizowanego kraju.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz modelu DSGE.

PODSUMOWANIE

Część pierwszą tej edycji raportu poświęcono przyczynom, przebiegowi i makroekonomicznym skutkom Wielkiej Recesji zainicjowanej w roku 2008 kryzysem *subprime* w Stanach Zjednoczonych. W rozdziale pierwszym prezentujemy przebieg Wielkiej Recesji z naciskiem na aspekty makroekonomiczne. Jej pierwsza fala związana była z pęknięciem bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, kryzysem rynków finansowych oraz skutkami, jakie wydarzenia te wywarły na gospodarkę realną. Druga jest konsekwencją głębokiego pogorszenia się stanu finansów publicznych państw Unii Europejskiej oraz spadku dynamiki konsumpcji prywatnej. Pokazujemy, że rozprzestrzenienie się Wielkiej Recesji na cały świat było po części konsekwencją ponadnarodowych powiązań rynków finansowych i systemów bankowych. Kolejny kanał propagacji kryzysu stanowiła globalizacja procesów produkcji. Wielka Recesja spowodowała dramatyczne, lecz krótkotrwałe załamanie światowych obrotów handlowych na skalę nie notowaną w ciągu ostatniego półwiecza.

W 2009 roku wszystkie kraje UE odczuły załamanie koniunktury. Polska na tym tle nie stanowi wyjątku, bo choć zachowała dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, to obniżyło się ono znacznie poniżej długookresowego tempa wzrostu, a gospodarka znalazła się w stanie ujemnej luki popytowej. Pierwsza fala kryzysu łagodniej obeszła się z krajami Europy Południowej (Grecja, Hiszpania, Portugalia), a najsilniejsze spadki PKB miały miejsce w krajach bałtyckich. Po okresie przejściowego wzrostu, na przełomie 2011/2012 Unia Europejskiej ponownie weszła w stan recesji. Charakterystyczną cechą drugiej fali recesji jest fakt, że odwróceniu uległa hierarchia państw najsilniej dotkniętych dekonunkturą. Najsilniejsze spadki produktu miały tym razem miejsce w krajach grupy GIIPS, a zarówno Stany Zjednoczone jak i gospodarki bałtyckie zachowały stabilne tempo wzrostu.

Argumentujemy, że różnicowanie przebiegu Wielkiej Recesji w poszczególnych krajach w dużej mierze wynikało z różnego natężenia mechanizmów rozprzestrzeniania się kryzysu. Gospodarki, które najsilniej doświadczyły pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, tj. Stany Zjednoczone, Irlandia, Hiszpania i w państwa bałtyckie, silniej odczuły załamanie, szczególnie jeśli chodzi o skutki dla rynku pracy. Z kolei w krajach kontynentalnej Europy, a szczególnie w Niemczech, Austrii i Finlandii, recesja wynikała w większym stopniu ze spadku popytu zagranicznego. We wszystkich krajach głównym czynnikiem powodującym załamanie koniunktury gospodarczej w roku 2009 był spadek inwestycji. Głębokość spowolnienia wynikała zaś ze zróżnicowanej dynamiki konsumpcji, która w niektórych krajach spadła, w innych nadal rosła, oraz niejednorodnego wpływu eksportu netto. Antycyklicznie działały wydatki konsumpcyjne rządu, choć nie odegrały większej roli w zmniejszaniu skali załamania. W drugiej fali kryzysu to spadająca konsumpcja była głównym czynnikiem kurczenia się PKB.

W rozdziale drugim uwagę skupiamy na rynkach pracy. Charakter dostosowań na rynku pracy w przekroju krajów rozwiniętych nie był jednoznacznie powiązany ze zróżnicowaniem tempa i przyczyn zmian PKB, zwłaszcza, że na tle wcześniejszych kryzysów ten cechował się niekonwencjonalnymi przeobrażeniami. Typowa w przeszłości ścieżka, w której po załamaniu koniunktury następuje jednoczesny spadek zatrudnienia oraz wzrost produktywności, była udziałem Stanów Zjednoczonych, lecz tylko kilku krajów europejskich – Węgier, Hiszpanii, Danii, Finlandii, Holandii oraz Wielkiej Brytanii. W innych krajach w ślad za spadkiem zatrudnienia następował spadek produktywności (kraje bałtyckie), lub występowały objawy tzw. chomikowania pracy, kiedy firmy starają się utrzymać zatrudnienie za cenę produktywności pracy i być może obniżając czas pracy. Ten faktycznie spadł w szeregu gospodarek, jednak nie było to jednoznacznie powiązane z polityką skłaniającą do obniżania czasu pracy. Najsilniej dotkniętą kryzysem branżą okazało się budownictwo, a w wielu krajach ucierpiało także pośrednictwo finansowe, co unaocznia sektorowy charakter źródeł oraz transmisji kryzysu. Dla jego skutków dużą rolę odgrywały jednak dostosowania wynagrodzeń. Kraje bałtyckie, w których płace wyraźnie spadły, już od 2010 roku były w stanie rozpocząć proces odwracania gwałtownego wzrostu bezrobocia. Kraje GIIPS (z wyjątkiem Irlandii), choć zostały najsilniej dotknięte spowolnieniem gospodarczym, wykazywały dość słabe dostosowania płacowe. Nie dziwi więc, że w latach 2010-2012 wyróżniały się w Europie tym, że głównym źródłem rosnącego bezrobocia była intensyfikacja zwolnień, w pozostałych krajach UE dominująca w latach 2008-2009. W innych krajach, którym po 2010 roku nie udało się obniżyć bezrobocia, dominującą tego przyczyną były malejące szanse znalezienia pracy przez bezrobotnych – tak było też w Polsce. Pozytywnym aspektem przemian na rynkach pracy ostatnich kilku lat były bez wątpienia procesy o charakterze strukturalnym w postaci wzrostu podaży pracy, w szczególności w krajach średnio-rozwiniętych i rozwijających się. W Polsce umożliwiło to wzrost zatrudnienia mimo wzrostu bezrobocia, a w całym OECD powrót na koniec roku 2012 do liczby pracujących z 2008 roku, choć wystąpił znaczny wzrost bezrobocia.

W rozdziale trzecim sięgamy po model makroekonomiczny klasy DSGE, aby zidentyfikować szoki, które stały za spowolnieniem gospodarczym i przemianami na rynkach pracy w poszczególnych krajach, a także aby ocenić relatywne znaczenie różnic w szokach i mechanizmach absorpcji dla heterogeniczności ewolucji wybranych gospodarek europejskich, w tym w Polsce. Najważniejszymi głębokimi przyczynami spadków PKB w krajach UE były negatywne szoki produktywności (np. w Hiszpanii, Irlandii i Estonii) oraz szoki popytu zagranicznego (np. w Danii, Francji, Wielkiej Brytanii, Szwecji). Dla większości krajów siła oddziaływania szoku popytu zagranicznego – zarówno pozytywnego w trakcie boomu pierwszej dekady XXI wieku jak i negatywnego w kryzysie – zdecydowanie wyróżniała się na tle

wcześniejszych cykli koniunkturalnych. Również i Polska została dotknięta głębokim szokiem i popytu zagranicznego, jednak pozytywne impulsy wewnętrzne łagodziły szok zagraniczny, dlatego korekta PKB była umiarkowana. Niemniej jednak, po roku 2011 to wewnętrzne czynniki stały za wzrostem gospodarczym poniżej trendu. W efekcie, na wahania zatrudnienia w krajach europejskich wpływały głównie czynniki strony popytowej – oprócz wymienionych szoków kluczowy był także szok destrukcji miejsc pracy, wpływający na minimalny krańcowy poziom produktywności, przy którym zatrudnianie pracowników przestaje być dla firm opłacalne. Przeprowadzone symulacje wskazują także, że na tle gospodarki niemieckiej pozostałe kraje UE charakteryzują się

większą wrażliwością na szoki zewnętrzne. W rezultacie, gdyby kraje dotknięte kryzysem przede wszystkim kanałem wymiany międzynarodowej wykazywały taką odporność jak gospodarka niemiecka, doświadczyłyby mniejszych wahań PKB a przede wszystkim mniejszych wahań bezrobocia i zatrudnienia. Jeśli jednak czynnikiem wywołującym kryzys były wewnętrzne szoki produktywności, to nawet gospodarka niemiecka musiałaby się im poddać. Co ciekawe, uzyskane wyniki w takim właśnie świetle stawiają przypadek Grecji. Zdecydowanie odmienny jest jednak przypadek Hiszpanii, która na tle Niemiec charakteryzuje się dużo mniejszymi dostosowaniami płacowymi i w efekcie doświadcza dużo większych wahań zatrudnienia.

Spis tabel

Tabela I.1.	Czynniki stojące za epizodami wzrostu bezrobocia w krajach europejskich w trakcie kryzysu lat 2008-2012	29
Tabela I.2.	Dopasowanie modelu do podstawowych agregatów makroekonomicznych oraz wkłady wybranych szoków w wyjaśnianie ewolucji poszczególnych zmiennych w wybranych krajach UE (w %)	38
Tabela I.3.	Dopasowanie modelu do danych rynku pracy oraz wkłady wybranych szoków w wyjaśnianie ewolucji poszczególnych zmiennych w wybranych krajach UE (w %)	39

Spis wykresów

Wykres I.1.	Porównanie dynamiki PKB podczas obecnej i wcześniejszych recesji w USA	9
Wykres I.2.	Porównanie ewolucji stopy bezrobocia podczas obecnej i wcześniejszych recesji w krajach OECD	9
Wykres I.3.	Ewolucja indeksu cen nieruchomości mieszkalnych w Stanach Zjednoczonych, Strefie Euro oraz wybranych gospodarkach europejskich w okresie 2000-2013, (II kw. 2007 = 100)	11
Wykres I.4.	Ewolucja nominalnego kursu walutowego euro wobec złotego, forinta, korony czeskiej w latach 2006-2010, I 2007 = 100	13
Wykres I.5.	Ewolucja globalnych obrotów handlowych w latach 1971-2011	13
Wykres I.6.	Komponent cykliczny realnego PKB Niemiec i Polski, oraz ich partnerów handlowych	14
Wykres I.7.	Przeciętne tempo wzrostu realnego PKB w latach 2008-2009 (oś pozioma) oraz w latach 2010-2012 (oś pionowa) w krajach Unii Europejskiej i USA	16
Wykres I.8.	Dekompozycja zmian tempa wzrostu realnego PKB kwartał do analogicznego kwartału roku poprzedniego w wybranych krajach w latach 2006-2013 (w pp.)	17
Wykres I.9.	Dynamika wskaźnika zatrudnienia w grupie wieku 15-64 lat w wybranych krajach i grupach krajów	19
Wykres I.10.	Dynamika stopy bezrobocia w grupie wieku 15-64 lat w wybranych krajach i grupach krajów	19
Wykres I.11.	Przebieg dostosowań zatrudnienia i produktywności pracy po rozpoczęciu spowolnienia gospodarczego w poszczególnych krajach europejskich w trakcie Wielkiej Recesji	20
Wykres I.12.	Zmiana znaczenia sektora budowlanego w Niemczech, Polsce, w krajach bałtyckich, Hiszpanii, Grecji i Irlandii w latach 2000-2012	22
Wykres I.13.	Tempo zmian zatrudnienia i wartości dodanej w sektorach poza rolnictwem w okresie 2000-2007 oraz 2008-2011	23
Wykres I.14.	Zmiana produktywności w latach 2000-2007 (fioletowy wskaźnik) oraz 2008-2010 (zielony słupek) według sektorów w wybranych krajach europejskich	24
Wykres I.15.	Stopa bezrobocia a realne koszty pracy w krajach bałtyckich w latach 2007-2013	25
Wykres I.16.	Stopa bezrobocia a realne koszty pracy w Czechach, Polsce i na Węgrzech w latach 2007-2013	25
Wykres I.17.	Zmiany stopy bezrobocia a realne koszty pracy w Hiszpanii i Irlandii w latach 2007-2013	26
Wykres I.18.	Zmiany stopy bezrobocia a realne koszty pracy w Portugalii i we Włoszech w latach 2007-2013	26
Wykres I.19.	Udział wynagrodzenia czynnika pracy w PKB w wybranych krajach UE i OECD w latach 2000-2012 (w %)	26
Wykres I.20.	Wkład zmian współczynnika aktywności, stopy bezrobocia i zmian demograficznych do zmian liczby pracujących w wybranych krajach OECD w okresie 2008-2012 (w %)	27
Wykres I.21.	Zmiana odsetka długotrwale bezrobotnych w krajach, w których wzrost bezrobocia w drugiej fali kryzysu nastąpił wskutek spadku zatrudnień i w krajach, w których wzrost bezrobocia nastąpił poprzez intensyfikację zwolnień 2008-2011	29
Wykres I.22.	Wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu z bezrobocia do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach UE i Stanach Zjednoczonych, 1999-2012	30
Wykres I.23.	Wkład zmiany liczby zatrudnionych oraz czasu pracy do zmiany nakładu pracy (w %) w krajach europejskich w okresach 2008-2010 oraz 2010-2013	32
Wykres I.24.	Wkład zmian liczby zatrudnionych oraz średniego czasu pracy do zmiany nakładu pracy (w %) według płci w krajach europejskich w latach 2008-2012	33
Wykres I.25.	Wkład zmian liczby zatrudnionych oraz średniego czasu pracy do zmiany nakładu pracy (w %) według wymiaru czasu pracy w krajach europejskich w latach 2008-2012	33
Wykres I.26.	Porównanie zmian stopy bezrobocia w latach 2008-2012 (w pp.), tempa wzrostu realnego PKB w 2009 roku (w %) oraz zmian zatrudnienia w sektorze budowlanym w latach 2008-2012 w krajach Unii Europejskiej (w %)	35

Wykres I.27.	Dekompozycja historyczna wahań komponentu cyklicznego PKB i wkład szoku produktywności i szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)	41
Wykres I.28.	Wkład szoku wydatków rządowych do wahań cyklicznych PKB w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)	43
Wykres I.29.	Dekompozycja historyczna wahań stopy bezrobocia i wkład szoku destrukcji miejsc pracy oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)	44
Wykres I.30.	Dekompozycja historyczna wahań wskaźnika zatrudnienia i wkład szoku destrukcji miejsc pracy oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)	46
Wykres I.31.	Dekompozycja historyczna wahań współczynnika aktywności zawodowej i wkład szoku podaży pracy oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)	47
Wykres I.32.	Dekompozycja historyczna wahań przeciętnych wynagrodzeń i wkład szoku siły przetargowej pracowników oraz szoku popytu zagranicznego do tych wahań w wybranych krajach UE w okresie 1996-2012 (w %)	48
Wykres I.33.	Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Polski względem Niemiec w okresie 1996-2012	49
Wykres I.34.	Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Czech względem Niemiec w okresie 1996-2012	50
Wykres I.35.	Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Wielkiej Brytanii względem Niemiec w okresie 1996-2012	51
Wykres I.36.	Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Hiszpanii względem Niemiec w okresie 1996-2012	52
Wykres I.37.	Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Grecji względem Niemiec w okresie 1996-2012	53
Wykres I.38.	Porównanie zdolności absorpcji szoków makroekonomicznych dla Szwecji względem Niemiec w okresie 1996-2012	54

Spis ramek

Ramka I.1.	Chronologia Wielkiej Recesji	10
Ramka I.2.	Działania anty kryzysowe w Polsce.	15
Ramka I.3.	Dekompozycja zmian zatrudnienia	28
Ramka I.4.	Model DSGE rynku pracy.	36

Bibliografia

Acharya V. i Richardson M. (2009), Causes of the Financial Crisis, Critical Review, czerwiec 2009, s. 195-210.

Amiti M. i Weinstein D. (2009), Exports and Financial Shocks, NBER, Working Paper nr 75.

Antosiewicz M., Bukowski M. i Kowal P. (2011), Krzywa Beveridge'a i przepływy na rynku pracy w dynamicznym modelu dopasowań i poszukiwań z endogeniczną biernością zawodową i bezrobociem, IBS, Working Paper 02/2011.

Antosiewicz M., Bukowski M. i Kowal P. (2012), On-the-job search i endogeniczna destrukcja w modelu DSGE z silną heterogenicznością ex-post, IBS, Working Paper 03/2011.

Brzoza-Brzezina M. i Makarski K. (2010), Credit Crunch in a Small Open Economy, Narodowy Bank Polski, Working Paper nr 75.

Bukowski M., Kowal P. i Lewandowski P. (2011), Modelowa analiza rynków pracy o różnej strukturze instytucjonalnej, IBS, Warszawa.

Bukowski M., Koloch G. i Lewandowski P. (2013), Shocks and rigidities as determinants of CEE labour markets' performance. A panel SVECM approach, Economics of Transition, Vol. 21, Issue 3 (2013), s. 553-581.

Chudik A. i Fratzscher M. (2011), Identifying the Global Transmission of the 2007-09 Financial Crisis in a GVAR Model, Europejski Bank Centralny, Working Paper nr 1285.

Chudik A. i Fratzscher M. (2012), Liquidity, Risk and the Global Transmission of the 2007-08 Financial Crisis and the 2010-11 Sovereign Debt Crisis, Europejski Bank Centralny, Working Paper nr 1416.

Claessens S., Tong H. i Wei S. (2011), From The Financial Crisis To The Real Economy: Using Firm-Level Data To Identify Transmission Channels, NBER Working Paper Series, Working Paper nr 17360.

- Cochrane J. (2009), How did Paul Krugman get it so Wrong? [Online]
Dostępne: http://Faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/Papers/krugman_response.htm
[Data dostępu: 15.07.2013].
- Collander D. i in. (2009), The Financial Crisis and the Systematic Failure of the Economics Profession, *Critical Review*, czerwiec 2009, 21(2), s. 249-267.
- Diamond D. i Rajan R. (2009), The Credit Crisis: Conjectures about Causes and Remedies, *American Economic Review*, maj 2009, 99(2), s. 606-610.
- Eichengreen B. (2009), The Last Temptation of Risk, *The National Interest*, maj/czerwiec 2009.
- Eickmeier S. i Ng T. (2011), How do credit supply shocks propagate internationally? A GVAR approach, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 1, Economic Studies, nr 27/2011.
- Elisby M., Hobijn N. i Sahiri A. (2008), Unemployment dynamics in the OECD, NBER, Working Paper 14617.
- Enders Z. i Peter A. (2012), Global Banking, Trade, and the International Transmission of the Great Recession, [Online]
Dostępne: <http://www.uni-heidelberg.de/md/awi/professuren/wipol/enderspeter12.pdf>
[Data dostępu: 15.07.2013].
- Friedman J. (2010), (red.), What Caused the Financial Crisis, University of Pennsylvania Press, Filadelfia.
- Gárdó S. i Martin R. (2010), The impact of global economic and financial crisis on Central, Eastern and South-Eastern Europe. A stock-taking exercise, Europejski Bank Centralny, Occasional Paper Series nr 114.
- Gerali A., Neri S., Sessa L. i Signoretti F. (2010), Credit and banking in a DSGE model of the euro area, Banca d'Italia, Working Paper nr 740.
- Helbling T., Ayhan Kose M., Otrok C. i Huidrom R. (2011), Do credit shocks matter? A global perspective, *European Economic Review*, Vol. 55, nr 3/2011, s. 340-353.
- IBS/CRZL (2011), Zatrudnienie w Polsce 2009 – Przedsiębiorczość dla pracy, pod red. Bukowski M., IBS/CRZL, Warszawa.
- ILO (2013), Global Wage Report 2012/2013, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa.
- IMF (2011), Regional Economic Outlook: Europe-Navigating Stormy Waters, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.
- Kalemli-Ozcan S., Papaioannou E. i Perri F. (2012), Global Banks and Crisis Transmission, NBER Working Paper Series, Working Paper nr 18209.
- Krugman P. (2009), How did Economists Get It So Wrong? *The New York Times*, 6 września 2009.
- MacKenzie D. i Spears T. (2012), The Formula that Killed Wall Street? The Gaussian Copula and the Material Culture of Modelling [Online]
Dostępne: http://www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0003/84243/Gaussian14.pdf
[Data dostępu: 07.07.13].
- Marelli E., Signorelli M. i Tyrowicz J. (2010), Crises and Joint Employment-Productivity Dynamics: A Comparative Perspective for European Countries, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Working Paper nr 14/2010 (37).
- Martin R. (2010), Boom and bust in the Baltic countries – Lesson to be learnt, *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol. 45, Issue 4/2010, s. 220-225.
- Martin R. i Zauchinger C. (2009), Recent development in the Baltic and Southeastern European countries with low nominal exchange rate flexibility, Oesterreichische Nationalbank, Wiedeń.
- Mulligan C. (2009), What Caused The Recession Of 2008? Hints From Labor Productivity, NBER Working Papers Series nr 14729.
- NBP (2009), Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Nguyen H. i Qian R. (2013), Demand Collapse or Credit Crunch to Firms? The World Bank Policy Research Working Paper 6651.
- OECD (2008), Labour productivity indicators, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
- OECD (2010), OECD Employment Outlook, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
- OECD (2011), OECD Employment Outlook, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
- Putland G. R. (2009), Land Values Research Group. [Online]
Dostępne: <http://blog.lvr.org.au/2009/06/from-subprime-to-terrigenous-recession.html#terrig.ackn>
[Data dostępu: 17.07.2013].
- Salmon F. (2009), Recipe for Disaster: The Formula that Killed Wall Street, *Wired*, styczeń 2009.
- Stiglitz J. (2009), The Anatomy of a Murder: Who Killed America's Economy? *Critical Review*, czerwiec 2009.

Wielka Recesja i nierówności

dr Iga Magda, Monika Potoczna, Maciej Lis

WPROWADZENIE	62
1 WIELKA RECESJA NA KRAŃCACH RYNKU PRACY	63
1.1 Odmienny wpływ kryzysów gospodarczych na różnych pracowników	63
1.2 Wpływ kryzysu na pracowników w różnym wieku	63
1.3 Zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn	69
1.4 Wrażliwość zatrudnienia i bezrobocia osób młodych i starszych na zmiany w cyklu koniunkturalnym	73
2 WIELKA RECESJA W UJĘCIU SEKTOROWYM	75
2.1 Kobiety i mężczyźni w różnym wieku a sektorowy charakter recesji	75
2.2 Sektorowy charakter recesji a kwalifikacje i zawody	78
3 TRWAŁOŚĆ SKUTKÓW KRYZYSU	81
3.1 Kryzys a zróżnicowanie dochodów	81
3.2 NEETs – młodzi poza zatrudnieniem i edukacją	87
3.3 Bezrobotni długookresowo	90
PODSUMOWANIE	95

WPROWADZENIE

Niniejsza część ma pogłębić analizy prowadzone w części I raportu, pokazując zróżnicowanie oddziaływania kryzysu na sytuację poszczególnych grup społeczno-demograficznych na rynku pracy. Identyfikacja grup osób, które w największym stopniu narażone są na negatywne skutki zmian koniunkturalnych, w szczególności długotrwały brak pracy, jest kluczowa z perspektywy odpowiedniego projektowania wsparcia w ramach polityki rynku pracy.

W pierwszym rozdziale analizujemy zróżnicowanie wpływu kryzysu na kobiety i mężczyzn w różnym wieku, badając jak zmiany gospodarcze wpływały na ich zatrudnienie, bezrobocie i aktywność zawodową. Stawiamy także pytanie, czy wpływ Wielkiej Recesji różnił się pod względem skali i rozłożenia skutków w przekroju ludności od poprzednich kryzysów. W tym celu przeprowadzona została szczegółowa analiza zmian zatrudnienia i bezrobocia wśród osób młodych oraz osób starszych w czasie Wielkiej Recesji na tle cyklicznych zmian sytuacji tych grup w przeszłości, jak również ich sytuacji w stosunku do grupy *prime-age*.

W kolejnym rozdziale badamy, czy i w jakim stopniu różne oddziaływanie kryzysu wśród poszczególnych grup społeczno-demograficznych wyjaśnić można sektorowym charakterem Wielkiej Recesji, zidentyfikowanym w części I. Analizujemy nie tylko zależności między sektorową strukturą zatrudnienia według wieku i płci, ale także zawodów i kwalifikacji.

Ostatni rozdział poświęcony jest analizie wybranych zagadnień, zidentyfikowanych jako szczególne z perspektywy trwałości oddziaływania kryzysu. Po pierwsze, odpowiadamy na pytanie jak zmiany w koniunkturze gospodarczej wpłynęły na rozwarstwienie dochodów, w szczególności wśród osób pracujących. Przedstawiamy także problematykę młodych osób, które ani nie pracują, ani nie kształcą się. Analizujemy ponadto, jak kryzys zmienił sytuację osób długotrwale bezrobotnych i jak wyglądają ich szanse na podjęcie pracy. Część zamyka podsumowanie.

1 WIELKA RECESJA NA KRAŃCACH RYNKU PRACY

1.1 ODMIENNY WPŁYW KRYZYSÓW GOSPODARCZYCH NA RÓŻNYCH PRACOWNIKÓW

Skutki kryzysów gospodarczych rozkładają się nierównomiernie w populacji. Przykładowo, młodzi pracownicy są bardziej narażeni na skutki wahan cyklu koniunkturalnego, z uwagi na krótszy staż pracy. Podobnie kobiety charakteryzują się większą elastycznością podaży pracy, ponadto ze względu na przerwy w karierze zawodowej akumulują niższy specyficzny kapitał ludzki niż mężczyźni, co może zwiększać ryzyko utraty pracy przez nie w okresie dekonunktury. Z drugiej strony starsi pracownicy są bardziej kosztowni dla firm, z racji na rosnącą różnicę pomiędzy produktywnością i wynagrodzeniem wraz ze wzrostem stażu pracy, co skłaniać może pracodawców do zwalniania tej grupy w pierwszej kolejności (Gielen i van Ours 2006). Przyczyny zwolnień młodych i starszych pracowników w czasie kryzysu różnią się. Dynamika zatrudnienia młodych w znacznym stopniu reaguje na zmiany koniunkturalne, podczas gdy zatrudnienie osób starszych zależy od czynników strukturalnych i w znacznie mniejszym stopniu są oni zagrożeni zwolnieniem na skutek załamania działalności firmy.

Kryzys nie dla każdego pracownika oznacza większe ryzyko utraty pracy. W przypadku pracowników z wysokim specyficznym kapitałem ludzkim, czyli tych trudno zastępowalnych oraz o długim stażu pracy, pracodawca może chcieć zatrzymać pracownika pomimo przejściowego pogorszenia koniunktury („chomikowanie” pracy, por. część I).

Dane historyczne z wcześniejszych kryzysów pozwalają na sformułowanie prawidłowości empirycznych (tzw. stylizowanych faktów) dotyczących grup najbardziej podatnych na kryzys (OECD 2009). Szczególnie narażeni na utratę pracy w czasie spowolnienia gospodarczego są:

- pracownicy w branżach uzależnionych od finansowania ze wewnętrznego, które kurczy się w czasie recesji,
- pracownicy w sektorach niewymagających wysokiego specyficznego kapitału ludzkiego, w których koszt rekrutacji pracowników jest niski,
- pracownicy w budownictwie i przemyśle, ze względu na malejący popyt na dobra trwałego użytku i nieruchomości w czasie kryzysu,
- pracownicy w branżach bardziej uzwiązkowionych i objętych negocjacjami płacowymi, ze względu na sztywność wynagrodzeń,
- imigranci, ze względu na procykliczny charakter migracji i silniejszą dyskryminację w czasie kryzysu,

- młodzi i starsi pracownicy,
- osoby z niższym wykształceniem,
- pracujący na czas określony, ponieważ ochrona tych pracowników jest słabsza.

Na podstawie danych historycznych nie stwierdzono znaczącego zróżnicowania wpływu kryzysów ze względu na płeć pracownika (OECD 2009). Mężczyźni pracują częściej w zawodach bardziej wrażliwych na wahania zatrudnienia, ale z drugiej strony koszt zmiany pracownika jest niższy dla mężczyzn niż kobiet (w tej samej branży). Ponadto, samozatrudnieni nie odbiegają znacząco od średniej pod względem podatności na wahania koniunktury.

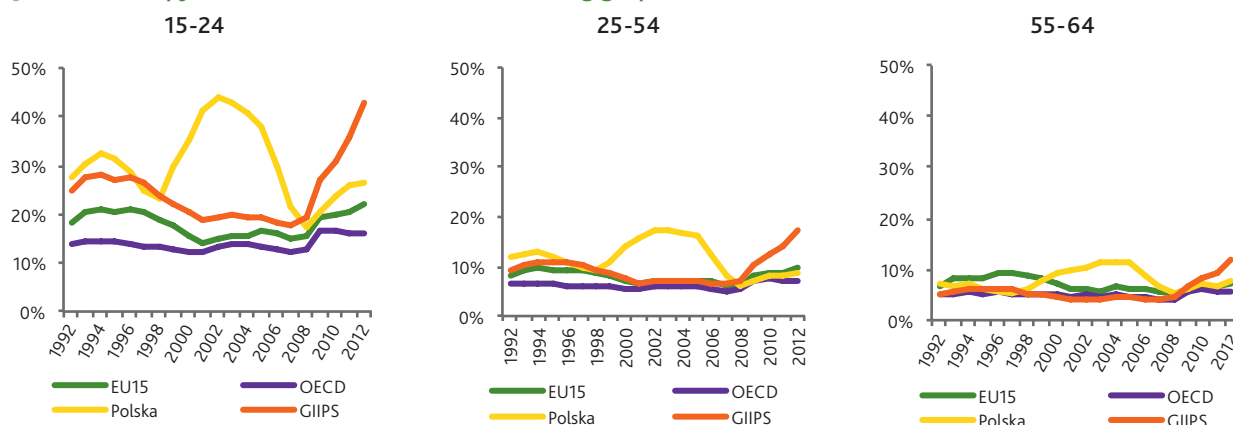
Skutki Wielkiej Recesji różnią się jednak od wcześniejszych kryzysów pod względem ich rozłożenia w populacji. Przede wszystkim stopy bezrobocia wśród mężczyzn wzrosły bardziej niż wśród kobiet (Komisja Europejska 2011). Nie oznacza to, że Wielka Recesja oszczędziła kobiety. Wpływ kryzysów gospodarczych na kobiety na rynku pracy objawia się w spadku ich aktywności na rynku pracy bardziej niż we wzroście stopy bezrobocia (Choudhry, Marelli i Signorelli 2010), a w niektórych krajach przez wzrost bezrobocia ukrytego (Richardson 2009). Zgodnie ze stylizowanymi faktami, bardziej niż dla pracowników w wieku *prime-age* stopy bezrobocia w ujęciu absolutnym wzrosły wśród osób młodych. Jednak w przypadku osób starszych, zmiany w Wielkiej Recesji odróżniały się od tych w trakcie wcześniejszych kryzysów – to starszych pracowników Wielka Recesja dotknęła w najmniejszym stopniu. Co ciekawe, pomiędzy drugim kwartałem 2008 roku a tym samym kwartałem 2010 roku zatrudnienie wśród pracowników w wieku 54-65 i ponad 65 lat wzrosło (Komisja Europejska 2010). Szczegółowo zmiany te omawiamy poniżej.

1.2 WPŁYW KRYZYSU NA PRACOWNIKÓW W RÓŻNYM WIEKU

W Polsce, jak i w krajach UE15, OECD, GIIIPS oraz w USA stopy bezrobocia we wszystkich grupach wieku zaczęły rosnąć w 2008 roku (por. wykres II.1). Dynamiczny wzrost obserwowano od 2008 do 2010 roku, a w kolejnych dwóch latach stopy rosły znacznie wolniej. Tempa zmian stopy bezrobocia w drugiej fali kryzysu w Polsce i krajach UE15 we wszystkich analizowanych grupach wieku i płci spadły o ponad połowę (por. wykres II.2). Wyjątek stanowią kraje GIIIPS, gdzie stopa bezrobocia rosła systematycznie w latach 2008-2012.

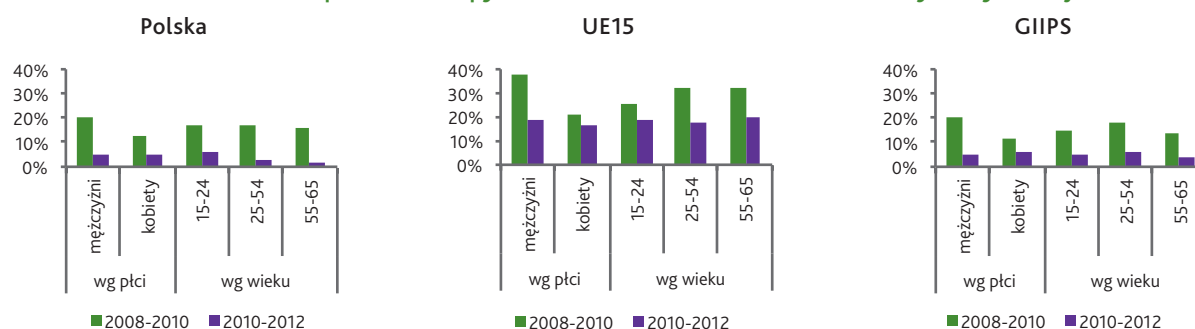
W obu analizowanych okresach, podobnie jak w latach poprzednich, bezrobocie było wyraźnie wyższe wśród młodych

Wykres II.1. Stopy bezrobocia w latach 1992-2012 wg grup wieku:



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.2. Skumulowane tempo zmian stopy bezrobocia w latach 2008-2012 w wybranych krajach:



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

pracowników,¹ natomiast jego poziom wśród starszych był niższy bądź zbliżony do poziomu wśród pracowników w *prime-age*. W Polsce w 2010 roku stopy bezrobocia wśród młodych, *prime-age* i starszych wynosiły odpowiednio: 24%, 8% i 7% i niewiele odbiegały od poziomów dla UE15 (odpowiednio: 20%, 9%, 7%).

Względny przyrost bezrobocia nie był jednak największy wśród osób młodych. W Polsce wiek nie różnicował znacząco tempa zmian bezrobocia w pierwszej fazie kryzysu. Natomiast w drugim okresie (2011-2012) stopa bezrobocia wśród osób młodych w Polsce wzrosła relatywnie bardziej niż w innych grupach wieku. W krajach GIIIPS tempa wzrostu stopy bezrobocia wśród młodych były niższe niż w pozostałych grupach wieku w podczas pierwszej fazy kryzysu, w drugiej fazie zaś relatywne zmiany bezrobocia nie różniły się znacząco między grupami wieku (por. wykres II.2).

Osoby młode są grupą, w której spadki zatrudnienia w czasie kryzysu były największe. Jej wskaźnik zatrudnienia w latach 2008-2012 obniżył się znacząco: w krajach grupy GIIIPS (z 34% do 21%), NMS9 (z 33% do 28%) i USA (51% do 46%).

Najmniejsze spadki zatrudnienia dotyczyły osób starszych, a w Polsce i UE15 rosnęło ono przez cały kryzys. W drugiej fazie kryzysu wzrost zatrudnienia w grupie 55-64 zanotowano również w krajach OECD i NMS9 (o 2 p.p. pomiędzy 2010 a 2012). Nieznaczny spadek dotyczył krajów GIIIPS (łącznie o 3 pp. pomiędzy 2008 a 2012) (por. wykres II.3).

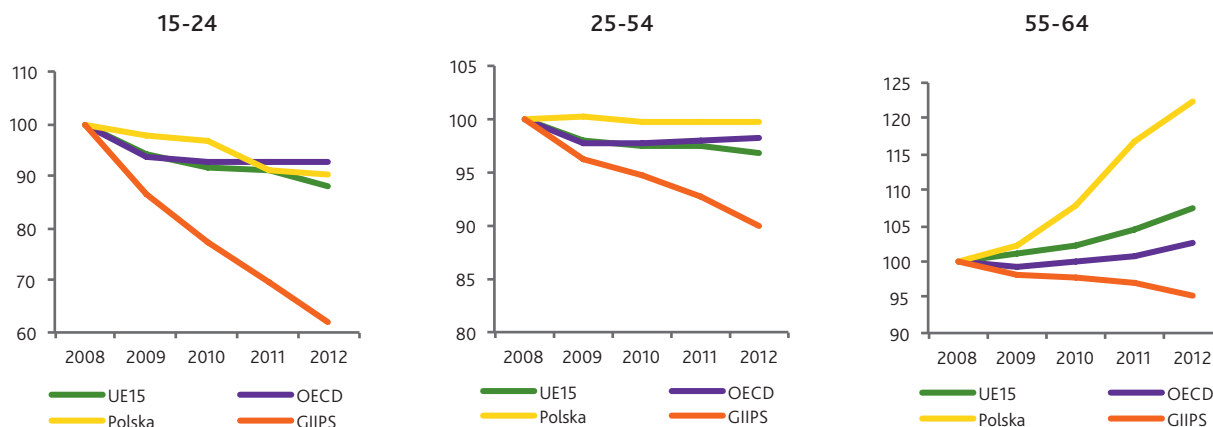
W Polsce wskaźnik zatrudnienia wśród osób młodych w 2008 roku wynosił 27% (najniższy w analizowanej grupie krajów) i spadł do 25% w 2012. Polska wyróżnia się także stabilnym wskaźnikiem zatrudnienia pomiędzy 2008 a 2010 rokiem wśród osób w wieku *prime-age*. Wskaźnik zatrudnienia osób starszych wzrósł znacząco, z 32% w 2008 do 39% w 2012.²

Wzrostowi liczby pracujących osób starszych w większości krajów UE towarzyszyło jednak rosnące ryzyko utraty pracy. Oznacza to, że zwiększający się poziom ich zatrudnienia nie wynika z pozostawiania pracowników w dotychczasowym miejscu pracy, ale jest związany z podejmowaniem nowego zatrudnienia. Sytuacja zmieniła się więc w stosunku do okresu 2005-2008, kiedy wzrostowi wskaźnika zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 lata towarzyszył wzrost trwałości miejsc pracy. Kryzys

¹ W Części II przez pracowników młodych, *prime-age* i starszych rozumie się odpowiednio osoby w wieku: 15-24, 25-54, 55-64. Zgodnie z metodologią zaprezentowaną w raporcie *Employment in Europe* (Komisja Europejska 2010). Jeżeli nie zaznaczono inaczej, to dane prezentowane w niniejszym podrzdziale pochodzą z bazy danych OECD.

² Wskaźnik zatrudnienia na poziomie 32% w 2008 roku był najniższy w analizowanej grupie krajów. Najwyższy był w USA – 62%, dla krajów UE15 wynosił 47%, a dla NMS9 46%.

Wykres II.3. Dynamika zmian wskaźnika zatrudnienia w latach 2008-2012 wg grup wieku (2008=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

nie zatrzymał więc wzrostu zatrudnienia wśród osób starszych, ale spowodował w większym stopniu niż wcześniej konieczność szukania nowych miejsc pracy, a nie wydłużania pracy na dotychczasowych stanowiskach (por. wykres II.4).

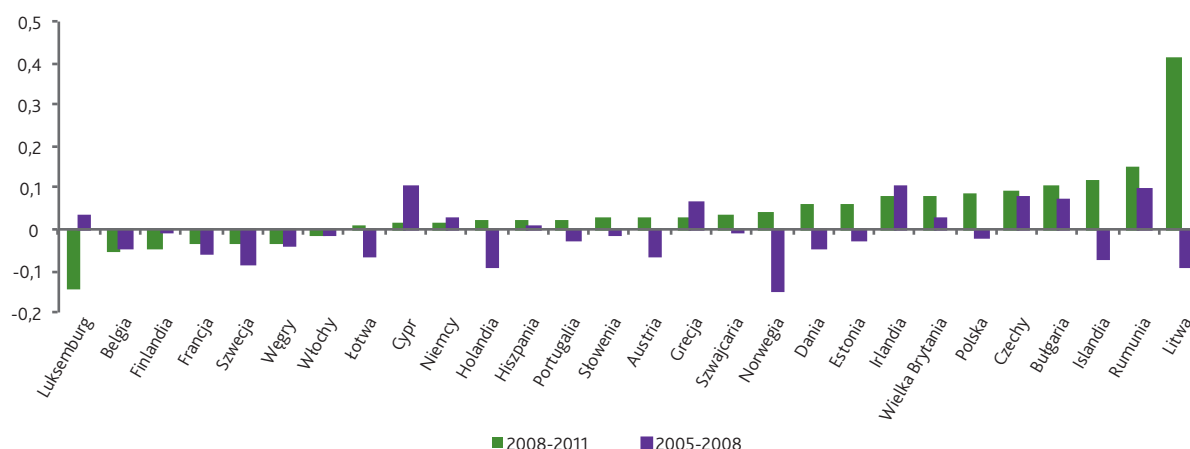
Znaczące spadki zatrudnienia osób młodych przy względnie niskich wzrostach ich stóp bezrobocia wskazują na malejące współczynniki aktywności zawodowej. Faktycznie, w czasie kryzysu przepływy osób młodych poza rynek pracy wzrosły, a ich wejścia na rynek pracy stały się rzadsze (Komisja Europejska 2010). Wzrost skali bierności zawodowej wśród osób młodych w czasie Wielkiej Recesji zaobserwowano dla krajów UE15 i OECD (w obu przypadkach z 49% w 2008 do 47% w 2012). Polska wyróżnia się na tym tle utrzymaniem współczynnika aktywności zawodowej powyżej poziomu z 2008 roku. Jednak współczynniki aktywności wśród osób młodych w Polsce nadal są znacznie niższe niż w UE15 i OECD – w 2008 roku

w Polsce aktywnych zawodowo było 33% osób w wieku 15-24, czyli o 12 p.p. mniej niż w UE15.

Warto zauważyć diametralnie różną sytuację osób starszych na polskim rynku pracy na skutek ostatniego kryzysu gospodarczego w porównaniu do kryzysu rosyjskiego i późniejszego spowolnienia gospodarczego. Pomiędzy rokiem 1997 a 2005 współczynnik aktywności zawodowej osób starszych nieznacznie zmalał, podczas gdy w czasie Wielkiej Recesji wzrósł o 9 p.p. z poziomu 33% w 2008 roku. Wzrost uczestnictwa osób starszych na rynku pracy obserwowano również w UE15 i OECD, jednak nie był on aż tak duży jak w Polsce (por. wykres II.8).

Zróżnicowanie skali zmian sytuacji na rynku pracy osób w różnym wieku w przekroju międzynarodowym podsumowuje zestawienie prezentowane poniżej (tabela II.1). Największe różnice dotyczyły zmian stopy bezrobocia wśród osób starszych

Wykres II.4. Zmiana ryzyka utraty pracy w grupie wieku 55+ oraz w stosunku do osób z grupy 25-54 (hazard ratio) w latach 2004-2008 oraz 2008-2011³



Źródło: obliczenia własne na podstawie LFS, Eurostat.

3 Do oceny oddziaływania szoku na trwałość miejsc pracy wykorzystano model historii zdarzeń w oparciu o indywidualne informacje o czasie zatrudnienia w danym miejscu pracy (model proporcjonalnego hazardu zwany modelem Cox-a (Cox 1972).

Ramka II.1.

Osoby w wieku 25-29 na rynku pracy w Polsce, Unii Europejskiej i krajach OECD

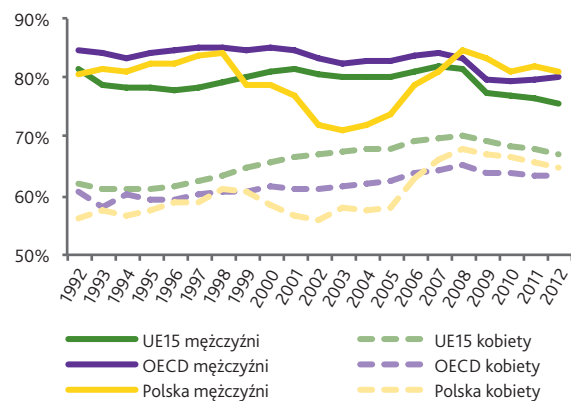
W debacie publicznej na temat aktywizacji zawodowej osób młodych podejmowana jest kwestia przesunięcia granicy wieku objęcia tymi politykami do 30. roku życia. Powstaje pytanie, czy sytuacja na rynku pracy osób w wieku 25-29 lat, faktycznie podobna jest do zatrudnienia osób w wieku 15-24.

Stopy bezrobocia w grupie wieku 25-29 są prawie o połowę niższe niż wśród osób w wieku 15-24, zarówno w Polsce jak i w UE15 i OECD (por. wykres II.1.). W czasie Wielkiej Recesji poziom ich stopy bezrobocia w UE15, OECD i Polsce nie różnił się znacząco i był zbliżony do poziomu stóp bezrobocia pozostałych osób w wieku prime-age.

Wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 25-29 jest zdecydowanie wyższy niż w wieku 15-24. W Polsce w 2012 pracowało 73% osób w wieku 25-29, natomiast wśród osób w wieku 15-24 odsetek ten wynosił jedynie 25% (dla UE15 statystyki wynosiły odpowiednio 71% i 37%, a dla OECD – 72% i 40%). W czasie Wielkiej Recesji zatrudnienie spadło w analizowanych krajach zarówno wśród kobiet i mężczyzn.

Także poziom aktywności zawodowej osób w wieku 25-29 jest znacznie bliższy współczynnikowi aktywności zawodowej osób w prime-age niż w młodszej grupie wieku. (wykres II.7). Nie zmieniło się to w czasie Wielkiej Recesji i dotyczy zarówno Polski, jak i w krajów UE15 i OECD.

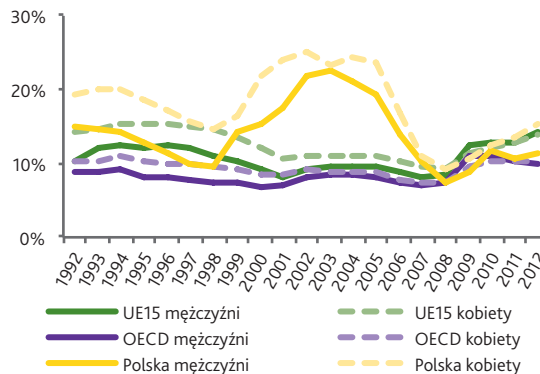
Wykres II.6. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wieku 25-29 wg płci



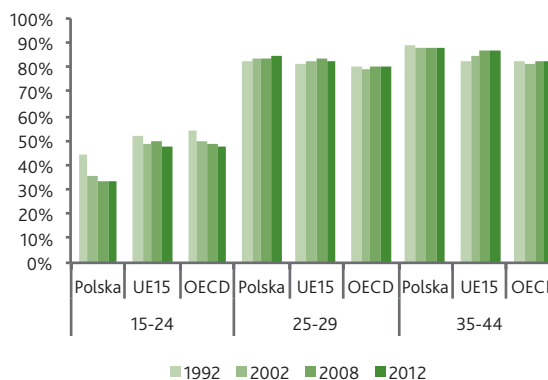
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Źródło: opracowanie własne.

Wykres II.5. Stopa bezrobocia w grupie wieku 25-29 wg płci



Wykres II.7. Współczynnik aktywności zawodowej w grupie wieku 25-29 według płci



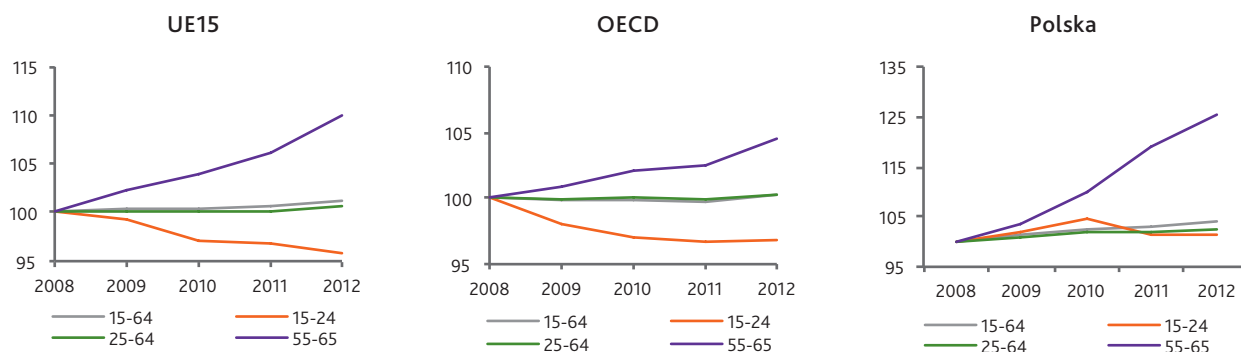
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

(odchylenie standardowe stopy bezrobocia w pierwszej fazie kryzysu wśród starszych było o 30% większe niż wśród młodych i prawie 20% większe niż w grupie *prime-age*). W drugiej fali kryzysu zależności pomiędzy grupami wieku były podobne, jednak skala zróżnicowania o połowę mniejsza. Skala zmian bezrobocia wśród mężczyzn i kobiet znacząco różniła się – zróżnicowanie wśród mężczyzn było większe zarówno w pierwszej, jak i drugiej fali kryzysu. W przypadku zmian zatrudnienia największą

heterogeniczność wykazywały zmiany zatrudnienia osób młodych. W dalszej części rozdziału analizujemy jedną z możliwych przyczyn zróżnicowania oddziaływania kryzysu na osoby w różnym wieku, mianowicie sektorowy charakter zmian w gospodarce.

W ramach podsumowania poniżej zaprezentowano rozbieżności zmian łącznego zatrudnienia i bezrobocia na wkłady poszczególnych grup. W tym celu przeprowadzono dekompozycję zmiany

Wykres II.8. Dynamika zmian współczynnika aktywności zawodowej w latach 2008-2012 wg grup wieku (2008=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Tabela II.1. Zestawienie statystyk opisowych dla zmian względnych bezrobocia, aktywności i zatrudnienia w wybranych krajach europejskich w latach 2008-2012

Płeć	ogółem	ogółem	ogółem	mężczyźni	kobiety	ogółem	ogółem	ogółem	mężczyźni	kobiety
Grupa wieku	15-24	25-54	55-64	15-64	15-64	15-24	25-54	55-64	15-64	15-64
Lata	zmiana względna 2008-2010					zmiana względna 2010-2012				
stopa bezrobocia										
minimum	-20%	-6%	-16%	-11%	-15%	-38%	-37%	-57%	-44%	-35%
mediana	36%	49%	44%	53%	33%	8%	-2%	2%	-3%	4%
średnia	54%	69%	62%	78%	45%	11%	8%	14%	9%	8%
maksimum	173%	224%	294%	251%	174%	69%	97%	117%	115%	73%
odchylenie standard.	50 p.p.	58 p.p.	71 p.p.	63 p.p.	46 p.p.	26 p.p.	31 p.p.	37 p.p.	35 p.p.	24 p.p.
kraj z min	Luksemburg	Luksemburg	Luksemburg	Luksemburg	Luksemburg	Estonia	Estonia	Estonia	Estonia	Estonia
kraj z max	Estonia	Litwa	Estonia	Litwa	Estonia	Portugalia	Grecja	Grecja	Grecja	Grecja
wskaźnik zatrudnienia										
minimum	-33%	-11%	-19%	-18%	-9%	-36%	-13%	-14%	-14%	-13%
mediana	-11%	-3%	0%	-4%	-2%	-1%	0%	4%	0%	1%
średnia	-13%	-3%	1%	-6%	-2%	-4%	0%	4%	0%	1%
maksimum	0%	3%	16%	2%	5%	30%	7%	13%	14%	13%
odchylenie standard.	9 p.p.	4 p.p.	7 p.p.	5 p.p.	3 p.p.	13 p.p.	4 p.p.	7 p.p.	5 p.p.	5 p.p.
kraj z min	Irlandia	Łotwa	Łotwa	Łotwa	Łotwa	Grecja	Grecja	Grecja	Grecja	Grecja
kraj z max	Szwajcaria	Luksemburg	Luksemburg	Luksemburg	Malta	Estonia	Litwa	Polska	Estonia	Malta
współczynnik aktywności zawodowej										
minimum	-18%	-2%	-10%	-4%	-2%	-14%	-2%	-7%	-2%	-2%
mediana	-3%	0%	3%	-1%	1%	-1%	1%	4%	1%	1%
średnia	-4%	0%	4%	-1%	1%	-1%	0%	4%	0%	2%
maksimum	5%	3%	16%	2%	5%	10%	5%	14%	3%	13%
odchylenie standard.	5 p.p.	1 p.p.	5 p.p.	2 p.p.	2 p.p.	5 p.p.	1 p.p.	5 p.p.	1 p.p.	3 p.p.
kraj z min	Ireland	Bułgaria	Łotwa	Ireland	Norwegia	Słowenia	Belgia	Grecja	Słowenia	Chorwacja
kraj z max	Polska	Litwa	Luksemburg	Luksemburg	Malta	Estonia	Malta	Poland	Węgry	Malta

Uwagi: uwzględniono 29 następujących krajów: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Ramka II.2. Dekompozycja zmian liczby zatrudnionych

Zmiany liczby zatrudnionych w danej populacji pomiędzy danym momentem (t_1) a momentem bazowym (t_0) można zdekomponować na składnik wynikający ze zmiany liczby osób w subpopulacjach (A), zmiany wskaźnika zatrudnienia w subpopulacjach (B) oraz składnik resztowy (R). Dekompozycję można zapisać wzorem:

$$\Delta Z = Z_{t_1} - Z_{t_0} = \sum_i \alpha_{t_1,i} P_{t_1,i} - \sum_i \alpha_{t_0,i} P_{t_0,i} = \underbrace{\sum_i \alpha_{t_0,i} (P_{t_1,i} - P_{t_0,i})}_A + \underbrace{\sum_i P_{t_0,i} (\alpha_{t_1,i} - \alpha_{t_0,i})}_B + \underbrace{\sum_i (P_{t_1,i} - P_{t_0,i}) (\alpha_{t_1,i} - \alpha_{t_0,i})}_R$$

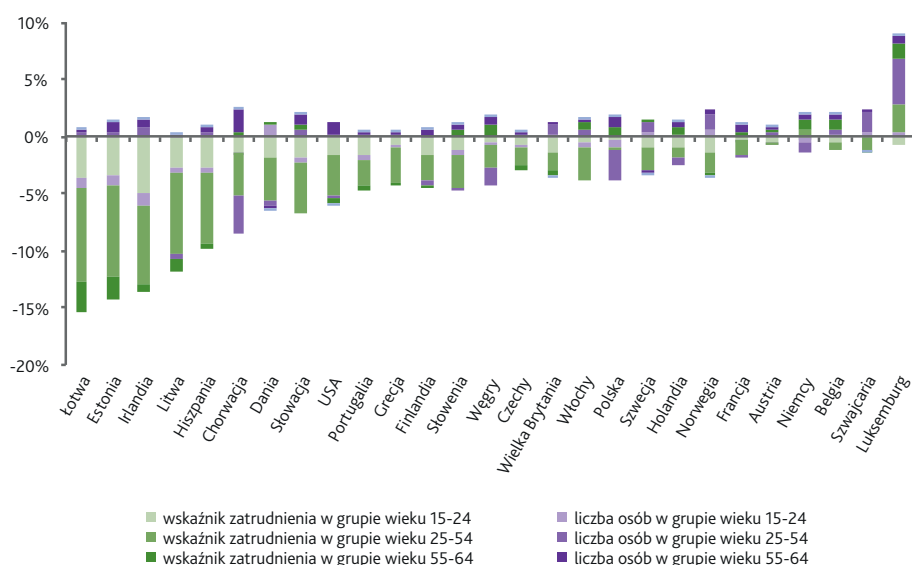
gdzie:

Z_{t_j} – liczba zatrudnionych w okresie j ,

$\alpha_{t_j,i}$ – wskaźnik zatrudnienia w okresie j w populacji i ,

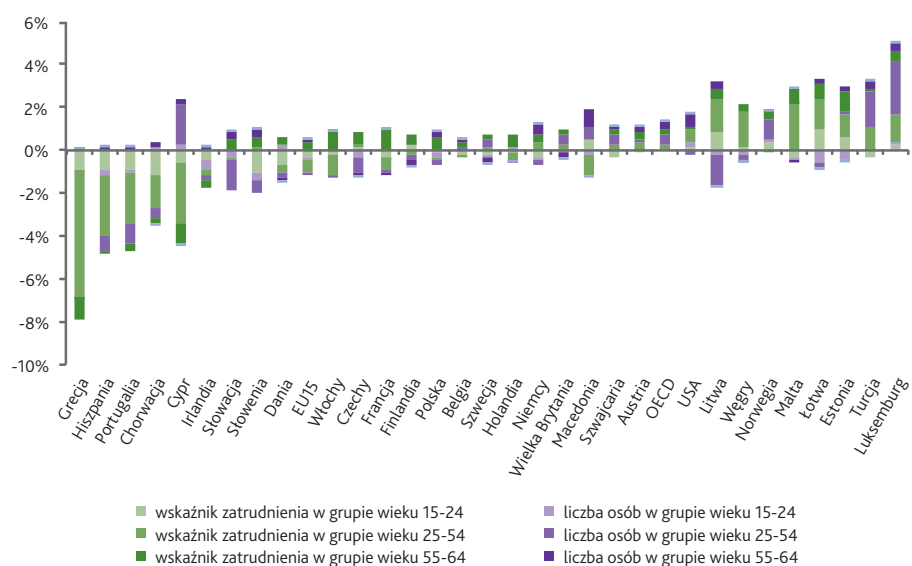
$P_{t_j,i}$ – liczba osób w okresie j w populacji i .

Wykres II.9. Dekompozycja zmian liczby zatrudnionych w latach 2008-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.10. Dekompozycja zmian liczby zatrudnionych w latach 2010-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Źródło: opracowanie własne.

liczby zatrudnionych na składniki wynikające ze zmian liczebności subpopulacji i zmian wskaźnika zatrudnienia (dokładny opis dekompozycji znajduje się w ramce II.2. Potwierdza ona, że w większości krajów spadek zatrudnienia w pierwszej fazie kryzysu nastąpił ze względu na spadek wskaźnika zatrudnienia wśród osób w grupie *prime-age*, a w drugiej kolejności wśród młodych. Wśród osób starszych ogólna tendencja do przedłużania aktywności zawodowej przeważała, generując wzrost zatrudnienia (por. wykres II.9). Zmiany liczebności populacji w wyróżnionych grupach wieku miały mniejsze znaczenie dla zmian liczby zatrudnionych niż zmiany wskaźnika zatrudnienia w tych grupach, za wyjątkiem Polski, Niemiec, Luksemburgu i Szwajcarii. W Polsce i Niemczech malejąca liczba osób młodych i w wieku *prime-age* istotnie przyczyniała się do łącznego spadku zatrudnienia.

W drugiej fazie kryzysu w dalszym ciągu aktywność starszych oddziaływała pozytywnie na zatrudnienie, a nawet wzmocnieniu uległo znaczenie tej grupy (wykres II.10). Poprawa sytuacji osób w *prime-age* w głównej mierze odpowiada za przejście ze spadków do wzrostów zatrudnienia pomiędzy falami kryzysu. Niemniej zatrudnienie wśród młodych nadal malało i tym samym negatywnie wpływało na zatrudnienie ogółem.

W Polsce w obu analizowanych okresach rynek pracy przed znacznym spadkiem zatrudnienia ochroniły osoby w wieku 55-64. Zarówno zmiany demograficzne, jak i rosnąca aktywność

osób starszych działały pozytywnie na łączny poziom zatrudnienia. Podobna sytuacja miała miejsce na Słowacji, Węgrzech, w Chorwacji, Słowenii, a także Francji, Włoszech, Holandii, i Austrii.

1.3 ZRÓŻNICOWANIE SYTUACJI KOBIEI I MĘŻCZYZN

Ostatni kryzys dotknął mężczyzn silniej niż kobiety. Stopa bezrobocia mężczyzn wzrosła bardziej niż kobiet w pierwszej fazie kryzysu w Polsce, UE15 i OECD (por. wykres II.10). W drugiej fazie kryzysu zmiany dla kobiet i mężczyzn były zbliżone – we wszystkich krajach oprócz Polski (por. wykres II.11, wykres II.12), gdzie różnice te pozostały większe. W efekcie znacząco zmniejszyła się luka w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn z 17,1 p.p. w 2000 do 11,6 w 2011 w krajach UE27 (Lewandowski, i inni 2013).

Wśród krajów europejskich wyróżniają się Niemcy, w których w okresie 2008-2010 rosnącemu bezrobociu mężczyzn towarzyszył spadek bezrobocia kobiet (por. wykres II.13). Warto także zwrócić uwagę na kraje bałtyckie, w których w drugiej fazie kryzysu sytuacja na rynku pracy znacząco poprawiła się w przypadku obu płci, choć we wcześniejszym okresie zanotowały one jedno z najwyższych wzrostów bezrobocia, zarówno wśród mężczyzn jak i kobiet (por. wykres II.14). Wyróżniająca się sytuacja krajów bałtyckich podczas drugiej fali Wielkiej Recesji jest wynikiem utrzymania stabilnego tempa wzrostu gospodarczego.

Ramka II.3

Wpływ Wielkiej Recesji na kobiety i mężczyzn w różnym wieku na tle poprzednich kryzysów

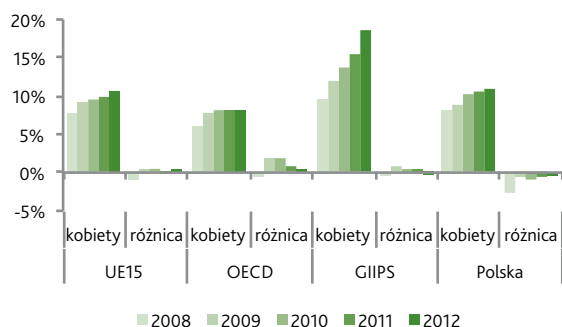
Wielka Recesja miała mniej negatywny wpływ na rynek pracy w Polsce niż wcześniejsze kryzysy. W okresie kryzysu rosyjskiego stopy bezrobocia w Polsce były znacznie wyższe niż w czasie Wielkiej Recesji w każdej z grup wieku i płci. Podobnie w Czechach i na Słowacji, w latach 2000-2005 stopy bezrobocia były najwyższe na przestrzeni ostatnich 20 lat. Niemniej, w trakcie ostatniej recesji w Czechach poziom bezrobocia wzrósł, osiągając niewiele mniej niż poprzednie maksimum (różnica wynosi jedynie 1,5 p.p.). Słowacja i Polska nie zbliżyły się do poziomów bezrobocia z czasów poprzedniego spowolnienia w żadnej grupie wieku. W szczególności w przypadku osób młodych w Polsce stopa bezrobocia w 2002 roku wynosiła aż 44%, podczas, gdy w czasie ostatniego kryzysu tylko 26% (2011 rok). W Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii stopy bezrobocia po raz ostatni były na podobnym do obecnego poziomie w latach 1992-1994, czyli po kryzysie bankowym w Szwecji i Finlandii. W Niemczech w ostatnich dwóch dekadach najwyższą stopę bezrobocia notowano w roku 2005 – 11%, czyli wyższą od obecnej o 4 p.p.

W Hiszpanii kobiety w wieku *prime-age* doświadczyły większego bezrobocia w 1994 roku – 29% i różnica w stosunku do sytuacji z ostatnich lat wynosi 9 p.p. W Wielkiej Brytanii ostatni kryzys uderzył szczególnie w młodych, natomiast w pozostałych grupach najwyższe stopy bezrobocia odnotowano w 1993 roku. W Irlandii natomiast bardziej niż w czasie ostatniego kryzysu doświadczone zostały kobiety w połowie lat 90-tych, zwłaszcza w wieku *prime-age* oraz starsze. W Danii dotyczyło to młodych mężczyzn – w pozostałych grupach największe bezrobocie obserwowano w latach 1992-1993. Natomiast w Czechach były to osoby starsze. Na Węgrzech wyższe niż obecnie bezrobocie dotyczyło starszych kobiet i mężczyzn w *prime-age* w roku 1993 (10% w 1993 i 12% w 2010).

Podsumowując, różnice w najwyższym poziomie stopy bezrobocia w ciągu ostatnich 20 lat w porównaniu z poziomem z czasów obecnego kryzysu nie przekraczają w analizowanych grupach 5 p.p., za wyjątkiem Polski, gdzie różnica wynosi 11 p.p. W stosunku do skutków kryzysu rosyjskiego i spowolnienia gospodarczego z lat 2001-2002, obecne problemy na rynku pracy w Polsce mają znacznie mniejszą skalę. Tylko z perspektywy Stanów Zjednoczonych, krajów GIIIPS oraz krajów bałtyckich obecny kryzys jest znacznie bardziej dotkliwy niż inne spowolnienia od początku lat 90tych.

Źródło: opracowanie własne.

Wykres II.11. Stopa bezrobocia w czasie Wielkiej Recesji według płci

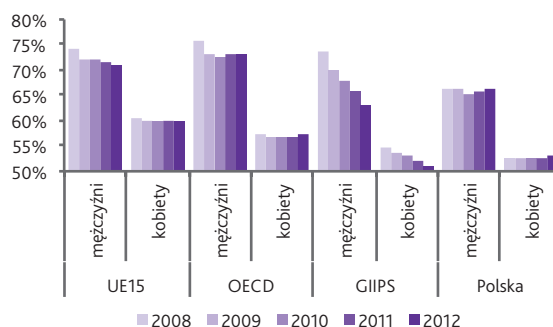


Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Zestawienie wpływu kryzysu na sytuację kobiet i mężczyzn w różnym wieku także pokazuje duże zróżnicowanie pomiędzy krajami. Początkowo wzrost bezrobocia wśród kobiet młodych był większy niż wśród kobiet starszych we wszystkich krajach UE poza bałtyckimi, w kolejnych latach zmiany te były znacznie bardziej zróżnicowane. W Polsce, w przeciwieństwie do większości krajów UE, w pierwszej fazie kryzysu wzrost bezrobocia w większym stopniu dotyczył kobiet starszych niż młodszych. Natomiast w fazie drugiej dalszy wzrost bezrobocia miał miejsce jedynie wśród młodszych kobiet (por. wykres II.15, wykres II.16).

Młodzi mężczyźni silniej odczuli skutki kryzysu niż ci w wieku *prime-age* (Komisja Europejska 2010). Bezrobocie wśród mężczyzn młodych i starszych zmieniało się podobnie

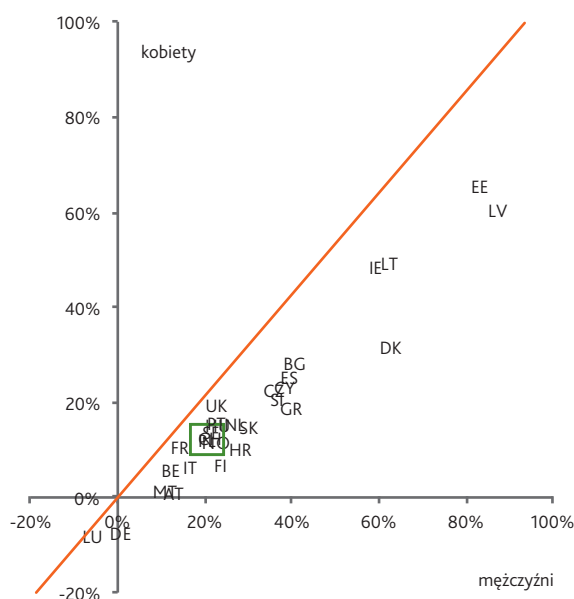
Wykres II.12. Wskaźnik zatrudnienia w czasie Wielkiej Recesji według płci



(por. wykres II.17). Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2008-2010 wśród mężczyzn młodych i starszych w wybranych krajach europejskich). Największy wzrost bezrobocia wśród mężczyzn zarówno starszych jak i młodszych w latach 2008-2010 miał miejsce na Łotwie, w Estonii, Irlandii, Danii, Litwie, Hiszpanii i Grecji. W drugiej fazie kryzysu bezrobocie wzrosło najbardziej wśród młodych mężczyzn w Grecji i na Cyprze oraz wśród starszych Portugalczków. W Polsce w obu fazach kryzysu bezrobocie wśród młodszych mężczyzn rosło bardziej niż wśród starszych, co, podobnie jak w Hiszpanii, wynikało przede wszystkim z ich bardziej intensywnych napływów do bezrobocia (Baranowska-Rataj i Magda 2013).

Rola napływów i odpływów z bezrobocia dla łącznych zmian jego poziomu różniła się znacząco między osobami

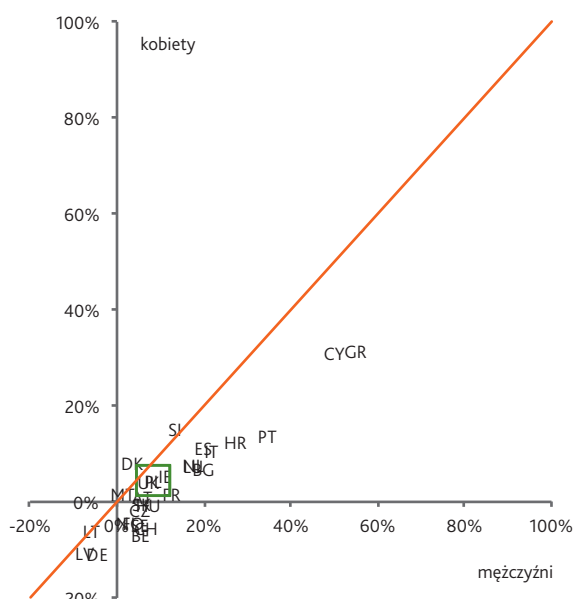
Wykres II.13. Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2008-2010 wśród kobiet i mężczyzn w wybranych krajach europejskich



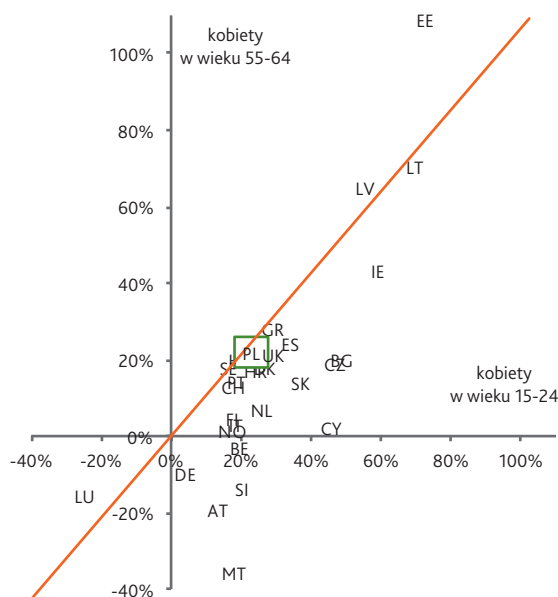
Uwaga: ramką zaznaczono Polskę. Linie poprowadzono pod kątem 45 stopni do osi poziomej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

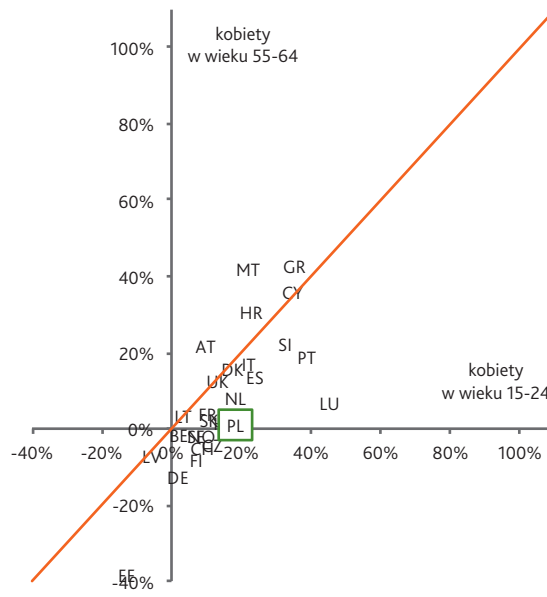
Wykres II.14. Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2010-2012 wśród kobiet i mężczyzn w wybranych krajach europejskich



Wykres II.15. Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2008-2010 wśród kobiet młodych i starszych w wybranych krajach europejskich



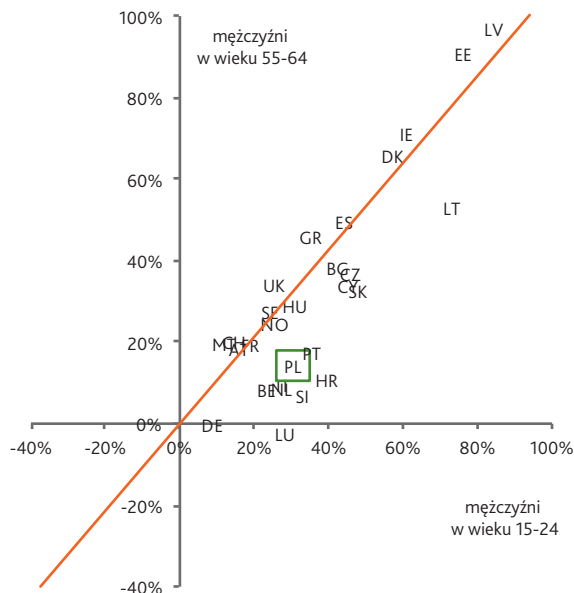
Wykres II.16. Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2010-2012 wśród kobiet młodych i starszych w wybranych krajach europejskich



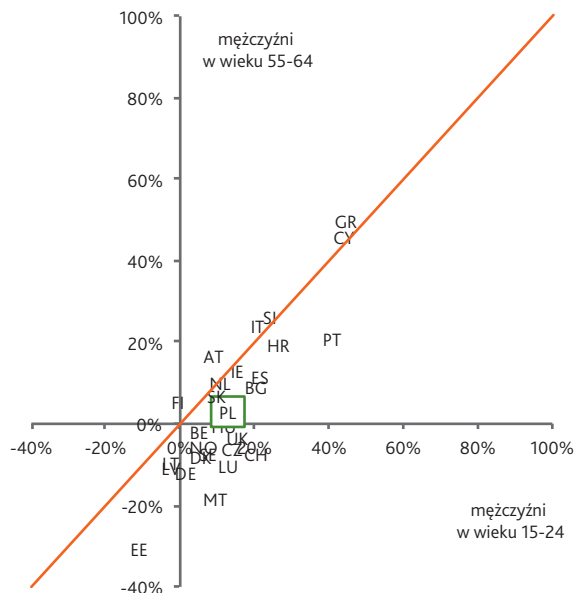
Uwaga: ramką zaznaczono Polskę. Linie poprowadzono pod kątem 45 stopni do osi poziomej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.17. Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2008-2010 wśród mężczyzn młodych i starszych w wybranych krajach europejskich



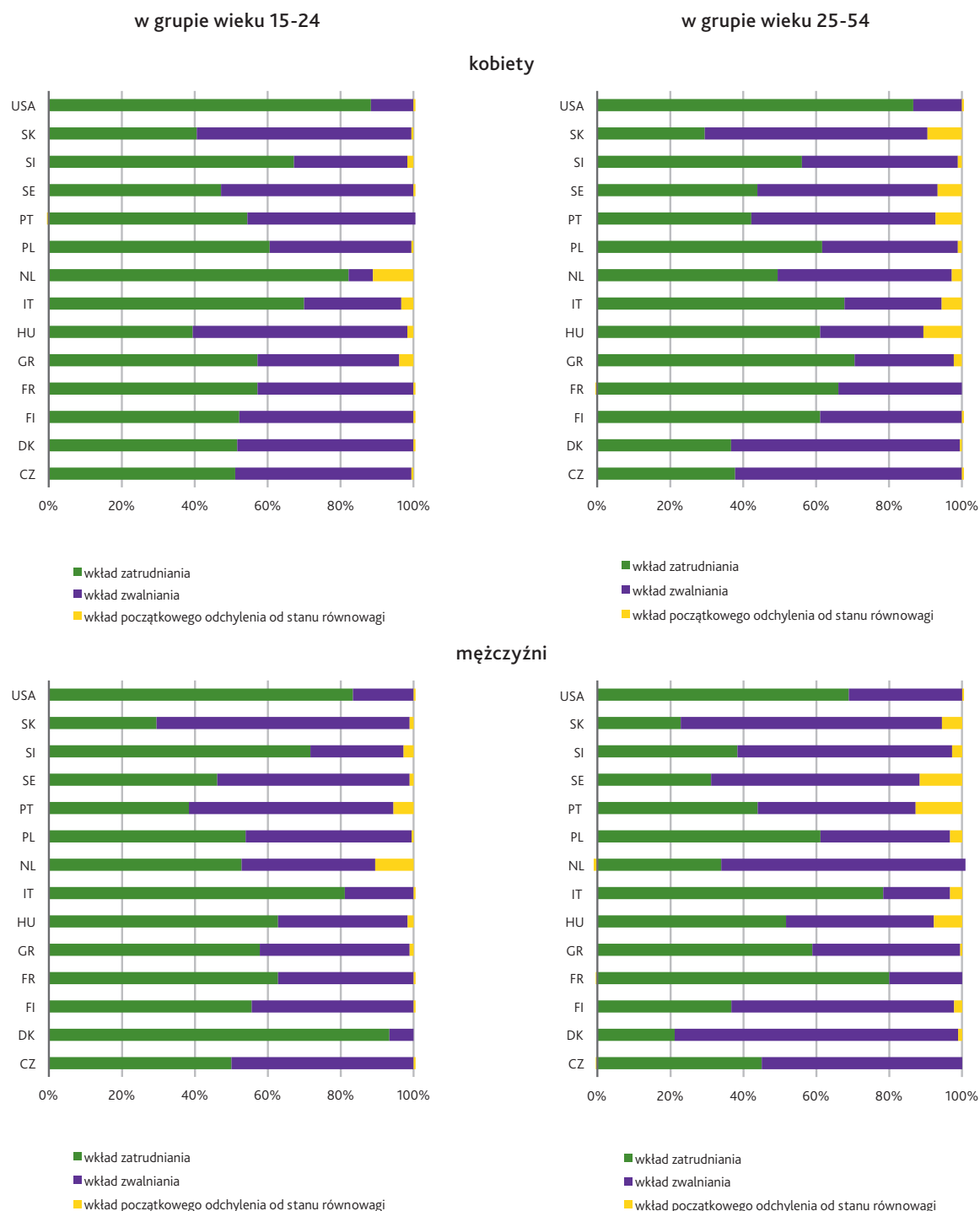
Wykres II.18. Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2010-2012 wśród mężczyzn młodych i starszych w wybranych krajach europejskich



Uwagi: ramką zaznaczono Polskę. Linie poprowadzono pod kątem 45 stopni do osi poziomej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.19. Dekompozycja zmian stóp bezrobocia kobiet i mężczyzn w wybranych krajach:



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD. Analiza obejmuje okresy USA: 1980-2012; CZ, FI, GR, IT, PT, SK: 1998-2012; DK, HU: 1999-2012; PL: 2000-2012; NL, SI: 2002-2012; SE: 2007.

młodymi i tymi w *prime-age*, a skalę tego zróżnicowania prezentuje wykres II.19. Obrazuje on wyniki dekompozycji zmian w stopie bezrobocia dla osób w wieku 15-24 i 25-54 w wybranych krajach OECD (szczegóły metodologiczne omówione są w Ramce II.4.). Zagadnienie roli kreacji i destrukcji miejsc pracy dla zmian bezrobocia było przedmiotem szeregu analiz (m.in. Zatrudnienie w Polsce 2010 (IBS/CRZL 2011)), i z tego względu nie poświęcono

mu tutaj uwagi. Interesujące są jednak różnice w udziale wkładów zatrudniania i zwalniania między kobietami i mężczyznami w różnym wieku. W większości krajów młode kobiety charakteryzuje wyższa stopa bezrobocia wynikająca z ich niższego – w stosunku do osób w wieku *prime-age* – prawdopodobieństwa podjęcia pracy. Jednocześnie jednak na Węgrzech, w Grecji, Francji i Finlandii zmiany bezrobocia kobiet w wieku 15-24 znacznie częściej

Ramka II.4. Zmiany bezrobocia a rola zatrudniania i zwalniania

Badanie przepływów na rynku pracy i ich roli dla zmian stóp bezrobocia na podstawie danych makroekonomicznych zostało zapoczątkowane w artykule Shimera (2007). Zaproponowana przez niego metodologia dekompozycji zmian stóp bezrobocia ma na celu określenie relatywnej roli napływów do bezrobocia (przybliżenia zwolnień) i odpływów z bezrobocia (przybliżenia zatrudnień) dla kształtowania się łącznego poziomu bezrobocia. Metoda ta opiera się na powszechnie dostępnych danych o zagregowanym zatrudnieniu, bezrobociu i liczbie osób bezrobotnych, które pozostają bez pracy przez okres krótszy niż 1 miesiąc. Metodologia ta została rozwinięta przez Elsby'ego i in. (2008) i dostosowana do realiów krajów europejskich, w których średni czas pozostawania bez pracy jest znacznie dłuższy niż w Stanach Zjednoczonych i stosunkowo niewielki jest odsetek osób bezrobotnych krócej niż miesiąc, przez co standardowa metoda generuje zaburzone oszacowania. Metodologia dekompozycji przedstawionych w niniejszym rozdziale pochodzi z artykułu Elsby'ego i in. (2008). Do oszacowania wielkości napływów i odpływów z bezrobocia wykorzystano dane dotyczące liczby bezrobotnych według czasu trwania bezrobocia (poniżej 1 mies., 1-3 mies., 3-6 mies., 6-12 mies., powyżej 12 mies.) w podziale na wiek i płeć, publikowane przez OECD, oraz podstawowe dane dotyczące zasobów rynku pracy (aktywni zawodowo, bezrobotni, kwartalna stopa bezrobocia). Prezentowany „wkład zatrudniania” oznacza część zmian stopy bezrobocia wynikającą ze zmieniającej się stopy odpływów z bezrobocia (stopy kreacji nowych miejsc pracy), a „wkład zwalniania” wynika z rosnącej lub malejącej stopy napływów do bezrobocia (destrukcji miejsc pracy).

Źródło: opracowanie własne.

– w stosunku do kobiet w wieku 25-54 - generowane były przez zmieniające się ryzyko utraty przez nie pracy. W Polsce rola stopy zatrudniania i zwalniania dla łącznych zmian bezrobocia nie różnicowała znacząco kobiet młodych i starszych.

Także w przypadku mężczyzn występują istotne różnice z perspektywy czynników determinujących zmiany bezrobocia. Ponownie, w zdecydowanej większości krajów bezrobocie młodych mężczyzn w większym stopniu generowane jest przez niższe szanse na podjęcie pracy. Niemniej, w Portugalii, Polsce, Holandii i Francji to mężczyźni w wieku 25-54 mają większy wkład zmian w stopie zatrudniania do zmian w poziomie bezrobocia, a u młodszych grup to ryzyko utraty pracy ma relatywnie większe znaczenie.

1.4 WRAŻLIWOŚĆ ZATRUDNIENIA I BEZROBOCIA OSÓB MŁODYCH I STARSZYCH NA ZMIANY W CYKLU KONIUNKTURALNYM

Omówione powyżej względnie niższe lub porównywalne wzrosty stóp bezrobocia wśród osób młodych (w stosunku do osób w wieku *prime-age*) w latach 2008 - 2012 przeczą tradycyjnemu postrzeganiu sytuacji tej grupy na rynku pracy jako szczególnie narażonej na zmiany w gospodarce. Przeprowadzona w tej części analiza elastyczności stopy bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia w młodszej i starszej grupie wieku w stosunku do zmian w grupie *prime-age* pozwala odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu reakcja zatrudnienia i bezrobocia osób w różnym wieku odbiegała w trakcie Wielkiej Recesji od trendów w dłuższym okresie.

