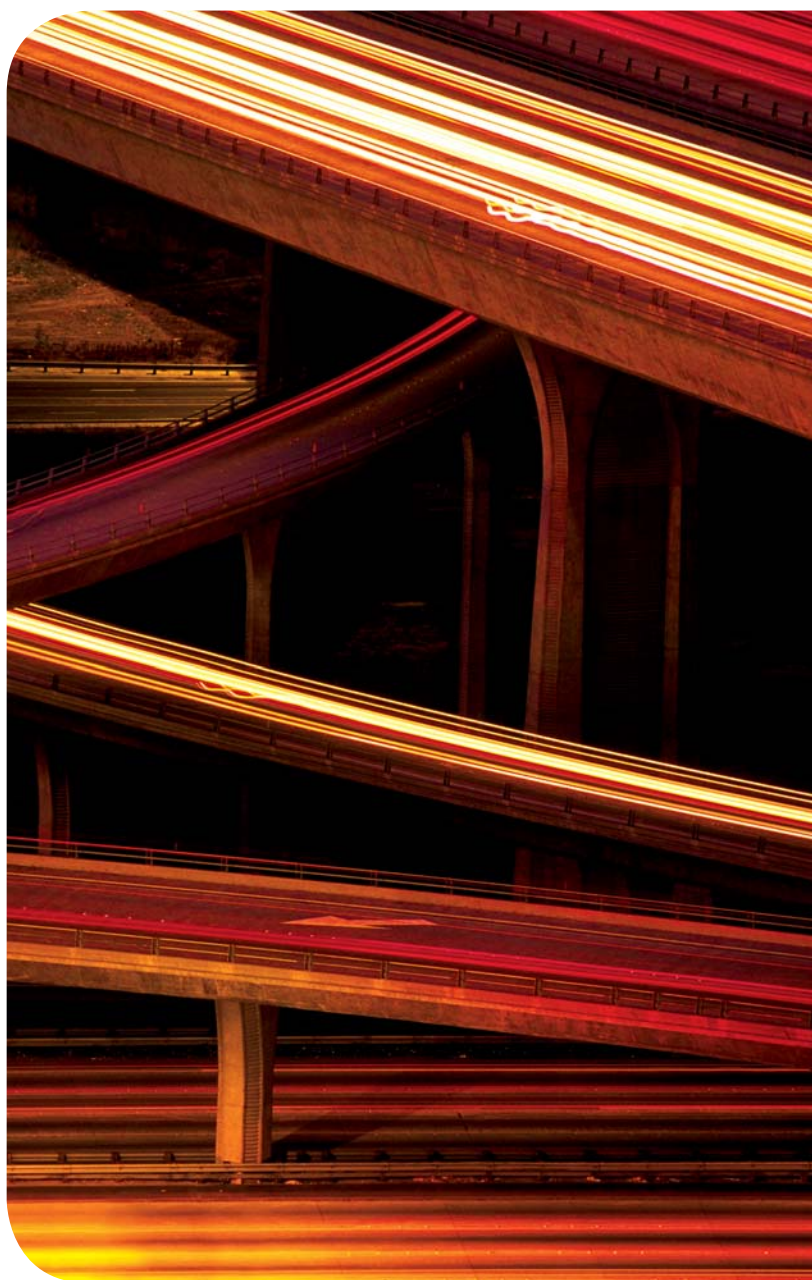


# Zatrudnienie w Polsce 2006

Produktywność dla pracy



# Zatrudnienie w Polsce 2006

Produktywność dla pracy

Pod redakcją Macieja Bukowskiego

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa 2007



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

## Autorzy

### Redaktor naukowy:

dr Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

#### Część I

Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Piotr Lewandowski (Instytut Badań Strukturalnych)

#### Część II

Iga Magda (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Julian Zawistowski (Instytut Badań Strukturalnych)

#### Część III

Anna Baranowska (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Magdalena Bober (Instytut Badań Strukturalnych)

Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

#### Część IV

Małgorzata Sarzalska (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Arkadiusz Szydłowski (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

### Współpraca (przygotowanie materiałów):

Dorota Pelle (Instytut Badań Strukturalnych)

Izabela Szczygielska (Instytut Badań Strukturalnych)

## Wykonawcy projektu:

### Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

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



Instytut Badań Strukturalnych

ul. Nowowiejska 6/31

00-649 Warszawa

[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)

### Koordinacja projektu

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

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

### Projekt okładki, skład i łamanie

studio graficzne Temperówka

[www.temperowka.pl](http://www.temperowka.pl)

### Druk:

Zakład Wydawniczo – Poligraficzny MPiPS

Ul. Bracka 4, 00-502 Warszawa

© Copyright by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ISBN: 83-60302-15-4

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

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

## Wprowadzenie

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

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

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

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

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

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

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

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



# Część I. Rynek pracy w makroperspektywie

**Autorzy:**

Maciej Bukowski  
Piotr Lewandowski

**Współpraca:**

Dorota Pelle



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

## SPIS TABEL

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

## SPIS RAMEK

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

## SPIS WYKRESÓW

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

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

## Wprowadzenie

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

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

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

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

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

## 1. Praca w krajach NMS8 w latach 1990-2005

### 1.1 Ostatnie przemiany na rynku pracy w Polsce

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

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

**Tabela I.1.**

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

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

i - pierwsze dwa kwartały

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

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

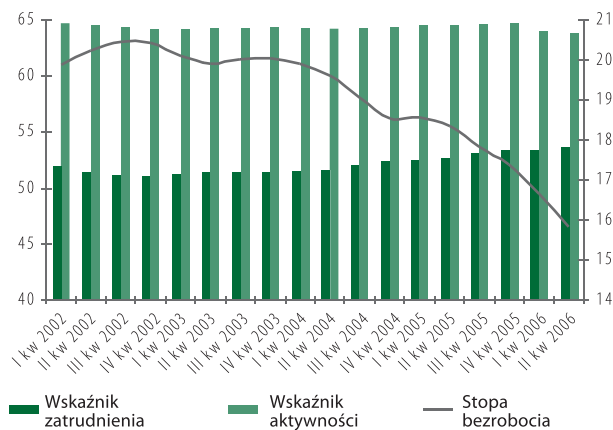
<sup>1</sup> W momencie tworzenia opracowania dostępne były dane BAEL jedynie za dwa pierwsze kwartały roku 2006. Wykorzystano dane BAEL odsezonowane i oczyszczone ze zmian metodologicznych. Podobnie w dalszej części tekstu, jeżeli analizy prowadzone są jedynie dla Polski. Jeżeli analiza prowadzona jest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

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

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

**Wykres I.1.**

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



■ Wskaźnik zatrudnienia    ■ Wskaźnik aktywności    — Stopa bezrobocia

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

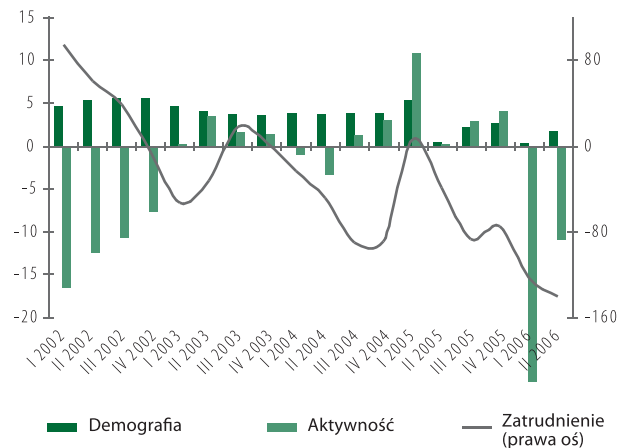
*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.*

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

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

**Wykres I.2.**

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



■ Demografia    ■ Aktywność    — Zatrudnienie (prawa oś)

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

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

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

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

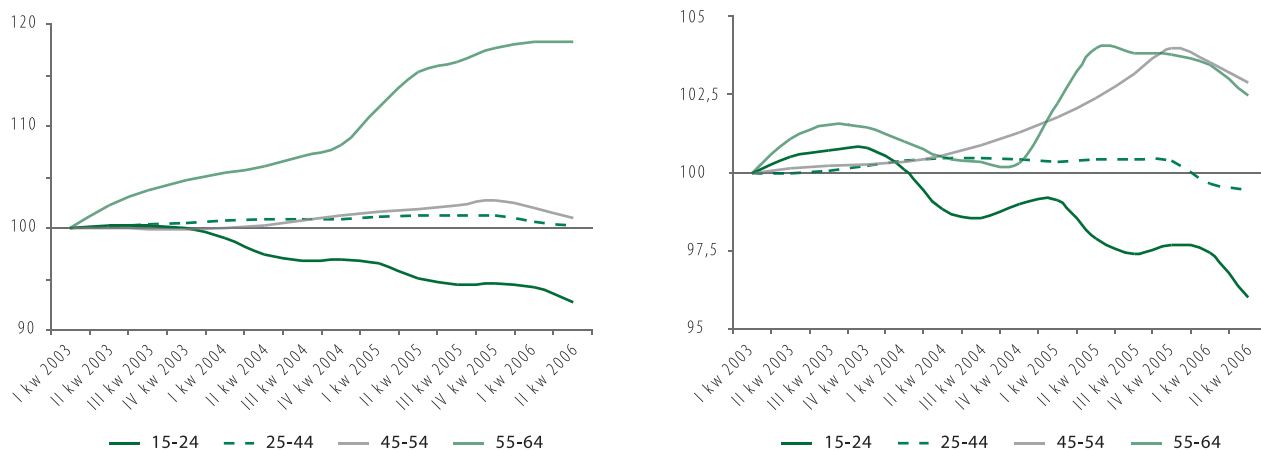
W latach 2003-2005 zjawisko starzenia się ludności tj. wzrost udziału osób po 55 roku życia w populacji nabrało tempa, podczas gdy liczebność najmłodszej generacji 15-24-latków oraz jej udział w populacji w wieku produkcyjnym spadały. Od połowy roku 2002, w ślad za wzrastającą liczebnością starszych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

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

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

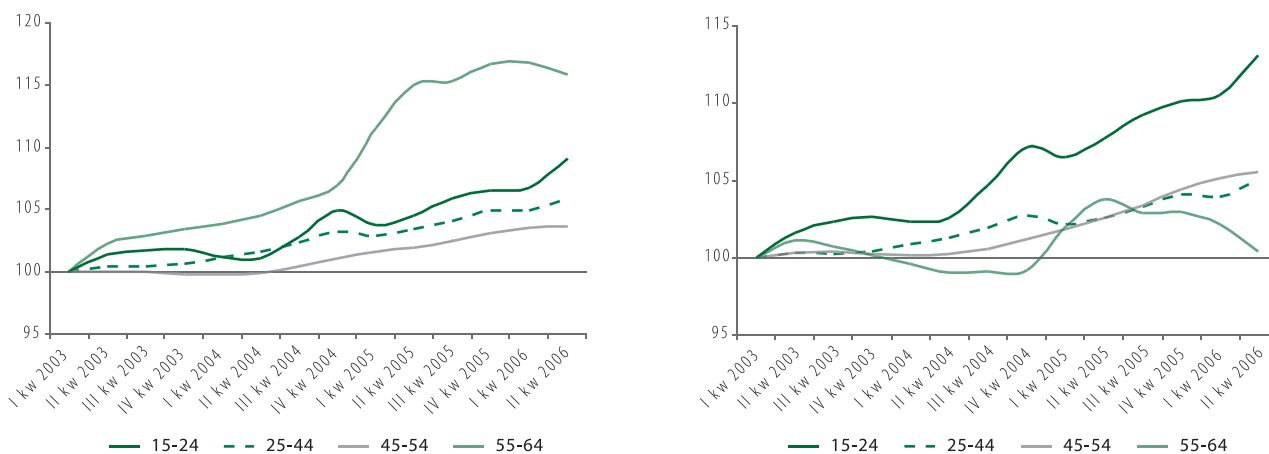
Wykres I.3.

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



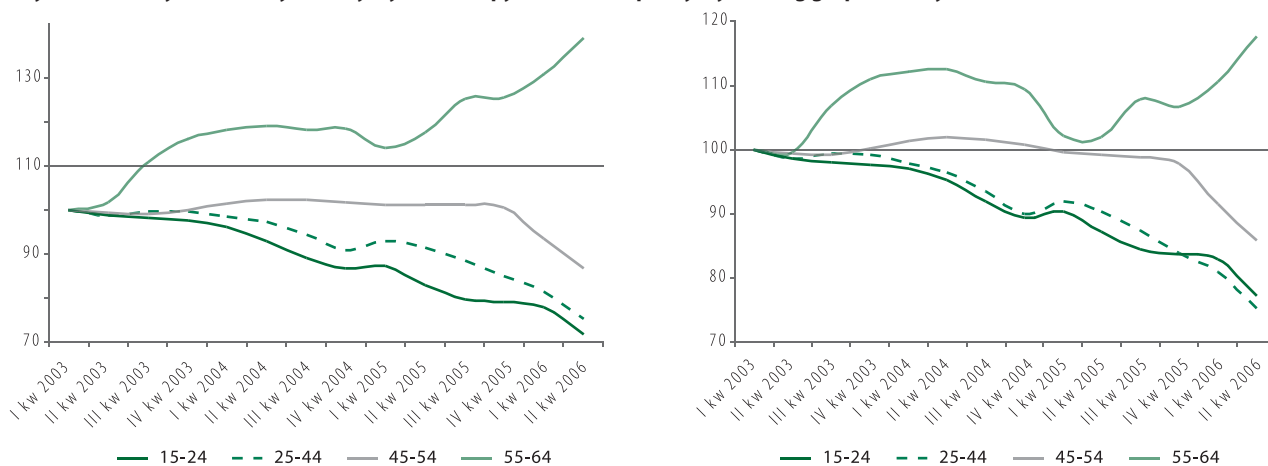
Wykres I.4.

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



Wykres I.5.

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



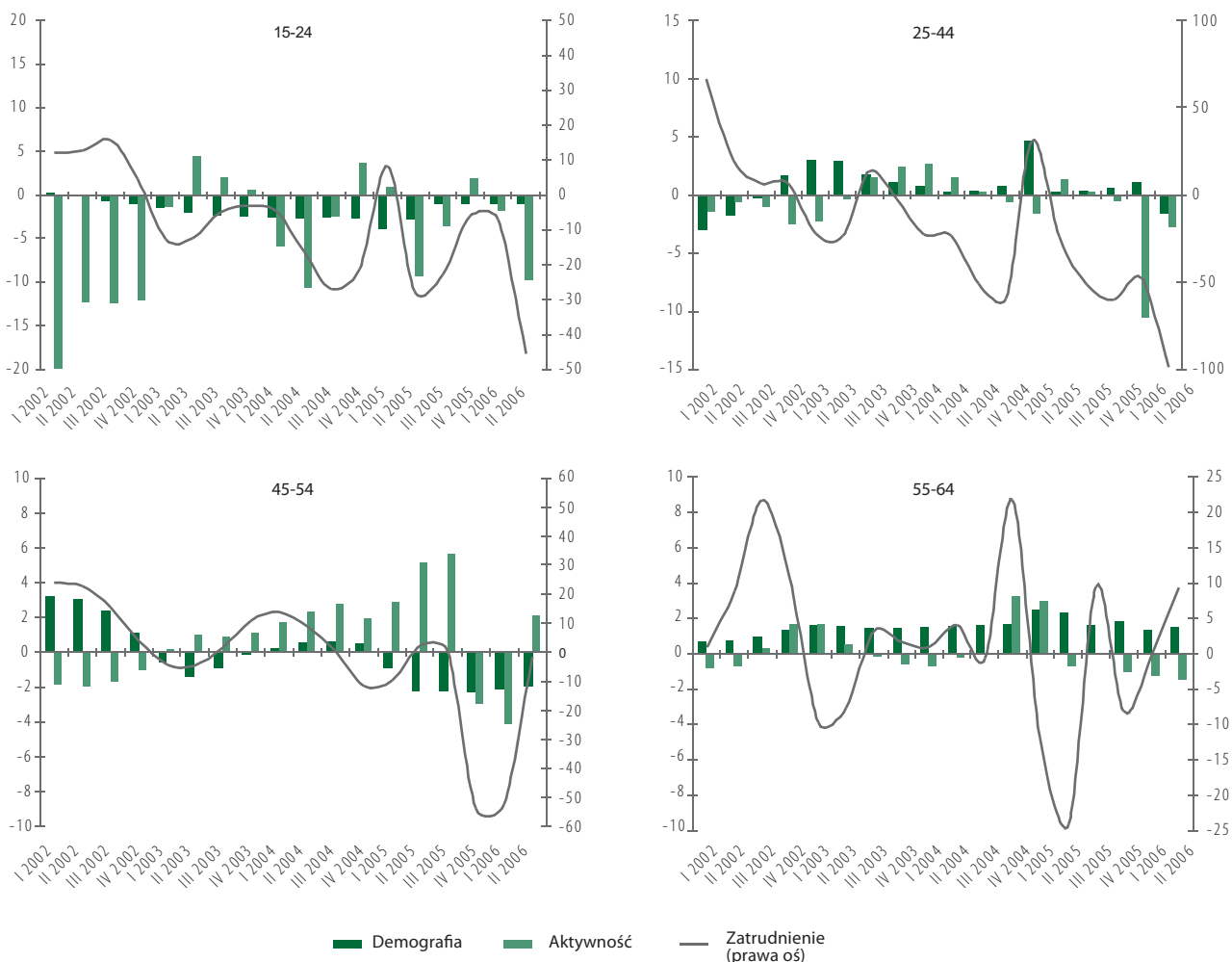
Uwagi: Ze względu na skokowe zmiany liczby aktywnych zawodowo w grupach wiekowych 45-54 i 55-64, występujące w danych BAEL między czwartym kwartałem 2005 a pierwszym 2006, prezentowane szeregi dla tych grup zostały dodatkowo oczyszczone w celu zbliżenia ich do trendu.