Stopa bezrobocia wśród młodych silniej reaguje na zmiany koniunktury niż w grupie *prime-age* (wykres II.20). Polska, wraz

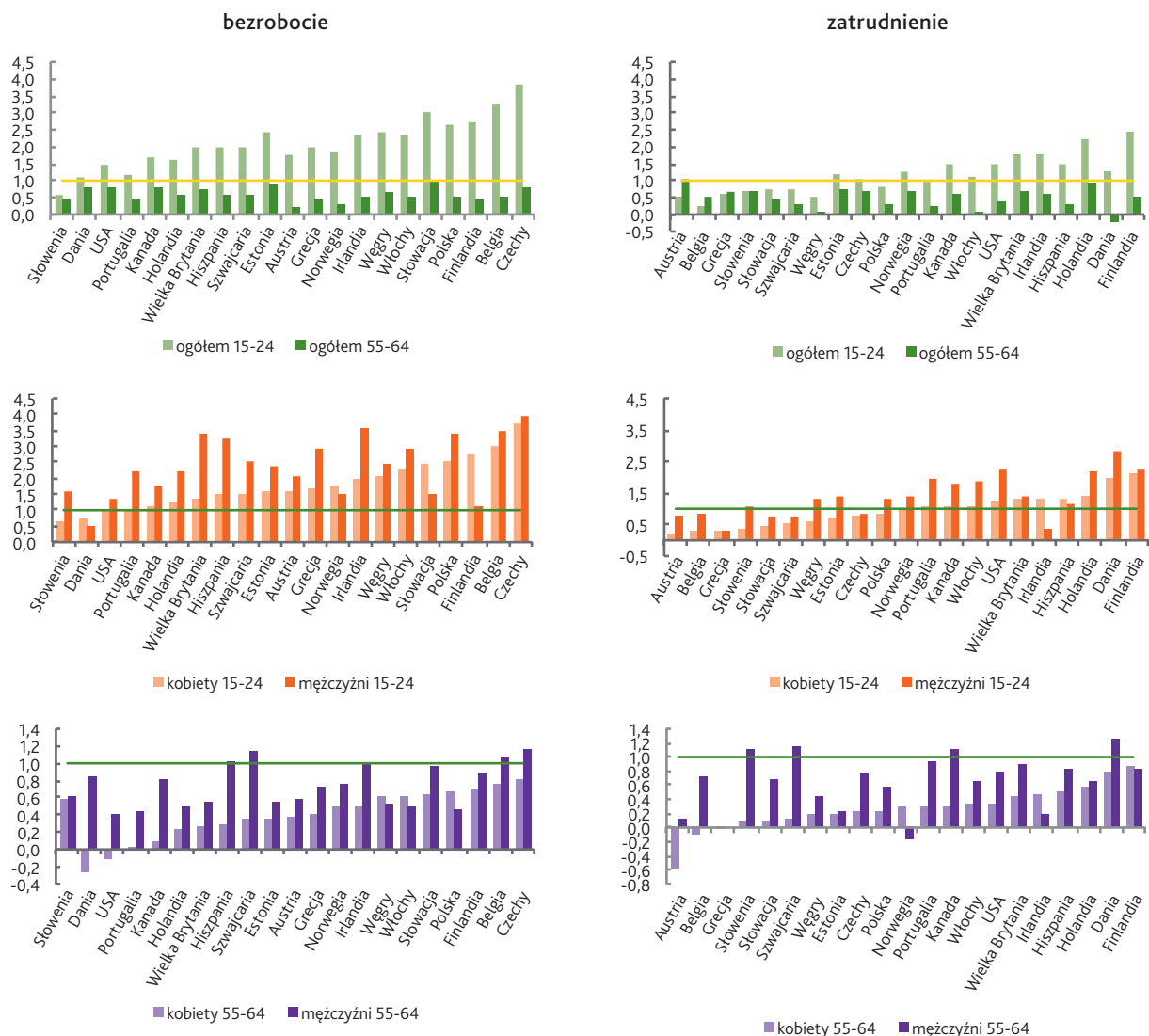
z Czechami, Słowacją i Węgrami ma jedno z najwyższych elastyczności zmian bezrobocia w tej grupie w stosunku do grupy 25-54. Zmianie stopy bezrobocia o 1% wśród osób w wieku *prime-age* towarzyszy ponad 2% zmiana bezrobocia wśród osób młodych. Wysokie elastyczności obserwujemy też w krajach nordyckich i południowych. Stopa bezrobocia wśród osób starszych we wszystkich krajach reaguje słabiej niż w grupie 25-54.

W przypadku zatrudnienia również bardziej wrażliwa na zmiany cykliczne jest najmłodsza grupa pracowników, choć różnica między grupami wieku jest znacząco mniejsza niż przypadku bezrobocia. W części krajów zmiany zatrudnienia osób młodych są mniej wrażliwe na zmiany cykliczne niż w przypadku osób w wieku 25-54 lata (Grecja, Belgia, Austria, Słowenia). W krajach nordyckich z bardziej elastycznym rynkiem pracy zatrudnienie wśród młodych zmienia się bardziej niż w grupie *prime-age*. Podobnie w Hiszpanii, gdzie znaczący odsetek osób młodych pracuje na umowę na czas określony (Baranowska-Rataj i Magda 2013).

W większości krajów młodzi mężczyźni są bardziej podatni na wahania na rynku pracy niż młode kobiety. Jednak w krajach o wysokim stopniu partycypacji kobiet w rynku pracy – Finlandii, Norwegii oraz Danii, obserwujemy większą elastyczność kobiet w reakcji na ogólne zmiany bezrobocia. Także elastyczności zatrudnienia wśród młodych mężczyzn są większe niż wśród młodych kobiet.

Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet w wieku 55-64 zmienia się znacznie mniej niż wśród mężczyzn w prawie wszystkich krajach. Wyjątek stanowią Dania, Estonia, Finlandia i Holandia, gdzie nie ma różnic pomiędzy płciami. Bezrobocie kobiet również reaguje mniej, jednak różnice pomiędzy płciami nie są już tak duże.

Wykres II.20. Elastyczności bezrobocia i zatrudnienia w wybranych podgrupach względem prime-age:



Uwagi: Na osi pionowej oznaczono elastyczności uzyskane z regresji logarytmu stóp bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia osób młodych i starszych względem analogicznych wskaźników dla osób w wieku prime-age; dane kwartalne za okres 2002-2012, po odjęciu trendu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

2 WIELKA RECESJA W UJĘCIU SEKTOROWYM

W części I raportu pokazany został sektorowy wymiar oddziaływania kryzysu gospodarczego, wskazujący na znacznie większy jego wpływ na zatrudnienie w budownictwie czy też sektorze usług nierynkowych. W poniższym rozdziale pokazujemy, w jakim stopniu wpływ zmian w koniunkturze gospodarczej na sytuację na rynku pracy kobiet i mężczyzn w różnym wieku, o różnych kwalifikacjach i zawodach może być wyjaśniony ich odmienną sektorową strukturą zatrudnienia.

2.1 KOBIETY I MĘŻCZYŹNI W RÓŻNYM WIEKU A SEKTOROWY CHARAKTER RECESJI

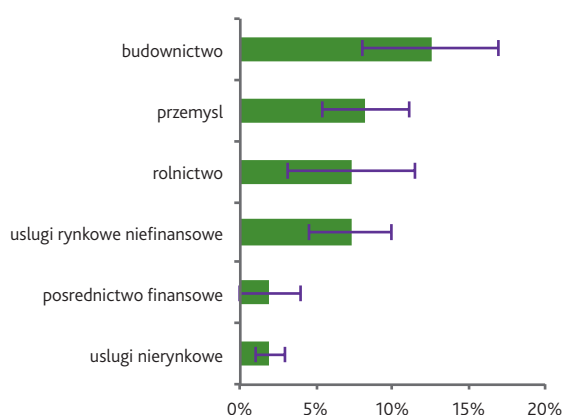
Sektorem, w którym zatrudnienie ucierpiało najbardziej na skutek kryzysu było budownictwo. Zatrudnienie spadło również w przemyśle, jednak trend spadkowy obserwowany był również w latach przed Wielką Recesją. Sektory te są najbardziej zmasakulizowanymi działami gospodarki – w budownictwie we wszystkich analizowanych europejskich krajach udział mężczyzn przekracza 90%, a w przemyśle – 60%. Ponadto w budownictwie udział mężczyzn w wieku 15-24 jest zdecydowanie wyższy niż w pozostałych sektorach. W krajach europejskich średnio 12% zatrudnionych w budownictwie to młodzi mężczyźni. W przemyśle, rolnictwie i usługach niefinansowych udział

młodych mężczyzn jest niższy i wynosi około 8%. Najmniej młodych mężczyzn jest wśród pracowników usług nierynkowych i w pośrednictwie finansowym – 2% (wykres II.21). W czasie kryzysu udział młodych pracujących w budownictwie spadł w większości krajów (wykres II.22), co przełożyło się na łączne zmiany zatrudnienia i bezrobocia w tej grupie osób.

W czasie kryzysu zatrudnienie zmieniało się relatywnie najmniej w usługach, a struktura zatrudnienia w tym sektorze zdominowana jest przez kobiety, co jest kolejnym czynnikiem tłumaczącym znacznie mniejsze pogorszenie ich sytuacji na rynku pracy. We wszystkich krajach europejskich w usługach rynkowych kobiety pracują równie często jak mężczyźni, a w usługach nierynkowych odsetek kobiet jest wyższy niż mężczyzn. Średni udział kobiet w sektorze usług rynkowych niefinansowych w 29 krajach europejskich w 2000 roku wynosił 43%, w pośrednictwie finansowym – 54% oraz 63% w usługach nierynkowych.⁴

Różnice w sektorowej strukturze zatrudnienia tłumaczą w dużej mierze obserwowany odmienny wpływ kryzysu na osoby w różnym wieku, w szczególności rosnące zatrudnienie starszych pracowników. Starsi mężczyźni w UE15 pracują przede wszystkim w przemyśle i usługach, natomiast kobiety w usługach nierynkowych i usługach rynkowych niefinansowych.

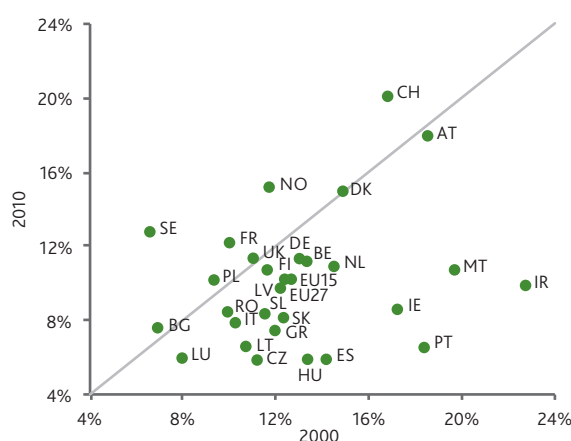
Wykres II.21. Średni udział mężczyzn w wieku 15-24 w zatrudnieniu według sektorów w krajach europejskich w roku 2000



Uwagi: średnia obliczona dla 29 krajów europejskich. Słupkami błędów oznaczono odchylenia standardowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.22. Procent młodych mężczyzn wśród zatrudnionych w budownictwie w 2000 i 2010 roku w krajach europejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

⁴ Co ciekawe, pomimo faktu, że źródłem Wielkiej Recesji były w dużej mierze rynki finansowe, topniejące depozyty oraz kapitał inwestycyjny klientów, awersja do podejmowania ryzyka przez przedsiębiorców a także spadek zaufania na rynku Interbank ograniczający akcję kredytową nie zmieniły znacząco poziomu zatrudnienia w sektorze usług finansowych, poza wybranymi krajami (jak w szczególności kraje bałtyckie).

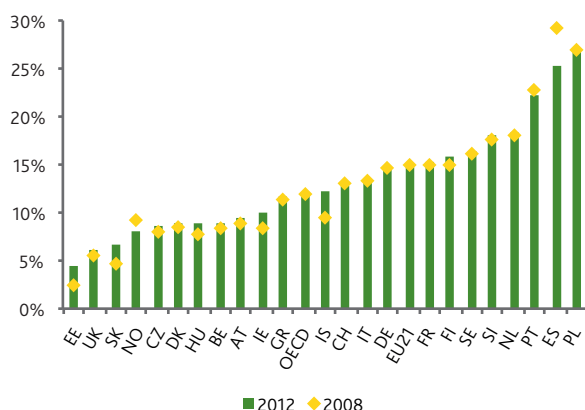
Ramka II.5. Elastyczne formy zatrudnienia w czasie Wielkiej Recesji

Umowy na czas określony

Kraje europejskie są silnie zróżnicowane pod względem udziału osób świadczących pracę w oparciu o umowy na czas określony, jednak Wielka Recesja przyniosła pod tym względem stosunkowo niewielkie zmiany. W 2012 roku najniższy odsetek tego typu umów miał miejsce w Estonii – poniżej 5%, a najwyższy w Polsce – 27%. Prawie tak często jak w Polsce tego typu umowy występują w Hiszpanii i Portugalii – odpowiednio 25% i 22%. Porównując sytuację pomiędzy 2008 i 2012 rokiem największe absolutne wzrosty odsetka zatrudnionych czas określony miały miejsce w krajach, w których kryzys mocno dotknął rynek pracy a jednocześnie wyjściowy poziom wykorzystania tych umów nie był wysoki – Estonia, Islandia, Irlandia. W Hiszpanii, charakteryzującej dużymi różnicami w poziomie ochrony pracowniczej między typami umów, zwolnienia silniej dotknęły osoby zatrudnione na czas określony, tym samym zmniejszając ich udział w łącznym zatrudnieniu (wykres II.23).

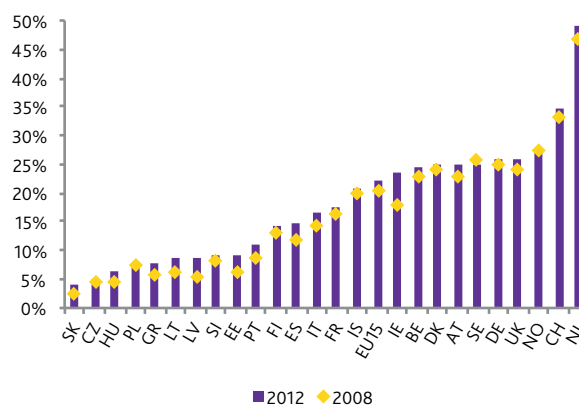
Umowy na czas określony są znacznie częstsze wśród młodych niż wśród osób w wieku prime-age i osób starszych. W 2011 roku w UE21⁴ odsetek osób w wieku 15-24 pracujących na czas określony wynosił 44%, wśród osób w wieku 25-54 – 12%, a 55-64 – 7%. Wśród osób młodych udział umów czasowych wzrósł pomiędzy 2008 i 2012 w UE21 z 42% do 44%. Największa względna zmiana nastąpiła w Estonii, gdzie udział pracujących na czas określony wzrósł wśród młodych kobiet z 4 do 13%, a wśród młodych mężczyzn – z 7% do 14%. Polska wyróżnia się zdecydowanie na tle innych krajów odsetkiem tego typu umów wśród osób w wieku 55-64 – w 2011 roku wynosił on 19%, czyli ponad dwa razy więcej niż średnia dla UE21 (7%).

Wykres II.23. Udział osób zatrudnionych na umowę czasową wśród pracowników najemnych w wybranych krajach w 2008 i 2011 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.24. Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród pracowników w wieku produkcyjnym w 2008 i 2012 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Z perspektywy polskiej warto spojrzeć także na zmiany liczby osób pracujących poza kodeksowymi umowami o pracę. Od 2008 roku zaczęła szybko rosnąć liczba osób osiągających dochody z działalności gospodarczej, a od 2009 roku deklarujących tylko dochody z umów cywilno-prawnych. Stoi to w wyraźnej opozycji do okresu ożywienia 2005-2008, kiedy rosło głównie zatrudnienie na podstawie umów o pracę, a popularność elastycznych form zatrudnienia utrzymywała się na stabilnym poziomie (wykres II.25, wykres II.26).

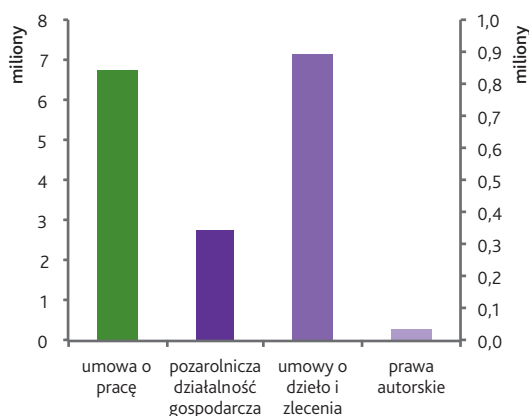
Odsetek starszych mężczyzn zatrudnionych w przemyśle w krajach UE15 rośnie systematycznie przez ostatnie 15 lat, przy jedynie nieznacznych zmianach w udziale kobiet starszych (wykres II.29.). W czasie Wielkiej Recesji obserwowano przyspieszenie tego procesu. Wynika ono ze spadku liczby

zatrudnionych mężczyzn w wieku 15-24 i 25-49 i jednocześnie wzrostu liczby zatrudnionych starszych mężczyzn. W Polsce również wzrósł odsetek starszych mężczyzn w przemyśle (wykres II.30.), niemniej nie był on potęgowany spadkiem liczby zatrudnionych z pozostałych grup wieku.

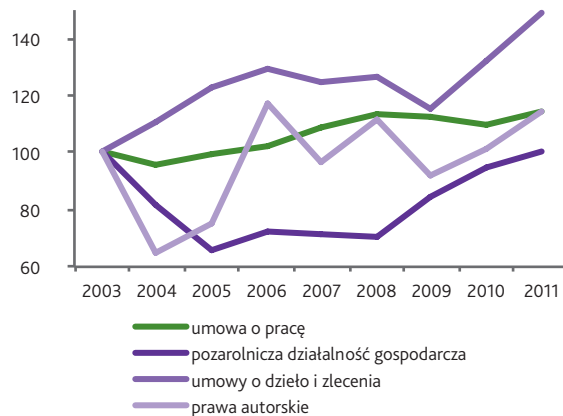
5 Do krajów UE21 zaliczamy kraje, które zostały członkami Unii Europejskiej przed 2004 rokiem oraz Czechy, Polskę, Słowację i Węgry.

Ramka II.5. Elastyczne formy zatrudnienia w czasie Wielkiej Recesji

Wykres II.25. Liczba osób uzyskujących dochody tylko z jednego źródła: umowy o pracę (lewa oś) oraz z pozostałych źródeł (prawa oś) w Polsce w 2011 roku



Wykres II.26. Dynamika liczby osób uzyskujących dochody tylko z jednego źródła w Polsce (2003=100)



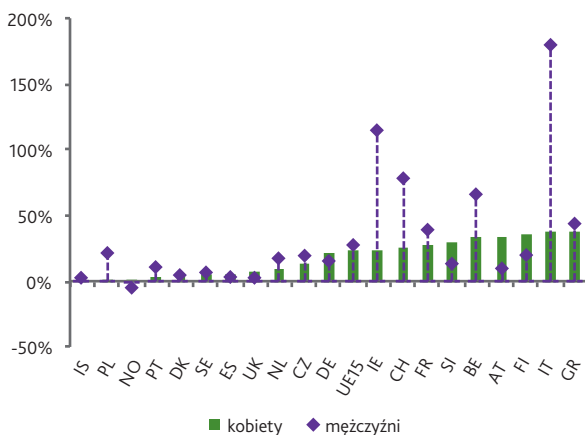
Źródło: obliczenia własne na podst. informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2003-2011, Ministerstwo Finansów.

Zatrudnienie na część etatu

W UE15 w 2012 roku w niepełnym wymiarze czasu pracy pracowała jedna piąta wszystkich pracowników w wieku produkcyjnym. Różnicowanie jest jednak duże – najniższe odsetki obserwujemy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – poniżej 10% na Słowacji, w Czechach, na Węgrzech i w Polsce, a najwyższe w krajach nordyckich i kontynentalnych – w Holandii (około 50%), Szwajcarii, Norwegii, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Austrii, Danii (około 25-30%). W analizowanych krajach w latach 2008-2012 znaczenie pracy na część etatu wzrosło (niewielki spadek odnotowano jedynie w Polsce i Szwecji). Największy absolutny spadek liczby przepracowanych godzin (tym samym wzrost umów w niepełnym wymiarze czasu pracy) miał miejsce w krajach, w których rynek pracy został najbardziej dotknięty w czasie kryzysu – Irlandii, Litwie, Łotwie, Estonii, Hiszpanii, Grecji (wykres II.24), co pozwoliło ograniczyć spadki zatrudnienia i wzrost bezrobocia.

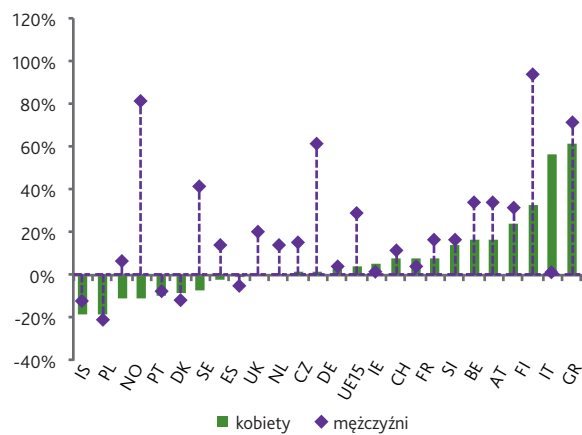
Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy jest znacznie częstsza wśród kobiet niż mężczyzn. Dysproporcja ta dotyczy zarówno kobiet starszych jak i młodszych, choć skala jest mniejsza wśród osób w wieku 15-24 lata. Wśród nich, zarówno kobiet jak i mężczyzn, w okresie pomiędzy 2008 i 2012 rokiem nastąpił wzrost udziału pracy na część etatu (wykres II.27). Natomiast w przypadku osób starszych brak jest jednolitego wzorca zarówno pomiędzy krajami, jak i pomiędzy płciami (wykres II.28). Ciekawy jest przypadek Irlandii, w której wyraźnie wzrósł udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy mężczyzn, zarówno wśród młodych jak i starszych, przy jednocześnie niewielkich zmianach wśród kobiet.

Wykres II.27. Względna zmiana udziału osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród pracowników w wieku 15-24 według płci



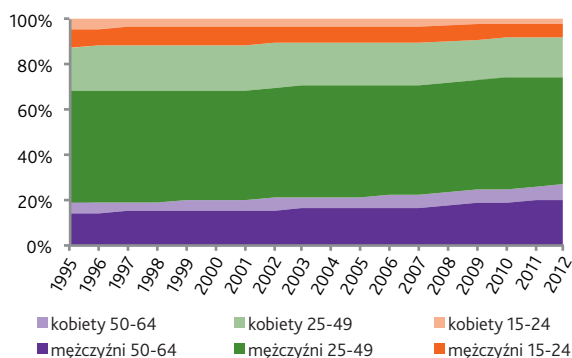
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.28. Względna zmiana udziału osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród pracowników w wieku 50-64 według płci



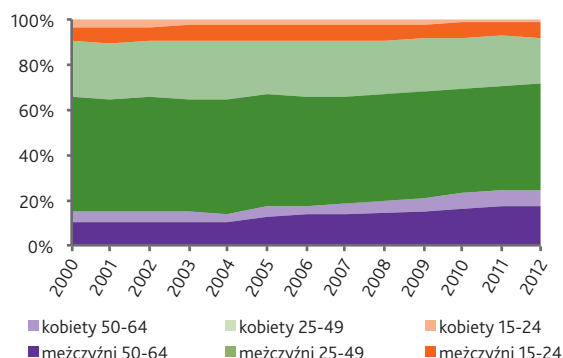
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.29. Struktura zatrudnionych w przemyśle w UE15 w latach 1995-2012 według płci i wieku



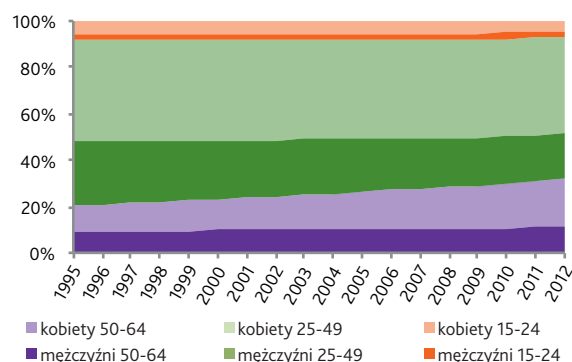
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.30. Struktura zatrudnionych w przemyśle w Polsce w latach 2000-2012 według płci i wieku



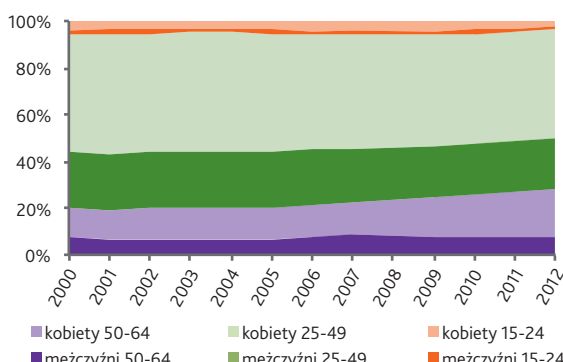
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.31. Struktura zatrudnionych w usługach nierynkowych w UE15 w latach 1995-2012 według płci i wieku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.32. Struktura zatrudnionych w usługach nierynkowych w Polsce w latach 2000-2012 według płci i wieku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Odsetek kobiet w wieku 50-64 rośnie natomiast sukcesywnie w sektorze usług, zwłaszcza nierynkowych. W przypadku krajów UE15 na przestrzeni lat 1995-2011 wzrósł on prawie dwukrotnie – z ok. 10% do ok. 20% (wykres II.31), przy niezmiennym udziale starszych mężczyzn. Struktura zatrudnienia w sektorze usług nierynkowych zmienia się w Polsce podobnie jak w UE15 (wykres II.32).

2.2 SEKTOROWY CHARAKTER RECESJI A KWALIFIKACJE I ZAWODY

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w strukturze zatrudnienia według zawodów w krajach europejskich postępuje polaryzacja. Obserwuje się długookresowy trend zmniejszania udziału osób wykonujących prace fizyczne wymagające kwalifikacji i jednocześnie wzrost udziału wysoko wykwalifikowanych pracowników umysłowych (wykres II.34).⁶ Odsetek pracowników fizycznych wykwalifikowanych w 1995 roku w UE15 wynosił około 30%, a w 2012 – 20%, natomiast

udział osób wysoko wykwalifikowanych wzrósł z 35% do 42%. Udział osób z pozostałych grup zawodowych nie zmienił się znacząco w analizowanym okresie. Co ciekawe, proces ten ma podobny charakter w Polsce tylko, jeśli do wykwalifikowanych pracowników fizycznych zaliczymy rolników (zgodnie z przyjętą metodologią). Przypisanie zawodu rolnika do grup „prac prostych” nie zmienia w istotny sposób obrazu sytuacji dla UE, ale znacząco modyfikuje obraz dla Polski (wykres II.35). Faktycznie, udział zatrudnienia kwalifikowanych pracowników fizycznych w Polsce nie zmalał, poza pracującymi w rolnictwie. Co ciekawe, o ile spadku popytu na nich w Polsce nie widać w danych o zatrudnieniu, zmiany te zauważalne są w danych o wolnych miejscach pracy, odzwierciedlających niezrealizowany popyt na kwalifikowanych pracowników fizycznych, który sukcesywnie malał w latach 2007-2012 (wykres II.33).

W czasie ostatniego kryzysu popyt na pracowników umysłowych rozwijał się w takim samym stopniu jak przed Wielką Recesją. Wyjątek stanowią jedynie kraje z grupy GIIPS oraz kraje bałtyckie. W przypadku Litwy, Łotwy, Hiszpanii i Włoch

⁶ Klasyfikacja na podstawie Whelan (2011) zgodnie, z którą wysoko wykwalifikowani pracownicy umysłowi to osoby wykonujące zawody oznaczone w grupach dużych Klasyfikacji Zawodów i Specjalności jako 1, 2 i 3, średnio wykwalifikowani umysłowi: 4 i 5, wykwalifikowani fizyczni: 6, 7 i 8, prace proste: 9.

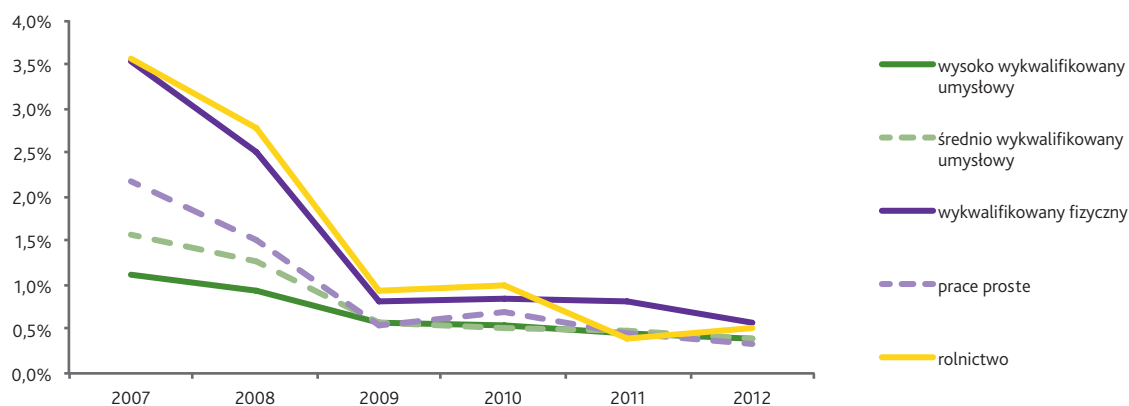
Ramka II.6. Skill mismatch - niedopasowanie umiejętności

Niedopasowanie umiejętności wynika bardziej z niedopasowania popytu i podaży na rynku pracy niż z braku geograficznej mobilności w strefie euro. Niedopasowanie w latach 2008-2010 wzrosło prawie trzykrotnie. Gwałtowny wzrost SMI* obserwowano na rynkach pracy krajów dotkniętych przez boom mieszkaniowy, jak Estonia, Irlandia i Hiszpania. SMI w pozostałych krajach były bardzo zróżnicowane, ale niedopasowanie wzrosło w prawie wszystkich z nich w roku 2009 i 2010. Niemniej, niektóre z krajów, dla których dostępne są dane regionalne, takich jak Belgia, Niemcy i Portugalia, wydają się mieć problem z mobilnością, gdyż ich SMI na podstawie agregacji regionalnych jest znacznie wyższy niż SMI obliczony na podstawie danych na szczeblu krajowym. Szczególnie w przypadku Portugalii, gdzie różnica wzrosła w ciągu ostatnich lat.

* Indeks niedopasowania umiejętności (SMI): zagregowana różnica pomiędzy liczbą osób z danym poziomem kwalifikacji a liczbą zatrudnionych z tymi kwalifikacjami.

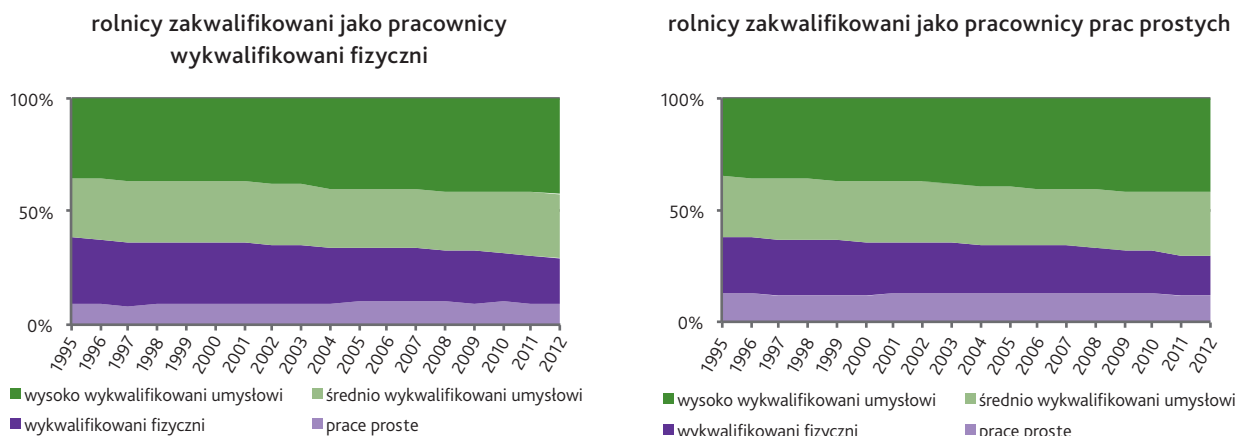
Źródło: Euro area labour markets and the crisis. Economic Review (EBC 2012).

Wykres II.33. Stosunek liczby wolnych miejsc pracy do liczby zatrudnionych wg zawodów w Polsce w latach 2007-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania popytu na pracę, GUS.

Wykres II.34. Struktura zatrudnienia według zawodów w UE15 w latach 2000-2012



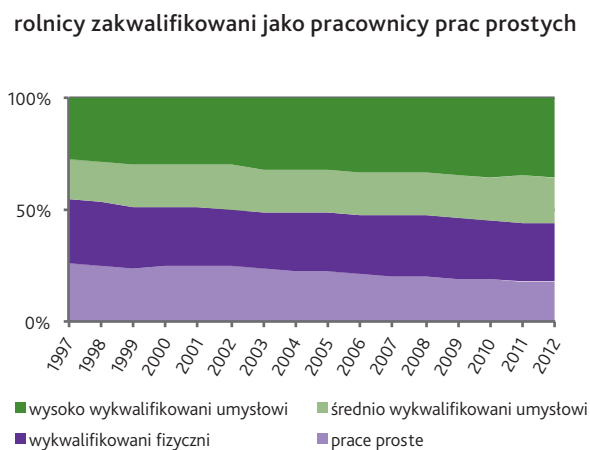
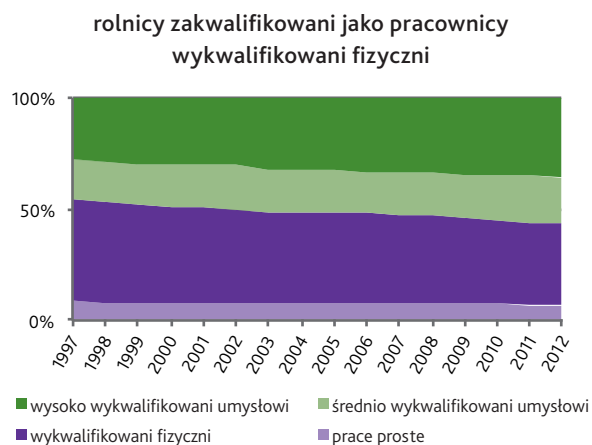
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

trend został przełamany i zatrudnienie wykwalifikowanych pracowników umysłowych zmalało, natomiast w Irlandii, Islandii, Grecji, i Portugalii wzrost ich zatrudnienia znacznie wyhamował. Popyt na osoby wykonujące zawody umysłowe wymagające średnich kwalifikacji rośnie w analizowanych krajach w tempie zbliżonym do popytu na osoby wysoko wykwalifikowane.

Zatrudnienie w tym sektorze ucierpiało jednak na skutek kryzysu w krajach bałtyckich, Irlandii, Islandii i Hiszpanii.⁷

⁷ Szczegółowe zestawienia obrazujące opisywane trendy dostępne są u autorów.

Wykres II.35. Struktura zatrudnienia według zawodów w Polsce w latach 2000-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

3 TRWAŁOŚĆ SKUTKÓW KRYZYSU

Niniejsza część poświęcona jest wybranym grupom społeczno-demograficznym, zidentyfikowanym w poprzednich analizach jako te, które najsilniej dotknięte zostały skutkami kryzysu. W szczególności interesują nas osoby młode, które pozostają poza rynkiem pracy oraz osoby, które mają największe ryzyko trwałego wycofania się, te zniechęcone poszukiwaniami i/lub długotrwale bezrobotne. Patrzymy też na to, jak zmieniły się ryzyka utraty pracy w różnych grupach wieku. Pozostawiamy bez pracy niesie ze sobą stratę dochodu, dlatego rozpoczynamy od spojrzenia na to, jak zmiany koniunkturalne wpłynęły na rozkład dochodów osób pracujących i populacji ogółem.

3.1 KRYZYS A ZRÓŻNICOWANIE DOCHODÓW

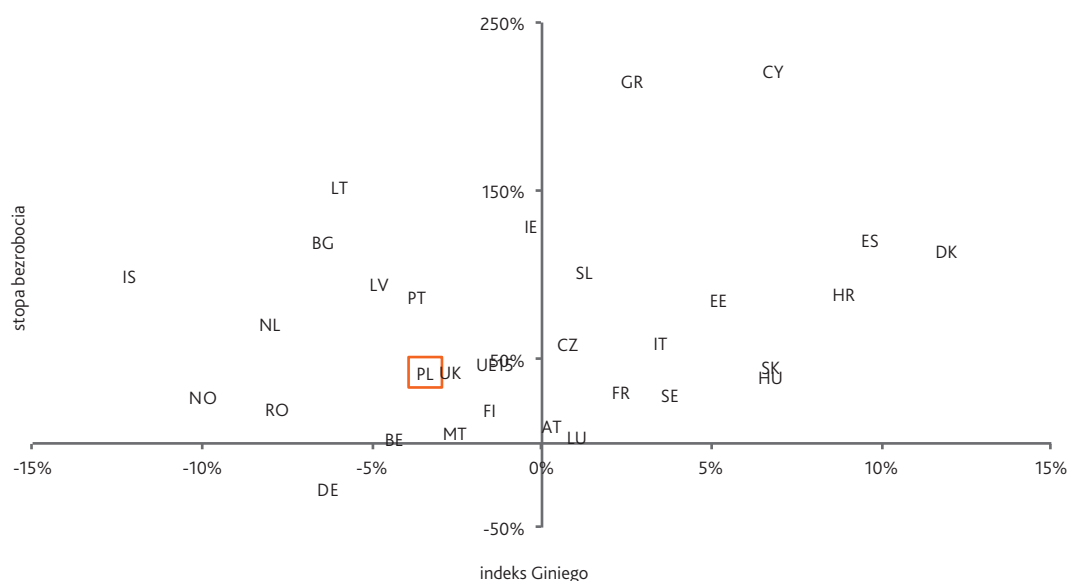
Nierówności dochodowe mierzone za pomocą indeksu Giniego nie zmieniły się znacznie pomiędzy latami 2008 i 2012 w większości analizowanych krajów. Średnio współczynnik Giniego obliczony dla 30 krajów europejskich w 2008 wynosił 0,294, a w 2012 – 0,291. Największe zmiany miały miejsce w Islandii, gdzie indeks ten spadł z 0,27 do 0,24 oraz w Hiszpanii i Danii, gdzie zmianom gospodarczym towarzyszył znaczący wzrost nierówności dochodowych (w Hiszpanii indeks z 0,32 wzrósł do 0,35; w Danii – z 0,25 do 0,28).

Wzrost stopy bezrobocia w czasie recesji niesie ze sobą utratę dochodu z pracy części ludności. Kierunek zmian nierówności w czasie recesji nie jednak jest jasny, sytuacja zależy od tego

kogo dotknął kryzys i w którym miejscu rozkładu dochodów osoba ta znajdowała się przed nim (Jenkins 2011). Zestawiając zmianę stopy bezrobocia i indeksu Giniego w latach 2008-2012 nie można wskazać jednoznacznej zależności pomiędzy zmianą poziomu bezrobocia a zmianą nierówności. W analizowanym okresie stopa bezrobocia we wszystkich krajach objętych analizą wzrosła (wyjątek stanowią jedynie Niemcy), natomiast zmiany indeksu Giniego były mocno zróżnicowane. Co ciekawe zmiany nie mają tego samego kierunku nawet w krajach, w których zatrudnienie najbardziej spadło w takich samych sektorach. Przykładowo w Hiszpanii i Islandii znacznie bardziej niż w innych sektorach spadło zatrudnienie w budownictwie (por. część I raportu) przy jednoczesnym wzroście nierówności w Hiszpanii i ich spadku w Islandii (wykres II.36.).

Spadek nierówności w niektórych krajach wiązał się częściowo ze zmianami, jakie miały miejsce w wynagrodzeniu kapitału w czasie kryzysu. W pierwszej fazie kryzysu spadły dochody kapitałowe, które kumulowane są głównie przez gospodarstwa domowe z górnych decyli (Komisja Europejska 2011). Znaczne spadki w udziale wynagrodzeń kapitału w PKB miały miejsce w latach 2008-2009 w Estonii, na Litwie, w Niemczech i Wielkiej Brytanii (również na Łotwie ale w latach 2006-2008, por. część I wykres I.19) i w krajach tych zanotowano spadek nierówności (wykres II.36.). Spadek nierówności w tych krajach oraz m.in. na Łotwie wiązał się jednocześnie z poprawą relatywnej pozycji dochodowej osób o najniższych dochodach (wykres II.38), co jest częściowo wynikiem prowadzonej w tych krajach polityki fiskalnej (por. część IV raportu).

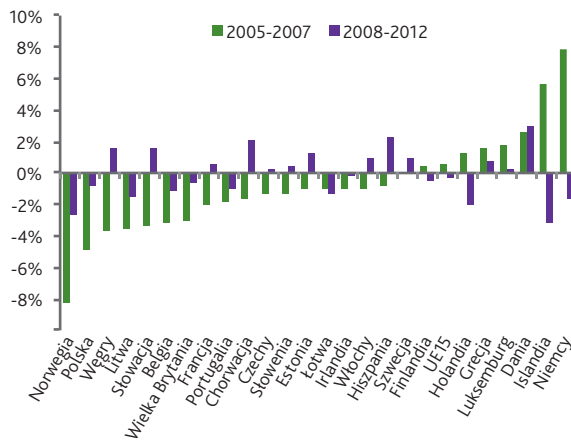
Wykres II.36. Zmiana stopy bezrobocia i nierówności w latach 2008-2012



Uwagi: indeks Giniego obliczony na podstawie ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji. Dla Austrii, Belgii, Irlandii i Wielkiej Brytanii dane pochodzą z 2008 i 2011 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

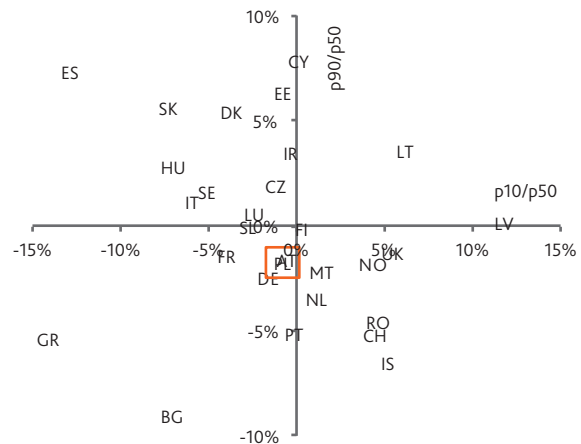
Wykres II.37. Roczne tempo zmian indeksu Giniego przed i w trakcie Wielkiej Recesji



Uwagi: indeks Giniego obliczony na podstawie ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.38. Relatywna zmiana sytuacji osób o niskich i wysokich dochodach w latach 2008-2012 w wybranych krajach Europy



Uwagi: przez p10, p50, p90 oznaczono odpowiednio 10, 50 i 90 percentyl rozkładu dochodu do dyspozycji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

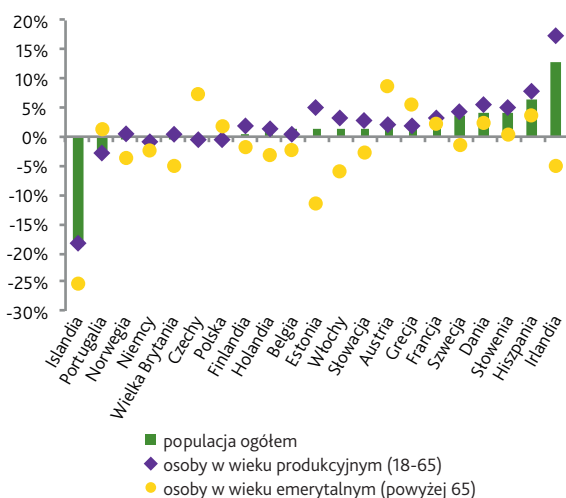
Z drugiej strony w krajach, w których wzrosły nierówności dochodowe częściej miała miejsce relatywna poprawa sytuacji osób o najwyższych dochodach przy jednoczesnym osłabianiu relatywnej pozycji osób o najniższych dochodach. Jedynie w Grecji i Francji wzrost nierówności wiązał się z pogorszeniem sytuacji zarówno osób z dołu jak i z góry rozkładu, przy czym bardziej od mediany dochodów oddaliły się osoby z najniższym dochodem, niż zbliżyły się do niej osoby z wysokim dochodem (wykres II.38).

Niemniej warto podkreślić, że w czasie Wielkiej Recesji tempo zmian nierówności w zależności od kraju było niższe lub

porównywalne do tego z lat wcześniejszych. W latach 2005-2007 w znacznej części krajów europejskich nierówności dochodowe spadały (wykres II.37). W większości krajów względna zmiana indeksu Giniego pomiędzy 2008 i 2012 rokiem dla całej populacji nie przekroczyła 5%, podczas gdy w latach 2005-2007 zmiany były istotnie wyższe.

Warto podkreślić, że wiek głów gospodarstw domowych silnie różnicował obserwowany kierunek zmian w poziomie zróżnicowania dochodów. W czasie Wielkiej Recesji zmiany nierówności dochodowych wśród osób w wieku produkcyjnym

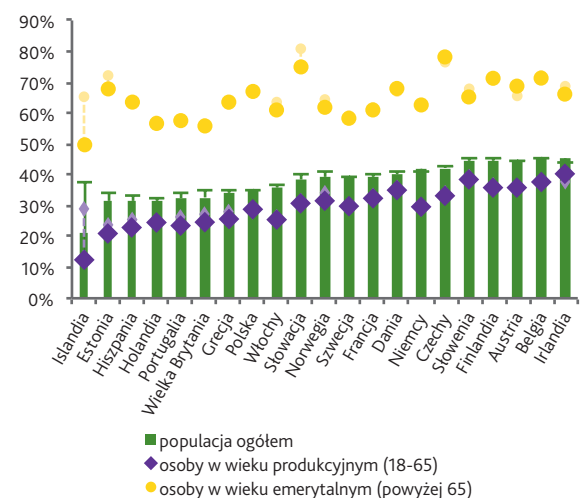
Wykres II.39. Względna zmiana indeksu Giniego pomiędzy 2008 i 2010 rokiem w zależności od wieku



Uwagi: indeks Giniego obliczony na podstawie dochodu do dyspozycji po uwzględnieniu podatków i transferów. Dla Irlandii dane z 2008 i 2009 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.40. Różnica względna pomiędzy indeksem Giniego obliczonym dla dochodów bez uwzględnienia podatków i transferów oraz z ich uwzględnieniem w 2008 i 2010 roku



Uwagi: duże znaczniki określają poziom z 2010 roku, małe z 2008. Dla Irlandii dane pochodzą z 2008 i 2009 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

i emerytalnym w znacznej części krajów miały przeciwny kierunek (wykres II.39). W przypadku Szwecji, Norwegii, Finlandii, Irlandii, Wielkiej Brytanii, Holandii, Belgii, Estonii, Włoch i Słowacji nierówności dochodowe wśród osób starszych spadały, przy jednoczesnym wzroście nierówności wśród osób w wieku produkcyjnym. Natomiast w Grecji, Portugalii, Czechach, Polsce i Austrii wiek nie różnicował kierunku zmian nierówności.

Nie jest zaskakującym, że wśród osób starszych polityka transferowa państwa ma znacznie większe znaczenie dla zmniejszania nierówności niż dla osób wieku produkcyjnym

(wykres II.40). Wśród osób w wieku 65 lat i więcej, podatki i transfery zmniejszają indeks Giniego od około 50% w Islandii do około 80% na Słowacji. Skala oddziaływania państwa na nierówności dochodowe nie zmieniła się znacznie pomiędzy 2008 a 2010 rokiem. Wyjątek stanowi tutaj Islandia, gdzie w 2008 roku system transferowo-podatkowy obniżał indeks Giniego o 40%, podczas gdy w 2010 roku było to już niecałe 20%. Słowacja i Estonia są to kraje, w których wzrosło i tak już relatywnie wysokie oddziaływanie na zmniejszanie nierówności wśród osób w wieku emerytalnym (Słowacja: z 74% do 81%, Estonia: z 68% do 72%).

Ramka II.7.

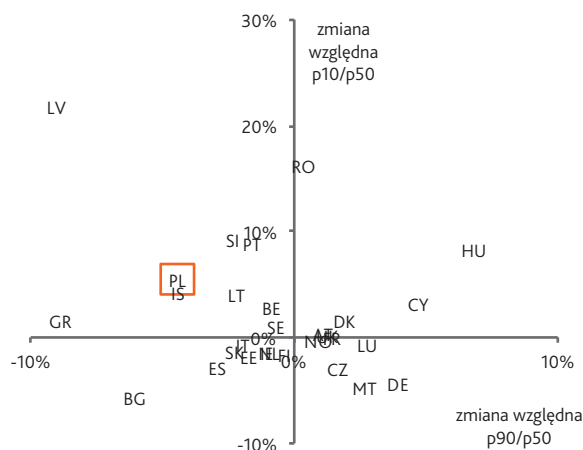
Zmiany nierówności płacowych wśród pracowników pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy

W czasie Wielkiej Recesji miało miejsce upowszechnienie pracy w niepełnym wymiarze etatu, zwłaszcza wśród młodych (por. ramka II.5.). Pytanie jakie stawiamy, to czy zmiana struktury zatrudnienia przełożyła się na zmianę zróżnicowania wynagrodzeń z pracy wśród pracowników pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy.

Wśród pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy nierówności płacowe zmniejszyły się. Przyczyniła się do tego przede wszystkim poprawa relatywnej sytuacji zarabiających z pierwszego decyla rozkładu, przy jednoczesnym pogorszeniu względnej sytuacji najlepiej zarabiających. W 22 na 29 analizowanych krajów wynagrodzenia najlepiej zarabiających pracowników pracujących na część etatu zbliżyły się do wysokości mediany. Największy spadek nierówności, mierzony zmianą relatywnej sytuacji pomiędzy dołem i górą rozkładu wynagrodzeń wśród pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy miał miejsce w krajach skandynawskich (wykres II.42).

W przypadku pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy w ponad połowie spośród analizowanych krajów europejskich poprawiła się względna pozycja 10% najmniej zarabiających. Względna zmiana o więcej niż 10% miała miejsce na Łotwie, w Rumunii, w Słowenii, w Portugalii i na Węgrzech. W większości krajów pogorszyła się natomiast relatywna pozycja najlepiej zarabiających, najbardziej w Grecji, Bułgarii – spadek o więcej niż 5% (wykres II.41). Niemniej zmiany w rozkładzie płac, jakie miały miejsce w tej grupie pracowników miały znacznie mniejszą skalę niż w grupie pracujących na część etatu.

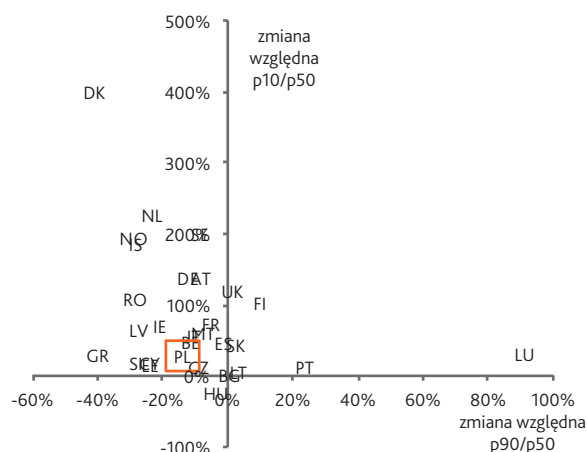
Wykres II.41. Zmiana nierówności płacowych pomiędzy 2006 i 2010 wśród pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy



Uwagi: przez p10, p50, p90 oznaczono odpowiednio 10, 50 i 90 percentyl rozkładu dochodu do dyspozycji. Obliczenia na podstawie miesięcznych zarobków brutto dla firm z sektorów C-O (wyłączając L, NACE rev. 1.1) zatrudniających co najmniej 10 pracowników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Wykres II.42. Zmiana nierówności płacowych pomiędzy 2006 i 2010 wśród pracujących część etatu



Uwagi: patrz uwagi do wykres II.42.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W Polsce indeks Giniego obliczony dla dochodu po uwzględnieniu transferów i podatków jest o 35% niższy niż liczony dla dochodów brutto.

NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE W POLSCE W LATACH 1994-2011

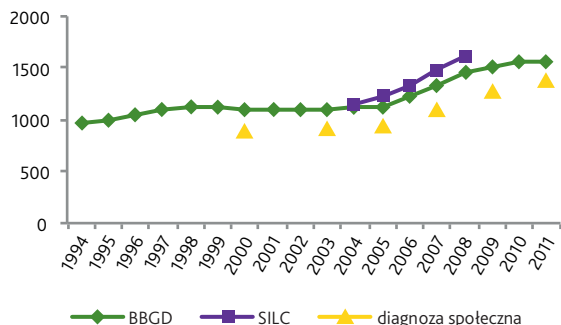
Zmiany nierówności dochodowych w Polsce w ciągu ostatnich dwóch dekad są ściśle związane ze zmianami, jakie miały miejsce w gospodarce. Można je podzielić na cztery zasadnicze fazy: ekspansji gospodarczej do roku 1998, okresu kryzysowego lat 1999-2004, szybkiego wzrostu w latach 2005-2008 oraz stabilizacji w latach 2009-2011. W fazie pierwszej nierówności dochodowe rosły, przyczyniając się do zwiększenia skali ubóstwa (por. Zatrudnienie w Polsce 2011 (IBS/CRZL 2013)). Tuż przed kryzysem rosyjskim tj. w latach 1997-1998 doszło do odwrócenia tego trendu, jednak do czasu przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i równoległemu wzrostowi dochodów towarzyszył zauważalny wzrost nierówności. W okresie kryzysowym lat 1999-2004 nierówności dochodowe pogłębiły się, zarówno w dolnej, jak i górnej części rozkładu dochodów. Ożywienie gospodarcze z lat 2005-2008 przyniosło odwrócenie tej negatywnej tendencji. Rosnące zatrudnienie oraz płace spowodowały wzrost dochodów gospodarstw domowych, również najuboższych,

a w przeciwieństwie do lat 1994-1998 tempo wzrostu medianowego dochodu było wyższe niż tempo wzrostu PKB. Efektem było wyraźne zmniejszenie się nierówności.

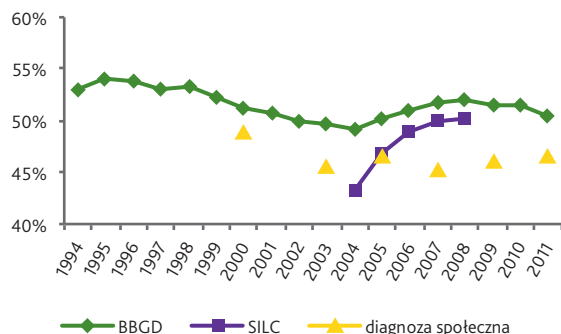
Wielka Recesja nie spowodowała istotnych zmian w różnicowaniu dochodów. Osłabienie wzrostu gospodarczego z lat 2008-2011 w znacznie mniejszym stopniu niż poprzednio przełożyło się na rynek pracy. Wskaźnik zatrudnienia utrzymał się na poziomie 53%, dynamika płac realnych spowolniła do 2,1% w ujęciu rocznym, czemu towarzyszyła stabilizacja współczynnika Giniego i zamrożenie względnej pozycji gospodarstw o najwyższych i najniższych dochodach. Spowolnienie dynamiki rozwoju przerodziło się więc w zatrzymanie trendu redukcji ubóstwa relatywnego, a dochody medianowego gospodarstwa domowego przestały rosnąć.

Względnie niewielkim zmianom w rozkładzie łącznych dochodów gospodarstw domowych w okresie Wielkiej Recesji towarzyszyły jednak istotne zmiany w strukturze dochodów z pracy. Przede wszystkim obserwowany był stale rosnący rozdział pomiędzy lepiej i mniej zarabiającymi osobami utrzymującymi się z dochodów z gospodarstwa rolnego. Osoby z najniższego decyla w 2011 roku zarabiały jedynie 10% wysokości mediany, a najlepiej zarabiający 4 razy więcej niż wynosiła mediana dochodów z rolnictwa, podczas, gdy w 1998 było to odpowiednio

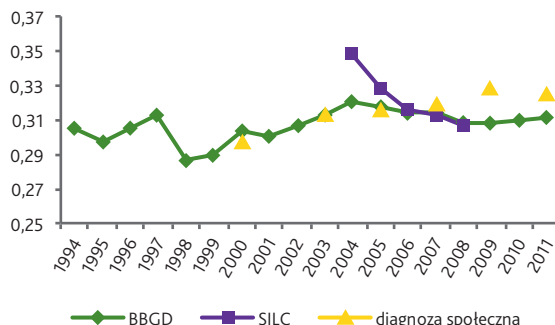
Wykres II.43. Mediana dochodu ekwiwalentnego w Polsce w latach 1994-2011 (ceny stałe 2010)



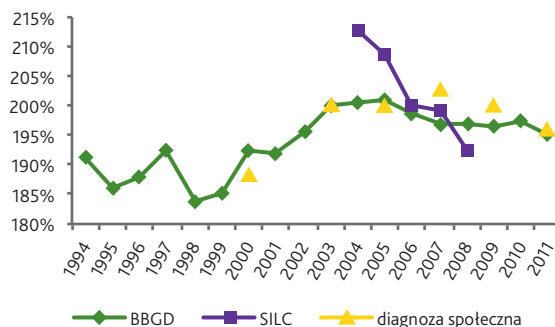
Wykres II.45. Pierwszy decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011



Wykres II.44. Współczynnik Giniego w Polsce w latach 1994-2011



Wykres II.46. Dziesiąty decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011



Uwagi: dochody w cenach stałych z 2010 roku. Duże skoki pomiędzy latami w badaniach sprzed 1998 roku mogą wynikać ze nieco innej metodologii BBGD oraz mniejszej wiarygodności badań z tamtego okresu.

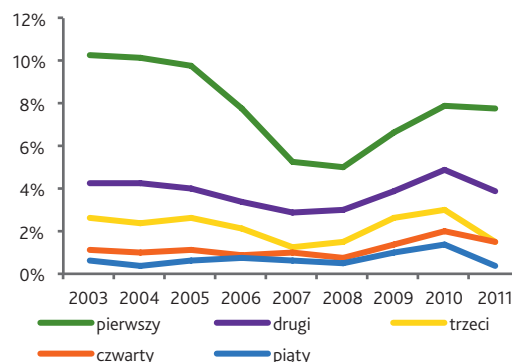
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, SILC oraz Diagnozy Społecznej.

Ramka II.8.

Ryzyko utraty pracy a dochody

Osoby zarabiające najmniej tracą pracę znacznie częściej niż te z najwyższego kwintyla dochodów. Natężenie przepływów z pracy najemnej do bezrobocia spada w sposób zbliżony do wykładniczego wraz ze wzrostem dochodów z pracy. W 2011 roku 7,8% osób spośród 20% najmniej zarabiających nie pracowało w kolejnym roku, dla pozostałych kwintyli było to odpowiednio 3,8%, 1,4%, 1,3% oraz 0,3%. W latach 2003-2007 względne zmiany w natężeniu przepływów wśród osób z różnych kwintyli rozkładu dochodów były podobne. W czasie Wielkiej Recesji największy przyrost napływów do bezrobocia odnotowano wśród osób z najwyższych kwintyli rozkładu dochodów z pracy najemnej, niemniej natężenie przepływów dla tych kwintyli nie przekroczyło 2%. Poziom odpływów do bezrobocia wśród osób z pierwszego kwintyla dochodów w czasie Wielkiej Recesji był niższy niż w okresie kryzysu rosyjskiego, natomiast dla osób z wyższych kwintyli porównywalny lub wyższy (wykres II.61).

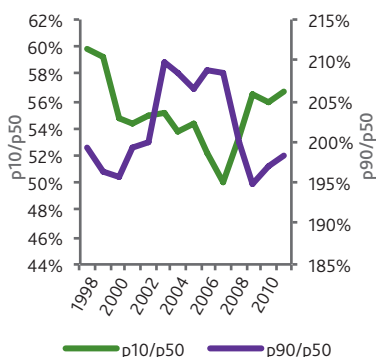
Wykres II.61. Natężenie przepływów z pracy do bezrobocia wg kwintyli rozkładu dochodów z pracy najemnej w Polsce



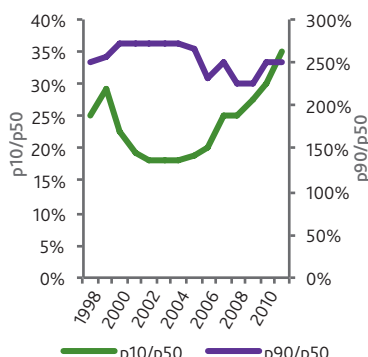
Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

Wykres II.47. Dziesiąty i dziewięćdziesiąty percentyl jako procent mediany rozkładu dochodów z wybranych źródeł w Polsce w latach 1998-2011:

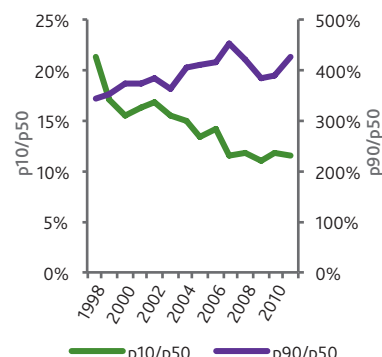
dochody z pracy najemnej na czas nieokreślony



dochody z samozatrudnienia



dochody z rolnictwa



Uwagi: obliczenia tylko dla osób, które wykazały dodatni przychód z danego źródła. Za pracującego w rolnictwie uznano osoby, które jako główne źródło utrzymania wskazały gospodarstwo rolne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BBGD.

20% i 350% (wykres II.47c). Ponadto na przestrzeni ostatnich kilku lat dystans pomiędzy samozatrudnionymi z najwyższymi i najniższymi zarobkami stopniowo zmniejszał się, co wynikało z poprawy dochodów najmniej zarabiających samozatrudnionych (wykres II.47b). Wśród pracowników najemnych, poprawie sytuacji najlepiej zarabiających pracujących na czas nieokreślony towarzyszyła stabilizacja nierówności w dolnej części rozkładu płac (wykres II.47a).

Podsumowując, w czasie Wielkiej Recesji poprawiła się względna pozycja najmniej zarabiających osób pracujących najemnie na czas nieokreślony, zmniejszyły się także nierówności

dochodów samozatrudnionych. Sytuacja dochodowa rolników ustabilizowała się, choć towarzyszyło jej rosnące zróżnicowanie.⁸ Zmniejszył się natomiast dystans między osobami osiągniętymi przeciętne i najwyższe dochody.

⁸ Grupy te różnią się jednak znacznie pod względem relatywnego miejsca w rozkładzie dochodów osób najmniej zarabiających – rolnicy z pierwszego decyla mają dochody na poziomie 10% mediany, samo zatrudnienie – 35%, a pracujący najemnie – 57% (dane dla 2011 roku). Oznacza to, że nierówności dochodów z pracy w rolnictwie są znacząco wyższe, niż w przypadku pracujących na własny rachunek poza rolnictwem i pracowników najemnych.

Ramka II.9.

Znaczenie Wielkiej Recesji dla nierówności płacowych według zawodów w Polsce w 2008 i 2010 roku

Pomiędzy 2008 i 2010 rokiem zróżnicowanie wynagrodzeń spadło zarówno wśród wykwalifikowanych pracowników umysłowych, jak i pracowników fizycznych.³ Absolutna zmiana była największa w przypadku robotników budowlanych (indeks Giniego spadł z 0,30 do 0,24) oraz kierowników (indeks Giniego spadł z 0,39 do 0,34). Różny był jednak kierunek tych zmian. W przypadku kierowników relatywnie zubożeli najwięcej zarabiający (p90/p50 spadł z 262% do 209%), odwrotnie wśród budowlanców, gdzie poprawiła się sytuacja osób o najniższych płacach (p10/p50 wzrósł z 44% do 60%) (tabela II.2.).

Tabela II.2. Współczynnik Giniego, stosunek pierwszego decyla do mediany oraz stosunek dziewiątego decyla do mediany rozkładu wynagrodzeń miesięcznych brutto według zawodów w Polsce w 2008 i 2010 roku

Zawód	Współczynnik Giniego			Stosunek pierwszego decyla do mediany			Stosunek dziewiątego decyla do mediany		
	2008	2010	względna zmiana	2008	2010	względna zmiana	2008	2010	względna zmiana
Robotnicy budowlani i pokrewni (z wyłączeniem elektryków)	0,30	0,24	-22%	44%	60%	36%	168%	157%	-7%
Pracownicy usług osobistych	0,26	0,21	-17%	76%	83%	9%	262%	209%	-20%
Kierownicy	0,39	0,34	-14%	50%	46%	-7%	169%	180%	7%
Pomoce domowe i sprzątaczk	0,19	0,17	-12%	68%	67%	-1%	194%	187%	-4%
Specjaliści nauczania i wychowania	0,27	0,24	-11%	35%	37%	6%	150%	139%	-7%
Elektrycy i elektonicy	0,23	0,21	-8%	69%	75%	9%	202%	202%	0%
Rolnicy produkcji towarowej	0,22	0,21	-7%	59%	71%	21%	223%	200%	-10%
Średni personel nauk fizycznych, chemicznych i technicznych	0,28	0,26	-7%	51%	57%	11%	168%	171%	2%
Rolnicy i rybacy pracujący na własne potrzeby	0,24	0,22	-6%	84%	84%	0%	179%	181%	1%
Średni personel z dziedziny prawa, spraw społecznych, kultury i pokrewny	0,28	0,27	-5%	52%	54%	2%	173%	171%	-1%
Pracownicy obsługi klienta	0,24	0,23	-5%	56%	59%	6%	150%	140%	-6%
Sprzedawcy i pokrewni	0,23	0,22	-4%	70%	76%	9%	163%	158%	-3%
Sekretarki, operatorzy urządzeń biurowych i pokrewni	0,23	0,23	-4%	53%	56%	6%	162%	159%	-1%
Specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych	0,31	0,31	-3%	49%	49%	0%	205%	213%	4%
Robotnicy obróbki metali, mechanicy maszyn i urządzeń i pokrewni	0,24	0,24	-3%	53%	55%	4%	168%	170%	1%
Kierowcy i operatorzy pojazdów	0,24	0,24	-2%	47%	54%	15%	177%	169%	-4%
Specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania	0,32	0,32	0%	48%	51%	8%	191%	173%	-9%
Specjaliści do spraw zdrowia	0,27	0,27	0%	65%	64%	-1%	186%	180%	-3%
Monterzy	0,22	0,22	0%	60%	61%	2%	166%	165%	-1%
Robotnicy pomocniczy w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie	0,20	0,20	4%	61%	71%	17%	151%	162%	8%
Średni personel do spraw zdrowia	0,22	0,24	7%	62%	56%	-10%	162%	162%	0%
Operatorzy maszyn i urządzeń wydobywczych i przetwórczych	0,23	0,25	7%	57%	56%	-2%	212%	170%	-20%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Badania Struktury Wynagrodzeń*.

3.2 NEETS – MŁODZI POZA ZATRUDNIENIEM I EDUKACJĄ

W okresie kryzysu zatrudnienie osób młodych wahało się najsilniej ze wszystkich grup wieku. Jednocześnie zmiany ich zatrudnienia były większe niż bezrobocia, wskazując na istotną rolę zwiększonych przepływów do bierności zawodowej (i rzadszego wchodzenia osób młodych na rynek pracy). Faktycznie, współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15-24 zmalał znacząco – przykładowo, w UE15 osiągnął najniższy poziom dotychczas – 47,3% (spadek o prawie 4% w okresie 2008-2012).

Powstaje pytanie, co stało się z młodymi osobami, które wycofały się z rynku pracy lub opóźniły wejście na niego. Intuicyjną reakcją wydawać mogłoby się przedłużenie okresu edukacji, jednak okazuje się, że coraz więcej młodych osób nie pracuje ani nie uczy się. Zjawisko to (tzw. NEETs, ang. not in employment, education or training) jest coraz częściej wskazywane jako istotny problem z perspektywy dalszych szans młodzieży na rynku pracy i staje się tematem coraz większej liczby badań i analiz. Przykładowo, Eurofund, biorąc pod uwagę zarówno konieczność wypłacania świadczeń, jak i straty wynikające z niższego zatrudnienia (przekładające się na niższy dochód i niższą konsumpcję), wskazuje, że nieumiejętność aktywizacji NEETs generuje na

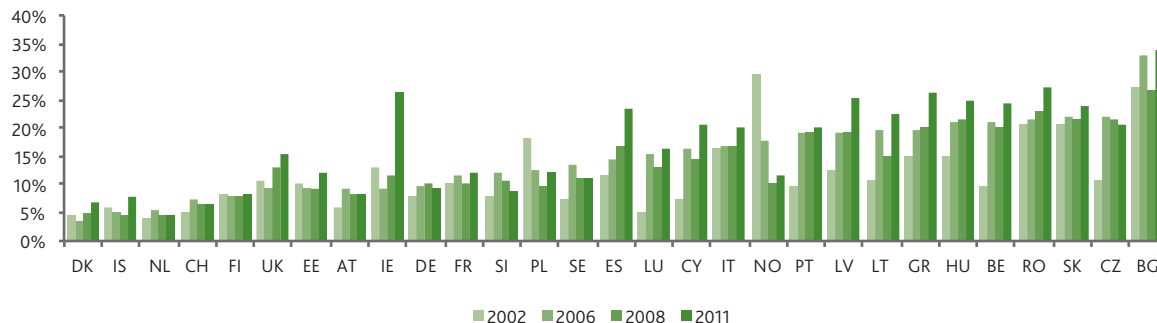
poziomie Unii Europejskiej koszt dla gospodarki wysokości 1,2% PKB całej Europy (Eurofund 2012).

Spadek aktywność zawodowej osób młodych wynika zarówno z problemów ze znalezieniem pracy, zniechęcenia do jej poszukiwania czy dalszej edukacji. Poniżej analizujemy, jakie grupy młodych są szczególnie narażone na pozostawanie poza zatrudnieniem i edukacją oraz czy NEETs w czasach lepszej koniunktury różnią się od tych z czasów kryzysu.

NEETs w 2011 roku stanowili średnio 17% spośród osób w wieku 15-24, podczas gdy w 2002 roku grupa ta stanowiła 12%.¹⁰ Liczba osób pozostających bez pracy i nie kształcących się łącznie w analizowanych krajach wzrosła z 14,5 mln w 2002 roku do 16 mln w 2011. Zarówno w 2002, jak i 2012 kraje znacznie różniły się pod względem odsetka NEETs. Najniższe odsetki NEETs we wszystkich analizowanych latach utrzymują się w krajach nordyckich – poniżej 10% (wykres II.48).¹¹

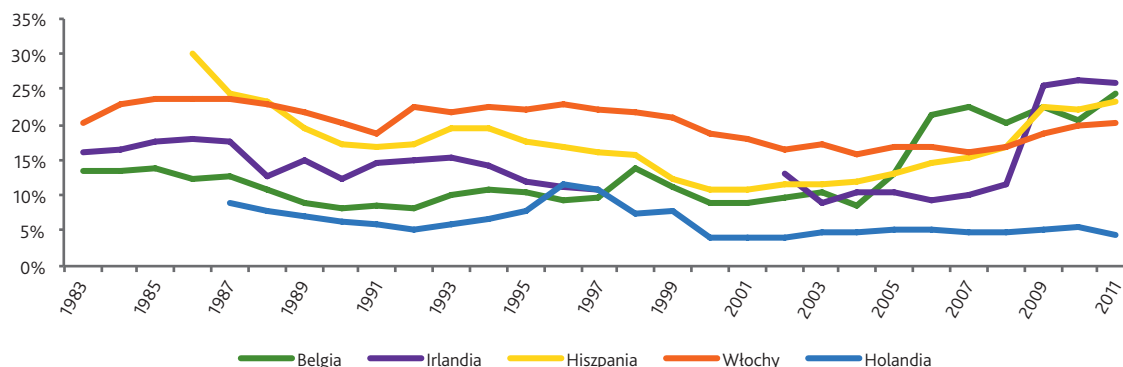
Analiza zjawiska NEETs w dłuższym niż kilkuletni horyzoncie czasowym pozwala precyzyjniej pokazać skalę problemów młodych ludzi na rynku pracy w Europie. Wśród krajów, dla których dane z badania LFS dostępne są już od lat 80-tych XX wieku, można wskazać te, w których dopiero Wielka Recesja znacząco

Wykres II.48. Odsetek NEETs wśród osób w wieku 15-24 w Europie w latach 2002, 2006, 2008 i 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie LFS.

Wykres II.49. Odsetek NEETs wśród osób w wieku 15-24 w wybranych krajach w latach 1983-2011

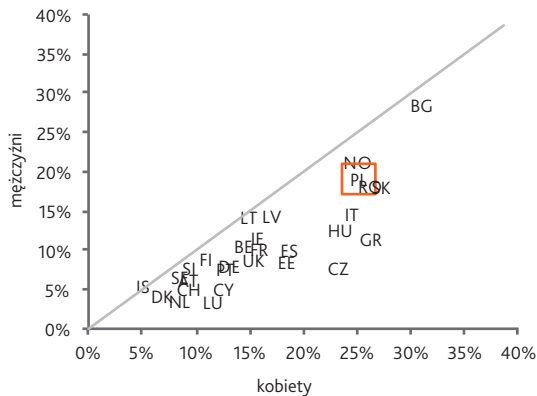


Źródło: opracowanie własne na podstawie LFS.

10 Od 2002 są dane dla wszystkich krajów z wyjątkiem Malty.

11 Zgodnie z klasyfikacją Esping-Andersena (1990).

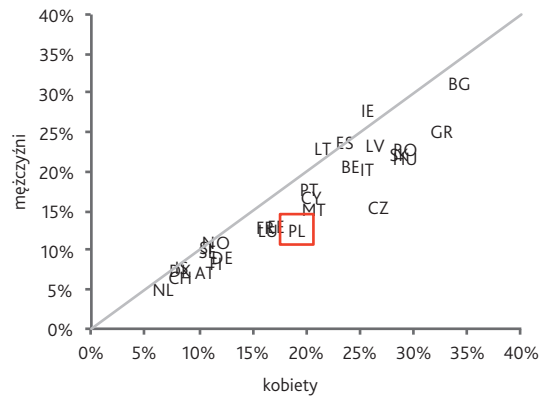
Wykres II.50. Odsetek NEETs wśród kobiet i mężczyzn w wieku 15-24 w Europie w 2002 roku



Uwagi: linia pod kątem 45 stopni do osi poziomej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie LFS.

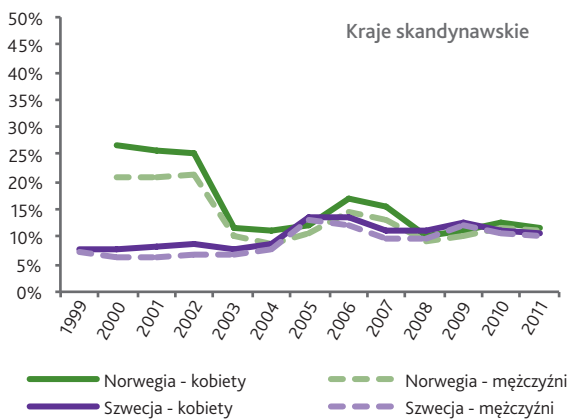
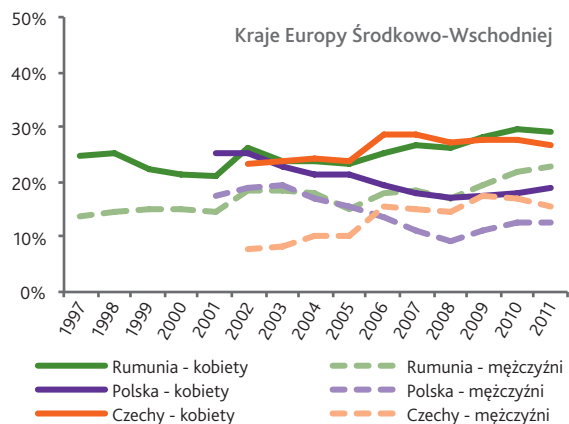
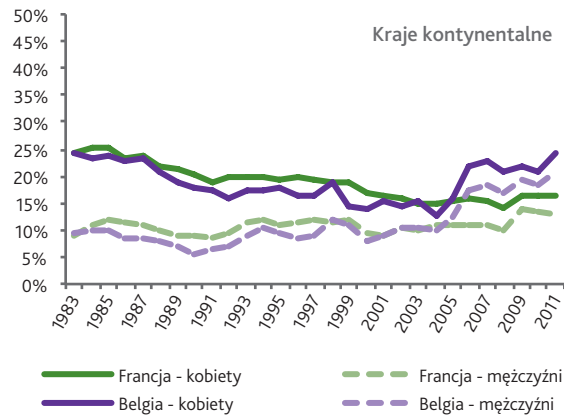
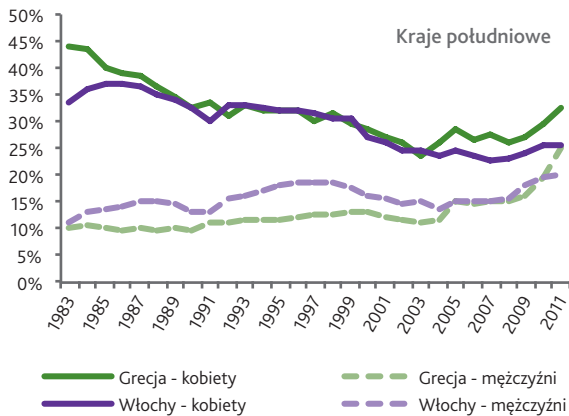
Wykres II.51. Odsetek NEETs wśród kobiet i mężczyzn w wieku 15-24 w Europie w 2011 roku



Uwagi: linia pod kątem 45 stopni do osi poziomej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie LFS.

Wykres II.52. Odsetek NEETs wśród młodych kobiet i mężczyzn w wybranych grupach krajów



Uwagi: różnice w długości szeregów czasowych wynikają z dostępności danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie LFS.

pogorszyła sytuację młodych. W Irlandii odsetek NEETs przed Wielką Recesją kształtował się na średnim poziomie – około 15% , i wzrósł drastycznie do 26% w 2011 roku. W Belgii zaangażowanie młodych na rynku pracy zaczęło spadać na kilka lat przed kryzysem i odsetek NEETs z poziomu 9% w 2002 wzrósł do 21% w 2006 roku i utrzymuje się na tym poziomie. W podobnym

czasie co w Belgii, odsetek NEETs zaczął rosnąć w Hiszpanii, niemniej w latach 80-tych sytuacja młodych była zbliżona do tej obecnie. Wielka Recesja nie odbiła się znacząco na sytuacji młodych Włochów, gdzie odsetek NEETs w całym analizowanym okresie fluktuuje wokół 20%. Przykładem kraju, w którym problem NEETs poczynawszy od połowy lat 80-tych ma relatywnie

Wykres II.53. Struktura kobiet NEETs w 2002 i 2011 roku według stanu na rynku pracy



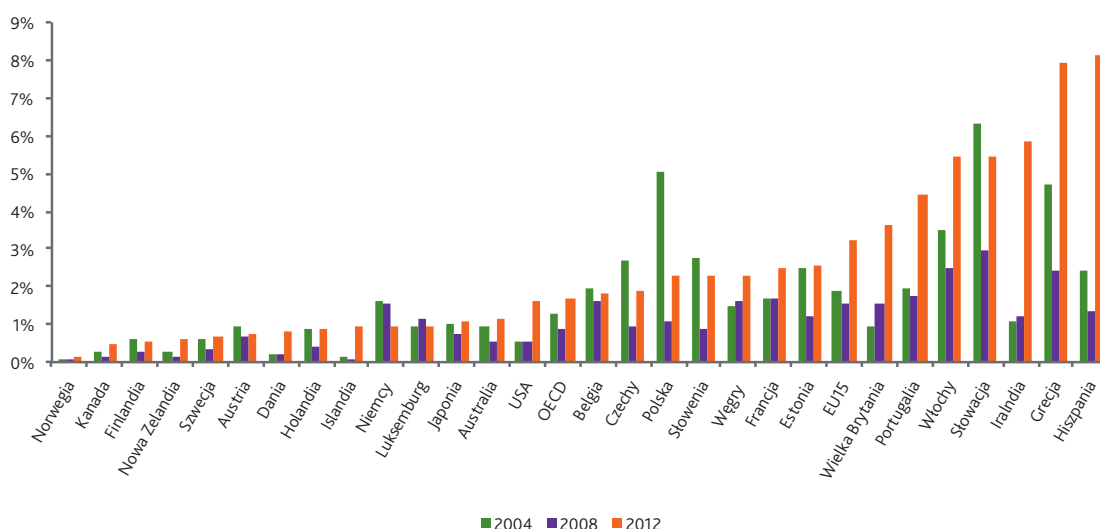
Źródło: opracowanie własne na podstawie LFS.

Wykres II.54. Struktura mężczyzn NEETs w 2002 i 2011 roku według stanu na rynku pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie LFS.

Wykres II.55. Długookresowe bezrobocie wśród młodych w 2004, 2008 i 2012 roku



Uwagi: obliczenia w odniesieniu do populacji osób w wieku 15-24.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

niewielką skalę jest Holandia. W historii Holandii jedynie w drugiej połowie lat 90-tych nastąpił wzrost odsetka NEETs do 12%, a następnie spadek i powrót do poprzednich wartości – średnio 5% (wykres II.49).

W czasie Wielkiej Recesji zmniejszyła się różnica w ryzyku pozostawania poza zatrudnieniem i edukacją wśród kobiet i mężczyzn. W 2002 roku to młode kobiety częściej nie uczyły się i nie pracowały niż młodzi mężczyźni. W 2011 roku różnice pomiędzy płaciami znacznie spadły, przy czym głównie ze względu na wzrost tego zjawiska wśród mężczyzn. Bezrobocie wśród młodych mężczyzn wzrosło znacznie bardziej niż wśród kobiet w czasie ostatniej recesji, co częściowo tłumaczy zmniejszenie luki płciowej (wykres II.51).

Większe różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami mają miejsce w krajach, gdzie w funkcjonującym modelu rodziny to kobieta częściej jest nieaktywna zawodowo ze względu

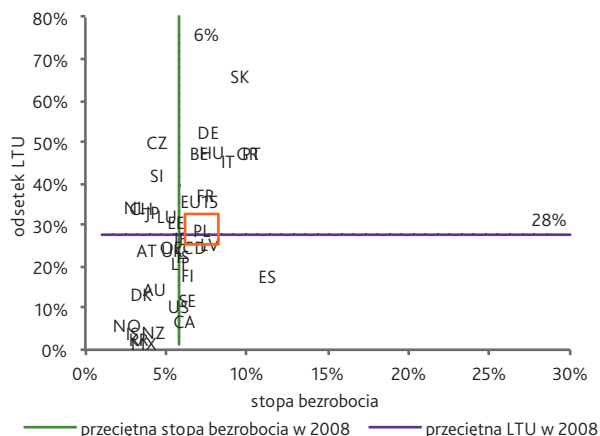
na opiekę nad dziećmi (wykres II.52), jednak na przestrzeni ostatnich lat różnice te zaczęły się zacierać. W krajach Europy Południowej odsetek NEETs wśród kobiet jest wyższy niż w pozostałych. Przez cały okres 1983-2008 obserwujemy spadek liczby NEETs wśród kobiet w wieku 15-24, przy jednoczesnym delikatnym wzroście odsetka wśród mężczyzn. Wielka Recesja jedynie wzmocniła dotychczas obserwowane zjawiska, ze względu na dużo silniejsze znaczenie jakie miała dla zatrudnienia młodych mężczyzn. Podobnie w krajach kontynentalnych do końca lat 90-tych XX wieku zjawisko NEETs traciło na sile wśród kobiet. Niemniej wśród mężczyzn zmiany nie wykazywały trendu, a fluktuowały wokół stałego poziomu w omawianym okresie. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej zmiany wśród grup obu płci przebiegały równolegle. Wyjątek stanowią kraje skandynawskie, gdzie brak jest różnic pomiędzy odsetkiem NEETs wśród kobiet i mężczyzn.

Kobiety, które nie uczą się i nie pracują są głównie nieaktywne zawodowo i w większości krajów sytuacja pod tym względem nie zmieniła się pomiędzy 2002 i 2011 rokiem. Wyjątek stanowią Hiszpania i Grecja, gdzie w 2011 roku wśród kobiet NEETs więcej było bezrobotnych niż biernych. Zmiana ta nie jest wynikiem trendu, a Wielkiej Recesji, ponieważ pomiędzy 2000 a 2007 rokiem w obu krajach odsetek nieaktywnych młodych kobiet rósł, a sytuacja odwróciła się w Hiszpanii w 2007, a w Grecji w 2008 (wykres II.53).

Wielka Recesja znacząco zmieniła strukturę mężczyzn zaklasyfikowanych jako NEETs według ich stanu na rynku pracy. W 2002 roku w znacznej części analizowanych krajów wśród mężczyzn, którzy nie uczyli się i nie pracowali większość stanowili bezrobotni. Jedynie w przypadku Szwecji, Holandii, Norwegii, Węgier i Rumunii więcej było biernych niż bezrobotnych mężczyzn pozostających poza edukacją i rynkiem pracy. Natomiast w 2011 roku w połowie krajów częściej młodzi mężczyźni pozostawali bierni niż bezrobotni (wykres II.54). W Polsce zarówno wśród mężczyzn jak i kobiet z grupy NEETs udział biernych zawodowo jest mniejszy niż przeciętnie w UE.

Bezrobocie, którego doświadczyli młodzi w czasie Wielkiej Recesji częściej niż wcześniej ma charakter długookresowy (wykres II.55). W większości krajów gorsza koniunktura odbija się na długości poszukiwania pracy przez osoby młode. Porównując zagrożenie długookresowym bezrobociem po kryzysie rosyjskim z Wielką Recesją można wysnuć wniosek, że młodzi reagują silnie na zmiany koniunkturalne w Holandii, Australii, Czechach, Polsce, Estonii, Włoszech, Słowacji, Grecji – w krajach tych w czasie gorszej koniunktury odsetek młodych długookresowo bezrobotnych jest wyższy niż w czasie lepszej koniunktury. W niektórych krajach zjawisko bezrobocia długookresowego wśród młodych przed Wielką Recesją stanowiło marginalny problem, a nasiliło się dopiero w czasie ostatniego kryzysu, przede wszystkim w Irlandii i Hiszpanii.

Wykres II.56. Stopa bezrobocia a długookresowe bezrobocie w wybranych krajach w 2008 roku



Uwagi: stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-64. Odsetek długookresowo bezrobotnych w całkowitej liczbie bezrobotnych.

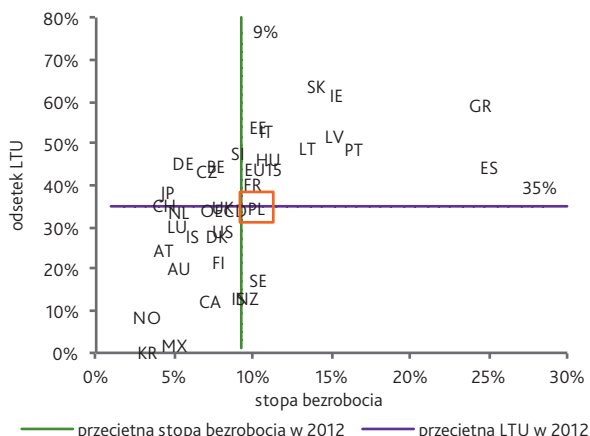
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

3.3 BEZROBOTNI DŁUGOOKRESOWO

Kolejną grupą, która z perspektywy polityki rynku pracy wymaga szczególnej uwagi, są osoby, które bezskutecznie poszukują zatrudnienia przez dłuższy okres. Osoby bezrobotne długookresowo (czyli pozostające bez pracy powyżej 12 miesięcy; ang. *long term unemployed*, LTU) mają niższe szanse na znalezienie pracy, a szanse te są tym niższe, im dłużej pozostają one bezrobotne (Machin i Manning 1999). Składa się na to szereg przyczyn. Przede wszystkim, pozostawanie poza zatrudnieniem prowadzi często do deprecjacji kapitału ludzkiego danej osoby (Topel 1990). Ponadto, dłuższy okres bezrobocia wywołuje efekt zniechęcenia poszukiwaniem pracy, zmniejsza intensywność podejmowanych działań, może także obniżać samoocenę danej osoby, potęgując problem (Layard, Nickell i Jackman 1991). Istotny jest także spadek dochodów gospodarstw domowych osób długotrwale bezrobotnych, ryzyko popadnięcia w ubóstwo i problemów, jakie się z tym wiążą (IBS/CRZL 2013). Zniechęcenie bezskutecznym poszukiwaniem pracy prowadzi do dezaktywizacji zawodowej, a powrót z niej na rynek pracy jest dużo trudniejszy - i kosztowny (Cahuc i Zylberberg 2004). Podsumowując, długookresowe wykluczenie z rynku pracy może mieć negatywne skutki dla dalszego funkcjonowania jednostki zarówno w życiu prywatnym, jak i zawodowym, a z perspektywy makroekonomicznej stanowi istotne wzywanie dla polityki rynku pracy. W niniejszej części staramy się przeanalizować jak zmieniła się skala bezrobocia długookresowego w okresie Wielkiej Recesji oraz odpowiedzieć na pytanie o determinanty ryzyka długookresowego poszukiwania pracy.

W 2008 roku średni udział osób, które poszukują pracy przez rok lub dłużej wśród ogółu bezrobotnych w analizowanych krajach wynosił 28%, a w 2012 roku wzrósł do 35% (wykres II.56, wykres II.57). Kraje są jednak silnie zróżnicowane pod względem skali bezrobocia długookresowego. Zarówno w 2008,

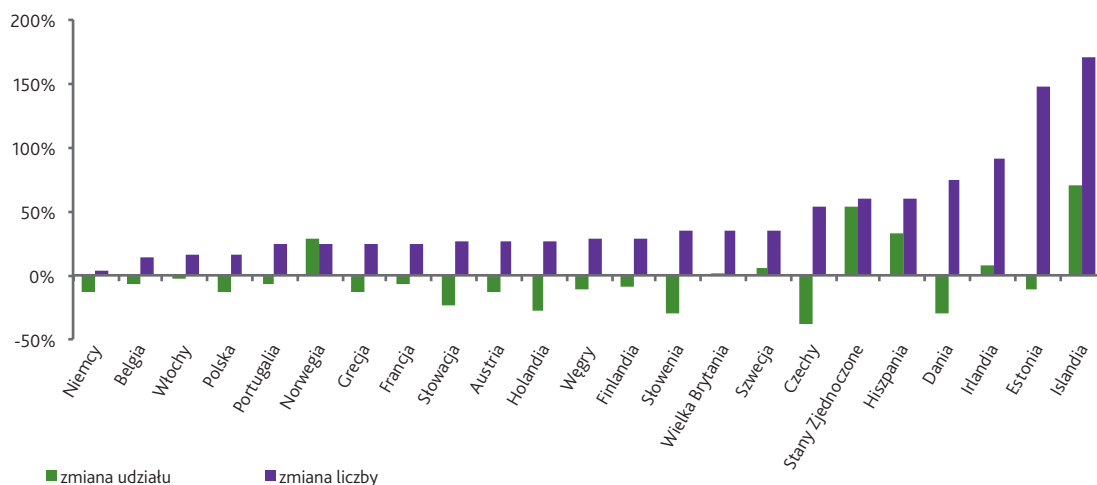
Wykres II.57. Stopa bezrobocia a długookresowe bezrobocie w wybranych krajach w 2012 roku



Uwagi: stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-64. Odsetek długookresowo bezrobotnych policzony jako procent wszystkich bezrobotnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.58. Zmiana liczby a zmiana udziału długookresowo bezrobotnych pomiędzy 2008 a 2009 w wybranych krajach



Uwagi: na wykresie przedstawiono udział długookresowo bezrobotnych wśród wszystkich bezrobotnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

jak w 2012 jego najniższe odsetki obserwujemy w Norwegii i Meksyku – poniżej 10%, a najwyższe na Słowacji – powyżej 60%. W 2008 roku brak było wyraźnej zależności pomiędzy odsetkiem długookresowo bezrobotnych a skalą bezrobocia w danym kraju, niemniej w 2012 roku wraz ze wzrostem bezrobocia w krajach z grupy GIIIPS i bałtyckich wzrósł też odsetek długookresowo bezrobotnych.

Analiza skali zjawiska długookresowego bezrobocia na podstawie udziału w strukturze bezrobotnych tych pozostających bez pracy ponad 12 miesięcy wymaga jednak ostrożności. Przykładowo, w 2009 roku odsetek osób długookresowo bezrobotnych wśród wszystkich bezrobotnych spadł w porównaniu z 2008, co było wynikiem dużego napływu osób do bezrobocia, jaki miał miejsce w 2009 roku (patrz część I raportu). W kategoriach absolutnych, liczba osób pozostających w bezrobociu dłużej niż przez rok wzrosła w 2009 roku w porównaniu z 2008 (wykres II.58).

Liczba bezrobotnych, którzy szukają pracy przez dłużej niż rok wzrosła najbardziej w Islandii i w Estonii – o ponad 100%. Niemniej w Estonii, w przeciwieństwie do Islandii skala bezrobocia długookresowego już przed kryzysem była relatywnie wysoka w porównaniu z innym krajami UE21 – średni udział bezrobotnych długookresowo wśród wszystkich bezrobotnych w latach 2000-2007 wynosił 50%, podczas gdy średnia dla krajów UE21 to 44%. W przypadku Islandii problem ze znalezieniem pracy znacznie się pogłębił w czasie Wielkiej Recesji. Odsetek długoterminowo bezrobotnych wzrósł z około 5% z lat 2000-2002 do średnio 12% w okresie 2010-2012. Podobnie jak w Islandii, zjawisko bezrobocia długookresowego nasiliło się w Irlandii i Hiszpanii. W przypadku Irlandii na początku XXI wieku odsetek bezrobotnych długookresowo wśród bezrobotnych nie przekraczał 40%, a przez cały okres kryzysu rósł i w drugim kwartale 2013 wynosił 59%, natomiast w Hiszpanii wzrósł ze średnio 30% do 50%.

Zjawisko bezrobocia długookresowego najbardziej nasilone jest na Słowacji, gdzie około 2/3 bezrobotnych poszukuje pracy dłużej niż 12 miesięcy. Niemniej sytuacja ta nie pogorszyła się w czasie ostatniego kryzysu i przy wyższej stopie bezrobocia w 2012 roku odsetek osób długookresowo bezrobotnych nie zmienił się. Z drugiej strony w Belgii, Czechach, Francji i we Włoszech, czyli krajach w których udział bezrobotnych długookresowo był w 2008 powyżej średniej wzrosły stopy bezrobocia. Niemniej statystyka ta nie pokazuje, czy utrzymanie poziomu bezrobocia długookresowego wynika ze znalezienia pracy przez część osób bezrobotnych przez ponad 12 miesięcy, czy z ich zniechęcenia i przejścia do bierności.

Struktura długookresowo bezrobotnych pod względem płci zmieniła się w czasie Wielkiej Recesji. Podczas pierwszej części ostatniej dekady długotrwałe bezrobocie było nieco bardziej prawdopodobne wśród kobiet niż wśród mężczyzn. W czasie kryzysu gospodarczego stosunkowo więcej mężczyzn zostało dotkniętych utratą miejsc pracy, co przełożyło się na wzrost ich ryzyka długookresowego poszukiwania pracy. Pod względem wieku, to starsze osoby częściej są bardziej zagrożone długookresowym bezrobociem niż osoby młode. Jednak wzrost odsetka osób długotrwałe bezrobotnych wśród młodych ludzi w okresie kryzysu jest większy niż wśród starszych. Ryzyko długookresowego bezrobocia zdecydowanie wzrosło wśród byłych pracowników sektorów, które najbardziej ucierpiały w trakcie kryzysu, zatem szczególnie osoby pracujące w przemyśle, budownictwie, działalności finansowej i sektorze rolnym. Pod względem kwalifikacji w czasie ostatniego kryzysu najtrudniej z bezrobocia wychodzi się pracownikom niewykwalifikowanym, średnio wykwalifikowanym, rzemieślnikom i rolnikom (Komisja Europejska 2010). Spostrzeżenia te weryfikujemy dla Polski poniżej.

Przedstawione dane przybliżają obraz struktury bezrobocia pod względem czasu poszukiwania pracy, nie pokazują jednak co dzieje się z osobami długotrwałe bezrobotnymi, w szczególności tego,

jak często podejmują one pracę - i kto z nich ma większe szanse na wejście na rynek pracy. Dane, którymi dysponujemy dla Polski pozwalają na znacznie głębsze zbadanie problematyki bezrobocia długookresowego, z uwzględnieniem dynamicznej, czasowej perspektywy, co przedstawiamy poniżej.

SZANSE NA PODJĘCIE PRACY PRZEZ OSOBY DŁUGOTRWALE BEZROBOTNE - PERSPEKTYWA POLSKA

W Polsce w latach 1995-2012 przeciętnie ponad połowa osób, które były długookresowo bezrobotne poszukiwała pracy również w kolejnym roku. Odsetek ten w czasie lepszej koniunktury (lata 1995-1998, 2005-2008) kształtował się na poziomie około 55%. W czasie kryzysu rosyjskiego (lata 1999-2004) osiągnął maksymalną w analizowanym okresie wartość - 75%, a w Wielkiej Recesji 60%. W czasie gorszej koniunktury na rynku pracy odsetek osób, które rezygnują z szukania pracy jest zbliżony do odsetka osób, które prace znajdują (średnio 15% w latach kryzysu rosyjskiego i 20% w czasie Wielkiej Recesji), a wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy rośnie odsetek osób znajdujących pracę, a spada osób wychodzących z rynku pracy (średnio niecałe 30% znajduje pracę, a około 20% rezygnuje z jej poszukiwania) (wykres II.59).

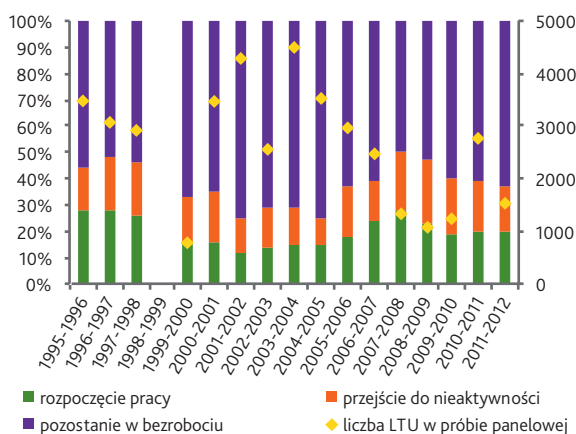
Osoby, które po doświadczeniu bezrobocia długookresowego znalazły pracę średnio przebywały w bezrobociu co najmniej 2 miesiące krócej niż osoby, które albo pozostały bezrobotne albo zaprzestały poszukiwań, niezależnie od koniunktury na rynku pracy. Czas przebywania w bezrobociu w latach 1995-2008 nie różnicował znacząco osób, które nie podjęły pracy. Natomiast w latach 2009-2011 rynek pracy opuszczały osoby, które pozostawały bez pracy średnio 29 miesięcy, czyli średnio o 2 miesiące dłużej niż osoby, które nadal poszukiwały pracy (wykres II.60.).

Poniżej analizujemy, jakie indywidualne cechy osób długookresowo bezrobotnych zwiększają ich szanse na podjęcie pracy, a jakie determinują ryzyko wycofania się z poszukiwań i dezaktywizacji zawodowej. Interesuje nas także pytanie, czy wpływ tych cech

zmienił się w okresie Wielkiej Recesji. W tym celu wykorzystujemy wielomianowy logit (ang. multinomial logit). Wybór metody podyktowany jest specyfiką problemu. Bezrobotny długookresowo w kolejnym okresie może nadal poszukiwać pracy, znaleźć pracę bądź zrezygnować z jej poszukiwania i przejść do bierności zawodowej. Do modelowania zmiennych zależnych, które przyjmują więcej niż dwa poziomy i których nie można uporządkować wykorzystuje się wielomianowy logit (Cameron i Trivedi 2005). W modelu tym ilościowo zinterpretować można ilorazy szans, niemniej ze względu na założenia modelu szanse interpretujemy w odniesieniu do poziomu bazowego. W prezentowanym modelu poziomem odniesienia jest pozostanie w bezrobociu. W celu sprawdzenia stabilności oszacowań parametrów oszacowano modele dla różnych populacji: (1) dla wszystkich bezrobotnych długookresowo, (2) dla bezrobotnych długookresowo, z wyłączeniem osób, które podjęły pracę w rolnictwie, (3) dla osób bezrobotnych długookresowo, które już wcześniej pracowały oraz (4) dla osób bezrobotnych długookresowo, które już wcześniej pracowały z wyłączeniem osób, które podjęły pracę w rolnictwie. Dodatkowo każdy z modeli został oszacowany osobno dla kobiet i mężczyzn oraz dla obu płci łącznie. Modele wyestymowano dla połączonych danych panelowych BAEL z lat 1995-2012, uwzględniając cykl koniunkturalny poprzez dodanie do modelu zmiennej kontrolnej z okresem badania. Wyniki estymacji zaprezentowano w aneksie do części II. Szczególny nacisk kładziemy na prezentację wyników modelu dla osób bezrobotnych długookresowo, które już wcześniej pracowały, z wyłączeniem osób, które podjęły pracę w rolnictwie.

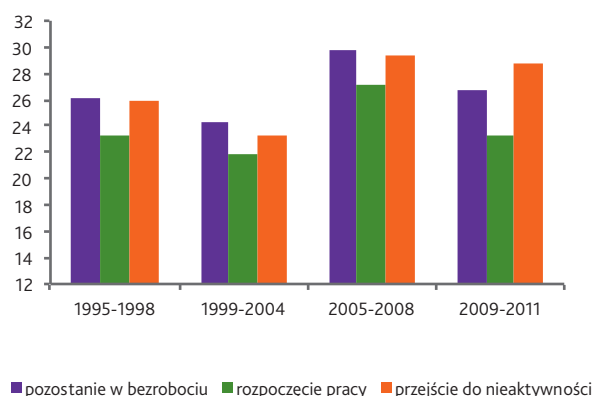
W okresie Wielkiej Recesji osoby długotrwale bezrobotne miały nieco wyższe szanse na podjęcie pracy, niż w okresie kryzysu rosyjskiego, ale różnice te były szczególnie istotne w przypadku mężczyzn. Także dla mężczyzn wzrosło ryzyko dezaktywizacji zawodowej, w przypadku kobiet różnice te nie były statystycznie istotne. Innymi słowy, kryzys rosyjski i Wielka Recesja w odmienny sposób doświadczyły kobiety i mężczyzn, którzy byli bezrobotni dłużej niż rok.

Wykres II.59. Przepływy z bezrobocia długookresowego do pracy i nieaktywności w Polsce w latach 1995-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL.

Wykres II.60. Średni czas przebywania na bezrobociu wśród długookresowo bezrobotnych w Polsce w latach 1995-2011 (w miesiącach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL.

Długookresowo bezrobotne kobiety mają mniejsze szanse na rozpoczęcie pracy i jednocześnie większe niż mężczyźni ryzyko zaprzestania jej poszukiwania. Szanse na podjęcie pracy wśród kobiet są o około jedną trzecią niższe niż dla mężczyzn, a ryzyko przejścia do bierności o połowę wyższe. Warto podkreślić, że na przestrzeni analizowanych lat szanse podjęcia pracy przez kobiety różnią się coraz mniej w stosunku do mężczyzn – parametr przy zmiennej płci w modelu 4 obliczonym dla podokresu 1995-1998 wynosił 0,55, a dla okresu 2009-2012 – 0,67; niemniej w samym okresie Wielkiej Recesji w stosunku do lat poprzednich relacje te nie uległy zmianie.¹²

Zmiany w strukturze zatrudnienia pod względem zawodów i sektorów znalazły swoje odzwierciedlenie także w szansach osób długotrwale bezrobotnych na podjęcie pracy. Prezentowane wyniki oszacowań wskazują, że zawód, jaki w ostatniej pracy wykonywała dana osoba jest istotny dla podjęcia pracy. W szczególności osoby, które wcześniej wykonywały zawody wymagające kwalifikacji mają wyższe o około 20% szanse na podjęcie pracy w porównaniu z osobami wykonującymi wcześniej prace proste. Mężczyźni pracujący w usługach mają niższe ryzyko zaprzestania dalszego poszukiwania kolejnego miejsca pracy niż pracujący w przemyśle (około 15%). W przypadku kobiet, to w jakim sektorze wcześniej pracowały nie ma znaczenia dla przejścia do nieaktywności, ale jeżeli wcześniej pracowały w usługach to mają o 20% wyższe szanse na znalezienie pracy niż kobiety, które pracowały wcześniej w przemyśle. Ponadto z bezrobocia długookresowego do nieaktywności rzadziej przechodzą osoby pracujące w poprzedniej pracy w sektorze prywatnym niż publicznym i częściej znajdują one pracę.

Wpływ pozostałych zmiennych na szanse podjęcia pracy lub ryzyko dezaktywizacji zawodowej pozostawał zgodny z dotychczasowymi badaniami (por. Zatrudnienie w Polsce 2005 (MPIPS 2005)) i nie zmienił się w okresie Wielkiej Recesji. W szczególności, wraz z wiekiem spadają szanse na podjęcie pracy i rośnie ryzyko przejścia do nieaktywności. Niemniej wśród mężczyzn różnice pomiędzy poszczególnymi grupami wieku w szansach rozpoczęcia pracy są mniejsze niż wśród kobiet. Osoby bezrobotne przez ponad 12 miesięcy w wieku 15-24 mają o 52% większe szanse na znalezienie zatrudnienia w porównaniu z osobami w wieku 30-44, dla osób w wieku 25-29 szanse są o 18% większe, natomiast dla osób w wieku 45-54 niższe o 24%, a dla osób w wieku 55-64 niższe o 45%. Osoby w wieku 55-64 mają trzy razy większe ryzyko wyjścia z rynku pracy w porównaniu z osobami w wieku 30-45.

Wykształcenie osoby długookresowo bezrobotnej różnicuje jedynie osoby, które przepłynęły do zatrudnienia, a w przypadku odpływów do bierności pod względem wykształcenia nie wyróżnia się żadna grupa. Zarówno kobiety jak i mężczyźni z wyższym wykształceniem mają o 90% większe szanse na rozpoczęcie pracy w porównaniu z wykształceniem średnim. Kobiety z wykształceniem podstawowym mają mniejsze niż mężczyźni z tym

samym wykształceniem szanse na znalezienie pracy – dla mężczyzn z wykształceniem podstawowym szanse na znalezienie pracy są o 26% niższe w porównaniu do mężczyzn z wykształceniem średnim, a dla kobiet odpowiednio o prawie 40%.

Żaden z regionów kraju nie wyróżnia się pod względem sprzyjania osobom długookresowo bezrobotnym w podjęciu pracy, a w większości regionów ryzyko, że bezrobotni przejdą do bierności jest większe niż w centralnej części Polski (województwa mazowieckie i łódzkie). Mężczyźni na wsi mają większe szanse (o 15%) na podjęcie pracy niż mieszkańcy miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców i jednocześnie mniejsze niż oni ryzyko przejścia do bierności (o 13%). Kobiety mieszkające na wsi mają niższe szanse na podjęcie pracy niż mieszkające w dużych miastach (o 22%), niemniej miejsce zamieszkania nie różnicuje przechodzenia do bierności.

Cechy gospodarstwa domowego, w którym przebywa dana osoba nie pozostają bez znaczenia dla osób długookresowo bezrobotnych. Osoby długookresowo bezrobotne, które przebywają w gospodarstwach, których głównym źródłem utrzymania jest praca na rachunek własny częściej niż osoby z gospodarstw utrzymujących się z pracy najemnej podejmują pracę – szanse w przypadku kobiet są wyższe o 24%, a w przypadku mężczyzn o 41%. Natomiast, gdy gospodarstwo utrzymuje się z emerytury bądź renty szanse na to, że bezrobotny długookresowo podejmie pracę są mniejsze niż dla gospodarstw pracowników najemnych (o ponad 10%) i jednocześnie wyższe, że przejdzie do nieaktywności (o około 20%).

Mężczyźni, którzy nie pozostają w związku mają o niecałe 40% niższe szanse na podjęcie pracy w porównaniu do mężczyzn, którzy pozostają w związku (przy innych czynnikach niezmiennych). Dla kobiet nie jest to istotne z punktu widzenia podjęcia pracy po okresie dłuższego bezrobocia, ale ma znaczenie w przypadku przejścia do nieaktywności – kobiety, które nie są w związku mają niższe ryzyko przejścia do bierności niż kobiety, które są w związku (około 20%). Dla zaprzestania poszukiwania pracy w przypadku kobiet istotny wpływ ma fakt obecności małego dziecka – szanse są o 25% większe. Obecność małych dzieci w gospodarstwie nie jest istotna dla mężczyzn, ani w przypadku podjęcia pracy, ani dla zrezygnowania z jej poszukiwania.

W przypadku mężczyzn kluczowe znaczenie dla podjęcia pracy ma czas przebywania w bezrobociu – im dłużej poszukują pracy, tym bardziej spadają szanse, że ją znajdą. Mężczyźni, którzy poszukują pracy przez dłużej niż pół roku, ale krócej niż dwa lata mają o 20% niższe szanse na znalezienie pracy (w stosunku do mężczyzn krótkotrwale bezrobotnych), po upływie kolejnego roku o 26%, a gdy szukają pracy przez trzy lata i więcej szanse spadają o prawie 40%. Natomiast wśród kobiet jedynie przebywanie w bezrobociu przez dłużej niż 3 lata istotnie zmniejsza szanse podjęcia pracy. Zarówno kobiety, jak i mężczyźni w przypadku dłuższego niż półtora roku przebywania w bezrobociu mają niższe prawdopodobieństwo zrezygnowania z poszukiwania pracy i przejścia do nieaktywności.

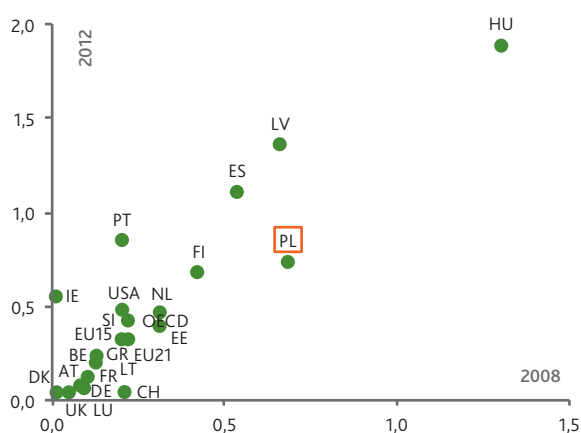
12 W celu sprawdzenia stabilności parametrów w modelu w analizowanych czasie estymowano wszystkie modele dla każdego z okresów: 1995-1998, 1999-2004, 2005-2008 oraz 2009-2012. Wyniki te są dostępne u autorów.

Ramka II.10. Zniechęceni pracownicy

Zniechęceni pracownicy to grupa osób, które jednocześnie chcą i mogą podjąć pracę, jednak nie szukają jej aktywnie lub w ogóle zaprzestały poszukiwania, ponieważ ich zdaniem nie ma dostępnych ofert pracy odpowiednich dla nich.

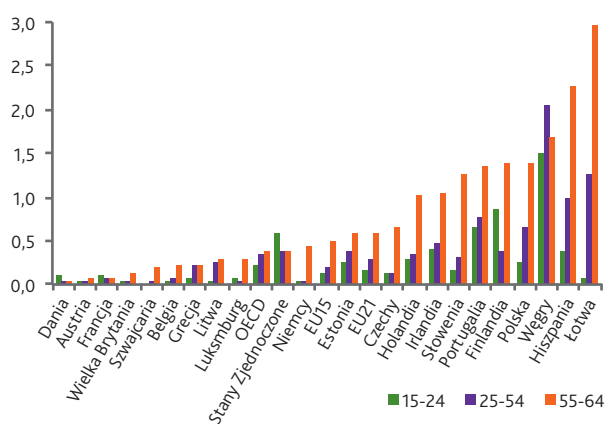
W czasie kryzysu wzrósł odsetek zniechęconych pracowników. Największy wzrost zanotowano w Irlandii, Danii, Portugalii, Słowenii, Hiszpanii i na Litwie – o ponad 100% pomiędzy 2008 a 2012 rokiem. W 2008 roku średni udział zniechęconych pracowników w analizowanych krajach wynosił 0,26%, a w 2012 0,44% (wykres II.62). W Polsce niecały 1% populacji (tj. w 2012 roku 193 tys. osób) deklaroowało, że nie szuka pracy, choć jest gotowa i zdolna ją podjąć, ale uważa, że na rynku brak jest odpowiednich dla nich miejsc pracy. Jednocześnie jednak liczba zniechęconych w Polsce nie zmieniła się w czasie Wielkiej Recesji. Wśród zniechęconych do poszukiwania pracy najwięcej jest osób w wieku 55-64 lata (wykres II.63). Wyjątek stanowią Stany Zjednoczone, gdzie problem ten dotyka przede wszystkim osób młodych oraz Węgry, gdzie największe prawdopodobieństwo bycia zniechęconym dotyczy osób w wieku 25-54.

Wykres II.62. Zniechęceni pracownicy w 2008 i 2012 roku (% populacji)



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

Wykres II.63. Zniechęceni pracownicy według wieku w 2012 roku (% populacji)



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD.

PODSUMOWANIE

Kryzys gospodarczy w latach 2008-2012 w zróżnicowany sposób wpłynął na sytuację poszczególnych grup osób, a płeć i wiek silnie różnicowały zmiany w ryzyku utraty i podjęcia pracy. Stopa bezrobocia osób młodych pozostaje najwyższa, ale wzrost liczby bezrobotnych – w szczególności w pierwszej fazie kryzysu – skorelowany był w istotnym stopniu z także rosnącym ryzykiem bezrobocia osób w *prime-age*. Spadek zatrudnienia w większości krajów nastąpił ze względu na spadek wskaźnika zatrudnienia wśród osób w grupie *prime-age*, a w drugiej kolejności wśród osób młodych. Jednocześnie łączne zmiany z zatrudnieniu łagodziło rosnące zatrudnienie osób starszych, wynikające zarówno ze zmian demograficznych, jak i ich rosnącej aktywności na rynku pracy. Zwiększające się w wielu krajach zatrudnienie w drugiej fazie kryzysu wynikało przede wszystkim z poprawy wskaźników zatrudnienia osób w wieku *prime-age*, przy nadal malejącym zatrudnieniu osób młodych.

Różnice sektorowe w zatrudnieniu częściowo tłumaczą większy wpływ skutków kryzysu na mężczyzn, w szczególności młodych. Odpowiada za to zarówno silnie zmaskulinizowane zatrudnienie w budownictwie i przemyśle (w tym drugim spadki zatrudnienia mają charakter długookresowego trendu), jak i dominacja kobiet w sektorze usług, szczególnie tych o charakterze nierynkowym. Kryzys nie odmienił natomiast obserwowanego od kilkunastu lat procesu polaryzacji zatrudnienia według zawodów, tj. zmniejszania udziału osób wykonujących prace fizyczne wymagające kwalifikacji przy wzroście udziału wysoko wykwalifikowanych pracowników umysłowych. Co ciekawe, w Polsce trend ten widać przede wszystkim w danych o wakatach, ale nie w samym zatrudnieniu.

Kryzys nie zmienił znacząco nierówności dochodowych w większości analizowanych europejskich krajów, a obserwowane nieznaczne zmiany indeksu Giniego w latach 2008-2012 nie wydają się być powiązane ze zmianami sytuacji na rynku pracy. W Polsce zmalało zróżnicowanie dochodów z pracy, choć nie dotyczy to osób osiągających dochody w sektorze rolnictwa, gdzie różnice między najwyższymi i najniższymi dochodami stale rosną.

Część młodych osób w reakcji na zmiany koniunkturalne opóźniła swoje wejście na rynek pracy lub się z niego wycofała, zniechęcona nieskutecznymi poszukiwaniami zatrudnienia. Z tego względu statystyki bezrobocia w niepełnym stopniu oddają pogorszenie się sytuacji osób młodych na rynku pracy. Przybliża je analiza wskaźników NEETs, opisujących młodych pozostających poza zatrudnieniem, edukacją czy szkoleniami. Ich udział znacząco wzrósł w okresie Wielkiej Recesji, w szczególności wśród mężczyzn. Zmieniła się także ich struktura, przeważać zaczęły osoby bierne zawodowo. W Polsce sytuacja pod tym

względem jest nieznacznie lepsza niż w większości krajów UE - w strukturze NEETs przeważają osoby bezrobotne, niższy jest także udział długookresowo bezrobotnych, a sam udział NEETs wśród ogółu osób w wieku 15-24 jest na przeciętnym poziomie.

Odmiernym, ale nie mniej ważnym problemem rynku pracy są osoby, które długo bezskutecznie poszukują zatrudnienia. Ich liczba znacząco wzrosła w okresie Wielkiej Recesji (przy malejącym w większości krajów udziale w strukturze bezrobotnych, ze względu na skalę napływów nowych osób do bezrobocia), w szczególności wśród mężczyzn. Szczegółowe analizy dla Polski potwierdzają zróżnicowany wpływ okresu 2008-2012 na długotrwale bezrobotne kobiety i mężczyzn. Kobiety bezrobotne przez ponad 12 miesięcy mają znacznie mniejsze szanse na podjęcie pracy w stosunku do mężczyzn (w szczególności te w starszych grupach wieku, z niższym poziomem wykształcenia i mieszkające na wsi). Niemniej, w okresie Wielkiej Recesji osoby długotrwale bezrobotne miały nieco wyższe szanse na podjęcie pracy, niż w okresie kryzysu rosyjskiego, a różnice te były szczególnie istotne w przypadku mężczyzn. Także dla mężczyzn wzrosło ryzyko dezaktywizacji zawodowej, w przypadku kobiet różnice te nie były statystycznie istotne. Co ważne z perspektywy adresowania działań i polityk, ryzyko niepodjęcia pracy i wycofania się z aktywności zawodowej silnie różnicuje obecność w gospodarstwie domowym małych dzieci – w przypadku kobiet, ale nie mężczyzn. Co ciekawe, to, w jakim sektorze i zawodzie osoba długotrwale bezrobotna pracowała w przeszłości, istotnie wpływa na szansę ponownego podjęcia pracy, wskazując, że obserwowany trend zmniejszania się popytu na wykwalifikowaną pracę fizyczną zmienia także szanse na podjęcie pracy osób długookresowo bezrobotnych.

Podsumowując, kryzys odmiennie wpłynął na różne grupy społeczne - demograficzne, co ma swoje istotne konsekwencje dla polityki rynku pracy, i szerzej, polityki społecznej. Wymaga ona odpowiedniego adresowania i dobrego dopasowania do potrzeb i problemów poszczególnych grup, a te, jak pokazała powyższa analiza, są mocno zróżnicowane. W szczególności dotyczy to odpowiedzi na wyzwania dotyczące sytuacji na rynku pracy osób młodych oraz tych długotrwale bezrobotnych. Szerzej wyzwania te omawiamy w części dotyczącej rekomendacji dla polityki społeczno - gospodarczej.

Spis wykresów

Wykres II.1.	Stopy bezrobocia w latach 1992-2012 wg grup wieku:	64
Wykres II.2.	Skumulowane tempo zmian stopy bezrobocia w latach 2008-2012 w wybranych krajach:	64
Wykres II.3.	Dynamika zmian wskaźnika zatrudnienia w latach 2008-2012 wg grup wieku (2008=100)	65
Wykres II.4.	Zmiana ryzyka utraty pracy w grupie wieku 55+ oraz w stosunku do osób z grupy 25-54 (hazard ratio) w latach 2004-2008 oraz 2008-2011	65
Wykres II.5.	Stopa bezrobocia w grupie wieku 25-29 wg płci	66
Wykres II.6.	Wskaźnik zatrudnienia w grupie wieku 25-29 wg płci	66
Wykres II.7.	Współczynnik aktywności zawodowej w grupie wieku 25-29 według płci	66
Wykres II.8.	Dynamika zmian współczynnika aktywności zawodowej w latach 2008-2012 wg grup wieku (2008=100)	67
Wykres II.9.	Dekompozycja zmian liczby zatrudnionych w latach 2008-2010	68
Wykres II.10.	Dekompozycja zmian liczby zatrudnionych w latach 2010-2012	68
Wykres II.11.	Stopa bezrobocia w czasie Wielkiej Recesji według płci	70
Wykres II.12.	Wskaźnik zatrudnienia w czasie Wielkiej Recesji według płci	70
Wykres II.13.	Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2008-2010 wśród kobiet i mężczyzn w wybranych krajach europejskich	70
Wykres II.14.	Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2010-2012 wśród kobiet i mężczyzn w wybranych krajach europejskich	70
Wykres II.15.	Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2008-2010 wśród kobiet młodych i starszych w wybranych krajach europejskich	71
Wykres II.16.	Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2010-2012 wśród kobiet młodych i starszych w wybranych krajach europejskich	71
Wykres II.17.	Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2008-2010 wśród mężczyzn młodych i starszych w wybranych krajach europejskich	71
Wykres II.18.	Tempo zmiany stopy bezrobocia w latach 2010-2012 wśród mężczyzn młodych i starszych w wybranych krajach europejskich	71
Wykres II.19.	Dekompozycja zmian stóp bezrobocia kobiet i mężczyzn w wybranych krajach:	72
Wykres II.20.	Elastyczności bezrobocia i zatrudnienia w wybranych podgrupach względem prime-age:	74
Wykres II.21.	Średni udział mężczyzn w wieku 15-24 w zatrudnieniu według sektorów w krajach europejskich w roku 2000	75
Wykres II.22.	Procent młodych mężczyzn wśród zatrudnionych w budownictwie w 2000 i 2010 roku w krajach europejskich	75
Wykres II.23.	Udział osób zatrudnionych na umowę czasową wśród pracowników najemnych w wybranych krajach w 2008 i 2011 roku	76
Wykres II.24.	Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród pracowników w wieku produkcyjnym w 2008 i 2012 roku	76
Wykres II.25.	Liczba osób uzyskujących dochody tylko z jednego źródła: umowy o pracę (lewa oś) oraz z pozostałych źródeł (prawa oś) w Polsce w 2011 roku	77
Wykres II.26.	Dynamika liczby osób uzyskujących dochody tylko z jednego źródła w Polsce (2003=100)	77
Wykres II.27.	Względna zmiana udziału osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród pracowników w wieku 15-24 według płci	77
Wykres II.28.	Względna zmiana udziału osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród pracowników w wieku 50-64 według płci	77
Wykres II.29.	Struktura zatrudnionych w przemyśle w UE15 w latach 1995-2012 według płci i wieku	78
Wykres II.30.	Struktura zatrudnionych w przemyśle w Polsce w latach 2000-2012 według płci i wieku	78
Wykres II.31.	Struktura zatrudnionych w usługach nierynkowych w UE15 w latach 1995-2012 według płci i wieku	78
Wykres II.32.	Struktura zatrudnionych w usługach nierynkowych w Polsce w latach 2000-2012 według płci i wieku	78
Wykres II.33.	Stosunek liczby wolnych miejsc pracy do liczby zatrudnionych wg zawodów w Polsce w latach 2007-2012	79
Wykres II.34.	Struktura zatrudnienia według zawodów w UE15 w latach 2000-2012	79
Wykres II.35.	Struktura zatrudnienia według zawodów w Polsce w latach 2000-2012	80
Wykres II.36.	Zmiana stopy bezrobocia i nierówności w latach 2008-2012	81
Wykres II.37.	Roczne tempo zmian indeksu Giniego przed i w trakcie Wielkiej Recesji	82
Wykres II.38.	Relatywna zmiana sytuacji osób o niskich i wysokich dochodach w latach 2008-2012 w wybranych krajach Europy	82
Wykres II.39.	Względna zmiana indeksu Giniego pomiędzy 2008 i 2010 rokiem w zależności od wieku	82

Wykres II.40.	Różnica względna pomiędzy indeksem Giniego obliczonym dla dochodów bez uwzględniania podatków i transferów oraz z ich uwzględnieniem w 2008 i 2010 roku	82
Wykres II.41.	Zmiana nierówności płacowych pomiędzy 2006 i 2010 wśród pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy	83
Wykres II.42.	Zmiana nierówności płacowych pomiędzy 2006 i 2010 wśród pracujących część etatu	83
Wykres II.43.	Mediana dochodu ekwiwalentnego w Polsce w latach 1994-2011 (ceny stałe 2010)	84
Wykres II.44.	Współczynnik Giniego w Polsce w latach 1994-2011	84
Wykres II.45.	Pierwszy decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011	84
Wykres II.46.	Dziesiąty decyl rozkładu dochodów ekwiwalentnych w Polsce jako procent mediany w latach 1994-2011	84
Wykres II.61.	Natężenie przepływów z pracy do bezrobocia wg kwintyli rozkładu dochodów z pracy najmniej w Polsce	85
Wykres II.47.	Dziesiąty i dziewięćdziesiąty percentyl jako procent mediany rozkładu dochodów z wybranych źródeł w Polsce w latach 1998-2011:	85
Wykres II.48.	Odsetek NEETs wśród osób w wieku 15-24 w Europie w latach 2002, 2006, 2008 i 2011	87
Wykres II.49.	Odsetek NEETs wśród osób w wieku 15-24 w wybranych krajach w latach 1983-2011	87
Wykres II.50.	Odsetek NEETs wśród kobiet i mężczyzn w wieku 15-24 w Europie w 2002 roku	88
Wykres II.51.	Odsetek NEETs wśród kobiet i mężczyzn w wieku 15-24 w Europie w 2011 roku	88
Wykres II.52.	Odsetek NEETs wśród młodych kobiet i mężczyzn w wybranych grupach krajów	88
Wykres II.53.	Struktura kobiet NEETs w 2002 i 2011 roku według stanu na rynku pracy	89
Wykres II.54.	Struktura mężczyzn NEETs w 2002 i 2011 roku według stanu na rynku pracy	89
Wykres II.55.	Długookresowe bezrobocie wśród młodych w 2004, 2008 i 2012 roku	89
Wykres II.56.	Stopa bezrobocia a długookresowe bezrobocie w wybranych krajach w 2008 roku	90
Wykres II.57.	Stopa bezrobocia a długookresowe bezrobocie w wybranych krajach w 2012 roku	90
Wykres II.58.	Zmiana liczby a zmiana udziału długookresowo bezrobotnych pomiędzy 2008 a 2009 w wybranych krajach	91
Wykres II.59.	Przepływy z bezrobocia długookresowego do pracy i nieaktywności w Polsce w latach 1995-2012	92
Wykres II.60.	Średni czas przebywania na bezrobociu wśród długookresowo bezrobotnych w Polsce w latach 1995-2011 (w miesiącach)	92
Wykres II.62.	Zniechęceni pracownicy w 2008 i 2012 roku (% populacji)	94
Wykres II.63.	Zniechęceni pracownicy według wieku w 2012 roku (% populacji)	94

Spis ramek

Ramka II.1.	Osoby w wieku 25-29 na rynku pracy w Polsce, Unii Europejskiej i krajach OECD	66
Ramka II.2.	Dekompozycja zmian liczby zatrudnionych	68
Ramka II.3.	Wpływ Wielkiej Recesji na kobiety i mężczyzn w różnym wieku na tle poprzednich kryzysów	69
Ramka II.4.	Zmiany bezrobocia a rola zatrudniania i zwalniania	73
Ramka II.5.	Elastyczne formy zatrudnienia w czasie Wielkiej Recesji	76
Ramka II.6.	Skill mismatch - niedopasowanie umiejętności	79
Ramka II.7.	Zmiany nierówności płacowych wśród pracowników pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy	83
Ramka II.8.	Ryzyko utraty pracy a dochody	85
Ramka II.9.	Znaczenie Wielkiej Recesji dla nierówności płacowych według zawodów w Polsce w 2008 i 2010 roku	86
Ramka II.10.	Zniechęceni pracownicy	94

Bibliografia

Baranowska-Rataj A. i Magda I. (2013), Decomposition of trends in youth unemployment—the role of job accessions and separations in countries with different employment protection regimes, Instytut Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej, Working Papers nr 26/2013.

Cahuc P. i Zylberberg A. (2004), Labor economics, MIT Press, Cambridge.

Cameron A. C. i Trivedi P.K. (2005), Microeconometrics: methods and applications, Cambridge University Press, Nowy Jork.

Choudhry M.T., Marelli E. i Signorelli M. (2010), Financial Crises and Female Work, XXV Convegno Nazionale di Economia del Lavoro.

Cox D.R. (1972), Regression Models and Life-Tables, Journal of the Royal Statistical Society, Series B, Vol. 34/1972, s. 187-220.

EBC (2012), Euro area labour markets and the crisis, Occasional Paper series nr 138.

Elsby M. (2008), Unemployment dynamics in the OECD, NBER Working Papers 14617.

Esping-Andersen G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

Eurofund (2012), NEETs: young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Gielen A. C. i van Ours J.C. (2006), Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility, Labour Economics 2006, s. 493-504.

IBS/CRZL (2011), Zatrudnienie w Polsce 2010 - integracja i globalizacja, Bukowski M., (red.), Warszawa.

IBS/ CRZL (2013), Zatrudnienie w Polsce 2011 - Ubóstwo a praca, Bukowski M. i Magda I. (red.), Warszawa.

Komisja Europejska (2011), Employment and Social Developments 2011, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Komisja Europejska (2010), Employment in Europe 2010, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Layard R., Nickell S. i Jackman R. (1991), Unemployment, Oxford University Press.

Lewandowski P., Magda I., Baran J., Feduk O. i Bartha A. (2013), Gender Dimension Of The Labour Markets Over The Past Two Decades, CEPS, NEUJOBS WORKING PAPER nr D16.1.

Machin S. i Manning A. (1999), The causes and consequences of long-term unemployment in Europe, in: Ashenfelter O. and Card D. (1999); Handbook of Labor Economics, Edycja 1/1999, Vol. 3, s. 3085-3139.

Marelli E., Signorelli M. i Tyrowicz J. (2012), Crises and Joint Employment - Productivity Dynamics: A Comparative Perspective for European Countries, Comparative Economic Studies, Vol. 54(2), s. 361-394.

MPiPS (2005), Zatrudnienie w Polsce 2005, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

OECD (2009), Employment Outlook 2009, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.

Richardson DR. (2009), The impact of the recession on women, Australian Institute, Paper nr 3.

Scarpetta S., Sonnet A. i Manfredi T. (2010), Rising youth unemployment during the crisis, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 106/2010.

Shimer, R. (2007), Reassessing the ins and outs of unemployment, NBER, Working Papers 13421.

Topel R. (1990), Specific capital and unemployment: Measuring the costs and consequences, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Elsevier, Vol. 33(1), s. 181-214.

Whelan Ch., Maitre B., Nolan B. (2011), Analysing Intergenerational Influences on Income Poverty and Economic Vulnerability with EU-SILC, University College Dublin Working Paper 201125.

Polityka publiczna w obliczu kryzysu

dr hab. Joanna Tyrowicz, Agnieszka Kamińska

WPROWADZENIE	100
1 INSTYTUCJE RYNKU PRACY A ZDOLNOŚĆ ODPOWIEDZI NA KRYZYS	101
2 INSTYTUCJE RYNKU PRACY PRZED KRYZYSEM	103
2.1 Ochrona stosunku pracy	103
2.2 Koszty pracy	108
2.3 Trendy w uwarunkowaniach instytucjonalnych rynku pracy	110
3 ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE SPRZYJAJĄCE ABSORPCJI SZOKÓW MAKROEKONOMICZNYCH	112
3.1 Elastyczność	114
3.2 Rola wydatków publicznych	117
3.3 Struktura konsumpcji i rola rozbudowanego sektora usług	118
4 POLITYKI ANTYKRYZYSOWE I ICH SKUTECZNOŚĆ	122
4.1 Pakiety antykryzysowe	122
4.2 Zmiany w instytucjach rynku pracy	123
4.3 Działania antykryzysowe w Polsce	127
5 KONSEKWENCJE DZIAŁAŃ ANTYKRYZYSOWYCH WŚRÓD GOSPODAREK DOTKNIĘTYCH RECESJĄ	128
5.1 Koszty pracy	128
5.2 Aktywne polityki rynku pracy	131
5.3 Wychodzenie z kryzysu	134
PODSUMOWANIE	135

WPROWADZENIE

Spowolnienie gospodarcze może być skutkiem reakcji na szok zewnętrzny lub rezultatem wewnętrznej nierównowagi gospodarczej. Szok zewnętrzny może dotyczyć strony podażowej gospodarki (np. zasadnicza zmiana cen surowców) lub strony popytowej (np. spadek zapotrzebowania na dobra i usługi eksportowane przez dany kraj). O ile jednak tego typu typologia jest łatwa na gruncie teoretycznym, o tyle w praktyce samo spowolnienie ma złożony charakter. Obecny charakter szoków i dostosowań w gospodarce polskiej zdecydowanie odbiega od poprzednich epizodów spowolnienia gospodarczego, inna jest zatem także reakcja rynku pracy.

Sama absorpcja szoków makroekonomicznych na rynkach pracy jest pochodną po pierwsze charakteru spowolnienia, a po drugie – otoczenia instytucjonalnego. Standardowo zakłada się, że niezależnie od skali i źródła szoku, gospodarki o większym stopniu elastyczności instytucjonalnej doświadczają głębszych lecz jednocześnie krótszych dostosowań. Z drugiej strony, gospodarki w których rozwiązania instytucjonalne „spowalniają” tempo i skalę dostosowań potrzebują dłuższego czasu, by w pełni zaabsorbować szok i odżyć na nowo. To rozumowanie jednak odnosiło się przede wszystkim do szoków o charakterze strukturalnym, wymagających znaczących dostosowań nie tyle w poziomie produkcji, cen i zatrudnienia – ale przede wszystkim wymagających zasadniczych zmian w technologii i strukturze produkcji. Tymczasem część dzisiejszych szoków ma charakter krótkotrwałych zawirowań, np. na międzynarodowych rynkach finansowych. W takich warunkach mało elastyczne otoczenie instytucjonalne stanowić może w pewnym sensie ochronę przed nadmiernie silną reakcją gospodarki na przejściowe zaburzenie.

Zdolność odpowiedzi danej gospodarki na kryzys może zależeć nie tyle od poziomu elastyczności instytucjonalnej w danym momencie (np. w porównaniu do innych krajów), ale także od jej zmian (np. w porównaniu do poprzedniego okresu spowolnienia). Zmiana regulacji prawnych (np. zapisów dotyczących czasu pracy) pociąga za sobą renegocjacje porozumień pomiędzy pracownikami i pracodawcami, a także wymusza zmianę oczekiwań i postaw po obu stronach. Jeśli w takim momencie przydarza się spowolnienie, sprawą drugorzędną staje się jak elastyczne są dane rozwiązania na tle innych gospodarek – a sprawą często priorytetową to, jak bardzo kryzys przyspiesza bądź spowalnia proces dostosowania oczekiwań, postaw i porozumień formalnych.

O otoczeniu instytucjonalnym mowa zresztą nie tylko w kontekście odpowiedzi na kryzys. Często podkreśla się rolę czynników instytucjonalnych w kształtowaniu zjawisk o charakterze strukturalnym. Przykładem są m.in. analizy dotyczące tzw. naturalnej stopy bezrobocia, mechanizmów ułatwiających przejście z systemu edukacyjnego na rynek pracy czy rozwiązania sprzyjające godzeniu ról rodzinnych i zawodowych. Choć są to zagadnienia istotne z perspektywy polityki gospodarczej, stanowią one temat na osobne opracowanie.

Celem tego rozdziału jest przedstawienie powiązań pomiędzy instytucjami rynku pracy a zdolnością odpowiedzi na tzw. „kryzys”. Struktura instytucjonalna miała znaczenie z jednej strony dla absorpcji szoku wywołanego przez kryzys, a z drugiej ograniczała pole manewru rządów w różnych obszarach polityki. W rozważaniach uwzględniono zarówno rolę, jaką odgrywa charakter kryzysu, jak i porównanie gospodarki Polski na tle innych państw o zbliżonym poziomie rozwoju. Rozdział składa się z dwóch uzupełniających się części. W pierwszej kolejności podjęto próbę udzielenia szerszej odpowiedzi na temat uwarunkowań instytucjonalnych w „przeddzień kryzysu”. Analiza ta dotyczy głównie prezentacji zdolności absorpcji *ex ante*. W drugiej części analiza skupia się na rozwiązaniach, jakie różne gospodarki zastosowały, by ułatwić gospodarkom absorpcję tego wielkiego szoku, jakim stał się globalny kryzys finansowy. Szczególną uwagę poświęcono wstępnej ocenie skuteczności rozwiązań wdrożonych przez różne kraje.

1 INSTYTUCJE RYNKU PRACY A ZDOLNOŚĆ ODPOWIEDZI NA KRYZYS

Jak pokazuje szereg opracowań powstałych w ostatnich kilkunastu latach, konstrukcja otoczenia instytucjonalnego rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla absorpcji szoków przez gospodarkę. W literaturze rozpatruje się wpływ instytucji rynków dóbr na dynamikę rozwoju zarówno w ujęciu krótko- jak i długookresowym. W ramach nurtu przyjmującego perspektywę krótkookresową, szczególną uwagę poświęca się kanałom oddziaływania regulacji na zdolność gospodarek do absorpcji szoków makroekonomicznych. Trzy podstawowe kierunki badań w ramach tego nurtu to analiza procesu powstawania, rozwoju i upadku przedsiębiorstw (por. dla Stanów Zjednoczonych – Olley, Pakes, 1996; dla Włoch – Bottasso, Sembenelli, 2001; dla Indii – Aghion i in., 2006); ocena potencjalnego oddziaływania instytucji na sztywności realne i nominalne (Dexter i in., 2004; Lunnemann, Matha, 2005); identyfikacja powiązań pomiędzy instytucjonalnym zapleczem gospodarki, a amplitudą i trwałością wahań cyklicznych (Duval i in., 2007) i absorpcją szoków w poszczególnych gospodarkach (kraje wysoko- i średniorozwinięte – Bergoeing i in., 2004; Polska i kraje regionu – Lewandowski i in., 2008). Wspólne dla wszystkich kierunków nurtu krótkookresowego jest przekonanie, że wysokie bariery wejścia na rynek, ograniczenia handlu zagranicznego, długotrwałe procedury biurokratyczne zmniejszają dynamikę powstawania i upadania przedsiębiorstw. Co więcej, w krajach o takiej charakterystyce, realokacja czynników produkcji jest na ogół wolniejsza i mniej efektywna niż w gospodarkach, w których uciążliwość wymienionych wcześniej barier jest znikoma. W efekcie, uwarunkowania instytucjonalne na rynkach dóbr mają duże znaczenie dla głębokości i trwałości recesji.

Niemniej jednak, to rynek pracy jest rynkiem o najszerzej i szczególnej regulacji wprowadzanej przez instytucje formalne i nieformalne. Boeri i van Ours (2011) podkreślają, że rynek pracy jest immanentnie niedoskonałym rynkiem (tj. odbiegającym od

warunków konkurencji doskonałej). Rynki niedoskonałe charakteryzują się istnieniem wielu instytucji, czyli przepisów, reguł i programów, które z jednej strony powstają w wyniku procesu o charakterze politycznym, mającego na celu (1) zwiększenie efektywności ekonomicznej i/lub (2) osiągnięcie pewnych celów redystrybucyjnych, ale z drugiej, wpływają na zachowania poszczególnych pracowników i pracodawców. Tradycyjnie, uwagę na instytucjach rynku pracy skupiano z punktu widzenia ich wpływu na średniookresowy, przeciętny poziom bezrobocia, często zwany naturalną stopą bezrobocia. Do najbardziej znanych prac w tym nurcie należą Bean (1994), Nickell (1997), Nickell i Layard (1999), Blanchard i Wolfers (2000), Nickell i inni (2005), a z uwzględnieniem interakcji między instytucjami – Belot i Van Ours (2004). Z tej perspektywy na instytucje rynku pracy spoglądano także w wielu poprzednich edycjach Zatrudnienia w Polsce. W ostatnich latach coraz większą uwagę poświęca się instytucjom przez pryzmat ich wpływu na absorpcję szoków – Blanchard i Wolfers (2000), Bassanini i Duval (2006), OECD (2006), OECD (2012), Bukowski, Koloch, Lewandowski (2013). W niniejszej części przyjmujemy taką właśnie optykę. Szczególną uwagę poświęcono właśnie instytucjom rynku pracy oraz ich zmianom zarówno przed recesją, jak i w czasie jej trwania.

Restrykcyjne regulacje rynku pracy, w szczególności te zwiększające ochronę zatrudnienia, utrudniają dostosowanie zasobów siły roboczej w przedsiębiorstwach do bieżących potrzeb, a w efekcie wydłużają czas adaptacji gospodarki do nowych warunków oraz powrót bezrobocia i zatrudnienia do poziomów równowagi (OECD, 2006; Baranowska, Lewandowski, 2008). Podobnie na absorpcję szoków wpływa wysokość opodatkowania dochodu. Wysoki klin podatkowy w pierwszej fazie po wystąpieniu wstrząsów gospodarczych zmniejsza siłę ich oddziaływania na uczestników rynku pracy, zarówno bezrobotnych

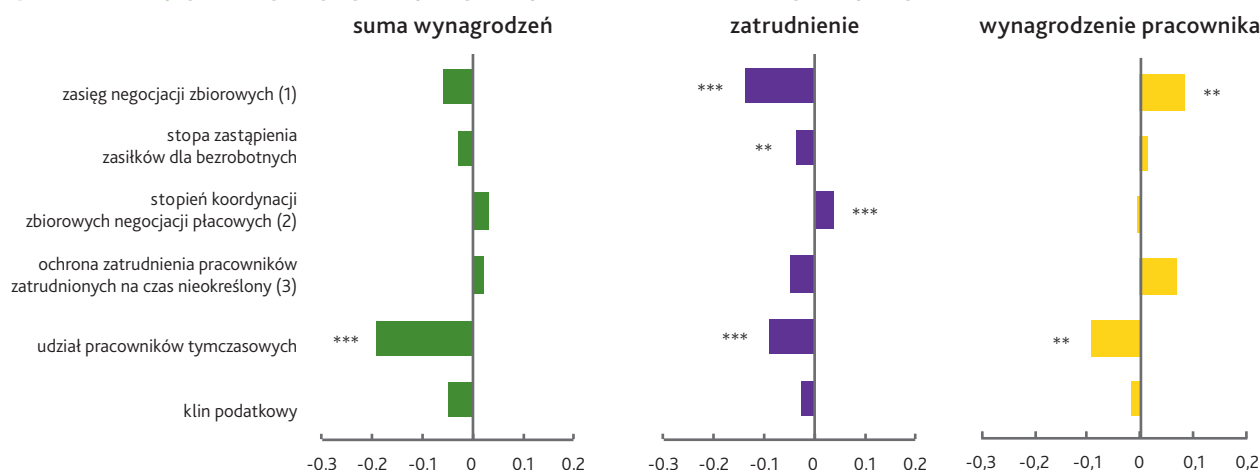
Ramka III. 1. Czym są instytucje rynków?

Pod pojęciem instytucji rynków dóbr rozumie się zazwyczaj ogół czynników warunkujących i determinujących rozpoczęcie, prowadzenie i rozwój oraz zamykanie działalności gospodarczej. U źródeł ich istnienia leżą zarówno reguły prawne, jak i mniej formalne zasady funkcjonowania gospodarczego (np. model dialogu społecznego lub funkcjonowania aparatu biurokratycznego). Reguły prawne istotne są o tyle, o ile faktycznie mają szerokie zastosowanie w gospodarce (przyjazne lecz odnoszące się do wąskiej grupy przypadków reguły prawne mają mniejsze znaczenie niż drobna ale obejmująca większość podmiotów uciążliwość).

Za szeroko rozumiane instytucje rynku pracy uznaje się natomiast to wszystko, co ma bezpośredni wpływ na aktywność ekonomiczną mieszkańców danego kraju. Kanonicznie, instytucjami rynku pracy są zapisy dotyczące zasad zwalniania i zatrudniania pracowników, elastyczność czasu pracy, wynagrodzenie minimalne oraz forma i zasady pasywnej i aktywnej polityki rynku pracy. Poza tymi regulacjami w zakres instytucji rynku pracy wchodzi także uregulowania dotyczące dostępu do poszczególnych zawodów, możliwość łączenia ról zawodowych i rodzinnych a także rozwiązania dotyczące podnoszenia kompetencji. Z tego względu, gdy mowa o instytucjach rynku pracy, zazwyczaj wykracza się znacząco poza zakres merytoryczny kodeksu pracy i regulacje *de iure*.

Źródło: Opracowanie własne

Wykres III.1. Wpływ instytucji rynku pracy na sposób dostosowań na rynku pracy



Uwagi: Wykres przedstawia wpływ zmiany (równej odchyleniu standardowemu) wskazanej instytucji na stopę bezrobocia strukturalnego. Estymację przeprowadzono wykorzystując kwartalne dane panelowe z okresu I kw. 1982 r. - IV kw. 2007 r. dla 18 krajów OECD (Australia, Austria, Belgia, Kanada, Niemcy, Dania, Hiszpania, Finlandia, Francja, Wielka Brytania, Irlandia, Włochy, Japonia, Holandia, Norwegia, Portugalia, Szwecja, Stany Zjednoczone). ***, **, * - poziom istotności statystycznej; odpowiednio 1%, 5%, 10%.

(1) wskaźnik równy liczbie pracowników objętych negocjacjami zbiorowymi, podzielonej przez całkowitą liczbę pracowników

(2) Visser, J. (2011), *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2010 (ICTWSS)*, Version 3.0, www.uva-aiaa.net/208

(3) <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>

Źródło: OECD (2012)

jak i pracujących (Bassanini, Duval, 2006; OECD, 2006; OECD, 2012). Prawdopodobnie jednak wykazana przyczynowość jest pozorna, ponieważ w krajach o wysokim opodatkowaniu rola automatycznych stabilizatorów jest silniejsza niż w krajach o niskich podatkach. Co więcej, znaczenie klina podatkowego jest tym większe, im sztywniejsze są wynagrodzenia (w warunkach np. wysokiego zasięgu negocjacji zbiorowych, czy wysokiego stopnia uzwiązkowienia) (Prasad 2003). Ponadto, siła związków zawodowych ma dodatni wpływ na okres adaptacji gospodarki do szoków (Bassanini i Duval 2006), natomiast wysoka koordynacja i zdolność stron do sprawnego osiągnięcia konsensusu skracają ten okres (Bassanini i Duval 2006).

Poza dostosowaniem liczby pracowników istotnym dla pracodawcy wymiarem jest także możliwość dostosowania kosztów zatrudnienia. Wynagrodzenie minimalne zmniejsza zróżnicowanie płac u dołu rozkładu wynagrodzeń, mogąc uniemożliwić dostosowanie płacy pracownika do jego produktywności, gdy ta spada poniżej całkowitych kosztów jego zatrudnienia wyznaczanych przez ustawowe minimum. W takiej sytuacji pracodawca może zdecydować się na zwolnienie pracownika. Zatem w następstwie negatywnego szoku, skutkującego np. spadkiem zagregowanego popytu, występowanie płacy minimalnej może przyczyniać się do redukcji zatrudnienia. Jednak w większość krajów stosujących płacę minimalną, rozwiązanie to dotyczy niewielkiej liczby osób i jego wkład do wzrostu stopy bezrobocia w okresach dekonunktury jest znikomy. Warto z drugiej strony wskazać, iż to zjawisko, nawet jeśli występuje na niewielką skalę, dotyczy grup szczególnie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem, między innymi osób młodych, bez doświadczenia zawodowego, dla których

utrata pracy może być szczególnie dotkliwa (Blanchard i Wolfers 2000). Im wyższa płaca minimalna, tym większa skala dostosowań zatrudnienia, a mniejsza dostosowań płacowych w wyniku szoków gospodarczych. Wysoki koszt zatrudnienia osób wynagradzanych płacą minimalną utrudnia niektórym osobom bezrobotnym znalezienie pracy, ponieważ z punktu widzenia pracodawcy koszt ich zatrudnienia może przewyższać ich produktywność. Bukowski, Kołoch, Lewandowski (2013) pokazują, że zróżnicowanie poziomu wynagrodzenia minimalnego było istotnym czynnikiem wyjaśniającym zróżnicowanie skali sztywności płacowych w krajach NMS8.

Pewne elementy struktury instytucjonalnej rynku pracy, mogą zniechęcać osoby bezrobotne do poszukiwania pracy. Hojny system zasiłkowy może potencjalnie sprzyjać wydłużaniu przeciętnego okresu pozostawania w bezrobociu. Ma to o tyle duże znaczenie społeczne, że im dłuższy jest czas trwania bezrobocia, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo powrotu bezrobotnego na rynek pracy (Blanchard, Wolfers 2000; Bassanini, Duval, 2006). Dzieje się tak ze względu na deprecjację kapitału ludzkiego i spadek produktywności osoby pozostającej bez pracy. Istotnym czynnikiem jest także negatywny sygnał dla pracodawcy, jak wiąże się z długim przebywaniem na bezrobociu przez kandydata na pracownika (stygmatyzacja). Co istotne, wpływ ten może być łagodzony przez odpowiednio zaprojektowane i prowadzone aktywne polityki rynku pracy, mające na celu ułatwienie bezrobotnemu znalezienia stabilnego zatrudnienia. Potwierdzają to liczne badania dowodzące, że wyższe wydatki na aktywne polityki rynku pracy przyczyniają się do skrócenia czasu absorpcji szoków gospodarczych (Bassanini i Duval 2006).

2 INSTYTUCJE RYNKU PRACY PRZED KRYZYSEM

W przededniu globalnego kryzysu finansowego – podobnie jak we wcześniejszych dekadach – kraje UE różniły się zasadniczo pod względem instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania rynku pracy. Wykres III.2 przedstawia indeks tzw. ogólnej restrykcyjności regulacji rynku pracy. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym większa ochrona praw pracowniczych, rozumiana potocznie jako tzw. sztywność rynku pracy. Na ten syntetyczny, ogólny indeks składają się regulacje dotyczące zatrudniania nowych pracowników, zwalniania obecnie pracujących oraz kształtowania godzin pracy. Im niższa wartość tego wskaźnika, tym większą dowolnością w kształtowaniu stosunków z pracownikami cieszy się pracodawca.

Warto zwrócić uwagę, że ten łączny, syntetyczny indeks będący składową wielu aspektów funkcjonowania rynku pracy nie jest bardzo zróżnicowany. Większość krajów UE znajduje się względnie blisko średniej. Także Polska jeszcze przed początkiem spowolnienia gospodarczego cechowała się wartością zbliżoną do średniej. Łącznie zdecydowanie bardziej elastyczne były w Europie rynki pracy w Wielkiej Brytanii i Irlandii, a zdecydowanie bardziej restrykcyjne w Portugalii. Jednak ten pozorny brak zróżnicowania wynika z faktu, iż w Europie funkcjonuje kilka modeli rynku pracy. W modelu pierwszym, występującym w krajach anglosaskich oraz Holandii i Danii, niewielka ochrona stosunku pracy (np. niskie koszty rozwiązania umowy o pracę) połączona jest z dużym bezpieczeństwem zatrudnienia. W tych krajach względnie szybciej znajduje się pracę. W drugim modelu, ochrona stosunku pracy współwystępuje ze znacznymi problemami na rynku pracy, w tym także, z wysokim i względnie

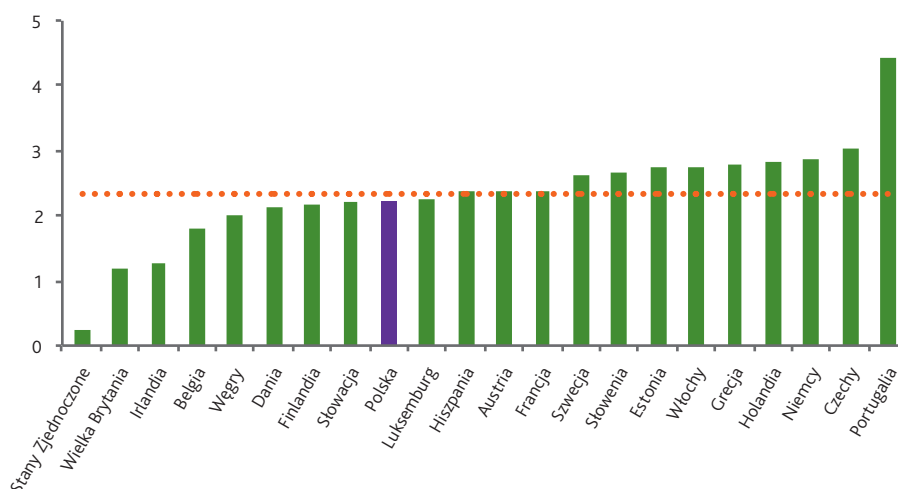
bardziej trwałym bezrobociem. Model ten występuje przede wszystkim w Europie Południowej. Pozostałe kraje szukają rozwiązań poza tymi dwoma modelami. Społeczeństwa skandynawskie, choć cenią bezpieczeństwo zatrudnienia, są stopniowo coraz bliżej modelu duńskiego. W Niemczech, gdzie koszty zwolnienia są niskie, ale względnie wysoka jest ochrona dochodowa ze względu na powszechne „ubezpieczenie od bezrobocia”, zmiany instytucjonalne zmierzają w kierunku zwiększenia bodźców zachęcających do intensywniejszego poszukiwania pracy i szybszego podjęcia nowego zatrudnienia.

2.1 OCHRONA STOSUNKU PRACY

Wpływ ochrony zatrudnienia na wielkości zasobów rynku pracy może być analizowany za pomocą różnych modeli teoretycznych rynku pracy, takich jak teoria poszukiwań pracy, teoria płacy efektywnej, czy teoria dualnego rynku pracy (Tyrowicz 2011). Mimo że modele te koncepcyjnie różnią się od siebie, prowadzą do podobnych wniosków w kwestii skutków ochrony zatrudnienia. Konsekwencje restrykcyjnej ochrony zatrudnienia przewidywane przez wymienione modele to przede wszystkim:

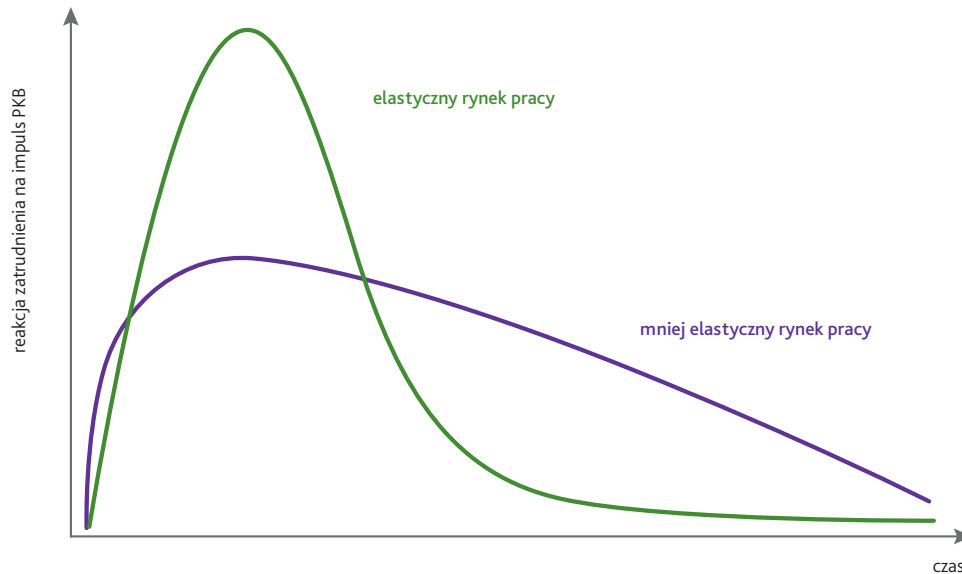
- Pozytywne zamierzone skutki: w odpowiedzi na zmiany w tempie wzrostu gospodarczego (i) niższa jest stopa likwidacji miejsc pracy, a tym samym niższa stopa odpływów z zatrudnienia do bezrobocia (ii) większa jest stabilność zatrudnienia w cyklu koniunkturalnym z powodu relatywnie wysokich kosztów zwalniania i zatrudniania (rysunek III.1).

Wykres III.2. Ogólna restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL), 2009



Źródło: Eurostat

Rysunek III.1. Reakcja wskaźnika zatrudnienia na pozytywny impuls tempa wzrostu PKB w warunkach elastycznego i mniej elastycznego rynku pracy



Źródło: Jiménez-Rodríguez i Russo (2012), Tyrowicz (2011)

- Negatywne niezamierzone skutki: (i) niższa stopa tworzenia miejsc pracy i niższa stopa odpływu z bezrobocia do zatrudnienia, w szczególności niższa stopa zatrudnienia wynikająca z wyższych ukrytych kosztów pracy; (ii) niższe stopy likwidacji i tworzenia miejsc pracy pociągają za sobą wolniejsze tempo restrukturyzacji przedsiębiorstw i wolniejszą realokację siły roboczej w kierunku wyższej efektywności alokacji, a tym samym spowalniają wzrost produktywności pracy; (iii) dłuższy czas trwania bezrobocia i wyższa stopa długotrwałego bezrobocia jako efekt niższej stopy zatrudniania; (iv) trudniejsze wejście na rynek pracy dla mniej uprzywilejowanych grup; (v) brak wpływu na stopę bezrobocia, o ile niższe napływy do bezrobocia są kompensowane przez niższe odpływy z bezrobocia do zatrudnienia; (vi) niższe zatrudnienie, zwłaszcza wśród grup najmniej uprzywilejowanych, ze względu na wyższe koszty pracy; (vii) powszechniejsze stosowanie niestandardowych umów o pracę (umowy na czas określony, umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie) jako próba uniknięcia przez pracodawcę obostrzeń w regulacjach standardowych umów o pracę; (viii) wzrost odsetka pracowników zatrudnionych bez umowy („na czarno”), wywołany chęcią uniknięcia kosztów związanych z legalnym zatrudnieniem.

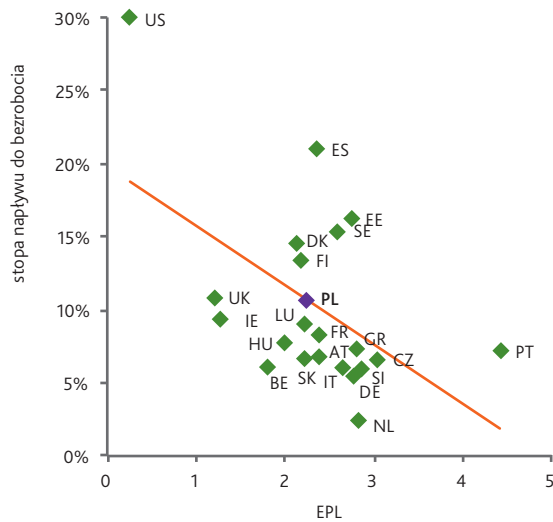
Wyniki badań związku pomiędzy restrykcyjnością ochrony zatrudnienia, a funkcjonowaniem rynku pracy są zgodne z przewidywaniami teoretycznymi. Ścisła ochrona zatrudnienia zazwyczaj obniża szanse wyjścia z bezrobocia, wydłuża czas jego trwania i zmniejsza wskaźnik zatrudnienia w grupach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, np. wśród osób młodych (Jimenez-Rodrigues i Russo 2010). Co więcej, zgodnie z przewidywaniami modeli teoretycznych, restrykcyjna ochrona zatrudnienia przyczynia się do rozrostu szarej strefy. Wysoka ochrona zatrudnienia powoduje także spowolnienie

realokacji pracowników, hamując tym samym wzrost produktywności (Scarpetta i Tressel 2004).

Zgodnie z przewidywaniami modeli rynku pracy, dowody empiryczne sugerują, że restrykcyjna ochrona zatrudnienia przyczynia się do obniżenia zarówno stopy napływu, jak i odpływu z bezrobocia (wykres III.3, wykres III.4). W tych krajach, w których ochrona zatrudnienia jest bardziej rygorystyczna, pracownicy rzadziej tracą pracę. Jednocześnie osoby bezrobotne mają mniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia. Natomiast w krajach, w których ochrona zatrudnienia jest niska, pracownicy częściej tracą pracę, ale relatywnie łatwo jest im znaleźć nową. Restrykcyjna ochrona zatrudnienia powoduje zatem, iż dynamika zmian na rynku pracy jest niższa, niż w warunkach elastycznego rynku pracy. Co więcej, badania potwierdzają hipotezę mówiącą, iż wysoka ochrona zatrudnienia wzmacnia dualizm rynku pracy. Wraz ze wzrostem restrykcyjności ochrony zatrudnienia poprawia się pozycja osób zatrudnionych w ramach umowy o pracę, a więc tych, których sytuacja na rynku pracy była relatywnie dobra. Jednocześnie pogorszeniu ulega pozycja osób nieposiadających stałego zatrudnienia, których szanse na jego znalezienie maleją.

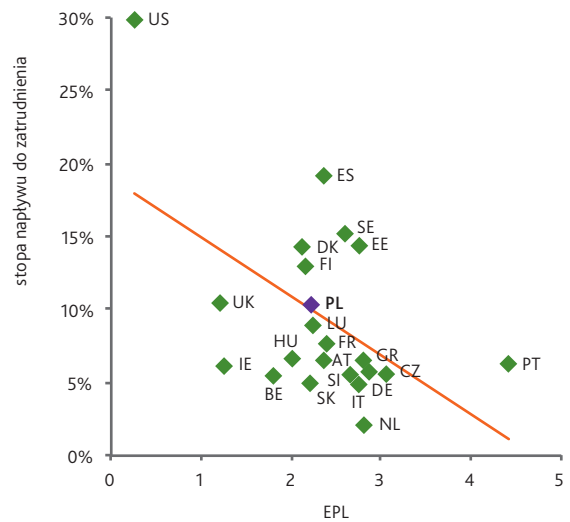
Istnieją również dowody potwierdzające, iż ścisła ochrona zatrudnienia przyczynia się do wydłużenia czasu trwania bezrobocia (wykres III.5), a tym samym do wzrostu odsetka długoterminowo bezrobotnych (wykres III.6). W krajach OECD o relatywnie niskiej ochronie zatrudnienia przeciętny czas trwania bezrobocia jest z reguły niższy, niż w krajach o wysokiej ochronie zatrudnienia. Co więcej, w krajach europejskich o ochronie zatrudnienia na niskim i umiarkowanym poziomie (o wskaźniku ochrony zatrudnienia poniżej 2,6) odsetek długotrwale bezrobotnych wśród wszystkich bezrobotnych wynosi przeciętnie 35%, natomiast w krajach o relatywnie wysokiej

Wykres III.3. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i stopa napływu z zatrudnienia do bezrobocia (w 2009 r.)

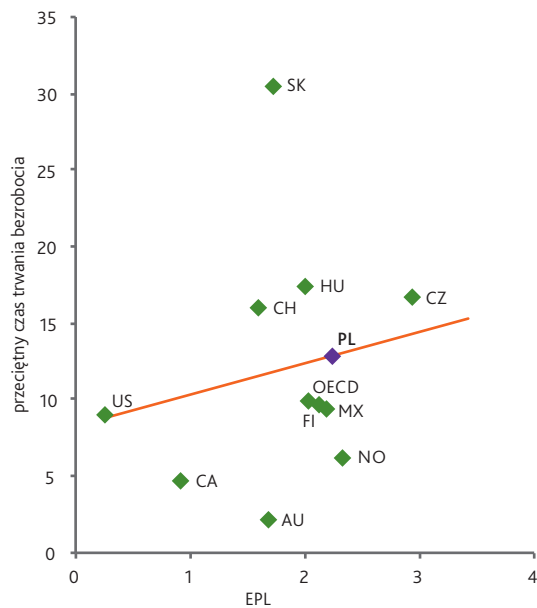


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD i Eurostat

Wykres III.4. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i stopa napływu z bezrobocia do zatrudnienia (w 2009 r.)

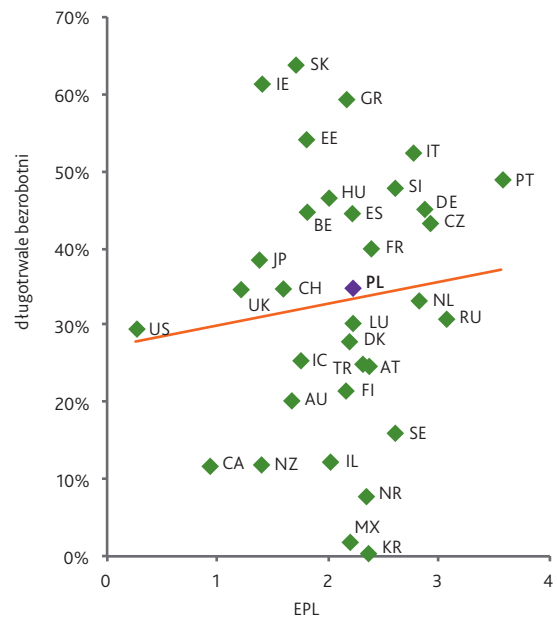


Wykres III.5. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i przeciętny czas trwania bezrobocia (w miesiącach) (w 2012 r.)



Źródło: OECD

Wykres III.6. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i odsetek osób długotrwale bezrobotnych wśród wszystkich osób bezrobotnych (w 2012 r.)



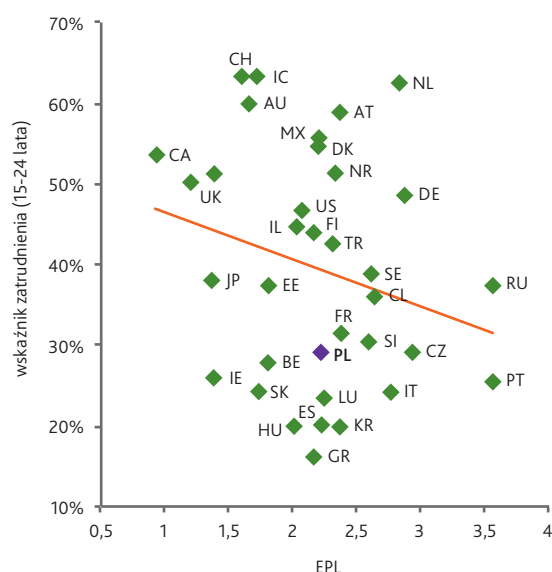
Źródło: OECD, Eurostat

ochronie zatrudnienia wynosi on średnio 43%. Istnieją zatem znaczne różnice w trudności znalezienia pracy pomiędzy gospodarkami o relatywnie elastycznych i sztywnych rynkach pracy, wynikające w dużej mierze z prawnej ochrony zatrudnienia.