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



Wykres I.6.

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



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

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

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

Tabela I. 2.

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

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

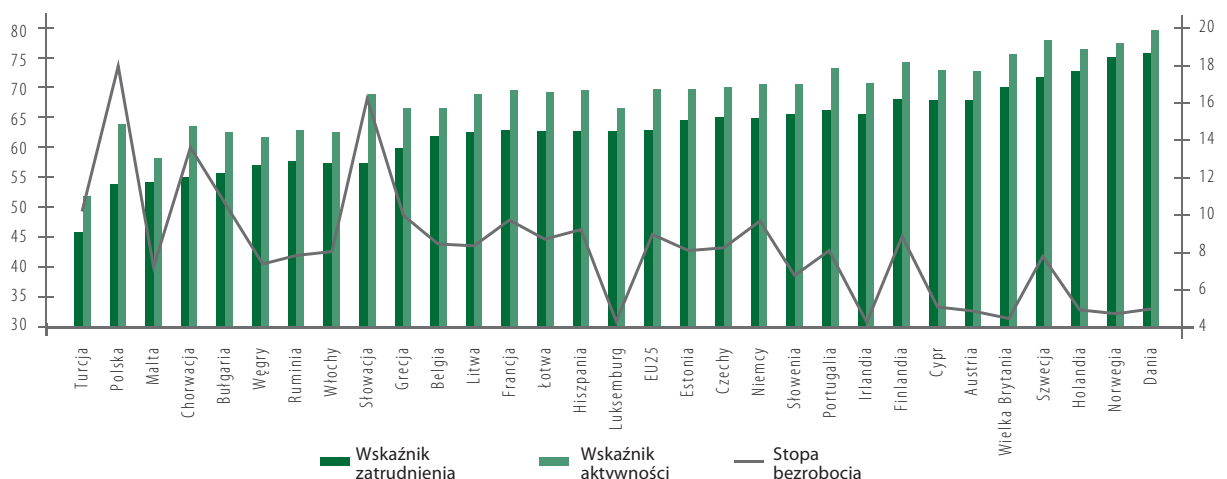
Wkroczenie gospodarki w fazę dobrej koniunktury wiązało się także ze wzrostem popytu na pracę w sektorach o znacznej wrażliwości popytu na ich produkt względem zmian ogólnego poziomu aktywności gospodarczej. Tabela I.2 wskazuje, że choć liczba pracujących ogółem konsekwentnie zwiększała się od roku 2003,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

## 1.2. Polska AD 2005 w kontekście międzynarodowym

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

Wykres I.7.

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

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

Tabela I.3.

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

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

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

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.*

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

W nawiązaniu do zaproponowanej przez Bukowskiego et al. (2005) metody prezentacji międzynarodowego zróżnicowania w poziomie zatrudnienia, jako wyniku występowania różnic wyznaczanych przez cechy zasobów pracy oraz intensywności ich wykorzystania, w tabeli I.4 oraz na wykresach I.8-I.9 lukę między wskaźnikiem zatrudnienia w poszczególnych krajach NMS8 względem średniej dla UE15 dekomponujemy na składniki związane z czynnikami demograficznymi, jakością kapitału ludzkiego<sup>6</sup> i różnicami w intensywności wykorzystania zasobów pracy. Te ostatnie mogą wynikać zarówno z czynników instytucjonalnych rynku pracy, konkurencyjności rynku produktów, jak i ogólnego poziomu koniunktury w gospodarce. Ponieważ jednak analizie poddajemy lata 2002 i 2005, można zasadnie przypuszczać, że oddziaływanie tego ostatniego czynnika jest mniej więcej podobne w rozważanej grupie krajów, których cykl koniunkturalny jest wzajemnie zsynchronizowany. Stąd wniosek, że przyczyn różnic w dynamice pozytywnych przemian w gospodarce i na rynku pracy trzeba przede wszystkim szukać w czynnikach strukturalnych. Kwestię tę szerzej omawiamy w podrozdziale 1.2.

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

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

Tabela I.4.

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

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

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

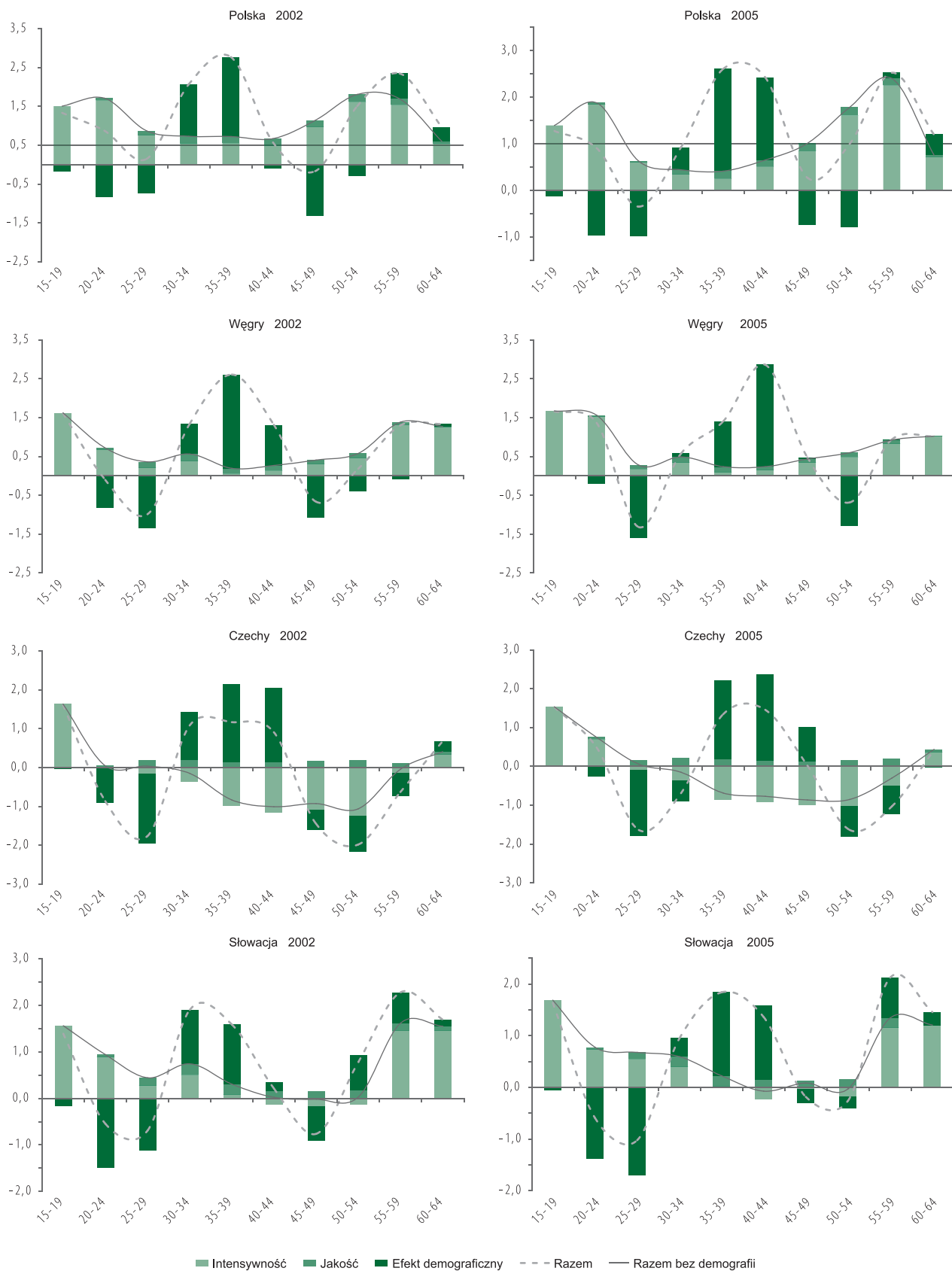
ii – dane odnoszą się do roku 2001.

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.*

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

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

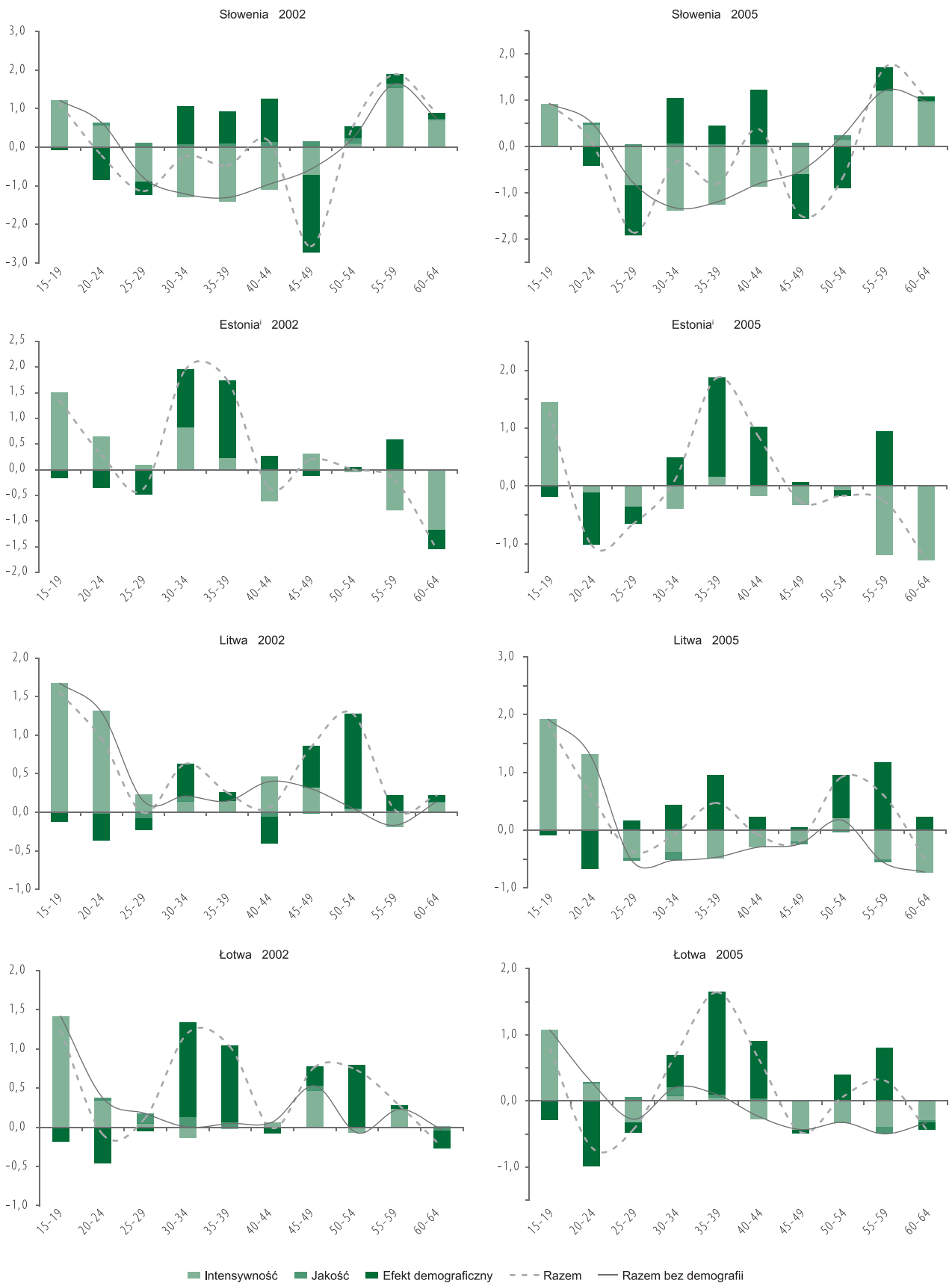
**Wykres I.8.**  
**Dekompozycja luki zatrudnieniowej wobec UE15 krajów NMS8 w latach 2002 i 2005**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.9.

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



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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

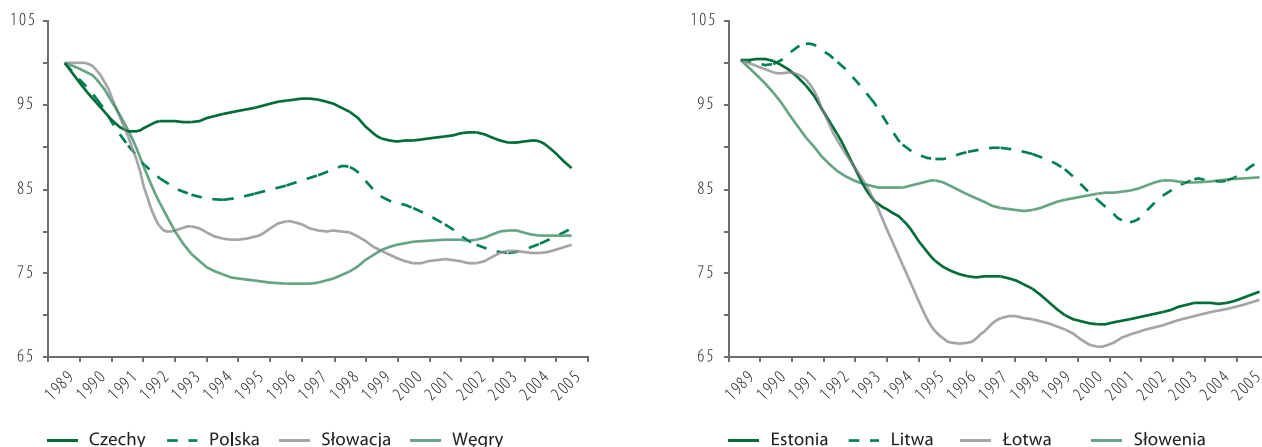
### 1.3. Podstawowe prawidłowości rynków pracy w krajach NMS8 w latach 1990-2005

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

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

**Wykres I.10.**

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

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

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

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

Tabela I.5.