Jak wspomniano, ścisła ochrona zatrudnienia wpływa na szanse znalezienia zatrudnienia grup znajdujących w relatywnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Istnieje negatywna korelacja pomiędzy

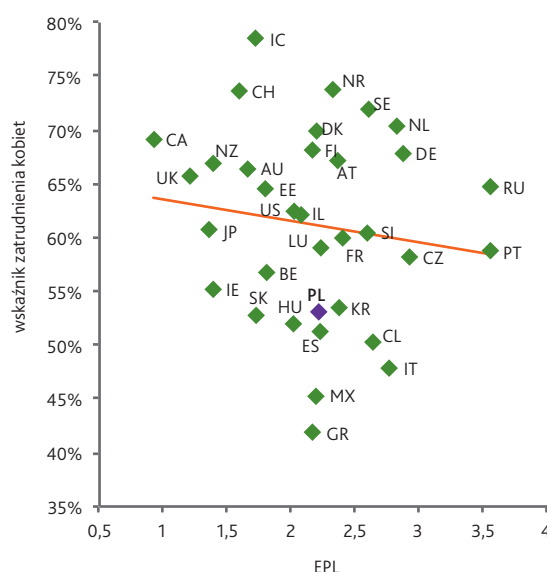
restrykcyjnością ochrony zatrudnienia, a wskaźnikiem zatrudnienia osób młodych. W wielu krajach, w których ochrona zatrudnienia jest relatywnie niska, wskaźnik zatrudnienia wśród osób młodych (15-24 lata) przekraczał w 2012 roku 50%, podczas gdy w krajach o restrykcyjnej ochronie zatrudnienia zwykle wynosił on poniżej 40%. Również w przypadku kobiet obserwuje się negatywną korelację poziomu ochrony zatrudnienia i wskaźnika zatrudnienia. Jest ona jednak znacznie niższa, niż w przypadku zatrudnienia osób młodych.

Wykres III.7. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 15-24 lat (w 2012r.)



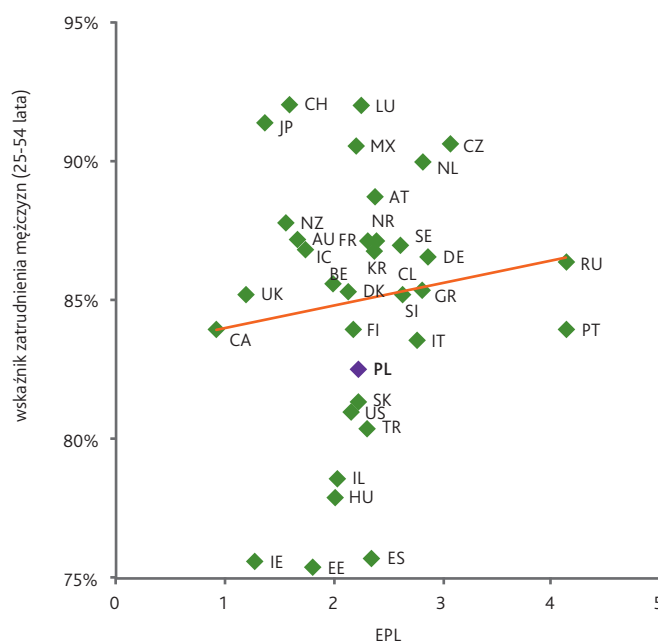
Źródło: OECD

Wykres III.8. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet (w 2012r.)



Źródło: OECD

Wykres III.9. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 25-54 lat (w 2012r.)



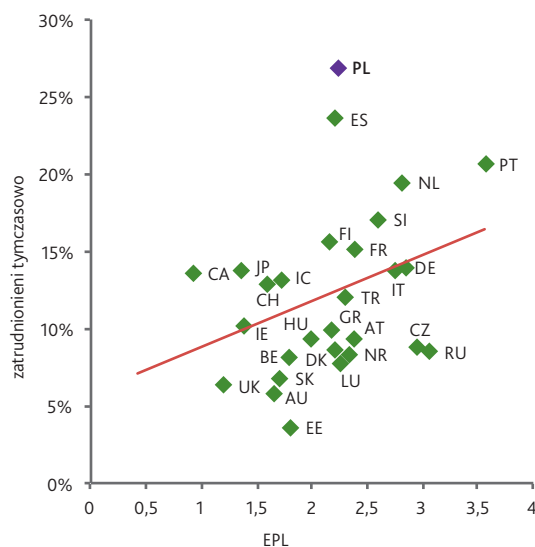
Źródło: OECD

Zgodnie z przewidywaniami modeli teoretycznych, ścisła ochrona zatrudnienia poprawia sytuację na rynku pracy osób znajdujących się w relatywnie dobrym położeniu (wykres III.9). W krajach o restrykcyjnej ochronie zatrudnienia wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 25-54 lat (tzw. *prime-age*) jest na ogół wyższy, niż w krajach o niskiej ochronie zatrudnienia. Przyczyną tej zależności jest fakt, iż mężczyźni należący do tej grupy wieku względnie często pracują w ramach umowy na czas nieokreślony, która stanowi

najstabilniejszą formę zatrudnienia. Jednak jak istnieją grupy, na przykład osoby młode i starsze, dla których skutki wysokiej ochrony zatrudnienia są niekorzystne. W rezultacie, na rynku pracy zwiększają się różnice w położeniu najmniej i najbardziej uprzywilejowanych grup. Ścisła ochrona zatrudnienia przyczynia się zatem do segmentacji rynku pracy.

Restrykcyjna ochrona zatrudnienia sprzyja stosowaniu nietypowych form zatrudnienia, w tym umów tymczasowych, na czas określony

Wykres III.10. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i odsetek zatrudnionych tymczasowo (w 2012 r.)

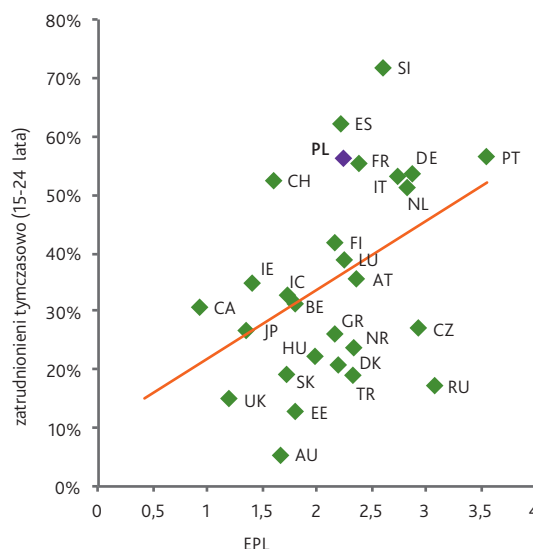


Źródło: OECD

i umów cywilnoprawnych. Takie umowy są wykorzystywane przez pracodawcę w celu uniknięcia kosztów i obostrzeń związanych z zawarciem standardowej umowy o pracę. Powszechność stosowania nietypowych form zatrudnienia, w szczególności tymczasowego, jest znacznie wyższa w krajach, w których ochrona zatrudnienia jest relatywnie wysoka (wykres III.10). Prawidłowość ta dotyczy przede wszystkim osób młodych (wykres III.11). Dla osób rozpoczynających aktywność zawodową, praca w ramach niestandardowej umowy jest często jedynym sposobem na zdobycie doświadczenia zawodowego. Jednak zazwyczaj praca w ramach takich umów wiąże się z poczuciem braku stabilności zatrudnienia i niższą płacą. Według OECD (2006), w 2004 roku w Unii Europejskiej osoby zatrudnione tymczasowo zarabiały średnio 15% mniej, niż osoby zatrudnione na stałe. Luka ta wynosiła wówczas od 6% w Danii do 24% w Holandii. Co więcej, dostosowania ilościowe na skutek wstrząsów popytowych są znacznie bardziej odczuwalne dla pracowników, którzy nie są zatrudnieni w ramach standardowej umowy o pracę. Ze względu na relatywnie łatwą i tanią procedurę zwalniania są oni bardziej narażeni na utratę pracy w trakcie spowolnienia gospodarczego, niż pracownicy etatowi. Jest to kolejny wymiar segmentacji rynku pracy wzmocnionej przez restrykcyjną ochronę zatrudnienia. Pracownicy są dzieleni na takich, których miejsce pracy jest chronione i na pracujących na niepewnych miejscach pracy. Rygorystyczna ochrona zatrudnienia może zatem prowadzić do wzrostu nierówności na rynku pracy.

W krajach o bardziej restrykcyjnej ochronie zatrudnienia szara strefa jest zazwyczaj bardziej rozwinięta, niż w krajach o niskiej ochronie zatrudnienia. Związek rozrostu sektora nieformalnego z ochroną zatrudnienia jest tematem wielu prac. Fialova i Schneider (2010) stwierdzili statystycznie istotny wpływ ochrony zatrudnienia na wielkość szarej strefy w krajach Unii Europejskiej. Oszacowany efekt jest nieco silniejszy w starych krajach członkowskich Unii (UE 15), niż nowych (UE-10). W krajach Unii Europejskiej o najbardziej

Wykres III.11. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i odsetek zatrudnionych tymczasowo w wieku 15-24 lat (w 2012 r.)



Źródło: OECD

restrykcyjnej ochronie zatrudnienia, udział szarej strefy szacuje się na około 3,5 punktu procentowego wyższy niż w krajach o relatywnie niskiej ochronie zatrudnienia. Wynik ten potwierdza przewidywania, że ścisła ochrona zatrudnienia skłania część pracodawców do zatrudniania pracowników w sposób nieformalny („na czarno”) w celu uniknięcia kosztów i obostrzeń wynikających z ochrony zatrudnienia. Ponadto, część osób poszukujących pracy przechodzi do szarej strefy, ze względu na trudności w znalezieniu pracy w sektorze formalnym. Zatem zbyt rygorystyczna ochrona zatrudnienia przyczynia się do rozrostu szarej strefy i odsetka osób pracujących „na czarno” poprzez zwiększanie różnic w kosztach legalnego i nielegalnego zatrudnienia.

Restrykcyjna ochrona zatrudnienia ma negatywny wpływ na wzrost produktywności, ponieważ zmniejsza zarówno stopę likwidacji jak i stopę tworzenia miejsc pracy, tym samym utrudniając restrukturyzację przedsiębiorstw i realokację miejsc pracy. Realokacja miejsc pracy jest istotnym źródłem wzrostu wydajności, ponieważ istnieje tendencja do przepływu siły roboczej z mniej do bardziej produktywnych firm i branż. Rygorystyczna ochrona zatrudnienia zniechęca potencjalnych przedsiębiorców do otwierania firm, hamując tym samym wzrost produktywności i tworzenie nowych miejsc pracy (World Bank 2005). Zatem wysoka ochrona zatrudnienia może mieć negatywny wpływ dla konkurencyjności kraju. To stwierdzenie ilustruje przykład Chorwacji, w której relatywnie wysokie koszty pracy (względem sąsiadujących krajów) uznaje się za istotną przeszkodę w tworzeniu nowych miejsc pracy i wzrostu zatrudnienia (World Bank 2009). Wysokie koszty zatrudnienia w Chorwacji odzwierciedla produktywność pracy, która względem poziomu wynagrodzeń jest niska.

Istnieją dowody, iż reformy rynku pracy mające na celu zwiększenie elastyczności rynku pracy, przyczyniają się do wzmocnienia reakcji zatrudnienia na wstrząsy popytowe. Badania pokazują,

że w wyniku ostatnich reform rynku pracy we Francji, Niemczech, Włoszech i Hiszpanii, poziom zatrudnienia silniej reaguje na zmiany produkcji. Reakcje rynków pracy w tych krajach można porównać do tych obserwowanych na brytyjskim rynku pracy, który jednym z najbardziej elastycznych w Unii Europejskiej. Można się zatem spodziewać, iż wzrost wskaźnika zatrudnienia w trakcie ożywienia po okresie dekonunktury będzie znacznie szybszy w krajach, w których uelastyczniono rynek pracy obniżając ochronę zatrudnienia. W okresie zwiększonego popytu niskie koszty zatrudnienia zachęcają pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy, przyczyniając się do wzrostu zatrudnienia i redukcji bezrobocia. Większa wrażliwość zatrudniania na zmiany koniunktury oznacza również jego silną reakcję na negatywny szok popytowy. Warto jednak zauważyć, iż wysoka elastyczność zatrudnienia względem zmian produktu zmniejsza trwałość bezrobocia, co jest istotne z punktu widzenia zapobiegania ubóstwu.

Restrykcyjność regulacji dotyczących możliwości zakończenia stosunku pracy, choć daje pracownikom poczucie bezpieczeństwa, może się przekładać negatywnie na skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy. Nowe stanowisko pracy niesie za sobą koszt związany nie tylko z jego stworzeniem i znalezieniem pracownika. Po pierwsze, jeśli któryś z pracowników okaże się niewłaściwy na dane stanowisko już po zakończeniu okresu próbnego, pracodawca poniesie wysokie koszty zwolnienia takiej osoby. Po drugie, przy bardziej nieszablony profilu kompetencji, zdarza się, że pracodawca na danym stanowisku musi sprawdzić kilku kandydatów, nim znajdzie właściwą osobę. Tymczasem, jeśli możliwość „sprawdzenia” kandydata wykracza czasowo poza okres próbny, koszt znalezienia właściwego pracownika uwzględniać musi także niezaniebawalny koszt zwolnienia kilku bądź kilkunastu kandydatów przed odnalezieniem tego właściwego. Po trzecie, rozpoczęcie działalności o nowym charakterze wiąże się zazwyczaj ze znacznym ryzykiem niepowodzenia. Jeżeli zaprzestanie

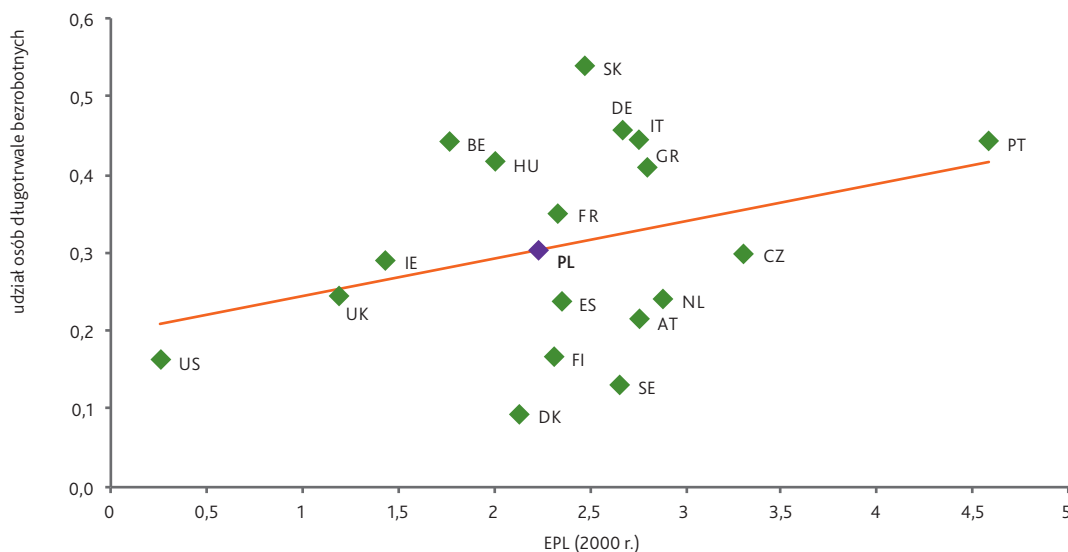
danego rodzaju działalności poza kosztami „utopionymi” wymaga także uwzględnienia znaczących kosztów zwolnień, większa część projektów może wydawać się nierentowna *ex ante*, zmniejszając *de facto* inwestycje ogółem, w tym szczególnie nakłady na tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarce. Rzeczywiście, kraje o wyższym poziomie ochrony zatrudnienia charakteryzują się bardziej długotrwałym bezrobociem oraz wyższym bezrobociem wśród młodzieży. Związek ten podkreślany był wielokrotnie w badaniach empirycznych i w raportach OECD. Wykres III.12 wskazuje dla przykładu na silny związek pomiędzy ogólną restrykcyjnością sytuacji na rynku pracy a udziałem osób długotrwale bezrobotnych. W okresie spowolnienia gospodarczego, negatywny impuls w popycie na pracę skutkować może pogłębieniem tych ogólniejszych tendencji.

2.2 KOSZTY PRACY

Poza restrykcyjnością ochrony zatrudnienia, istotny wpływ na sytuację na rynku pracy mają także tzw. pozapłacowe koszty pracy. Mechanizm oddziaływania dotyczy głównie pracowników w trudniejszej sytuacji na rynku pracy, w szczególności osób o niższych kwalifikacjach. Wysokie pozapłacowe koszty pracy zmniejszają prawdopodobieństwo, że dany projekt inwestycyjny będzie rentowny, co zmniejsza łączne inwestycje w tworzenie miejsc pracy. Ponieważ rola klina podatkowego jest relatywnie większa przy niższych zarobkach, zjawisko to dotkliwe jest szczególnie w przypadku miejsc pracy prostej lub generujących mniejszą wartość dodaną. Badania wskazują, że epizody spowolnienia gospodarczego to okresy automatyzacji takich stanowisk pracy, co zwiększa dodatkowo skalę zwolnień i zmniejsza pulę dostępnych w przyszłości etatów w tym segmencie rynku pracy.

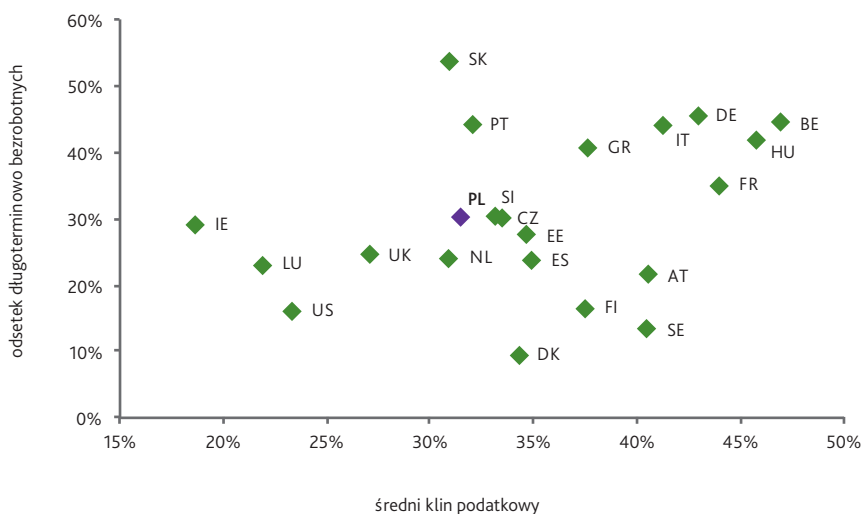
Kraje o wyższym klinie podatkowym to kraje, w którym względnie większy odsetek osób tracących pracę poszukuje jej

Wykres III.12. Ogólna restrykcyjność ochrony zatrudnienia i % osób długookresowo bezrobotnych przed globalnym kryzysem finansowym



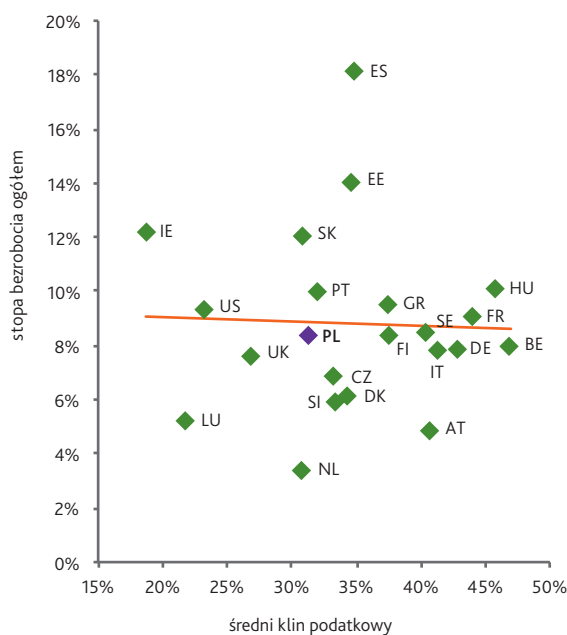
Źródło: OECD i Eurostat

Wykres III.13. Średni klin podatkowy dla różnych typów gospodarstw domowych i odsetek osób długoterminowo bezrobotnych (2009 r.)



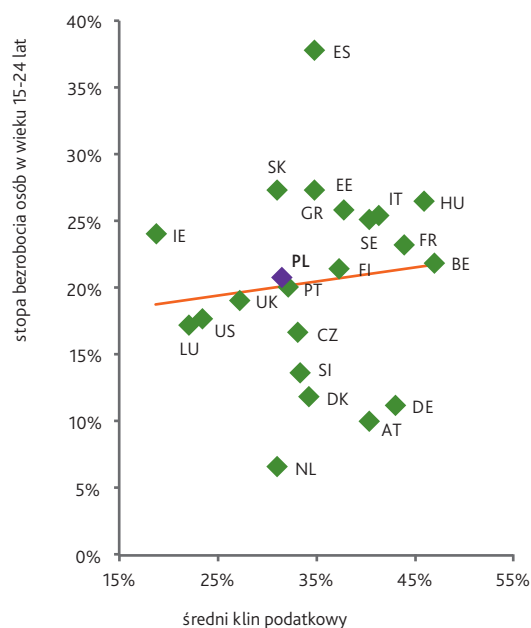
Źródło: OECD i Eurostat

Wykres III.14. Średni klin podatkowy i stopa bezrobocia ogółem (2009 r.)



Źródło: OECD i Eurostat

Wykres III.15. Średni klin podatkowy dla różnych typów gospodarstw domowych i stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-24 lat (2009 r.)



Źródło: OECD i Eurostat

ponad 12 miesięcy. Jak obrazuje wykres III.13, tendencja ta nie jest związana z występowaniem spowolnienia gospodarczego, stanowiąc odzwierciedlenie ogólniejszego mechanizmu opisanego powyżej. Kryzysy pogłębiają występujące ogólnie tendencje. Co bardzo istotne, prawidłowość ta ma daleko idące konsekwencje. W szczególności, kraje te doświadczają szybszej dezaktywizacji osób bezrobotnych na skutek tzw. zniechęcenia w poszukiwaniu pracy (ang. *discouraged workers*). Utrudnione wejście osób młodych na rynek pracy ze względu na pozapłacowe koszty pracy skutkuje mniej intensywnym poszukiwaniem

pracy. Takie osoby w badaniach ankietowych charakteryzowane są jako nieaktywne, choć mogłyby pracować. Między innymi wobec takich osób zastosowano w Niemczech rozwiązania aktywizacyjne określane mianem 1-euro jobs.

Także dostęp do rynku pracy różni w znacznym stopniu zależność od wysokości klina płacowego. O ile brak podstaw, by dowodzić tezy, że kraje o wyższym klinie podatkowym są jednocześnie krajami o wyższej stopie bezrobocia (wykres III.14), o tyle wydaje się, że wysoki klin płacowy pogłębia segmentację

rynku pracy. Pracownikom, których produktywność jest niższa, albo trudniej ją zweryfikować przed zatrudnieniem, trudniej znaleźć pracę, jeśli dla pracodawcy taki pracownik jest kosztowny. Przykładem takiej grupy są osoby młode – niewielkie doświadczenie lub całkowity jego brak utrudniają pracodawcy ocenienie, na ile korzystne będzie zatrudnienie danej osoby. Wysokie pozapłacowe koszty pracy *de facto* zwiększają poziom ryzyka związanego z zatrudnianiem osoby młodej, bo nawet jeśli ta zdecyduje się pracować za niewysokie wynagrodzenie, łączny koszt zawarcia stosunku pracy jest wysoki.

2.3 TRENDY W UWARUNKOWANIACH INSTYTUCJONALNYCH RYNKU PRACY

Zarówno restrykcyjność regulacji dotyczących zasad zawierania i rozwiązywania stosunku pracy jak i pozapłacowe koszty pracy sprzyjają pogłębianiu segmentacji na rynku pracy – nawet, jeśli łączna stopa bezrobocia nie jest wyższa na skutek tych instytucji, dłużej szuka się pracy i jest ona mniej dostępna dla grup, którym w ogóle trudniej znaleźć zatrudnienie. Z tego powodu w kilkunastu latach poprzedzających globalny kryzys finansowy wiele krajów OECD przeprowadziło szereg reform mających na celu wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. U zarania tych zmian stał wpływowy raport „*OECD Jobs Study*” (OECD 1994), który powstał na zlecenie krajów G7 na początku lat 1990 i przedstawiony został w 1994 roku, z zamiarem wytłumaczenia dlaczego sytuacja na europejskich rynkach pracy była wówczas znacznie gorsza niż w Stanach Zjednoczonych, które doświadczały tzw. „*jobs miracle*”. Kluczowe przesłanie tamtego raportu, a także wielu kolejnych badań przekrojowych i opracowań organizacji międzynarodowych mówiło, że przyczyną tych różnic jest występowanie w Europie wielu instytucjonalnych „sztywności”, które utrudniają tworzenie tak wielu miejsc pracy w sektorze prywatnym jak w Stanach Zjednoczonych. Zmiany w regulacjach rynku pracy, które wprowadzono od tamtego czasu, były ukierunkowane przede wszystkim na zwiększenie elastyczności rynku pracy, a w ostatnich latach także na poprawę bezpieczeństwa socjalnego przy jednoczesnym zmniejszeniu zależności gospodarstw domowych od świadczeń społecznych. Reformy przeprowadzone w ostatnich kilkunastu latach w krajach OECD, w tym także w Polsce, ukierunkowane były zatem na szeroko rozumiane zmiany strukturalne na rynku pracy. Jak się później okazało, wprowadzone przed recesją zmiany nie pozostały bez znaczenia dla transmisji szoków gospodarczych na rynkach pracy podczas ostatniego kryzysu (OECD 2012).

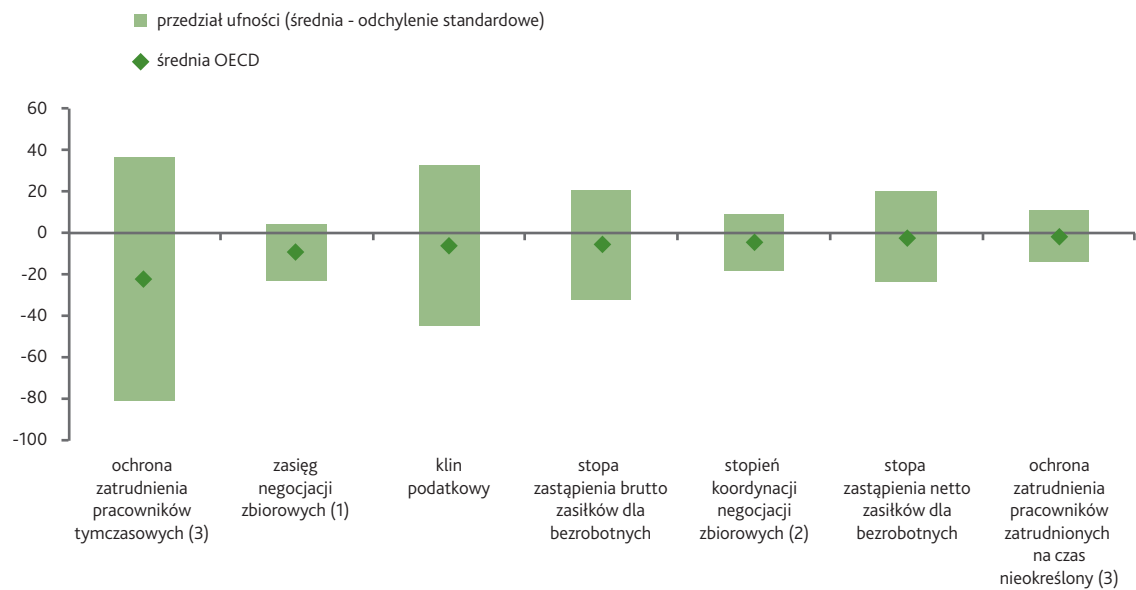
Uogólniając, można powiedzieć, że reformy przeprowadzone przed kryzysem (po roku 1995) były zorientowane na zmniejszenie ingerencji rządów w rynek pracy. Nie jest to jednak kierunek obrany przez wszystkie kraje OECD. Analiza zmian instytucji rynku pracy w latach 1995-2007 wskazuje na znaczne różnice pomiędzy krajami OECD pod względem kierunku reform (wykres III.16). Odmienne kierunki reform są zapewne skutkiem poważnych różnic gospodarczych pomiędzy krajami OECD. Z jednej strony, w każdym z nich optymalny zestaw polityk sprzyjających wzrostowi zatrudnienia może być nieco inny.

Z drugiej, polityki prowadzone w poszczególnych krajach mogą w różnym stopniu służyć poprawie efektywności lub redystrybucji (Boeri i van Ours, 2011). Niemniej jednak, w większości krajów podejmowano działania mające zapewnić równowagę pomiędzy bezpieczeństwem socjalnym a uzależnieniem od zasiłków, poprzez aktywizację zawodową ludności. Regulacje zachęcające do aktywności zawodowej miały znaczny wpływ na zachowania osób, które w trakcie recesji traciły pracę. W wielu krajach podjęto próby zmniejszenia zależności osób w wieku produkcyjnym od zasiłków dla bezrobotnych, poprzez obniżenie ich stopy zastąpienia i ograniczenie czasu wypłacania świadczeń (np. Dania, Holandia).

Jak wspomniano, nadrzędnym celem części reform przeprowadzonych przed recesją było również uelastycznienie rynków pracy. W latach 1995-2007 w wielu krajach zliberalizowano regulacje umów na czas określony. Analiza zmian instytucji rynku pracy przed recesją wskazuje między innymi na spadek ochrony zatrudnienia pracowników zatrudnionych na umowy tymczasowe. Z punktu widzenia światowego kryzysu finansowego, zmiany te nasuwają pytania o ich wpływ na reakcję rynku pracy na spadek zagregowanego popytu mający miejsce w czasie recesji. Po 1995 roku w wielu krajach wprowadzono reformy zwiększające swobodę pracowników i pracodawców w zakresie długości i organizacji czasu pracy (OECD 2012). Takie rozwiązania mają na celu z jednej strony ułatwienie pracownikom łączenia pracy z życiem osobistym, z drugiej – dostosowywanie zasobów siły roboczej do bieżących potrzeb pracodawcy. Elastyczność czasu pracy może spowodować osłabienie reakcji rynku pracy na spadek zagregowanego popytu. Jak pokazano w części I niniejszego raportu, spadek popytu na pracę w trakcie kryzysu ostatnich lat, poza wzrostem stopy bezrobocia spowodował także spadek przeciętnej liczby godzin przepracowywanych przez pracowników. Oznacza to, że elastyczność organizacji czasu pracy przez pracodawców można postrzegać jako pewnego rodzaju bufor łagodzący wpływ spadku zagregowanego popytu na stopę bezrobocia.

Stopień w jakim recesja dotyka rynku pracy zależy również od mechanizmów ustalania płac, które podobnie jak regulacje dotyczące czasu pracy mają wpływ na zdolność przedsiębiorstw do dostosowywania nakładów siły roboczej do sytuacji na rynku. Szczególnie duże znaczenie mają tu zbiorowe negocjacje płacowe. W większości krajów OECD w latach 1995-2007 znaczenie zbiorowych negocjacji nieco spadło. Należy pamiętać, że zbiorowe negocjacje dotyczą nie tylko kwestii wynagrodzeń, ale również organizacji czasu pracy, czy kwestii zatrudniania i zwalniania. Jest to szczególnie istotne w kontekście kryzysu gospodarczego, w którym związki zawodowe mogą z większą niż zwykle determinacją opowiadać się za utrzymaniem dotychczasowego poziomu zatrudnienia (OECD 2012).

Wykres III.16. Zmiana wybranych instytucji rynku pracy w krajach OECD w latach 1995-2007



Uwagi: średnia procentowa zmiana w OECD z 90% przedziałem ufności

(1) wskaźnik równy liczbie pracowników objętych negocjacjami zbiorowymi, podzielonej przez całkowitą liczbę pracowników

(2) Visser, J. (2011), *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2010 (ICTWSS)*, Version 3.0, www.uva-aiaa.net/208

(3) <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>

Źródło: OECD (2012)

3 ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE SPRZYJAJĄCE ABSORPCJI SZOKÓW MAKROEKONOMICZNYCH

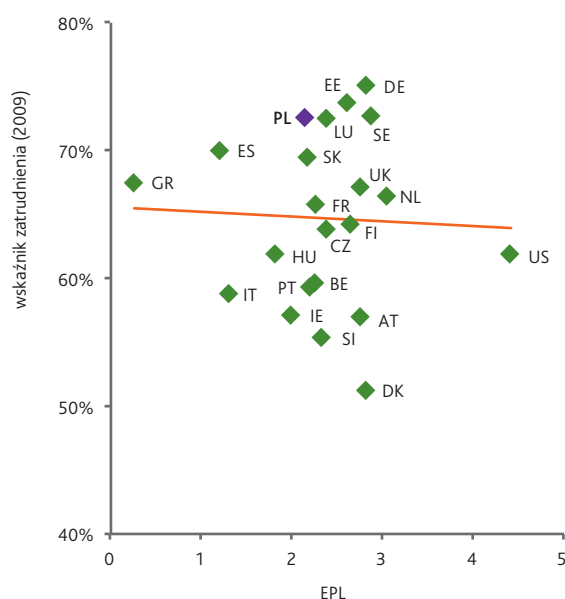
Jak wynika z wcześniejszych rozważań, zarówno na gruncie teoretycznym jak i na gruncie empirycznym trudno jest jednoznacznie określić kanoniczny „właściwy” system instytucji rynku pracy. Zarówno w Europie jak i na świecie funkcjonuje kilka modeli, odzwierciedlających preferencje społeczeństw i charakterystyki gospodarek. Wiele wskazuje na istotne negatywne skutki niepoprawnie funkcjonujących instytucji takich jak pośrednictwo, mechanizm rozpoczynania kariery zawodowej, mechanizmy redystrybucyjne przy opodatkowaniu pracy i restrykcyjność ochrony stosunku pracy. Kluczowe znaczenie mają tutaj konkretne polityki, które muszą adekwatnie odnosić się do uwarunkowań, w jakich zachodzą procesy na rynku pracy.

W przeciwieństwie do kontrowersji związanych z instytucjami rynku pracy, znacznie mniej sporów w literaturze przedmiotu i debacie publicznej dotyczy identyfikacji tych rozwiązań instytucjonalnych, które sprzyjają absorpcji szoków makroekonomicznych. Wszystkie te rozwiązania, które pomagają minimalizować skalę zwolnień oraz uodporniają gospodarkę na szoki zewnętrzne sprzyjają stabilizacji sytuacji na rynku pracy i w ten sposób także ułatwiają „radzenie sobie” z kryzysem. Jednak sama skala zjawiska, z którym trzeba sobie „radzić” także w znacznym stopniu zależy może od

uwarunkowań instytucjonalnych i oczekiwań pracodawców. W rzeczywistości nie ma bowiem jasnego związku pomiędzy poziomem zatrudnienia a restrykcyjnością ochrony zatrudnienia (wykres III.17), lecz wydaje się, że uelastycznianie ochrony zatrudnienia w okresie spowolnienia sprzyja pogłębieniu dostosowań na rynku pracy, a nie je łagodzi (wykres III.18). Z jednej strony może być to zależność pozorna – poluzowanie regulacji rynku pracy sprzyja po prostu pracodawcom, którzy i tak potrzebowali dokonać tych dostosowań, lecz nie mogli tego uczynić na mocy wcześniejszych przepisów. Z drugiej jednak strony, okres spowolnienia zazwyczaj w silniejszym stopniu niż okres koniunktury skłania firmy do redukcji kosztów, w tym kosztów zatrudnienia. Zmniejszenie kosztów zwolnienia może więc pogłębić redukcję zatrudnienia. Wydaje się z drugiej strony, że rozwiązania częściowe w postaci uelastyczniania czasu pracy, ograniczenia kosztów związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy i zwolnień „nowych” pracowników (zatrudnionych w okresie kryzysu) może łagodzić skutki negatywnego szoku popytowego dla rynku pracy i zatrudnienia.

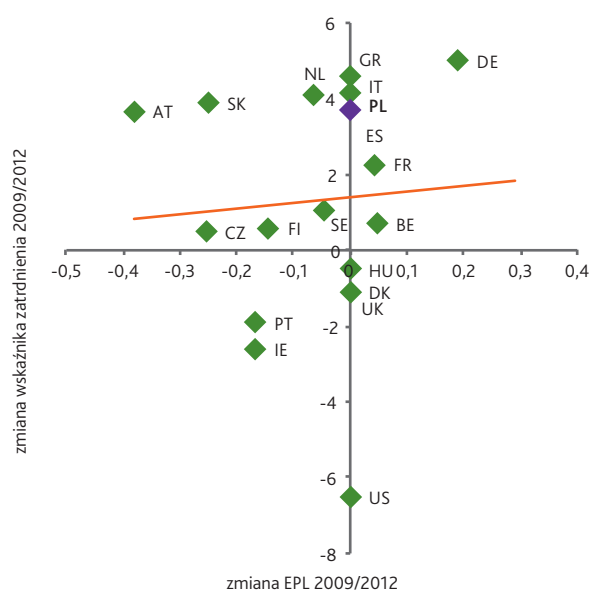
Absorpcja szoku makroekonomicznego oznacza dostosowanie zatrudnienia i wynagrodzeń na poziomie każdej z firm. Jak wskazuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy, czynnikiem

Wykres III.17. Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat (2009 r.).



Źródło: OECD i Eurostat

Wykres III.18. Zmiana restrykcyjności ochrony zatrudnienia (EPL) i zmiana wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat, w latach 2009-2012.



Źródło: OECD i Eurostat

stanowiącym o roli, jaką instytucje rynku pracy odgrywają w absorpcji szoku są oczekiwania pracodawców dotyczące długotrwałości spowolnienia gospodarczego (ramka III.2). Jeśli oczekiwane spowolnienie jest krótkie, to nawet jego gwałtowność i restrykcyjne instytucje rynku pracy nie skutkują znacznymi dostosowaniami po stronie zatrudnienia. Instytucje zyskują natomiast na znaczeniu, gdy pracodawcy spodziewają się dłuższego okresu spowolnienia. Przy większej swobodzie

zwalniania i zatrudniania oraz dostosowań czasu pracy, każdy pracodawca dobierze instrumenty dopasowane do jego sytuacji. Oznaczać to będzie w znacznym stopniu zwolnienia dla pracowników, których umiejętności nie są specyficzne dla danej firmy (często także nisko wykwalifikowanych). Etaty przy redukcji wymiaru czasu pracy zachowają natomiast pracownicy z umiejętnościami specyficznymi dla firmy. Struktura bezrobocia będzie zatem bardziej homogeniczna,

Ramka III.2. Sytuacja na krajowych rynkach pracy: instytucje, szoki i odpowiedzi na nie

Sytuacja na krajowych rynkach pracy w trakcie Wielkiej Recesji była zależna od interakcji szoków popytowych w poszczególnych krajach z instytucjami i politykami rynku pracy. Kluczowe znaczenie dla tej interakcji miał oczekiwany czas trwania szoków.

W Hiszpanii szok miał krajowy charakter, dotyczył wybranych sektorów i był relatywnie trwały, natomiast hiszpański rynek pracy był w tym czasie relatywny sztywny i podzielony na segmenty. Z tego powodu dostosowanie zatrudnienia polegało przede wszystkim na spadku liczby pracujących tymczasowo. Ścisła ochrona zatrudnienia pracowników etatowych oraz system negocjacji płac na poziomie sektora nie pozwalały na inne kanały absorpcji szoków. Polityki rynku pracy zastosowane w ramach odpowiedzi na kryzys okazały się nieskuteczne. Spadek zatrudnienia, zwłaszcza w budownictwie i przemyśle, był w Hiszpanii znacznie wyższy niż średnio w krajach OECD.

W Niemczech poważne wstrząsy zewnętrzne związane z załamaniem się światowego popytu na produkcję towarową były postrzegane jako tymczasowe. Przedsięwzięte działania skierowano do odpowiednich grup i ukierunkowano na przeciwdziałanie likwidacji miejsc pracy i nadmiernej niestabilności na rynku pracy. Strategia przeciwdziałania skutkom kryzysu polegała przede wszystkim na utrzymaniu zatrudnienia poprzez subsydiowanie tych miejsc pracy, na których zredukowano liczbę godzin pracy. Prawdopodobnie to rozwiązanie ochroniło niemiecki rynek pracy przed szokiem, który mógł być wyjątkowo dotkliwy ze względu na scentralizowany system negocjacji płacowych i stosunkowo sztywną organizację pracy przed kryzysem. Niemcy są jedynym krajem w badanej grupie, w którym zatrudnienie w budownictwie wzrosło w okresie kryzysu, tym samym odwracając nietypowy trend spadkowy z okresu sprzed kryzysu. Niemcy są również jedyną gospodarką OECD, w której bezrobocie w trakcie kryzysu spadło.

Mimo iż wstrząsy odnotowane w Nowej Zelandii były przede wszystkim zewnętrzne i postrzegane jako tymczasowe, miały one znaczący wpływ na popyt krajowy. Elastyczny rynek pracy i zdecentralizowany system ustalania płacy umożliwiły aktywację mechanizmów pochłaniania wstrząsów: zahamowanie wzrostu płac, zmniejszenia wymiaru czasu pracy, pewien wzrost bezrobocia (z niskiego poziomu) i elastyczność kursu walutowego. Ze względu na tradycję doskonałej współpracy między pracodawcami i pracownikami, aktywne polityki rynku pracy ukierunkowano na usprawnianie przepływu informacji i proponowanie bezrobotnym odpowiednich ofert pracy, podczas gdy redukcja czasu pracy miała miejsce przede wszystkim w drodze bezpośrednich negocjacji między partnerami, w ramach umów zawieranych wewnątrz firmy, bez szerokiego wykorzystania dotacji rządowych.

W Korei, gdzie wstrząs był zewnętrzny i tymczasowy, a rynek pracy jest podzielony na segmenty, lecz niezbyt sztywny, o zdecentralizowanej regulacji płac, dopasowanie na rynku pracy polegało przede wszystkim na spadku realnych płac, skróceniu czasu pracy i tymczasowych cięciach zatrudnienia. Skrócenie czasu pracy odbyło się, w zależności od sektora, za pośrednictwem programów rządowych i bezpośrednich negocjacji między pracodawcami i pracownikami. Program polegający na walce z długotrwałym bezrobociem poprzez oferowanie krótkoterminowej pracy w sektorze publicznym okazał się skuteczny w trakcie kryzysu. Początkowo zatrudnienie we większości sektorów spadło (z wyjątkiem sektora usługowego i sektor publicznego), jednak szybko powróciło do poziomu sprzed kryzysu.

Szwecja pozostawała pod wpływem przede wszystkim szoków zewnętrznych, oddziałujących zarówno poprzez sektor finansowy jak i realny. Załamanie światowego popytu na wyroby przemysłowe spowodowało spadek popytu eksportowego i znacznego spadku zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym. Zwiększona elastyczność rynku pracy będąca następstwem reform z ostatniej dekady i polityki rynku pracy podjęte w odpowiedzi na kryzys znacznie ograniczyły wpływ tych wstrząsów. Jako, że szoki były postrzegane jako tymczasowe, część firm zdecydowała się utrzymać nadmiarowe miejsca pracy, co również miało znaczenie dla siły odczuwania wstrząsów.

Meksyk został dotknięty przez wiele relatywnie intensywnych szoków zewnętrznych, z których część była konsekwencją silnych powiązań finansowych ze Stanami Zjednoczonymi. Meksykański rynek pracy zareagował na wstrząs pewnym dostosowaniem, jednak sztywności istniejące na rynku pracy sprawiły, że pewna część dostosowania została przeniesiona do sektora nieformalnego. Aktywne polityki rynku pracy zostały rozbudowane, ale w stopniu niższym, niż w niektórych bardziej rozwiniętych gospodarkach.

Źródło: "Cross-Cutting Themes in Employment Experiences during the Crisis", R. Darius, M. Nkusu, A. Thomas, A. Vamvakidis, E. Vidon, and F. Vitek, IMF Staff Position Note, November 11, 2010, SPN/10/18

co ułatwi prowadzenie skutecznych działań aktywizacyjnych. Z drugiej strony, kryzys bardziej dotykać będzie grupy wrażliwe. Przy mniejszej swobodzie kształtowania relacji pracodawca-pracownik, pracodawcy w mniejszym stopniu zredukują załogę, lecz więcej pozytywnych sygnałów popytowych potrzeba będzie, by rozpoczęli zatrudnianie. Zwolnienia będą w większym stopniu dotyczyć pracowników „drogich”, tj. wysoko wykwalifikowanych z wieloletnim doświadczeniem. Z tego względu konkurencyjność firm może w dłuższym okresie ucierpieć. Jeśli relacje pracodawca-pracownik są asymetryczne (np. ze względu na czas trwania kontraktu lub staż zawodowy), pracodawcy będą w większym stopniu redukować miejsca pracy z niższymi kosztami zwolnień, co prowadzi do zjawiska segmentacji na rynku pracy, a także potencjalnie tzw. histerezy bezrobocia.

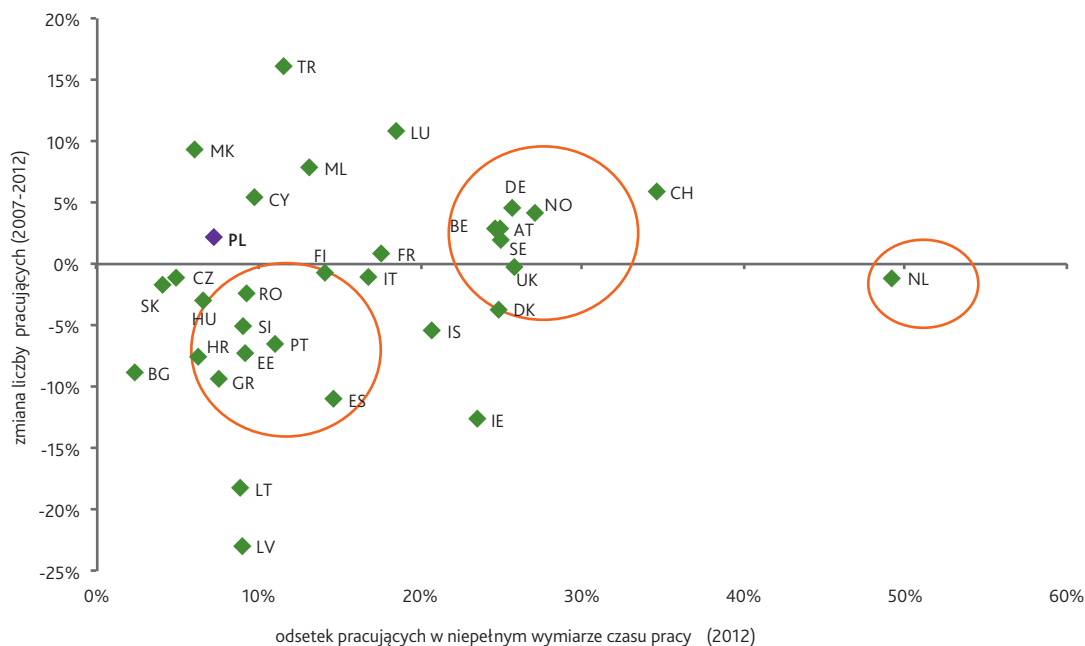
Skoro kluczowa dla zrozumienia mechanizmów absorpcji szoku jest reakcja pracodawcy w jego otoczeniu instytucjonalnym, prześledzić trzeba czynniki determinujące decyzje firm dotyczące mechanizmów tworzenia i destrukcji miejsc pracy. W większości krajów rozwiniętych pracodawcy mają prawne ograniczenia co do tego, jak kształtowane jest wynagrodzenie, warunki zerwania kontraktu o pracę a także czas pracy. Z drugiej strony, gospodarki rozwinięte mają znaczące tzw. automatyczne stabilizatory. Przykładowo mechanizm pobierania składek na Fundusz Pracy w Polsce celem wypłaty zasiłku osobom bezrobotnym oraz finansowania działań aktywizacyjnych jest w pewnym stopniu automatycznym stabilizatorem. Naturalnie, dostępność środków w Funduszu Pracy w Polsce jest procykliczna, lecz sam fakt, że po utracie zatrudnienia pracownik otrzymuje zasiłek, pozwala podtrzymać konsumpcję, która stanowi istotny wkład w PKB.

Celem tego rozdziału jest omówienie roli elastyczności zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, tzw. automatycznych stabilizatorów, ale także naturalne konsekwencje dla zdolności do absorpcji szoków wynikające z roli usług w gospodarce i wielkości konsumpcji wewnętrznej.

3.1 ELASTYCZNOŚĆ

Nie ma jednoznacznego związku pomiędzy zatrudnieniem w niepełnym wymiarze czasu pracy a skalą dostosowań liczby pracowników w okresie spowolnienia. Wydaje się, że zależność ta jest dodatnia (wykres III.19), to jednak jest to wynik bardzo różnych procesów. Holandia jest krajem o zdecydowanie najszerszym zastosowaniu pracy w niepełny etat i tzw. *job sharing*. Dzięki temu, pomimo znaczącego spowolnienia gospodarczego, praktycznie udało się uniknąć zmniejszenia liczby pracujących (choć znaczącej redukcji uległa liczba etatów). Tymczasem w krajach Europy Południowej, gdzie zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy jest rzadkie i obejmuje głównie osoby niepełnosprawne i kobiety w okresie ochronnym po urodzeniu dziecka, redukcja miejsc pracy oznaczała automatycznie znaczącą redukcję liczby osób pracujących. Dzięki *job sharing*, pomimo spowolnienia i redukcji etatów, w Skandynawii udało się nawet zwiększyć liczbę osób pracujących. Spadek liczby godzin przepracowanych przez pracowników, którzy przed kryzysem pracowali na pełen etat, a w toku redukcji etatów musieli przejść na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, naturalnie obniża dochody ich gospodarstw domowych. Jednak ten spadek dochodu jest mniejszy niż w przypadku bezrobocia, a daje wiele korzyści społecznych. Po pierwsze, więcej osób pozostaje „w kontakcie” z rynkiem pracy, co oznacza, że po kryzysie są

Wykres III.19. Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy (w 2012 r.) i zmiana liczby pracujących w latach 2007-2012.



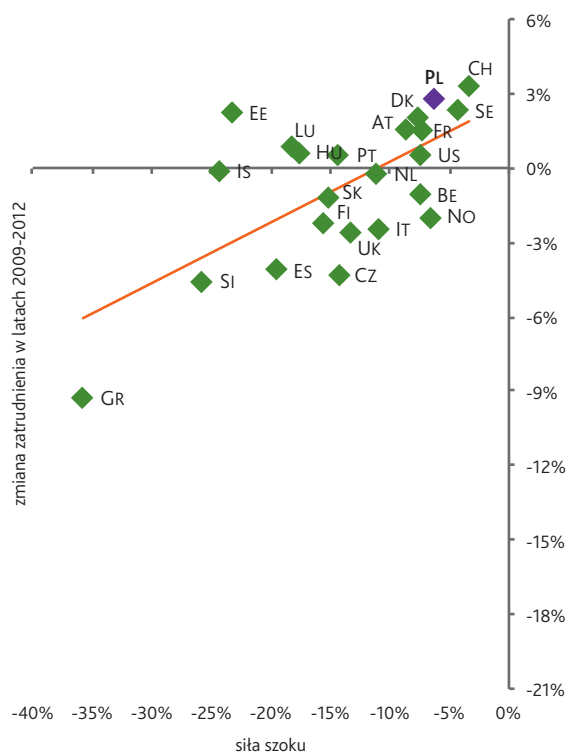
Źródło: Eurostat

atrakcyjniejszymi pracownikami. Po drugie, zachowanie stosunku pracy eliminuje wiele psychologicznych i społecznych kosztów związanych z bezrobociem, redukując także potrzebę dla interwencji państwa (w postaci zasiłku, czy aktywizacji).

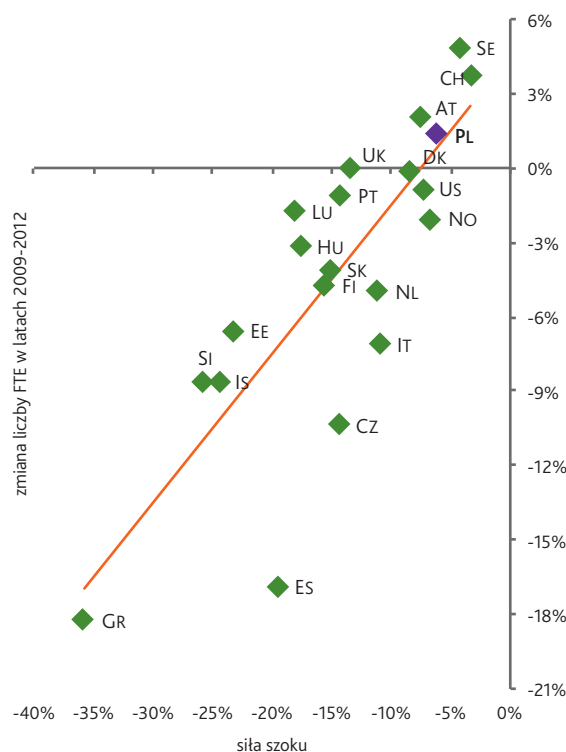
Dzięki wykorzystaniu instrumentów umożliwiających zatrudnianie w niepełnym wymiarze czasu można ograniczyć skalę bezrobocia w okresie spowolnienia. W rzeczywistości, kraje w których pracodawcy mogli zredukować liczbę etatów bez całkowitego zwalniania pracowników doświadczyły mniejszej skali dostosowań na rynku pracy. wykres III.20 oraz wykres

III.21 obrazują dostosowania na rynku pracy w krajach UE w zależności od siły szoku, jakiego doświadczyła dana gospodarka (na obu wykresach na osi poziomej). Wykres III.20 odnosi się do liczby pracowników w gospodarce. Jak widać, największa zmiana dotknęła pracowników w Grecji, z redukcją na poziomie ok. 10% pracujących. Nawet w przypadku Grecji jednak skala dostosowań na rynku pracy była znacznie (trzykrotnie) niższa niż skala szoku. W części krajów – Szwecja, Szwajcaria, Niemcy i Polska – pomimo znacznego spowolnienia liczba osób pracujących nawet wzrosła. Nieco światła na ten nieintuicyjny wynik rzuca wykres III.21, który obrazuje dostosowania na rynku pracy,

Wykres III.20. Dostosowanie w liczbie pracowników (w zależności od siły szoku), 2008/2012

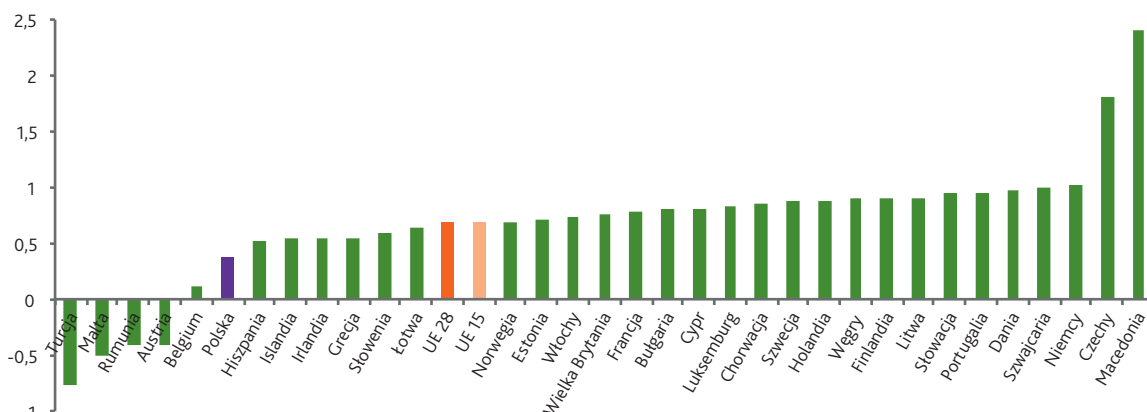


Wykres III.21. Dostosowanie w liczbie etatów (FTE) (w zależności od siły szoku), 2008/2012



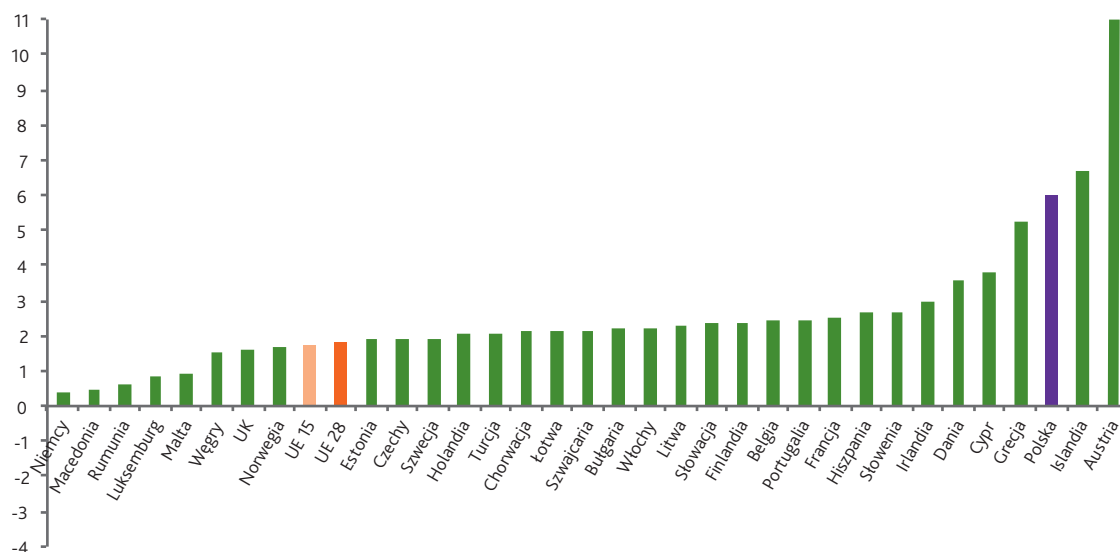
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD

Wykres III.22. Zmiana liczby osób bezrobotnych w wieku 15-24 lat w relacji do zmiany liczby bezrobotnych ogółem w latach 2007-2012.



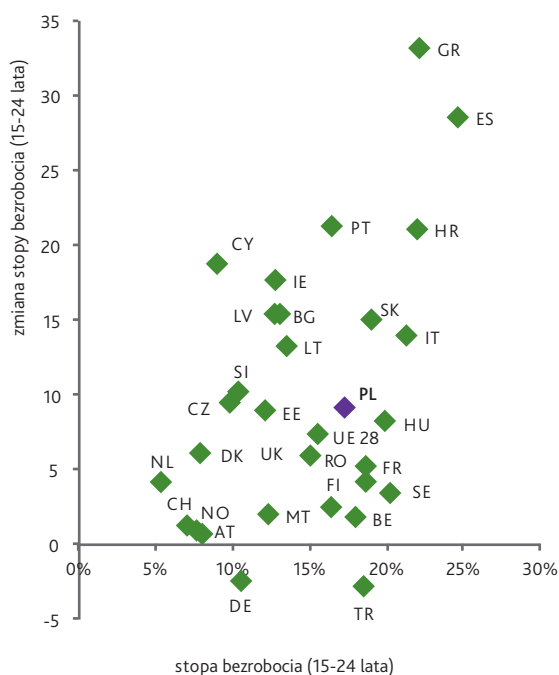
Źródło: Eurostat

Wykres III.23. Zmiana liczby osób bezrobotnych w wieku powyżej 55 lat w relacji do zmiany liczby bezrobotnych ogółem w latach 2008-2012.



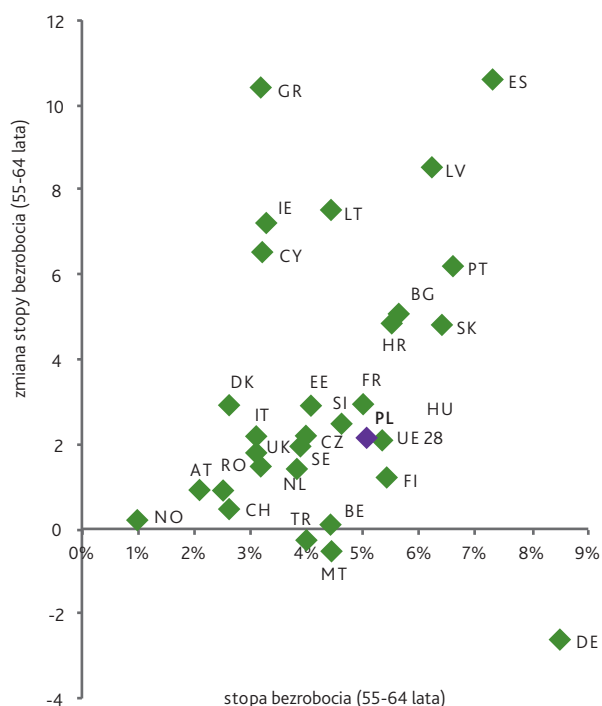
Źródło: Eurostat

Wykres III.24. Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-24 w roku 2008 i jej zmiana (w p.p.) w latach 2008-2012.



Źródło: Eurostat

Wykres III.25. Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 55-64 w roku 2008 i jej zmiana (w p.p.) w latach 2008-2012.



Źródło: Eurostat

lecz w przeliczeniu na tzw. pełne etaty a nie na osoby pracujące. Tutaj skala dostosowań na rynku pracy zgodna jest już z intuicją. Gospodarki, które najbardziej ucierpiały w czasie globalnego kryzysu finansowego – Grecja, Hiszpania, Islandia, Estonia – doświadczyły w rzeczywistości dwucyfrowej redukcji liczby etatów, sięgającej w niektórych przypadkach nawet niemal 20% w latach 2008-2012.

Mniejsza skala zwolnień ze względu na *job sharing* i inne uelastycznienia dotyczące pracy w niepełnym wymiarze sprzyjają także mniejszemu wzrostowi bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do grup szczególnie wrażliwych na skutki kryzysów. W większości krajów UE wzrost bezrobocia wśród młodzieży był znacznie większy niż wzrost bezrobocia ogółem (wykres III.22). We wszystkich zjawisko to dotknęło

osób w tzw. wieku niemobilnym (wykres III.23). Redukcje częściej obejmują pracowników starszych. Wynika to po części ze względów instytucjonalnych (w części krajów UE osoby takie uprawnione są do świadczeń przedemerytalnych lub innych form wsparcia dochodowego), a po części ze względu na ocenę zdolności dostosowania się do zmian w zasadach funkcjonowania firmy przez tę grupę pracowników.

Wielka Recesja uwypukliła problemy, które na rynkach pracy tych krajów istniały już wcześniej. Silna korelacja pomiędzy wzrostem bezrobocia wśród osób najstarszych i najmłodszych uczestników rynku pracy. Silna segmentacja – trudności w wejściu na rynek pracy z systemu edukacji i małe możliwości kształcenia ustawicznego – skutkują asymetrycznymi dostosowaniami bezrobocia i pogłębieniem podziałów społecznych.

W przypadku osób młodych u źródeł wzrostu bezrobocia stoi mniejsza kreacja miejsc pracy, która utrudnia znalezienie pierwszego pracodawcy i pozyskanie doświadczenia zawodowego. W Polsce gwałtowny wzrost bezrobocia wśród młodzieży nastąpił w pierwszej fazie spowolnienia, potem jednak udział osób młodych w populacji osób bezrobotnych ustabilizował się. Tymczasem wśród osób starszych tendencja wzrostowa rozpoczęła się ok. drugiej połowy 2009 r., lecz ma charakter systematyczny i trwa nieprzerwanie.

3.2 ROLA WYDATKÓW PUBLICZNYCH

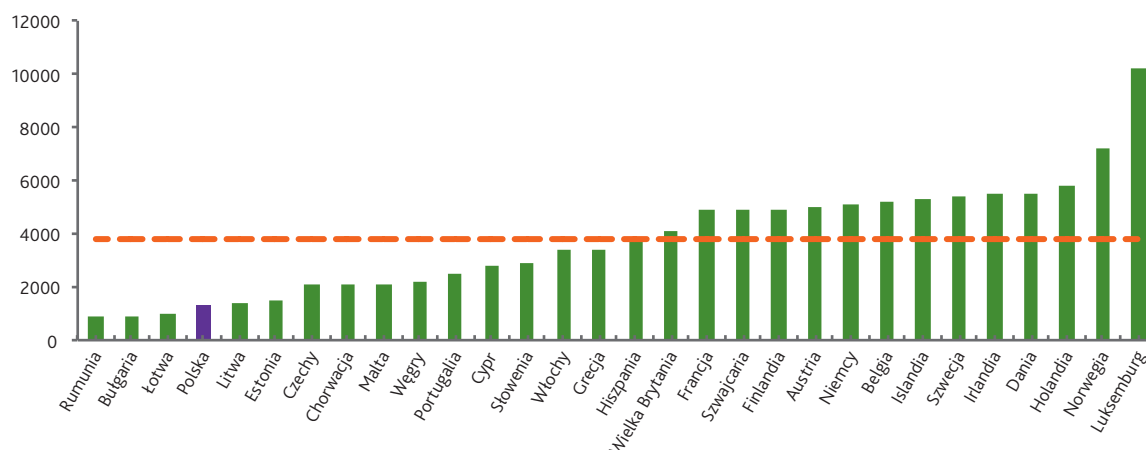
Choć w czasach spowolnienia gospodarczego oczekiwać by należało zmniejszenia wydatków publicznych, pewna ich część pełni funkcję tzw. automatycznych stabilizatorów. Mianem tym określa się wydatki publiczne, które sprzyjają podtrzymaniu odporności gospodarki na zewnętrzne szoki. Przykładowo, zasiłki społeczne, których rola w okresach koniunktury jest głównie redystrybucyjna, w okresach kryzysowych ułatwiają podtrzymanie konsumpcji przez gospodarstwa domowe, w których jedna lub więcej osób zarobkujących utraciły zatrudnienie. Społeczeństwa, w których automatyczne stabilizatory są rozbudowane,

w mniejszym stopniu odczuwają skutki kryzysu, co może przyspieszyć powrót na ścieżkę wzrostu (Dolls, Fuest i Peichl 2012).

Jednym z podstawowych automatycznych stabilizatorów są świadczenia socjalne. Na tle innych krajów UE, a nawet innych krajów regionu, są one w Polsce względnie niskie. Po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej nie przekraczają 1350 euro rocznie w przeliczeniu na mieszkańca. Wynik ten wydaje się sprzeczny z tzw. obiegowym przekonaniem o hojności polskiego systemu świadczeń społecznych. Sprzeczność ta jest jednak pozorna – niskie w przeliczeniu na jednego mieszkańca, świadczenia w Polsce są względnie wysokie dla tych, którzy mają do nich uprawnienia. Choć pozostają znacząco niższe, niż w najbogatszych krajach UE, po uwzględnieniu siły nabywczej Polska zrównuje się z unijną średnią. Barierą jest zatem dostęp do świadczeń a nie ich wysokość. Ze względu na ograniczenia w dostępie, niewielka jest także rola świadczeń społecznych w stabilizowaniu konsumpcji w Polsce. Obserwacja ta jest jednak charakterystyczna dla większości tzw. nowych krajów członkowskich UE. Większą zdolność do absorpcji szokowego wzrostu bezrobocia daje tym społeczeństwom większa skala redystrybucji.

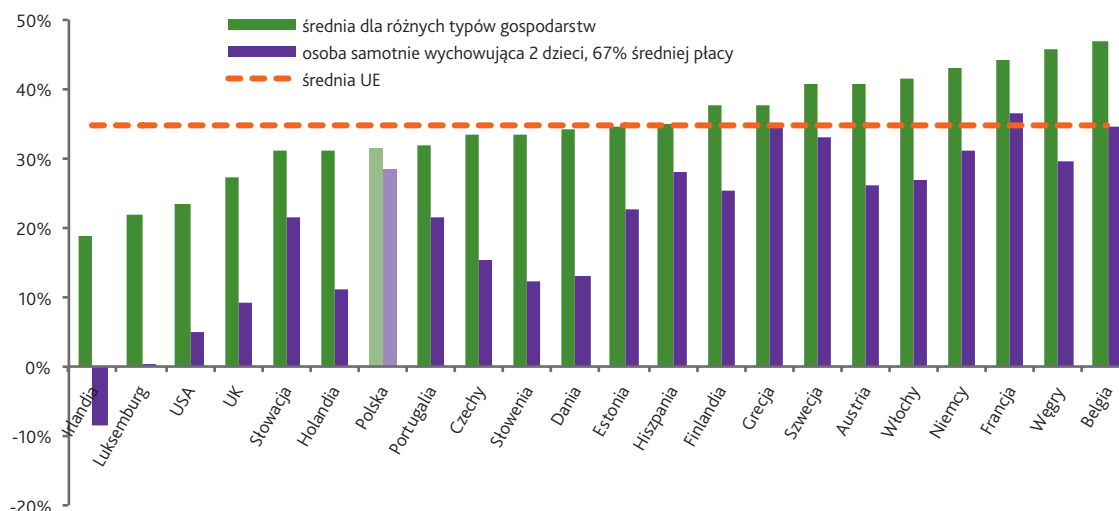
Choć w niektórych krajach – szczególnie skandynawskich – zobowiązania podatkowe tradycyjnie stanowią wysoki odsetek w zarobkach brutto, na przestrzeni lat 90-tych i 2000-ych wiele krajów w sposób znaczący zmodyfikowało swój system podatków, świadczeń i transferów społecznych. Takim reformom przyświecają zazwyczaj dwie przesłanki: (i) zobowiązania składkowe i podatkowe nie powinny stanowić bariery w podjęciu zatrudnienia oraz (ii) redystrybucja powinna w szczególności sposób uwzględniać ryzyko ubóstwa wśród dzieci. Na tym tle Polska cechuje się klinem przeciętnie poniżej średniej UE, lecz wniosek ten prawdziwy jest tylko dla gospodarstw domowych, w których jeden lub więcej członków zarabiają średnią krajową. Gdy porównamy na przykład gospodarstwo domowe, w którym jedna osoba (zarabiająca ok. 2/3 przeciętnej płacy) wychowuje samotnie dziecko, obciążenie pracy składkami i podatkami należy do najwyższych w UE. Wiąże się to z wielokrotnie już

Wykres III.26. Świadczenia socjalne per capita (PPP, bez emerytur)



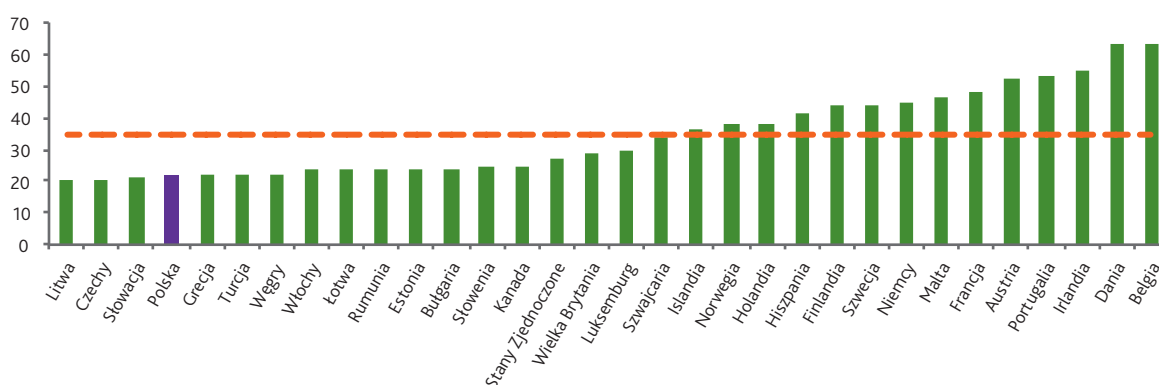
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Wykres III.27. Klin składkowo-podatkowy (podatki w relacji do przeciętnej płacy, średnia dla podstawowych typów gospodarstw domowych), 2009.



Źródło: OECD

Wykres III.28. Zasiłek dla osoby bezrobotnej (w relacji do przeciętnej płacy) (w 2008 r.)



Źródło: OECD

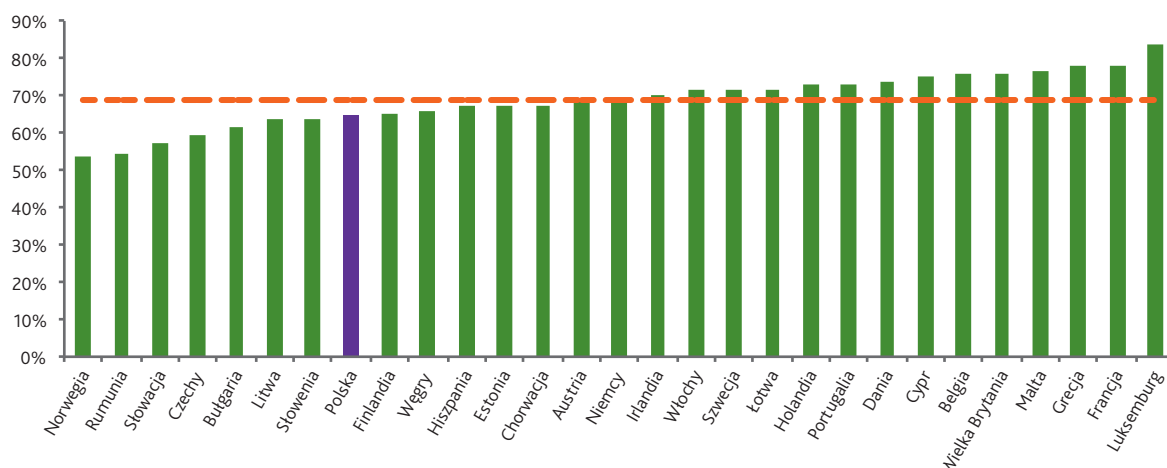
wskazywaną słabością polskiego systemu podatkowego – system ulg realnie dostępny staje się dla osób lepiej zarabiających, podczas gdy osoby najuboższe nie mają szans z niego skorzystać (Myck, Kurowska i Kundera, 2013).

Względnie wysoki klin płacowy w Polsce skutkuje niższymi bodźcami do podjęcia zatrudnienia. W takich sytuacjach skutki kryzysu dla rynku pracy mają szansę być trwałe lub wygasnąć bardzo powoli. Zjawisko to – określane mianem histerezy – powstawałoby między innymi, gdyby w warunkach niskiego (czy niższego ze względu na fazę cyklu) prawdopodobieństwa znalezienia pracy część osób aktywnych zdecydowała się na dezaktywizację i korzystanie ze świadczeń społecznych. Jednak w Polsce zasiłek dla osób bezrobotnych należy do najniższych w UE (wykres III.28). Poza tym, dostępny jest jedynie przez krótki czas po utracie zatrudnienia (maksymalnie 12 miesięcy), a nie wszystkie osoby tracące pracę są do niego uprawnione. Skutkiem tego zasiłek dla osób bezrobotnych pobiera w Polsce ok 13% osób bezrobotnych.

3.3 STRUKTURA KONSUMPCJI I ROLA ROZBUDOWANEGO SEKTORA USŁUG

Poza systemem świadczeniowo-pożyczkowym, funkcję automatycznego stabilizatora we współczesnych gospodarkach pełni także rosnący sektor usług. O ile dobra przemysłowe często są dobrem eksportowym (a więc zależnym od wahań popytu poza granicami danego kraju), o tyle usługi w znacznym stopniu konsumuje się w tym samym kraju, w którym są wytwarzane. Przykładowo, dla gospodarki Grecji rozwinęty sektor usług turystycznych stanowił istotny stabilizator w czasach silnej recesji, po dekadzie systematycznej utraty konkurencyjności w przemyśle i rolnictwie. Rozbudowany sektor usług związany jest z silnym i stabilnym popytem wewnętrznym, co uodparnia gospodarkę na szoki zewnętrzne. Pod tym względem Polska – podobnie jak Czechy, Słowacja, Węgry, Bułgaria, Rumunia czy Litwa – wypada znacznie słabiej niż wysokorozwinięte kraje UE. Choć rola usług w polskiej gospodarce i w strukturze zatrudnienia dynamicznie rośnie, wciąż jest niższa niż średnia dla krajów UE i znacznie niższa niż Holandii, Wielkiej Brytanii czy Francji.

Wykres III.29. Udział usług w wartości dodanej (w 2008 r.)

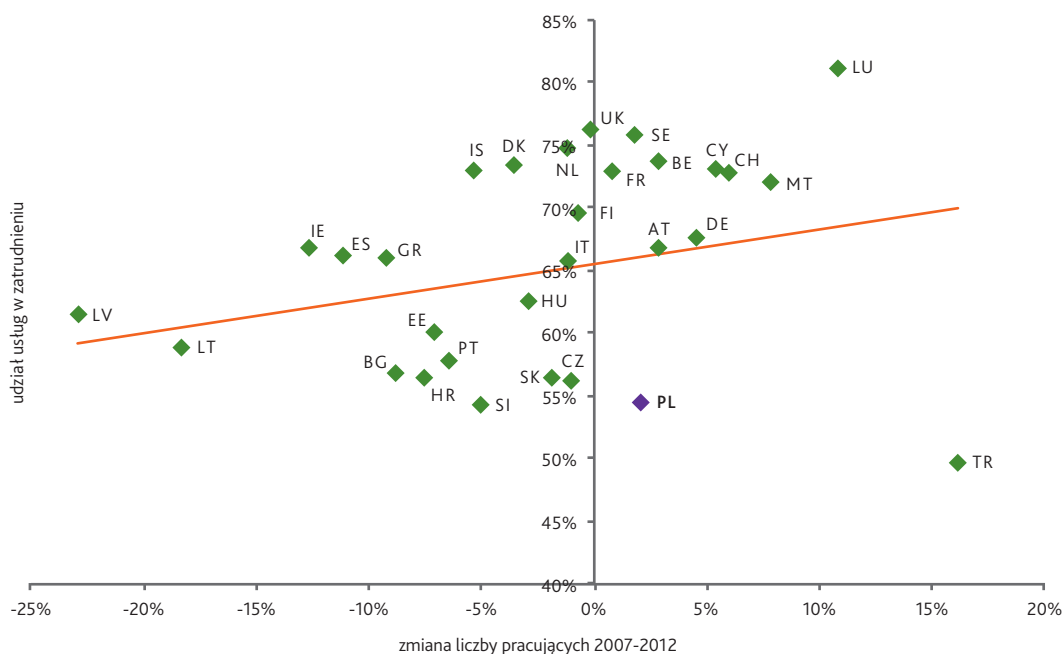


Źródło: Eurostat

Gospodarki o większym udziale usług cechowały się mniejszą skalą redukcji liczby osób pracujących. Przedstawia to wykres III.30., na którym zestawiono udział usług w zatrudnieniu w 2007, tj. przed spowolnieniem, oraz zmianę liczby osób pracujących w latach 2007-2012. Mniejsza skala redukcji zatrudnienia wynika z kilku mechanizmów. Po pierwsze, w usługach praca w niepełnym wymiarze czasu pracy jest łatwiejsza z perspektywy pracodawcy w porównaniu do przemysłu. Z tego względu koszt dostosowania zatrudnienia w okresie spowolnienia poprzez redukcję godzin, ale zachowanie liczby pracowników jest w przypadku sektora usług tańszy i częściej wykorzystywany. Po drugie, usługi częściej związane są z popytem wewnętrznym. Jeśli więc

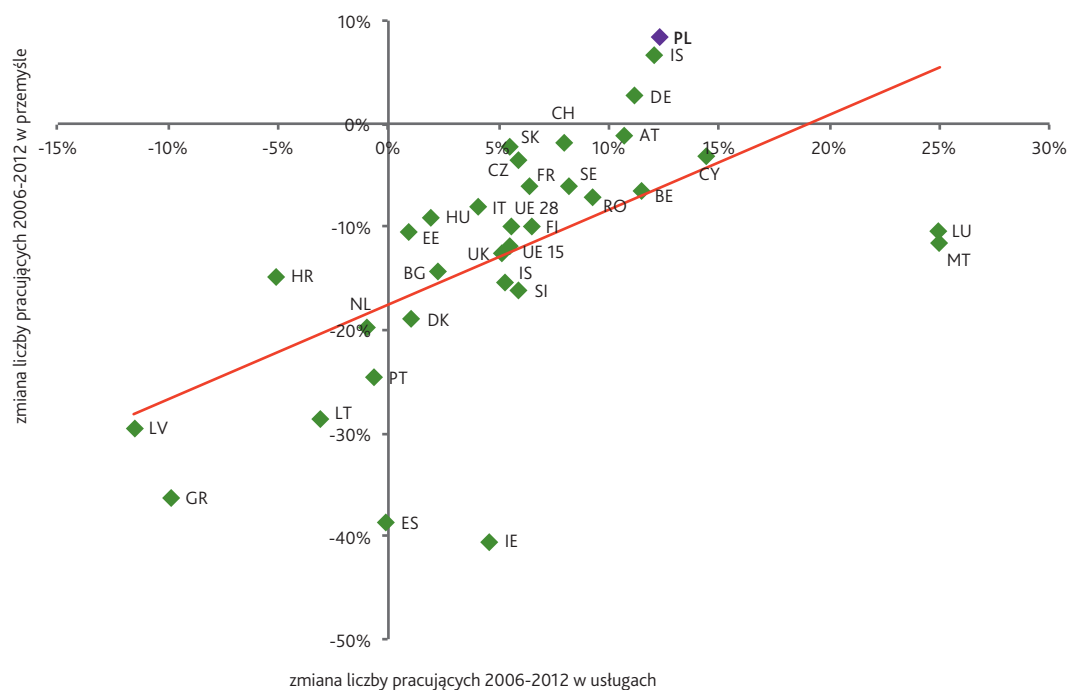
źródło szoku miało charakter zewnętrzny, duży sektor usług stabilizował popyt wewnętrzny, zmniejszając skalę i trwałość szoku. Po trzecie, sektor usług jest co do zasady rosnącym w większości krajów UE. W ciągu ostatnich dwóch dekad gospodarki europejskie stopniowo obserwowały spadek zatrudnienia w przemyśle i rosnącą rolę usług. Tendencja ta została zachwiana w okresie spowolnienia gospodarczego (wykres III.31). Wiele z nich ma szczególny potencjał do wzrostu w kryzysie (np. ze względu na efekty substytucyjne). W konsekwencji, pomimo ogólnej recesji, część sekcji usługowych odnotowywała realne wzrosty zapotrzebowania i sprzedaży, skutkiem czego zwiększała także popyt na pracę.

Wykres III.30. Zmiana liczby pracujących w latach 2007-2012 i udział usług w zatrudnieniu (w 2007 r.).



Źródło: Eurostat

Wykres III.31. Zatrudnienie w przemyśle w stosunku do zatrudnienia w usługach (zmiana w latach 2006 - 2012)



Źródło: Eurostat

Wykres III.32. Siła popytu wewnętrznego a dostosowania na rynku pracy (średnie odchylenie składnika cyklicznego, wielkość koła oznacza udział konsumpcji wewnętrznej w PKB)



Źródło: Eurostat

Podobnie do usług, stabilizatorem gospodarki może być także stabilna konsumpcja wewnętrzna. Gospodarki, w których konsumpcja wewnętrzna jest mniej zmienna w cyklu koniunkturalnym, doświadczają także mniejszej zmienności zatrudnienia. Oznacza to zarówno mniej zwolnień w okresach kryzysowych, jak i niższą kreację zatrudnienia, gdy gospodarka rozwija się bardzo dynamicznie. Mechanizm ten związany jest z naturą funkcjonowania gospodarki. Popyt wewnętrzny jest stabilny, gdy znaczna część konsumpcji zaspakajana jest w oparciu o produkcję krajową – zarówno dóbr jak i usług. Jest to cecha charakterystyczna dużych gospodarek – np. USA, Niemcy – ale także gospodarek o dużej roli lokalnych gospodarek „autarkicznych” w pozytywnym rozumieniu tego słowa. Autarkia oznacza w tym kontekście korzystanie z lokalnych mocy wytwórczych w odniesieniu do dóbr podstawowych (np. żywność, ubrania, obuwie) oraz usług podstawowych (handel, usługi otoczenia biznesu). Jeśli rozwój społeczności lokalnych oparty jest o konsumpcję produkcji własnej, w mniejszym stopniu zarówno strona podażowa jak i strona

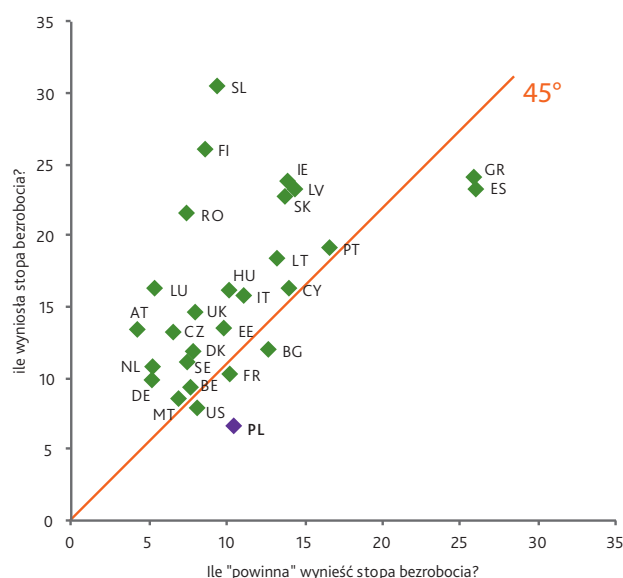
popytowa zależna jest od wahań koniunktury. Z drugiej strony, jeśli konsumpcja bogata jest w dobra importowane (bezpośrednio lub w przypadku importu uszlachetniającego), a dostęp do usług warunkowany jest dotarciem do ośrodków metropolitarnych, wówczas konsumpcja w mniejszym stopniu stabilizuje PKB.

Na tle krajów UE Polska plasuje się w środku stawki, jeśli chodzi o zmienność konsumpcji w cyklu. Konsumpcja w Polsce ma niższą zmienność w cyklu niż w innych nowych państwach członkowskich UE, lecz nie powinno to dziwić, ponieważ jest największym krajem w tej grupie. Z drugiej strony, w porównaniu do rozwiniętych krajów UE gospodarka Polski ogólnie cechuje się większą zmiennością w cyklu koniunkturalnym. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w nieco wyższej zmienności konsumpcji. Należy przy tym podkreślić, że w toku transformacji zmienność cykliczna polskiej gospodarki stopniowo się obniża, co pozwala oczekiwać, że stopniowo pod tym względem upodabnia się ona do średniej w UE.

4 POLITYKI ANTYKRYZYSOWE I ICH SKUTECZNOŚĆ

Niezależnie od tzw. pakietów antykryzysowych, większość gospodarek rozwiniętych zbudowała polityki, które pozwalają łagodzić skutki negatywnego szoku podażowego. Choć w czasach spowolnienia gospodarczego oczekiwano by należało zmniejszenia wydatków publicznych, pewna ich część pełni funkcję tzw. automatycznych stabilizatorów, opis których zawarto w poprzednim podrozdziale¹. Społeczeństwa, w których automatyczne stabilizatory są rozbudowane, w mniejszym stopniu odczuwają skutki kryzysu, co może przyspieszyć powrót na ścieżkę wzrostu. Pod presją mediów i różnych grup nacisku większość rządów podejmuje w czasach kryzysu także działania doraźne. Je właśnie określa się mianem polityk antykryzysowych.

Wykres III.33. Prawo Okuna – oszacowana i faktyczna stopa bezrobocia w krajach UE w latach 2008-2012



Źródło: OECD i Eurostat

Na początku spowolnienia gospodarczego główne gospodarki świata USA, Wielka Brytania, Niemcy – ogłaszały wprowadzenie tzw. pakietów antykryzysowych. Licytacja, który rząd zadeklaruje wyższą wartość pakietu stymulacyjnego dla gospodarki rozpoczęła się od akcji wysyłania obywatelom USA czeków (ok 1300 USD na rodzinę trzyosobową), z nadzieją, że gospodarstwa domowe podtrzymają konsumpcję prywatną, co pomoże spowalniającej gospodarce amerykańskiej. Zagrożenie

bankructwem dużych instytucji finansowych podbiło dalej stawkę zaangażowania rządów w przeciwdziałanie spowolnieniu gospodarczemu. Deklaracje dotyczące wysokości pakietów antykryzysowych traktowane były jako sygnał dla rynków finansowych, by zmniejszyć skalę niepewności. W konsekwencji jednak, musiały przełożyć się na znaczące wydatki publiczne. W Niemczech w latach 2009-2010 koszt stymulacji wyniósł 82 mld € (ok 3,4% PKB). Na tym tle, także Polska ogłosiła swój pakiet stymulacyjny, z kwotą 93 mld zł. Pakiet w większości przypisywał jednak działania i tak wcześniej zaplanowane i wdrożone (takie jak np. obniżka podatku dochodowego od osób fizycznych). Realnie, na działania związane z przeciwdziałaniem kryzysowi zaplanowano kwotę ok 22.5 mld zł, z której większość pochodziła z gwarancji (m.in. rezerwa ministra finansów) i rezerw resortowych i nigdy nie została uruchomiona.

W niewielu krajach przeprowadzono realną ewaluację, na ile skuteczne były te wydatki (tj. jaki byłby przebieg procesów gospodarczych bez nich). Jednym ze sposobów udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest wykorzystanie tzw. prawa Okuna. Na jego podstawie można próbować oszacować, jaka „powinna” być stopa bezrobocia przy danej zmianie dynamiki PKB (wykres III.33). Kraje UE – z kilkoma wyjątkami – mają znacznie niższe stopy bezrobocia niż wynikałoby to z oszacowań na podstawie prawa Okuna. Mogłoby to sugerować, że podjęte działania przynajmniej w jakiejś mierze okazały się skuteczne. Z drugiej strony, niższy niż wynikający z prawa Okuna wzrost bezrobocia może wynikać rosnącego udziału usług w PKB, szerszego wykorzystania elastycznych form zatrudnienia, itp.

Niezależnie od wielkich pakietów, w wielu krajach wprowadzono modyfikacje uregulowań prawnych – m.in. w kodeksie pracy, prawie upadłościowym, itp. – które ułatwić miały przedsiębiorstwom przetrwanie w okresie znacznej niepewności i spadku popytu. Skuteczność tych rozwiązań w większym stopniu podlegała już ocenie, dając podstawę do pewnych wniosków o sensownych rozwiązaniach antykryzysowych. Tym zagadnieniem poświęcony został niniejszy podrozdział.

4.1 PAKIETY ANTYKRYZYSOWE

Historycznie pierwszy pakiet antykryzysowych pojawił się jeszcze nim pojawił się globalny kryzys finansowy. Obawiając się negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego oraz skali stopniowo ujawniającego się *subprime crisis* w USA prezydent George Bush w ekspresowym tempie przeprowadził przez Kongres Stanów Zjednoczonych ustawę, na skutek której niemal każde amerykańskie gospodarstwo domowe otrzymało czek na kwotę od 800 do 1300 USD na (dorosłego) członka gospodarstwa domowego. Ideą tego gigantycznego programu

¹ Mianem tym określa się wydatki publiczne, które sprzyjają podtrzymaniu odporności gospodarki na zewnętrzne szoki. Przykładowo, zasiłki społeczne, których rola w okresach koniunktury jest głównie redystrybucyjna, w okresach kryzysowych ułatwiają podtrzymanie konsumpcji przez gospodarstwa domowe, w których jedna lub więcej osób zarobkujących utraciły zatrudnienie.

pomocowego było stymulowanie konsumpcji wewnętrznej². Zgodnie z oczekiwaniami ekonomistów – choć wbrew nadziejom polityków – transfer ten w niewielkim tylko stopniu przełożył się na większe wydatki gospodarstw domowych w USA. Parker, Souleles, Johnson oraz McClelland (2011) wskazują, że Amerykanie przeznaczili na dodatkową konsumpcję zaledwie ok. 12-30% uzyskanego transferu na bieżącą konsumpcję (w zależności od typu gospodarstwa domowego). Zadłużeni po uszy, woleli przeznaczyć uzyskane od rządu środki na spłatę zobowiązań bieżących, takich jak kredyty hipoteczne lub karty kredytowe (Sahm, Shapiro i Slemrod 2009).

Po porażce Economic Stimulus Act z początku 2008 roku i wobec rosnących potrzeb sektora usług finansowych, rządy krajów rozwiniętych skupiły się na programach gwarantujących płynność instytucji finansowych. Jednak na przełomie 2008 i 2009 roku, gdy jasne stało się, że kryzys finansowy obejmie także realną sferę wielu gospodarek, większość państw OECD zaczęła tworzyć także pakiety osłonowe, łagodzące skutki procesów gospodarczych dla rynku pracy i funkcjonowania gospodarstw domowych.

Rząd Niemiec (na przełomie 2008 i 2009 r) wdrożył pierwsze działania antykryzysowe, przyjmując dwa Pakiety Stymulacji Gospodarczej (I – w listopadzie 2008, II – w styczniu 2009). Ich głównym celem było zwiększenie popytu krajowego poprzez wzrost wydatków rządowych i podniesienie prywatnych dochodów. Konsekwencją tych działań miała być ochrona miejsc pracy. Ponadto oba pakiety przewidywały zwiększenie ulg podatkowych dla podatników indywidualnych (m.in. związane posiadaniem dziecka i możliwość odliczania ubezpieczenia zdrowotnego od podatku) oraz dla firm (m.in. tzw. degresywna amortyzacja, czyli nieznaczne poluznienie dyscypliny finansowej przedsiębiorców). Istotnym celem wdrożonych pakietów była stymulacja niemieckiego przemysłu samochodowego. Jedną z metod był program „gotówka za gruchota” znany również ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii (Rinne i Zimmermann 2011). Posiadacze starego (co najmniej 9-letniego) samochodu mogli otrzymać w zamian za niego 2,5 tys. € przy zakupie nowego auta. W ramach tego programu zakupiono 2 miliony nowych samochodów, a jego koszt wyniósł 5 mld. €.

Niemieckie pakiety stymulacyjne budziły kontrowersje przede wszystkim ze względu na ich ogromny koszt i niekoniecznie jasny rezultat. Choć *po* wprowadzeniu programu „gotówka za gruchota” rzeczywiście sprzedano 2 mln aut, badania wskazują, że zaledwie 25% tych samochodów kupiono *na skutek* tego programu. Innymi słowy, 3 na 4 z tych samochodów i tak zostałyby zakupione przez niemieckie gospodarstwa domowe, co oznacza, że 3.75 mld. € z wydanych 5 mld. € było zbędnych z perspektywy „ratowania” przemysłu samochodowego. Naturalnie, to dodatkowe subsydium gospodarstwa domowe mogły spożytkować na konsumpcję innych dóbr, lecz badania wskazują, że

raczej zdecydowały się na zakup droższego samochodu niż na zwiększenie koszyka pozostałej konsumpcji (Blum i Freye 2009).

W ramach brytyjskiego pakietu stymulacyjnego przeniesiono część publicznych inwestycji infrastrukturalnych z 2010 roku na lata 2008 i 2009 (Jha 2009). Wprowadzono również pewne ulgi podatkowe. Osoby płacące podatek dochodowy zgodnie z podstawową stopą mogły liczyć na ulgę wynoszącą około 145£ rocznie. Aby pobudzić konsumpcję zredukowano VAT o 2,5 punktu proc. (z 17,5% do 15%). W ramach pakietu stymulacyjnego zmieniono nieco strukturę publicznych służb zatrudnienia i wprowadzono szereg programów mających usprawnić ich działanie w trakcie recesji. Wprowadzono również zachęty dla pracodawców do zatrudnienia nowych pracowników. Między innymi dotację w wysokości 2,5 tys. £ dla pracodawców chcących przyjąć do pracy osobę, która była bezrobotna dłużej niż pół roku.

Podobnie jak rozwiązania niemieckie, pakiet stymulacyjny wprowadzony przez Wielką Brytanię budził kontrowersje. Przede wszystkim obniżka podatku VAT znacznie pogorszyła stan finansów publicznych Wielkiej Brytanii, a zdaniem wielu była jednocześnie zbyt mała, by w znaczący sposób stymulować wzrost konsumpcji wewnętrznej. Z drugiej strony, niższy podatek VAT podnosił konkurencyjność eksporterów do UE, gdzie kierowana jest większość eksportu Wielkiej Brytanii. Niezależnie od krytyki, w przeciwieństwie do wielu innych krajów UE, gospodarka brytyjska rośnie od 2009 roku, ciesząc się pozytywnymi prognozami także na lata 2013 i 2014. Na ile jest to efekt obniżki VAT, trudno na dziś ocenić od strony empirycznej.

W rzeczywistości, badania zdają się wskazywać, że większość okazjonalnych pakietów rządów krajów rozwijających się skutkowałą znacznym efektem wypychania oraz błędnym adresowaniem rozwiązań. Z drugiej strony, kraje, których rynki pracy okazały się być względnie odporne na kryzys, to te, w których reformy rynku pracy rozpoczęto na długo przed obecnym spowolnieniem gospodarczym.

4.2 ZMIANY W INSTYTUCJACH RYNKU PRACY

Po pojawieniu się światowego kryzysu gospodarczego wiele krajów niemal natychmiast wprowadziło zmiany w instytucjach rynku pracy. Basso i inni (2011) podsumowali te zmiany w oparciu o raporty Komisji Europejskiej i OECD (tabela III.1). Działania opisane w tych opracowaniach to przede wszystkim różne formy wsparcia dochodowego, aktywne polityki na rynku pracy i regulacje dotyczące zatrudnienia. W niektórych krajach poważne zmiany instytucjonalne zachodziły już w trakcie globalnego kryzysu finansowego. Na przykład Finlandia i Wielka Brytania wprowadziły znaczące reformy w już stosunkowo skutecznym pośrednictwie pracy, zmniejszono koszty zatrudnienia i rozszerzono programy wsparcia dochodowego dla grup zagrożonych. Podobny zestaw polityk wprowadzono w Niemczech rozszerzając go dodatkowo o bardziej elastyczne regulacje czasu pracy.

2 Economic Stimulus Act na kwotę 152 mld \$ (luty 2008). Dla porównania Emergency Economic Stabilization Act (październik 2008) na kwotę 700 mld \$ przeznaczony był na stabilizację upadającego sektora usług finansowych.

Ramka III.3. Niemieckie sposoby poprawę sytuacji na rynku pracy ... na długo przed kryzysem

Niemcy to jeden z krajów, w których obecny kryzys gospodarczy w stosunkowo niewielkim stopniu wpłynął na sytuację na rynku pracy. Reformy niemieckiego rynku pracy, przynoszące pozytywne rezultaty w trakcie bieżącej recesji rozpoczęły się kilka lat przed spowolnieniem gospodarczym z 2008 roku. W 2003 roku rozpoczęto wdrażanie szeregu rozwiązań mających na celu przede wszystkim zwiększenie elastyczności rynku pracy oraz aktywizację bezrobotnych (tzw. reformy Hartza) (Raisanen i inni 2012). Pierwszy z celów osiągnięto między innymi poprzez reformę ochrony zatrudnienia. Z kolei do redukcji bezrobocia przyczyniły się zmiany kryteriów otrzymywania zasiłków dla bezrobotnych, subsydiowanie rozpoczynania działalności gospodarczej oraz restrukturyzacja usług pośrednictwa pracy. W rezultacie koszty bycia bezrobotnym wzrosły, a jakość usług pośrednictwa pracy się polepszyła. Zmiany instytucjonalne, które wprowadzono w Niemczech przeddziej kryzysu uznaje się za istotny czynnik relatywnie łagodnego przebiegu spowolnienia gospodarczego w Niemczech (Raisanen i inni 2012). Nie do pominięcia jest również rola elastycznych rozwiązań dotyczących czasu pracy (ramka III.4).

Źródło: Opracowanie własne

Na ogół działania antykryzysowe skupiały się na zasiłkach dla bezrobotnych, łagodząc kryteria ich przyznawania, lub podnosząc ich wysokość. Szczególną uwagę zwrócono na pracowników zatrudnionych bez regularnej umowy o pracę, którzy w wielu krajach byli zwalniani jako pierwsi, a jednocześnie nie kwalifikowali się do zasiłku dla bezrobotnych lub otrzymywali niższe świadczenia. W wielu krajach obniżono podatki i podniesiono w ten sposób dochód do dyspozycji, skupiając się na najbardziej zagrożonych gospodarstwach domowych (np. wprowadzono ulgi związane z posiadaniem dziecka). Wbrew temu, co pokazuje tabela III.1, reformy podejmowanych w Polsce miały stosunkowo wąski zakres i ograniczoną skalę. Zmiany koncentrowały się na wsparciu dochodowym grup zagrożonych i aktywizacji zawodowej.

Zmniejszenie restrykcyjności ochrony zatrudnienia wprowadzone zostały przez większość krajów w okresie globalnego kryzysu finansowego. Choć kilka krajów nieznacznie zaostryło swoje kodeksy pracy (np. Niemcy, Francja, Belgia), większość zmian dotyczyła ograniczenia ochrony pracowników (wykres III.10). Trudno wnioskować o silnej zależności pomiędzy zmianami w restrykcyjności ochrony zatrudnienia i zmianami zatrudnienia, lecz w rzeczywistości większość krajów które złagodziły regulacje stosunku pracy zaobserwowała szybszy wzrost pokryzysowy zatrudnienia (m. in. Austria, Słowacja, Holandia). Choć zależność ta niekoniecznie ma charakter przyczynowo-skutkowy, częściowo potwierdza wcześniejszy wniosek, iż mniejsza ochrona praw pracowniczych sprzyja kreacji miejsc pracy. Z drugiej strony trzeba mieć świadomość, że dokonywanie zmian w tym obszarze

Tabela III.1. Działania dyskrecjonalne

Obszar	Belgia	Bułgaria	Czechy	Dania	Niemcy	Estonia	Irlandia	Grecja	Hiszpania	Francja	Włochy	Cypr	Łotwa	Litwa	Luksemburg	Węgry	Malta	Holandia	Austria	Polska	Portugalia	Rumunia	Słowenia	Słowacja	Finlandia	Szwecja	Wielka Brytania	UE-27
Zachęcanie do wprowadzania elastycznego czasu pracy	*	*	+	*	#					*	*	*		*	*	*		+	+		*		+	+				16
Poprawa pośrednictwa pracy i ułatwianie przekwalifikowania zawodowego	*	*	+	+	#		+	+	+	#	*	*		*		+	*	+	*		*	*	+	*	#	+	#	23
Utrzymanie / wzmocnienie ochrony socjalnej	*	#				*	#	+		*	+		*								*	*			*	+	+	13
Intensywna aktywizacja	*	#	*	*	*		#	*	+	*	*			#	*	*	*		*	*			*	#	+	+		19
Wspieranie zatrudnienia poprzez zmniejszenie kosztów pracy	+	+		#	+		+		+	+			*	*	*	*		#	*		*	+	*	*	+	#	+	20
Uelastycznienie ochrony zatrudnienia		*				*						*		*														4
Wzmocnienie edukacji i uczenia się przez całe życie		*		*	*									*					*		*					*		7
Wsparcie dochodów grup szczególnie zagrożonych	#	*		*	#			+	*	*	*		#		*		*		+	*	+	*		*	*	*	#	8
Łagodzenie skutków kryzysu finansowego u osób prywatnych		*	*			*	*		#	*	*	*		*	*	+			*		*				*		*	15
Inne	*		*	*						*			*	*					*			#			*	*		11

podjęto znaczące działania, + podjęto nieco mniej znaczące działania, * podjęto jakiekolwiek działania, UE-27 kolumna: liczba krajów, które wdrożyły odpowiednie środki.

Źródło: Basso, Gaetano, Mathias Dolls, Werner Eichhorst, Thomas Leoni, and Andreas Peichl. *The Effects of the Recent Economic Crisis on Social Protection and Labour Market Arrangements across Socio-Economic Groups*. No. 6080. Institute for the Study of Labor (IZA), 2011.

Ramka III.4.

Konta czasu pracy w Niemczech

Konta czasu pracy (ang. *working time accounts*) to instrument zwiększający elastyczność wykorzystania pracy, jako czynnika produkcji. Rozwiązanie to pomaga w dopasowaniu intensywności pracy do bieżącego popytu. Na przykład w okresie spadku produkcji, konta czasu pracy umożliwiają dostosowanie zasobu siły roboczej do bieżących potrzeb bez konieczności zwalniania pracowników. Pracodawca może wówczas odpowiednio skrócić dzień pracy wybranym pracownikom, zapisując ten fakt w rejestrze kont pracy załogi. Natomiast w okresie zwiększonego popytu pracodawca może wykorzystać roboczogodziny zgromadzone na kontach pracowników i odpowiednio wydłużyć ich dzień pracy.

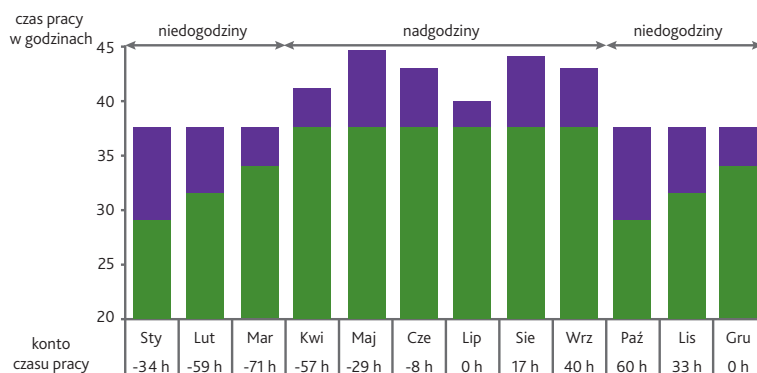
Istnienie kont pracy w Niemczech jest wynikiem negocjacji (przede wszystkim zbiorowych) pomiędzy pracodawcami, a pracownikami, toteż swoboda pracodawcy w dysponowaniu czasem pracy zatrudnionych nie jest nieograniczona (Herzog-Stein i inni 2013). Co więcej, wyniki tych negocjacji muszą mieścić się w ramach wyznaczonych przez niemieckie prawo pracy, zgodnie z którym 8-godzinny dzień pracy może zostać wydłużony do maksymalnie 10 godzin, jeśli w ciągu kolejnych 6 miesięcy nadgodziny zostaną oddane pracownikom w formie czasu wolnego. Zatem dzień pracy z 6 miesięcy musi liczyć średnio 8 godzin (Hellert i inni 2012).

Z punktu widzenia pracodawcy zaletą kont czasu pracy jest przede wszystkim możliwość dostosowania wykorzystania siły roboczej do bieżących potrzeb produkcyjnych przedsiębiorstwa. Co więcej, w czasie zwiększonego popytu pracodawca może sięgnąć po roboczogodziny niewykorzystane w poprzednim okresie, i tym samym uniknąć wypłacania pracownikom premii za nadgodziny. Z punktu widzenia pracowników konta czasu pracy są rozwiązaniem zwiększającym stabilność ich zatrudnienia, co pokazuje przykład relatywnie stabilnego zatrudnienia w Niemczech w obecnym kryzysie.

Konta czasu pracy to w Niemczech powszechnie wykorzystywany instrument, który w trwającej recesji stanowi istotny bufor przenoszenia zmian produkcji na zmiany zatrudnienia (Herzog-Stein i inni 2013). W 2009 roku z kont czasu pracy korzystało 30% działających w Niemczech przedsiębiorstw.^{3,4}

Źródło: Opracowanie własne

Rysunek III.2. Przykładowe wykorzystanie konta czasu pracy pracownika



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Hellert i inni (2012)

w okresie kryzysu rodzi zazwyczaj znaczące napięcia społeczne. W Polsce w latach 2009/2012 łączna restrykcyjność ochrony zatrudnienia nie uległa zmianie – część modyfikacji przepisów kodeksu pracy sprzyjała uelastycznieniu relacji pracodawca-pracownik, lecz część miała przeciwny skutek.

Istotnym mechanizmem uelastyczniania relacji pracodawca-pracownik są także ułatwienia w rozliczaniu czasu pracy. We wszystkich krajach UE regulacje prawne wymagają określenia, jaki jest wymiar czasu pracy w danym tygodniu i nie może on nominalnie przekraczać tzw. etatu (którego wymiar, w zależności od kraju, wynosi pomiędzy 36 a 42 godziny w tygodniu). Czas

przepracowany ponad ten limit tożsamy jest z nadgodzinami, co wiąże się z koniecznością zwiększenia stawki godzinowej i/lub zwrócenia nadpracowanych godzin w postaci dodatkowego urlopu. Z perspektywy pracodawcy istotne jest jednak, w jakim okresie czasu należy rozliczać przepracowane godziny. W przypadku ścisłego rozliczania w trybie tygodniowym, pracodawca nie ma możliwości równoważyć okresów przestoju i zwiększonego popytu. Im dłuższy czas rozliczania, tym większa elastyczność dysponowania czasem pracowników a mniejsza konieczność wypłacania nadgodzin.

Uelastycznianie czasu pracy wprowadzano w krajach Europy na różne sposoby. Część państw wprowadziła tzw. „postojowe” czy też „skrótowy czas pracy”. W tym rozwiązaniu pracodawca zachowywał stosunek pracy z członkami załogi, lecz grupowo

3 Zatrudniających co najmniej 20 pracowników

4 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/12/articles/de0912059i.htm>

Ramka III.5. System kształcenia zawodowego w Niemczech

Każdego roku około dwie-trzecie absolwentów niemieckich gimnazjów podejmuje naukę w średnich szkołach zawodowych działających w ramach podwójnego systemu kształcenia zawodowego (niem. *duales System*) (Lohmar i Eckhardt 2013). Nazwa tego rozwiązania jest związana z programem kształcenia, które w większości niemieckich szkół zawodowych przebiega dwutorowo. Dwu- lub trzyletnia nauka zawodu odbywa się w dwóch miejscach: w szkole (*Berufsschule*) oraz w zakładzie pracy. Szkoła zawodowa zapewnia zarówno kształcenie zawodowe, jak i ogólne. Natomiast zakład pracy ma za zadanie szlifować jego praktyczne umiejętności.

Uczeń samodzielnie wybiera zakład pracy, w którym będzie odbywał szkolenie. Praktyka zawodowa odbywa się w ramach umowy zawartej pomiędzy uczniem a pracodawcą. Co istotne, organizacja praktyk nie jest w żaden sposób subsydiowana. Wszystkie koszty związane z praktykami pokrywa pracodawca. Ponadto, w trakcie trwania praktyki zawodowej firma wypłaca uczniowi zasiłek szkoleniowy w wysokości około 700 € miesięcznie (Hartlaub i Schneider 2012). Obciążanie pracodawcy kosztem zasiłku szkoleniowego sprzyja powierzaniu uczniom realnych obowiązków zawodowych – płacenie za pozorną pracę nie leży w interesie pracodawcy, u którego dany uczeń odbywa praktykę zawodową.

Pracodawca przyjmujący ucznia na praktyki nie ma pełnej swobody w przydzielaniu mu zadań. Program praktyk ustalany przez pracodawcę musi być zgodny z ogólnokrajowymi standardami dotyczącymi kształcenia zawodowego (*Ausbildungsordnung*) określonymi dla każdej profesji i dostosowanymi do popytu na umiejętności osób wykonujących dany zawód (Lohmar i Eckhardt 2013). Ponadto osoba kierująca praktykami ucznia (instruktor) musi posiadać odpowiednie kwalifikacje zawodowe i pedagogiczne.

Regulacje dotyczące programu praktyk obejmują zazwyczaj pełen wachlarz umiejętności wymaganych od przedstawicieli danego zawodu. Jeśli jedna firma nie jest w stanie sprostać tym standardom, ponieważ zakres jej działalności jest zbyt wąski, istnieje możliwość współpracy z innymi przedsiębiorstwami. Dzięki podziałowi kosztów i obowiązków pomiędzy partnerskie przedsiębiorstwa, w programie praktyk mogą wziąć udział również niewielkie, silnie wyspecjalizowane firmy.

Źródło: Opracowanie własne

zmniejszał wymiar czasu pracy i – co za tym idzie – wypłacane wynagrodzenia. Obniżka wynagrodzeń była w różnych krajach częściowo lub całkowicie rekompensowana pracownikom ze środków publicznych. Część państw zdecydowała się na wydłużenie okresów rozliczeniowych, pozwalając pracodawcom na zrównoważenie przestoju cyklicznego przez obniżenie kosztów nadgodzin w okresach sezonowo zwiększonego popytu (ramka III.4). Takie uelastycznienie czasu pracy pozwala nie tyle złagodzić skutki spowolnienia gospodarczego (bo czas jego trwania zazwyczaj wykracza poza 6 czy 12 miesięcy okresu rozliczeniowego), to obniża koszty pracy z perspektywy pracodawcy. Przy niższych kosztach, ryzyko konieczności zwolnień lub bankructwa jest mniejsze, co pozwala ograniczyć zwolnienia.

Poza zmianami w zakresie obowiązujących przepisów, część krajów wprowadziła nowe rozwiązania. Przykładem takiego rozwiązania są tzw. banki czasu. W ramach banków czasu, pracodawcy z danej branży lub danego regionu mogą w różnych okresach zatrudniać tych samych pracowników, pod warunkiem, że łączne warunki zatrudnienia są tak samo korzystne, jak gdyby pracownik świadczył pracę w jednym tylko przedsiębiorstwie. Banki czasu różnią się zasadniczo od agencji pracy tymczasowej, ponieważ podstawową działalnością pracodawców uczestniczących w bankach czasu nie jest świadczenie usług zatrudnieniowych a po prostu działalność produkcyjna lub usługowa w innym obszarze. Współpracować mogą ze sobą np. pracodawcy z jednego rejonu, lecz z branż o odmiennych wzorcach sezonowości.

Trudności w powrocie na rynek pracy często współwystępują z trudnościami w wejściu na niego. Mechanizm przejścia z systemu edukacyjnego na rynek pracy stanowi jedno z największych wyzwań i w większości krajów bezrobocie wśród młodzieży jest wyższe niż w populacji ogółem. Brak doświadczenia zawodowego

oraz mniejsza umiejętność poruszania się po rynku pracy to dwie podstawowe bariery, które utrudniają osobom młodym znalezienie pracy po opuszczeniu systemu edukacyjnego. Dodatkowo, podkreśla się częściowe niedopasowanie oferty instytucji edukacyjnych do potrzeb pracodawców. Z drugiej strony, osoby młode cechują się najwyższą wiedzą, zazwyczaj znaczącą elastycznością dotyczącą godzin pracy a także względnie szybciej się uczą. Ze względu na te charakterystyki bezrobocie wśród osób młodych należy interpretować w kategoriach słabości systemu edukacyjnego i instytucji otoczenia rynku pracy – nie słabości tej grupy kandydatów na pracowników.

Jednym z przykładów potwierdzających tezę, że poprawa otoczenia instytucjonalnego na rynku pracy sprzyja zasadniczemu obniżeniu bezrobocia wśród jest doświadczenie Niemiec (ramka III.3). Stopniowe zmiany w tzw. praktycznym kształceniu umiejętności zawodowych oraz fundamentalne zmiany w systemie pośrednictwa zawodowego zaowocowały nie tylko zmniejszeniem bezrobocia wśród młodzieży, ale także poprawą satysfakcji pracodawców. Mechanizm praktyk zawodowych w szkolnictwie zawodowym jest istotny w Niemczech, gdzie sieć szkolnictwa zawodowego jest rozwinięta a mniejszość absolwentów szkół średnich kontynuuje kształcenie na poziomie uniwersyteckim. W krajach, gdzie szkolnictwo zawodowe stanowi margines, bo większość instytucji na poziomie ponadgimnazjalnym ma charakter ogólnokształcący (np. Francja, Włochy, Polska), rozwiązania ułatwiające rozpoczynanie kariery zawodowej muszą wykraczać w znaczącej mierze poza szkolnictwo zawodowe.

Bezrobocie wśród młodzieży rośnie zazwyczaj jeszcze przed odnotowaniem recesji. Związane jest to ze zmniejszeniem liczby tworzonej miejsc pracy już w fazie spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, tj. jeszcze przed kryzysem. W większości krajów

Ramka III.6. Pakiet antykryzysowy w Polsce

Pod koniec 2008 r. rząd ogłosił tzw. „Plan na rzecz stabilności i rozwoju” na który składały się pakiet antykryzysowy, na który składały się podniesienie limitu poręczeń i gwarancji, zmiana skali PIT oraz zapowiedzi wykreowania źródeł finansowania kredytów MŚP oraz zmian dla rynku pracy (pozostałe propozycje miały charakter głównie formalny, jak np. przyspieszenie inwestycji współfinansowanych z UE poprzez wzrost wydatków kwalifikowanych certyfikowanych do KE i wcześniejsza zaliczka od Komisji Europejskiej na wdrażanie środków unijnych). Akcja kredytowa ostatecznie nie została uruchomiona, a zmiany na rynku pracy weszły w życie dopiero od III kwartału 2009 r.

W sierpniu 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców. Na mocy ustawy wprowadzono szereg instrumentów skierowanych do przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw dotkniętych spowolnieniem gospodarczym. Wśród nich znalazły się między innymi świadczenia oferowane przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, takie jak świadczenia na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowników za czas przestoju ekonomicznego, rekompensata za obniżenie wymiaru czasu pracy, czy świadczenie na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników. Ponadto, ustawa antykryzysowa przewidywała dofinansowanie szkoleń oraz studiów podyplomowych pracowników z Funduszu Pracy.

Postanowienia ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu przestały obowiązywać z końcem 2011 roku, po prawie 2,5 roku od jej wejścia w życie. W tym czasie w ramach pakietu pomocowego objętego ustawą wypłacono firmom zaledwie 9,6 mln zł. W tym łącznie 7,9 mln zł w ramach świadczeń z FGŚP z tytułu przestoju ekonomicznego, obniżonego czasu pracy oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Liczba pracowników, których dotyczyły wnioski o wsparcie wyniosła 12,4 tys. osób, co stanowi jedynie 0,08% wszystkich pracujących. Można zatem przypuszczać, że znaczenie tego instrumentu dla skutków kryzysu jest zanedbywalne. Liczba szkoleń dofinansowanych przez Fundusz Pracy również był niska – do końca października 2011 r. wzięło w nich udział jedynie 1325 osób. Łączna kwota dofinansowania szkoleń wyniosła 1,7 mln zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów dostępnych na stronie: <http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/>

UE bezrobocie w tej grupie wzrosło zasadniczo już w 2009 r., osiągając ponad 25% w Hiszpanii, Włoszech, Grecji, państwach nadbałtyckich, a także na Węgrzech i na Słowacji. Również w Polsce bezrobocie wśród osób młodych wzrosło w 2009 r. o niemal 40% w porównaniu do 2008 r. Pomimo tego wzrostu Polska prezentuje się mniej więcej w środku rankingu w Europie.

4.3 DZIAŁANIA ANTYKRYZYSOWE W POLSCE

Na tle zróżnicowanych rozwiązań w krajach UE, Polska zastosowała niewielkie i słabo dostosowane do potrzeb pracodawców instrumenty (Ramka III.6). Samo wprowadzenie rozwiązań antykryzysowych przeciągnęło się na drugą połowę 2009 r., co zmusiło wielu pracodawców do znalezienia adekwatnych rozwiązań w ramach funkcjonującego standardowo kodeksu pracy. NBP wskazuje, że kluczowe znaczenie miały dwa kanały uelastyczniania. Po pierwsze, w Polsce dość szeroko wykorzystuje się umowy czasowe, co oznacza, że redukcja zatrudnienia odbywa się częściowo samoczynnie i związana jest z niższymi kosztami niż w przypadku umów bezterminowych. Intensywność wykorzystania tej formy elastyczności jest zróżnicowana pomiędzy branżami, ale umowy czasowe obecne są we wszystkich gałęziach sektora przedsiębiorstw. Po drugie, znaczna część wynagrodzeń pracowników w Polsce – wg deklaracji pracodawców ok 30% – to tzw. elastyczny komponent płac. Oznacza to, że pracodawca jest zobowiązany do wypłacenia ich tylko wówczas, gdy pracownik osiągnie zakładany *ex ante* rezultat. Skutkiem takiego stanu rzeczy, bez konieczności re negocjowania umów o pracę, wielu pracodawców w Polsce było w stanie obniżyć realne wynagrodzenia. Z jednej strony w spowolnieniu pracownikom trudniej jest osiągnąć wyniki (np. sprzedaży lub produkcji), a z drugiej – wyniki

takie ustalane są rokrocznie, co daje pracodawcy dość dużą swobodę w kształtowaniu polityki wynagrodzeń.

Funkcjonowanie tzw. ustawy antykryzysowej dobiegło końca z grudniem 2012 r. Ponieważ większość rozwiązań uelastyczniających stosunek pracy została w ustawie antykryzysowej zapisana czasowo, pracodawcy, rząd i związkowcy powrócili do stołu negocyjnego, by rozważyć możliwość przedłużenia niektórych z tych rozwiązań. Ze względu na wrażliwy charakter tych negocjacji, niewiele zmian udało się przeprowadzić. W drugiej połowie 2013 r. wprowadzono na stałe tzw. elastyczny czas pracy, co utożsamiono z wydłużeniem okresu rozliczeniowego pracowników z 3 do 12 miesięcy. Nie jest jasne, jak dużą grupę pracowników obejmą nowe rozwiązania. W okresie funkcjonowania ustawy antykryzysowej, skorzystało z niej 1 075 przedsiębiorstw⁵, tj. mniej niż 1 na 30 firm.

⁵ Wg informacji wiceministra pracy Radosława Mleczki w Sejmie, równoważne jest to ochronie ok 100 tys. miejsc pracy (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=43&dzien=1&wyp=68>). Nie jest jednak jasne, na jakiej podstawie uzyskano ten szacunek. Przeciętne zatrudnienie w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 pracowników to ok 250 osób w 2012 r. Przy założeniu, że do Państwowej Inspekcji Pracy zgłosiły się przeciętne podmioty z tej grupy, 100 tys. uratowanych miejsc pracy równoważne byłoby niemal połowie zatrudnienia w tych podmiotach. Naturalnie, gdyby do PIP zgłaszałyby się tylko bardzo duże firmy, to oszacowany odsetek byłby mniejszy. W 1075 największych polskich przedsiębiorstwach pracuje łącznie 1 784 913. Uratowanie 100 tys. miejsc pracy oznaczałoby, że bez instrumentu jakim jest wydłużenie okresu rozliczeniowego ci konkretni pracodawcy zdecydowałiby się zlikwidować ponad 5% miejsc pracy. Tymczasem zatrudnienie w Gospodarce Narodowej pomiędzy 2008 i 2012 r. przyszło o 2,2%.

5 KONSEKWENCJE DZIAŁAŃ ANTYKRYZYSOWYCH WŚRÓD GOSPODAREK DOTKNIĘTYCH RECESJĄ

Wahania cykliczne są naturalnym mechanizmem zmian w konkurencyjności gospodarek rynkowych. Na skutek szoku, jakim jest kryzys, te firmy, które przetrwają, dostosowują sposób funkcjonowania, strukturę produkcji i technologię do wymogów zmieniającego się popytu. Faza wychodzenia z kryzysu jest *de facto* ujawnieniem tych korzyści na poziomie firmy w postaci rosnącej produktywności i rentowności. Na poziomie kraju przejawiać się to powinno w postaci poprawiającej się konkurencyjności danej gospodarki. Działania antykryzysowe, których celem jest amortyzacja szoku i złagodzenie jego oddziaływania na gospodarkę, zaburzają w pewnym stopniu ten mechanizm, podtrzymując funkcjonowanie nierentownych i niekonkurencyjnych firm lub branż. Dlatego pierwszym obszarem weryfikacji, jakie są skutki działań antykryzysowych jest sprawdzenie, co stało się z ich konkurencyjnością. Drugim aspektem wymagającym analizy są konsekwencje działań antykryzysowych dla sektora finansów publicznych i budżetu. Te dwa zagadnienia stanowią treść niniejszego rozdziału.

5.1 KOSZTY PRACY

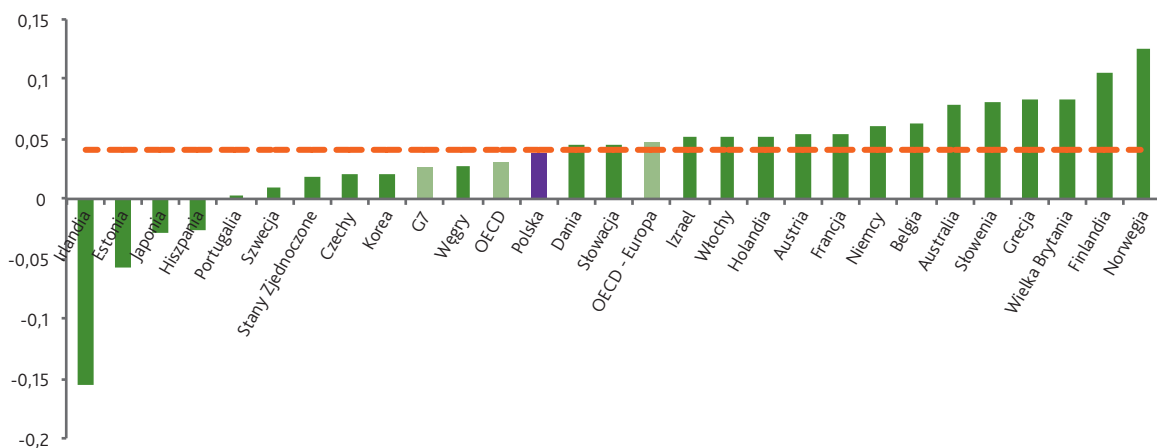
Pomimo głębokiej i długiej recesji w wielu rozwiniętych gospodarkach świata, tzw. jednostkowe koszty pracy przeciętnie wzrosły w latach 2008-2011. Wzrost kosztu wytworzenia jednej jednostki produktu finalnego oznacza, że pomimo wzrostu bezrobocia i względnie niższej presji płacowej, przeciętnie wynagrodzenia rosły szybciej niż wydajność (wykres III.34). Choć nie jest to duża zmiana, świadczy ona o znaczącej zniekształcającej roli działań antykryzysowych. Na tle krajów OECD, wzrost

jednostkowych kosztów pracy w Polsce jest zbliżony do średniej i niższy niż w Niemczech.

W dłuższej perspektywie gospodarka Polski traci konkurencyjność na tle głównych gospodarek UE. Ponieważ dynamika płac nie odbiega znacząco od dynamiki wydajności w Polsce, u podstaw tej utraty konkurencyjności leży po pierwsze względna pracochłonność polskiej gospodarki, a po drugie stopniowe umacnianie waluty. Te dwa czynniki wskazują, że niezależnie od potencjalnie niekorzystnych skutków pakietów antykryzysowych, zachowanie konkurencyjności w toku pogłębiającej się integracji europejskiej wymaga aktywnego wspierania rozwoju polskich przedsiębiorstw. Z drugiej strony widać wyraźnie, że gospodarki o większej skali dostosowań kosztów pracy, w mniejszym stopniu dostosować musiały zatrudnienie. Firma zmuszona obniżyć koszty może zmniejszać liczbę pracowników lub koszt związany z wytworzeniem produkcji (poprzez wzrost wydajności i obniżenie wynagrodzeń).

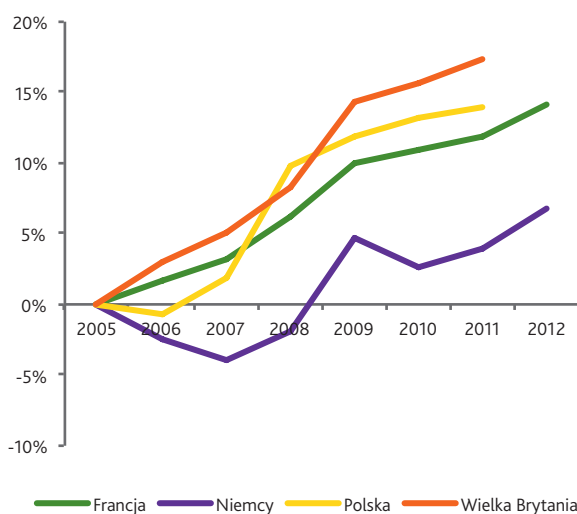
Spowolnienie często wymusza na państwach finansowanie polityk stymulacyjnych. Jest to jednak trudne, gdyż spowolnienie zasadniczo zmniejsza bazę podatkową - recesja oznacza spadek wartości dodanej, co z kolei obniża przychody z VAT, w dzisiejszych czasach głównego źródła finansowania wydatków rządowych w większości krajów UE. Jednak spadek zatrudnienia obniża także bazę podatkową dla przychodów z PIT. O ile samodzielnie ten podatek stanowi od 10% do 30% przychodów budżetów krajów UE, spadek o kilka czy kilkanaście procent rzutuje już poważnie na skalę deficytu budżetowego. Warto przy tym podkreślić, że spadek

Wykres III.34. Zmiana jednostkowych kosztów pracy w latach 2008-2011



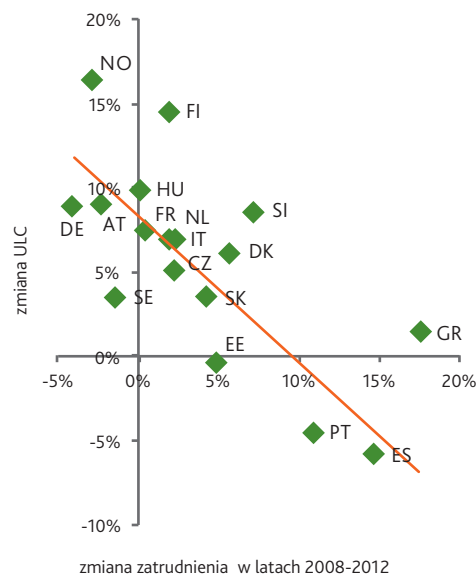
Źródło: OECD

Wykres III.35. Dynamika jednostkowych kosztów pracy w wybranych krajach UE (2005-2012)



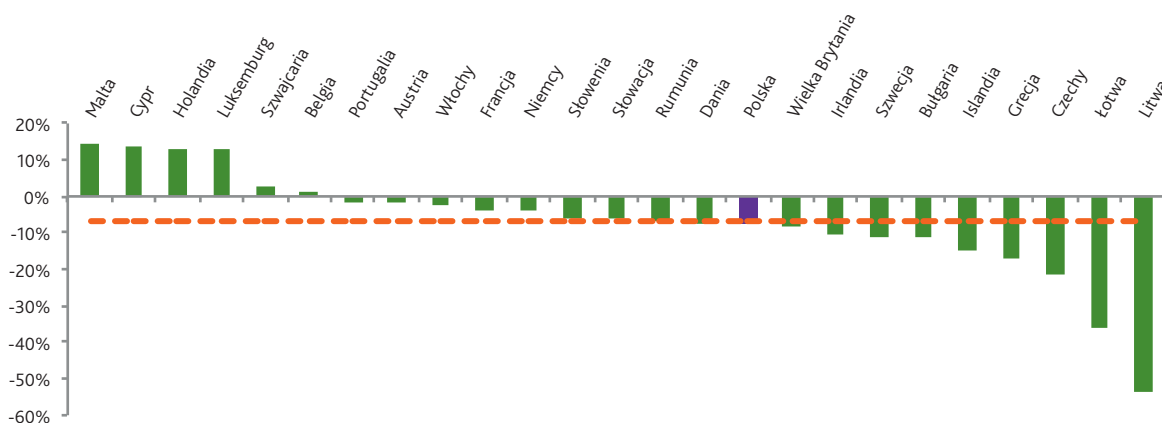
Źródło: OECD

Wykres III.36. Zmiana liczby pracujących i zmiana jednostkowych kosztów pracy (ULC) (2008-2012)



Źródło: OECD i Eurostat

Wykres III.37. Przychody z PIT w 2010 w relacji do 2007 (realne)

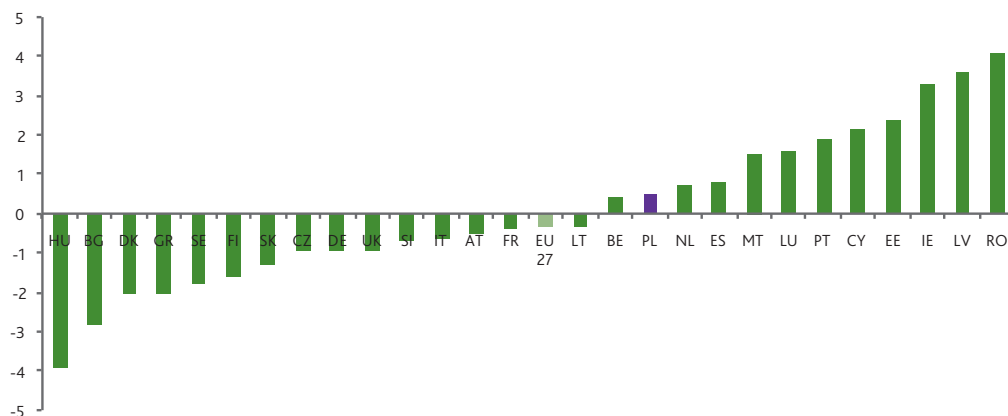


Źródło: Eurostat

przychodów z PIT może mieć miejsce nawet, gdy formalnie gospodarka nie doświadcza recesji, a liczba osób pracujących nie spada. Podstawą PIT jest bowiem nie sam stosunek pracy a faktyczne zarobki. Jeśli zatem pracodawcy mogą w sposób elastyczny obniżyć częściowo fundusz wynagrodzeń bez dostosowań po stronie zatrudnienia, przychody z PIT obniżą się. Sytuacja taka miała miejsce np. w Niemczech, gdzie wzrostowi zatrudnienia towarzyszyły bardzo skromne podwyżki, w kategoriach realnych przekładające się na spadek łącznego funduszu wynagrodzeń. W Polsce na spadek przychodów z PIT złożyły się procesy podobne jak w Niemczech, a także obniżenie minimalnej stawki podatkowej z 19% do 18% oraz likwidacja tzw. trzeciego progu podatkowego. Łącznie te zmiany dały spadek przychodów z PIT (w ujęciu realnym) o ok. 7%, tj. wartość przeciętną dla krajów UE, które przecież – w przeciwieństwie do Polski – doświadczyły recesji.

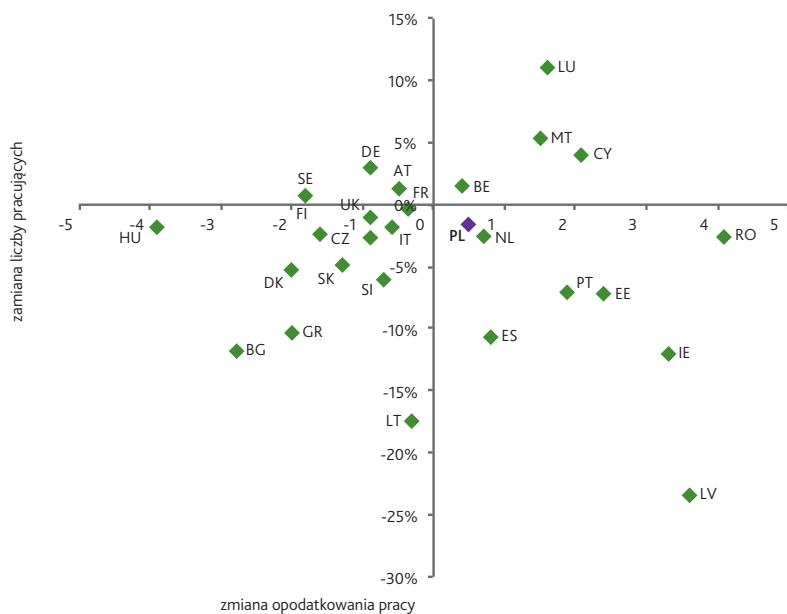
Wobec oczekiwanej obniżki przychodów z PIT i – jednocześnie – malejącego popytu na pracę, kraje stosowały różne strategie, by powstrzymać spadek bazy podatkowej. Jednym z takich instrumentów jest likwidacja uprawnień do ulg i obniżek podatkowych. Przykładowo, zamrożenie progów dochodowych skutkuje wzrostem efektywnej stopy opodatkowania nawet, gdy nominalne stawki podatkowe pozostają niezmiennione. W rzeczywistości, efektywna stopa opodatkowania obniżyła się w większości krajów OECD w czasie kryzysu. Wzrosty – poza Polską, Rumunią, Beneluxem – odnotowały kraje, które doświadczyły bardzo głębokiej recesji (wykres III.38). Naturalnie, wzrost stopy opodatkowania zmniejsza konsumpcję pracujących oraz bodźce do podejmowania zatrudnienia u niepracujących.

Wykres III.38. Zmiana efektywnego opodatkowania pracy w latach 2008-2011



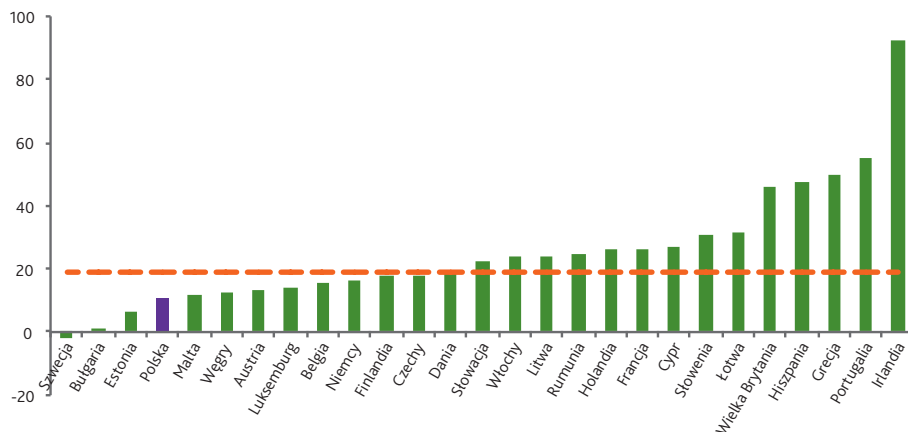
Źródło: Eurostat

Wykres III.39. Zmiana efektywnego opodatkowania pracy i zmiana liczby pracujących w latach 2008-2011



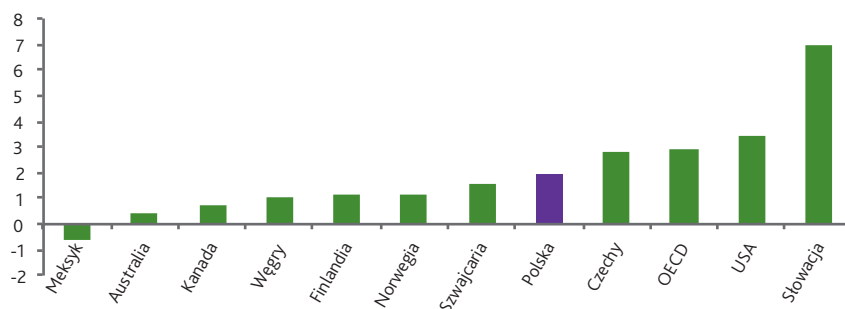
Źródło: Eurostat

Wykres III.40. Przeciętny przyrost zadłużenia publicznego (w p.p. PKB) w latach 2007-2012



Źródło: Eurostat

Wykres III.41. Przeciętny czas poszukiwania pracy – zmiana w latach 2008-2012



Źródło: OECD

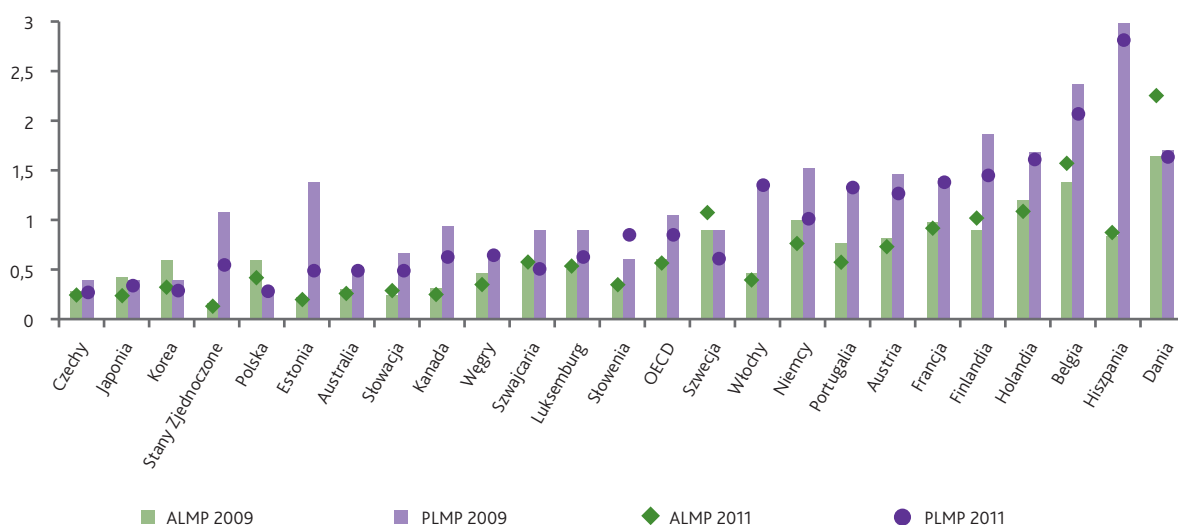
Choć nie we wszystkich krajach baza dla podatku dochodowego spadła, za wyjątkiem Szwecji wszystkie kraje UE zwiększyły zadłużenie publiczne. Choć w przypadku niektórych krajów wzrosty te miały charakter spektakularny (np. niemal 100 p.p. PKB w Irlandii), przeciętny przyrost poza krajami GIIIPS przekroczył 18 p.p. PKB (gdyby uwzględnić kraje GIIIPS, wskaźnik ten wyniósłby 25 p.p. PKB). Na tym tle przyrost o ok 10 p.p. w Polsce jest nie tylko poniżej średniej, ale także trzecim najniższym w UE. Trzeba jednak podkreślić, że dyscyplina wzrostu zadłużenia publicznego w Polsce wynika z zapisów konstytucyjnych, co jest rozwiązaniem rzadkim.

5.2 AKTYWNE POLITYKI RYNKU PRACY

Nakłady na polityki rynku pracy w Polsce w 2011 roku w relacji do PKB ukształtowały się na poziomie bliskim średniej dla krajów OECD. Wydatki w przeliczeniu na jedną osobę bezrobotną były natomiast nieco niższe niż przeciętnie w Europie. W większości krajów OECD, także w Polsce, wydatki publiczne na polityki rynku pracy spadły mimo wzrostu stopy bezrobocia w latach 2009-2011. Co istotne, cięcia dotyczyły przede wszystkim

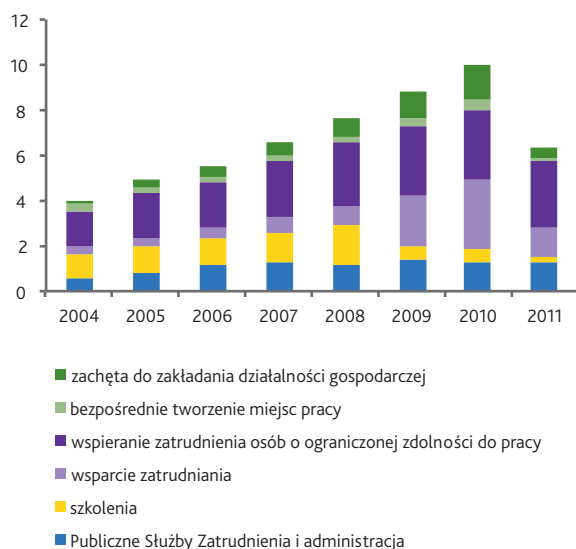
pasywnych polityk rynku pracy, a więc między innymi zasiłków dla osób bezrobotnych. Udział wydatków na polityki pasywne w ogóle wydatków na polityki rynku pracy sięgał w krajach OECD w 2009 roku 63% i w ciągu trzech lat kryzysu spadł do 59%. Natomiast wydatki związane z aktywnymi politykami rynku pracy (ALMP) pozostały w relacji do PKB w krajach OECD niemal bez zmian. Programy realizowane w ramach ALMP są dużo liczniejsze i bardziej zróżnicowane niż programy pasywne. Najważniejsze kategorie wśród nich to: subsydia, skracanie czasu pracy, tworzenie miejsc pracy przez rządy, bodźce finansowe dla nowych przedsiębiorstw, i szkolenia, redukcja pozapłacowych kosztów pracy, pomoc i pośrednictwo w poszukiwaniu pracy. Do krajów, w których w trakcie kryzysu zwiększono wydatki na aktywne polityki rynku pracy należą Szwecja, Belgia, Dania i Finlandia. Te kraje zareagowały zwiększeniem finansowania aktywnych polityk rynku pracy na zagrożenie silnym wzrostem stopy bezrobocia spodziewanym w pierwszych latach kryzysu. Natomiast w Polsce, mimo wzrostu stopy bezrobocia ograniczono wydatki na ALMP, co wynikało z decyzji Ministra Finansów o obniżeniu limitu wydatków Funduszu Pracy w roku 2011.

Wykres III.42. Wydatki publiczne na polityki rynku pracy w krajach OECD, według rodzaju polityk (aktywne – ALMP i pasywne – PLMP) (jako proc. PKB, w latach 2009 i 2011)



Źródło: OECD

Wykres III.43. Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2008-2011 (w mld zł, w cenach z 2011 r.)



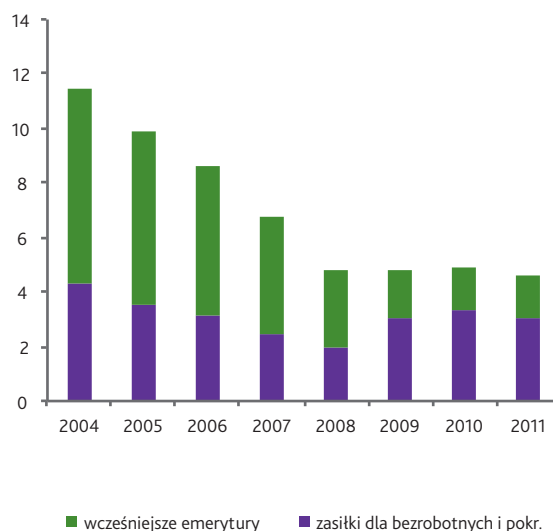
Źródło: OECD

Zmiana nakładów na polityki rynku pracy oraz wzrost liczby bezrobotnych i spadek liczby wakatów modyfikują warunki, w jakich funkcjonują służby zatrudnienia. Wszystkie te czynniki sprzyjają wydłużeniu czasu poszukiwania pracy. Kraje takie jak Polska, Czechy czy Słowacja doświadczyły znacznie mniejszego spowolnienia niż Węgry czy USA, mimo to przeciętny czas poszukiwania pracy wydłużył się w Polsce bardziej niż na Węgrzech, a na Słowacji jest dwukrotnie wyższy niż w USA. Te różnice mogą wynikać z charakterystyki rynku pracy (np. niższe tempo kreacji zatrudnienia), ale także z zasadniczego pogorszenia jakości pośrednictwa pracy.

Ograniczenie finansowania programów rynku pracy nie musi być jednak tożsame z brakiem odpowiedzi publicznej na problemy na rynku pracy wywołane kryzysem. W wielu krajach OECD, w ramach ALMP wprowadzono nowe, często tańsze instrumenty, które mają sprzyjać utrzymaniu lub wręcz zwiększeniu tzw. wskaźników objęcia. Oznacza to iż większy odsetek osób bezrobotnych może mieć dostęp do instrumentów aktywizacyjnych. O ile stopniowo maleją w większości krajów rozwiniętych nakłady na pasywne polityki rynku pracy (świadczenia i wsparcie dochodowe), o tyle niewiele lub wcale nie spadają wydatki aktywizacyjne. Związane jest to przede wszystkim z faktem, iż w większości krajów rozwiniętych tempo wzrostu gospodarczego nie jest jeszcze na tyle silne, by gospodarka samodzielnie generowała znaczącą liczbę nowych miejsc pracy. Instrumenty aktywizacyjne pozwalają podtrzymać kontakt osób bezrobotnych z rynkiem pracy.

Na tym tle specyficznie wyróżnia się Polska, gdzie zarówno polityki pasywne jak i aktywne uległy ograniczeniu. Warunki dostępu do świadczeń finansowych stały się bardziej restrykcyjne a tzw. zamrożenie środków Funduszu Pracy ograniczyło dostępność środków na aktywizację. Przy jednoczesnej presji

Wykres III.44. Wydatki na pasywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2008-2011 (w mld zł, w cenach z 2011 r.)



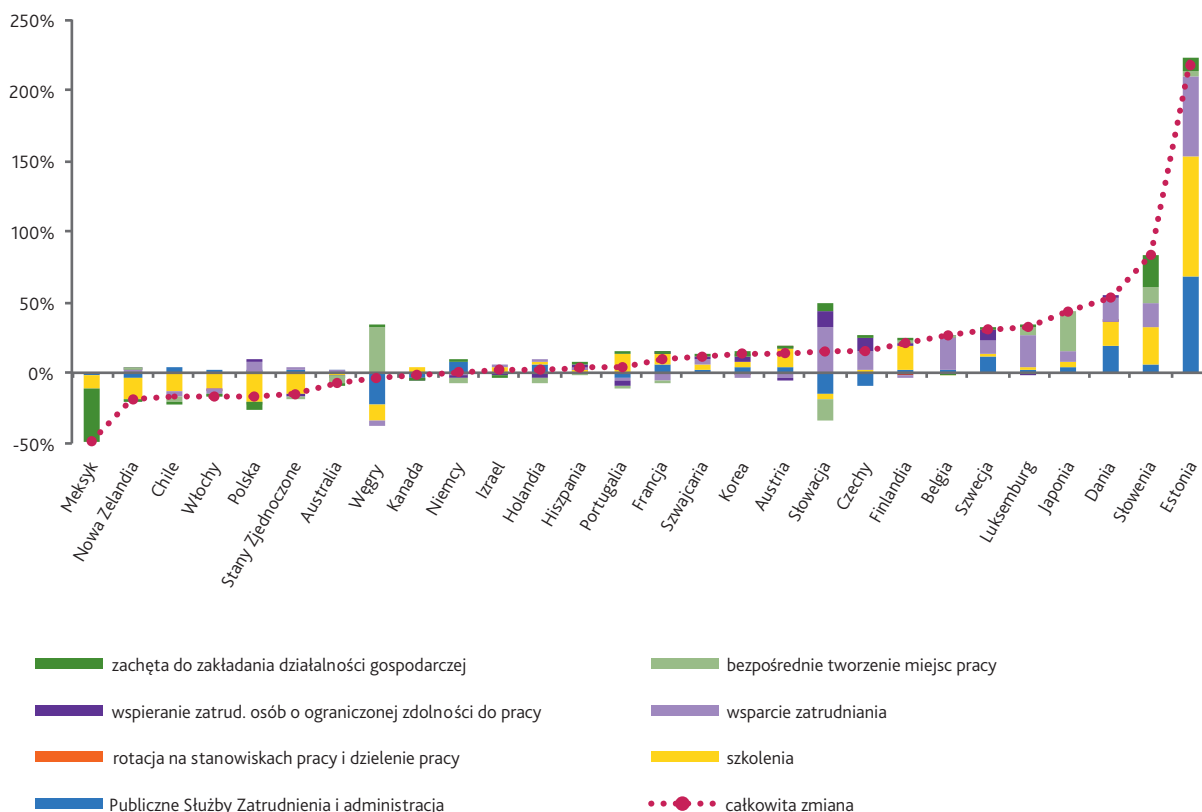
Źródło: OECD

na szybkie wydawanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego, skutkuje to wzrostem roli instrumentów drogich oraz mniejszym niż byłoby możliwym objęciem osób bezrobotnych działaniami podnoszącymi atrakcyjność dla pracodawców.

O ile w znacznej części krajów OECD maksimum wydatków na aktywne polityki rynku pracy w trakcie recesji osiągnięto w 2011, o tyle w Polsce nakłady na aktywne polityki silnie rosły do 2010 roku, po czym w 2011 roku znacznie spadły (wykres III.43). W latach 2009-2010 ponad trzykrotnie zwiększono wydatki na wsparcie zatrudniania i bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, po czym w 2011 roku silnie je ograniczono. Już w 2009 roku znacznie zmniejszono nakłady na szkolenia, które w latach 2004-2009 nieustannie rosły. Co istotne, w 2009 roku odnotowano w Polsce zahamowanie spadku wydatków na pasywne polityki rynku pracy (wykres III.44), co można przypisać między innymi silnemu wzrostowi liczby osób uprawnionych do pobierania zasiłku dla bezrobotnych w latach 2009-2010. Łączna kwota zasiłków dla bezrobotnych w 2010 roku wyniosła ponad 2,6 mld zł, co stanowi 180% wartości z 2008 roku (GUS 2008, 2010).

Wzrost wydatków na aktywne polityki rynku pracy w kryzysie wynikał w dużej mierze ze zwiększenia nakładów na wsparcie zatrudniania (wykres III.45). Natomiast w krajach, w których wydatki na ALMP spadły, ograniczono przede wszystkim nakłady na kursy i szkolenia. Do krajów europejskich, które najbardziej zwiększyły nakłady na aktywne polityki rynku pracy względem okresu sprzed recesji, należą: Estonia, Słowenia, oraz Dania. O ile w Danii i Estonii skupiono się na szkoleniach i wsparciu zatrudniania, o tyle polityka aktywizacyjna Słowenii miała na celu zwiększenie liczby miejsc pracy zarówno przez bezpośrednie ich tworzenie, jak i zachęcenie do rozpoczęcia działalności gospodarczej. Co ciekawe, w niektórych krajach w trakcie recesji zupełnie zmieniono strukturę wydatków w ramach ALMP.

Wykres III.45. Zmiana całkowitych nakładów na aktywne polityki rynku pracy (ALMP) w latach 2008-2011, oraz zmiana nakładów na poszczególne kategorie ALMP w stosunku do całkowitych nakładów na ALMP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

Na Węgrzech aktywne polityki rynku pracy polegające przed kryzysem przede wszystkim na wsparciu zatrudnienia i szkoleniach, bardzo silnie skupiono na bezpośrednim tworzeniu miejsc pracy. Z kolei na Słowacji znacznie zwiększono udział wsparcia zatrudnienia (również zatrudnienia osób o ograniczonej zdolności do pracy) w wydatkach na ALMP.

Jednym z najpopularniejszych nowych instrumentów było wśród krajów UE subsydiowanie tworzenie nowych miejsc pracy. W wielu z nich adresatem programów była określona grupa społeczna, w której bezrobocie stanowiło lub mogło stanowić szczególnie poważny problem. Stosowanym kryterium był najczęściej czas pozostawania bezrobotnym. W Austrii, Szwecji i Portugalii specjalne subsydia dotyczyły zatrudniania osób

długookresowo bezrobotnych. Co istotne, szczególną uwagę zwracano na młodzież, rozszerzając adresowane do niej programy, a także na osoby starsze. W Irlandii specjalnym programem objęto branże i zawody, w których ryzyko bankructwa było szczególnie wysokie, podobnie w Korei, gdzie wsparcie skierowano do regionów o najwyższym bezrobociu.

Na tym tle zmian zachodzących w odpowiedzi na kryzys w innych krajach, należy jasno stwierdzić, że w Polsce struktura wydatków na ALMP w niewielkim stopniu dostosowana została do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Więcej niż w innych krajach wydaje się w Polsce na dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej i szkolenia – a oba te instrumenty z definicji tracą skuteczność w okresie spowolnienia

Ramka III.7.

Dominujący trend – subsydiować tworzenie miejsc pracy

Jednym z najpopularniejszych nowych instrumentów było wśród krajów UE subsydiowanie tworzenie nowych miejsc pracy. W wielu z nich adresatem programów była określona grupa społeczna, w której bezrobocie stanowiło lub mogło stanowić szczególnie poważny problem. Stosowanym kryterium był najczęściej czas pozostawania bezrobotnym. W Austrii, Szwecji i Portugalii specjalne subsydia dotyczyły zatrudniania osób długookresowo bezrobotnych. Co istotne, szczególną uwagę zwracano na młodzież, rozszerzając adresowane do niej programy, a także na osoby starsze. W Irlandii specjalnym programem objęto branże i zawody, w których ryzyko bankructwa było szczególnie wysokie, podobnie w Korei, gdzie wsparcie skierowano do regionów o najwyższym bezrobociu.

Źródło: OECD

gospodarczego. Relatywnie mniejsze środki niż w innych krajach alokowane są na wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy. Naturalnie, niezależnie od struktury budżetu, istotna jest jeszcze kwestia skuteczności i efektywności alokowanych środków. W krajach takich jak Dania, Szwecja, Austria, Korea czy Francja wzrost nakładów na aktywne polityki rynku pracy związany był z uruchomieniem szeregu nowych programów monitorujących zarówno proces realizacji tych działań, jak i ex post wyniki. Mechanizm ten służy zarówno bieżącej poprawie funkcjonujących instrumentów, jak i systematycznemu przeglądowi pod kątem skuteczności i efektywności, co pozwala elastycznie przekierowywać środki w kierunku działań zapewniających większe korzyści społeczne.

5.3 WYCHODZENIE Z KRYZYSU

Stopniowa poprawa koniunktury w krajach rozwiniętych każe oczekiwać pozytywnych sygnałów także dla ich rynków pracy. Nie jest jednak jasne, jak szybko te zmiany zajdą i jak szeroką rzeszę obywateli obejmą. Marelli, Signorelli i Tyrowicz (2012) zwracają uwagę, że kraje, w których dostosowanie na rynku pracy odbyło się raczej kosztem produktywności niż poziomu zatrudnienia (tzw. chomikowanie pracy), będą obserwować poprawę wskaźników zatrudnienia i bezrobocia znacznie wolniej niż te, w których pozwolono na znaczne dostosowania ilościowe. Z drugiej strony, we wszystkich krajach rozwiniętych boleśnie dały się odczuć regulacje ograniczające możliwości obniżenia (lub niższy wzrost) wynagrodzeń, bo rozwiązania te utrudniają tzw. dostosowania cenowe. Zastosowane w niektórych państwach instrumenty takie jak skrócony czas pracy, czy tzw. postojowe pozwalają obniżyć płace, ale obciążone są wymagającymi kryteriami dostępu i często nie pozwalają ograniczyć płac w pełni elastycznie.

Poprawa sytuacji na rynku pracy wymaga przywrócenia dynamicznego kreowania miejsc pracy, w szczególności konieczne są impulsy do tworzenia nowych miejsc pracy. Badania porównawcze prowadzone przez NBP wskazują, że polscy pracodawcy w porównaniu do innych krajów regionu w większym stopniu substytuują pracowników kapitałem (NBP 2012). Oznacza to, że impuls popytowy o tej samej sile przełoży się na większą kreację zatrudnienia na Słowacji, w Czechach czy na Węgrzech niż w Polsce.

Powszechne przekonanie sugeruje także, że wzrost inwestycji prywatnych przełoży się w Polsce na dynamiczną kreację miejsc pracy. Dane jednak w niewielkim stopniu potwierdzają tę intuicję. Na podstawie długookresowych trendów NBP stwierdza, że choć cykliczność decyzji o procesach inwestycyjnych i tworzenia nowych miejsc pracy jest podobna, zaledwie ok 1 na 15 firm podejmujących działania inwestycyjne jednocześnie planuje wzrost zatrudnienia (NBP 2011). Obecnie ankietowani przedsiębiorcy wskazują, że w większości przypadków inwestycje wiązać się będą z redukcją zatrudnienia lub rotacją pracowników bez znacznej zmiany w liczbie etatów. Wzrost zatrudnienia na skutek inwestycji deklaruje przeciętnie jeden na czterech pracodawców (NBP 2013).

Dynamizacja procesów tworzenia miejsc pracy zachodzi w Polsce zazwyczaj w odpowiedzi na rosnący popyt i następuje wraz ze wzrostem mocy wytwórczych. Innymi słowy, pracodawcy w Polsce mają tendencję by tworzyć miejsca pracy dopiero wówczas, gdy w inny sposób nie są w stanie zaspokoić popytu na własną produkcję. Pod tym względem Polska wyróżnia się na tle innych krajów regionu, gdzie mechanizmy tworzenia miejsc pracy są znacznie bardziej zróżnicowane i w mniejszym stopniu wynikają z „konieczności”.

Wśród rozwiązań dynamizujących wychodzenie rynków pracy z recesji najskuteczniejsze i najczęściej stosowane są dwa instrumenty. Pierwszym z nich są rabaty podatkowe dla pracodawców tworzących miejsca pracy. W części krajów UE (np. Belgia, Francja, Wielka Brytania), przychody z nowych inwestycji obciążone są mniejszym podatkiem (lub odroczonym w czasie), jeśli na ich skutek pracodawca stworzy nowe miejsca pracy i nie zlikwiduje innych (o dostępie do tej ulgi decyduje przyrost netto). W Polsce nie ma podobnych mechanizmów podatkowych, a kwotowe subsydiowanie tworzenia miejsca pracy jest instrumentem kosztownym i przez to dostępnym dla niewielkiej grupy pracodawców.

Drugim instrumentem wspierającym tworzenie miejsc pracy są polityki sprzyjające redystrybucji istniejących już miejsc pracy na większą grupę pracowników. W wielu krajach stosuje się pracę w niepełnym wymiarze czasu jako instrument o dwójakim charakterze. Z jednej strony ułatwia on godzenie ról rodzinnych i zawodowych, ale z drugiej sprzyja zwiększeniu dostępu do rynku pracy dla szerszej grupy osób. W krajach UE tę „nietypową” formę zatrudnienia stosowało przeciętnie blisko 20% wszystkich osób zatrudnionych, ale w przypadku Holandii blisko połowa zatrudnionych pracowała w niepełnym wymiarze, w Szwajcarii ponad 35%, zaś w krajach skandynawskich, w Wielkiej Brytanii jak również w Austrii i Niemczech ponad 25%. Jeszcze większa dysproporcja widoczna jest w odniesieniu tylko do grupy kobiet, których w Polsce zatrudnionych było w 2011 r. jedynie 11% na niepełny etat, przeciętnie w krajach UE zaś ponad 30%, w Holandii natomiast ponad 75% pracujących kobiet.

W Polsce na przestrzeni ostatniej dekady zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy spada, ale spadek ten wynika głównie z osób zatrudnionych w rolnictwie – od 2005 stosunek pracy poza rolnictwem odbierała możliwość ubezpieczenia się w KRUS, a nie rodzi takich konsekwencji praca na podstawie umów cywilno-prawnych. Zatrudnienie na część etatu zdecydowanie największe znaczenie ma dla osób znajdujących się w wieku poprodukcyjnym, ale nadal czynnych zawodowo. W grupie tej ponad połowa pracowników zatrudnionych jest w niepełnym wymiarze. Praca na część etatu istotną rolę odgrywa również wśród najmłodszych uczestników rynku pracy, ułatwiając zapewne finansowanie ich własnej edukacji. Spośród młodych zatrudnionych na część etatu ponad 1/3 stanowią rolnicy, zaś ok. 40% pracujących w sektorze usługowym.

PODSUMOWANIE

Konstrukcja otoczenia instytucjonalnego rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla absorpcji szoków przez gospodarkę, a wśród najważniejszych rynków – dóbr, kapitału, pracy – to rynek pracy jest rynkiem o najszerzej i szczególnej regulacji wprowadzanej przez instytucje formalne i nieformalne. Boeri i van Ours (2011) argumentują wręcz, że rynek pracy jest immanentnie niedoskonałym rynkiem (tj. odbiegającym od warunków konkurencji doskonałej). Instytucjom oraz (stanowiącym ich szczególną formę) politykom poświęcono tę część raportu. W pierwszym rozdziale przedstawiliśmy ustalenia co do wpływu poszczególnych z instytucji na zachowanie rynków pracy w kryzysach – choć dyskusyjne mogą być siły poszczególnych efektów, wydaje się, że w literaturze istnieje konsensus co do tego, że instytucje utrudniające relokację miejsc pracy (jak wysoka ochrona zatrudnienia) zmniejszają bezpośrednie skutki szoków makroekonomicznych dla zatrudnienia i bezrobocia, lecz wydłużają okres ich absorpcji. Jeśli dodatkowo pracodawcy nie mogą przeprowadzić dostosowań za pomocą wynagrodzeń, szok pogłębiony zostaje poprzez pogarszającą się relację pomiędzy płacami i wydajnością, co utrudnia zakończenie recesji i powrót na ścieżkę wzrostu.

W zakresie ochrony stosunku pracy kraje UE rozpięte między dwoma skrajnościami – w krajach anglosaskich oraz Holandii i Danii niewielka ochrona stosunku pracy (np. niskie koszty rozwiązania umowy o pracę) połączona jest z dużym bezpieczeństwem zatrudnienia. W Europie południowej rygorystyczna ochrona stosunku pracy współwystępuje ze znacznie mniejszym wsparciem dla poszukiwania pracy, przekwalifikowania oraz dezaktywizującymi systemami zabezpieczenia społecznego. Kraje o wyższym poziomie ochrony zatrudnienia charakteryzują się bardziej długotrwałym bezrobociem oraz wyższym bezrobociem wśród młodzieży. Długotrwałe bezrobocie jest też zazwyczaj bardziej rozpowszechnione w krajach o wyższym klinie podatkowym. W konsekwencji, w trakcie spowolnienia gospodarczego, spadek popytu na pracę pogłębia segmentację i zwiększa nierówności na rynku pracy (temu zagadnieniu poświęcony jest osobny rozdział). Segmentację zmniejszają natomiast tzw. „otwarte” rynki pracy, gdzie dostęp do zatrudnienia – nawet w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest większy a stosowane instrumenty aktywizacyjne bardziej egalitarne. Kolosalne znaczenie mają także rozwiązania ułatwiające wejście na rynek pracy absolwentom lub osobom powracającym po długiej nieobecności.

W kilkunastu latach poprzedzających globalny kryzys finansowy wiele krajów OECD przeprowadziło szereg reform mających na celu wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Choć, można zauważyć znaczne różnice pomiędzy krajami OECD pod względem kierunku reform, to generalnie rzecz biorąc reformy wdrażane w latach 1995-2007 były ukierunkowane na zmniejszenie ingerencji rządów w rynek pracy. W większości

krajów zwiększano swobodę pracowników i pracodawców w zakresie długości i organizacji czasu pracy oraz modernizowano system zabezpieczenia społecznego, by zapewnić równowagę pomiędzy bezpieczeństwem socjalnym a uzależnieniem od zasiłków. Fakt, że dostosowania zatrudnienia i bezrobocia w Wielkiej Recesji były znacznie mniejsze, niż wynikałoby to ze skali recesji wskazuje, że reformy te uczyniły gospodarkę lepiej przygotowanymi na kryzys. Na tym tle gospodarka Polski, która nie doświadczyła kryzysu – doznała znacznie silniejszych dostosowań, niż wynikałoby z koniunktury. Gdyby przebieg kryzysu był inny, wydaje się, że polski rynek pracy ucierpiałby w znacznie większym stopniu niż miało to miejsce w przypadku innych krajów rozwiniętych. Jednocześnie, niewielkie znaczenie można tutaj przypisać dedykowanym działaniom antykryzysowym – choć w sensie fiskalnym stanowiły duże wydatki budżetowe, ich przełożenie na stymulowanie gospodarki okazało się nieznaczne.

Nie istnieje jeden kanon instytucji rynku pracy, który zapewniłby sprawną absorpcję szoków makroekonomicznych. Nie ma też możliwości stworzenia takiego otoczenia instytucjonalnego, w którym po negatywnym szoku popytowym dostosowania na rynku pracy zostałyby zniwelowane. Jednak koszty społeczne dostosowań mogą być minimalizowane. Osiągnięciu tego celu służą trzy rodzaje rozwiązań.

Po pierwsze, instrumenty pomagające minimalizować skalę zwolnień poprzez ułatwianie redukcji czasu pracy oraz wynagrodzeń uodparniają gospodarkę na szoki zewnętrzne i pozwalają jej szybciej wychodzić z kryzysu. Uelastycznianie czasu podobnie jak uelastycznianie wynagrodzeń przenosi bezpośrednio szok ze strony pracodawcy na dochody pracownika, ale pozwala zachować zarówno zatrudnienie jak i zdolność zarabkowania. Choć obecnie tego typu rozwiązania częściej wykorzystywane są w przemyśle niż w usługach, z czasem rozwinąć się muszą także analogiczne instrumenty dostosowane do specyfiki usług. Mimo kryzysu, w szeregu krajów UE i OECD, w tym w Polsce, jednostkowe koszty pracy wzrosły, co oznacza, że rozwiązania te nie są jeszcze wystarczająco elastyczne.