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

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

i – dane za rok 1998

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

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

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

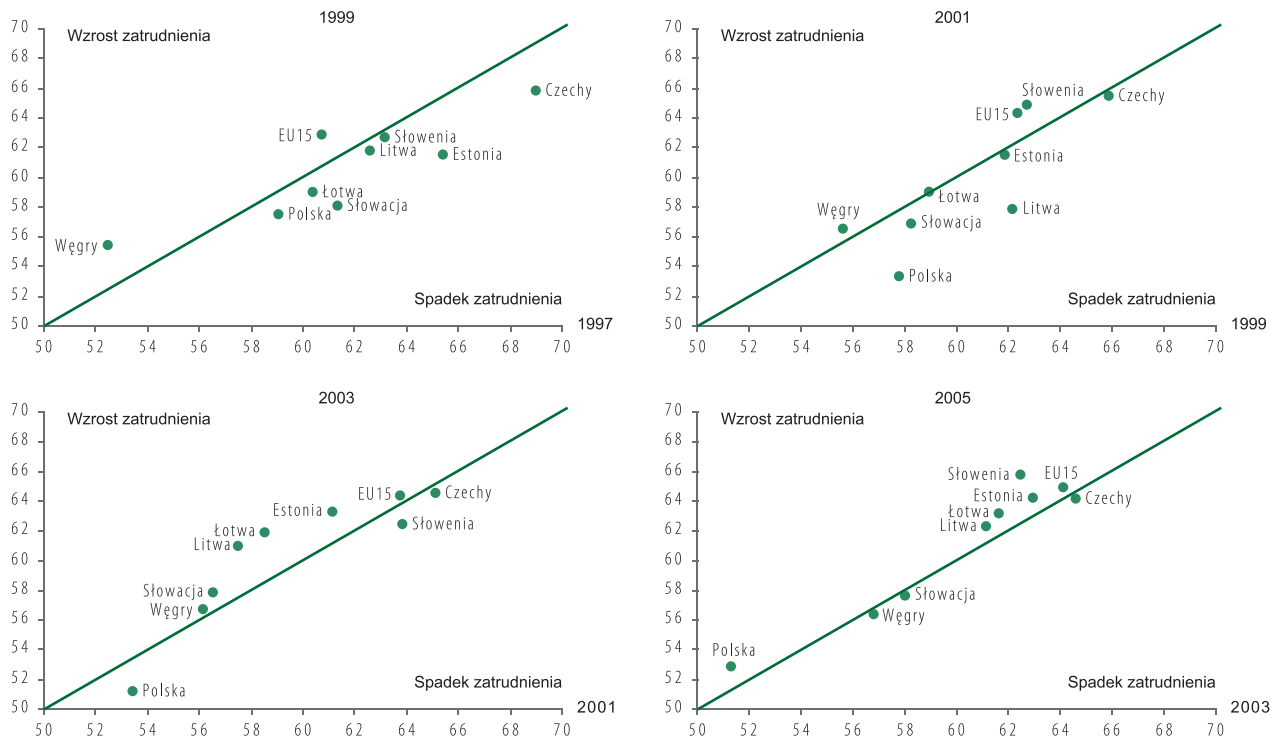
Na tym tle odróżniały się wyraźnie republiki bałtyckie, należące do opisanej w poprzednim punkcie grupy trzeciej. Podaż pracy utrzymywała się w nich na wysokim poziomie, głównie ze względu na mniejsze ukierunkowanie finansów publicznych na transferowanie dochodu od osób pracujących w prime-age do osób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



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

Wykres I.11.

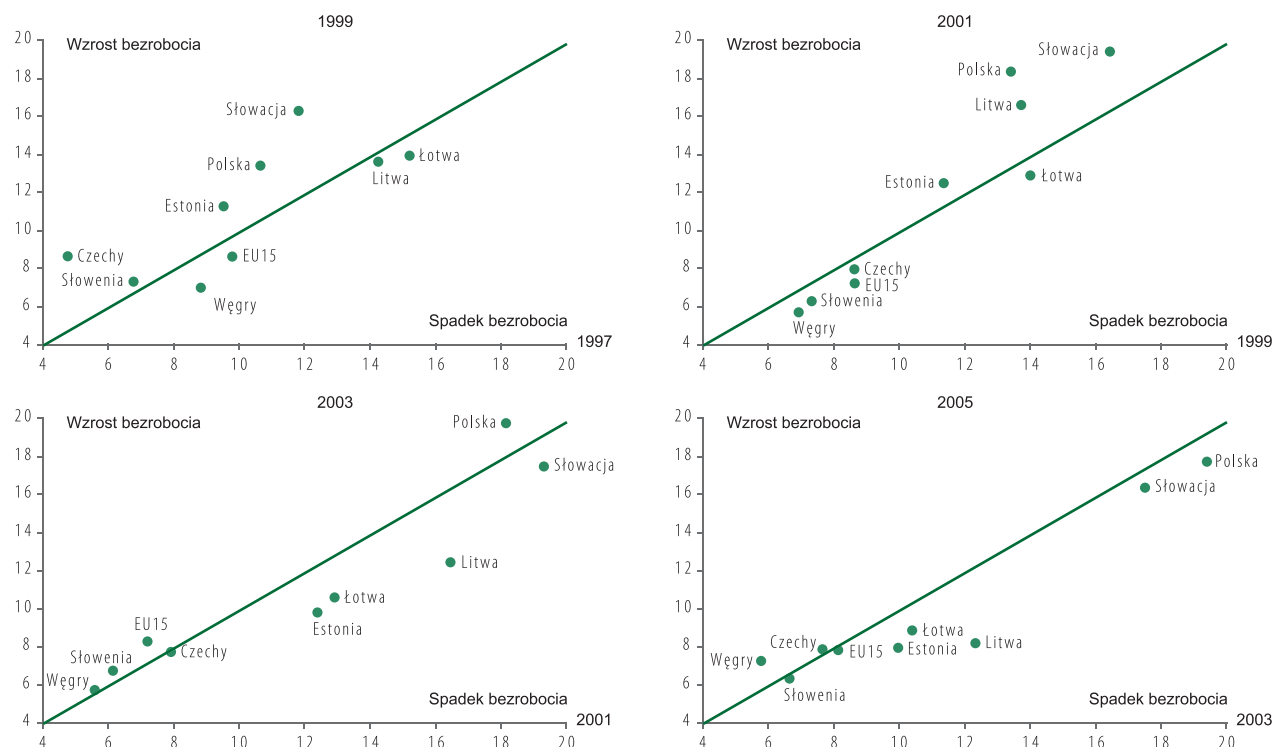
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 w krajach grupy NMS8 i UE15 w latach 1997–2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.12.

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

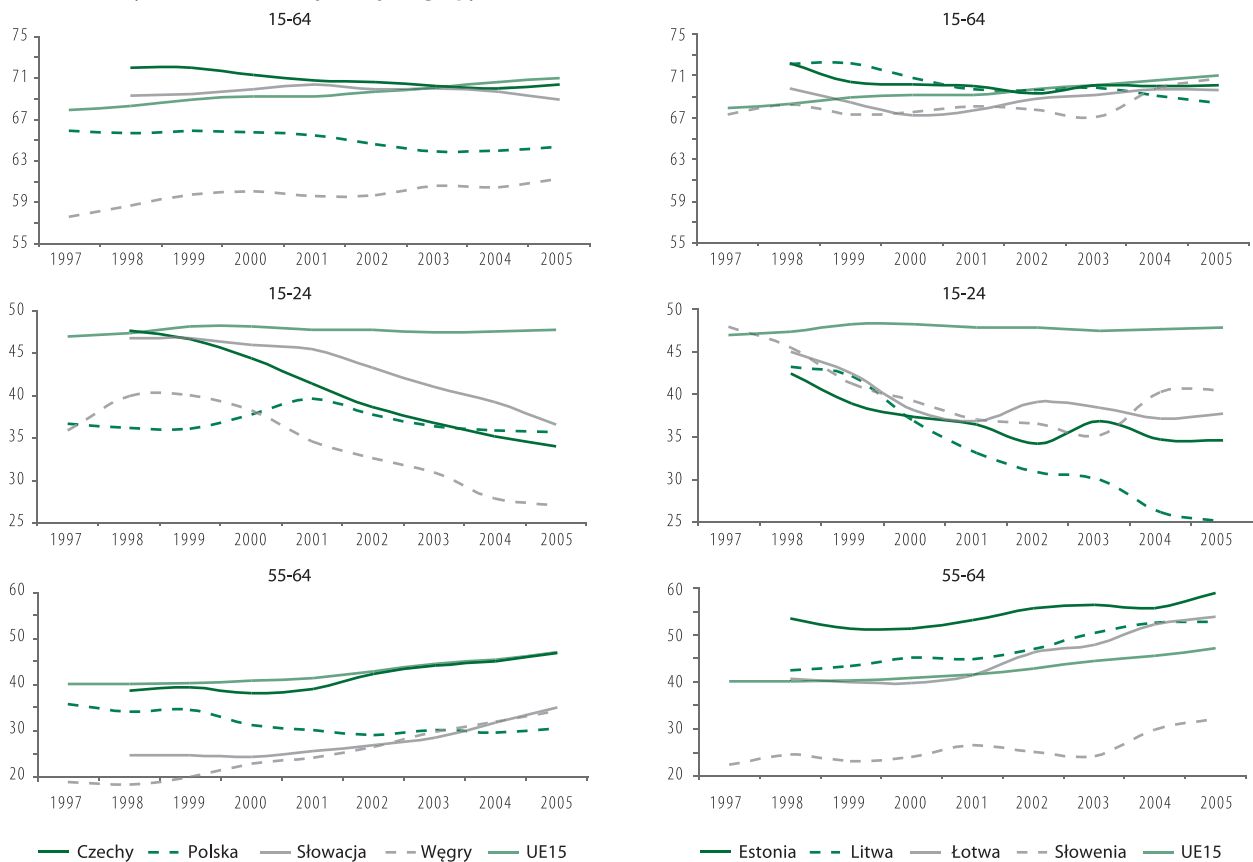


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

### Wykres I.13.

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabela I.6.**

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

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

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.*

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

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

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

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

### 2.1 Wprowadzenie

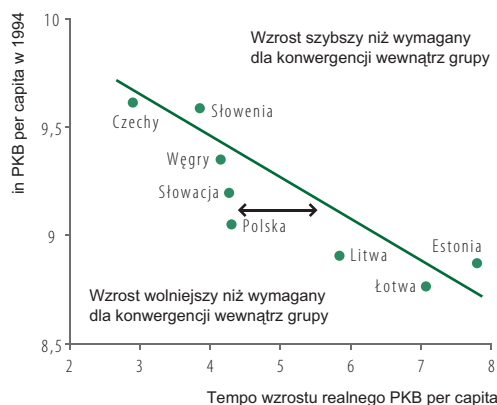
Ewolucję w czasie agregatów rynku pracy warto postrzegać jako złożenie stopniowych zmian ich równowagowych, względnie stabilnych wielkości oraz absorpcji skutków niespodziewanych zaburzeń zewnętrznych. Inaczej mówiąc, doświadczenia krajów OECD wskazują, że epizody wysokiego bezrobocia występowały w przeszłości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

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

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

#### Wykres I.14.

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

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

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

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

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

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

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

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

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

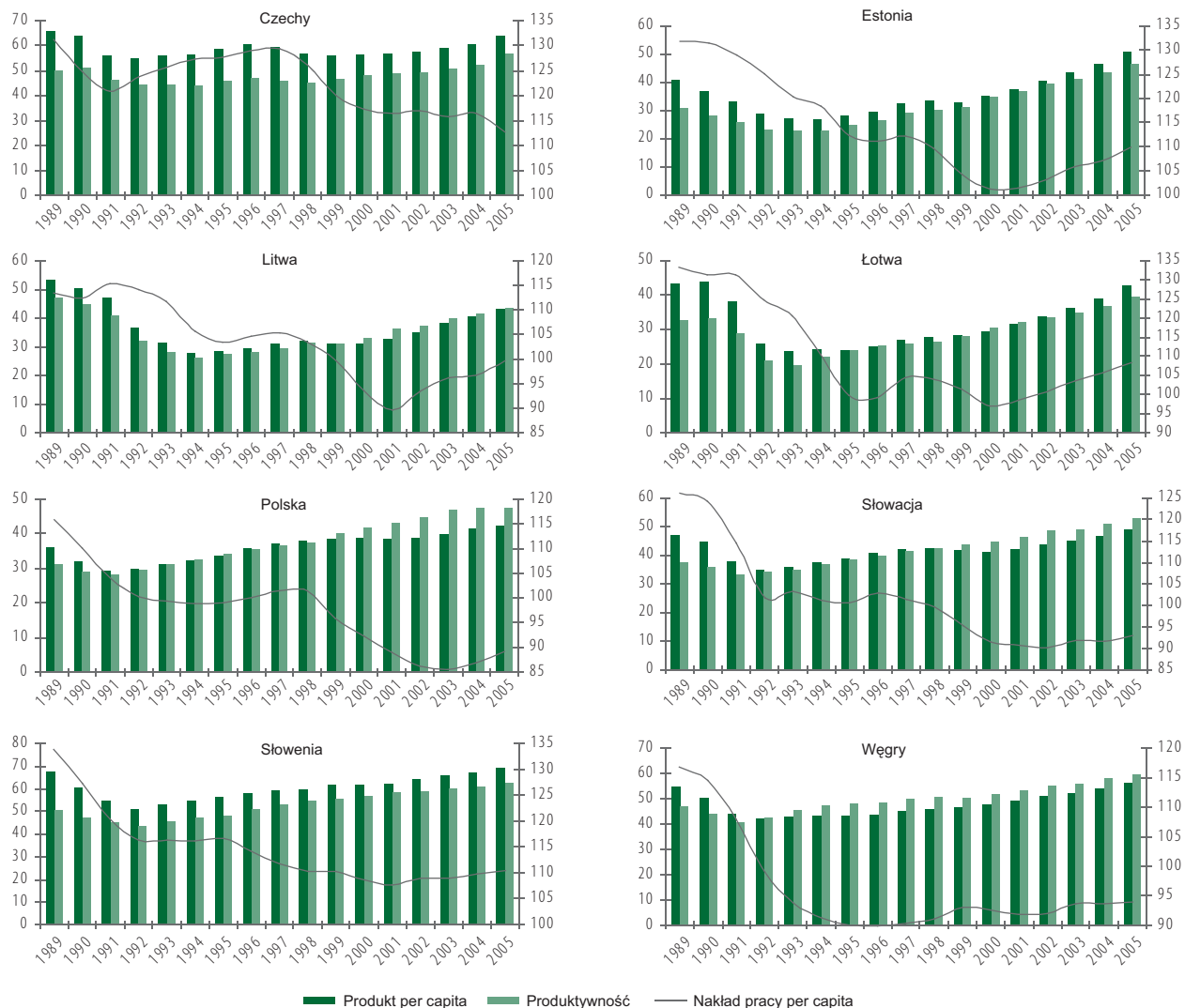
<sup>13</sup> Za wyjątkiem Węgier (por. wykres I.15), które jednak rozwijały się przeciętnie wolniej niż tempo implikowane przez regułę konwergencji wewnątrz grupy NMS8 (por. wykres I.16).

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

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

Wykres I.15.

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

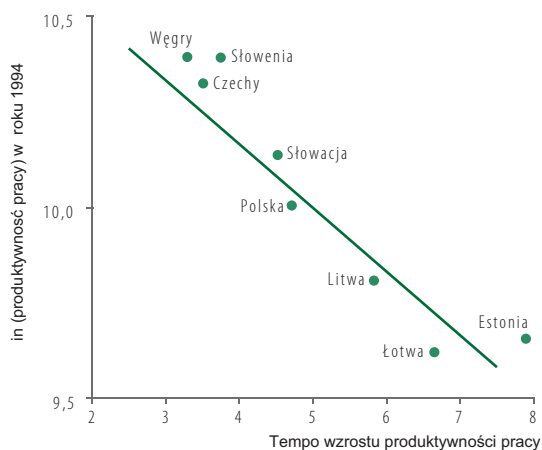


Uwagi: Na wykresach prezentowane są zmienne wyrażone w procentach wielkości tych zmiennych we Francji w danym roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Wykres I.16.

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



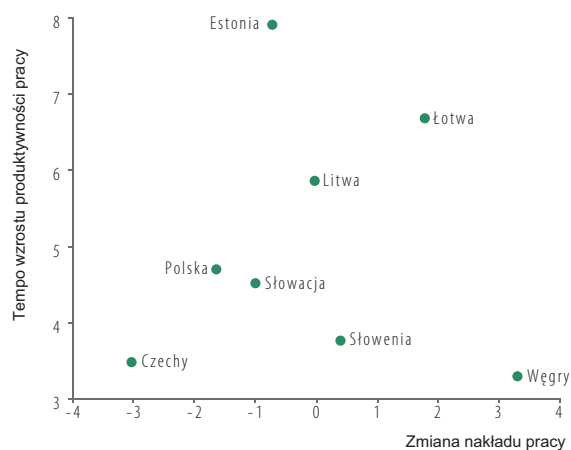
Uwagi: Produktywność pracy – PKB na pracującego w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej.

Nakład pracy – odsetek zatrudnionych w populacji ogółem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Wykres I.17.

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



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

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

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

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

### Ramka I.2. Rodzaje szoków agregatowych w gospodarce

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

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

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

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



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

W przypadku polityki fiskalnej:

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

W przypadku polityki monetarnej:

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

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

### Ramka I.3. Rodzaje szoków na rynku pracy

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

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

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

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

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

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

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

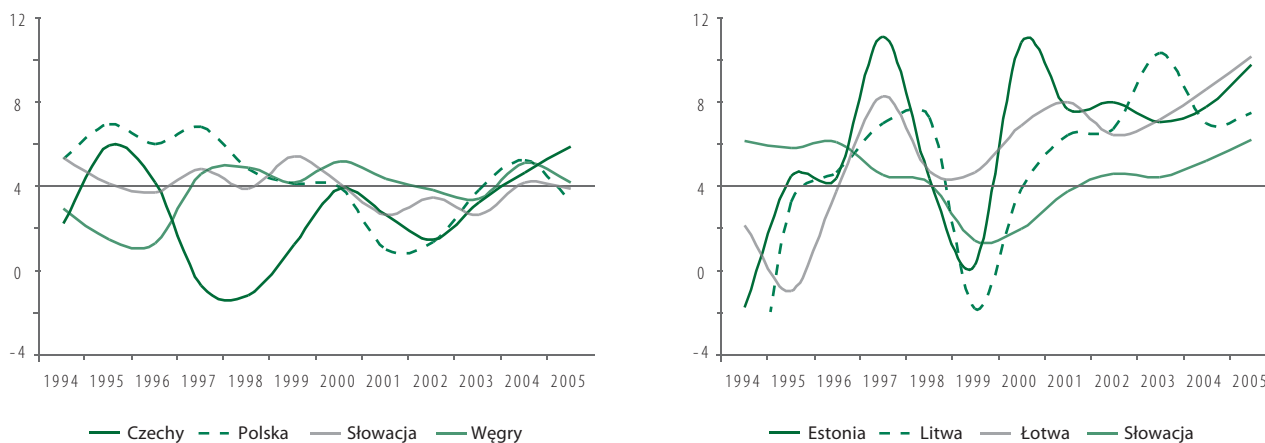
### 2.2.1 Produkt i zaburzenia zewnętrzne do roku 2000

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

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

Wykres I.18.

## Dynamika PKB w krajach grupy NMS8 w latach 1994–2005

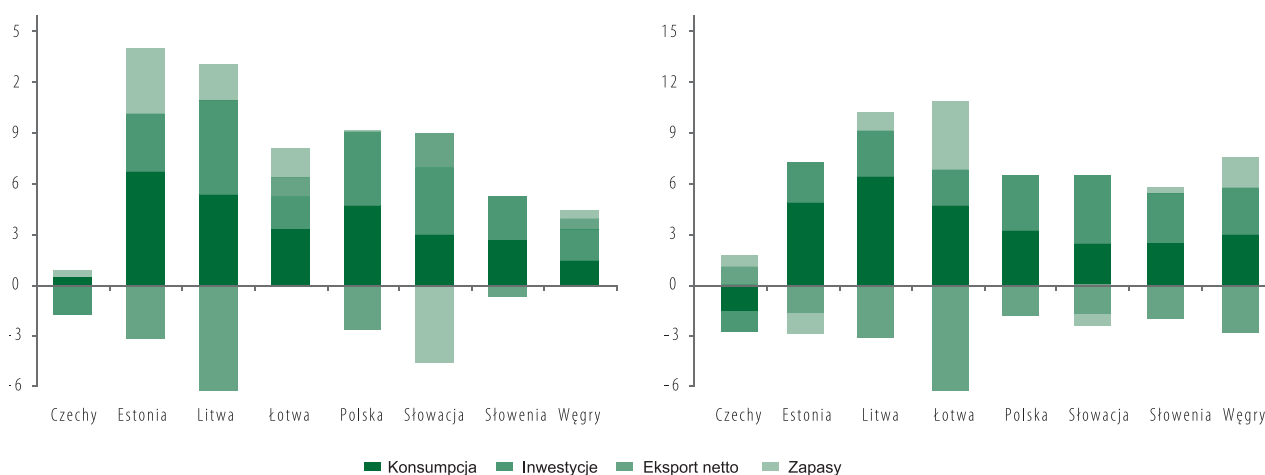


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

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

Wykres I.19.

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



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

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

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

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

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

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

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

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.*

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

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

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

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

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

Wykres I.20.

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



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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

#### Ramka I.4. Przyczyny zmian realnego kursu walutowego

Realny kurs walutowy definiowany jest jako:

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

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

Realny kurs walutowy można więc zdekomponować następująco:

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

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

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

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

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

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

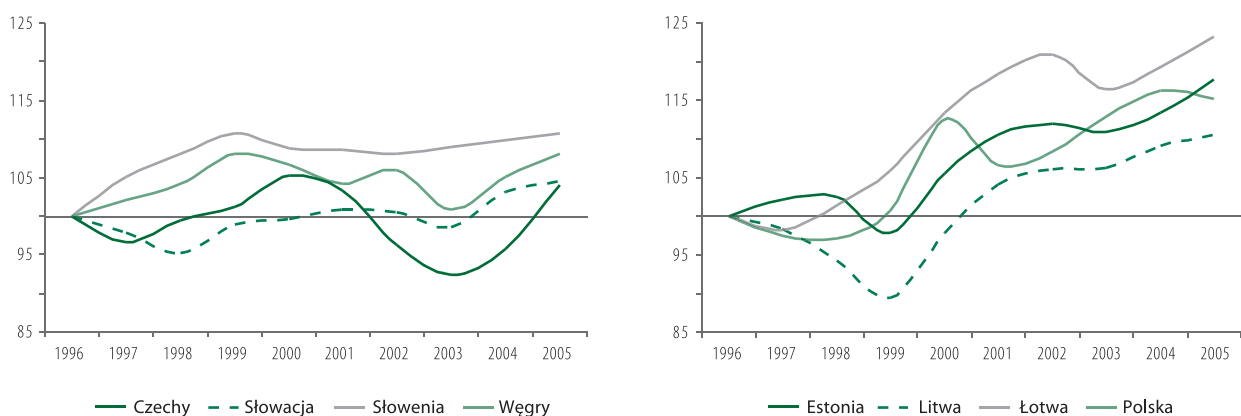
Aprecjacja realnego kursu walutowego może być związana albo ze wzmocnieniem się realnego kursu walutowego ograniczonego do dóbr podlegających wymianie międzynarodowej (a więc ze względnym spadkiem konkurencyjności eksportu) bądź też ze zmianami ceny względnej między dobrami podlegającymi a niepodlegającymi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

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

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

### Wykres I.21.

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



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

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC i Eurostat.

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

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

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

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

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

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

Tabela I.8.

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

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

Źródło: Ministerstwo Gospodarki 2006

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

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

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

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

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

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

Wykres I.22.

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie odsezonowanych danych IMF.

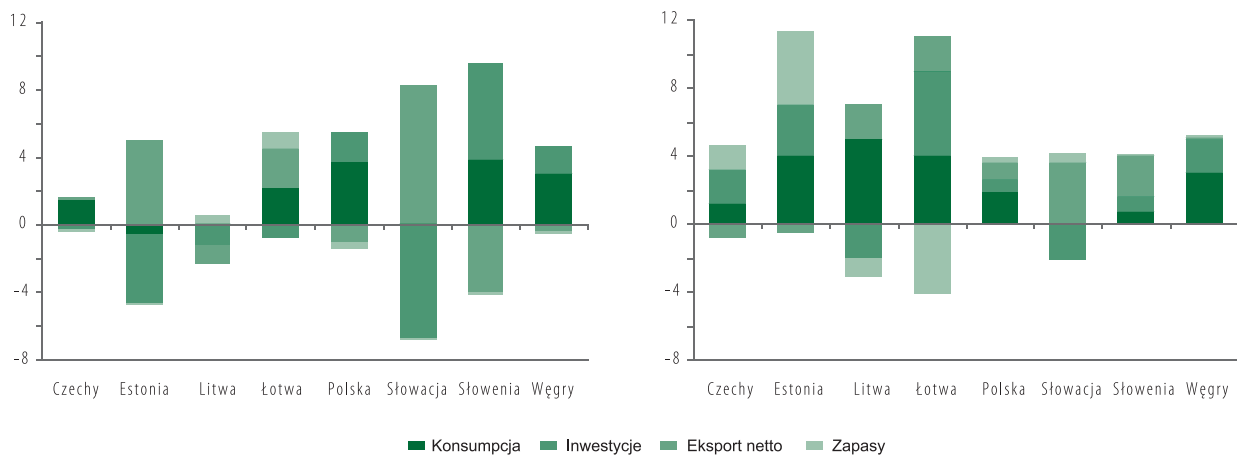
Szok rosyjski doprowadził zatem do istotnych zmian w strukturze wymiany handlowej krajów regionu. O ile jednak w okresie 1996-1998 kontrybucja eksportu netto do wzrostu produktu była przeciętnie ujemna, to w latach 1999-2000 wniósł on już wkład dodatni rzędu 1,5 punktu procentowego. Wynikało to ze zmiany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



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

Wykres I.23.

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



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

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

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

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

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

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

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

## 2.2.2 Polityka fiskalna przed rokiem 2000

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

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

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

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

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

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

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

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

Dla precyzyjnego wskazania impulsów fiskalnych należałoby oprzeć się na pierwotnym deficycie strukturalnym (por. Ramka I.5),<sup>36</sup> bardziej właściwym dla oceny rozmiaru dyskrecjonalnych posunięć w polityce fiskalnej, ponieważ z tego wskaźnika bilansu finansów publicznych wyeliminowany jest wpływ automatycznych stabilizatorów. Niestety ograniczona dostępność danych na temat deficytu strukturalnego w państwach NMS<sup>37</sup> nie pozwala na tak jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii. Można przypuszczać, że w tych krajach, w których rozmiary całkowitego deficytu były stosunkowo wysokie (Polska, Czechy, Węgry),<sup>38</sup> możliwości prowadzenia dyskrecjonalnej antycyklicznej polityki fiskalnej w reakcji na negatywne szoki dotykające gospodarkę była generalnie rzecz biorąc mniejsze. Dobrą ilustrację stanowi reakcja polityki fiskalnej w Czechach na kryzys w roku 1997. Deficyt pierwotny w okresie szybkiego wzrostu poprzedzającego kryzys był znaczny i choć wzrósł w roku 1998, to jednak zmiana deficytu odzwierciedlała przede wszystkim spadek dochodów. Zwiększenie transferów w odpowiedzi na spadek dochodów gospodarstw domowych sfinansowany zostało obniżką wydatków na wynagrodzenia i inwestycje publiczne (por. wykres I.28-I.30), a konsumpcja publiczna w ujęciu realnym wręcz spadła (OECD, 2000cz). Można sądzić, że w Czechach wzrost wydatków transferowych i spadek dochodów z powodu pogorszenia koniunktury musiał być równoważony redukcją pozostałych wydatków, wobec wzrostu trudności ze sfinansowaniem potrzeb pożyczkowych rządu w sytuacji kryzysu finansowego.

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

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

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

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

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

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

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

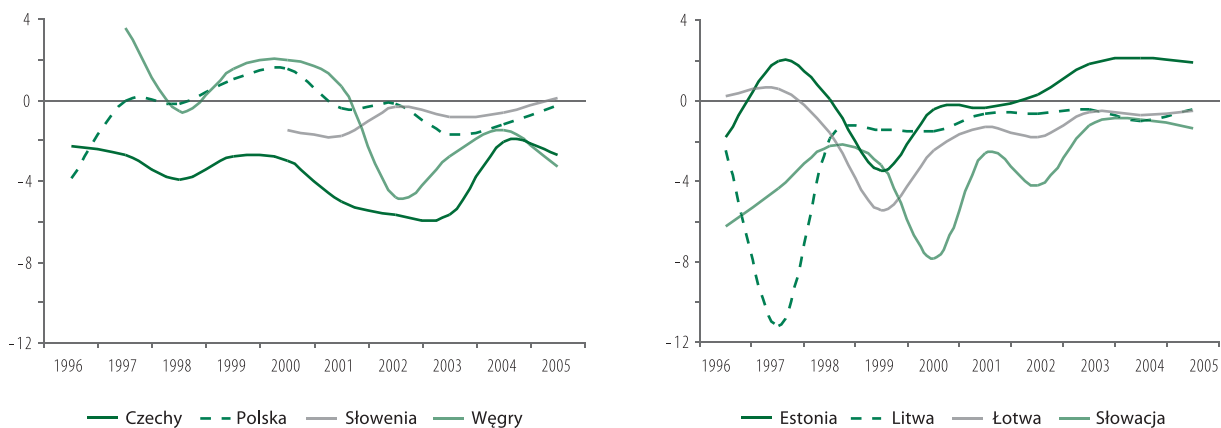
<sup>38</sup> Abstrahując od kosztów obsługi długu, deficyt utrzymujący się niezależnie od koniunktury gospodarczej musi zawierać znaczną składową strukturalną, czego przykładem jest ewolucja znacznego deficytu pierwotnego i całkowitego Czech. Strukturalny charakter deficytu często wiąże się z wysokimi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

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

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

#### Wykres I.24.

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



Uwagi: Prezentowane wielkości obliczono zgodnie z metodologią ESA95.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

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

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

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

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

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

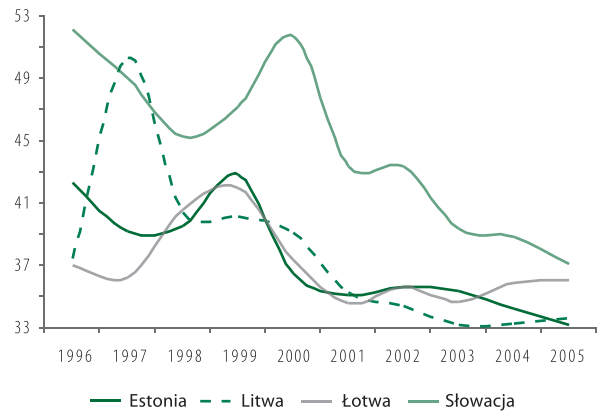
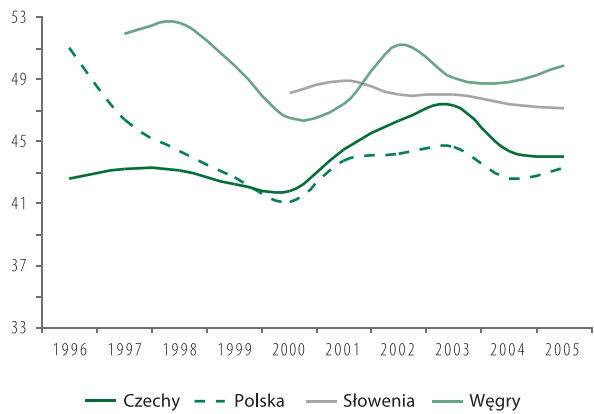
**Tabela I.9.****Impulsy fiskalne w krajach NMS8 w latach 1996-2000**

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

Źródło: Opracowanie własne.

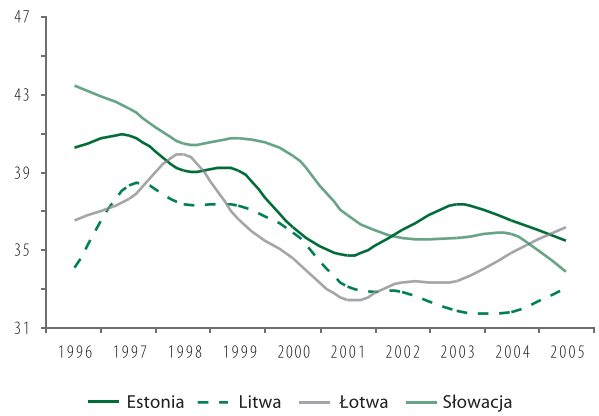
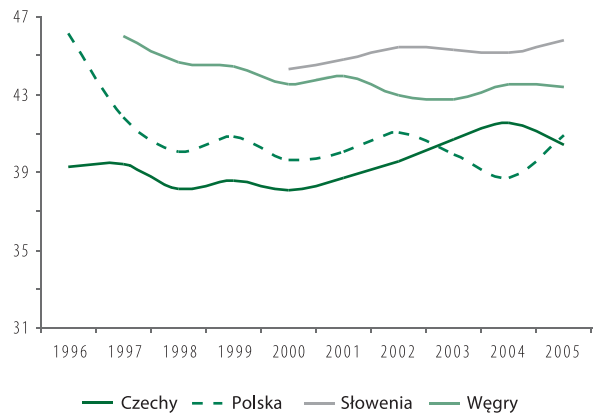
Wykres I.25.