Po drugie, znaczna rola sektora usług i konsumpcji wewnętrznej pozwala w mniejszym stopniu absorbować szok zewnętrzny. W Wielkiej Recesji gospodarki o większym udziale usług cechowały się mniejszą skalą redukcji liczby osób pracujących. Rozbudowany sektor usług pełni funkcję automatycznego stabilizatora we współczesnych gospodarkach, ponieważ jest mniej podatny na szoki popytu zagranicznego niż np. przemysł i stabilizuje popyt wewnętrzny. Z drugiej strony, tzw. „nadwyżkowe” bezrobocie w gospodarce amerykańskiej związane było z nadmiernym wzrostem zatrudnienia w tym właśnie sektorze, co oznacza, że wzrost sektora usług sprzyja stabilizacji tylko wtedy, gdy idzie w parze ze stałym popytem wewnętrznym.

Po trzecie, rynki pracy o szerszym dostępie do instrumentów wspierających tworzenie miejsc pracy i ułatwiające dostęp do zatrudnienia szybciej opuszczają fazę recesji. Choć dostępność pracy w niepełnym etacie przed kryzysem nie wpływa istotnie na te dostosowania, to wsparcie dla pracy na część etatu po wystąpieniu szoku może taką rolę odegrać. Przykładowo, tzw. *job sharing* ułatwił w krajach skandynawskich i Holandii utrzymanie większej liczby osób w zatrudnieniu, co przyniosło społeczne i indywidualne korzyści. W odniesieniu do tradycyjnie głównego automatycznego stabilizatora, jakim jest system podatkowo-transferowy, zwracamy uwagę, że względnie wysoki klin płacowy w Polsce skutkuje przyczynia się do nadmiernego przedłużenia negatywnych skutków szoków na rynku pracy.

Choć w niewielu krajach przeprowadzono rzeczywistą ewaluację polityk antykryzysowych i ich wpływu na zachowanie gospodarki, bezrobocie w Wielkiej Recesji w większości krajów wzrosło mniej, niż wynikałoby ze spadku PKB i wcześniejszych doświadczeń. Kapitałne znaczenie dla roli, jaką otoczenie instytucjonalne odegrało w absorpcji kryzysu mają oczekiwania pracodawców co do długotrwałości spowolnienia gospodarczego. Rzutują one na decyzje pracodawców o optymalnym sposobie dostosowania nakładu pracy. Można zaryzykować tezę, że pakiety antykryzysowe w większym stopniu oddziaływały na rynek pracy poprzez kształtowanie tych oczekiwań, niż poprzez bezpośrednie działania. Na tle zróżnicowanych rozwiązań w krajach UE, Polska zastosowała niewielkie i słabo dostosowane do potrzeb pracodawców instrumenty.

Doraźne działania antykryzysowe mają także znaczne negatywne efekty. Polityki stymulacyjne wymagają sfinansowania – bieżącym lub przyszłym opodatkowaniem. Przedłużający się kryzys wywołał w większości krajów OECD rosnącą presję budżetową w latach W latach 2010-2011, co szerzej omawia Część IV. Presja ta przełożyła się m.in. na spadek wydatków na polityki rynku pracy w relacji do PKB, który nie miał uzasadnienia w obniżającej się liczbie osób bezrobotnych. W rezultacie, te kraje, które w pierwszej fazie kryzysu zdecydowały się wesprzeć mechanizmy dostosowawcze nakładu pracy w przedsiębiorstwach (zmiany czasu pracy, elastyczność wynagrodzeń) okazały się lepiej przygotowane na przedłużającą się recesję niż te, które tradycyjnie skupiły się na zwiększeniu wydatków na transfery i ALMP. Istotne było także dostosowanie struktury ALMP do fazy cyklu koniunkturalnego – wysokie wydatki na szkolenia i dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej w mniejszym stopniu łagodzą skutki kryzysu niż instrumenty podtrzymujące i wspierające zatrudnienie.

Wyjście z kryzysu wymaga instrumentów dynamizujących tworzenie miejsc pracy oraz rozwiązań zwiększających egalitarny dostęp do zatrudnienia. Wyzwaniem jest nie tyle stymulowanie gospodarek za pomocą wydatków publicznych, lecz dalsza modyfikacja otoczenia instytucjonalnego, które obniży koszty tworzenia nowych miejsc pracy dla pracodawców, zwiększy zachęty do aktywności zawodowej i ułatwi korzystanie z rozwiązań takich jak *job sharing* oraz praca w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Spis wykresów

Wykres III.1.	Wpływ instytucji rynku pracy na sposób dostosowań na rynku pracy	102
Wykres III.2.	Ogólna restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL), 2009	103
Wykres III.3.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i stopa napływu z zatrudnienia do bezrobocia (w 2009 r.)	105
Wykres III.4.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i stopa napływu z bezrobocia do zatrudnienia (w 2009 r.)	105
Wykres III.5.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i przeciętny czas trwania bezrobocia (w miesiącach) (w 2012 r.)	105
Wykres III.6.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i odsetek osób długotrwale bezrobotnych wśród wszystkich osób bezrobotnych (w 2012 r.)	105
Wykres III.7.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 15-24 lat (w 2012r.)	106
Wykres III.8.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet (w 2012r.)	106
Wykres III.9.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 25-54 lat (w 2012r.)	106
Wykres III.10.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i odsetek zatrudnionych tymczasowo (w 2012 r.)	107
Wykres III.11.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i odsetek zatrudnionych tymczasowo w wieku 15-24 lat (w 2012 r.)	107
Wykres III.12.	Ogólna restrykcyjność ochrony zatrudnienia i % osób długookresowo bezrobotnych przed globalnym kryzysem finansowym	108
Wykres III.13.	Średni klin podatkowy dla różnych typów gospodarstw domowych i odsetek osób długoterminowo bezrobotnych (2009 r.)	109
Wykres III.14.	Średni klin podatkowy i stopa bezrobocia ogółem (2009 r.)	109
Wykres III.15.	Średni klin podatkowy dla różnych typów gospodarstw domowych i stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-24 lat (2009 r.)	109
Wykres III.16.	Zmiana wybranych instytucji rynku pracy w krajach OECD w latach 1995-2007	111
Wykres III.17.	Restrykcyjność ochrony zatrudnienia (EPL) i wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat (2009 r.)	112
Wykres III.18.	Zmiana restrykcyjności ochrony zatrudnienia (EPL) i zmiana wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat, w latach 2009-2012.	112
Wykres III.19.	Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy (w 2012 r.) i zmiana liczby pracujących w latach 2007-2012.	114
Wykres III.20.	Dostosowanie w liczbie pracowników (w zależności od siły szoku), 2008/2012	115
Wykres III.21.	Dostosowanie w liczbie etatów (FTE)(w zależności od siły szoku) , 2008/2012	115
Wykres III.22.	Zmiana liczby osób bezrobotnych w wieku 15-24 lat w relacji do zmiany liczby bezrobotnych ogółem w latach 2007-2012.	115
Wykres III.23.	Zmiana liczby osób bezrobotnych w wieku powyżej 55 lat w relacji do zmiany liczby bezrobotnych ogółem w latach 2008-2012.	116
Wykres III.24.	Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-24 w roku 2008 i jej zmiana (w p.p.) w latach 2008-2012.	116
Wykres III.25.	Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 55-64 w roku 2008 i jej zmiana (w p.p.) w latach 2008-2012.	116
Wykres III.26.	Świadczenia socjalne per capita (PPP, bez emerytur)	117
Wykres III.27.	Klin składkowo-podatkowy (podatki w relacji do przeciętnej płacy, średnia dla podstawowych typów gospodarstw domowych), 2009.	118
Wykres III.28.	Zasitek dla osoby bezrobotnej (w relacji do przeciętnej płacy) (w 2008 r.)	118
Wykres III.29.	Udział usług w wartości dodanej (w 2008 r.)	119
Wykres III.30.	Zmiana liczby pracujących w latach 2007-2012 i udział usług w zatrudnieniu (w 2007 r.).	119
Wykres III.31.	Zatrudnienie w przemyśle w stosunku do zatrudnienia w usługach (zmiana w latach 2006 - 2012)	120
Wykres III.32.	Siła popytu wewnętrznego a dostosowania na rynku pracy (średnie odchylenie składnika cyklicznego, wielkość koła oznacza udział konsumpcji wewnętrznej w PKB)	120
Wykres III.33.	Prawo Okuna – oszacowana i faktyczna stopa bezrobocia w krajach UE w latach 2008-2012	122
Wykres III.34.	Zmiana jednostkowych kosztów pracy w latach 2008-2011	128
Wykres III.35.	Dynamika jednostkowych kosztów pracy w wybranych krajach UE (2005-2012)	129
Wykres III.36.	Zmiana liczby pracujących i zmiana jednostkowych kosztów pracy (ULC) (2008-2012)	129
Wykres III.37.	Przychody z PIT w 2010 w relacji do 2007 (realne)	129
Wykres III.38.	Zmiana efektywnego opodatkowania pracy w latach 2008-2011	130

Wykres III.39.	Zmiana efektywnego opodatkowania pracy i zmiana liczby pracujących w latach 2008-2011	130
Wykres III.40.	Przeciętny przyrost zadłużenia publicznego (w p.p. PKB) w latach 2007-2012	130
Wykres III.41.	Przeciętny czas poszukiwania pracy – zmiana w latach 2008-2012	131
Wykres III.42.	Wydatki publiczne na polityki rynku pracy w krajach OECD, według rodzaju polityk (aktywne – ALMP i pasywne – PLMP) (jako proc. PKB, w latach 2009 i 2011)	131
Wykres III.43.	Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2008-2011 (w mld zł, w cenach z 2011 r.)	132
Wykres III.44.	Wydatki na pasywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2008-2011 (w mld zł, w cenach z 2011 r.)	132
Wykres III.45.	Zmiana całkowitych nakładów na aktywne polityki rynku pracy (ALMP) w latach 2008-2011, oraz zmiana nakładów na poszczególne kategorie ALMP w stosunku do całkowitych nakładów na ALMP	133

Spis ramek

Ramka III.1.	Czym są instytucje rynków?	101
Ramka III.2.	Sytuacja na krajowych rynkach pracy: instytucje, szoki i odpowiedzi na nie	113
Ramka III.3.	Niemieckie sposoby poprawę sytuacji na rynku pracy ... na długo przed kryzysem	124
Ramka III.4.	Konta czasu pracy w Niemczech	125
Ramka III.5.	System kształcenia zawodowego w Niemczech	126
Ramka III.6.	Pakiet antykryzysowy w Polsce	127
Ramka III.7.	Dominujący trend – subsydiować tworzenie miejsc pracy	133

Bibliografia

- Aghion P. i in. (2006), The Unequal Effects of Liberalization: Evidence from Dismantling the License Raj in India, NBER, Working Papers 12031.
- Bassanini A. i Duval R. (2006), Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions, OECD, Economics Department Working Paper 486.
- Basso G., Dolls M., Eichhorst W., Leoni T. i Peichl A. (2011) The Effects of the Recent Economic Crisis on Social Protection and Labour Market Arrangements across Socio-Economic Groups, IZA DP nr 6080.
- Bergoeing R. i in. (2004), Slow recoveries, Journal of Development Economics, nr 75 (2), s. 473-506.
- Blanchard O. i Wolfers J. (2000), The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence, The Economic Journal 110:C1-C33.
- Blum U. i Freye S. (2009), Die Abwrackprämie – wer zahlt die Zeche? Halle: IWH Pressemitteilung 29/2009, The Halle Institute for Economic Research (IWH), Halle.
- Boeri T. i van Ours J. (2011), Ekonomia niedoskonałych rynków pracy, Wolters Kluwer Poland, Warszawa.
- Bottasso A. i Sembenelli A. (2001), Market power, productivity, and the EU Single Market Program: Evidence from a panel of Italian firms, European Economic Review 45, nr 1/2001, s. 167-186.
- Bukowski M., Koloch G. i Lewandowski P. (2013), Shocks and rigidities as determinants of CEE labour markets' performance, Economics of Transition 21/2013, s. 553-581.
- Darius R., Nkusu N., Thomas A., Vamvakidis A., Vidon E. and Vitek F. (2010), Cross-Cutting Themes in Employment Experiences during the Crisis, IMF Staff Position Note, SPN/10/18, 11 listopada 2010.
- Dexter A. i in. (2004), Sticky Prices: The Impact of Regulation, Journal of Monetary Economics 49 nr 4.
- Dolls M., Fuest C. i Peichl A. (2012), Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe, Journal of Public Economics, Vol. 96/2012, Issues 3-4, s. 279-294.
- Duval A. i in. (2007), Structural Policies and Economic Resilience to Shocks, OECD Economics Department Working Papers, nr 567.
- GUS (2008,2009,2010), Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej (2008-2010), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Hartlaub V. i Schneider T. (2012), Educational Choice and Risk Aversion: How Important Is Structural vs. Individual Risk Aversion?, DIW Berlin.

-
- Hellert U. i in. (2012), Basic information about flexible working time, Institut für Arbeit und Personal, FOM Hochschule für Oekonomie & Management, Norymberga.
-
- Herzog-Stein A. i in. (2013), Explaining the German Employment Miracle in the Great Recession – The Crucial Role of Temporary Working Time Reductions, Macroeconomic Policy Institute Working Paper 114-2013.
-
- Jha V. (2009), The effects of fiscal stimulus packages on employment, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa.
-
- Jiménez-Rodríguez R. i Russo G. (2010), Aggregate Employment Dynamics and (Partial) Labour Market Reform, Centre for Studies in Economics and Finance, Working Paper nr 260.
-
- Jiménez-Rodríguez R. i Russo G. (2012), Aggregate Employment Dynamics and (Partial) Labour Market Reforms, Bulletin of Economic Research, Vol. 64/2012, s. 430–448.
-
- Lohmar B. i Eckhardt T. (2013), The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012, Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, Bonn.
-
- NBP (2011), Badanie Ankiетowe Rynku Pracy 2010, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
-
- NBP (2012), Badanie Ankiетowe Rynku Pracy 2011, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
-
- NBP (2013), Badanie Ankiетowe Rynku Pracy 2012, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
-
- Nickell S. i Layard R. (1999), Labor market institutions and economic performance, [w]: Ashenfelter O. i Card D., Amsterdam Handbook of labor economics, Elsevier.
-
- Nickell S.J. (2005), Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?, Economic Journal 115, nr 500/2005, s. 1-27.
-
- OECD (2006), Employment Outlook 2006, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
-
- OECD (2006), Employment Outlook 2006. Boosting Jobs and Incomes, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
-
- OECD (2012), Employment Outlook 2012, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
-
- OECD (1994), OECD Jobs Study, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
-
- Parker J.A., Souleles N.S., Johnson D.S. i McClelland R. (2011), Consumer Spending and the Economic Stimulus Payments of 2008, NBER, Working Paper nr 16684.
-
- Prasad E.S. (2003), What Determines the Reservation Wages of Unemployed Workers? New Evidence from German Micro Data, IMF, Working Paper 03/4.
-
- Raisanen H. i in. (2012), Labour Market Reforms and Performance In Denmark, Germany, Sweden and Finland, Ministry of Employment and Economy, Helsinki.
-
- Rinne U. i Zimmermann K.F. (2011), Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession, IZA DP nr 6250.
-
- Sahm C.R., Shapiro M.D. i Slemrod J.B. (2009), Household Response to the 2008 Tax Rebate: Survey Evidence and Aggregate Implications, NBER, Working Paper nr 15421.
-
- Scarpetta S. i Tresselt T. (2004), Boosting Productivity via Innovation and Adoption of New Technologies: Any Role for Labor Market Institutions?, The World Bank Policy Research Working Paper Series 3273.
-
- Tyrowicz J. (2011), Background paper for the note: Employment Protection Legislation and Labor Market Outcomes: Theory, Evidence and Lessons for Croatia, The World Bank.

Kryzys finansów publicznych i druga fala recesji

dr Jan Hagemeyer, Karol Pogorzelski

WPROWADZENIE	142
1 STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W PRZEDDDZIEŃ KRYZYSU	143
2 POLITYKA FISKALNA W TRAKCIE WIELKIEJ RECESJI	145
2.1 Automatyczne stabilizatory vs polityki dyskrecyjne	146
2.2 Kierunki polityki fiskalnej w pierwszej fazie recesji	149
2.2.1 Przychody publiczne	149
2.2.2 Wydatki publiczne	150
2.3 Polityka fiskalna w Polsce	152
2.4 Polityka fiskalna w krajach bałtyckich	155
2.5 Polityka fiskalna w Irlandii	157
3 ZACIEŚNIENIE FISKALNE I DRUGA FALA WIELKIEJ RECESJI	159
3.1 Załamanie finansów publicznych - kryzys zadłużeniowy	159
3.2 Finanse państwa a równowaga makroekonomiczna.	161
3.2.1 Różne oblicza długu publicznego	161
3.2.2 CDS a ryzyko bankructwa państwa	162
3.2.3 Dług publiczny i problem wspólnego pastwiska	163
4 REFORMY STRUKTURALNE A PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI FISKALNEJ. PERSPEKTYWY WYJŚCIA Z KRYZYSU	166
4.1 Czy kryzys dobiega końca?	166
4.2 Kryzys a kraje UE. Koordynacja polityki fiskalnej	168
4.3 Polityka fiskalna a reformy strukturalne w czasach kryzysu	169
4.4 Wyzwania przyszłej polityki fiskalnej w krajach UE	171
PODSUMOWANIE	173

WPROWADZENIE

Państwo, poprzez swoją politykę, aktywnie oddziałuje na procesy gospodarcze, zwłaszcza w okresach kryzysu. Sposób w jaki to robi zależy przyjętego modelu politycznego. Jednym z najważniejszych instrumentów jakie ma do dyspozycji jest polityka fiskalna, czyli możliwość wpływania na opodatkowanie podmiotów i procesów gospodarczych oraz wydatkowania zgromadzonych środków na różne cele. Konsensus wydaje się wskazywać, że zadaniem państwa jest pobudzanie gospodarki w czasach spowolnienia gospodarczego i łagodzenie negatywnych skutków recesji. Z kolei w okresach boomu konieczne może okazać się „schładzanie” gospodarki, mające na celu ograniczenie popytu przy ograniczonych mocach produkcyjnych i narastającej presji inflacyjnej. Rola państwa rzadko jednak ma charakter modelowy. Takie czynniki jak ograniczenia prawne, uwarunkowania polityczne oraz zobowiązania międzynarodowe mogą sprawić, że faktyczna polityka gospodarcza będzie zaostrzać zamiast łagodzić negatywne skutki cyklu koniunkturalnego. Dlatego rola polityki fiskalnej państw w trakcie Wielkiej Recesji jest niejednoznaczna.

W pierwszej fazie Wielkiej Recesji (2008-2010), obejmującej pęknięcie globalnej bańki kredytowej na rynku nieruchomości oraz idące w ślad za tym załamanie rynków finansowych, rządy większości analizowanych państw przyjęły aktywną postawę wobec kryzysu, stosując szerokie spektrum działań stymulujących gospodarkę. Należały do nich ulgi podatkowe, transfery socjalne oraz wydatki inwestycyjne. Polityka ta przyczyniła się do krótkotrwałego ożywienia, które jednak nie przyniosło wzrostu przychodów budżetowych, a instrumenty które je wywołały wymagały znacznych nakładów. Spowodowało to szybką akumulację długu publicznego, który w wielu przypadkach osiągnął niespotykane wcześniej rozmiary. Wysokie koszty jego obsługi wymusiły zacieśnienie polityki fiskalnej mimo utrzymującego się spowolnienia gospodarczego. W wielu państwach nastąpiło to w sposób gwałtowny, co prawdopodobnie przyczyniło się do przejścia Wielkiej Recesji w drugą jej fazę (2011-2012).

Tematem tej części *Zatrudnienia w Polsce 2012* jest rola polityki fiskalnej dla przebiegu Wielkiej Recesji. Analizę rozpoczyna próba odpowiedzi na pytanie, jak zmieniał się stan finansów publicznych różnych państw przed kryzysem i w jego trakcie. Następnie dokonana została rekonstrukcja procesów i prawidłowości zachodzących w badanych gospodarkach. Przeanalizowano między innymi to, w jaki sposób zmieniała się struktura finansów publicznych różnych państw oraz jaką rolę w tym procesie odgrywały automatyczne stabilizatory, a jaką polityki dyskrecyjne. Tematem trzeciego rozdziału jest załamanie finansów publicznych, jakiego doświadczyło wiele państw w drugiej fazie Wielkiej Recesji. Szczególnie dużo miejsca poświęcono strefie euro, gdyż ze względu na centralizację polityki monetarnej, polityka gospodarcza jej członków podlega szczególnym ograniczeniom. W ostatnim rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak może kształtować się polityka fiskalna w przyszłości, w świetle problemów międzynarodowej koordynacji polityki fiskalnej, a także wyzwań jakie przed polityką fiskalną stawiają zmiany demograficzne zachodzące w krajach rozwiniętych.

1 STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH W PRZEDDZIEN KRYZYSU

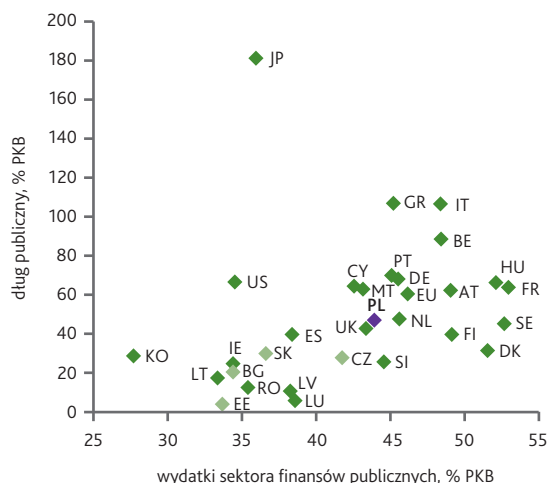
Polityka gospodarcza państw zależy w dużej mierze od tego, jaki panuje w nich model relacji między państwem a gospodarką oraz od kondycji ich finansów publicznych. Pierwszy czynnik wpływa na repertuar instrumentów, z jakich rząd może korzystać w swojej polityce gospodarczej. Państwa o charakterze opiekuńczym, do których zalicza się przede wszystkim kraje skandynawskie posiadają tych narzędzi co do zasady więcej niż państwa bardziej liberalne (USA, Wielka Brytania, Kanada). Z kolei kondycja finansów publicznych państwa, w szczególności jego możliwości pożyczkowe, określa, jak duże środki może wykorzystać do realizacji swojej polityki. Aby więc zrozumieć, jak kształtowała się polityka fiskalna państw w trakcie Wielkiej Recesji, należy najpierw przyjrzeć się, jak wyglądały ich finanse publiczne wcześniej.

Zgodnie z intuicją, największy sektor finansów publicznych w 2006 r. mierzony udziałem wydatków publicznych w PKB posiadały kraje utrzymujące rozbudowany model państwa dobrobytu. Były to przede wszystkim państwa nordyckie – Dania, Szwecja, Finlandia, ale również Francja i Austria. Wielkość całego sektora publicznego wynosiła w nich około 50% PKB, a na polityki socjalne wydawano ponad 40% budżetu (por. wykres IV.3). Na przeciwnym biegunie znajdowały się Stany Zjednoczone, w których analogiczne wskaźniki wynosiły 35% i 20%. Większość nowych krajów członkowskich utrzymywała niewielki sektor publiczny, wielkością zbliżony do USA, choć wyraźnie więcej wydatkowano na cele socjalne. Od tego obrazu mocno odstawały Węgry, których wydatki budżetowe wynosiły 52% PKB. W Polsce sektor publiczny sięgał 44% PKB i był zbliżony pod względem wielkości do brytyjskiego i niemieckiego. Nie wyróżniał się więc szczególnie na tle innych państw.

Wysoki poziom wydatków publicznych w gospodarce wiąże się z wysokim poziomem opodatkowania. Na wykresie IV.1 zebrano informacje o efektywnych stopach opodatkowania (ang. *implicit tax rates*, ITR) pracy, kapitału (w tym działalności gospodarczej) oraz konsumpcji. Wielkości te są dodatnio skorelowane z udziałem sektora publicznego w PKB. Efektywne stopy podatkowe, zależnie od przedmiotu opodatkowania, wykazują zróżnicowanie między analizowanymi krajami. Największa niejednorodność dotyczyła opodatkowania kapitału. Kraje bałtyckie utrzymywały wyjątkowo niskie obciążenia podatkowe nakładane na kapitał i działalność gospodarczą – Estonia (8%), Litwa (12%), Łotwa (12%). Z kolei Dania, Francja oraz Wielka Brytania silnie opodatkowywały kapitał (ITR powyżej 40%). Stawki opodatkowania pracy charakteryzowały się mniejszym zróżnicowaniem, zawierając się w przedziale między 20% a 45%. Największą homogeniczność wykazywały zaś podatki nakładane na konsumpcję. Niewielkie zróżnicowanie stawek tej formy opodatkowania wynika z faktu, że stawki podatku VAT są częściowo ujednolicone na terenie Unii Europejskiej.

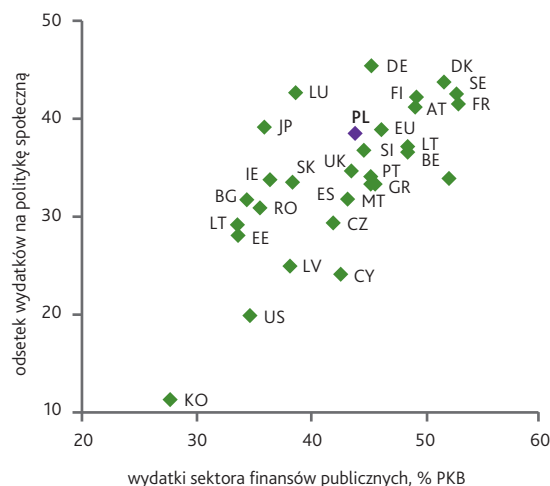
Dyscyplina fiskalna w długim i średnim okresie determinuje poziom długu publicznego: utrzymywanie deficytu budżetowego niezależnie od poziomu wzrostu gospodarczego prowadzi do znacznej akumulacji długu. Jego poziom w okresie poprzedzającym Wielką Recesję jest najczęściej wypadkową prowadzonej przez wiele lat polityki fiskalnej. W 2006 roku przeciętny poziom długu publicznego w krajach Unii Europejskiej wynosił 62% PKB, a w strefie euro 69% PKB. Warto tutaj nadmienić, że w obu przypadkach poziom ten przekraczał limit 60% PKB ustanowiony

Wykres IV.1. Wydatki sektora finansów publicznych a dług publicznych w 2006 roku



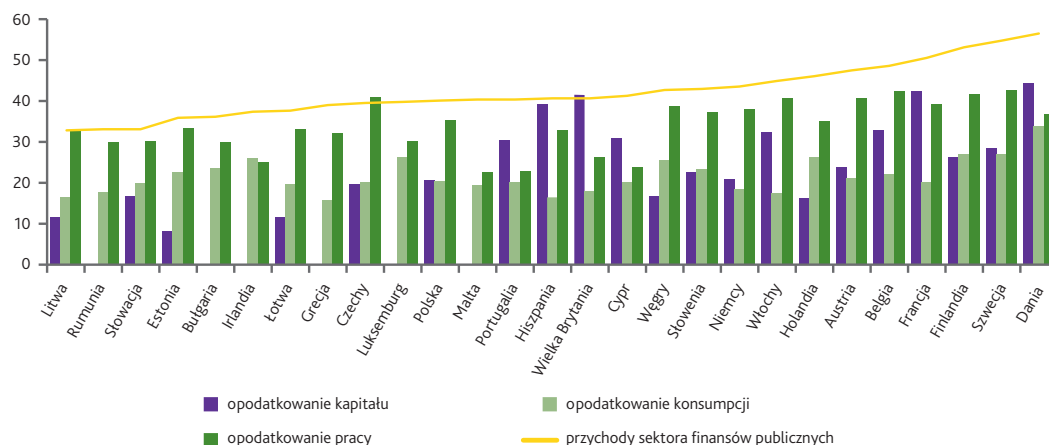
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres IV.2. Wydatki na polityki socjalne w 2006 roku



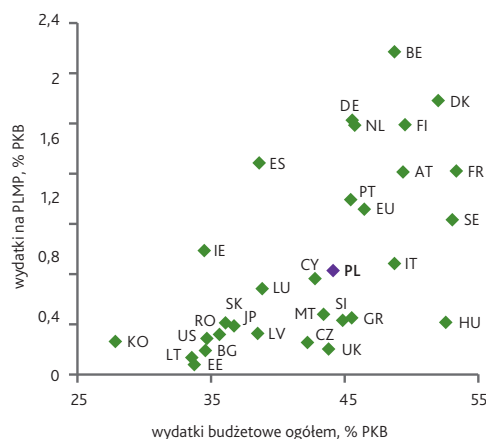
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres IV.3. Przeciętne stopy podatkowe (ITR) w krajach UE w 2006 roku



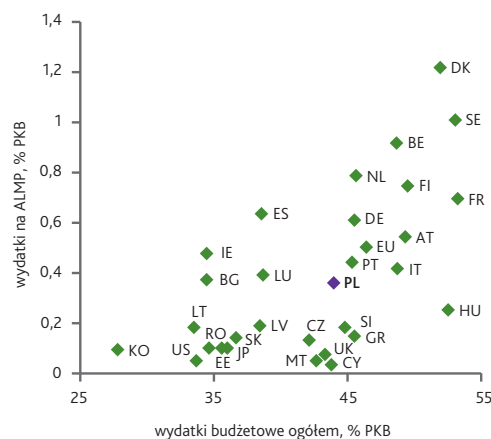
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres IV.4. Wydatki na pasywne polityki rynku pracy (PLMP) w 2006 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz OECD.

Wykres IV.5. Wydatki na aktywne polityki rynku pracy (ALMP) w 2006 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz OECD.

Traktatem z Maastricht z 1992 roku i powtórzony w Pakcie Stabilności i Rozwoju z 1997 roku, do którego przestrzegania zobowiązane są kraje strefy euro.

Stopień zadłużenia poszczególnych gospodarek był bardzo zróżnicowany. W 2006 roku najwyższy poziom długu odnotowały: Grecja (106% PKB), Włochy (106% PKB) oraz Belgia (88% PKB). Tak wysoki stan zadłużenia utrzymywał się w tych krajach przez co najmniej dwie dekady. W 2006 roku dług publiczny przekraczał graniczne 60% PKB także w Niemczech, Francji, Austrii, Portugalii, a z nowych krajów członkowskich: na Węgrzech, Cyprze i Malcie. Większość nowych krajów członkowskich utrzymywała dług publiczny na niskim poziomie: Estonia (4% PKB), Łotwa (8% PKB), Rumunia (12% PKB), Litwa (18%). Niski poziom zadłużenia w przypadku nowych krajów członkowskich może wynikać z faktu, że ze względu na wysoką premię z tytułu ryzyka, koszt pozyskania kredytu na rynkach finansowych był w tych krajach wyższy niż w państwach bardziej rozwiniętych (wyjątkiem w tej grupie były Czechy, których 10-letnie obligacje były oprocentowane prawie na tym samym poziomie, jak papiery dłużne krajów EU15).

Omawiając stopień zaangażowania państwa w gospodarce należy wspomnieć o wydatkach na polityki rynku pracy. Choć wydatki te stanowią niewielką część budżetu (w 2006 r. średni udział wydatków na pasywne i aktywne polityki rynku pracy w krajach Unii Europejskiej wynosił 3,5% budżetu), poświęcamy im nieco więcej uwagi ze względu na to, że poprzez te instrumenty polityki gospodarczej rządy krajów mogą wpływać na skutki recesji na rynku pracy. Istnieje istotny związek korelacyjny między poziomem wydatków na polityki rynku pracy oraz wielkością sektora publicznego w gospodarce (współczynnik korelacji = 0,61). A zatem w krajach, gdzie wydatki publiczne stanowiły znaczny udział PKB, wydatki na polityki rynku pracy również były wyższe. Wydatki na pasywne i aktywne polityki rynku pracy dla badanych krajów OECD i UE wykazywały silną korelację (współczynnik korelacji = 0,88). Należy mieć jednak na uwadze, że wydatki na pasywne polityki rynku pracy kosztowały budżet przeciętnie 2,5 razy więcej niż polityki aktywne. Nie wszystkie kraje, które posiadają duży sektor publiczny wydają dużo na polityki rynku pracy. Inaczej jest w przypadku Grecji oraz większości nowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

2 POLITYKA FISKALNA W TRAKCIE WIELKIEJ RECESJI

Charakterystyczną cechą polityki fiskalnej jest fakt, że politycy gospodarczy nie mają nad nią pełnej kontroli. Znaczna jej część odbywa się samoistnie wskutek działania tzw. automatycznych stabilizatorów. W wyniku spowolnienia gospodarczego przedsiębiorcy odnotowują niższe zyski, a wynagrodzenia spadają. W związku z tym spadają przychody podatkowe. Z drugiej strony, rosnące bezrobocie przekłada się na wzrost zobowiązań finansowych państwa, chociażby w postaci zasiłków dla bezrobotnych czy innych instrumentów polityki socjalnej. Gdy w opinii rządzących automatyczne stabilizatory nie spełniają swojego zadania (jak miało to miejsce w pierwszej fazie Wielkiej Recesji), mogą oni zdecydować się na zastosowanie dodatkowych instrumentów fiskalnych – tzw. polityk dyskrejonalnych, czyli obniżek podatków, subsydiów dla przedsiębiorstw, transferów socjalnych, itp. Skuteczność polityki fiskalnej jest ograniczona przez fakt, że prowadzi do obniżenia przychodów państwa i wzrost jego wydatków, co z kolei przekłada się na wzrost deficytu budżetowego i akumulację długu publicznego. Proces ten był łatwy do zaobserwowania w trakcie Wielkiej Recesji.

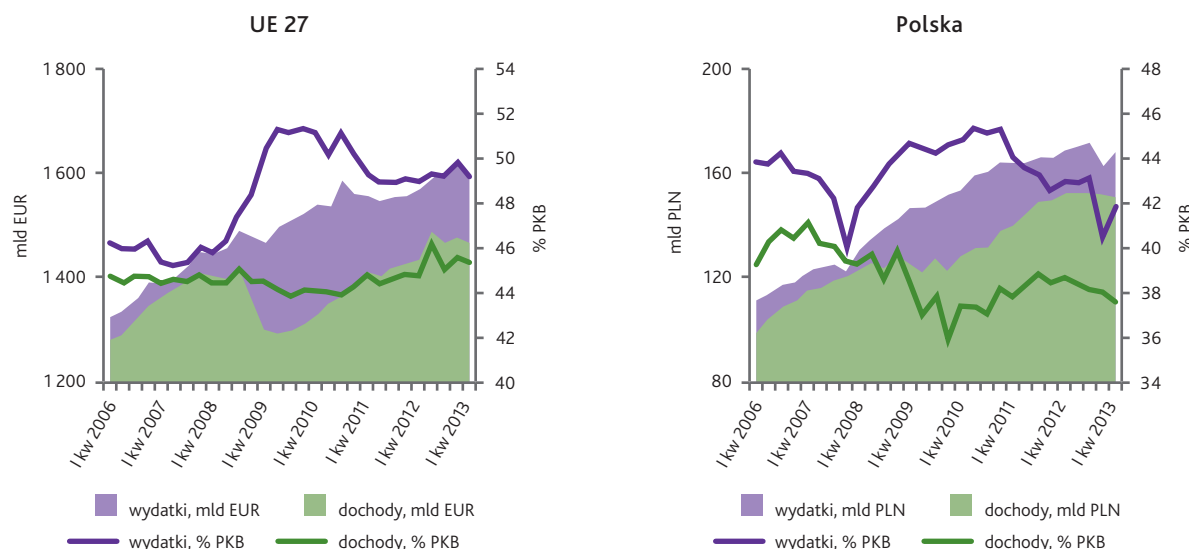
Pomiędzy II kw. 2008 a II kw. 2009 roku, średni poziom wydatków publicznych w Unii Europejskiej zwiększył się z 46% PKB do 51% PKB (wykres IV.6.) i przez kolejne 2 lata utrzymywał się powyżej 50% PKB. W 2011 r. ich udział w PKB nieznacznie spadł, ale ciągle przewyższa poziom sprzed kryzysu o ok. 3 p.p. Przychody budżetowe podążały za spadającym PKB. W całym 2009 roku wpływy budżetowe w krajach UE były nominalnie o ok. 380 mld euro niższe niż w roku poprzednim, przy jednoczesnym wzroście wydatków o 130 mld euro.

W Polsce w 2009 roku nastąpiło wyhamowanie dynamiki nominalnych przychodów budżetowych przy rosnącej stronie wydatkowej. Wydatki relatywne osiągnęły najwyższy poziom na przełomie 2010 i 2011 r., aby w kolejnych dwóch latach maleć zarówno dzięki dodatniemu tempu wzrostu PKB oraz spowolnienia tempa wzrostu wydatków państwa. Przychody budżetowe (jako % PKB) utrzymują się na poziomie niższym niż przed kryzysem. Rozbieżność dynamiki wydatków i przychodów budżetowych doprowadziła do wzrostu deficytu budżetowego (fioletowy obszar na wykresie).

Jak wcześniej wspomniano, początek Wielkiej Recesji przyniósł spadek dochodów i jednoczesny wzrost wydatków publicznych, co przełożyło się na znaczne pogorszenie salda budżetu. W przypadku EU-27 deficyt osiągnął już w 2009 212 mld euro (7,1% PKB, po korekcie sezonowej), a w Polsce w tym samym roku osiągnął prawie 30 mld zł (8,7% PKB, po korekcie sezonowej). W obu miejscach od końca 2010 r. rozpoczął się proces konsolidacji finansów publicznych, dzięki któremu deficyt budżetowy ograniczono do około 4% PKB w 2013 roku.

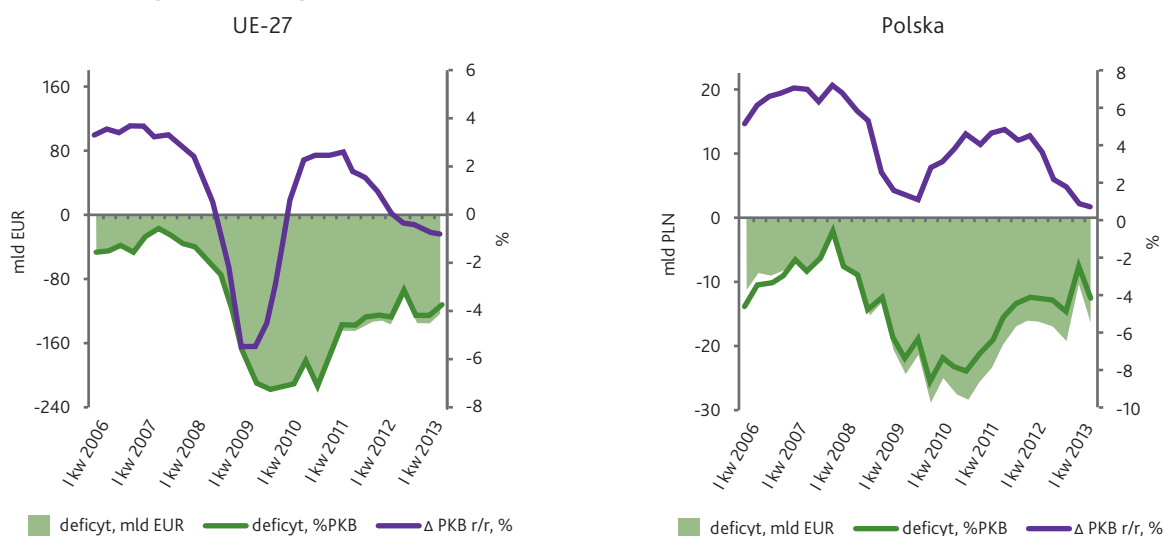
Do końca 2010 roku związek między poziomem deficytu budżetowego, a tempem wzrostu gospodarczego jest negatywny, co wskazuje na antycykliczną reakcję polityki gospodarczej. Od końca 2010 r. w obu analizowanych przypadkach deficyt budżetowy malał wraz z ponownie spadającą stopą wzrostu gospodarczego, co wskazywało na ograniczanie wydatków i/lub wzrost dochodów pomimo pogarszającej się koniunktury. Co więcej jej pogorszenie jest po części wywołane postępującym po 2010 r. zaciskaniem fiskalnym.

Wykres IV.6. Wydatki i przychody budżetowe 2006-2012, dane kwartalne, odsezonowane



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, dane dla Polski odsezonowane z użyciem programu Demetra.

Wykres IV.7. Deficyt budżetowy 2006-2012, dane kwartalne, odsezonowane



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

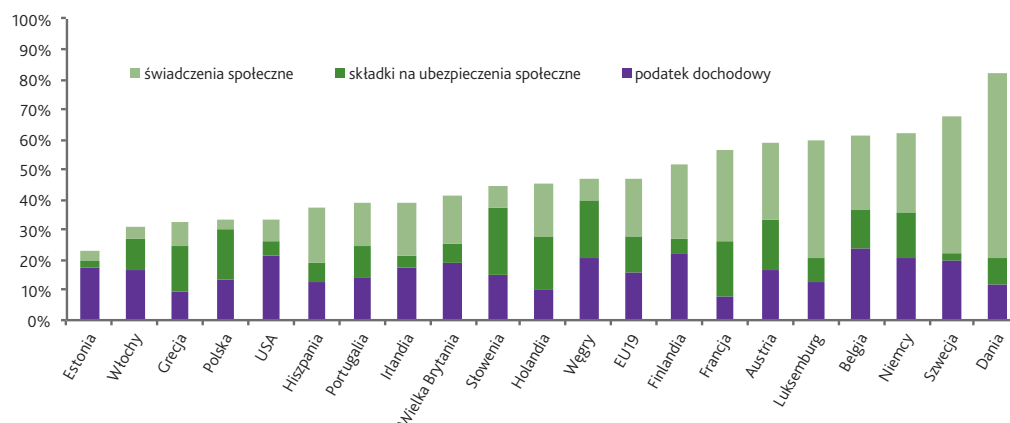
2.1 AUTOMATYCZNE STABILIZATORY VS POLITYKI DYSKRECJONALNE

Jak już wspomniano, automatyczne stabilizatory stanowią pierwszą linię obrony państw przed kryzysem gospodarczym. Głównym mechanizmem, który odgrywa tutaj rolę jest system zabezpieczenia społecznego oraz system podatkowy. Systemy te amortyzują negatywny wpływ kryzysu gospodarczego, czyli wzrostu bezrobocia oraz spadku wynagrodzeń na dochód rozporządzalny gospodarstw domowych. Osoby zwalniane z pracy nie tracą całego dochodu, ale otrzymują przez pewien czas zasiłek dla bezrobotnych. Im jest on większy, tym silniejsze jest działanie automatycznych stabilizatorów. Z kolei działanie systemu podatkowego stabilizuje dochody rozporządzalne osób, które utrzymały w trakcie kryzysu pracę, ale doświadczyły spadku otrzymywanej płacy brutto.¹ W warunkach progresywnego

systemu podatkowego pojawi się dodatkowy efekt polegający na tym, że dla części osób spadek dochodów będzie oznaczać również spadek stawki odprowadzanego podatku PIT.

Siła automatycznych stabilizatorów zależy w pełni od konstrukcji systemu podatkowego i systemu świadczeń społecznych a więc ostatecznie od modelu państwa dobrobytu (por. rozdział 1). Państwa cechujące się wysokimi, progresywnymi podatkami oraz hojnym systemem zabezpieczenia społecznego będą posiadać silniejsze stabilizatory koniunktury niż państwa bardziej liberalne. Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie w badaniach empirycznych. Dolls, Fuest i Pechl (2012) przeanalizowali, w jakim stopniu automatyczne stabilizatory zamortyzowałyby spadek zagregowanego popytu przy założeniu, że wskutek wzrostu bezrobocia dochody brutto gospodarstw domowych ogółem spadają o 5%. Największy efekt

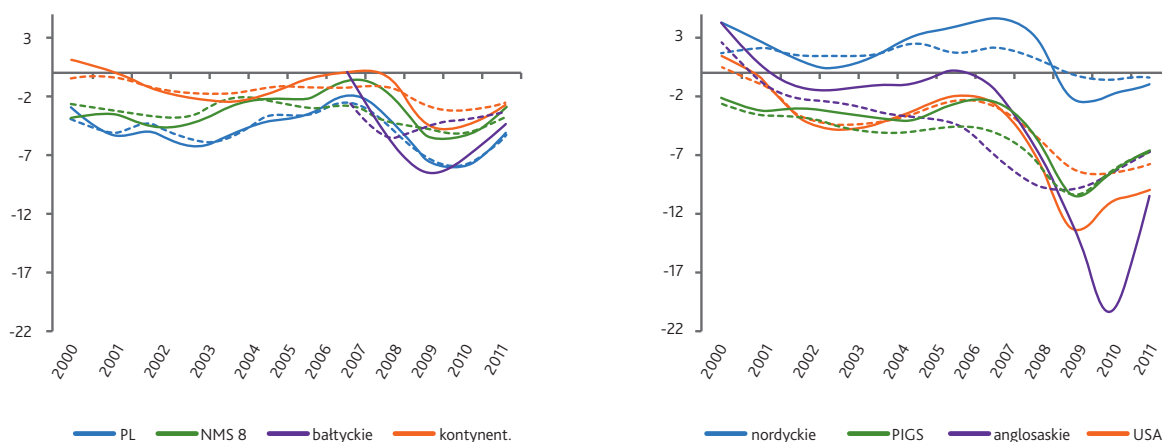
Wykres IV.8. Współczynniki stabilizacji popytu zagregowanego w wyniku działania automatycznych stabilizatorów w wybranych państwach Unii Europejskiej i USA w 2008 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Dolls, Fuest, Pechl 2012 (tabela 3).

¹ Jeśli przykładowo ich wynagrodzenie brutto spadnie o 500 zł niższa, to w warunkach liniowego systemu podatkowego ze stawką podatkową 20% ich dochód rozporządzalny spadnie nie o 500 zł, ale o 400 zł.

Wykres IV.9. Rzeczywiste saldo sektora publicznego (% PKB, linia ciągła) a saldo strukturalne (% PKB potencjalnego, linia przerywana).



Uwaga: kraje zostały pogrupowane w następujący sposób: anglosaskie (Wlk. Brytania, Irlandia), kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa), kraje kontynentalne (Francja, Niemcy, Austria, Holandia, Belgia, Luksemburg), NMS 8 (Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia, Rumunia, Bułgaria, Malta, Cypr), kraje nordyckie (Dania, Szwecja, Finlandia), PIGS (Portugalia, Włochy, Grecja, Hiszpania). Wskaźniki dla grup państw obliczono jako średnia arytmetyczna z wartości dla poszczególnych krajów.

Źródło: opracowanie na podstawie danych z *World Economic Outlook*, kwiecień 2013, IMF.

nastąpiłyby w państwach skandynawskich, wyróżniających się rozbudowanym systemem świadczeń społecznych. Wahania popytu zagregowanego zostałyby w tym przypadku zredukowane o ponad 70%. Na przeciwnym biegunie znajdują się państwa o wyraźnie liberalnym modelu gospodarczym: Estonia i Stany Zjednoczone, Polska oraz państwa GIIPS. Dramatyczny przebieg Wielkiej Recesji, w przypadku tej ostatniej grupy państw jest po części związane z niewielką siłą automatycznych stabilizatorów. Polska z kolei wyróżnia się bardzo małym wkładem świadczeń społecznych (przede wszystkim zasiłku dla bezrobotnych) w amortyzowaniu skutków wzrostu bezrobocia.

Przedstawione na powyższym wykresie wyniki badania Dollsa, Fuesta i Peichla pokazują hipotetyczne zachowanie się automatycznych stabilizatorów w różnych krajach, gdyby kryzys uderzył w każde z nich w taki sam sposób i miał charakter przejściowy. W rzeczywistości jednak Wielka Recesja objawiła się na różne sposoby i trwa znacznie dłużej niż przeciętny kryzys gospodarczy. A zatem działanie automatycznych stabilizatorów zależało nie tylko od ich konstrukcji, ale także od siły i długości trwania spowolnienia gospodarczego.

Czy w trakcie Wielkiej Recesji analizowane kraje polegały jedynie na automatycznych stabilizatorach? Przybliżenie ich roli umożliwia dekompozycja deficytu budżetowego na komponent cykliczny i strukturalny. Koncepcja ta opiera się na spostrzeżeniu, że poziom deficytu budżetowego zależy nie tylko od polityki fiskalnej rządu, lecz także też fluktuuje zgodnie z cyklem koniunkturalnym. Deficyt strukturalny, informuje na ile finanse

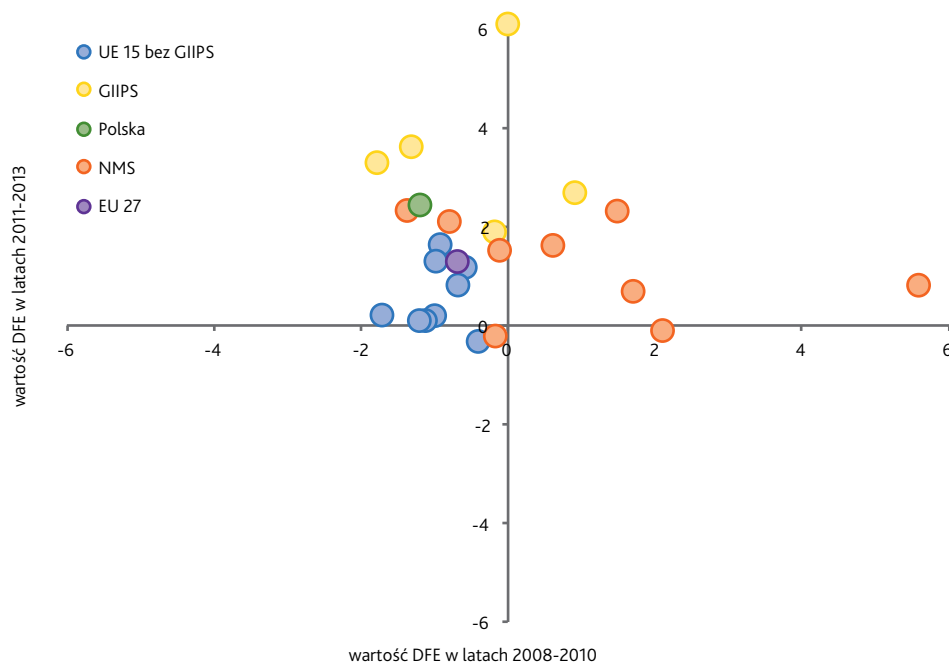
publiczne są zrównoważone w długim okresie – jaki byłby deficyt budżetowy, gdyby PKB danej gospodarki był równy jej produktowi potencjalnemu².

Na wykresie IV.15. przedstawiono średnie wartości faktycznego deficytu budżetowego oraz deficytu strukturalnego w poszczególnych grupach państw zaczerpnięte z bazy *World Economic Outlook*. Wysokość deficytów strukturalnych znacznie różniła się między analizowanymi krajami. Kraje wysoko rozwinięte (skandynawskie, kontynentalne) w okresie przed kryzysem utrzymały się blisko zbilansowania budżetu strukturalnego. Luźniejsza polityka fiskalna prowadzona była w nowych krajach członkowskich (ze względu na wyższe tempo wzrostu gospodarczego mogą sobie one pozwolić na wyższy deficyt budżetowy bez konieczności zwiększania udziału długu w PKB, zob. dalej).

Wahania faktycznego deficytu budżetowego przy stałym deficycie strukturalnym będą wskazywały na dominującą rolę automatycznych stabilizatorów. Zmiany w deficycie strukturalnym będą wskazywały na zmiany w kierunkach polityce fiskalnej: wzrost/spadek stóp podatkowych, wzrost/spadek wydatków niezwiązanych automatycznie z PKB. Różnica pomiędzy deficytem a deficytem strukturalnym, tj. komponent cykliczny deficytu, może być interpretowana jako wpływ automatycznych stabilizatorów na finanse publiczne (Bornhorst i inni 2011). Podczas Wielkiej Recesji nastąpiło pogorszenie zarówno deficytu faktycznego jak i deficytów strukturalnych. A zatem reakcja polityki fiskalnej państw na Wielką Recesję nie ograniczała się do

2 Produkt potencjalny to PKB w warunkach tzw. pełnego zatrudnienia tzn. zatrudnienia na najwyższym poziomie nie powodującym przyspieszenia inflacji. Metody ekstrakcji PKB potencjalnego opierają się wyłączeniu komponentu cyklicznego PKB przy użyciu filtrów spektralnych i/lub szacunku potencjalnego PKB przy użyciu funkcji produkcji.

Wykres IV.10. Kierunek polityki fiskalnej w państwach Unii Europejskiej w pierwszej i drugiej fazie Wielkiej Recesji wg wskaźnika DFE (% PKB)



Źródło: Komisja Europejska (2013).

automatycznych stabilizatorów, a znaczna część dostosowania wynikała z dodatkowych instrumentów fiskalnych mających na celu ograniczanie skutków kryzysu.

Działanie automatycznych stabilizatorów jest zróżnicowane w badanych krajach, a znaczna część dostosowań wydatków i przychodów publicznych wynikała z zastosowania dyskrejonalnych polityk fiskalnych. Szereg z nich wprowadzono w postaci szeroko zakrojonych pakietów pomocowych. Należały do nich *Economic Stimulus Act* w Stanach Zjednoczonych, polegający na ulgach podatkowych dla gospodarstw domowych czy też zachęt podatkowych do działalności inwestycyjnej dla przedsiębiorstw. Z kolei *European Economic Recovery Plan* z 2008 roku zakładał takie krótkookresowe instrumenty, jak wspieranie popytu na pracę i tworzenia nowych miejsc pracy, wzmacnianie działania automatycznych stabilizatorów, wspieranie mechanizmów poszukiwania pracy i mobilności na rynku pracy, jak również bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw borykających się z krótkookresowym spadkiem popytu. Sektorowe rozwiązania zarówno w UE i Stanach Zjednoczonych polegały np. dopłatami do zakupów nowych samochodów, jak również (w przypadku USA), bezpośredniej pomocy publicznej dla przedsiębiorstw z sektora motoryzacyjnego.³

Warto zauważyć, że Polsce różnice między faktycznym deficyt i deficytem strukturalnym były niewielkie, a korelacja między obiema

wielkościami wysoka. Potwierdza to wcześniejszą tezę, że działanie automatycznych stabilizatorów w polskiej gospodarce nie wydaje się znaczące, również w okresie Wielkiej Recesji. A zatem znaczenie polityki dyskrejonalnej jest w Polsce szczególnie wysokie.

Jedną z miar oddziaływania polityk dyskrejonalnych jest zaproponowany przez Komisję Europejską (2013) wskaźnik *Discretionary Fiscal Effort* (DFE). Stanowi on sumę wartości polityk dyskrejonalnych po stronie przychodowej budżetu państwa (DFE_t^R) oraz polityk po stronie wydatkowej (DFE_t^G), obliczonych jako odchylenie wydatków publicznych od ich hipotetycznej wysokości, gdyby PKB było na poziomie potencjalnym.⁴ Wartości dodatnie wskaźnika DFE oznaczają zaciężenie polityki fiskalnej, a ujemne – jej rozluźnienie. Kształtowanie się polityki fiskalnej w jego świetle w państwach Unii Europejskiej w pierwszej i drugiej fazie Wielkiej Recesji zostało zilustrowane na poniższym wykresie.

4 Ujmując rzecz formalnie, wartość wskaźnika DFE oblicza się za pomocą następującego wzoru:

$$DFE_t = DFE_t^R + DFE_t^G = \frac{N_t^R}{Y_t} - \frac{(\Delta E_t - \text{pot.} E_{t-1})}{Y_t}$$

gdzie:

- N_t^R to suma wartości polityk dyskrejonalnych po stronie przychodowej budżetu w okresie t ;
- ΔE_t to zmiana wysokości niecyklicznych wydatków publicznych w okresie t ;
- $\text{pot.} E_t$ to hipotetyczna zmiana wysokości niecyklicznych wydatków publicznych, gdyby PKB było na poziomie potencjalnym a polityki dyskrejonalne nie zostały zastosowane;
- Y_t oznacza poziom PKB w okresie t .

3 Szczegółowy opis programów fiskalnych w pierwszej fazie kryzysu znajduje się w Stehrer i Ward, 2012.

Większość państw plasuje się w lewej górnej części wykresu, co oznacza, że w pierwszej fazie Wielkiej Recesji (2008-2010) nastąpiło rozluźnienie polityki fiskalnej, a następnie jej zacieśnienie podczas fazy drugiej (2011-2013). W wielu krajach, w tym w Polsce, skala strukturalnego zaciskania fiskalnego była podobna do skali poluzowania polityki fiskalnej w pierwszej fazie kryzysu. Znaczna część analizowanych krajów w przeddzień kryzysu znajdowała się poniżej progów ostrożnościowych wysokości długu publicznego (konstytucyjnych lub np. kryterium z Maastricht, zob. też wykres IV.31 dalej), a poluzowanie polityki fiskalnej i działanie automatycznych stabilizatorów spowodowało zbliżenie się lub przekroczenie tych progów. Szczególnym przypadkiem są kraje PIIGS, których zadłużenie w przeddzień kryzysu było bardzo wysokie i gdzie skala zaciskania jest również największa.

Można zatem powiedzieć, że w pierwszej fazie kryzysu wyczerpano możliwe środki wsparcia popytu przez politykę fiskalną. Z kolei koszty zarówno działania automatycznych stabilizatorów, jak i wydatnego luzowania polityki fiskalnej o charakterze strukturalnym w postaci szybko narastającego długu publicznego i wzrostu jego oprocentowania wystąpiły wcześniej niż się tego spodziewały analizowane kraje. Uzyskane ożywienie okazało się słabe, a późniejsze zaciskanie fiskalne wpłynęło na przedłużenie Wielkiej Recesji.

2.2 KIERUNKI POLITYKI FISKALNEJ W PIERWSZEJ FAZIE RECESJI

2.2.1 PRZYCHODY PUBLICZNE

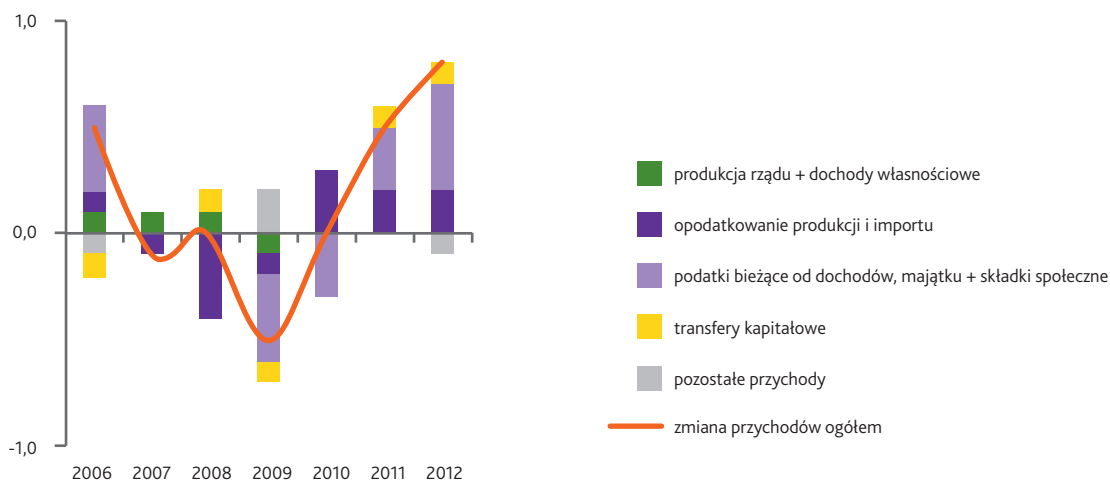
Spadek dochodów budżetowych obserwowany w czasie Wielkiej Recesji wywołany głównie był spadkiem przychodów podatkowych. W krajach UE nie ma jednolitego schematu, które przychody podatkowe reagowały w tym czasie względnie silniej. Spadek przychodów wynikał zarówno z działania automatycznych stabilizatorów, jak i z dyskrejonalnego luzowania

polityki fiskalnej (zob. dalej szczegółowy opis zmian w podatkach w Polsce). Spadek dochodów w Polsce i UE-27 był najsilniejszy w roku 2009, gdzie zarówno automatyczne stabilizatory, jak i dyskrejonalna polityka fiskalna oddziaływały w tym samym kierunku. Po roku 2010 następowało odbudowywanie się przychodów podatkowych następowało wraz z ponownym ożywieniem gospodarczym. Wzrost przychodów w relacji do PKB w krajach, gdzie działanie automatycznych stabilizatorów było niewielkie, wymagał wzrostu niektórych stawek podatkowych (w tym Polsce). Niektóre kraje zastosowały nietypowe metody zwiększenia przychodów podatkowych w celu konsolidacji finansów publicznych. Na Węgrzech wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym skutkowały przejściowym, lecz znaczącym jednorazowo wzrostem przychodów budżetowych.

W wielu krajach w czasie kryzysu obniżono obciążenia podatkowe z tytułu opodatkowania kapitału, mierzonych efektywną stopą podatkową (ang. *implicit tax rate*). W czasie kryzysu (lata 2008-2011) przeciętne opodatkowanie kapitału zmalało w większości krajów. Największe zmiany dotyczyły Wielkiej Brytanii, Cypru oraz Litwy i Łotwy. Dyskrejonalna obniżka obciążeń podatkowych miała na celu pobudzenie aktywności gospodarczej. Ponadto w czasie kryzysu przedsiębiorstwa mogą częściej korzystać ze zwolnień podatkowych lub przechodzić do niższych progów podatkowych w ramach istniejących rozwiązań prawnych.

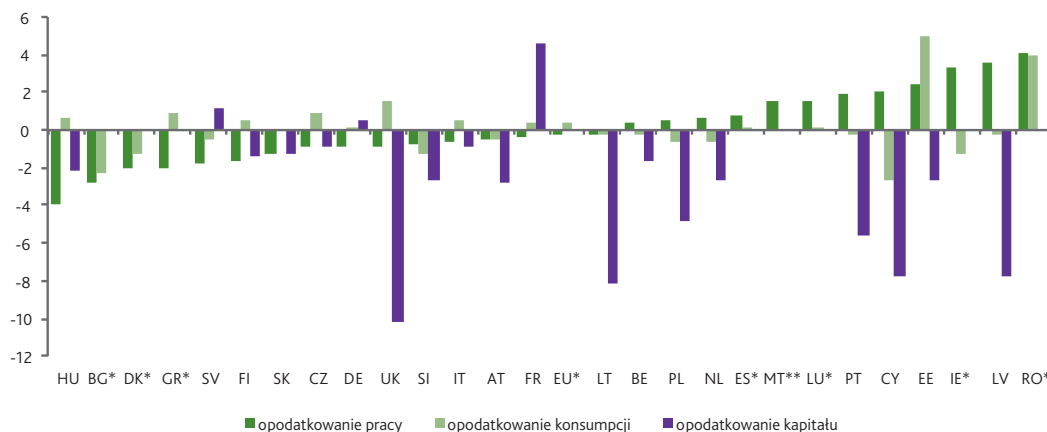
Podobny mechanizm dotyczy opodatkowania dochodów z pracy. Wpadanie do niższych progów podatkowych stanowi rodzaj automatycznego stabilizatora koniunktury. Zmiany po stronie opodatkowania pracy (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne) oraz konsumpcji charakteryzowały się większą heterogenicznością niż w przypadku kapitału. Najsilniejszy spadek stopy opodatkowania pracy dotyczył Węgier i Bułgarii. Z kolei Rumunia, Łotwa i Irlandia znacznie podniosły wysokość obciążeń nakładanych na wynagrodzenia.

Wykres IV.11. Zmiana r/r dochodów budżetowych jako % PKB w wybranych krajach w latach 2006-2012, p.p.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

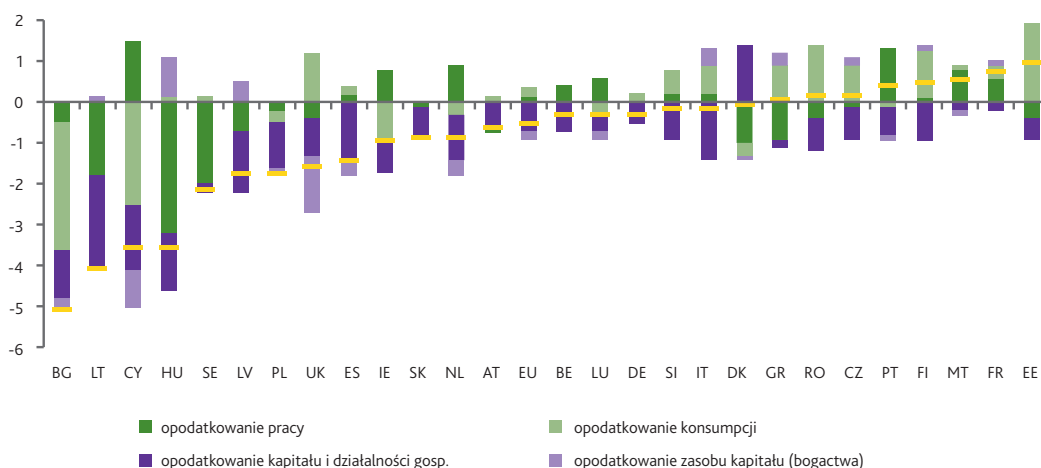
Wykres IV.12. Zmiana efektywnej stopy podatkowej (ITR) w latach 2008-2011, p.p.



Uwaga: * brak pełnych danych dotyczących opodatkowania kapitału, ** brak pełnych danych dot. opodatkowania kapitału i konsumpcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres IV.13. Zmiana wpływów podatkowych jako % PKB w latach 2008-2011, p.p.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

W okresie 2008-2011 w prawie wszystkich krajach UE nastąpił spadek wpływów podatkowych z tytułu dochodów z kapitału i działalności gospodarczej (wykres IV.13), co związane było zarówno ze spowolnieniem gospodarczymi, jak i obniżką stóp opodatkowania kapitału. W znacznej części krajów (i w UE jako całości) dodatni wkład do zmiany przychodów miało opodatkowanie konsumpcji, co często związane było z podwyżką podatku VAT i akcyzy. Znacznie mniej istotnym źródłem dodatkowych przychodów było dochody z opodatkowania pracy, które wzrosły w okresie 2008-2011 w UE, z wyjątkiem niektórych krajów, gdzie efektywna stopa opodatkowania malała, czy też krajach gdzie sytuacja zatrudnieniowa pogorszyła się w stosunku do stanu sprzed kryzysu.

2.2.2 WYDATKI PUBLICZNE

Zmiany w wydatkach publicznych miały podobny kierunek w większości analizowanych krajów w badanym okresie:

w analizowanych krajach nastąpił silny wzrost wydatków w relacji do PKB w 2009r. W większości badanych krajów wzrost wydatków ogółem wynikał wprost ze wzrostu transferów (wykres IV.14 przedstawia skumulowane zmiany wydatków publicznych jako % PKB od 2006 roku), co jest spójne z przewidywaną reakcją automatycznych stabilizatorów. Wzrost ten był szczególnie wyraźny w krajach anglosaskich (Irlandia, Wielka Brytania), kontynentalnych (Francja, Niemcy, Austria, Holandia, Belgia, Luksemburg) i bałtyckich. Należy tutaj przypomnieć, że skala spowolnienia w badanych krajach była różna i w przypadku krajów anglosaskich (w szczególności Irlandii) i bałtyckich wzrost wydatków na transfery był wysoki pomimo względnie słabych automatycznych stabilizatorów. W przypadku krajów kontynentalnych, skala spowolnienia była mniejsza, ale działanie automatycznych stabilizatorów silniejsze. W krajach PIGS rosnące wydatki na transfery wypierały wydatki inwestycyjne rządu. Podobny spadek inwestycji dotyczył nowych krajów członkowskich (NMS8).

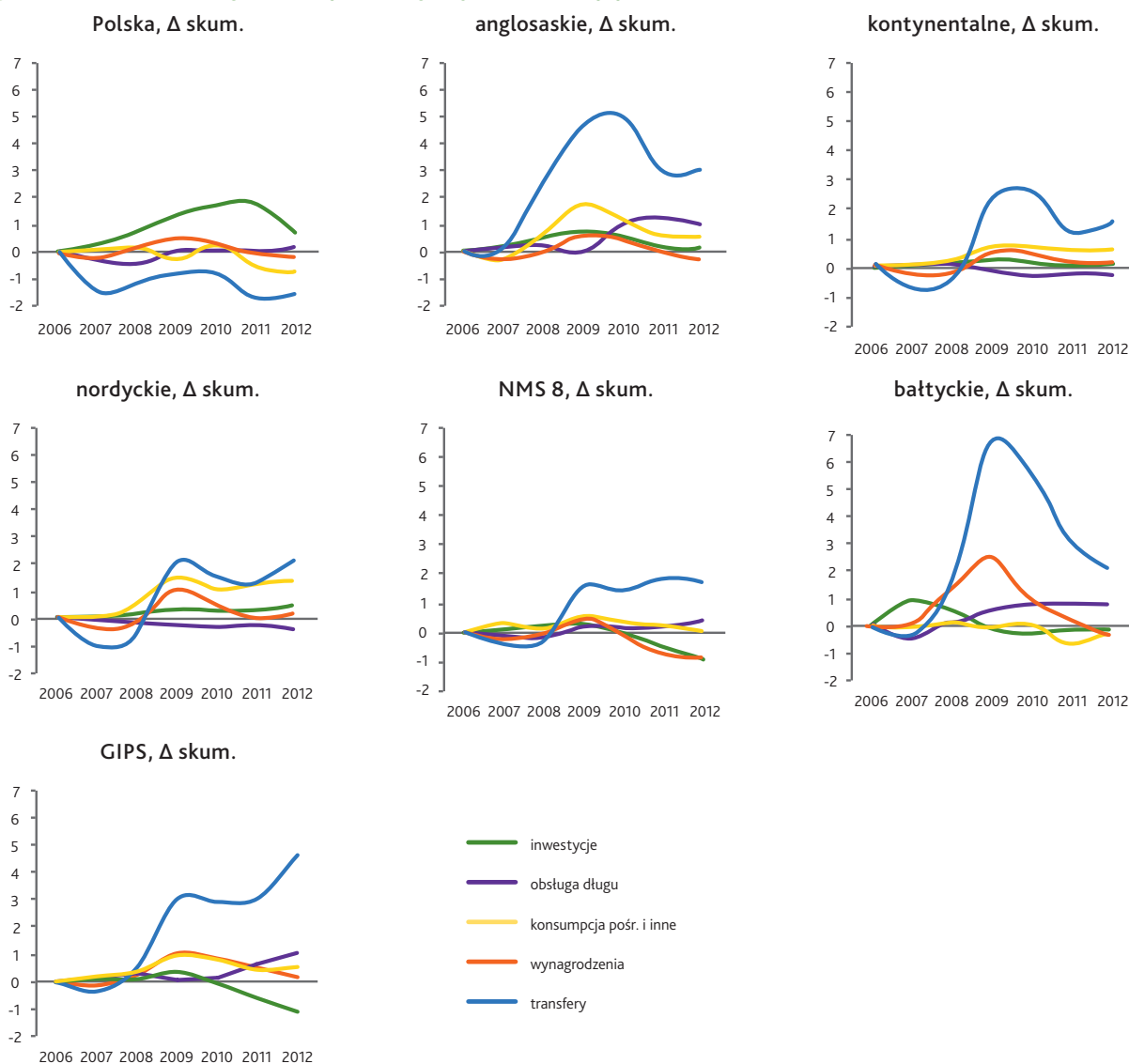
W mniejszym stopniu wydatki wzrastały za sprawą wynagrodzeń oraz konsumpcji pośredniej rządu. Po przejściowym wzroście wydatków na wynagrodzenia we wszystkich analizowanych grupach krajów, następował ostatecznie spadek do poziomu zbliżonego do stanu sprzed kryzysu.

Analiza danych wskazuje, iż dostosowanie wydatków w Polsce podążało odmienną ścieżką niż w innych krajach UE – zmiany wydatków były relatywnie mniejsze. W Polsce pierwsze oznaki kryzysu pojawiły się w drugiej połowie 2008 – nie dziwi zatem spadek wydatków socjalnych w 2007, związany po części z wyższym tempem wzrostu gospodarczego. Zaobserwowany ich wzrost od 2008 roku jest jednak bardzo płytki, co wskazuje zarówno na słabą reakcję automatycznych stabilizatorów, jak i niewielką skalę spowolnienia. Głównym składnikiem wzrostu

wydatków publicznych w analizowanym okresie jest zwiększona działalność inwestycyjna, związana głównie z realizacją projektów infrastrukturalnych finansowanych z funduszy UE, a także projektów inwestycyjnych przed EURO 2012. Wydatki te przez cały badany okres utrzymywały się powyżej poziomu z 2006 roku. Podobnie jak w reszcie UE zachowywały się wydatki na wynagrodzenia osób pracujących w sektorze finansów publicznych.

Wzrost wydatków na obsługę długu (zob. dalej) w drugiej fazie kryzysu zanotowano w wielu krajach, w szczególności w krajach PIGS oraz krajach anglosaskich (głównie Irlandia), co doprowadziło do konieczności zaciskania polityki fiskalnej, także przez redukcję wydatków. Ograniczenie przyrostu wydatków na transfery pomimo drugiej fali recesji obserwowane jest po roku 2010 w większości badanych krajów.

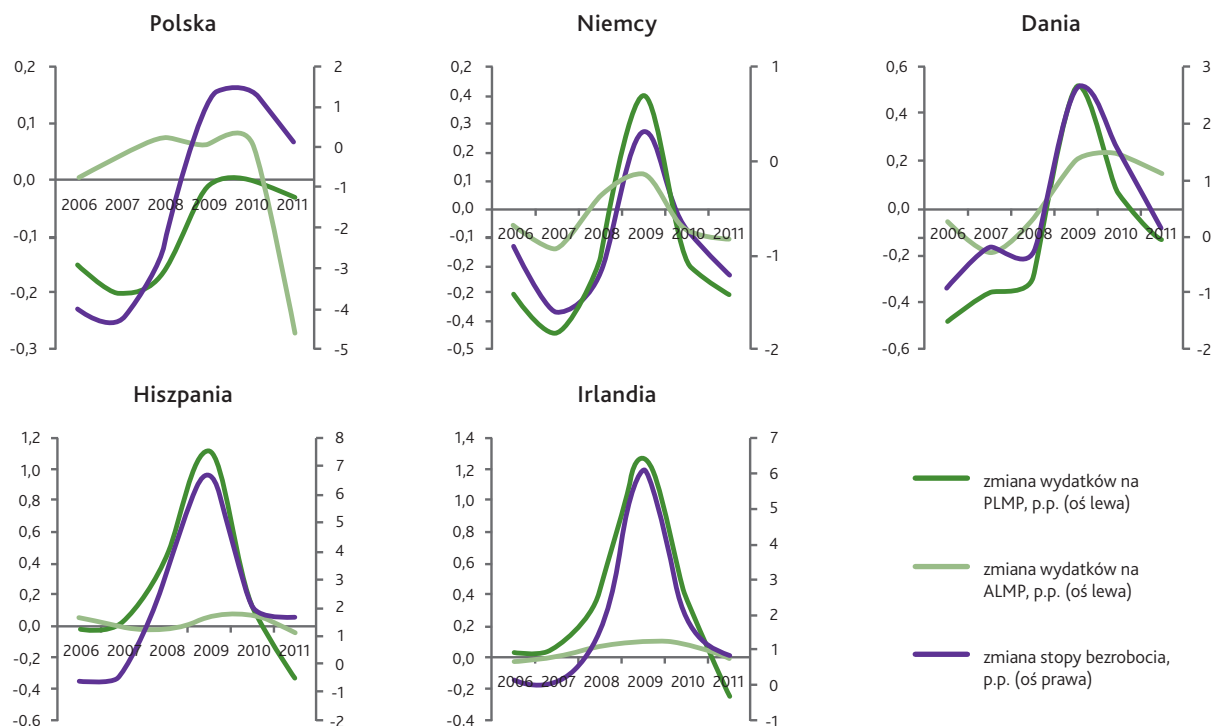
Wykres IV.14. Zmiana wydatków publicznych jako % PKB, p.p.



Uwaga: kraje anglosaskie (Wlk. Brytania, Irlandia), kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia), kraje kontynentalne (Francja, Niemcy, Austria, Holandia, Belgia, Luksemburg), NMS 8 (Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia, Rumunia, Bułgaria, Malta, Cypr), kraje nordyckie (Dania, Szwecja, Finlandia), PIGS (Portugalia, Włochy, Grecja, Hiszpania).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres IV.15. Zmiana wydatków na polityki rynku pracy w 2006-2011 w wybranych krajach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Kryzys w znacznym stopniu negatywnie wpłynął na rynek pracy, co wywołało reakcję wydatków na pasywne i aktywne polityki rynku pracy (odpowiednia PLMP i ALMP). Wydatki na PLMP, wyrażone jako odsetek PKB, są silnie antycykliczne – mają one w znacznej części charakter automatycznych stabilizatorów (współczynnik korelacji między zmianą stopy bezrobocia a zmianą wydatków na pasywne polityki pracy wynosi 0,65). W większości analizowanych przypadków przebieg zmiany wydatków tego typu potwierdza ich rolę. Finansowanie aktywnych polityk rynku pracy podlega większej uznaniowości ze strony władz⁵ i w związku z tym wydatki na aktywne polityki słabiej reagowały na wahania produktu i bezrobocia. Współczynnik korelacji między zmianą wydatków na ALMP a zmianą stopy bezrobocia wyniósł 0,28. Słabe podążanie aktywnych polityk rynku pracy za zmianami bezrobocia wskazuje, że rządy niedostatecznie wykorzystują te instrumenty w ograniczaniu zjawiska bezrobocia.

W prawie wszystkich krajach Unii Europejskiej w 2009 r. obserwowany był wyraźny wzrost wydatków na pasywne polityki rynku pracy związany z ponownym wzrostem bezrobocia i spadkiem PKB. Wyjątek stanowiła Polska, gdzie miał miejsce jedynie wzrost stopy bezrobocia, lecz bez spadku PKB, oraz bez wzrostu wydatków na pasywne polityki rynku pracy (co wskazuje na dyskrejonale zacieśnienie tego typu wydatków). W 2010 zaczęto obserwować spadki wydatków na PLMP, lub wyhamowanie dalszych wzrostów. W następnym roku wydatki utrzymywały się

na poziomie znacznie poniżej poziomu z 2006 r. (w Niemczech, Szwecji i Polsce). Wyjątkiem była Irlandia, Hiszpania oraz Włochy, gdzie wydatki tego typu wzrosły. Wydatki na ALMP zachowywały się podobnie, jak wydatki na PLMP (z wyjątkiem Polski), lecz skala dostosowań, jak i całkowita wielkość tych wydatków była wyraźnie mniejsza.

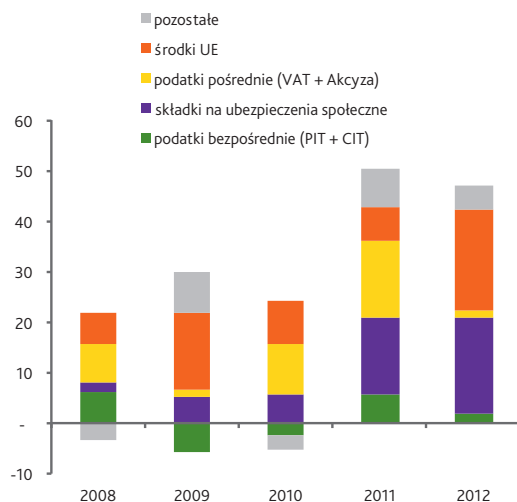
Spadek roku wydatków na polityki rynku pracy po roku 2010 pomimo utrzymywanie się wzrostu bezrobocia było przejawem dyskrejonalego zaciskania fiskalnego, ograniczającego rolę automatycznych stabilizatorów w wielu krajach, w tym w Polsce. Ograniczanie finansowania instrumentów przeciwdziałania bezrobociu może mieć ujemne skutki na szanse poprawy sytuacji na rynku pracy, póki wzrost gospodarczy nie osiągnie wystarczająco wysokiej dynamiki. W przypadku Polski dodatkowo szczególny niepokój budzi procykliczny charakter wydatków na transfery społeczne i małe znaczenie aktywnych polityk rynku pracy.

2.3 POLITYKA FISKALNA W POLSCE

Polska należy do nielicznego grona państw europejskich, w których zarówno pierwsza, jak i druga fala Wielkiej Recesji przebiegła stosunkowo łagodnie. Mimo to, spowolnienie gospodarcze przełożyło się na stan finansów publicznych. Głównym czynnikiem były tutaj jednak polityki dyskrejonale a nie automatyczne stabilizatory. Wynika to nie tylko z konstrukcji polskiego systemu podatkowego i systemu świadczeń społecznych (por. wykres IV.8), lecz także z tego że spadek przychodów podatkowych miał w Polsce proporcjonalnie mniejszą skalę niż w innych krajach regionu. Relatywnie wysokie i stabilne

5 W Polsce przeznaczenie środków na ten cel zależy od decyzji Ministerstwa Finansów. W 2011 r. dokonano wstrzymania wypłat z Funduszu Pracy na ten cel (więcej na ten temat w rozdziale 2.3.1), o znalazło również odzwierciedlenie na wykresie IV.9.

Wykres IV.16. Dekompozycja źródeł zmian przychodów sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2008-2012, mld zł, w cenach bieżących



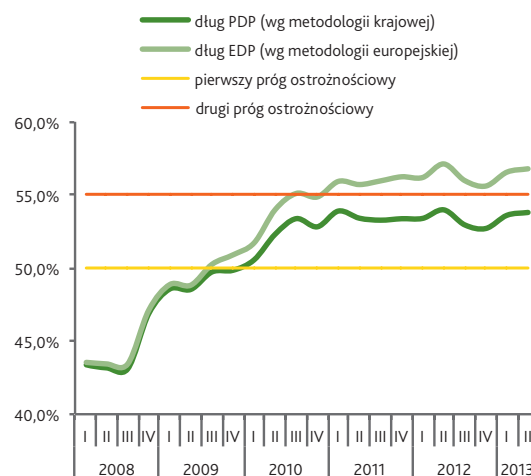
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa polskiego w latach 2000-2012 oraz bazy danych GFS.

przychody sektora finansów publicznych Polska zawdzięcza przede wszystkim temu, że nie doświadczyła recesji *sensu stricto*, ale jedynie spowolnienia wzrostu gospodarczego. Ważnym czynnikiem był również fakt, że w szczytowym momencie kryzysu – 2009 r. nastąpiła intensyfikacja absorpcji funduszy europejskich. Pozwoliło to zrekompensować spadek przychodów z podatków bezpośrednich i pośrednich. W kolejnych latach środki UE również stanowiły istotny czynnik wzrostu przychodów publicznych w stosunku do lat wcześniejszych. Największa skala ich absorpcji (w wysokości ponad 70 mld zł) nastąpiła w roku 2012 (por. wykres IV.16). Nie zapobiegło to akumulacji długu publicznego w Polsce, który w okresie kryzysu zbliżył się do konstytucyjnej granicy 60% PKB. Aby jej nie przekroczyć w 2009 r. przeniesiono część zobowiązań z państwa z budżetu do nowo utworzonego Krajowego Funduszu Drogowego, który zgodnie z polską legislacją nie wchodzi w skład sektora finansów publicznych. Zobowiązania te zaliczają się jednak do długu publicznego wg metodologii Unii Europejskiej (EDP). Różnice pomiędzy oboma definicjami długu zostały zobrazowane na wykresie IV.17.