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



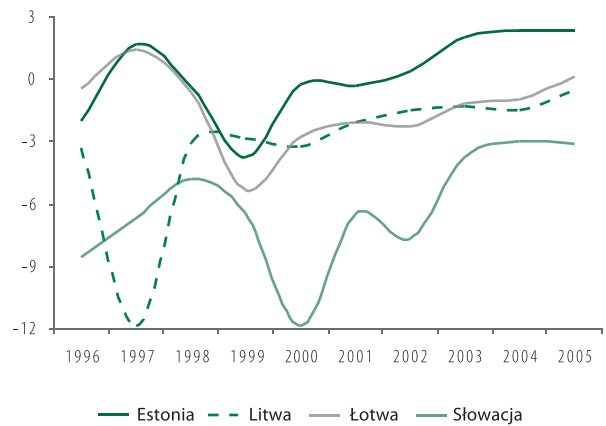
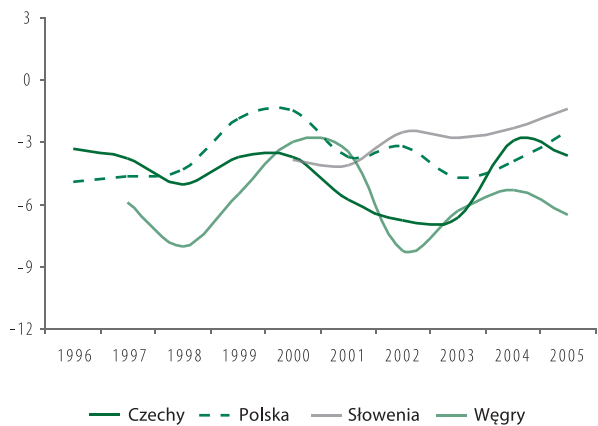
Wykres I.26.

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



Wykres I.27.

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

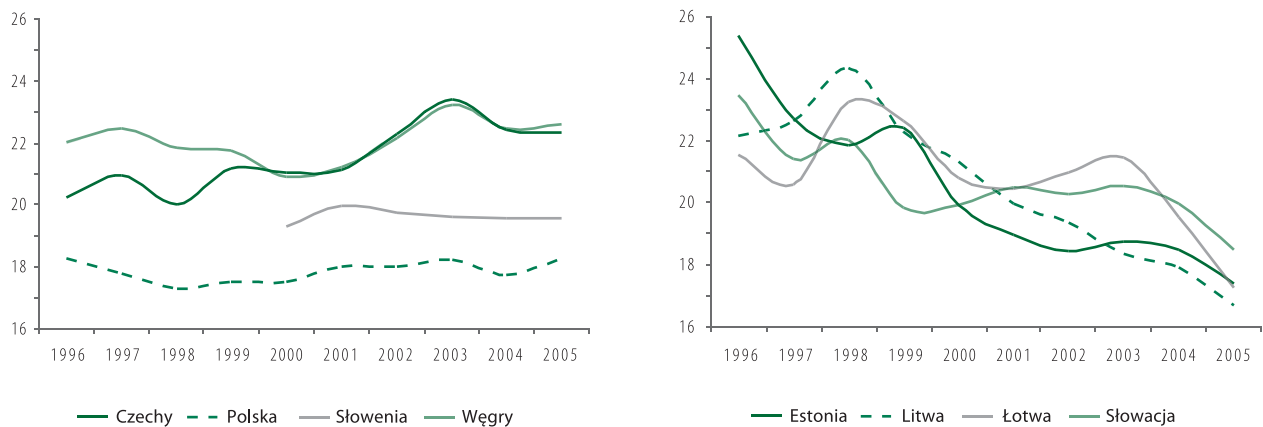


Uwagi: Prezentowane wielkości obliczono zgodnie z metodologią ESA95.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

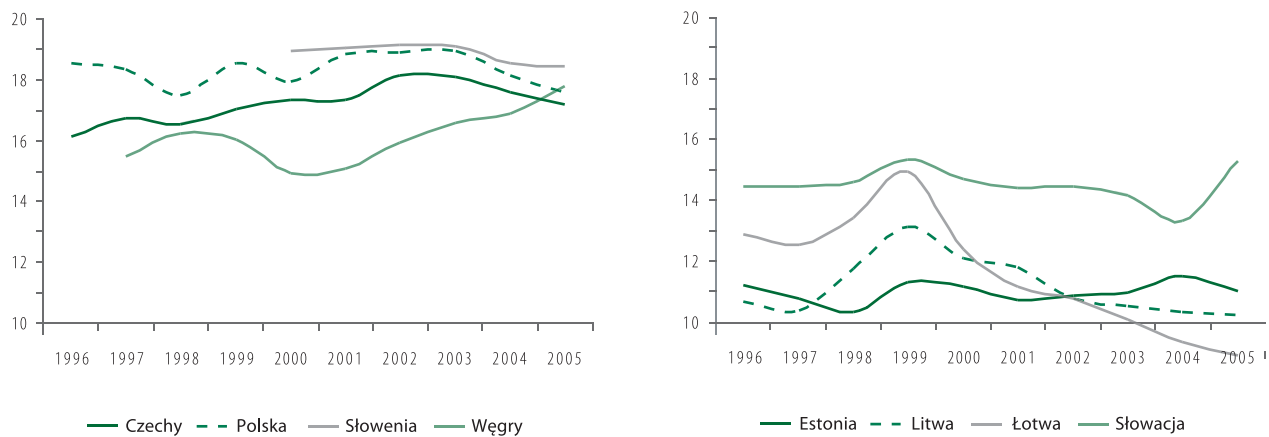
Wykres I.28.

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



Wykres I.29.

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



Wykres I.30.

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



Uwagi: Prezentowane wielkości obliczono zgodnie z metodologią ESA95.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

### 2.2.3 Polityka monetarna do roku 2000

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

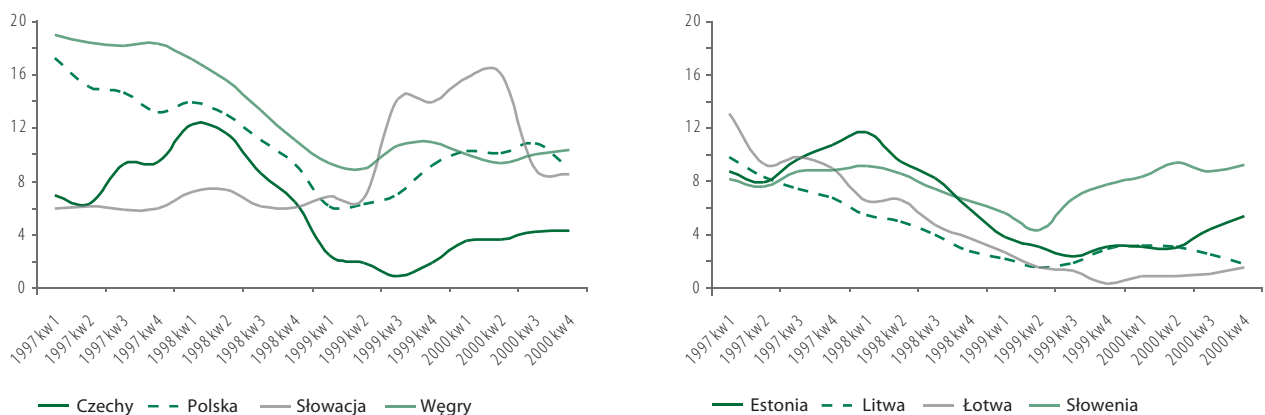
Już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych najpowszechniej używanym instrumentem polityki pieniężnej krajów NMS8 były podstawowe stopy procentowe banku centralnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że ze względu na niski stopień rozwoju i głębokości krajowych rynków finansowych w Europie Środkowo-Wschodniej,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

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

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

**Wykres I.31.**

**Stopa inflacji w krajach NMS8 w latach 1997-2000**



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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

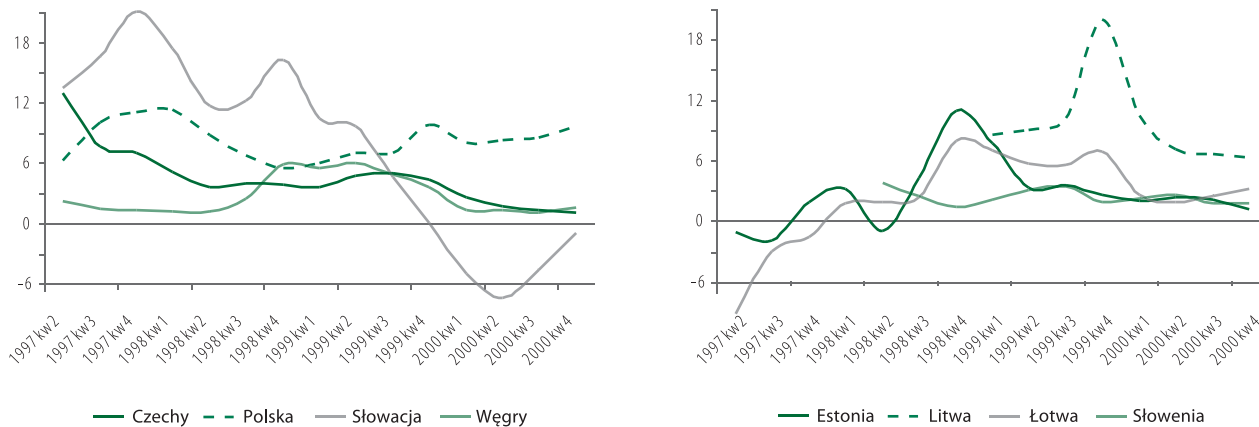


Trzeba pamiętać, że w czasie ekspansji niskie stopy procentowe mogły prowadzić do spadku oszczędności i wzrostu akcji kredytowej, a tym samym presji inflacyjnej, co w istocie miało miejsce w latach 1996-1997. Znaczenie miał także rozwój sektora bankowego, implikujący zaburzenie relacji między wąskimi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

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

### Wykres I.32.

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



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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

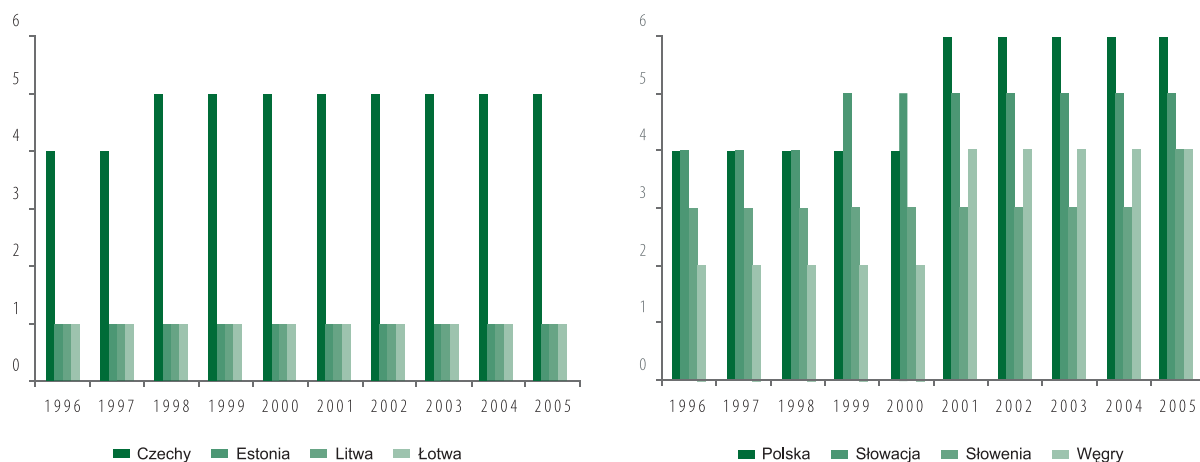
jednak zasadnie przypuszczać, że stanowiły one przyczyn wahań aktywności gospodarczej w tym okresie i nie wpływały znacząco na sferę realną gospodarki, ewentualnie poza przypadkiem Czech i Słowacji w roku 1997, gdy zacieśnienie polityki pieniężnej wzmocniło bezpośrednie skutki kryzysu walutowego. Relatywnie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

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

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

#### Wykres I.33.

#### Ewolucja reżymów kursowych i monetarnych w krajach NMS8.



Objaśnienia indeksów:

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

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

3 – kurs płynny kierowany

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

5 – kurs płynny z interwencją

6 – kurs płynny

Źródło: Opracowanie własne.

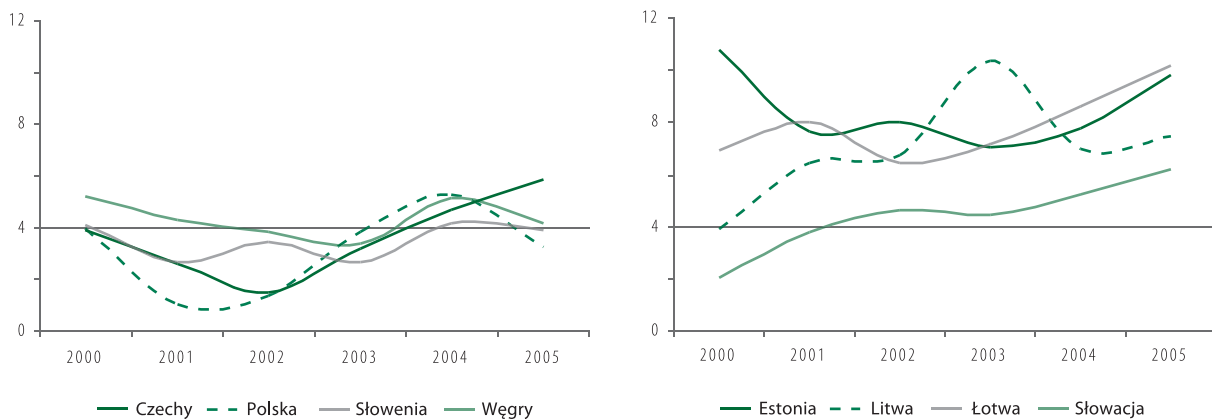
## 2.3 Okres po roku 2000

### 2.3.1 Produkt i zaburzenia zewnętrzne po roku 2000

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

#### Wykres I.34.

##### Dynamika PKB w krajach grupy NMS8 w latach 2001–2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GGDC.

Należy w tym miejscu zauważyć, że Polska, choć była z krajami UE15 związana handlowo podobnie jak pozostałe państwa regionu (do UE15 w roku 2000 trafiało 81 procent eksportu Polski przy średniej w NMS8 równej 80 procent), to jako gospodarka o wyraźnie większym rynku krajowym była mniej narażona na negatywne skutki spowolnienia gospodarczego w Unii, niż kraje mniejsze. W istocie, w roku 2000 eksport stanowił zaledwie 27 procent PKB Polski, przy średnim poziomie 63 procent w pozostałych krajach regionu. Mimo to, dekonjunktura lat 2001-2002 była w wypadku Polski znacznie głębsza (por. wykres I.34), tak, że spośród gospodarek dotkniętych kryzysami lat 1997-1999, jedynie w Polsce nie wystąpiło choćby przejściowe przyspieszenie dynamiki rozwoju po wygaśnięciu ich bezpośrednich skutków. Natomiast w pozostałych państwach wychodzących z wcześniejszych kryzysów, tzn. w wypadku Czech, Słowacji i krajów bałtyckich, tendencja do stopniowej akceleracji wzrostu została w latach 2000-2001 zahamowana. W Czechach i Estonii przełożyło się to na spadek dynamiki rozwoju, natomiast w pozostałych z wymienionych państw – na przejściowe jej ustabilizowanie, po czym wzrost przyspieszył po roku 2003. Ożywienie to można wiązać z wyraźną poprawą koniunktury w gospodarce światowej – produkt krajów UE15 rósł w latach 2003-2005<sup>46</sup> realnie średnio o 2,5 procent rocznie wobec 1,3 procent w okresie 2001-2002, a Stanów Zjednoczonych – o 5,3 procent średniorocznie wobec 1,4 procent.

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

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

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

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

Z drugiej strony, w Polsce i Słowenii wystąpiło zjawisko przeciwne – wkład konsumpcji i akumulacji kapitału do zmian produktu obniżył się po roku 2000, przy czym tylko w Polsce kontrybucja ze strony inwestycji stała się wyraźnie negatywna<sup>47</sup> (por. wykres I.35). W efekcie, dalszemu obniżeniu uległ popyt na pracę, wzrosło bezrobocie i spadło zatrudnienie. Podobnie kształtowała się sytuacja w Czechach, gdzie obniżenie akumulacji kapitału szło w parze ze spowolnieniem wzrostu (opartego niemal w całości na dynamice konsumpcji) i stagnacją na rynku pracy. Z kolei w Słowenii, w której łączny spadek udziału inwestycji w produkcie był w tym okresie względnie mniejszy niż w Polsce (por. tabela I.12), kontynuowana była nieznacznie rosnąca tendencja aktywności zawodowej i zatrudnienia, a popyt konsumpcyjny utrzymał się na wysokim poziomie.

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

Tabela I.10.

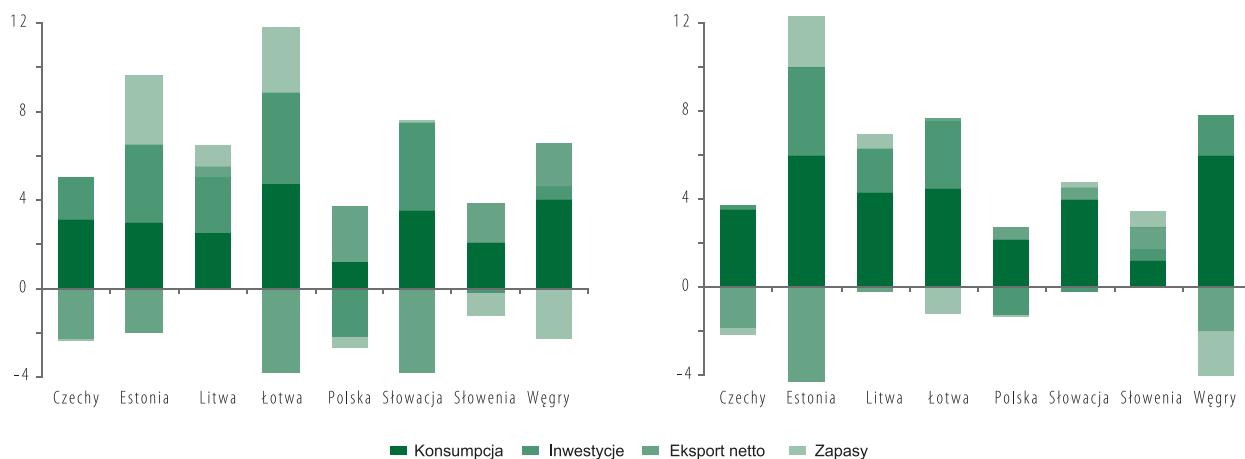
**Udział eksportu w PKB krajów NMS8 w latach 2000-2005 (w procentach).**

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

Źródło: Ministerstwo Gospodarki 2006.

Wykres I.35.

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



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

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

Tabela I.11.

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

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IMF.

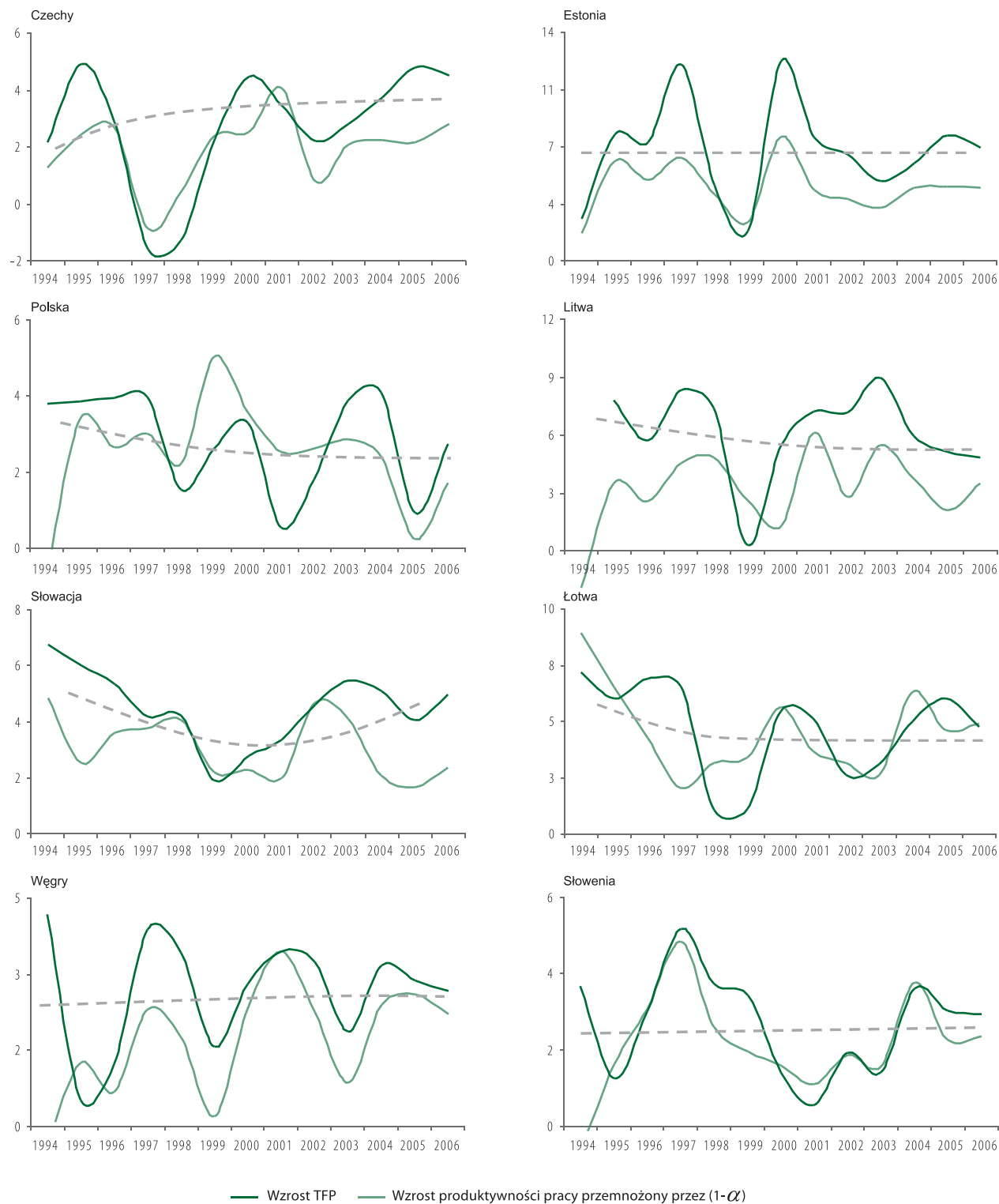
Czynniki zewnętrzne, jak zmiana koniunktury na rynkach światowych, siłą rzeczy dość równomiernie oddziaływały na wszystkie kraje regionu, choć wymienione powyżej przesłanki wskazują na nieco mniejszą, niż w przypadku małych krajów sąsiednich, wrażliwość gospodarki polskiej na spadek popytu zagranicznego.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

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

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

Wykres I.36.

## Zmiany produktywności pracy i TFP w krajach NMS8 1994-2006

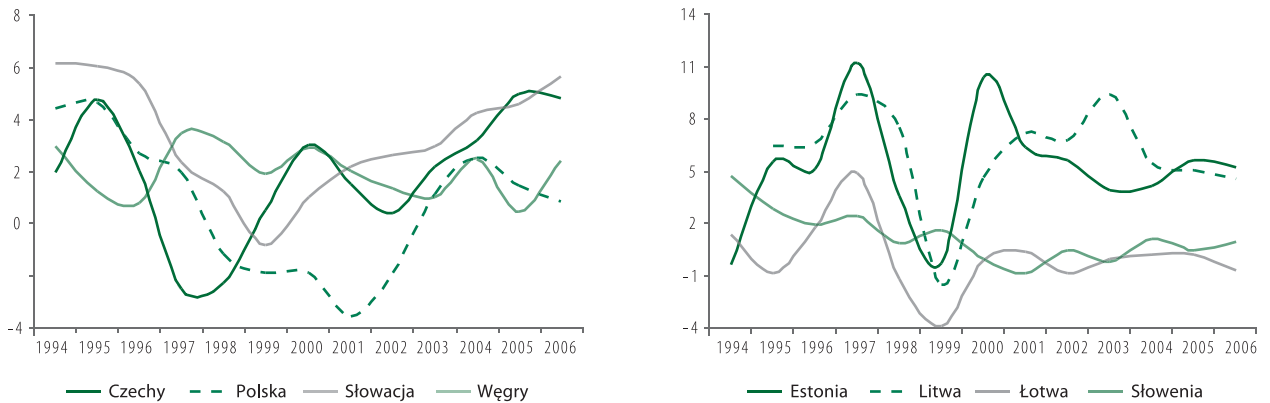


UWAGA: Linia przerywana oznacza trend wzrostu TFP.  $\alpha$  – jest udziałem kapitału w produkcji

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

Wykres I.37.

## Dynamika produktywności kapitału w krajach NMS8 w latach 1994-2006



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

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

Tabela I.12.

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

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.



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

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

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

*Źródło: Ministerstwo Gospodarki 2006*

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

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

<sup>48</sup> Na podstawie studiów krajów bałtyckich przygotowywanych przez IMF.<sup>49</sup> Do aprecjacji realnej przyczyniał się wzrost produktywności gospodarki słowackiej, który wiązać się z intensyfikacją napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych przyczyniał się także do aprecjacji nominalnej. Strumień FDI lokowanych na Słowacji wzrósł w tym okresie mimo globalnego wyraźnego spadku przepływów FDI (OECD, 2004). W tym miejscu należy jednak zauważyć także, że ewolucja FDI na Słowacji związana była z procesami prywatyzacyjnymi, w szczególności ograniczeniem skali prywatyzacji należy wytłumaczyć nagły spadek zagranicznych inwestycji bezpośrednich po roku 2002.

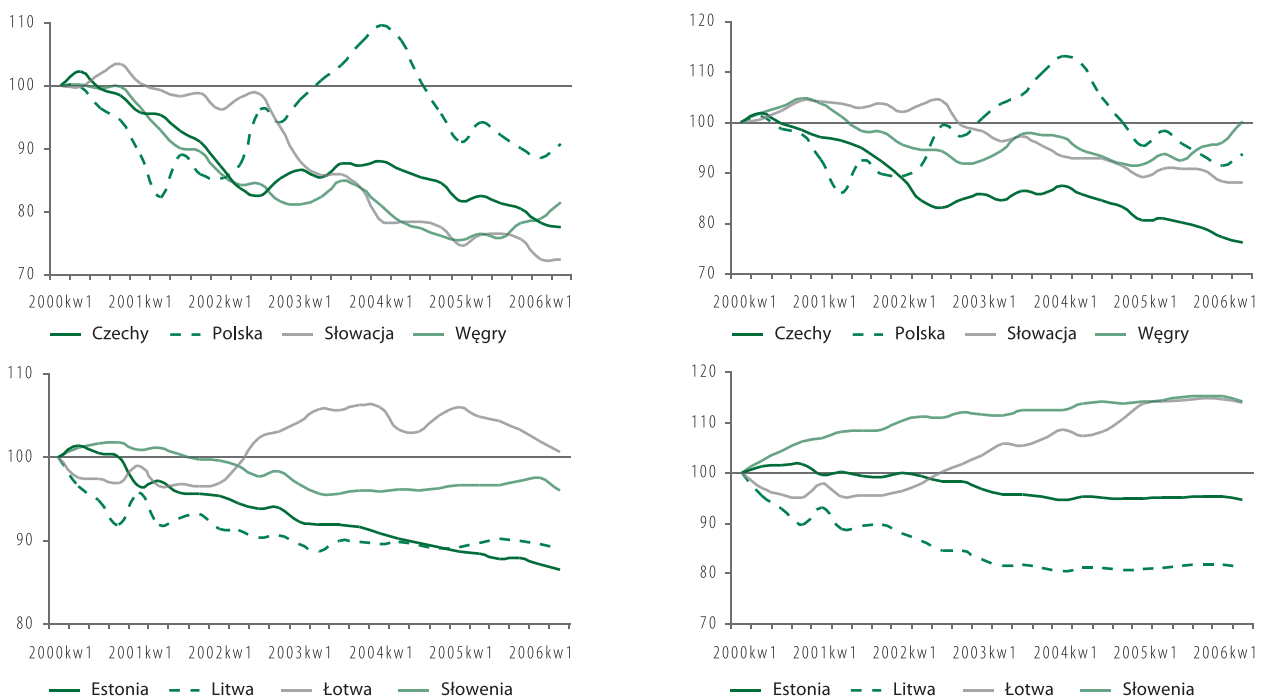
logicznym ich produkcji. Jak wskazują Fabrizio, Igan i Mody (2006), krajami o największym udziale dóbr o znacznym zaawansowaniu technologicznym w eksporcie ogółem były Węgry, Czechy i Słowacja, natomiast kraje bałtyckie, za wyjątkiem Estonii, w przeważającej części eksportowały dobra prostym procesie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

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

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

### Wykres I.38.

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



Uwagi: Kurs realny deflowany CPI.

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

Wzrost indeksu oznacza deprecjację, a spadek aprecjację kursu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

<sup>50</sup> Główną kategorię eksportu Łotwy nadal stanowi drewno i korek.

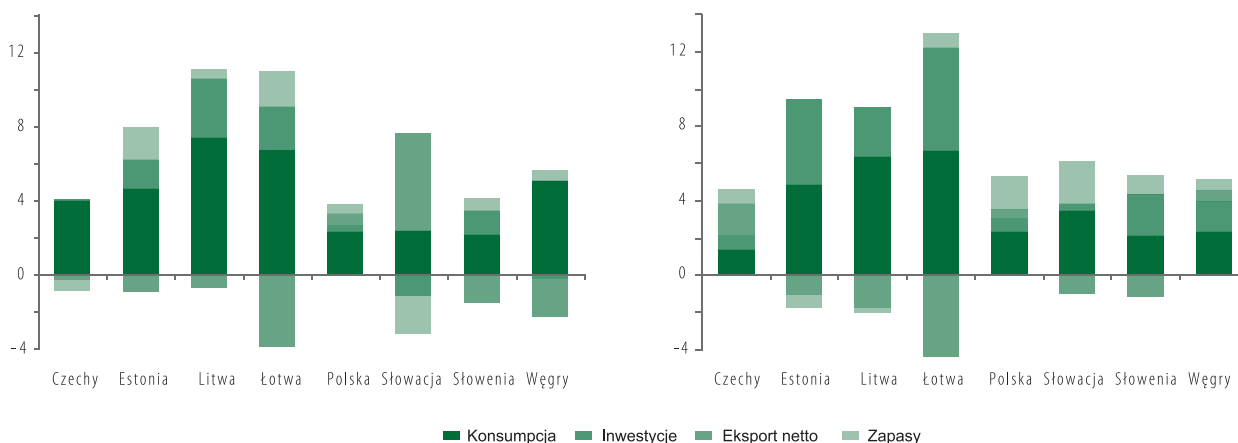
<sup>51</sup> Największe zróżnicowanie dynamiki tych dwóch wskaźników wystąpiło na Łotwie, gdzie w następstwie przejściowej deprecjacji realnej kurs realny na początku roku 2006 był praktycznie identyczny jak na początku roku 2001, natomiast produktywność pracy wzrosła w tym okresie o 36 procent.

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

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

### Wykres I.39.

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



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

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

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

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

Innymi słowy kraje bałtyckie, dzięki zdolności do przyciągnięcia dużych inwestycji zagranicznych i jednoznacznie proeksportowej, czy wręcz reeksportowej,<sup>53</sup> orientacji przemysłu<sup>54</sup> były w stanie w krótkim czasie po kryzysie rosyjskim osiągnąć duże wzrosty wartości dodanej przekładające się także na szybką poprawę sytuacji na rynku pracy, wzrost wynagrodzeń i konsumpcji prywatnej, a jednocześnie nie narazić się na negatywne konsekwencje nierównowagi na rachunku obrotów bieżących. Prowadziły one także wyraźnie najlepszą wśród rozpatrywanej grupy państw politykę makroekonomiczną – fiskalną i monetarną.