Działanie automatycznych stabilizatorów widać przede wszystkim w budżetach Funduszu Pracy, z którego finansowane są aktywne i pasywne polityki rynku pracy (wykres IV.18). W latach 2005-2007 Fundusz Pracy generował nadwyżkę finansową, głównie dzięki rosnącemu zatrudnieniu w polskiej gospodarce, które przełożyło się na zmniejszenie wydatków publicznych na zasiłki dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalne. W szczytowym momencie pierwszej fali kryzysu – w latach 2009-2010, Fundusz Pracy odnotował niewielki deficyt, który sfinansował ze środków zgromadzonych w latach wcześniejszych.

W trakcie Wielkiej Recesji znacząco wzrosły wydatki zarówno na pasywne, jak i na aktywne polityki rynku pracy. Pierwszą z wymienionych kategorii wydatków można określić jako automatyczny stabilizator koniunktury. Jego wartość w kolejnych

Wykres IV.17. Dług publiczny sektora finansów publicznych w Polsce wg metodologii krajowej (PDP) i europejskiej (EDP), w mld zł, w cenach bieżących



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

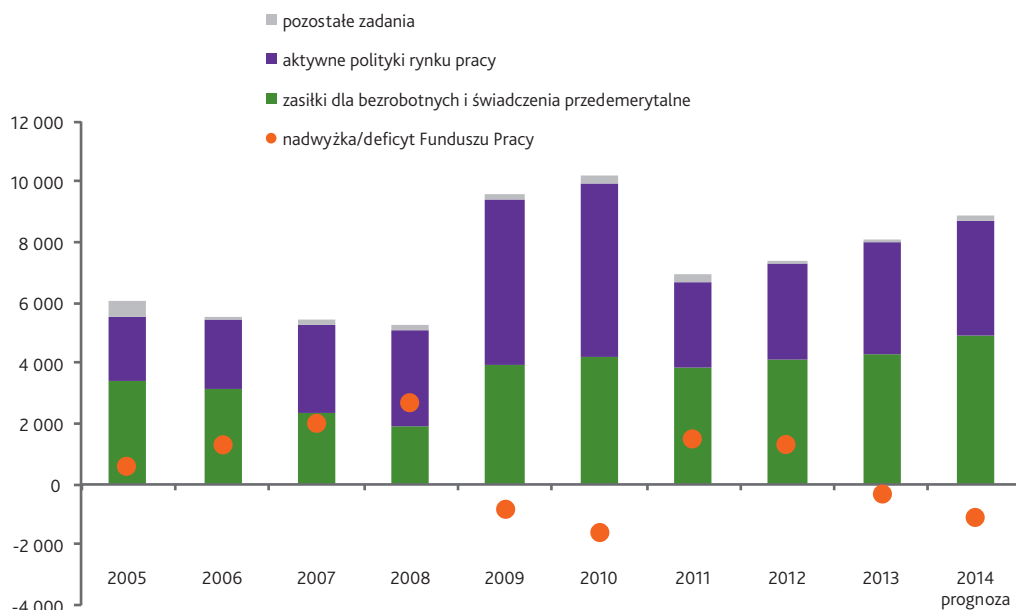
latach systematycznie wzrastała od 2,3 mld zł do 3,4 mld zł w latach 2009-2013 i wynosiła przez cały ten okres ok. 0,2% PKB.

Zmiany wydatków na aktywne polityki rynku pracy miały charakter polityk dyskrecjonalnych, gdyż zależały w dużym stopniu od decyzji Ministra Finansów. W pierwszej fazie Wielkiej Recesji, wydatki te zostały zwiększone proporcjonalnie do wzrostu wydatków na polityki pasywne, czyli o ok. 0,2% PKB. W tym okresie dużą rolę odgrywały również ekspansywne polityki po stronie przychodowej budżetu państwa, które zostały uchwalone jeszcze przed kryzysem, a więc:

1. Znaczna redukcja składek na ubezpieczenie rentowe. Od lipca 2007 r. obniżono je o 3 p.p. (z 13% do 10%) a od stycznia 2008 o kolejne 4 p.p. Spowodowało to ubytek przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o ok. 10 mld zł rocznie, co przekłada się na wzrost dochodów rozporządzalnych osób pracujących o ok. 7,5 mld zł rocznie (0,6% PKB).⁶ Ubytek dochodów FUS musiał jednak zostać pokryty z wyższej dotacji ogólnej z budżetu państwa (patrz wykres IV.19), a więc przyczynił się do wzrostu długu publicznego.
2. Obniżka stawek podatku PIT. Dwie najniższe stawki 19% i 30% zostały zastąpione stawką 18% a stawkę 40% obniżono do 32%. Szacowany spadek wpływów do budżetu z tego tytułu i zarazem wzrost dochodów rozporządzalnych ludności w 2009 r. wyniósł ok. 8 mld zł, czyli 0,6% PKB (Komisja Europejska 2013).

⁶ Kwota 10 mld zł dotyczy lat 2008-2011 i wynika z danych o dochodach FUS zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetów państwa za ten okres. Wzrost dochodów rozporządzalnych ludności o 7,5 mld zł wynika stąd, że obniżka składek na ubezpieczenie społeczne podwyższa podstawę opodatkowania dla podatku PIT. Dodatkowe wpływy z tego tytułu szacowane były na 2,4 mld zł rocznie (Ministerstwo Finansów 2006).

Wykres IV.18. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2005-2013 oraz plan na rok 2014, mld zł, w cenach bieżących



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu za lata 2005-2012 oraz ustawy budżetowej na rok 2013.

Do polityk dyskrejonalnych rządu po stronie wydatkowej można zaliczyć jeszcze wzrost inwestycji publicznych (por. wykres IV.16), finansowanych głównie ze środków Unii Europejskiej. Większość z nich została by jednak wydatkowana niezależnie od koniunktury gospodarczej. Dodatkowy impuls inwestycyjny, jaki powstał w wyniku nadzwyczajnych decyzji rządu z powodu kryzysu, Komisja Europejska (2013) oszacowała na ok. 0,2% PKB rocznie. O tyle samo mniej więcej wzrosły również wydatki na aktywne polityki rynku pracy (por. wykres IV.17).

W tym samym czasie jednak rząd wprowadzał oszczędności budżetowe, które tłumiły efekt ekspansji fiskalnej. Można do nich zaliczyć zamrożenie płac w sektorze publicznym oraz cięcia wydatków inwestycyjnych, które skumulowały się w roku 2009 r. Dlatego łączną skalę ekspansji fiskalnej w Polsce na skutek polityk dyskrejonalnych można oszacować jedynie orientacyjnie. Było to około 1,3% PKB w roku 2008, 0,8% w 2009 oraz 1,6% PKB w roku 2010. Wartości te korespondują z wartością wskaźnika DFE dla Polski, który Komisja Europejska oszacowała na -1,2% PKB (średnia w latach 2008-2010, znak ujemny oznacza ekspansywny kierunek polityki fiskalnej, por. wykres IV.10).

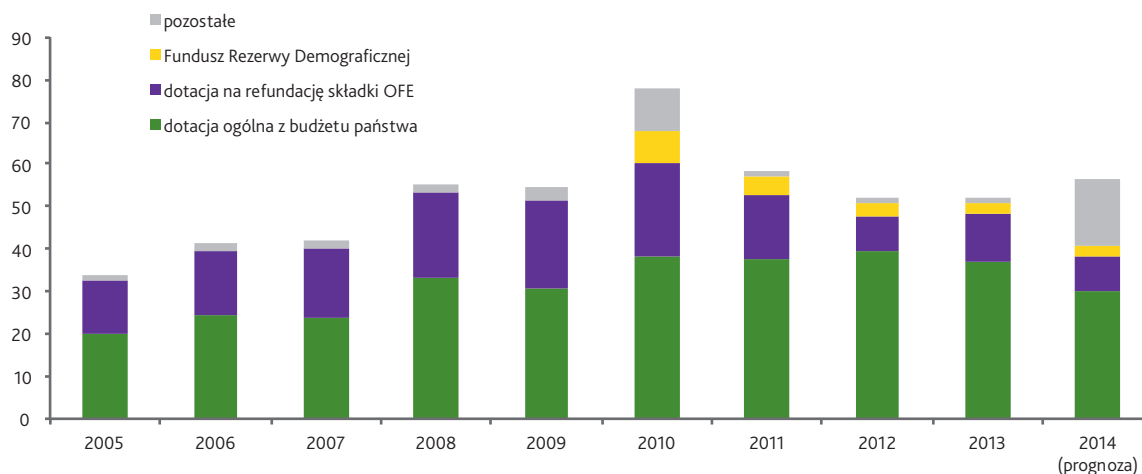
Charakter dyskrejonalnej polityki państwa zmienił się diametralnie w 2011 r. Rok wcześniej dług prawie przekroczył II próg ostrożnościowy zapisany w konstytucji (55% PKB) a deficyt budżetowy wyniósł niespełna 8% PKB. Rząd został więc zmuszony do zacieśnienia polityki fiskalnej. Wskaźnik DFE w drugiej fazie Wielkiej Recesji zmienił znak z ujemnego na dodatni, co oznacza zmianę kierunku polityki fiskalnej z ekspansywnej na restrykcyjną. Jego wartość średnia w okresie 2011-2013 została oszacowana na 2,4% PKB, czyli dwa razy więcej niż w latach 2008-2010. Tak duże zacieśnienie fiskalne zostało dokonane przede wszystkim poprzez następujące polityki dyskrejonalne:

1. Podwyższenie stawek podatku VAT o 1%, z jednoczesnym wprowadzeniem stawki 5% na część artykułów żywnościowych. Planowany wzrost dochodów budżetu państwa z tego tytułu wyniósł 6,2 mld zł w skali roku, czyli ok. 0,4% PKB (Ministerstwo Finansów 2010).
2. Zmniejszenie składki przekazywanej do II drugiego filara systemu emerytalnego (OFE) z 7,3% do 2,3% oraz przekazanie różnicy do ZUS. Umożliwiło to zmniejszenie dotacji z budżetu do FUS z tytułu refundacji składek na OFE o 7 mld zł w roku 2011 i 14 mld zł rocznie w latach kolejnych, co z kolei przełożyło się na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych rządu o blisko 1,3% PKB rocznie (por. wykres IV.19).⁷
3. Zmniejszenie wydatków na aktywne polityki rynku pracy o 3,3 mld zł i zatrzymanie tych środków w Funduszu Pracy, zmniejszyło potrzeby pożyczkowe rządu o 0,2% PKB.
4. Podwyższenie (od 2012 r.) składki na ubezpieczenie rentowe o 2 p.p., które przełożyło się na wzrost wpływów do FUS w 2012 r. o ok. 6 mld zł, co pozwoliło zmniejszyć dotację budżetu państwa dla funduszu. Dochody rozporządzalne ludności zmniejszyły się zaś o ok. 4 mld zł (0,25% PKB).

Łącznie, wymienione polityki dyskrejonalne przyniosły oszczędności budżetowe w wysokości 1,3% PKB w roku 2011 i 2,15% PKB w latach 2012 i 2013. W tej samej skali osłabiały one również popyt zagregowany w polskiej gospodarce spowalniając jej ożywienie. Skala tego zacieśnienia fiskalnego była wyraźnie większa

⁷ Spadek potrzeb pożyczkowych rządu został oszacowany na podstawie symulacji makroekonomicznej przeprowadzonej za pomocą modelu emerytalnego iSword (www.isword.pl)

Wykres IV.19. Pozaskładkowe źródła przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2005-2013 oraz plan na rok 2014 w mld zł, w cenach bieżących.



Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz projekt budżetu państwa na 2014 rok.

niż w innych państwach Unii Europejskiej, w których przeciętny wskaźnik DFE również miał znak dodatni, ale jego wartość nie przekraczała 1,5% PKB (por. wykres IV.10). Nasuwa się więc pytanie, dlaczego polskie władze były aż tak zdeterminowane w przywracaniu równowagi budżetowej, chociaż Wielka Recesja, mimo stosunkowo łagodnego przebiegu, wciąż jeszcze w Polsce trwała.

Wynikało to z relatywnie złej kondycji finansów publicznych jeszcze przed okresem Wielkiej Recesji. Przez cały okres dobrej koniunktury gospodarczej (2003-2007) Polska prowadziła ekspansywną, czyli procykliczną politykę fiskalną, przez co dług publiczny w utrzymywał się powyżej 45% PKB. Poziom ten nie jest obiektywnie bardzo wysoki (por. rozdział 1), ale znajduje się stosunkowo blisko konstytucyjnej bariery 60%. Dodatkowo, ustawa o finansach publicznych przewiduje dwa progi ostrożnościowe dla długu (na wysokości 50% i 55% PKB), po przekroczeniu których rząd jest zmuszony do wprowadzenia oszczędności budżetowych. Dlatego państwo miało stosunkowo niewielką przestrzeń na prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej w okresie Wielkiej Recesji. Pierwszy próg ostrożnościowy został przekroczony już w 2009 r. a tylko dzięki zmianom definicji długu publicznego w 2010 r. nie został przekroczony drugi próg. Polityka fiskalna w Polsce musiała więc zostać zaciężniona, niezależnie od koniunktury gospodarczej.

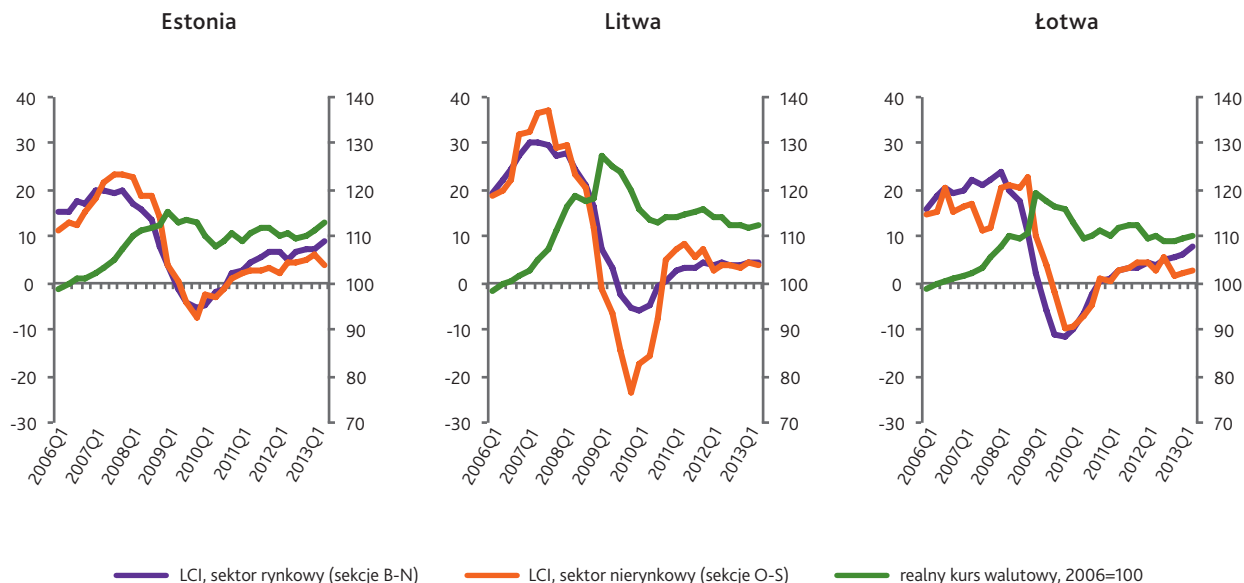
Stanowi to niemal podręcznikowy przykład negatywnych konsekwencji niespójności polityki gospodarczej w czasie. Rządy mają na ogół krótką perspektywę czasową, związaną z cyklem politycznym, co skłania je do finansowania wydatków państwa za pomocą długu publicznego. Dlatego konstytucyjne ograniczenie jego wysokości jest korzystne, gdyż narzuca rządowi dyscyplinę fiskalną. W krótkim okresie jednak może uniemożliwić prowadzenie właściwej polityki fiskalnej. W Polsce stało się tak dlatego, że dług publiczny, który narósł wskutek krótkowzrocznej polityki fiskalnej rządów przed kryzysem był zbyt blisko ustawowych progów.

2.4 POLITYKA FISKALNA W KRAJACH BAŁTYCKICH

Kraje bałtyckie wyjątkowo silnie ucierpiały podczas pierwszej fali kryzysu. Dramatyczna skala spadku PKB, sięgająca między 15% a 20%, wynikała z nałożenia się na siebie czynników wewnętrznych i zewnętrznych, wzmocnionych przez narastające przez lata nierównowagi makroekonomiczne. Mimo wyjściowo bardzo dobrej sytuacji budżetowej, pogorszeniu uległ stan finansów publicznych, co przy jednoczesnych turbulencjach na rynkach finansowych, oznaczało problemy z realizacją potrzeb pożyczkowych. Najcięższa sytuacja miała miejsce na Łotwie. Analitycy IMF spodziewali się, że w ciągu kilku lat dług tego kraju może zbliżyć się do poziomu 90% PKB. W 2009 roku Łotwa skorzystała z pakietu pomocowego IMF i UE w wysokości 7,5 mld euro, co stanowiło równowartość 40% PKB.

W sytuacji głębokiego załamania niektórzy ekonomiści sugerowali potrzebę odejścia od utrzymywanych przez kraje bałtyckie sztywnych kursów walutowych lub ich znaczną dewaluację, aby w ten sposób pobudzić eksport i złagodzić wpływ szoku na gospodarkę. Rządy jednak nie zdecydowały się pójść tą ścieżką dostosowania. Przesądziły o tym dwa argumenty. Po pierwsze dewaluacja oznaczałaby wyjście z tzw. korytarza walutowego i porzucenie planów szybkiego przyjęcia euro, co stanowiło jeden z głównych celów politycznych rządów tych krajów. Drugim równie ważnym powodem była obawa, że dewaluacja spowodowałaby skokowy wzrost wartości zadłużenia zaciągniętego w walutach obcych. Przed kryzysem udział kredytu w walutach obcych, głównie euro, sięgał 80-90% w Estonii i na Łotwie oraz 60% na Litwie. Wywołałoby to falę bankructw i poważne problemy finansowe gospodarstw domowych. Korzyści z dewaluacji nie były więc oczywiste. Wobec tego kraje bałtyckie wybrały drogę tzw. wewnętrznej dewaluacji. Polegała ona na cięciach wynagrodzeń połączonych z głęboką konsolidacją finansów publicznych.

Wykres IV.20. Tempo zmian kosztów pracy (LCI) r/r (oś lewa), realny kurs walutowy (oś prawa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Podczas pierwszej fali kryzysu to właśnie w krajach bałtyckich skala konsolidacji finansowej była największa spośród wszystkich członków UE, a wśród tej trójki, to Łotwa zrealizowała najambitniejszy plan oszczędnościowy. We wszystkich trzech krajach zacieśnianie fiskalne polegało w większym stopniu na cięciach wydatków niż na podnoszeniu wpływów podatkowych. Co ciekawe, lista działań oszczędnościowych w trzech krajach była dość podobna – cięto koszty sektora publicznego, podnoszono podatki od konsumpcji, a także czasowo ograniczono wysokość składki emerytalnej przekazywanej do II filaru. Wydłużano wiek emerytalny. Silne cięcia wynagrodzeń w sektorze publicznym wywierały presję na obniżkę płac sektorze prywatnym. Dzięki temu spadły koszty pracy, poprawiając konkurencyjność gospodarek.

Na Łotwie działania oszczędnościowe silnie odbiły się na sektorze publicznym. Nastąpił spadek zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenia w instytucjach administracji centralnej (odpowiednio o 24% oraz o 47%). Ponadto przeprowadzone zmiany w sektorach oświaty i ochrony zdrowia skutkowały spadkiem nominalnych wydatków na te cele o jedną czwartą. W przypadku sektora obronności zaoszczędzono połowę środków. Zmniejszono wysokość świadczeń społecznych oraz wprowadzono przejściowe obostrzenia w ich przyznawaniu. W 2009 roku obniżono składkę przekazywaną do II filaru z 8% do 2% (od 2013 składka do II filaru ponownie wzrosła). W 2012 przyjęto przepisy stopniowo wydłużające wiek emerytalny z 62 do 65 lat (co roku wiek emerytalny będzie podnoszony o 3 miesiące). Po stronie dochodowej podniesiono wysokość podatku VAT (z 18% do 21%). Podwyższono też stawkę akcyzy na paliwa, alkohol i wyroby tytoniowe, zniesiono ulgi na biopaliwa, oraz objęto podatkiem akcyzowym gaz ziemny. Podwyższono podatki od nieruchomości

i samochodów. W 2010 stawka podatku PIT wzrosła z 23% do 26%, aby w 2011 spaść nieznacznie do 25%. Opodatkowano również zyski kapitałowe.

Również na Litwie działania oszczędnościowe przyjęły formę cięć wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz zmniejszenia świadczeń społecznych, głównie emerytur oraz świadczeń rodzinnych. Nastąpił wzrost obciążeń podatkowych. Podatek CIT wzrósł z 15% do 20%, podwyższono podatek od dywidend. Podstawowa stawka podatku VAT zwiększyła się z 18% do 19%. (Niemniej w 2009 zmniejszono stawkę podatku PIT z 24% do 15%.) Podniesiono akcyzę na paliwo, alkohol oraz wyroby tytoniowe. Zmniejszono wysokość składki emerytalnej przekazywanej do II filaru z 5,5% do 2%. W 2011 przyjęto przepisy stopniowo podnoszące wiek emerytalny do 65 lat (z 60 w przypadku kobiet oraz z 62,5 w przypadku mężczyzn).

W Estonii, podobnie jak w pozostałych krajach, obniżono wynagrodzenia w sektorze publicznym. Koszty operacyjne sektora publicznego zmniejszyły się o 20%. Obcięto wydatki na utrzymanie infrastruktury oraz wydatki na obronność. Zaostrzono warunki przyznawania świadczeń społecznych. Podniesiono podatek VAT (z 18% do 20%), akcyzę na alkohol, paliwa oraz wyroby tytoniowe, a także składki na ubezpieczenia społeczne. W 2009 nastąpiło czasowe przesunięcie składki na ubezpieczenie emerytalne z II filaru do systemu publicznego. Od 2011 roku składka trafiająca do II filaru ponownie została zwiększona kosztem I filaru. Ograniczono możliwość zadłużania się władz lokalnych. Zwiększono wpłaty do budżetu państwa z tytułu dywidend od zysków wypracowanych przez przedsiębiorstwa państwowe. Dodatkowe zyski pozyskano ze sprzedaży gruntów. Uchwalono również stopniowe (do 2016 r.) podwyższanie do 63 lat wieku emerytalnego kobiet (z obecnych 60 lat i 6 miesięcy).

Czy bałtycka strategia wewnętrznej dewaluacji okazała się skuteczna? Opinie ekonomistów pod tym względem są podzielone. Przypadek krajów bałtyckich jest czasem podawany jako argument za zasadnością głębokiej i szybkiej konsolidacji fiskalnej.⁸ Wskazuje się, że kraje bałtyckie prędko powróciły na ścieżkę względnie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego. Cięcia budżetowe odniosły sukces, stabilizując sytuację fiskalną, mimo początkowo pesymistycznych prognoz, co przywróciło zaufanie inwestorów zagranicznych. Dzięki oszczędnościom uniknięto drastycznego przyrostu długu publicznego. Pozostanie w systemie ERM II oraz przeprowadzone reformy fiskalne pozwoliły na szybkie spełnienie kryteriów konwergencji przez Estonię i Łotwę. W efekcie Estonia stała się częścią strefy euro w 2011 roku, a Łotwa przyjmie euro z początkiem 2014 roku.

Choć wewnętrzna dewaluacja spowodowała spadek realnego kursu walutowego, nie spowodowała znacznego pobudzenia eksportu. W czasie wyjścia z recesji wkład eksportu netto do tempa wzrostu był znikomy (por. aneks do części I). Za ponownym ożywieniem gospodarczym stoją zaś czynniki wewnętrzne. Ponadto dostosowanie wynagrodzeń nie wpłynęło na zaabsorbowanie skutki szoku na rynku pracy. We wszystkich krajach miał miejsce gwałtowny wzrost bezrobocia. Mimo obserwowanego obecnie stopniowego spadku stopy bezrobocia, pozostaje ona ciągle na poziomie powyżej stanu sprzed kryzysu. Kolejnym problemem stała się emigracja zarobkowa, znacząco zmniejszająca zasób siły roboczej.

2.5 POLITYKA FISKALNA W IRLANDII

Najnowsza historia gospodarcza Irlandii jest pod wieloma względami niezwykła. Do połowy lat 90. był to niezamożny kraj Unii Europejskiej o wysokim (przekraczającym 100% PKB) poziomie zadłużenia. Kraj ten posiadał wydatny sektor publiczny. Duże znaczenie miała emigracja zagraniczna. W ciągu kilku kolejnych lat jego sytuacja gospodarcza uległa metamorfozie. Sektor publiczny został zmniejszony i zreformowany, podatki ograniczone a dzięki napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych wzrost gospodarczy przez sześć lat z rzędu (1995-2000) przekraczał 8% PKB. W tym samym okresie kierunek migracji uległ odwróceniu, a dług publiczny został sprowadzony poniżej poziomu 30 % PKB (patrz wykres IV.21). Irlandia zyskała miano „celtyckiego tygrysa” a pozostałe kraje Unii Europejskiej oskarżały ją o nieuczciwą konkurencję podatkową (por. Frank, Gerald 2001), skutkującą wzmożonym napływem kapitału zagranicznego. W pierwszej połowie lat 2000. wzrost gospodarczy

spowolnił, ale Irlandia utrzymała bezprecedensową dyscyplinę budżetową. W 2008 r. nastąpiło jednak tak gwałtowne pogorszenie jej sytuacji gospodarczej, że zaczęto ją klasyfikować na równi z innymi krajami GIIIPS, w których przebieg Wielkiej Recesji był najbardziej dotkliwy. Spośród nich wydaje się ona jednak radzić sobie najlepiej. Co sprawiło, że kraj o tak dobrych, przynajmniej z pozoru fundamentach makroekonomicznych doświadczył tak ciężkiego kryzysu?

Wysokie tempo wzrostu gospodarczego i zrównoważony sektor finansów publicznych w latach poprzedzających Wielką Recesję tylko pozornie świadczył o dobrej kondycji gospodarki Irlandii. W tym okresie narastały bowiem również problemy strukturalne. Jednym z nich było narastanie nierównowag na rynku nieruchomości. Od 1997 do 2007 r. wartość nieruchomości w Irlandii wzrosła o ponad 300% (średnio 13% rocznie).⁹ Przyczyniła się do tego ekspansja kredytów hipotecznych finansowanych przez lokalne banki oraz zachęty podatkowe i regulacyjne państwa.

Drugi problem strukturalny Irlandii dotyczył systemu podatkowego. Opodatkowanie dochodów było bardzo niskie. Podstawowa stawka CIT wynosiła tylko 12,5% zaś system ulg podatkowych sprawiał, że ponad 30% pracujących nie odprowadzało żadnego podatku PIT (Bénétrix i Lane 2011). Sektor finansów publicznych opierał się zaś w dużej mierze na podatku od zysków kapitałowych i opłat skarbowych. Taka struktura przychodów budżetowych jest bardzo niestabilna.

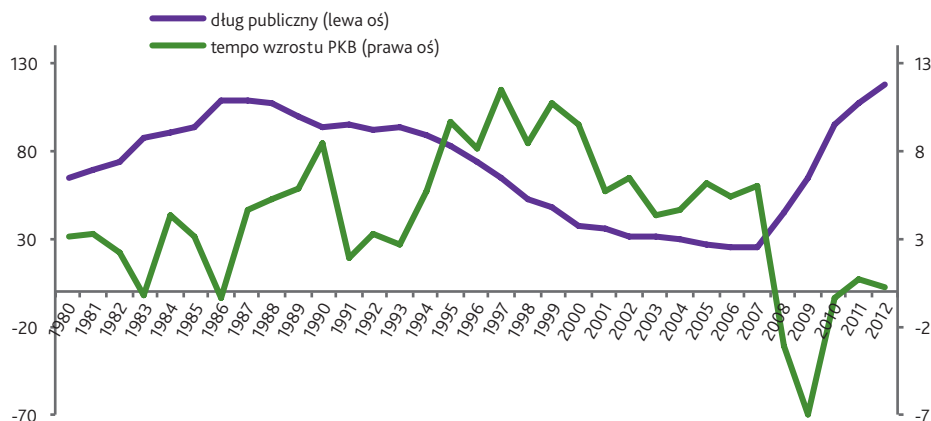
Pęknięcie bańki na rynku nieruchomości w 2008 r. spowodowało bardzo duże straty banków Allied Irish Banks oraz Bank of Ireland. Rząd Irlandii, nie chcąc dopuścić do bankructwa dwóch największych w kraju instytucji finansowych, jeszcze w tym samym kroku udzielił nieograniczonej gwarancji na ich zobowiązania. W efekcie został zmuszony do ich nieustannego dokapitalizowywania aż do momentu ich faktycznej nacjonalizacji na początku 2010 r. W tym samym czasie systematycznie zmniejszały się dochody podatkowe. Oba czynniki spowodowały wzrost deficytu budżetowego Irlandii do 7,3% PKB w 2008 r., 14,4% PKB w 2009 r. i bezprecedensowych 32% PKB w 2011 r., przy czym za 20 p.p. z tej ostatniej liczby stanowił koszt nacjonalizacji banków.

Aby uratować sytuację finansów publicznych rząd Irlandii zdecydował się na program zacieśnienia fiskalnego na kwotę 14,6 mld euro, czyli 9,3% PKB. Program trwał w latach 2008-2010 i obejmował zmniejszenie wydatków inwestycyjnych państwa oraz zmniejszenie zatrudnienia i zamrożenie płac w sektorze publicznym. Mimo tych działań dług publiczny przekroczył 100% PKB (wzrost o ponad 80 p.p. względem 2007 r.), a państwo utraciło zdolność jego obsługi (oprocentowanie obligacji 10-letnich w 2010 r. przekroczyło 10%). Irlandia została zmuszona do zwrócenia się o pożyczkę do Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

8 Kwestia, w jaki sposób powinna przebiegać konsolidacja finansów publicznych, jest przedmiotem ożywionej dyskusji w literaturze ekonomicznej. W opozycji do doświadczeń krajów bałtyckich stoją wyniki ostatnich badań. Auerbach i Gorodnichenko (2011) wskazują, że siła oddziaływania szoków fiskalnych na gospodarkę może różnić się zależnie od bieżącej sytuacji makroekonomicznej. Wydatki publiczne mają pobudzający wpływ na produkt, konsumpcję prywatną, inwestycje oraz zatrudnienie w okresie, gdy gospodarka wykazuje ujemną lukę popytową. Gdy zaś gospodarka znajduje się w fazie ekspansji, wpływ polityki fiskalnej na zmienne makroekonomiczne jest neutralny (a nawet ujemny w przypadku inwestycji prywatnych, które w okresie dobrej koniunktury są wypierane przez wydatki publiczne). Oznacza to, że wczesna konsolidacja fiskalna, rozpoczynająca się w okresie się złej koniunktury, będzie bardziej kosztowna dla gospodarki, niż wpływ równie silnego zacieśnienia, lecz w okresie, gdy sytuacja makroekonomiczna zdąży się poprawić.

9 Informacja na podstawie indeksu cen nieruchomości SCSII/IPD Ireland Quarterly Property Index dostępnego na stronie <http://www.ipd.com/indices/index.html?country=Ireland> (ostatni dostęp: 27.11.13)

Wykres IV.21. Tempo wzrostu gospodarczego i dług publiczny w Irlandii w latach 1980-2012, % PKB



Źródło: IMF Historical Public Finance Database (Mauro, i inni 2013)

W październiku 2010 r. wsparcie o wartości 85 mld euro (ponad 55% PKB Irlandii) zostało udzielone, ale pod warunkiem planu dalszych dyskrejonalnych oszczędności budżetowych o wartości 15 mld euro do 2014 r. Tak duża skala zacieśnienia fiskalnego spowolnia wychodzenie Irlandii z Wielkiej Recesji. Przykład ten pokazuje, że nawet niski poziom długu

publicznego nie gwarantuje bezpieczeństwa państwa ani możliwości elastycznego wykorzystania polityki fiskalnej w warunkach kryzysu gospodarczego. Na przeszkodzie mogą stać strukturalne problemy gospodarki, spowodowane niewłaściwą polityką podatkową i regulacyjną.

3 ZACIEŚNIENIE FISKALNE I DRUGA FAŁA WIELKIEJ RECESJI

Wskutek działania automatycznych stabilizatorów oraz interwencji fiskalnej w trakcie pierwszej fali Wielkiej Recesji, wiele państw doświadczyło gwałtownego pogorszenia stanu finansów publicznych. W kwietniu 2010 r. Grecja zwróciła się z tego powodu o pożyczkę ratunkową do Unii Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W ciągu kolejnych 14 miesięcy podobnie uczyniły Irlandia, Portugalia i Hiszpania. Pożyczki zostały tym krajom udzielone, ale pod warunkiem podjęcia zdecydowanych działań w kierunku zrównoważenia finansów publicznych, czyli z jednej strony zmniejszenia wydatków publicznych, a z drugiej – zwiększenia przychodów. W innych państwach kryzys zadłużeniowy nie był tak głęboki, ale konieczność zacieśnienia polityki fiskalnej była powszechna. Wiele wskazuje na to, że przyczyniło się to do przejścia Wielkiej Recesji w jej drugą fazę. W dalszej części procesy te zostaną przedstawione bardziej szczegółowo.

3.1 ZAŁAMANIE FINANSÓW PUBLICZNYCH - KRYZYS ZADŁUŻENIOWY

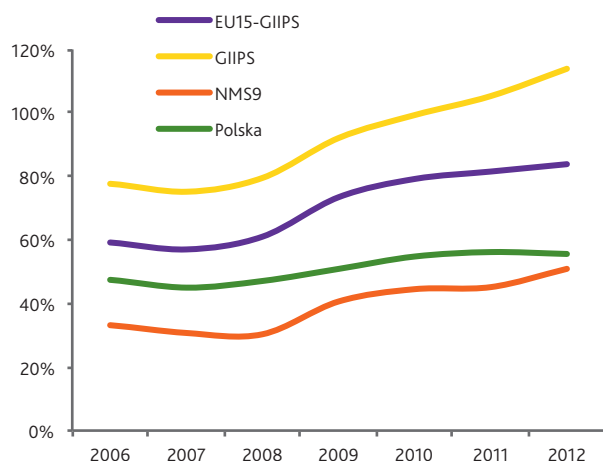
Jednym z podstawowych kryteriów stabilności polityki fiskalnej państwa w długim okresie jest równowaga między przychodami, a wydatkami budżetowymi. Jeśli pierwsze nie pokrywają drugich, to pojawia się deficyt budżetowy, który może zostać sfinansowany poprzez zaciągnięcie przez państwo długu publicznego, najczęściej w postaci obligacji skarbowych. Ich oprocentowanie jest tym niższe, im mniejsze jest ryzyko, że państwo, które je emituje nie wywiąże się ze swoich zobowiązań. Przy niskim poziomie

długu publicznego takie ryzyko jest zazwyczaj niewielkie i rządowi łatwo jest pożyczać pieniądze na pokrycie deficytu budżetowego. Jeśli jednak dane państwo posiada wysoki dług publiczny w relacji do dochodu narodowego, a dodatkowo jego gospodarka znajduje się w kryzysie, to oprocentowanie jego obligacji może osiągnąć tak wysoki poziom, że dalsze sfinansowanie deficytu budżetowego okaże się niemożliwe. W takiej sytuacji państwo zostaje zmuszone do ogłoszenia bankructwa, co prawie zawsze oznacza kryzys gospodarczy związany z utratą źródeł finansowania deficytu budżetowego, deprecjacją waluty (w krajach działających w systemie kursów płynnych), wycofaniem się inwestorów zagranicznych i spowolnieniem aktywności gospodarczej

Zagrożenie to w niemal podręcznikowy sposób zmateriałizowało się w trakcie Wielkiej Recesji. W wyniku działania automatycznych stabilizatorów oraz polityk dyskrecjonalnych dochody podatkowe w państwach rozwiniętych spadły, a wydatki publiczne wzrosły. Powstałe w ten sposób deficyty budżetowe spowodowały szybką akumulację długu publicznego (wykres IV.18). Spowodowało to wzrost obaw o stabilność finansów publicznych państw dotkniętych kryzysem, co z kolei znalazło swoje odzwierciedlenie w wysokości oprocentowania ich obligacji skarbowych (wykres IV.19).

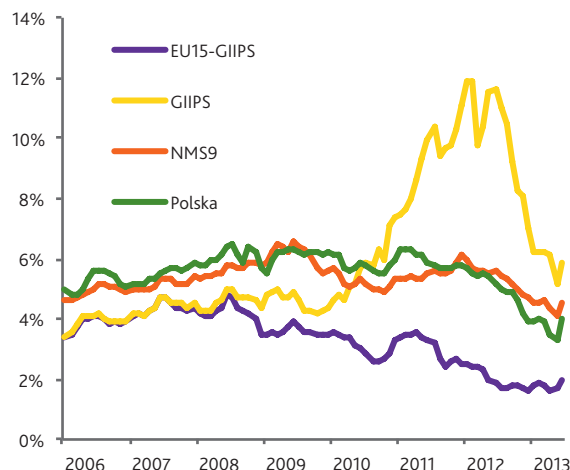
Do połowy 2008 r. oprocentowanie tych papierów dłużnych we wszystkich krajach strefy euro, niezależnie od wielkości posiadanego przez nie długu publicznego było zbliżone i wahało się w granicach od 3 do 4,5%, w zależności od aktualnego

Wykres IV.22. Dynamika długu publicznego jako % PKB w państwach Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres IV.23. Przeciętne oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych grup państw Unii Europejskiej w latach 2006-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego

nastawienia polityki monetarnej prowadzonej przez Europejski Bank Centralny. Wraz z wybuchem Wielkiej Recesji na rynku obligacji można było zaobserwować dwa zjawiska. Po pierwsze, Europejski Bank Centralny obniżył krótkoterminowe stopy procentowe, co przełożyło się na znaczny spadek oprocentowania papierów dłużnych większości państw strefy euro, w szczególności Niemiec, Francji, Holandii. Równolegle jednak oprocentowanie papierów skarbowych państw o najwyższym poziomie długu – tzw. GIIPS, czyli Portugalii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Włoch zaczęło systematycznie rosnąć.

Mimo podjęcia działań zaradczych, państwa te w latach 2010 i 2011 utraciły zdolność obsługi swojego zadłużenia, w związku z czym ugrzęzły się o udzielenie pożyczek ratunkowych do Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Unii Europejskiej (patrz ramka I.1). Warunkiem udzielenia tych pożyczek było wdrożenie programów naprawczych obejmujących znaczące oszczędności

budżetowe, sprzedaż (prywatyzację) części przedsiębiorstw państwowych oraz zwiększenia przychodów podatkowych. Wyniki podjętych działań odzwierciedlone są przede wszystkim w zmniejszonych wydatkach publicznych (por. wykres IV.6). Ich efektem było znaczące ograniczenie aktywności ekonomicznej, w wyniku którego nie powiodło się zwiększenie przychodów (por. wykres IV.10). Mimo że w Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i Włoszech doprowadzono do stabilizacji długu publicznego, lecz drakońska redukcja wydatków doprowadziła do powrotu recesji.

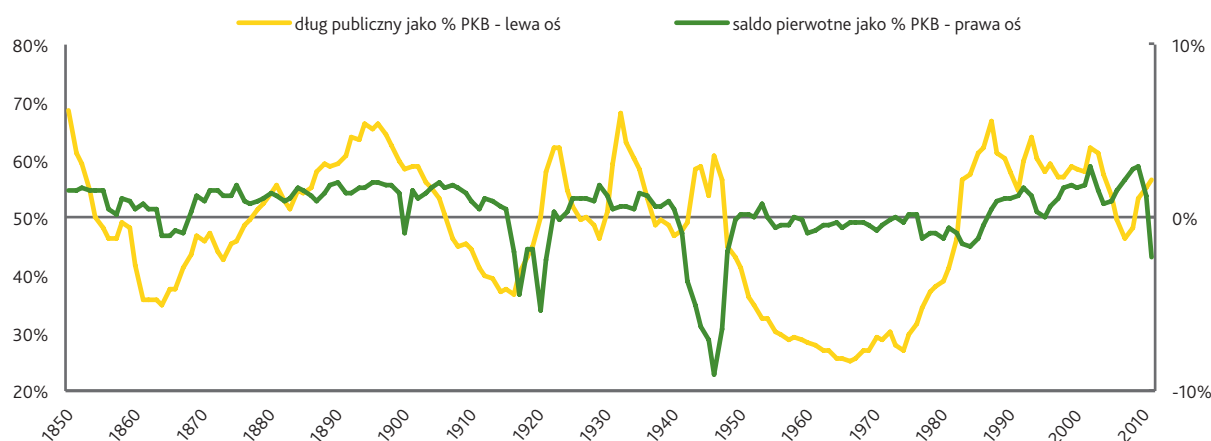
Nie udało się to natomiast w Grecji, która nie zdołała ustabilizować finansów publicznych i w 2012 r. została zmuszona do ogłoszenia kontrolowanego bankructwa. Państwa strefy euro zgodziły się na udzielenie Grecji pożyczki ratunkowej w zamian za wdrożenie kolejnego pakietu oszczędności, zaś prywatne instytucje finansowe musiały zgodzić się na to, że znajdujące się w ich posiadaniu greckie obligacje

Ramka IV.1.

Współczesna historia długu publicznego

Wysokie poziomy długu publicznego, jakie pojawiły się w wielu państwach w trakcie Wielkiej Recesji stały się źródłem rozpowszechnionych obaw o stabilność ich finansów publicznych. Nie odmawiając tym obawom zasadności, warto dostrzec szerszą perspektywę historyczną. Dług publiczny jest zjawiskiem stale obecnym w finansach publicznych i jego dzisiejsze wartości w odniesieniu do PKB wcale nie są bezprecedensowe. Tak daleko, jak sięgają dostępne dane statystyczne, czyli od połowy XIX w. przeciętny poziom długu publicznego na świecie oscyluje w granicach od 35 do 65 proc. PKB. Jedyny dłuższy okres niskiego długu trwał od lat 50. do lat 70., głównie dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu a nie kumulacji nadwyżek budżetowych (przeciętne saldo pierwotne oscylowało wokół zera). W następnej dekadzie zadłużenie wzrosło ponad dwukrotnie a następnie ustabilizowało się dzięki poprawie salda pierwotnego. Nowe tysiąclecie przyniosło dalszy wzrost równowagi finansów publicznych.

Wykres IV.24. Przeciętny poziom długu publicznego i salda pierwotnego budżetu na świecie (10 do 55 państw w zależności od dostępności danych) w długim horyzoncie czasowym



Wielka Recesja przyniosła ponownie pogorszenie stanu finansów publicznych na świecie. Jednak mimo skokowego pogorszenia salda pierwotnego budżetów państw, ich przeciętny dług publiczny osiągnął poziom charakterystyczny dla lat 90. Nie znaczy to, że sytuacja finansów publicznych na świecie jest dobra, szczególnie w porównaniu z okresem powojennym, ale nie wydaje się, żeby szczególnie zagrażało nam ryzyko masowych bankructw państw. Należy jednak pamiętać, że przedstawione prawidłowości dotyczą wartości średnich. Sytuacja finansów publicznych wielu państw jest znacznie gorsza i rzeczywiście może prowadzić do ich bankructwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie IMF Public Finances in Modern History database.

skarbowe utracą 53,5 % nominalnej wartości (Eurogrupa 2012). Ponadto, państwa, których banki centralne posiadały greckie obligacje, zobowiązały się do zwracania Grecji odsetek od tych obligacji. Porozumienie to miało zredukować dług publiczny Grecji o blisko 30% i sprawić, że w 2020 r. osiągnie on poziom 120% PKB. Wprawdzie już w pierwszym roku jego obowiązywania dług ten obniżył się ze 170% PKB (na koniec 2011 r.) do 154% PKB, ale zgodnie z przewidywaniami Komisji Europejskiej w wyniku pogłębiania się recesji na koniec 2013 r. wzrośnie on znowu powyżej 170% PKB. Załamanie finansów publicznych Grecji wciąż nie zostało więc przezwyciężone i w najbliższych latach należy spodziewać się kolejnych etapów jej kontrolowanego bankructwa.

Aby uniknąć scenariusza GIIPS, pozostałe państwa Unii Europejskiej również zacieśniły swoją politykę fiskalną, a więc zmniejszyły wydatki budżetowe oraz podwyższyły efektywną stopę opodatkowania. Działania te doprowadziły do ustabilizowania długu publicznego w proporcji do PKB, ale z punktu widzenia cyklu koniunkturalnego nastąpiły zbyt wcześnie. Sektor prywatny w wielu państwach wciąż znajdował się w kryzysie. Poziom inwestycji był niewielki a bezrobocie rosło. Koniunkturę stabilizował w dużej mierze sektor publiczny. Jednak wraz z zacieśnieniem polityki fiskalnej przestał pełnić tę rolę i Unia Europejska znalazła się w drugiej fazie Wielkiej Recesji.

3.2 FINANSE PAŃSTWA A RÓWNOWAGA MAKROEKONOMICZNA.

Deficyt budżetowy i dług publiczny to wielkości bezpośrednio związane z brakiem równowagi finansów publicznych i dlatego często stają się przedmiotem zainteresowania opinii publicznej oraz ekonomistów. Trwa dyskusja, w jaki sposób nadmierny dług publiczny zagraża stabilności państwa i czy może również przyczynić się do spowolnienia wzrostu gospodarczego. Jeśli jednak przyjrzeć się temu problemowi bliżej, to okaże się, że dług publiczny jest pojęciem bardzo nieostrym, a jego wpływ na wzrost gospodarczy i stabilność finansów publicznych jest niejednoznaczny.

Dług publiczny definiuje się najczęściej jako skumulowane zobowiązania sektora finansów publicznych. Jednak spektrum zobowiązań, jakie może zaciągnąć państwo jest bardzo szerokie. Oprócz obligacji skarbowych, mogą to być na przykład gwarancje udzielane przez Skarb Państwa, albo zobowiązania pozabilansowe, składające się na tzw. dług ukryty (np. obietnica wypłaty emerytur w określonej wysokości), którego wysokość trudno oszacować. Ponadto część zobowiązań państwa może być denominowana w walucie zagranicznej. Wtedy wysokość długu publicznego zależy od kursu walutowego, co stwarza dodatkowe źródło ryzyka dla finansów publicznych. Ich kondycja może się bowiem gwałtownie pogorszyć w przypadku silnej deprecjacji krajowej waluty.

Ten złożony obraz dodatkowo komplikuje fakt, że państwo może samo być właścicielem swoich zobowiązań. Tak dzieje

się w przypadku obligacji posiadanych często przez państwowe fundusze emerytalne. Nie wiadomo, jak traktować tego rodzaju zobowiązania. Z jednej strony państwo może je łatwo zrolować a w razie potrzeby umorzyć. Z drugiej strony od nich także musi płacić odsetki, co wpływa na jego całkowite możliwości pożyczkowe. Na stabilność finansów publicznych duży wpływ mają również czynniki instytucjonalne. Jeśli dane państwo jest stabilne politycznie i posiada długą historię dotrzymywania swoich zobowiązań, to przekłada się to na jego wiarygodność jako pożyczkobiorcy. Będzie ono mogło zaciągnąć wyższy dług publiczny, a jego obligacje będą miały niskie oprocentowanie.

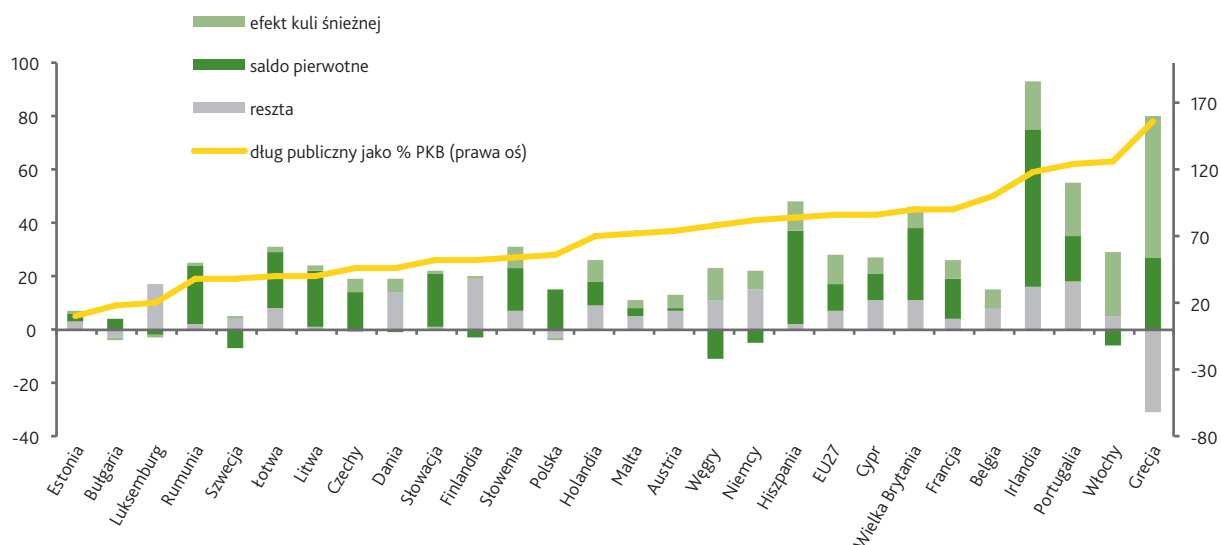
Z tych powodów nie można jednoznacznie wskazać, jaki poziom długu publicznego stanowi zagrożenie dla finansów publicznych. W różnych państwach jest on różny. Przykładowo, w 1990 r. zbankrutowała Albania, która nie była w stanie obsłużyć długu zewnętrznego wynoszącego jedynie 16,6% PKB (czyli mniejszego w jakimkolwiek państwie Unii Europejskiej w 2012 r.). C. Reinhart i K. Rogoff (2009) pokazali zaś, że ponad połowa bankructw państw w latach 1970 a 2008 r. miała miejsce przy długu nieprzekraczającym 60% PKB. Z drugiej strony, Japonia od 2001 r. posiada dług publiczny przekraczający 150% PKB (od 2009 r. ponad 200% PKB) i nie napotyka żadnych trudności z jego obsługą. Pokazuje to, że wysokość długu publicznego jest tylko jednym z wielu czynników stabilności finansów publicznych.

To, czy koszty obsługi długu publicznego zagrażają stabilności finansów publicznych zależy od postrzeganej przez rynki finansowe zdolności państwa do regulowania swoich zobowiązań. Te z kolei zależą od ogólnej sytuacji gospodarczej i wiarygodności prowadzonej polityki gospodarczej. Niestabilność polityczna czy niestabilność gospodarcza powodują, że postrzegane przez rynek ryzyko niewypłacalności rośnie i w związku z tym rośnie oczekiwana przez inwestorów tzw. premia z tytułu ryzyka. Wraz z nią wzrasta koszt obsługi długu, co może prowadzić do dalszego obniżania się wiarygodności państwa.

3.2.1 RÓŻNE OBLICZA DŁUGU PUBLICZNEGO

Wiele państw jest w stanie sprawnie funkcjonować utrzymując bardzo wysoki poziom zadłużenia. Nie powinno to jednak przesłaniać faktu, że jest to prawie zawsze czynnik destabilizujący finanse publiczne i stanowiący dla gospodarki źródło ryzyka. Wynika to stąd, że wielkość i koszt obsługi długu publicznego zachowują się antycyklicznie, czyli rosną w okresie recesji a spadają w czasie dobrej koniunktury. Odwrotnie natomiast dzieje się z możliwościami płatniczymi państwa. Dług publiczny może więc stosunkowo łatwo wymknąć się spod kontroli wskutek tzw. efektu kuli śnieżnej. Dzieje się tak wtedy, gdy pogarszająca się koniunktura budzi narastające obawy o wypłacalność państwa, co przekłada się na wzrost premii za ryzyko żądanej przez właścicieli obligacji. Powoduje to wzrost kosztów obsługi zobowiązań przez państwo, co jeszcze bardziej zwiększa obawy o jego wypłacalność.

Wykres IV.25. Poziom dług publiczny w 2012 r. (%PKB, lewa oś) oraz dekompozycja źródeł jego wzrostu (% PKB, lewa oś) w państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AMECO.

Drugim czynnikiem wzrostu długu publicznego są potrzeby pożyczkowe państwa, które podobnie jak sama wielkość długu publicznego zachowują się antycyklicznie. W okresie recesji, wskutek działania automatycznych stabilizatorów, wzrasta deficyt pierwotny budżetu państwa, czyli różnica między dochodami budżetu państwa, a jego wydatkami pomniejszonymi o koszty obsługi długu publicznego. Wysokość salda pierwotnego stanowi odpowiedź na pytanie, jaki byłby niedobór lub nadwyżka w budżecie, gdyby państwo nie musiało spłacać wcześniej zaciągniętego długu.

Oba przedstawione czynniki mogą sprawić, że w okresie recesji nawet niewielki dług publiczny może szybko wzrosnąć i destabilizować finanse publiczne państwa. Zjawisko to ilustruje wykres IV.21, na którym zobrazowano przyczyny narastania długu publicznego w państwach Unii Europejskiej w okresie Wielkiej Recesji.

Jak widać, pogorszenie się sytuacji finansów publicznych w Unii Europejskiej miało wiele źródeł. Ważną rolę odegrało niewątpliwie ujemne saldo pierwotne, czyli strukturalny niedobór przychodów budżetowych w stosunku do wydatków państw UE. Jedynie w sześciu państwach: na Węgrzech, w Niemczech, Szwecji, we Włoszech i w Luksemburgu nastąpiła poprawa równowagi finansów publicznych w tym zakresie. W wielu państwach, szczególnie tych najbardziej zadłużonych, wzrost długu publicznego był spowodowany również w dużej mierze „efektem kuli śnieżnej”, czyli narastającą wielkością wcześniej zaciągniętych zobowiązań wskutek wzrostu ich oprocentowania przy równoczesnym spadku PKB. W wyjątkowej sytuacji pod tym względem znalazły się Polska i Luksemburg, gdzie efekt kuli śnieżnej nie tylko nie zaistniał, ale wręcz doszło do spadku oprocentowania obligacji skarbowych co w połączeniu ze wzrostem PKB oddziaływało korzystnie na bilans sektora finansów publicznych.

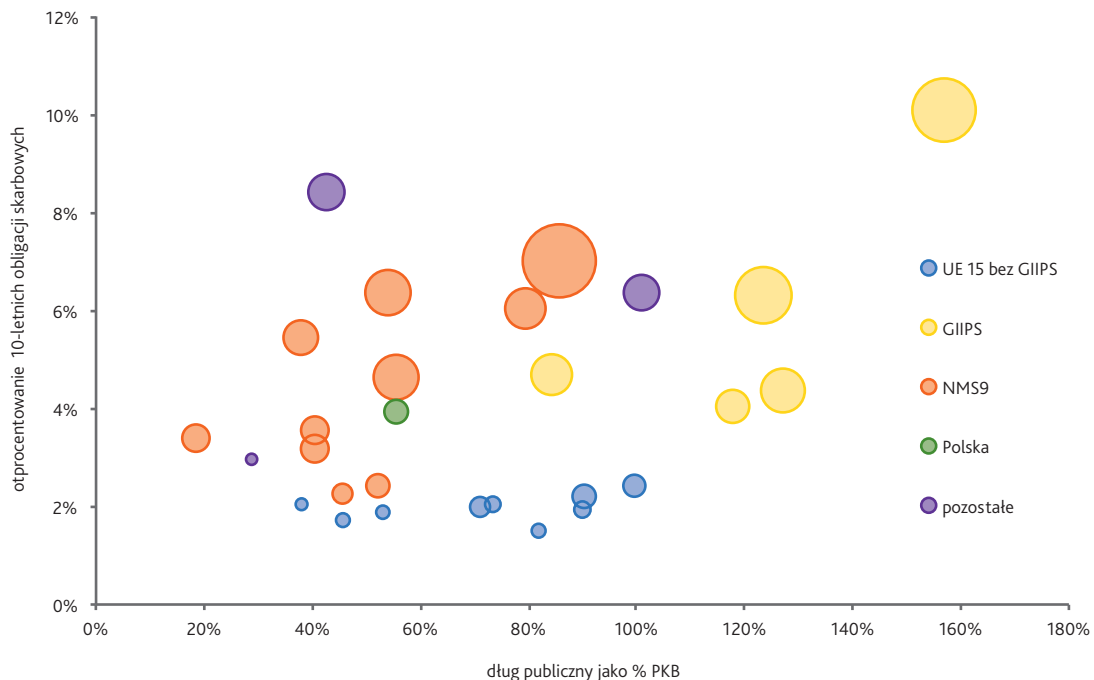
3.2.2 CDS A RYZYKO BANKRUCTWA PAŃSTWA

Ważną informację na temat stabilności finansów publicznych poszczególnych państw niosą ze sobą ceny instrumentów CDS na ich zobowiązania. CDS (*Credit Default Swap*) jest to instrument finansowy, którego wystawca w zamian za umówioną sumę pieniędzy zobowiązuje się do spłaty długu należnego drugiej stronie transakcji w przypadku wystąpienia negatywnego zdarzenia, czyli najczęściej bankructwa dłużnika. Przedmiotem takiej umowy może być w szczególności obligacja skarbową i wtedy pełni ona rolę ubezpieczenia od bankructwa państwa. Jeśli więc rynkowa cena CDS na dług danego państwa rośnie, to oznacza to, że rośnie również postrzegane wśród inwestorów ryzyko bankructwa tego państwa.

Na poniższym wykresie zobrazowano relację między wielkością długu publicznego danego państwa (oś pozioma), oprocentowaniem jego obligacji (oś pionowa) oraz prawdopodobieństwem jego bankructwa implikowanym przez cenę CDS (wielkość kółka). Widać na nim, że koszt obsługi długu tylko częściowo determinowany jest przez jego wielkość w proporcji do PKB. Istnieje natomiast silna korelacja (75%) pomiędzy oprocentowaniem obligacji a ceną CDS-u. Wiele państw „starej” Unii Europejskiej mimo relatywnie wysokiego długu, cieszy się niskim oprocentowaniem swoich obligacji. Z kolei obligacje nowych państw członkowskich UE posiadają podobne oprocentowanie, jak papiery skarbowe znacznie bardziej zadłużonych GIIPS-ów. Pokazuje to, że na koszt obsługi długu publicznego danego państwa wpływa w dużej jego wiarygodność płatnicza w oczach instytucji finansowych.

Relacja między wiarygodnością płatniczą państw, a kosztem obsługi długu publicznego jest jednak bardziej skomplikowana. Jak pokazali Kalbaska i Gątkowski (2012) w okresie Wielkiej Recesji nastąpił istotny statystycznie wzrost stopnia korelacji

Wykres IV.26. Wielkość długu publicznego a koszt jego obsługi oraz PDE w państwach OECD w roku 2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych.

między cenami CDS państw strefy euro (w porównaniu z okresem sprzed sierpnia 2007 r.). Sugeruje to, że w czasie Wielkiej Recesji doszło do efektu zarażania (*contagion effect*), co oznacza, że niepokój inwestorów związany z sytuacją gospodarczą w jednym kraju wywołał niepokój dotyczący sytuacji w innych krajach, niezależnie od oceny ich rzeczywistej sytuacji gospodarczej. W ten właśnie sposób, wzrost niepewności związanej z wypłacalnością państw GIIPS spowodował wzrost oprocentowania długoterminowych obligacji skarbowych tych państw, mimo że kondycja ich finansów publicznych jest bardzo różna. Kiedy oprocentowanie to przekroczyło w poszczególnych z nich poziom ok. 7,5-8%, to zostały zmuszone do zwrócenia się o pożyczkę ratunkową do instytucji międzynarodowych, gdyż dalsza obsługa przez nie długu publicznego okazała się niemożliwa.¹⁰

Dlaczego wzrost oprocentowania obligacji państw GIIPS powyżej bariery ok. 7,5% spowodował niemożność ich dalszego zadłużania się na rynkach finansowych? Wynika to stąd, że każde państwo o wysokim poziomie długu publicznego musi nie tylko sprzedawać obligacje na pokrycie bieżącego deficytu budżetowego, ale również systematycznie rolować obligacje zaciągnięte w celu sfinansowania deficytów z wcześniejszych lat. Dług publiczny na poziomie kilkudziesięciu proc. PKB jest niemożliwy do jednorazowego spłacenia, gdyż przekraczałoby to możliwości jakiegokolwiek budżetu. Dlatego obligacje, których termin zapadalności mija, wykupywane są ze środków uzyskanych ze sprzedaży nowych transz obligacji. Dlatego wzrost

oprocentowania obligacji powoduje wzrost kosztów obsługi nie tylko bieżącego deficytu, ale również znaczącej części już wyemitowanego długu. Nie jest to problemem dopóki poziom oprocentowania obligacji jest niższy niż przewidywane tempo nominalnego wzrostu gospodarczego ich emitenta. W takiej sytuacji wiarygodny jest scenariusz, że państwo to spłaci swoje obligacje korzystając z rosnących przychodów budżetowych.

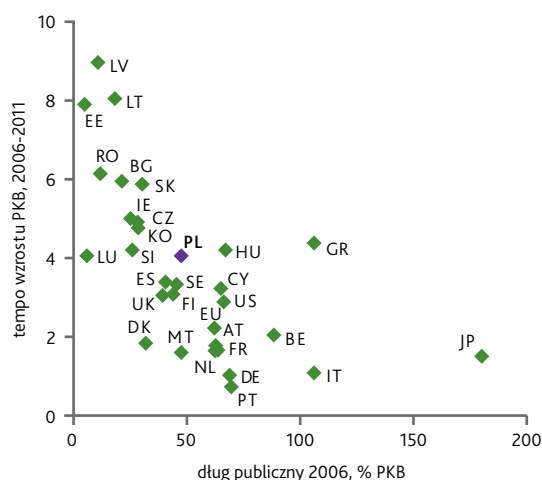
3.2.3 DŁUG PUBLICZNY I PROBLEM WSPÓLNEGO PASTWISKA

Przedstawione dotychczas czynniki załamania się finansów publicznych poszczególnych państw w trakcie Wielkiej Recesji zadziały niejako automatycznie. Spadek PKB uruchomił spiralę zadłużenia spowodowaną efektem kuli śnieżnej oraz pogorszeniem salda pierwotnego budżetów. Państwa nie miały tutaj wielkiego pola manewru. Takie wyjaśnienie jest jednak niepełne, gdyż nie tłumaczy dlaczego już przed kryzysem sytuacja finansów publicznych wielu państw była zła, ani dlaczego mimo podobnych okoliczności jedno państwo, przede wszystkim należące do strefy euro, odczuło kryzys zadłużeniowy znacznie silniej niż inne.

Zgodnie z modelowym ujęciem polityki gospodarczej, państwa powinny gromadzić nadwyżki finansowe w okresie dobrej koniunktury i zadłużać się w okresie recesji. W takiej sytuacji, dług publiczny byłby utrzymywany na stabilnym poziomie a wpadnięcie w spiralę zadłużenia nie stanowiłoby zagrożenia. Jednak, jak pokazują dane empiryczne (por. wykresy IV.23 i IV.24), wiele państw już w 2006 r., czyli w okresie bardzo dobrej koniunktury gospodarczej, utrzymywało bardzo wysoki deficyt sektora publicznego.

¹⁰ Na podobnej zasadzie, złe wiadomości dochodzące z krajów GIIPS spowodowały wycofywanie się kapitału z nowych krajów członkowskich UE i w przypadku niektórych – znaczący spadek wartości ich waluty.

Wykres IV.27. Dług publiczny w 2006 roku a przeciętne tempo wzrostu w latach 2001-2006



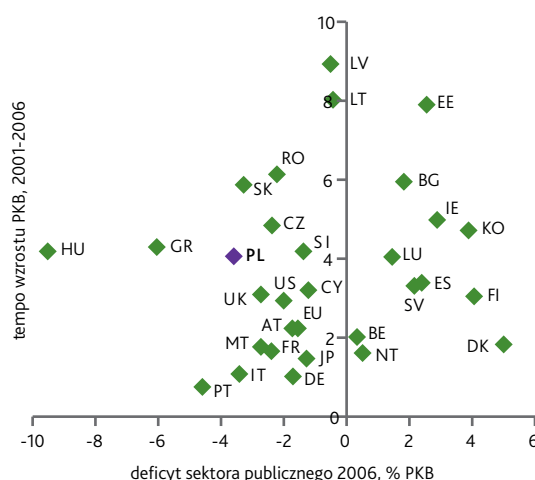
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Jak widać, zarówno utrzymywanie wysokiego długu publicznego, jak i finansowanie się za pomocą deficytu budżetowego jest powszechne na całym świecie. Można to wyjaśnić za pomocą narzędzi ekonomii politycznej, przede wszystkim w kontekście tzw. problemu wspólnego pastwiska. Określenie to stosuje się w sytuacji, gdy korzyści dotyczą wybranych podmiotów, a koszty całej ich grupy. W związku z tym podejmując decyzję podmioty ekonomiczne biorą nie biorą pod uwagę całości kosztów związanych ze swoimi działaniami. Politykę gospodarczą państwa kształtuje w dużej mierze proces demokratyczny. Wyborcy preferują zaś by państwo wydawało jak najwięcej ale zarazem nakładało jak najniższe podatki. Preferencje te są co do zasady sprzeczne, ale mogą być przez pewien czas zaspokojone poprzez emisję długu publicznego. Umożliwia to przesunięcie kosztu finansowania bieżących wydatków państwa na podatników w przyszłości. Problem ten tłumaczy utrzymywanie się wysokiego poziomu długu publicznego w licznych państwach nie tylko w czasie kryzysu, ale również w okresie dobrej koniunktury.

Problem wspólnego pastwiska dotyka również w szczególnych sposób państwa strefy euro, co tłumaczy dlaczego właśnie w nich kryzys finansów publicznych okazał się najbardziej dotkliwy w skutkach Chari i Kahoe (2004). Aby to zrozumieć, należy przyrzeć się samej konstrukcji tej unii monetarnej. Każde z państw będących jej członkiem rzekło się prowadzenia własnej polityki monetarnej na rzecz Europejskiego Banku Centralnego (ECB), który został ustanowiony jako silnie niezależna instytucja mająca za zadanie zapewniać stabilność cen. Równocześnie, prowadzenie polityki fiskalnej, w szczególności ustalanie wysokości podatków, wielkości i struktury wydatków budżetowych oraz zarządzanie długiem publicznym, pozostało prerogatywą państw narodowych (szerzej w: Bordo i in. 2011).

W polityce gospodarczej strefy euro ważną rolę odgrywają więc dwie grupy podmiotów: instytucje centralne unii walutowej, przede wszystkim Europejski Bank Centralny, ale również np. Komisja Europejska oraz państwa narodowe. Obie grupy

Wykres IV.28. Deficyt sektora publicznego w 2006 roku a przeciętne tempo wzrostu w latach 2001-2006



podmiotów mają często rozbieżne cele ekonomiczne. Instytucje centralne reprezentują interesy strefy euro jako całości zaś państwom narodowym zależy przede wszystkim na własnym dobrobycie. W konsekwencji pomiędzy obiema grupami podmiotów pojawiają się konflikty interesów, które osłabiają stabilność unii monetarnej.

Mechanizm ten został dość wyczerpująco opisany w literaturze naukowej. Już w 2002 r. Harald Uhlig (2002) pokazał za pomocą modelu DSGE, że państwa o scentralizowanej polityce monetarnej i zdecentralizowanej polityce fiskalnej mają taką strukturę bodźców ekonomicznych, która prowadzi do wyższych deficytów budżetowych niż w sytuacji, gdyby znajdowały się one poza unią monetarną. Wynika to stąd, że jedną z korzyści unii walutowej, w szczególności strefy euro, jest niższy koszt obsługi długu publicznego. Obligacje denominowane we wspólnej walucie posiadają bowiem niższe ryzyko inflacji oraz brak ryzyka kursowego w stosunku do papierów dłużnych denominowanych w walutach narodowych.

Aby to zrozumieć, przeanalizujmy sytuację państwa zadłużającego się we własnej walucie narodowej. Jak duży dług publiczny może w ten sposób zaciągnąć? Pierwszą grupą odbiorców emitowanych przez nie obligacji są inwestorzy krajowi. Podaż oszczędności, jaką są w stanie przeznaczyć na zakup obligacji skarbowych jest zazwyczaj ograniczona (szczególnie w niewielkich państwach) i to stanowi podstawową barierę zwiększania długu publicznego. Problem ten można obejść poprzez zwrócenie się do inwestorów zagranicznych. Ci jednak będą narażeni na ryzyko kursowe, czyli ryzyko poniesienia strat z powodu osłabienia waluty w której denominowane będą posiadane przez nich obligacje. Obie grupy inwestorów narażone są również na ryzyko, że państwo odmówi wykupu części lub całości wyemitowanych obligacji, na przykład poprzez działania mające na celu osłabienie waluty (w zależności od systemu kursowego może to mieć postać bezpośredniej dewaluacji, lub też nastąpić samoistnie wskutek rosnącej inflacji czy też

wiarygodności kraju w oczach zagranicznych inwestorów). Im wyższy dług publiczny, tym ryzyko to jest większe, co przekłada się na wzrost oprocentowania obligacji, co stanowi kolejną barierę wzrostu długu publicznego.

Oba rodzaje ryzyka zostają jednak bardzo ograniczone, jeśli emitent długu jest członkiem unii walutowej, szczególnie jeśli instytucja odpowiadająca za wartość wspólnej waluty (w przypadku strefy euro – ECB) posiada dużą wiarygodność na rynkach finansowych i jest wolna od nacisków politycznych. A zatem członkostwo w unii monetarnej pozwala na dostęp jej członków do niższego oprocentowania obligacji, niż gdyby, przy innych czynnikach niezmiennych, pozostawali oni poza nią. Zjawisko to dobrze widać na poniższym wykresie.

W okresie 1992-2006 koszt zaciągania nowego długu znacznie zmalał. Co więcej, stopy procentowe w krajach współtworzących unię monetarną uległy silnej konwergencji. Najwięcej skorzystała na tym Grecja. W 1992 roku oprocentowanie 10-letnich greckich obligacji skarbowych wynosiło 24,1%, wobec 4,1% w 2006 roku. Rynki finansowe żądały za greckie obligacje oprocentowania o 0,3 p.p. wyższego niż w przypadku obligacji niemieckich (taka sama premia dotyczyła obligacji emitowanych przez Włochy). W przypadku większości nowych krajów członkowskich żądana premia z tytułu ryzyka, związana z pozostawianiem poza strefą euro, była na ogół wyższa. Polska w tym okresie płaćła o 1,5p.p. więcej niż Niemcy, a Węgry aż o 3,4p.p. A zatem przed kryzysem rynki finansowe postrzegały obligacje greckie i włoskie jako pewniejsze niż papiery wartościowe takich krajów, jak Łotwa i Słowacja, pomimo tego, że były one w znacznie mniejszym stopniu zadłużone. Istnienie unii monetarnej postrzegane było jako gwarancja wypłacalności silnie zadłużonych gospodarek Włoch i Grecji, mimo, że nie było to *explicite* zawarte w aktach prawnych UE. Historycznie niskie oprocentowanie długu tych krajów dodatkowo zmniejszało bodźce do konsolidacji finansów publicznych (choć w 2006 roku Włochy zanotowały nadwyżkę salda pierwotnego budżetu).

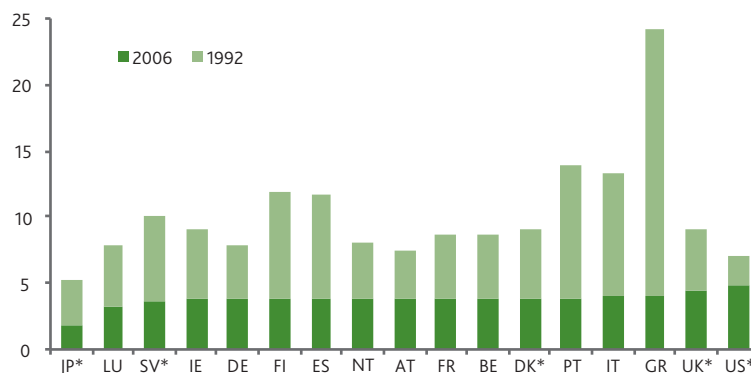
Niższe oprocentowanie długu skłania do wyższego zadłużania się. Każde z państw w obrębie unii walutowej posiada bodziec do tego, żeby zaciągać jak najwyższy dług publiczny korzystając

z niskich kosztów jego obsługi i zarazem licząc na to, że pozostali członkowie unii będą utrzymywać dyscyplinę finansów publicznych. Z założenia o niezmienności zachowań wśród pozostałych członków strefy euro wynika właśnie problem tzw. wspólnego pastwiska. Każdy z krajów liczy na to, że dalej będzie korzystał z niskiego oprocentowania dostępnego w unii monetarnej, a zatem zadłuża się w większym stopniu niż zrobiłby to w warunkach pozostawiania poza unią monetarną. Jeżeli wszystkie państwa myślą w ten sam sposób, dyscyplina fiskalna nie zostanie utrzymana. Niebezpieczeństwo bankructwa któregoś z krajów wpływa na wiarygodność całej unii monetarnej i oddziałuje na wzrost kosztów obsługi długu wszystkich jej członków. A zatem niższe koszty obsługi długu dotyczą jedynie unii monetarnych, gdzie państwa członkowskie będą utrzymywały relatywnie niski poziom zadłużenia.

W rzeczywistości członkowie strefy euro wykazują również różne preferencje polityki gospodarczej względem ważnych czynników makroekonomicznych, takich jak m.in. poziom zadłużenia czy inflacja, jak również stosowanych instrumentów polityki fiskalnej. W Niemczech dyscyplina fiskalna jest relatywnie duża w porównaniu do państw grupy GIIPS. Politycy gospodarczy tych państw zdają sobie z tego sprawę i przewidują, że Niemcy będą utrzymywali niski poziom długu. Ponadto, może im zależeć na utrzymaniu wiarygodności unii monetarnej za cenę pomocy finansowej dla państw zagrożonych bankructwem, co w jeszcze większym stopniu dostarcza bodźców do nadmiernego zadłużania się.

Aby temu przeciwdziałać państwa strefy euro zostały zobowiązane do przestrzegania Paktu Stabilności i Wzrostu, w szczególności utrzymywania deficytu budżetowego na poziomie nie wyższym niż 3% PKB oraz długu publicznego poniżej 60 proc. PKB. Umowa ta, mimo obwarowania sankcjami przeciwko państwom nieprzestrzegającym jej zapisów, nigdy nie była przestrzegana. Jako jedne z pierwszych złamały ją w 2003 r. Niemcy oraz Francja, w ślad których poszły wkrótce inne państwa strefy euro. W konsekwencji, nawet w okresie relatywnie dobrej koniunktury w latach 2003-2007 państwa strefy euro, szczególnie należące do grupy GIIPS (za wyjątkiem Irlandii) utrzymywały wysoki poziom długu publicznego (por. wykres IV.5). Utrudniło im to elastycznie zarządzaniem długiem publicznym w trakcie Wielkiej Recesji.

Wykres IV.29. Zmiana oprocentowania 10-letnich obligacji skarbowych w latach 1992-2006, %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

4 REFORMY STRUKTURALNE A PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI FISKALNEJ. PERSPEKTYWY WYJŚCIA Z KRYZYSU

4.1 CZY KRYZYS DOBIEGA KOŃCA?

Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF 2013) w 2013 r. spodziewane jest nieznaczne przyspieszenie globalnego tempa wzrostu gospodarczego do 3,3%, w porównaniu do 3,2% w roku poprzednim. Znaczniejsze przyspieszenie prognozowane jest na 2014 r., gdy tempo wzrostu światowego PKB ma wynieść 4,0%. Dzięki przyspieszeniu popytu globalnego, w 2014 r. spodziewane jest również przyspieszenie wzrostu w największych rozwiniętych gospodarkach świata, jak Stany Zjednoczone, Niemcy, Francja, czy też Wielka Brytania. Europejski Bank Centralny prognozuje, że w 2013 r. tempo wzrostu w strefie euro pozostanie ujemne na poziomie (-0,6%), ale już w 2014 wyniesie 1,1% (ECB 2013). Według lipcowego „Raportu o Inflacji” (NBP 2013) tempo wzrostu gospodarczego w Polsce wzrosło z 1,1% w 2013 r. do 2,4% w roku 2014 i 3,0% w roku 2015.

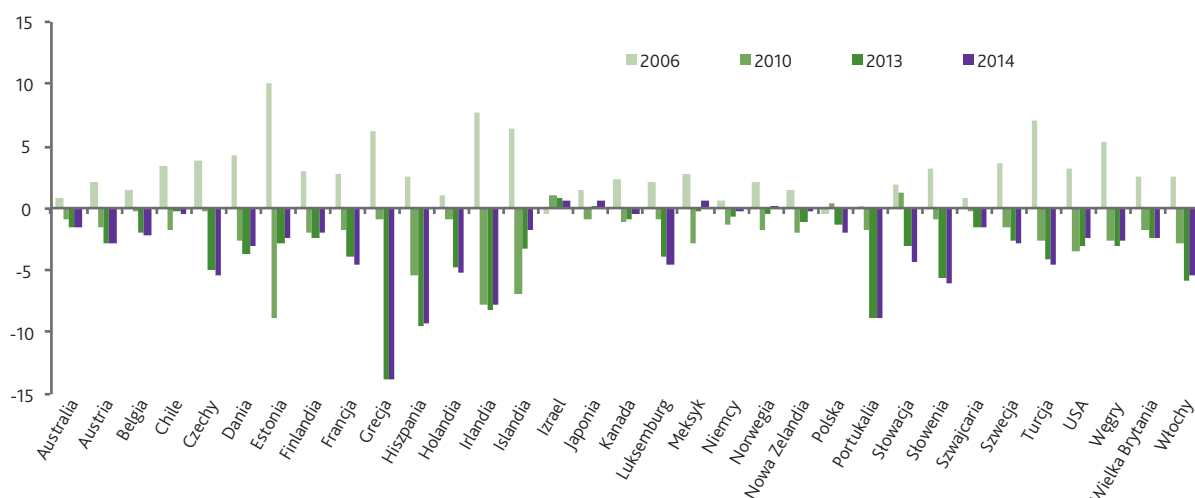
Należy mieć również na uwadze, że w 2014 r. prognozowana przez OECD lukę popytową, czyli różnicę między faktycznym poziomem PKB a potencjalnym poziomem PKB będzie nadal ujemna w przypadku wszystkich członków tej organizacji z wyjątkiem Izraela, Japonii, Meksyku i Norwegii, a zatem najważniejsze światowe gospodarki będą pozostawały w fazie spowolnienia. Prognozy Komisji Europejskiej dotyczące strefy euro wskazują na domknięcie się luki popytowej i zarazem wejście gospodarki jej członków w okres neutralnej koniunktury na lata 2016 i 2017. W Polsce, zgodnie z prognozami NBP,

luka popytowa pozostanie ujemna co najmniej do końca 2015 roku, natomiast tempo wzrostu PKB przekroczy tempo wzrostu potencjalnego produktu po roku 2014.

Odbudowa wzrostu odbywa się będzie w warunkach restrykcyjnej polityki fiskalnej. W Europie dokonano znacznego wysiłku fiskalnego, aby ograniczyć narastanie długu publicznego, co wymusiło ograniczenie wydatków socjalnych, wydatków na konsumpcję publiczną, ograniczenie wzrostu płac i zatrudnienia w administracji państwowej, ograniczenia w publicznych wydatkach na infrastrukturę, a także w wielu przypadkach wzrost stóp podatkowych i zwiększenie bazy podatkowej. Czynniki negatywnie wpływają na popyt wewnętrzny, który pozostaje niski, natomiast oznaki przyspieszenia związane są głównie ze wzrostem popytu zewnętrznego. Pomimo wysiłków fiskalnych w krajach o najgłębszej recesji, dług w relacji do PKB wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie, a nawet wzrasta (wykres IV.27).

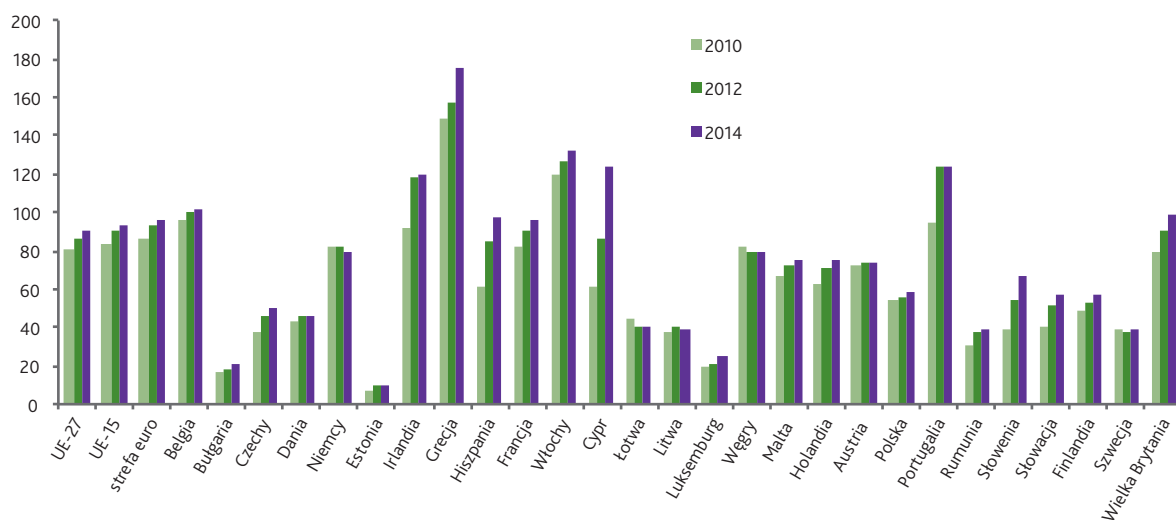
W 2012 roku 18 krajów UE odnotowywało deficyty przekraczające 3% PKB i było objętych przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu (ang. *Excessive Deficit Procedure*). Państwa te będą zmuszone w najbliższych latach kontynuować restrykcyjną politykę fiskalną, co spowolni ich tempo wychodzenia z kryzysu. Dotyczy to państw GIIIPS, Beneluksu, Francji oraz większości nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski.

Wykres IV.30. Luka popytowa w krajach OECD



Źródło: OECD Economic Outlook 2013 (2013 i 2014 prognoza OECD).

Wykres IV.31. Dług publiczny wg ESA95 w %PKB, 2010,2012 i prognoza na 2014



Źródło: AMECO, Komisja Europejska (prognoza wiosna 2013).

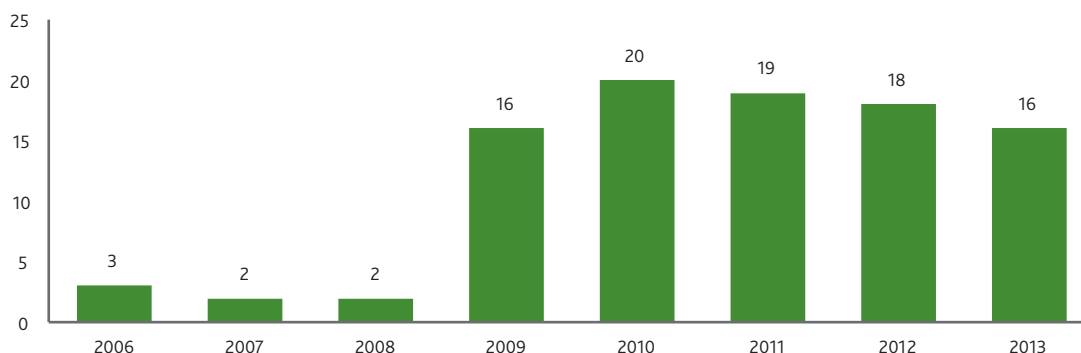
W części krajów Unii Europejskiej zacieśnienie polityki fiskalnej pozwoliło na zahamowanie przyrostu długu publicznego w relacji do PKB. W tych krajach przyspieszenie wzrostu gospodarczego spodziewane w kolejnych latach pozwoli na odbudowanie części przychodów budżetowych, dzięki czemu dług publiczny będzie stopniowo spadał. Redukcja zadłużenia pozwoli na ograniczenie niebezpieczeństwa bankructwa najbardziej zadłużonych krajów i zmniejszy prawdopodobieństwo rozpadu strefy euro. To z kolei wpłynie na niższą wycenę ryzyka przez inwestorów i przyczyni się do spadków finansowania długu. W efekcie, utrzymanie dyscypliny fiskalnej będzie łatwiejsze.