### 2.3.2 Polityka fiskalna po roku 2000

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

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

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

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

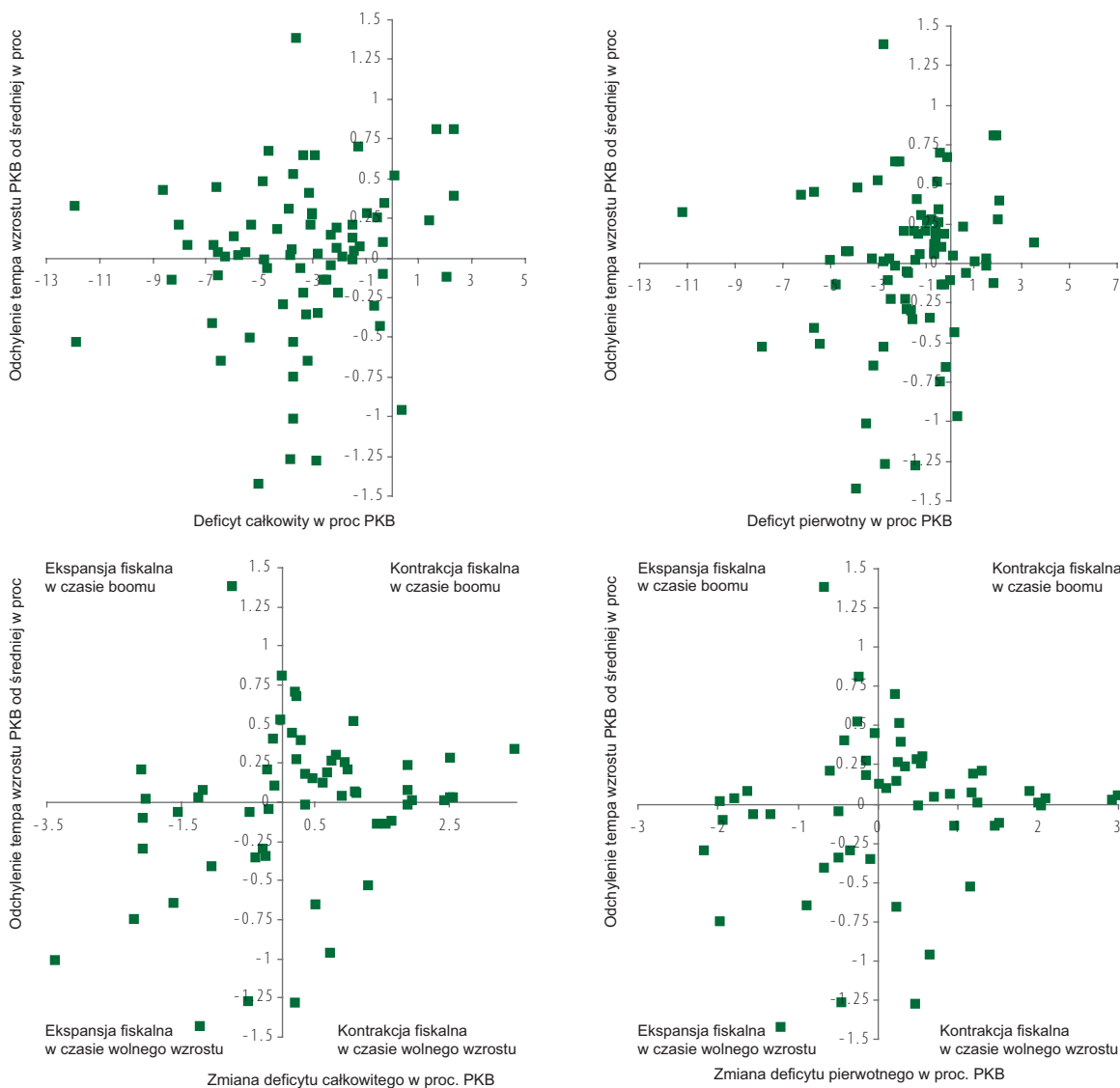
<sup>54</sup> Udział Estonii w globalnym eksporcie w roku 2004 wyniósł 2,5 procenta i był wyższy niż udział Polski, równy 1,3 proc. i identyczny jak udział Litwy (dane UN Comtrade).

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

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

#### Wykres I.40.

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Źródło: Opracowanie własne.

### 2.3.3 Polityka monetarna po roku 2000

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

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

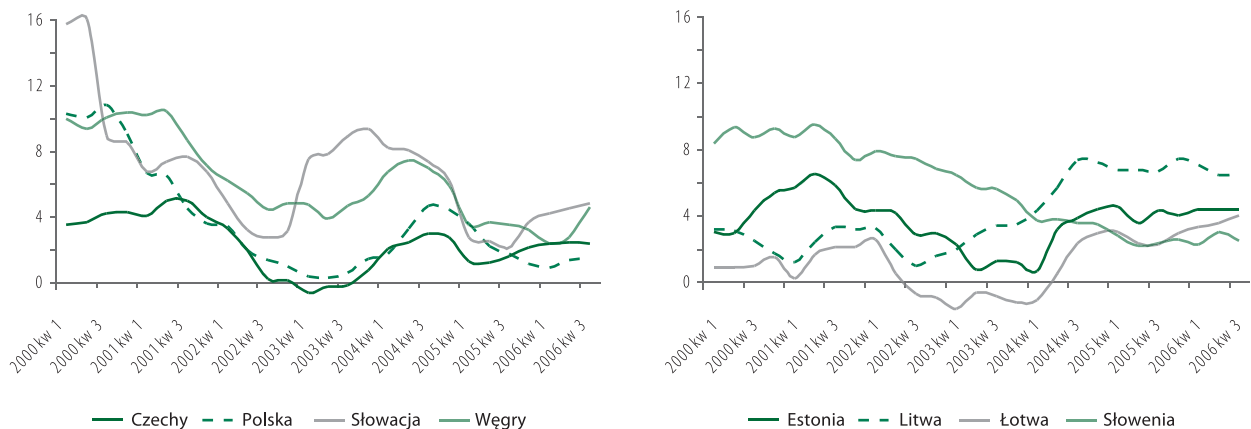
wo zróżnicowana pod kątem poziomu i dynamiki produktu, a także prowadzonej polityki fiskalnej, obejmuje pozostałe kraje, o kursie walutowym płynnym. Władze monetarne tych krajów podejmowały działania zmierzające do wprowadzenia większej elastyczności w reżymach kursowych w okresie przedakcesyjnym, tak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

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

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

#### Wykres I.41.

##### Stopa inflacji w krajach NMS8 w latach 2000-2006



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

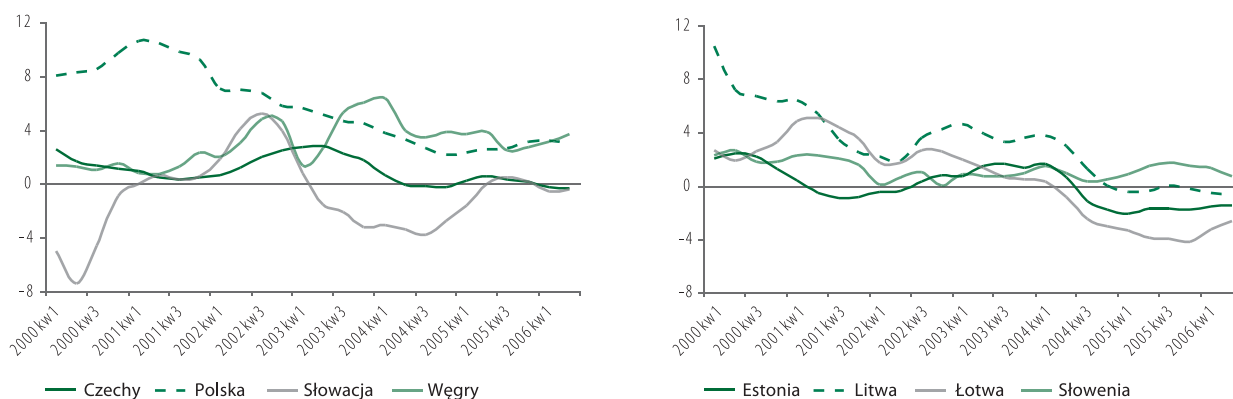
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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



Wykres I.42.

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



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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

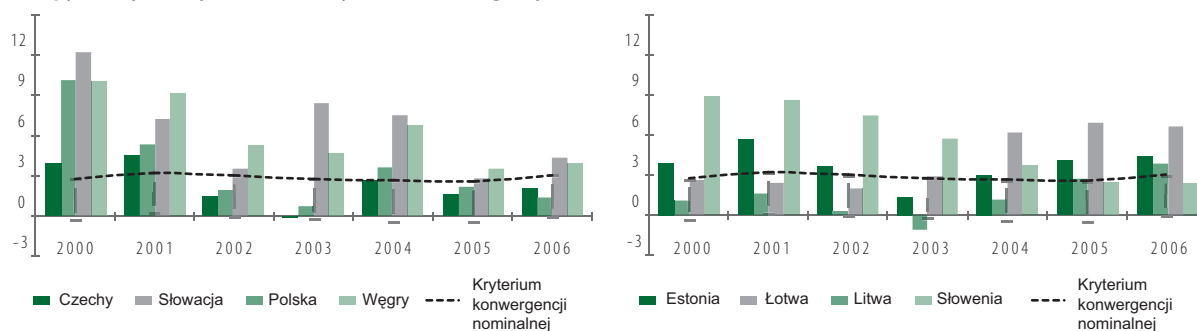
Kraje członkowskie Unii Europejskiej aspirujące do wstąpienia do UGW i przyjęcia wspólnej waluty, zobligowane są najpierw do przystąpienia do Europejskiego Systemu Monetarne, tzw. mechanizmu ERM II. Kraje te powinny zatem przed akcesją do strefy euro spełniać kryteria monetarne z Maastricht:

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

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

Wykres I.43.

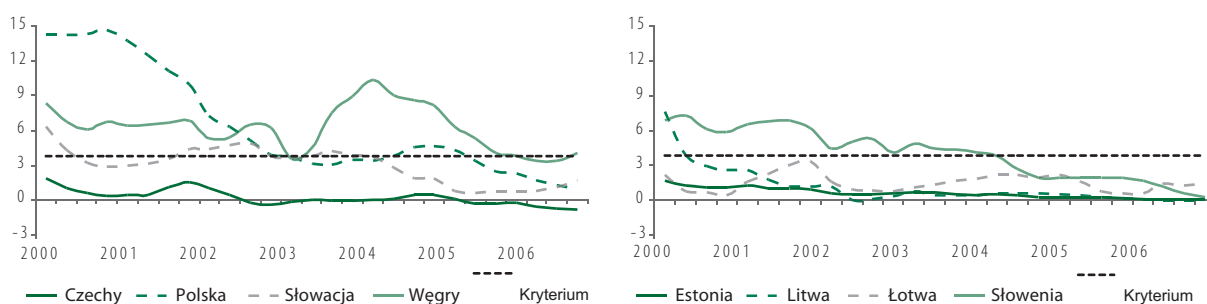
## Stopy inflacji w krajach NMS8 a kryterium konwergencji w latach 2000-2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.44.

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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

Realizację celów inflacyjnych ułatwiała też utrzymująca się aprecjacja kursów walutowych, wynikająca z aprecjacji realnej wywołanej wzrostem produktywności (por. wykres I.38). W krajach o stałym kursie bądź izbach walutowych, tendencje aprecjacyjne absorbowane były natomiast przez dynamikę cen krajowych. Powyższy aspekt odegrał rolę w polityce monetarnej Węgier i Słowacji, gdzie władze monetarne starały się nie dopuścić do „nadmiernej” aprecjacji nominalnej, zarówno poprzez redukcję stóp, jak i bezpośrednie interwencje na rynku. W obu krajach na sferę nominalną wpłynęły wtedy pewne czynniki specyficzne, przy czym Słowacja nie wyróżniała się z powyżej zarysowanej tendencji do polityki neutralnej, natomiast motywy kursowe<sup>59</sup> w polityce Węgier zdominowały jej prowadzenie na dłuższy czas, zaciemniając interakcje ze zmianami aktywności gospodarczej.

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

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

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

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

## Podsumowanie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Część II. Regionalne rynki pracy

**Autorzy:**  
Iga Magda  
Julian Zawistowski

73	Wprowadzenie
74	1. Sytuacja na regionalnych rynkach pracy
74	1.1. Podstawowe różnice w rozwoju polskich regionów
75	1.2. Zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy
77	1.3. Podstawowe wskaźniki rynku pracy w województwach i powiatach
79	1.4. Powiatowe rynki pracy – analiza skupień
82	1.4.1. Centra rozwoju
83	1.4.2. Suburbia
84	1.4.3. Miasta
85	1.4.4. Byłe PGR
85	1.4.5. Niskoproduktywne rolnictwo
86	1.4.6. Rolniczo-przemysłowe
87	1.5. Zmiany sytuacji wewnątrz poszczególnych klastrów w ostatnich latach
95	1.6. Zmiany na regionalnych rynkach pracy a PKB i produktywność
97	1.6.1. Zmiany produktywności i zatrudnienia
99	1.6.2. Dekompozycja czynników decydujących o różnym poziomie wartości dodanej per capita
102	2. Przedsiębiorczość i powstawanie miejsc pracy w regionach
102	2.1. Przedsiębiorczość, powstawanie i rozwój nowych podmiotów gospodarczych
103	2.1.1. Zróżnicowanie regionalne działalności gospodarczej w Polsce
103	2.1.2. Gdzie powstają miejsca pracy?
105	2.1.3. Istniejące miejsca pracy
107	2.2. Kreacja, destrukcja i realokacja miejsc pracy w ujęciu regionalnym
110	2.3. Produktywność a zatrudnienie w ujęciu regionalnym
114	Podsumowanie

## SPIS MAP

- 74 **Mapa II.1.** PKB per capita oraz zależność między stopą bezrobocia a PKB per capita według podregionów
- 78 **Mapa II.2.** Bezrobocie w 2005 r. wg powiatów
- 80 **Mapa II.3.** Przynależność powiatów do klastrów i populacja wg województw w zależności od przynależności do klastrów
- 92 **Mapa II.4.** Powiaty, w których występują tereny należące Specjalnych Stref Ekonomicznych (2005 r.)
- 102 **Mapa II.5.** Liczba zarejestrowanych jednostek gospodarczych na 100 mieszkańców wg powiatów w 2004 r.

## SPIS RAMEK

- 79 **Ramka II.1.** Ramka II.1. Źródła danych do analizy lokalnych rynków pracy
- 87 **Ramka II.2.** Korzyści z sąsiedztwa – Suburbia i podregiony wokół wielkich miast a szanse rozwojowe
- 92 **Ramka II.3.** Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE)
- 93 **Ramka II.4.** Pracujący w rolnictwie a sytuacja na lokalnych rynkach pracy
- 103 **Ramka II.5.** Przedsiębiorczość
- 105 **Ramka II.6.** Przedsiębiorstwa jednoosobowe
- 106 **Ramka II.7.** Analiza przeżycia
- 107 **Ramka II.8.** Kreacja i destrukcja miejsc pracy

## SPIS TABEL

- 76 **Tabela II.1.** Współczynnik zmienności (w proc.) dla wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia (zmienność międzypowiatowa dla województw oraz międzypowiatowa i międzywojewódzka dla Polski)
- 82 **Tabela II.2.** Wybrane statystyki dla klastrów, dane za 2004 r. chyba że zaznaczono inaczej
- 83 **Tabela II.3.** Podstawowe charakterystyki dla klastra Centra rozwoju w 2005 r. wg BAEL
- 84 **Tabela II.4.** Podstawowe charakterystyki dla klastra Suburbia w 2005 r. wg BAEL
- 84 **Tabela II.5.** Podstawowe charakterystyki dla klastra Miasta w 2005 r. wg BAEL
- 85 **Tabela II.6.** Podstawowe charakterystyki dla klastra Byłe PGR w 2005 r. wg BAEL
- 86 **Tabela II.7.** Podstawowe charakterystyki dla klastra Niskoproduktywne rolnictwo w 2005 r. wg BAEL
- 86 **Tabela II.8.** Podstawowe charakterystyki dla klastra Rolniczo-przemysłowe w 2005 r. wg BAEL
- 88 **Tabela II.9.** Podstawowe wskaźniki rynku pracy w grupie wiekowej 15+ wg klastrów
- 91 **Tabela II.10.** Pracujący w klastrach według sekcji w 2005 r. (2000=100)
- 93 **Tabela II.11.** Pracujący w rolnictwie w 2005 r. (2000=100) wg BAEL
- 94 **Tabela II.12.** Podsumowanie zmian na rynku pracy wg klastrów
- 101 **Tabela II.13.** Dekompozycja źródeł zmian indeksu wartości dodanej na mieszkańca - 2004 do 1995 r. (w kolumnie ogółem przedstawiono zmianę w pkt. proc. odchylenia od średniej dla Polski w badanym okresie)
- 104 **Tabela II.14.** Zatrudnienie w przedsiębiorstwach wg klastrów w latach 1996 – 2004
- 107 **Tabela II.15.** Realokacja miejsc pracy wewnątrz a między powiatami
- 108 **Tabela II.16.** Przepływy między miejscami pracy, w latach 1997 – 2004, w proc.
- 111 **Tabela II.17.** Wyniki oszacowań parametrów modelu wyjaśniającego produktywność pracy w przedsiębiorstwach w latach 1995 – 2004