Należy jednak pamiętać, że osiągnięcie poziomu zadłużenia wynikającego np. z Paktu Stabilności i Rozwoju, czyli 60% PKB będzie wymagał w najbardziej zadłużonych krajach, co najmniej dwóch dekad znaczącego wysiłku fiskalnego, przy założeniu, że nie wydarzy się nic, co będzie wymagało znacznego zwiększenia wydatków publicznych. Dalsze zaciskanie fiskalne, wymagające wzrostu podatków i redukcji wydatków budżetowych może przynieść dalsze pogorszenie sytuacji finansowej

gospodarstw domowych. W krajach europejskich sukcesywnie rośnie liczba bezrobotnych, a tendencja ta utrzymuje się od kilku lat. Poparcie społeczne dla ambitnych programów reform fiskalnych jest coraz mniejsze, co może rodzić obawy, że z politycznego punktu widzenia wdrażanie dalszego zaciskania fiskalnego będzie utrudnione.

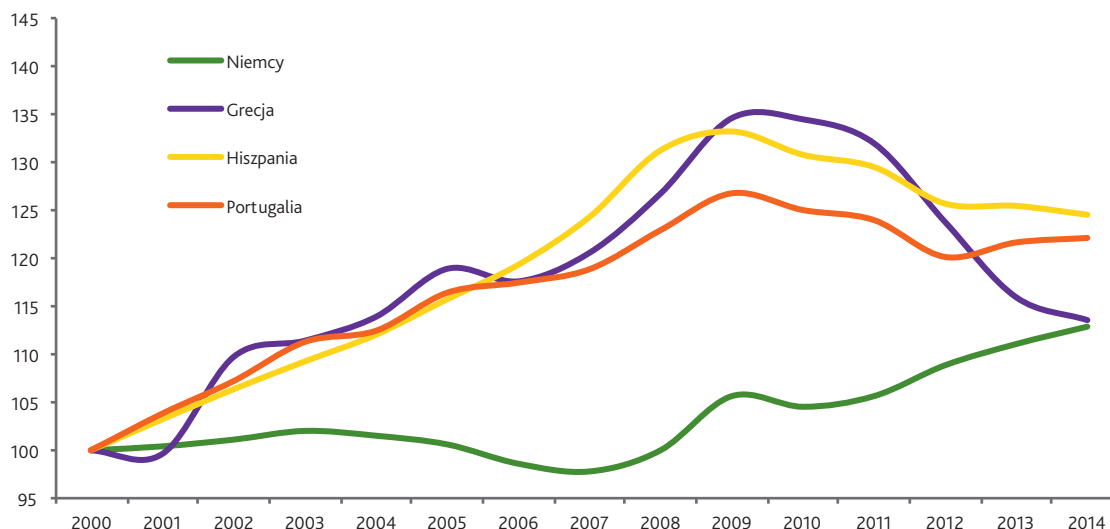
Scenariusz ten jest prawdopodobny szczególnie w takich krajach jak Grecja, Hiszpania oraz Portugalia. W tych gospodarkach spowolnienie wywołane było nie tylko znaczącym zacieśnieniem fiskalnym, ale także głębokimi problemami strukturalnymi. Kraje te historycznie znajdujące się na peryferiach oryginalnej UE15 swoje przewagi w handlu międzynarodowym opierały głównie na utrzymującym się niskim wynagrodzeniu pracy w stosunku do krajów tzw. centrum, czyli głównie gospodarek Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii, a wzrost płac nie wpływał na konkurencyjność dzięki możliwości sukcesywnych dewaluacji przed przystąpieniem do strefy euro. Potem jednak, konkurencyjność krajów PIGS stopniowo malała, na co wskazywał stopniowy wzrost jednostkowych kosztów pracy.

Wykres IV.32. Liczba krajów objętych procedurą nadmiernego deficytu (EDP)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

Wykres IV.33. Jednostkowe koszty pracy (nominalne), 2000=1000, 2013 i 2014 prognoza



Źródło: Eurostat.

Niedostępność nominalnego kanału dostosowania wymusiła w drugiej fazie kryzysu dostosowanie po stronie kosztów wynagrodzeń. Zmiany te powinny w przyszłości przyczynić się do odzyskania konkurencyjności międzynarodowej. Ograniczenie kosztów pracy (np. poprzez redukcję opodatkowania pracy) są kluczowe dla wzrostu krajów południa Europy, w szczególności w kontekście ich konkurencyjności z Chinami (w przypadku Portugalii ponad 50% wartości eksportu dotyczy towarów bezpośrednio konkurujących z gospodarką chińską, The Economist 2010).

Powyższe rozważania dotyczą w dłuższym okresie także gospodarek nowych krajów członkowskich, w tym Polski. Procesy doganiania krajów rozwiniętych będą ujemnie wpływać na tempo wzrostu produktywności pracy i dodatkowo na poziom wynagrodzeń. Narastanie nierównowag było w dużej mierze hamowane poprzez dostosowania kursu walutowego, czego przykładem jest deprecjacja złotego w 2009 roku, dzięki której tempo wzrostu gospodarczego w Polsce pozostawało dodatnie. Procesy doganiania wpływające negatywnie na konkurencyjność międzynarodową nabiorą znaczenia w momencie przystąpienia pozostałych gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej do strefy euro, a także realizacji niektórych polityk gospodarczych, jak np. polityki klimatycznej.

4.2 KRYZYS A KRAJE UE. KOORDYNACJA POLITYKI FISKALNEJ

Kryzysy finansowe mają głębsze skutki dla rynku pracy i długookresowego wzrostu niż zwykłe cykliczne spowolnienie koniunktury gospodarczej (ILO 2011 zawiera przegląd literatury naukowej na ten temat). Przypadek światowego kryzysu finansowego pokazał, że w gospodarce światowej skumulowały się narastające przez lata nierównowagi, do których należą przede wszystkim wysokie poziomy zadłużenia wewnętrzne i zewnętrznego krajów (zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym). Pęknięcie bańki na rynku nieruchomości w Stanach

Zjednoczonych pogorszyło sytuację gospodarczą wielu krajów, głównie poprzez oddziaływanie globalnych rynków finansowych, ale także pośrednio uwidoczniło ich problemy strukturalne. Znaczna część krajów UE okazała się nieprzygotowana na długotrwałe wsparcie gospodarek ekspansywną polityką fiskalną.

Spostrzeżenia te doprowadziły polityków gospodarczych do wniosku, że konieczne jest zwiększenie nadzoru nad narastającymi nierównościami. W przypadku gospodarek silnie powiązanych, takich jak gospodarki Unii Europejskiej i strefy euro, okazało się że istniejące mechanizmy regulujące politykę fiskalną, takie jak kryteria z Maastricht czy też Pakt Stabilności i Rozwoju, są nieskuteczne. Co więcej, egzekucja procedur nadmiernego deficytu nastąpiła w wielu krajach zdecydowanie zbyt późno, gdy dług publiczny osiągnął trudne do opanowania rozmiary.

Wydaje się, że polityka gospodarcza, w tym polityka fiskalna krajów UE będzie podlegała postępującej koordynacji międzynarodowej. Koordynacja makroekonomiczna ma jednak wybiegać poza ramy polityki fiskalnej. W tzw. sześciopaku przyjętego przez UE, monitorowaniu zostaną poddane również wskaźniki nierównowag makroekonomicznych, a kraje członkowskie strefy euro mogą zostać poproszone o przedstawienie planu naprawczego.

Dotychczas nadzór nad dyscypliną fiskalną był scentralizowany w ramach Komisji Europejskiej. Sześciopak ogranicza kompetencje Rady UE, która wcześniej często wetowała decyzje KE i wprowadza odpowiedzialność prawną za dyscyplinę fiskalną na poziomie krajów członkowskich¹¹. W ramach tzw. paktu fiskalnego podpisanego w marcu 2012 roku przez wszystkie kraje UE przewidziano zaostrzenie reguł fiskalnych wcześniej obec-

¹¹ Wyplosz (2013) wskazuje na podobieństwo do rozwiązań panujących w Stanach Zjednoczonych (gdzie poszczególne stany są zobowiązane do utrzymywania dyscypliny fiskalnej). Zwiększenie odpowiedzialności krajów członkowskich wzmacnia zasadę „no bail-out” – braku pomocy krajom narażonym na bankructwo.

Ramka IV.2. Pakt fiskalny, sześciopak i dwupak

Pakt Fiskalny czyli formalnie „Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej” jest umową zawartą przez 25 państw członkowskich Unii Europejskiej w marcu 2012 roku określającą zasady dyscypliny fiskalnej. Jej reguły stanowią wzmocnienie zapisów oryginalnego Paktu Stabilności i Rozwoju. Najważniejsze z nich to:

- Reguła zbilansowanego budżetu – deficyt ma być nie większy niż 3% PKB. Deficyt strukturalny ma nie przekraczać 0,5% PKB (1% PKB dla krajów o długu znacznie poniżej 60% PKB).
- Limit zadłużenia – kraje członkowskie, których dług publiczny przekracza 60% PKB są zobowiązane do redukcji nadwyżki ponad ten poziom o co najmniej 1/20 rocznie
- Automatyczny mechanizm korekcji – niespełnianie powyższych reguł ma wyzwolić mechanizm dostosowawczy, który powinien być opracowany przez kraje członkowskie zgodnie z zasadami ustalonymi przez dyrektywę Komisji Europejskiej z czerwca 2012.
- Włączenie do prawa krajowego – nie później niż 12 miesięcy od wejścia w życie umowy. Niedostosowanie się do tego wymogu jest zagrożone karą do wysokości 0,1% PKB nałożoną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Rozwiązania zawarte w pakcie fiskalnym są wzmocnieniem tzw. sześciopaku (pięciu dyrektyw i jednego przepisu), który wszedł w życie w grudniu 2011 roku. Ustanawia on system wczesnego reagowania opartego na analizie zestawu wskaźników mierzących nierównowagi makroekonomiczne. Do analizowanych wskaźników mają należeć np. saldo obrotów bieżących, międzynarodowa pozycja inwestycyjna, wskaźniki konkurencyjności międzynarodowej, ale także m.in. zadłużenie sektora prywatnego i publicznego. Jeżeli szczegółowa analiza wskaże na faktyczne występowanie nierównowag, analizowane państwo może zostać wezwane do przedstawienia planu naprawczego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku obowiązującej procedury nadmiernego deficytu.

Dwupak (przyjęty przez PE w czerwcu 2012) ma za zadanie dalszą koordynację polityki fiskalnej na etapie tworzenia budżetów państw członkowskich strefy euro. Oznacza to konieczność opiniowania przez Komisję Europejską budżetów narodowych, a w przypadku objęcia danego kraju procedurą nadmiernego deficytu, KE będzie mogła interweniować jeżeli uzna, że zaplanowane kroki nie są wystarczające dla realizacji postanowień procedury EDP.

Źródło: Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

nych w procedurze nadmiernego deficytu (patrz ramka IV.3). Dla przykładu kraje, które nie zastosują się rekomendacji UE obniżenia deficytu budżetowego poniżej granicy 3% PKB mogą zostać obłożone karą sięgającą kwoty 0,2% PKB. Kary te dotyczą jednak wyłącznie krajów strefy euro.

Czy kary fiskalne są faktycznym zagrożeniem dla krajów strefy euro i czy stanowią faktyczny element dyscyplinujący? Niewątpliwą niedoskonałością tych rozwiązań jest uwzględnienie klauzuli dot. specjalnych okoliczności, w których kraj może uniknąć kary pomimo niespełniania progów ostrożnościowych. Za tego typu okoliczności uznana była zła sytuacja gospodarcza w Hiszpanii, gdzie w 2012 roku nie dopełniono uzgodnionej wcześniej redukcji deficytu budżetowego. Z kolei w ramach tzw. dwupaku w wersji przyjętej przez Parlament Europejski w czerwcu 2012 zakładano m.in. konsolidację długu państw najbardziej zadłużonych i umożliwienie jego spłaty przy niższym oprocentowaniu, dzięki jego „uwspółnotowieniu”. Propozycja ta pozwoliłaby na spłatę długu przy mniejszym wysiłku fiskalnym, ale jest niejako pogwałceniem podkreślanej wcześniej reguły „no bail-out”, ponieważ odpowiedzialność za zakumulowany dług zostanie rozłożona pomiędzy wszystkie kraje wspólnoty. Powyższe rozwiązania wynikają z pewnością ze spadającego poparcia politycznego dla zaciskania fiskalnego w krajach najbardziej zadłużonych.

4.3 POLITYKA FISKALNA A REFORMY STRUKTURALNE W CZASACH KRYZYSU

Analiza okresu Wielkiej Recesji wskazuje również na znaczne różnice w szybkości dostosowań krajów UE oraz Stanów Zjednoczonych. Kryzys wywołał w USA spadek PKB pociągający za sobą znaczne dostosowania na rynku pracy, lecz był znacznie bardziej krótkotrwały niż w krajach Unii Europejskiej. Z czego wynika ta różnica? Odpowiedź na to pytanie z pewnością nie jest prosta. Wydaje się jednak, że na szybkie dostosowanie w USA wpłynęły następujące czynniki.

- Ekspansja fiskalna w Stanach Zjednoczonych była znaczna. W okresie kryzysu stosowano programy wspierania popytu (jak np. program wsparcia przemysłu motoryzacyjnego), ale także zwiększano wydatki na publiczny segment służby zdrowia.
- Za ekspansywną polityką fiskalną podążała ekspansywna polityka monetarna: w pierwszej fazie kryzysu osiągnięto niemalże zerowe stopy procentowe. Dalsze wsparcie dla gospodarki realizowano poprzez tzw. luzowanie ilościowe polegające na zakupach papierów wartościowych przez banki Rezerwy Federalnej.

- Gospodarka USA odznacza się znacznie mniejszymi sztywnościami niż gospodarki krajów europejskich. Do cech tych należą m.in. większa mobilność pracy czy bardziej elastyczny rynek pracy (zarówno w kontekście tzw. sztywności realnych, czyli łatwości tworzenia i likwidowania miejsc pracy, jak również sztywności nominalnych, czyli dostosowań wynagrodzeń).

Wydaje się, że powtórzenie pozytywnych elementów amerykańskiej polityki gospodarczej, w ramach strefy euro oraz Unii Europejskiej jest niemożliwe, ze względu na niespójne cele polityki gospodarczej w krajach członkowskich, a także ze względu na znaczące różnice w poziomie dochodu. Trudności w implementacji Paktu Fiskalnego wskazują również na rozbieżności w przyjętych przez kraje członkowskie modelach państwa w gospodarce. Z kolei różnice strukturalne wpływające na kształt i funkcjonowanie rynku pracy nie pozwalają na osiągnięcie podobnego stopnia jego elastyczności, jak w ten obowiązujący w Stanach Zjednoczonych, co czasem jest świadomym wyborem polityki gospodarczej tych krajów.

Według analiz OECD podstawowe problemy rynku pracy, nie tylko w okresie kryzysu, ale utrzymujące się od wielu lat w krajach UE, to niewielki poziom zatrudnienia w wieku przedemerytalnym, słaba aktywność zawodowa kobiet, a także wysoki poziom opodatkowania pracy. Ten ostatni czynnik sprawia, że zaburzeniu ulegają relacje cen w gospodarkach, a poziom zatrudnienia odbiega od optymalnego. Analizy OECD wskazują również na nieefektywność mechanizmów przyznawania rent i zasiłków chorobowych, ochrony zatrudnienia czy alokacji zasiłków dla bezrobotnych (OECD, 2013, zob. ramka I.4). Osłabiają one bodźce do poszukiwania pracy w grupach społecznych, gdzie aktywność zawodowa jest i tak niska.

W ramach polityki antykryzysowej w wielu krajach obniżono efektywną stopę opodatkowania pracy poprzez bezpośrednią obniżkę stóp podatkowych lub wprowadzenie dodatkowych ulg. Stało się tak, m.in. w Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, na Węgrzech, w Holandii, Polsce i Szwecji. W niektórych krajach obniżono również składki na ubezpieczenia społeczne lub rentowe (Austria, Niemcy, Węgry, Polska i Słowacja), co w krótkim okresie mogło przynieść poprawę sytuacji na rynku pracy.

W wyniku pogarszającej się sytuacji finansów publicznych w latach 2011-2013, z części tych reform wycofano się lub je złagodzano. Dla przykładu w Polsce dokonano tego poprzez podniesienie składki rentowej po stronie pracodawcy, a także zamrożenie progów podatkowych wpływające, wraz ze wzrostem przeciętnych wynagrodzeń, na zwiększenie się efektywnej stopy opodatkowania podatkiem dochodowym. W efekcie zmiana ta nie miała charakteru faktycznej reformy strukturalnej, a była raczej krótkookresową, dyskretną polityką, mającą na celu nasilenie działania automatycznych stabilizatorów. Podobnie, w latach 2011 i 2012 podnoszono stopy podatku dochodowego lub stopy obciążenia płac składkami na ubezpieczenia społeczne.

Wprowadzanie dotkliwych reform rynku pracy nie jest łatwe w warunkach pogarszającej się sytuacji makroekonomicznej, spadających dochodów i wzrastającego bezrobocia. Kryzys zadłużeniowy wymusił jednak m.in. przegląd systemów emerytalnych i systemów przyznawania zasiłków, gdyż oba te systemy prowadziły do coraz większego obciążenia fiskalnego: zarówno z tytułu zwiększającego się bezrobocia, jak i długookresowych trendów związanych ze starzeniem się społeczeństw. Ograniczono dostępność wcześniejszych emerytur (m.in. w Austrii, Belgii, Grecji, Hiszpanii, Polsce i na Słowacji), podniesiono wiek emerytalny (Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii i na Węgrzech, a także w Polsce) lub też wydłużono minimalny okres składkowy potrzebny do ubiegania się o emeryturę (we Francji, Grecji i Hiszpanii). Ponadto, w niektórych krajach obniżono efektywną wysokość emerytur, co pośrednio wpływa na wydłużenie okresu aktywności zawodowej (Grecja, Hiszpania i Węgry). Inne zmiany związane były z kumulacją kosztów reform systemów emerytalnych, co przyniosło ograniczenie roli kapitałowych filarów systemów emerytalnych na Węgrzech i (częściowo) w Polsce.¹²

Niektóre z ww reform, w kontekście aktywizacji osób starszych. Należy oczywiście pamiętać, że aktywizacja osób starszych bez jednoczesnego wzrostu popytu na pracę spowoduje, że osoby te staną się beneficjentami zasiłków dla bezrobotnych czy też innych programów pomocy publicznej, a zatem tego typu polityka bez jednoczesnego programu wsparcia zatrudnienia osób starszych może nie przynieść spodziewanych oszczędności dla budżetu.

Podsumowując, w okresie Wielkiej Recesji nie rozwiązano większości wskazywanych od lat problemów strukturalnych w Europie. Opodatkowanie pracy pozostaje wysokie, aktywność zawodowa niska, w szczególności w grupach społecznych najbardziej narażonych na długookresowe bezrobocie. Ponadto, sztywności płac w krajach europejskich nie zmieniły się, a w niektórych przypadkach nawet wzrosły, co wskazuje na niewielką efektywność reform w tym zakresie (Babecky i Dybczak 2012). Ponadto, w czasie trwania globalnego kryzysu finansowego, w około połowie gospodarek świata podnoszono płace minimalną (ILO, 2011). Programy zwiększające elastyczność zatrudnienia, jak np. program krótkiej pracy (niem. *Kurzarbeit*) wprowadzony w Niemczech, dzięki któremu nastąpiła m.in. redukcja godzin nadliczbowych i jednoczesny wzrost zatrudnienia czy też tzw. pakiet antykryzysowy wprowadzony w Polsce (dopuszczający bardziej swobodne przedłużanie umów na czas określony) miały charakter krótkookresowy. Mobilność pracowników w Unii Europejskiej, gdzie od 1992 obowiązuje swoboda przepływu czynników produkcji, pozostaje niska.

Powyższe rozważania wskazują, że kraje Unii Europejskiej borykają się z problemami strukturalnymi, które wpływają na zdolność gospodarek tych krajów do dostosowania się do

12 Oszczędności z tego tytułu szacowane były na 0,8 pp. PKB w 2011 r., i 1,1 pp. w 2012 r. Dalsze ograniczanie roli funduszy kapitałowych w finansowaniu emerytur zapowiedziano w 2013 r.

Ramka IV.3. Wybrane problemy strukturalne krajów UE

W ramach corocznych przeglądów Going for growth Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wskazuje na najważniejsze priorytety reform strukturalnych gospodarek jej członków. Wg edycji w krajach EU w 2013 należą do nich m.in:

- likwidacja wcześniejszych emerytur (Austria, Belgia, Finlandia, Polska, Węgry, Luksemburg i Słowenia);
- wzrost wieku emerytalnego (Belgia, Finlandia, Słowenia);
- uszczelnienie systemu rent (Austria, Dania, Estonia, Holandia, Polska, Szwecja, Wielka Brytania);
- obniżenie zasiłków dla bezrobotnych, bądź czasu ich otrzymywania (Belgia, Francja, Holandia, Portugalia);
- wzmocnienie aktywnych polityk rynku pracy (Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Portugalia, Słowacja, Hiszpania);
- obniżenie opodatkowania pracy (Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Holandia, Polska, Szwecja);
- usunięcie rozwiązań podatkowych zmniejszających aktywność zawodową kobiet, samotnych rodziców (Czechy, Niemcy, Holandia, Słowacja, Wielka Brytania);
- ograniczenie dualizmu rynku pracy (Francja, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Słowenia, Hiszpania, Szwecja);
- wsparcie państwa dla opieki nad dziećmi i reforma urlopów rodzicielskich (Czechy, Niemcy, Irlandia, Polska, Słowacja, Wielka Brytania);
- zwiększenie mobilności pracowników (Unia Europejska).

Źródło: OECD (2013)

zmieniających się warunków rynkowych, zwłaszcza gwałtownych i nieprzewidywanych, jak miało to miejsce w okresie Wielkiej Recesji. Przyszła polityka gospodarcza, w tym polityka fiskalna i polityki rynku pracy, będą musiały być bezpośrednio skoncentrowane na usuwaniu tych problemów lub łagodzeniu ich skutków. W średnim i długim okresie poza problemami z dostosowaniem do cyklicznych wahań i krótkookresowych, jednorazowych zaburzeń w koniunkturze gospodarczej, pojawią się narastające problemy z postępującą utratą konkurencyjności państw rozwiniętych, a także procesem starzenia się ludności.

4.4 WYZWANIA PRZYSZŁEJ POLITYKI FISKALNEJ W KRAJACH UE

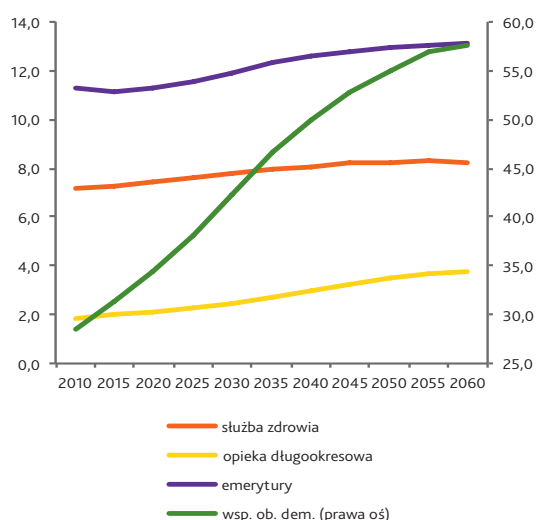
Kryzys finansowy oraz kryzys zadłużeniowy pokazały, że pasywne polityki rynku pracy, mające na celu wsparcie bezrobotnych, nie przynoszą dostatecznego złagodzenia zjawisk kryzysowych, zwłaszcza gdy są one silniejsze niż zwykłe wahania cykliczne. Wydatki na pasywne polityki rynku pracy są ponadto kosztowne i przy przedłużającej się recesji mogą doprowadzić do długotrwałego pozostawiania pracowników w stanie bezrobocia. W przyszłości należy się zatem spodziewać dalszego zaostrzania kryteriów przyznawania zasiłków dla bezrobotnych oraz przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy. Analizy OECD wskazują na konieczność wzmocnienia aktywnych polityk rynku pracy w wielu krajach UE, jak również w USA. Znaczenie aktywnych polityk rynku pracy będzie zatem rosło, w szczególności tych dotyczących wsparcia zatrudniania absolwentów,

wydatków na ich szkolenia, wsparcia zakładania małych przedsiębiorstw, jak również wydatków na dostosowanie systemu edukacji do bieżących potrzeb rynku pracy i zwiększenia roli praktyk zawodowych w procesie uczenia się.

Komisja Europejska w programie „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”¹³ proponuje szereg działań ograniczających najważniejsze problemy strukturalne gospodarek państw członkowskich. Główne cele polityk UE, to wsparcie gospodarki poprzez stymulowanie popytu na pracę, polegające na częściowym dofinansowaniu tworzenia nowych miejsc pracy. Polityka ta ma być połączona z wspieraniem samozatrudnienia i zakładania nowych przedsiębiorstw. Ponadto, postuluje się wsparcie najmniej zarabiających, aby stworzyć zachęty do pozostawiania zatrudnionym przy jednoczesnym zwalczaniu szarej strefy. Dokument postuluje również większy związek poziomu płac z produktywnością pracy i popytem na pracę, co ma największe znaczenie w krajach o wysokim stopniu uzwiązkowania, gdzie płace są w dużej mierze ustalane w toku negocjacji zbiorowych. Jednocześnie Komisja postuluje popularyzację szkoleń i edukacji w zakresie nowych technologii, co ma zwiększyć atrakcyjność pracowników na rynku. Zgodnie z równoległymi planami Komisji związanymi z zacieśnieniem działania Pakietu Klimatyczno-Energetycznego i innych podobnych inicjatyw, część dochodu z tzw. zielonych

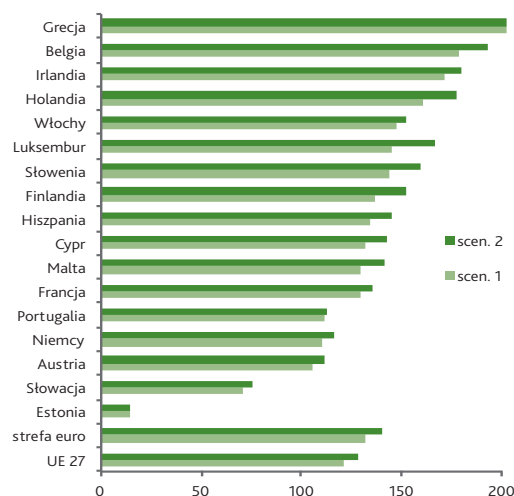
13 „Towards a job-rich recovery”, komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów KE COM(2012) 173 final

Wykres IV.34. Wydatki związane ze starzeniem się społeczeństw i współczynnik obciążenia demograficznego w UE27



Źródło: Komisja Europejska (2013), dane wydatkowe w % PKB, współczynnik obciążenia demograficznego dla osób w wieku 15-65.

Wykres IV.35. Prognozowany dług publiczny w państwach UE27 w 2035 r., % PKB



Źródło: Eichengreen i in. (2011), scenariusz 1: stopa procentowa skorygowana o wzrost gospodarczy wynosi 1%, scenariusz 2 – 3%.

podatków, np. od emisji gazów cieplarnianych pozwoli na obniżenie opodatkowania pracy.¹⁴

Coraz większe znaczenie dla rynku pracy w krajach rozwiniętych, ma starzenie się ludności tych krajów. Stabilność systemów fiskalnych wymusiła wzrost wieku emerytalnego w wielu krajach. Aktywność zawodowa wśród osób starszych pozostaje niska, co w dłuższym może stanowić barierę długookresowego wzrostu, gdyż podaż pracy będzie się zmniejszać. Polityka wydatkowa państwa będzie prawdopodobnie nastawiona w jak największym stopniu na ograniczanie pozapłacowych źródeł dochodu dla osób starszych przy jednoczesnym zwiększaniu wydatków na ich aktywizację. Nie bez znaczenia pozostaną prawdopodobnie zwiększające się wydatki na utrzymanie służby zdrowia, której koszty będą rosły wraz ze zwiększaniem się udziału osób starszych w populacji.

Starzenie się ludności będzie również negatywnie oddziaływać na stabilność długu publicznego państw UE w średnim horyzoncie czasowym. Według prognoz Komisji Europejskiej (2013) stosunek osób poniżej 15-ego i powyżej 74 roku życia do osób w wieku produkcyjnym wzrośnie z poziomu ok. 40% do poziomu ok. 70%. Zmiana ta wymusi znaczące dostosowanie po stronie wydatków. Dla przykładu, według prognoz Komisji Europejskiej zmiany demograficzne wywołają zwiększenie łącznych wydatków na służbę zdrowia w UE-27, emerytury oraz opiekę długookresową o ok. 3% PKB w 2035 roku w stosunku do roku 2010 i o 5% PKB w roku 2060. Prosta projekcja przedstawiona w pracy Eichengreena i innych (2011), oparta na podobnych prognozach demograficznych wskazuje na wzrost długu publicznego do roku

2035 w krajach Unii Europejskiej do poziomu 121% lub 128% w zależności od założeń co do stopy procentowej.¹⁵ We wszystkich badanych krajach UE poza Słowacją i Estonią autorzy spodziewają się wzrostu długu do poziomu powyżej 100% PKB.

Należy tutaj nadmienić, że zgodnie z prognozami KE, liczba ludności w Polsce spadnie z 38 milionów w 2010 roku do ok. 37 mln w roku 2035 i 32 mln w 2060 roku, co będzie miało w długim okresie negatywny wpływ na poziom PKB w gospodarce polskiej. Pomimo niekorzystnych zmian współczynnika demograficznego z 20,9% w 2010 roku do 40,4% w 2035 r. i 70,7% w roku 2060,¹⁶ wydatki na publicznie wypłacane emerytury spadają w horyzoncie prognozy.¹⁷ Zgodnie z prognozami KE wydatki na służbę zdrowia wzrosną w Polsce z 4,9% PKB w 2010 do poziomu 6,1% PKB w roku 2035 oraz 7,1% PKB w 2060. W tym horyzoncie ponad dwukrotnie wzrosną wydatki na opiekę długookresową z poziomu ok. 0,7% PKB w 2010.

Dodatkowe 3 do 5% PKB rocznie będzie przeznaczane na wydatki związane ze starzeniem się społeczeństw będzie stanowiło znaczne obciążenie budżetów krajów UE. Utrzymanie długu na stabilnym poziomie wymusi stopniowy spadek innych wydatków lub wzrost podatków. Nie bez znaczenia będzie również zmieniająca się struktura elektoratu dla kształtu przyszłych budżetów.

¹⁵ Założono, że gdyby nie uwzględniono dodatkowych wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, dług pozostawałby stabilny.

¹⁶ Stosunek liczby ludności powyżej 65 roku życia do liczby ludności w wieku 15-64 lata.

¹⁷ Wynika to ze znacznego spadku wysokości emerytur w przyszłości w stosunku do emerytur wypłacanych obecnie, co prawdopodobnie wymusi również wzrost innych wydatków socjalnych. Obliczenia te nie uwzględniają planowanych w 2013 r. reform systemu emerytalnego

¹⁴ Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, podatki środowiskowe są korzystne, ponieważ pozwalają uwzględnić koszt zanieczyszczenia środowiska w wartości produktu, w przeciwieństwie do podatków od pracy, które zaburzają ceny relatywne w gospodarce.

PODSUMOWANIE

W przeddzień kryzysu kondycja finansów publicznych analizowanych krajów była bardzo zróżnicowana. Zależała ona od kilku czynników. Po pierwsze, analizowane kraje różniły się tempem wzrostu gospodarczego w okresie przedkryzysowym. Po drugie, kraje te różniły się stopniem utrzymywania dyscypliny fiskalnej w długim i średnim okresie. Po trzecie wreszcie, różniły się one stopniem wprowadzenia modelu państwa dobrobytu. Długookresowa dyscyplina fiskalna wpływała również na zróżnicowanie długu publicznego badanych krajów w przeddzień kryzysu. Na jednym biegunie plasowały się kraje PIGS (bez Irlandii), gdzie wyjściowy poziom długu publicznego był bardzo wysoki i znacznie przekraczał ustalone w ramach traktatu z Maastricht progi ostrożnościowe a poziom dyscypliny fiskalnej był niski. Na drugim biegunie znajdowały się kraje bałtyckie, gdzie poziom długu publicznego był bardzo niski. Te wszystkie czynniki determinowały siłę reakcji polityki fiskalnej na kryzys, a także zdolność badanych krajów do prowadzenia przedłużającej się aktywnej polityki fiskalnej.

W jej pierwszej fazie Wielkiej Recesji rządy większości analizowanych państw przyjęły aktywną postawę wobec kryzysu stosując szerokie spektrum działań stymulujących gospodarkę. Ta silna reakcja wynikała przede wszystkim z chęci szybkiego pobudzenia popytu, którego załamanie miało przyczynić w pęknięciu bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Pierwsza faza kryzysu charakteryzowała się również znaczącym spadkiem dochodów budżetowych analizowanych krajów. Zadziałały tzw. automatyczne stabilizatory, tzn. wraz ze spadkiem koniunktury zmniejszała się baza podatkowa i co za tym idzie, przychody podatkowe. Jednakże, analizy przedstawione w niniejszym raporcie pokazują, że spadek dochodów i wzrost wydatków był w znacznej mierze efektem dyskrecjonalnej polityki fiskalnej rządów: redukcji stóp podatkowej i programów wspierania popytu, publicznej działalności inwestycyjnej, wsparciu rynku pracy itp.

W większości badanych krajów polityka fiskalna rządów, włączając w to aktywną i pasywną politykę rynku pracy, miała charakter antycykliczny w pierwszej fazie Wielkiej Recesji. Oznacza to, że wraz ze spadkiem aktywności ekonomicznej dochody spadały, a wydatki rosły. Dyskrecjonalne polityki fiskalne sprawiały, że zmiany te były nieproporcjonalne do głębokości spowolnienia gospodarczego. Specyficznym przypadkiem jest tutaj Polska, gdzie wprawdzie dochody podatkowe spadały w pierwszej fazie recesji, ale spadały również wydatki na transfery – głównym czynnikiem wzrostu wydatków były wydatki inwestycyjne. O ile można się spodziewać, że będą miały one większy dodatni wpływ na wzrost w średnim okresie, ich znaczenie dla pobudzenia popytu i łagodzenia negatywnej sytuacji na rynku pracy nie jest tak wielkie, jak bezpośrednich doraźnych wydatków na wsparcie zatrudnienia.

Antycykliczna polityka fiskalna sprawiła, że w pierwszej fazie Wielkiej Recesji rosły deficyty budżetowe badanych krajów, nie tylko w ich faktycznym wymiarze, ale także w ujęciu strukturalnym. Wpływ wzrostu deficytu na kondycję finansów publicznych był tym bardziej negatywny im wyższy był wyjściowy poziom deficytu i im wyższy był deficyt strukturalny. Ujemne saldo budżetu spowodowało szybki przyrost długu publicznego. To, w jakim stopniu analizowane państwa były przygotowane na wzrost obciążeń związanych z obsługą długu zależy od jego wyjściowego poziomu. W przypadku najbardziej zadłużonych krajów PIGS, wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły znaczącą pozycję w całości wydatków.

Kraje te korzystały z członkostwa w elitarnym klubie, jaki jest strefa euro. Dzięki wysokiej ocenie wiarygodności przez rynki finansowe, mogły one zadłużać się zgodnie z niskimi stopami procentowymi. Gdy ich dług zakumulował się do nieznanych dotąd rozmiarów, rynkowa wycena prawdopodobieństwa ich bankructwa spowodowała nagły wzrost efektywnego oprocentowania długu, co z kolei uniemożliwiło dalszą obsługę długu w Grecji, doprowadzając do jej kontrolowanego bankructwa i zagrożiło bankructwem innych krajów GIIPS.

Przyrost długu publicznego był znaczny nie tylko w krajach GIIPS, ale także pozostałych krajach UE. Przedstawiona w Części IV analiza wskazuje, że tylko połowicznie wynikał on z faktycznie ekspansywnej polityki fiskalnej, której przejawem było ujemne saldo pierwotne. W znacznym stopniu do wzrostu długu przyczynił się tzw. efekt kuli śnieżnej, czyli wzrost kosztów obsługi wynikający ze wzrostu stopy procentowej. Było to wynikiem mechanizmów, które opisujemy mianem tragedii wspólnego pastwiska, tzn. efektów jakie miała polityka fiskalna krajów GIIPS na inne kraje strefy euro.

Pomimo relatywnie niewielkiego ożywienia gospodarczego i utrzymującej się złej sytuacji rynku pracy w większości analizowanych krajów, Unia Europejska zdecydowała się na skoordynowany proces zaciskania fiskalnego, poprzez egzekucję procedur nadmiernego deficytu. Zaciskanie fiskalne mające na celu ograniczenie wzrostu, lub spadek długu publicznego w okresie złej koniunktury gospodarczej doprowadziło do spadku zagregowanego popytu w badanych krajach. W wielu krajach nastąpił jednoczesny wzrost efektywnej stopy opodatkowania konsumpcji lub pracy, a także redukcja wydatków publicznych. Pomimo utrzymującej się złej sytuacji na rynku pracy redukcji uległy też we wszystkich badanych grupach krajów wydatki na polityki związane z rynkiem pracy. Najbardziej jaskrawym przykładem jest tutaj Polska, gdzie nastąpił skokowy spadek wydatków na aktywne polityki rynku pracy. Druga fala kryzysu nie wystąpiła w tak drastycznej formie w Stanach Zjednoczonych, gdzie zaciskanie fiskalne nie było tak dotkliwe, a ekspansywna polityka monetarna wspierała wzrost gospodarczy.

W większości krajów Unii Europejskiej zaciężenie fiskalne przyniosło spodziewane efekty, tzn. przyrost długu został w dużej mierze ograniczony. Tempo wzrostu gospodarczego będzie rosło, lecz zgodnie z prognoząmi kraje Unii Europejskiej pozostaną w fazie spowolnienia co najmniej do 2016/2017 roku. Dalsze tempo redukcji długu będzie zależało od rynkowych stóp oprocentowania obligacji, ale przede wszystkim od wysiłku fiskalnego oraz tempa wzrostu gospodarczego. W przypadku najbardziej zadłużonych krajów redukcja długu do poziomów określonych przez progi ostrożnościowe może zająć nawet dwie dekady. Czynnikiem ryzyka w tym przypadku jest odzyskanie konkurencyjności przez kraje strefy euro, w tym przede wszystkim kraje grupy GIIPS, ponieważ w świetle niskiego popytu krajowego to właśnie konkurencyjność będzie determinowała przyszłe tempo wzrostu gospodarczego.

Okres Wielkiej Recesji pokazał, że kraje Unii Europejskiej, a przede wszystkim kraje strefy euro, gdzie poziom integracji jest wysoki istnieje konieczność koordynacji polityki fiskalnej. Ma to większe znaczenie w sytuacji, gdy polityka monetarna podlega realizuje już wspólne cele, a problem wspólnego państwa motywuje kraje do naruszania dyscypliny fiskalnej. Rozwiązania wdrażane przez UE w drugiej fazie kryzysu, czyli Pakt Fiskalny, sześciopak i tzw. dwupak mają na celu zwiększenie odpowiedzialności krajów członkowskich za dyscyplinę finansów publicznych. Ostatnie z tych rozwiązań ma również wsparcie spłaty długu przez kraje najbardziej zadłużone.

Problem dyscypliny fiskalnej nie jest jednak jedynym problemem, z którym borykają się kraje rozwinięte. Rynki pracy krajów europejskich charakteryzują się znacznymi problemami strukturalnymi, które nie zostały w czasie kryzysu rozwiązane. Rynki te są mało elastyczne i zapewniają niskie stopy zatrudnienia

ze względu na słabe działanie polityk rynku pracy. Ponadto poziom opodatkowania pracy jest zbyt wysoki, co ma znaczenie w kontekście konkurencyjności krajów europejskich na rynkach światowych. Długookresowe plany Komisji Europejskiej naceLOWANE SĄ NA ROZWIĄZANIE TYCH PROBLEMÓW W PRZYSZŁOŚCI GŁÓWNIIE POPRZECZ ZWIĘKSZENIE ROLI AKTYWNYCH POLITYK RYNKU PRACY ORAZ OBNIŻENIA OPODATKOWANIA.

Wydaje się, że w horyzoncie kilku lat skutki bieżącego spowolnienia będą wygasać. Kryzys pokazał, że brak dyscypliny fiskalnej i problemy strukturalne mogą w krótkim czasie doprowadzić do zachwiania podstaw tak pozornie stabilnego ugrupowania, jakim jest strefa euro i doprowadzić na skraj bankructwa szereg krajów rozwiniętych. W nieco dłuższym horyzoncie intensyfikować będą się inne problemy, których charakter nie będzie przejściowy tylko uporczywy – będą to koszty starzenia się społeczeństw.

Przytaczane przez nas analizy i prognozy wskazują, że spadająca liczba urodzeń i wydłużanie się oczekiwanej długości życia spowoduje spadek liczby ludności w większości krajów europejskich i w średnim okresie sytuację, w której liczba osób starszych jest znaczna w stosunku do liczby osób pracujących. Oznacza to, że znacząco wzrosną koszty utrzymywania systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej oraz opieki długookresowej nad osobami starszymi. Gdyby dostosowaniu nie uległy inne wydatki, w horyzoncie roku 2035 w większości krajów europejskich dług publiczny znacznie przekroczyłby 100% PKB. A zatem przyszła polityka fiskalna prawdopodobnie będzie polegała na ograniczeniu pozostałych wydatków, a także podniesieniu stóp opodatkowania osób pozostających na rynku pracy. Dostosowania te będą znacznie większe niż te, które były konieczne w okresie Wielkiej Recesji i będą miały trwały charakter.

Spis wykresów

Wykres IV.1.	Wydatki sektora finansów publicznych a dług publicznych w 2006 roku	143
Wykres IV.2.	Wydatki na polityki socjalne w 2006 roku	143
Wykres IV.3.	Przeciętne stopy podatkowe (ITR) w krajach UE w 2006 roku	144
Wykres IV.4.	Wydatki na pasywne polityki rynku pracy (PLMP) w 2006 roku	144
Wykres IV.5.	Wydatki na aktywne polityki rynku pracy (ALMP) w 2006 roku	144
Wykres IV.6.	Wydatki i przychody budżetowe 2006-2012, dane kwartalne, odsezonowane	145
Wykres IV.7.	Deficyt budżetowy 2006-2012, dane kwartalne, odsezonowane	146
Wykres IV.8.	Współczynniki stabilizacji popytu zagregowanego w wyniku działania automatycznych stabilizatorów w wybranych państwach Unii Europejskiej i USA w 2008 r.	146
Wykres IV.9.	Rzeczywiste saldo sektora publicznego (% PKB, linia ciągła) a saldo strukturalne (% PKB potencjalnego, linia przerywana).	147
Wykres IV.10.	Kierunek polityki fiskalnej w państwach Unii Europejskiej w pierwszej i drugiej fazie Wielkiej Recesji wg wskaźnika DFE (% PKB)	148
Wykres IV.11.	Zmiana r/r dochodów budżetowych jako % PKB w wybranych krajach w latach 2006-2012, p.p.	149
Wykres IV.12.	Zmiana efektywnej stopy podatkowej (ITR) w latach 2008-2011, p.p.	150
Wykres IV.13.	Zmiana wpływów podatkowych jako % PKB w latach 2008-2011, p.p.	150
Wykres IV.14.	Zmiana wydatków publicznych jako % PKB, p.p.	151
Wykres IV.15.	Zmiana wydatków na polityki rynku pracy w 2006-2011 w wybranych krajach	152
Wykres IV.16.	Dekompozycja źródeł zmian przychodów sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2008-2012, mld zł, w cenach bieżących	153
Wykres IV.17.	Dług publiczny sektora finansów publicznych w Polsce wg metodologii krajowej (PDP) i europejskiej (EDP), w mld zł, w cenach bieżących	153
Wykres IV.18.	Wydatki Funduszu Pracy na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w Polsce w latach 2005-2013 oraz plan na rok 2014, mld zł, w cenach bieżących	154
Wykres IV.19.	Pozaskładkowe źródła przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2005-2013 oraz plan na rok 2014 w mld zł, w cenach bieżących.	155
Wykres IV.20.	Tempo zmian kosztów pracy (LCI) r/r (oś lewa), realny kurs walutowy (oś prawa)	156
Wykres IV.21.	Tempo wzrostu gospodarczego i dług publiczny w Irlandii w latach 1980-2012, % PKB	158
Wykres IV.22.	Dynamika długu publicznego jako % PKB w państwach Unii Europejskiej	159
Wykres IV.23.	Przeciętne oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych grup państw Unii Europejskiej w latach 2006-2013	159
Wykres IV.24.	Przeciętny poziom długu publicznego i salda pierwotnego budżetu na świecie (10 do 55 państw w zależności od dostępności danych) w długim horyzoncie czasowym	160
Wykres IV.25.	Poziom długu publicznego w 2012 r. (%PKB, lewa oś) oraz dekompozycja źródeł jego wzrostu (% PKB, lewa oś) w państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2012	162
Wykres IV.26.	Wielkość długu publicznego a koszt jego obsługi oraz PDE w państwach OECD w roku 2012	163
Wykres IV.27.	Dług publiczny w 2006 roku a przeciętne tempo wzrostu w latach 2001-2006	164
Wykres IV.28.	Deficyt sektora publicznego w 2006 roku a przeciętne tempo wzrostu w latach 2001-2006	164
Wykres IV.29.	Zmiana oprocentowania 10-letnich obligacji skarbowych w latach 1992-2006, %	165
Wykres IV.30.	Luka popytowa w krajach OECD	166
Wykres IV.31.	Dług publiczny wg ESA95 w %PKB, 2010, 2012 i prognoza na 2014	167
Wykres IV.32.	Liczba krajów objętych procedurą nadmiernego deficytu (EDP)	167
Wykres IV.33.	Jednostkowe koszty pracy (nominalne), 2000=1000, 2013 i 2014 prognoza	168
Wykres IV.34.	Wydatki związane ze starzeniem się społeczeństw i współczynnik obciążenia demograficznego w UE27	172
Wykres IV.35.	Prognozowany dług publiczny w państwach UE27 w 2035 r., % PKB	172

Spis ramek

Ramka IV.1.	Współczesna historia długu publicznego	160
Ramka IV.2.	Pakt fiskalny, sześciopak i dwupak	169
Ramka IV.3.	Wybrane problemy strukturalne krajów UE	171

Bibliografia

Alesina A. i Perotti R. (1995), Fiscal Expansions and fiscal adjustments in OECD countries, NBER, Working Paper nr 5214.

Alesina A. i Ardagna S. (2009), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, NBER, Working Paper nr 15438.

Babecky J. i Dybczak K. (2012), Real Wage Flexibility in the European Union: New Evidence from the Labour Cost Data, Narodowy Bank Czeski, Working Paper 2012/01.

Baker D. (2011), Work sharing: a quick route to full employment. Centre for Economic Policy Research.

Barry F. i Gerald J. (2001), Irish Fiscal Policy in EMU and the Brussels-Dublin Controversy. Report of the Swedish Committee on Stabilization Policy in EMU, Statens Offentliga Utredningar, Sztokholm.

Bénétix A. S. i Lane P. R. (2011), The Cyclical Conduct of Irish Fiscal Policy, Trinity College Dublin, IIIS Discussion Paper nr 374.

Bordo M. i in. (2011), A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History. NBER, Working Paper nr 17380.

Bornhorst F. i in. (2011), When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances, Technical Notes and Manuals, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.

Cecchetti S. i in. (2010), The future of public debt: prospects and implications. BIS, Working Paper, nr 300.

Cerra V. i Saxena S. (2008), Growth Dynamic: The Myth of Economic Recovery, American Economic Review 98, nr 1/2008, s. 439-457.

Chari V. i Kehoe P. (2004), On the desirability of fiscal constraints in a monetary union, NBER, Working Paper nr 10232.

Dolls M., Fuest C. i Peichl A. (2010), Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs Europe, NBER, Working Paper nr 16275.

Dolls M., Fuest C. i Peichl A. (2012), Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe, Journal of Public Economics 96, nr 3/2012, s. 279-294.

Dombrovskis V. (2012), Experiences from fiscal consolidation in Latvia, Fiscal Consolidation Programs and Medium-Term Budgetary Frameworks, Sztokholm, 7-8 maja 2012.

Dovladbekova I. (2012), Austerity Policy in Latvia and Its Consequences. International Policy Analysis, Fundacja im. Friedricha Eberta, Berlin.

ECB (2013), Eurosystem Staff projections of the economic growth in euro area, Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem.

Eichengreen B., von Hagen J., Wyplosz Ch., Liebman J. i Feldman R. (2011), Public Debt: Nuts, Bolts and Worries, The 13th CEPR Geneva Report on the World Economy.

Escolano J. (2010), A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates, Manual, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.

Esping-Andersen G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press.

Eurogroup (2012); Eurogroup Statement, 21 stycznia 2012.
Dostępne: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/128075.pdf
(Dostęp: 25.10. 2013).

Galuscak K., Keeney M., Nicotilas D., Smets F., Strzelecki P. i Vodopivec M. (2010), Europejski Bank Centralny, Determination of wages of newly hired employees. Survey evidence on international versus external factors, Working Paper nr 1153.

ILO (2011), Building a Sustainable Job-rich Recovery, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa.

IMF (2009), Republic of Lithuania: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, IMF Country Report nr 09/322.

IMF (2011), Republic of Lithuania: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, IMF Country Report nr 11/326.

IMF (2013), World Economic Outlook, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.

Kalbaska A. i Gątkowski M. (2012), Eurozone sovereign contagion: Evidence from the CDS market (2005-2010), Journal of Economic Behavior & Organization 2012, s. 657-673.

Komisja Europejska (2013), Report on public finances in EMU, Bruksela.

Komisja Europejska (2012), The 2012 Ageing Report, Bruksela.

-
- Mauro P., Romeu R., Binder A. i Zaman A. (2013), A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Working Paper 13/5.
-
- Ministerstwo Finansów (2010), Ocena Skutków Regulacji do ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, Warszawa.
-
- Ministerstwo Finansów (2006), Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ocena Skutków Regulacji, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
-
- NBP (2013), Raport o inflacji, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
-
- OECD (2012), Going for growth 2012, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
-
- OECD (2011), OECD Employment Outlook, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.
-
- Reinhart C. and Rogoff K. (2009), This time is different: eight centuries of financial folly, Princeton University Press.
-
- Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O. i Cottarelli C. (2008), Fiscal Policy for the Crisis, IMF Staff Position Note SPN/08/01, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.
-
- Staehr K. (2013), Austerity in the Baltic States During the Global Financial Crisis, Intereconomics 48, nr 5 s. 293-302.
-
- Staehr K. (2010), Inflation in the New EU Countries from Central and Eastern Europe: Theories and panel data estimations, European Economy – Occasional Papers (35-58).
-
- Stehrer R. i Ward T. (2012), Sectoral Employment Effects of Economic Downturns, Research report 379, The Vienna Institute for International Economic Studies, Wiedeń.
-
- The Economist (2010), All pain, no gain? The Economist 12/2010.
-
- Uhlig H. (2002), One money, but many fiscal policies in Europe: 'What are the consequences?', Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 3296.
-
- Volkskis E. (2012), Reform of Baltic States Pension Systems: Challenges and Benefits, policy report, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Londyn.
-
- Wyplosz Ch. (2012), Europe's quest for fiscal discipline, Komisja Europejska, Economic Papers 498.
-
- Zhang Y., Thelen N. i Rao A. (2010), Social Protection in Fiscal Stimulus Packages: Some Evidence, UNDP/ODS, Working Paper.
-

Zatrudnienie w Polsce 2012

Rekomendacje dla polityki publicznej

REKOMENDACJE DLA POLITYKI PUBLICZNEJ

Kryzys finansowy roku 2008 przerodził się w najpoważniejszą recesję od czasu Wielkiej Depresji, w Wielką Recesję. Okazał się być globalnym wstrząsem, który unaoczniał stopień powiązań między gospodarkami i mnogość kanałów, jakimi zaburzenia mogą przenosić się pomiędzy nimi. Szeroko zakreślona interwencja publiczna, która miała na celu powstrzymanie fali bankructw banków, spełniła swój pierwotny cel, ale zarazem spełniły obawy o skutki pogorszenia kondycji finansów publicznych i wystąpienie recesji o dwóch dołkach. Polska przeszła przez gospodarczy sztorm relatywnie suchą stopą, jednak zwłaszcza druga fala kryzysu rzuca cień na najbliższe lata i stawia wymagania przed decydentami. Zaprezentowane w raporcie analizy pokazują, że w przeciwieństwie do większości krajów europejskich, polityka prowadzona dotychczas w Polsce miała charakter procykliczny, a działanie automatycznych stabilizatorów było słabe. W ostatnich latach wynikało to z dyskrejonalnych polityk, które polegały na znacznym obniżeniu opodatkowania pracy (poprzez obniżenie składki rentowej i spłaszczenie skali podatkowej) w warunkach boomu gospodarczego bezpośrednio poprzedzającego kryzys finansowy. Doprowadziło to do znacznego wzrostu strukturalnego deficytu budżetowego, który i we wcześniejszych kilkunastu latach transformacji miał tendencję do utrzymywania się na poziomie co najmniej 2% PKB. Wynikający z tego przyrost długu publicznego zawęził pole manewru do podjęcia dyskrejonalnych działań fiskalnych trwających dłużej niż jeden rok i zmusił rząd do poszukiwania dodatkowych przychodów i oszczędności. Stało się to mimo pozytywnego wzrostu gospodarczego i dość stabilnych przychodów budżetowych, zatem w dużo bardziej komfortowych warunkach niż te, w których operowały rządy większości krajów UE. Jeśli Wielka Recesja okazałaby się recesją o trzech dołkach, wówczas rząd nie miałby już pola manewru dla polityki fiskalnej. Aby uniknąć tego typu ryzyk, należy w większym stopniu uzależnić planowane zmiany w wydatkach od pozycji cyklicznej gospodarki, zmierzając do antycyklicznego prowadzenia polityki, a w szczególności ograniczyć strukturalne luzowanie polityki fiskalnej.

Poprawna identyfikacja mechanizmu rozchodzenia się zaburzeń ma kluczowe znaczenie dla doboru odpowiednich działań antykryzysowych. Przykładowo, jeśli zaburzenie wynika z pogorszenia się dostępu podmiotów do kredytu na skutek kryzysu bankowego, działania powinny być skierowane na zwiększenie płynności sektora bankowego, obniżenie kosztów kredytu (ekspansywna polityka pieniężna), oraz wprowadzenie gwarancji kredytowych. Jeśli zaburzenie ma źródła w spadku popytu, działania rządów powinny mieć na celu zmniejszanie niepewności wśród konsumentów i inwestorów, a złagodzeniu skutków szoku może pomóc ekspansywna polityka pieniężna i fiskalna. W obliczu presji na finanse publiczne, powszechnej w Europie i raczej nie krótkotrwałej, istotna jest identyfikacja najbardziej efektywnych zastosowań środków publicznych i wykorzystywanie ich w odpowiedzi na te zaburzenia, których polityka rządu, w szczególności fiskalna, może przeciwdziałać skutecznie. Choć tzw. „pakiety antykryzysowe” są popularne wśród polityków, to do szoków i kryzysów adaptują się zawsze pracownicy i firmy. Rządy mogą te procesy wspierać, ale niekoniecznie przez politykę fiskalną i sformalizowane instytucje. Symulacje zaprezentowane w części pierwszej pokazują, że kluczową różnicą między gospodarką niemiecką a np. hiszpańską są odmienne proporcje między dostosowaniami cenowymi (płac) a ilościowymi (zatrudnienie) w odpowiedzi na analogiczne zaburzenia. Wspieranie elastyczności wynagrodzeń, modeli negocjacji płacowych i dialogu społecznego sprzyjających minimalizowaniu redukcji zatrudnienia poprzez dostosowanie płac (i ewentualnie czasu pracy) jest oddziaływaniem miękkim, ale istotnym z punktu widzenia równomiernego rozkładania skutków kryzysów i łagodzenia ich społecznej dotkliwości. Analizy przedstawione w części trzeciej pokazują, że także instrumenty uelastyczniające czas pracy pomagają ograniczyć skalę zwolnień i ułatwić szybkie wyjście z kryzysu. W Europie stosuje się je jednak głównie w przemyśle, a często mają one charakter specjalnych rozwiązań wprowadzanych do legislacji dopiero w czasie kryzysu. Aby ten wymiar elastyczności wraz z elastycznością wynagrodzeń funkcjonował płynnie i sprzyjał ograniczaniu spadków zatrudnienia w obliczu gorszej koniunktury, instrumenty te powinny zostać dopasowane także do specyfiki sektora usług i powinny być integralnym, a nie okazjonalnym elementem organizacji pracy. Złaszcza, że rozbudowany sektor usług odgrywa, podobnie jak konsumpcja wewnętrzna, rolę automatycznego stabilizatora, pozwalającego złagodzić skutki zewnętrznych szoków, które dotyczą głównie przemysł, lub wahań w sektorze budownictwa.

Wahania koniunktury nie dotyczą wszystkich grup społeczno-demograficznych w identycznym stopniu. Wielka Recesja wyraźnie pogorszyła sytuację osób młodych na rynku pracy, stawiając nowe wyzwania przed polityką rynku pracy. Choć problem ten jest najbardziej palący w krajach południowej Europy, dotyczy także Polskę. Polityka rynku pracy wymaga jeszcze większego zdywersyfikowania niż dotychczas: lepszego ukierunkowania przede wszystkim na osoby, które ani nie pracują ani się nie kształcą, w szczególności te, które opóźniają wejście na rynek pracy lub się z niego wycofały zniechęcone bezskutecznymi poszukiwaniami. Po pierwsze, obok tradycyjnego instrumentarium polityk aktywizacyjnych, te urastające do rangi priorytetowych wyzwania wymagają instrumentów, które ułatwiają łagodne przejście z systemu edukacji do zatrudnienia, sprzyjają łączeniu pracy z edukacją, skłaniają do utrzymywania w aktywności zawodowej osób długotrwale bezrobotnych. Do instrumentów takich należą zachęty do pracy na część etatu oraz tzw. *job-sharing*. Po drugie, w obliczu sektorowego zróżnicowania skutków kryzysu, obrazowanego na przykład jego wyjątkowo silnym wpływem na budownictwo (i w efekcie na mężczyzn młodych i w *prime-age*), oraz faktu, że natężenie problemów związanych np. z krachem w danym sektorze może być zróżnicowane regionalnie, niezwykle istotne staje się uelastycznienie portfolio działań aktywizacyjnych oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia na szczeblu lokalnym, tak aby działania te odpowiadały na potrzeby lokalnych rynków pracy.

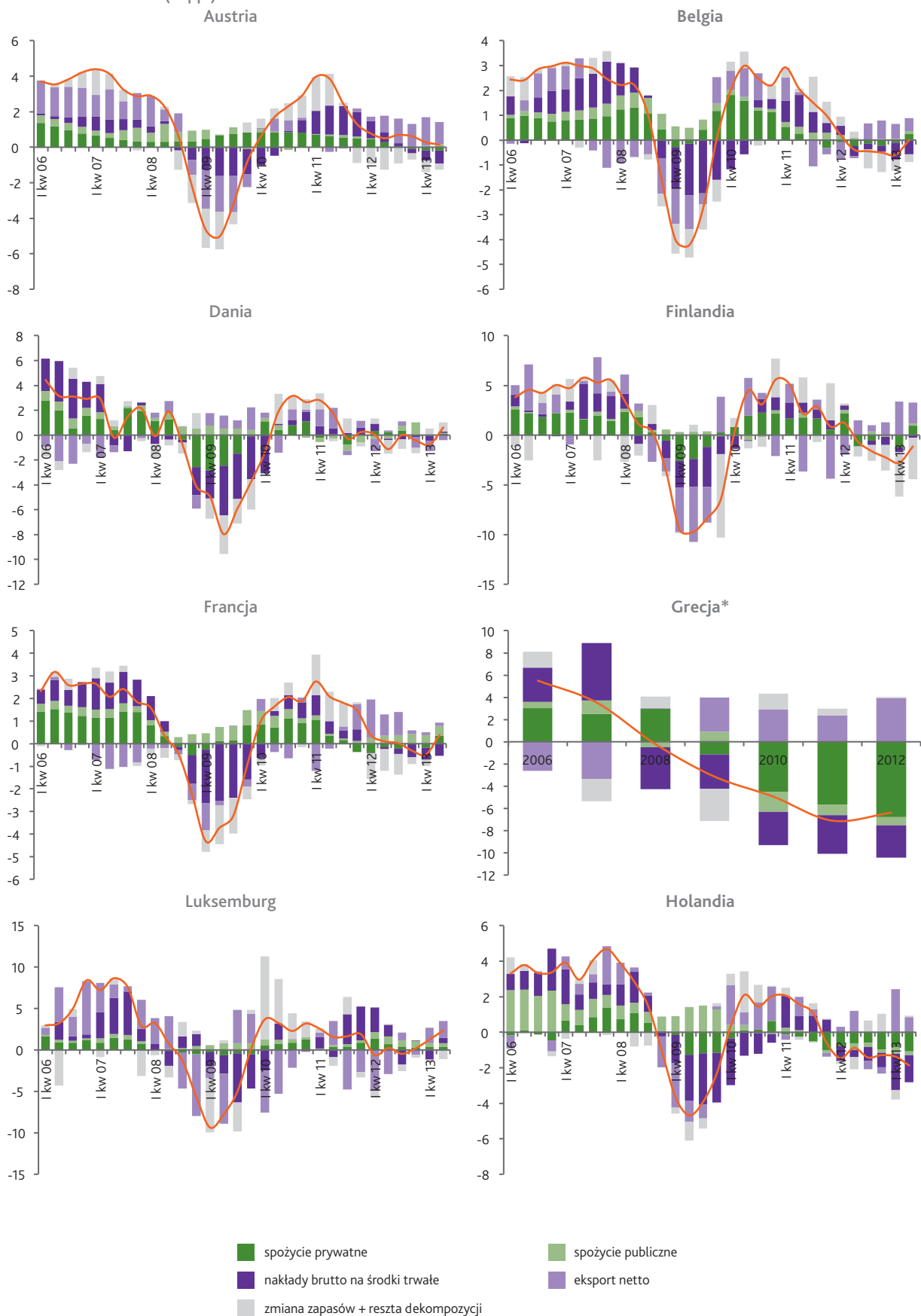
Nie wolno jednak zapominać, że zmiany cykliczne nakładają się procesy średniookresowe – zarówno w strukturze gospodarki, jak i strukturze ludności. Cykliczne zmiany w większym stopniu dotknęły osoby młode, ale problem starzenia się ludności zaczyna być widoczny. Tym bardziej aktualny staje się dylemat, do jakich grup społeczno-demograficznych należy adresować wsparcie publiczne, dysponując ograniczonymi środkami i mając na uwadze z jednej strony zjawiska cykliczne, a z drugiej średniookresowe. W horyzoncie najbliższych 50 lat sytuacja demograficzna będzie się znacząco zmieniać – stosunek liczby osób starszych do całości ludności będzie wzrastać, a ogólna liczba ludności będzie spadać. Wg prognoz Komisji Europejskiej, w krajach UE-27 łączne wydatki na ochronę zdrowia, opiekę długookresową oraz utrzymanie systemu emerytalnego będą wzrastać o ok. 3-5 pp. PKB. Polska jest jedynym krajem, gdzie prognozowany jest spadek wydatków związanych z systemem emerytalnym w tym horyzoncie czasowym, co oznacza, że stopy zastąpienia będą spadać, co wydłużenie okresu aktywności zawodowej złagodzi tylko częściowo. Konieczne jest po pierwsze, przygotowanie długookresowych planów zmiany struktury wydatków i przychodów publicznych uwzględniających zmiany demograficzne. Po drugie, znaczny spadek emerytur będzie wymagał dodatkowych środków budżetowych na działalność socjalną. Po trzecie, ze względu na naturalne opóźnienie w efektach potencjalnej polityki wpływającej na zmianę liczby urodzeń, prawdopodobnie jedynym możliwym sposobem na złagodzenie skutków przejścia demograficznego jest polityka imigracyjna (polityka zachęcająca do migracji powrotnych Polaków nie wystarczy do zrównoważenia spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym). Wyzwania związane z kryzysem nie powinny tej perspektywy zacięrać.

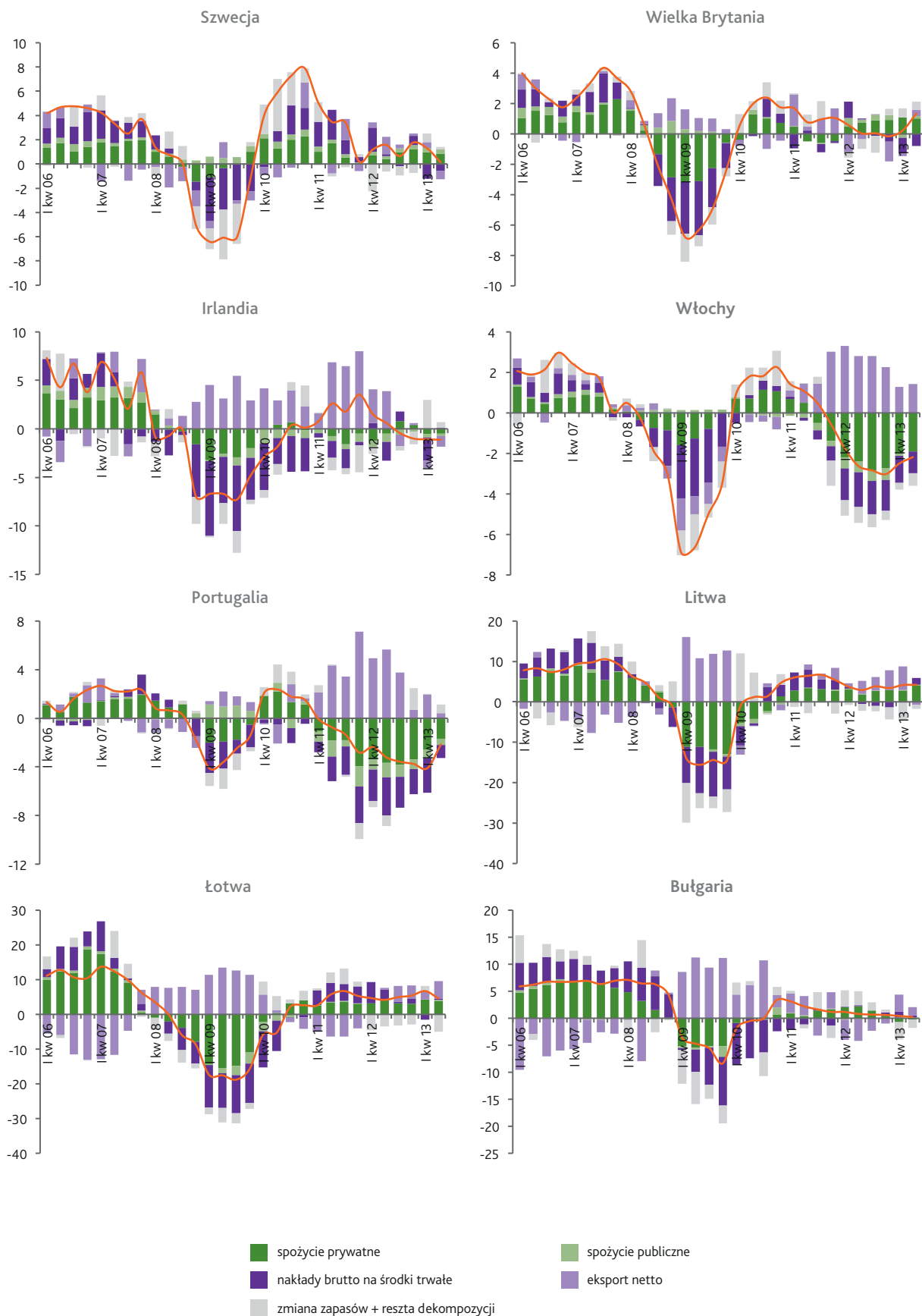
Zatrudnienie w Polsce 2012

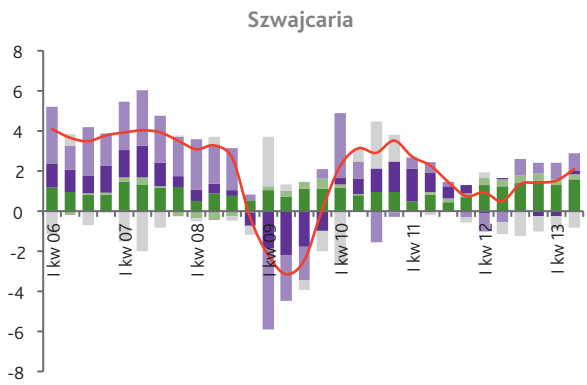
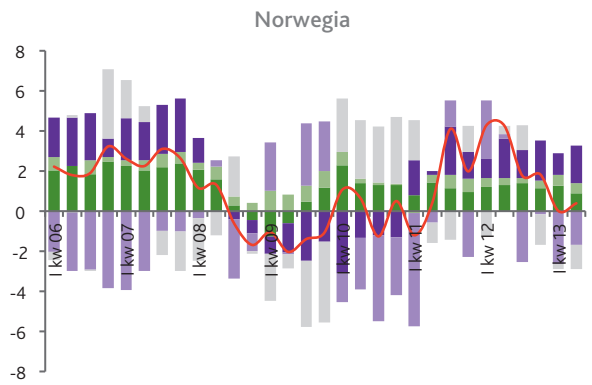
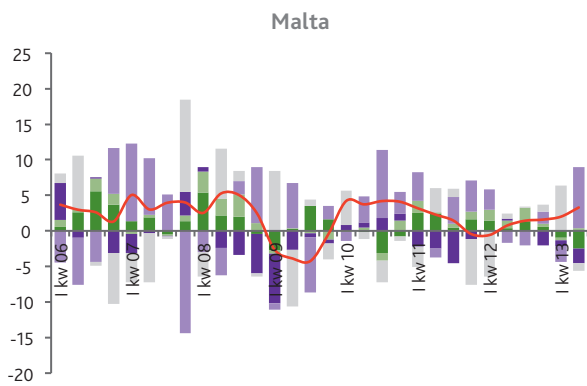
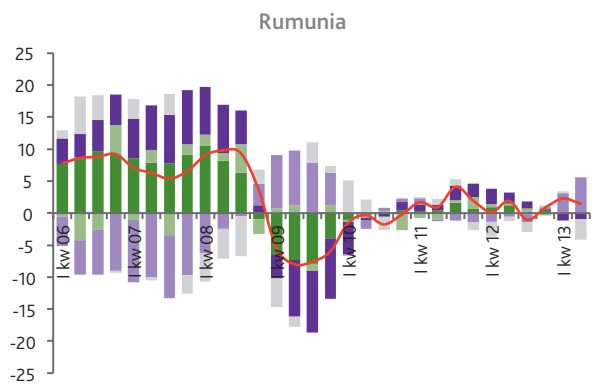
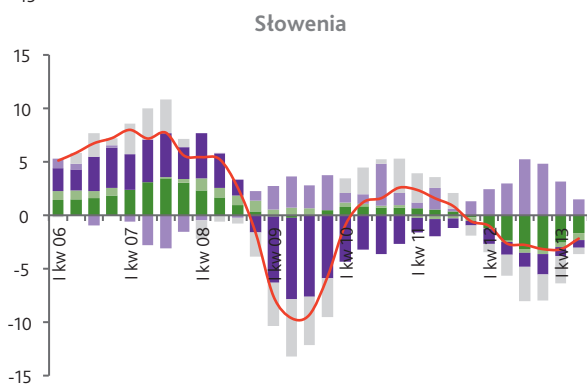
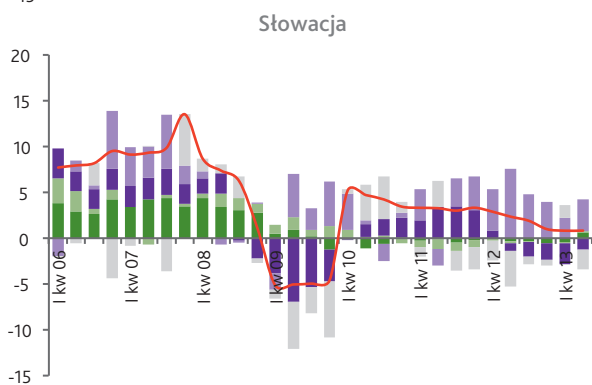
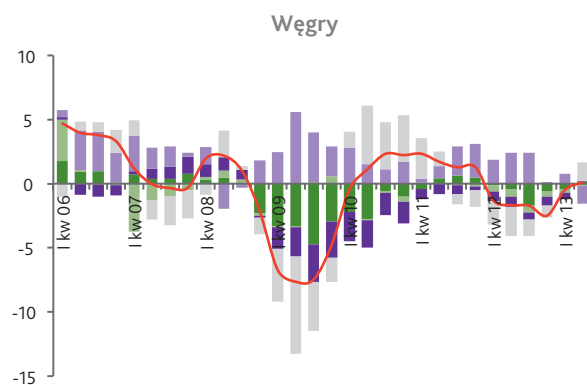
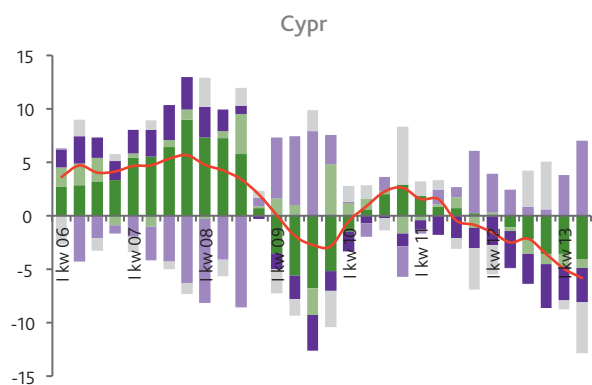
Aneks metodologiczny

Aneks do Części I

Załącznik I.1. Dekompozycja zmian tempa wzrostu realnego PKB kwartał do analogicznego kwartału roku poprzedniego w latach 2006-2013 (w pp.)







■ spożycie prywatne
■ nakłady brutto na środki trwałe
■ zmiana zapasów + reszta dekompozycji
■ spożycie publiczne
■ eksport netto

Aneks do Części II

Załącznik II. 1. Wyniki estymacji wielomianowego logitu dla przepływów z bezrobocia długookresowego

Zmienne objaśniające	Model 1			Model 2			Model 3			Model 4		
	T	K	M	T	K	M	T	K	M	T	K	M
pleć (ref. mężczyzna):												
kobieta	0,65			0,66			0,67			0,67		
grupa wieku (ref. 30-44):												
15-24	1,63	1,59	1,64	1,81	1,78	1,83	1,38	1,31	1,45	1,48	1,39	1,56
25-29	1,30	1,23	1,39	1,32	1,29	1,38	1,17		1,32	1,18		1,31
45-54	0,74	0,66	0,78	0,74	0,67	0,77	0,75	0,69	0,80	0,76	0,70	0,79
55-64	0,52	0,46	0,53	0,52	0,44	0,52	0,54	0,50	0,54	0,55	0,49	0,55
wykształcenie (ref. średnie):												
wyższe	1,67	1,70	1,52	1,76	1,80	1,61	1,80	1,75	1,77	1,91	1,89	1,88
podstawowe	0,66	0,60	0,71	0,60	0,53	0,66	0,75	0,68	0,80	0,69	0,61	0,74
region (ref. centralny):												
południowy												
wschodni	0,90	0,84		0,88	0,82			0,86			0,85	
północnozachodni			1,14			1,16			1,19			1,23
południowozachodni	0,90											
północny												
klasa miejscowości (ref. miasto powyżej 100 tys.):												
miasto 20-100tys.			1,13									
miasto poniżej 20tys.									1,16			
wieś	1,11	0,87	1,38	0,90	0,71		1,15		1,40		0,77	1,13
stan cywilny (ref. w związku)												
nie w związku	0,78		0,65	0,77		0,62	0,76		0,66	0,75		0,63
główne źródło utrzymania gospodarstwa (ref. praca najemna)												
rolnictwo	1,90	1,89	1,89				2,36	2,41	2,25			
praca na własny rachunek	1,25		1,40	1,27	1,19	1,40	1,27	1,22	1,35	1,30	1,24	1,41
emerytura, renta	0,89		0,89	0,87	0,89	0,88	0,89		0,89	0,87		0,87
inne		0,86			0,89				1,14			1,15
dziecko poniżej 6 lat w gospodarstwie (ref. nie):												
tak												
czas poszukiwania pracy (ref. 12-17 mies.):												
18-23 mies.	0,90		0,83	0,91		0,83	0,88		0,81	0,90		0,82
24-36 mies.	0,81	0,88	0,76	0,80	0,88	0,73	0,82		0,76	0,82		0,74
powyżej 36 mies.	0,68	0,74	0,65	0,65	0,71	0,61	0,69	0,76	0,65	0,67	0,75	0,63
rok przepływu (ref. 1995-1998):												
1999-2004	0,38	0,44	0,34	0,36	0,41	0,32	0,38	0,43	0,32	0,35	0,40	0,31
2005-2008	0,61	0,70	0,53	0,64	0,74	0,57	0,58	0,69	0,50	0,60	0,71	0,52
2009-2012	0,67	0,73	0,62	0,71	0,74	0,69	0,65	0,73	0,59	0,67	0,71	0,63
posiadanie doświadczenia zawodowego (ref. tak):												
nie	0,73	0,68	0,79	0,70	0,65	0,77						
rodzaj własności firmy w ostatniej pracy (ref. publiczna):												
prywatna							1,30	1,41	1,20	1,37	1,50	1,25
zawód wg poziomu umiejętności (ref. prace proste):												
wysoko wykwalifikowany umysłowy												0,77
średnio wykwalifikowany umysłowy							1,21	1,22		1,23	1,25	
wykwalifikowany fizyczny							1,21	1,18	1,19	1,21	1,18	1,18
rodzaj działalności gospodarczej (ref. przemysł):												
rolnictwo												
usługi							1,10	1,13		1,13	1,20	
stała	0,85	0,58	0,84	0,83	0,57	0,84	0,61	0,41	0,64	0,58	0,38	0,63

Rodzaj przepływu: rozpoczęcie pracy

Uwagi: w tabeli zaprezentowano ilorazy szans. Poziomym bazowym w zmiennej zależnej jest pozostanie w bezrobociu. Pokazano jedynie oszacowania istotne na poziomie 5%. W tabeli kolorem wyróżniono wartości powyżej 1. Wartości powyżej 1 oznaczają, że szanse na przepływ w danej grupie są wyższe niż w grupie referencyjnej (wyższe o różnicę pomiędzy oszacowaniem a 1), w przypadku wartości poniżej 1 odwrotnie (niższe o różnicę pomiędzy oszacowaniem a 1). Przyjęto oznaczenia:

model 1 - model ogólny, model 2 - model ogólny bez przepływów do rolnictwa, model 3 - model tylko dla osób, które pracowały, model 4 - model tylko dla osób, które pracowały, bez przepływów do rolnictwa, T – populacji ogółem, K – tylko kobiet, M – tylko mężczyźni. Zmienna region skonstruowana w oparciu o klasyfikację GUS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL 1995-2012 (dla okresu 1998-1999 nie ma możliwości konstrukcji panelu).

Zmienne objaśniające	Model 1			Model 2			Model 3			Model 4		
	T	K	M	T	K	M	T	K	M	T	K	M
pleć (ref. mężczyzna):												
kobieta	1,50			1,51			1,46			1,46		
grupa wieku (ref. 30-44):												
15-24												
25-29	0,88		0,72	0,87		0,71			0,74	0,88		0,73
45-54	1,51	1,42	1,71	1,51	1,42	1,71	1,53	1,46	1,66	1,53	1,46	1,66
55-64	3,20	3,34	3,28	3,20	3,35	3,28	3,16	3,36	3,11	3,16	3,37	3,11
wykształcenie (ref. średnie):												
wyższe												
podstawowe												
region (ref. centralny):												
południowy		1,21			1,21		1,17	1,26		1,17	1,26	
wschodni												
północnozachodni	1,32	1,35	1,28	1,32	1,35	1,29	1,36	1,35	1,37	1,36	1,35	1,37
południowozachodni		1,15			1,16		1,11	1,15		1,12	1,16	
północny	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,22	1,16	1,32	1,22	1,16	1,32
klasa miejscowości (ref. miasto powyżej 100 tys.):												
miasto 20-100tys.												
miasto poniżej 20tys.	0,90	0,83		0,90	0,84							
wieś	0,90	0,89	0,89	0,90	0,89	0,89			0,87			0,87
stan cywilny (ref. w związku)												
nie w związku	0,84	0,77		0,84	0,77		0,88	0,81		0,88	0,81	
główne źródło utrzymania gospodarstwa (ref. praca najemna)												
rolnictwo												1,54
praca na własny rachunek	1,17	1,23		1,17	1,23			1,21			1,21	
emerytura, renta	1,18		1,36	1,18		1,36	1,20		1,34	1,20		1,34
inne												
dziecko poniżej 6 lat w gospodarstwie (ref. nie):												
tak	1,12	1,18		1,12	1,18		1,16	1,25		1,16	1,25	
czas poszukiwania pracy (ref. 12-17 mies.):												
18-23 mies.	0,83	0,85	0,81	0,83	0,85	0,81	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83
24-36 mies.	0,90	0,90		0,90	0,90		0,88	0,89	0,86	0,88	0,89	0,85
powyżej 36 mies.	0,87	0,84		0,87	0,84		0,86	0,84		0,86	0,84	
rok przepływu (ref. 1995-1998):												
1999-2004	0,60	0,67	0,50	0,60	0,67	0,50	0,60	0,67	0,52	0,60	0,67	0,52
2005-2008	0,63	0,70	0,55	0,63	0,70	0,55	0,66	0,73	0,59	0,67	0,73	0,60
2009-2012	0,84		0,72	0,84		0,73			0,80			0,80
posiadanie doświadczenia zawodowego (ref. tak):												
nie												
rodzaj własności firmy w ostatniej pracy (ref. publiczna):												
prywatna							0,83		0,74	0,83		0,73
zawód wg poziomu umiejętności (ref. prace proste):												
wysoko wykwalifikowany umysłowy							1,25		1,27	1,24	1,25	1,26
średnio wykwalifikowany umysłowy									1,24			1,24
wykwalifikowany fizyczny												
rodzaj działalności gospodarczej (ref. przemysł):												
rolnictwo												
usługi									0,86			0,86
stała	0,24	0,35	0,25	0,24	0,35	0,25	0,23		0,27	0,23	0,31	0,26

Rodzaj przepływu: przejście do nieaktywności

Notatki

Notatki



Wydawca :

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich
Aleje Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa
Tel. +48 22 237 00 00, fax +48 22 237 00 99
www.crzl.gov.pl

ISBN: 978-83-61638-54-4

Egzemplarz bezpłatny