## SPIS WYKRESÓW

- 75 **Wykres II.1.** Współczynniki zmienności wskaźników rynku pracy
- 77 **Wykres II.2.** Zmiany wskaźnika zatrudnienia
- 81 **Wykres II.3.** Histogramy wybranych cech dla klastrów w 2004 r. lub wg NSP
- 88 **Wykres II.4.** Indeks podstawowych wskaźników rynku pracy oraz liczby pracujących, aktywnych i bezrobotnych w poszczególnych klastrach (grupa wiekowa 15+)
- 90 **Wykres II.5.** Zmiany pracujących wg sekcji w pkt. proc. ogólnego wskaźnika zatrudnienia
- 95 **Wykres II.6.** Wskaźnik zatrudnienia (Polska=100) w 2000 i 2005 r. w klastrach i województwach
- 96 **Wykres II.7.** PKB per capita dla poszczególnych województw w 1995 i 2004 r.
- 97 **Wykres II.8.** PKB per capita dla poszczególnych województw w 1995 i 2004 r.
- 98 **Wykres II.9.** Zmiany produktywności i zatrudnienia (tylko przemysł i usługi) w podregionach
- 99 **Wykres II.10.** Zmiany współczynnika zmienności wartości dodanej na pracującego wg regionów
- 106 **Wykres II.11.** Wykresy funkcji hazardu dla czasu do utraty pierwszego nowoutworzonego miejsca pracy (lewy wykres) i przeciętnego czasu trwania nowych miejsc pracy (prawy wykres)
- 108 **Wykres II.12.** Przepływy na rynku pracy w klastrach, 1997-2004
- 109 **Wykres II.13.** Zależność między stopą wzrostu zatrudnienia netto a stopą nadmiernej realokacji w klastrach, 1996-2004
- 110 **Wykres II.14.** Przeciętna produktywność przedsiębiorstw w klastrach w latach 1995 (lewy wykres) i 2004 (prawy wykres)
- 112 **Wykres II.15.** Udział przedsiębiorstw zwiększających produktywność i zatrudnienie w ogóle przedsiębiorstw
- 113 **Wykres II.16.** Mediana kosztu pracy i produktywności w przedsiębiorstwach, w 1998 r (lewy wykres) i 2004 r. (prawy), Polska =100

## Wprowadzenie

Jedną z podstawowych regularności empirycznych dotyczących rynku pracy jest znaczne regionalne zróżnicowanie jego podstawowych statystyk w ramach danego kraju. W niemal wszystkich państwach rozwiniętych obserwuje się, obok regionów o bezrobociu znacznie niższym a zatrudnieniu dużo wyższym od średniej krajowej, obszary, w których sytuacja na rynku pracy jest dokładnie przeciwna. Co więcej, w większości wypadków różnice pomiędzy regionami odznaczają się znaczną trwałością i nie znikają nawet po długim czasie (OECD 2005a).

Rynek pracy jest rynkiem specyficznym ze względu na to, że mobilność pracowników jest znacznie mniejsza niż mobilność kapitału i produktów. Jedną z dróg do zmniejszenia zróżnicowania międzyregionalnego leży więc w podniesieniu międzyregionalnej mobilności czynników produkcji, w tym także pracy. Wyższa mobilność sprzyja bowiem efektywniejszemu wykorzystaniu istniejących zasobów, wzrostowi produktywności i wynagrodzeń. W ostatecznym rachunku jednak, o ile intensyfikacja ruchów migracyjnych pomiędzy regionami gorzej a lepiej rozwiniętymi będzie sprzyjała podnoszeniu dobrobytu społecznego w skali kraju, to jedynie tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach defaworyzowanych może prowadzić do międzyregionalnej konwergencji we wskaźnikach zatrudnienia, bezrobocia i poziomie produktu per capita. Aby konwergencja nie oznaczała jednak równania w dół, lecz szybkie nadganie zapóźnień przez regiony biedniejsze polityka społeczno-gospodarcza państwa w tym polityka regionalna i polityka rynku pracy muszą mieć odpowiedni kształt. Wyznaczenie priorytetów rozwojowych i dobór odpowiednich narzędzi wymaga sporządzenia szczegółowej analizy regionalnych różnic na krajowym rynku pracy i określenia ich przyczyn w skali mikro i makro. Taką próbę podejmujemy w niniejszej części opracowania.

Polska, będąc w skali Unii Europejskiej krajem relatywnie dużym, odznacza się znacznym zróżnicowaniem sytuacji na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Występuje na nich wiele zjawisk typowych także dla innych państw, jak najlepsza pozycja – pod względem zatrudnienia i poziomu produktywności – największych metropolii, tworzenie się wokół nich regionów czerpiących korzyści z sąsiedztwa i znacznie gorsza sytuacja na obszarach peryferyjnych. Z drugiej strony część obserwowanych fenomenów jest charakterystyczna dla Polski i ma głębokie podłoże historyczne – jak np. bardzo wysokie zatrudnienie w rozdrobnionym rolnictwie we wschodniej i południowo-wschodniej części kraju, przy bardzo niskim poziomie produktu per capita; wciąż patologicznie wysokie bezrobocie, w tym bezrobocie długotrwałe na tzw. ziemiach odzyskanych, w szczególności na terenach wiejskich, na których funkcjonowały w przeszłości państwowe gospodarstwa rolne, czy też niekorzystny rozwój sytuacji na rynku pracy Śląska, przy relatywnie wysokim poziomie produktu per capita i produktywności.

Analizie zróżnicowania rynków pracy województw, podregionów i powiatów, oraz zmianom produktu i produktywności, poświęciliśmy rozdział pierwszy. Stanowi ona, wraz z taksonomią (w formie analizy skupień) powiatowych rynków pracy, punkt wyjścia do bardziej szczegółowego spojrzenia na przedsiębiorczość oraz tworzenie i likwidację miejsc pracy, prezentowanego w rozdziale drugim, którego zasadniczym celem jest opisanie i wyjaśnienie przyczyn regionalnego zróżnicowania powstawania przedsiębiorstw i ich rozwoju. Część kończy podsumowanie, w którym zwracamy uwagę na rolę, jaką dla regionalnych rynków pracy odgrywają dynamicznie rozwijające się aglomeracje miejskie. W podsumowaniu sygnalizujemy także znaczenie jakie, nie tylko dla szybkości, lecz przede wszystkim dla stabilności poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy ma rozwój wysokoproduktywnych przedsiębiorstw oraz ogólny poziom aktywności gospodarczej w danym regionie.

## 1. Sytuacja na regionalnych rynkach pracy

Niniejszy rozdział poświęcony jest ilustracji różnic między poszczególnymi regionalnymi i lokalnymi rynkami pracy. Przedstawiamy w nim ewolucję, jaka na nich zachodziła w ostatnich latach, a także próbujemy odpowiedzieć na pytanie, jakie są zasadnicze przyczyny występowania najważniejszych różnic oraz względnych zmian wskaźników rynku pracy między regionami. Istotnym elementem prowadzonej analizy jest analiza skupień powiatowych rynków pracy, w ramach której grupujemy powiatowe rynki pracy w sześć kategorii, analizując następnie zmiany w ramach poszczególnych grup. Ważnym uzupełnieniem tak uzyskanej ilustracji regionalnego zróżnicowania jest prowadzona na poziomie podregionów analiza zmian produktywności i zatrudnienia w przemyśle i usługach.

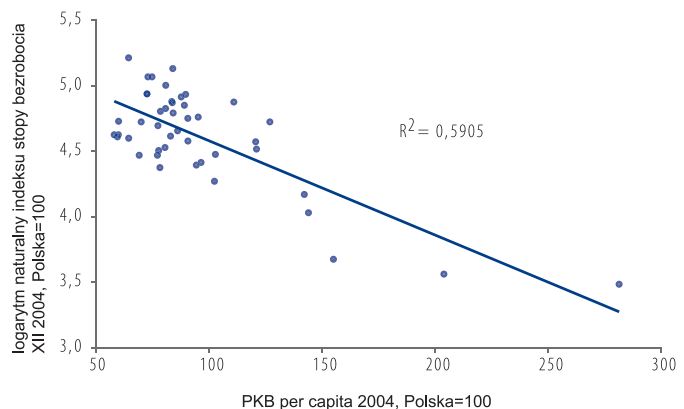
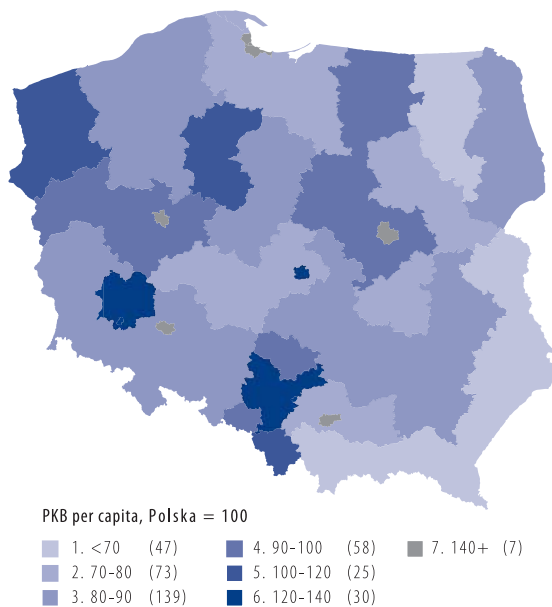
### 1.1. Podstawowe różnice w rozwoju polskich regionów

Podstawową miarą poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju lub regionu jest poziom wytwarzanego w nim produktu przypadającego na jednego mieszkańca. Miara ta silnie koreluje się z innymi bardzo istotnymi zmiennymi (jak poziom wynagrodzeń, konsumpcji, bezrobocia, aktywności gospodarczej itp.) i może być używana zarówno do porównań międzynarodowych, jak i międzyregionalnych.

Według danych za 2004 r., ogółem dla Polski PKB wyniosło 923 mld PLN – czyli ok. 24 tys. PLN na jednego mieszkańca. Znacznie powyżej tej średniej lokowały się duże miasta, przede wszystkim Warszawa (produkt per capita trzykrotnie wyższy od przeciętnego) i Poznań (dwukrotnie wyższy), ale również w Trójmieście, Wrocławiu i Krakowie PKB per capita był o ok. 50 proc. wyższy od średniej dla Polski. W tych pięciu aglomeracjach mieszka około 12 proc. ludności Polski. Stosunkowo ludne są także podregion centralny śląski i łódzki, w których PKB per capita jest znacznie wyższy od przeciętnego. Zdecydowana większość podregionów (34 z 45) wytwarza jednak produkt, który po przeliczeniu na mieszkańca nie osiąga poziomu średniego dla Polski. Innymi słowy rozkład podregionów wg poziomu PKB per capita jest silnie prawoskośny. W tym kontekście warto jednak podkreślić, że nie występuje korelacja między wielkością (mierzoną liczbą mieszkańców) regionu i poziomem jego produktu per capita, a jedynie między gęstością zaludnienia i poziomem produktu. Wyżej rozwinięte są przy tym te regiony, które są silnie zurbanizowane, co wskazuje na korzyści osiągnięte z istnienia w danym regionie metropolii i regionalnych centrów rozwoju.

#### Mapa II.1.

##### PKB per capita oraz zależność między stopą bezrobocia a PKB per capita według podregionów (2004 r.)



Dane dla PKB na poziomie podregionów i tak mapę należy interpretować (przy sporządzaniu mapy dla poszczególnych powiatów przyjęto poziom PKB per capita właściwy dla podregionu, do którego należy powiat).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BDR.

Dane prezentowane na mapie II.1 są do pewnego stopnia nieporównywalne – w związku z różnym podejściem do poszczególnych centrów regionalnych. I tak np. podregion szczeciński, liczony łącznie z miastem Szczecin, nie jest w pełni porównywalny np. z podregionem gdańskim, który nie obejmuje Trójmiasta (wydzielonego jako osobny podregion). Niemniej wyraźne jest zapóźnienie cywilizacyjne wschodniej i południowo-wschodniej Polski – podregiony nowosądecki, chełmsko-zamojski, krośnieńsko-przemyski, białskopodlaski, ecki, i łomżyński należą do najstabilniej rozwiniętych w Polsce, z PKB per capita poniżej 70 proc. średniej krajowej.

Warto zauważyć, że mimo występowania istotnej, dość silnej i ujemnej korelacji między poziomem PKB a stopą bezrobocia, sam poziom PKB tylko w niewielkim stopniu tłumaczy zmienność stopy bezrobocia – dotyczy to zwłaszcza podregionów o niższym poziomie PKB per capita. O ile podregiony będące jednocześnie największymi miastami, łączą wysoki poziom produktu z niskim poziomem bezrobocia, to w wypadku Polski wschodniej bardzo niski poziom produktu nie jest związany z wysokim bezrobociem (co należy tłumaczyć w znacznej mierze wysokim zatrudnieniem w niskoproduktywnym rolnictwie), a np. w podregionie szczecińskim wysokie bezrobocie występuje z ponadprzeciętnym PKB per capita. Co ciekawe, różnic tych nie da się wytłumaczyć różnym poziomem bezrobocia długotrwałego (które można uznać za pewne odzwierciedlenie bezrobocia strukturalnego).

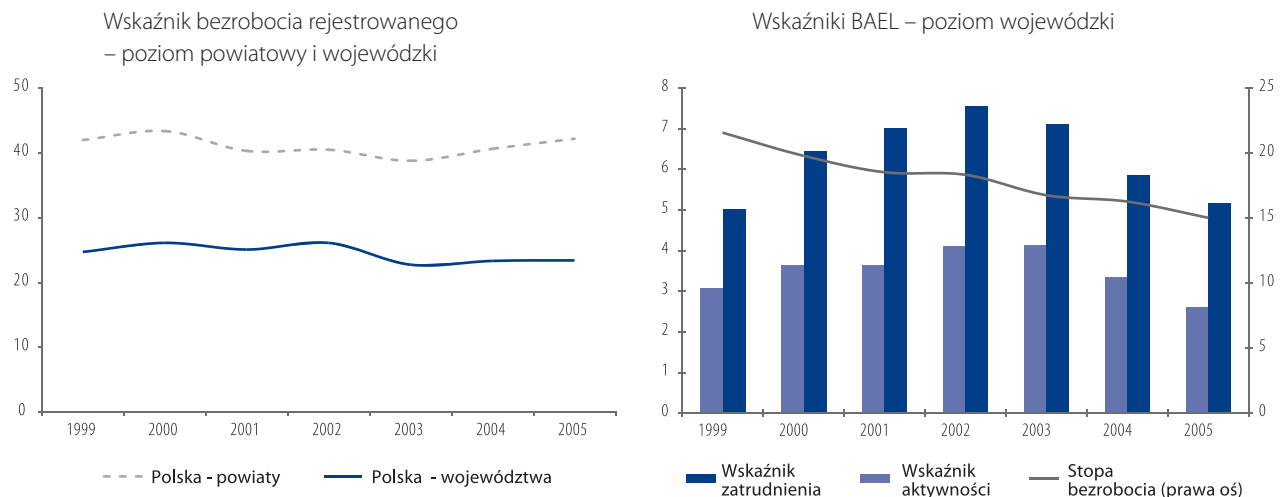
Konstatacja, że poziom produktu nie jest jedynym czynnikiem decydującym o zróżnicowaniu sytuacji na regionalnych rynkach pracy jest dość oczywista – sytuacja ta zależy bowiem od bardzo szerokiego spektrum przyczyn, takich jak jakość lokalnie dostępnej siły roboczej, wysokość inwestycji i liczba nowopowstających firm (i w związku z tym tworzonych nowych miejsc pracy), uwarunkowanej historycznie istniejącej tkanki społeczno-gospodarczej<sup>1</sup> czy warunków naturalnych. W tym miejscu poprzestaniemy na stwierdzeniu, że poziom produktu niekoniecznie musi oddawać sytuację na lokalnym rynku pracy i że przed przystąpieniem do dalszej analizy przyczyn zróżnicowania konieczne jest przejrzyste zaprezentowanie podstawowych cech tych rynków.

## 1.2. Zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy

Większość opracowań na temat polskiego rynku pracy w ujęciu terytorialnym koncentruje się na poziomie województw. Wynika to zapewne ze znacznie większej dostępności i wyższej jakości danych na tym poziomie agregacji,<sup>2</sup> jak również z łatwości prezentowania wyników. Mimo istotnych zalet takiej analizy oraz możliwości uchwycenia głównych różnic między województwami (zobacz np. Bukowski et al. 2005), ma ona ten mankament, że całkowicie pomija ona zróżnicowanie sytuacji na wojewódzkich rynkach pracy. Prosta analiza współczynnika zmienności<sup>3</sup> stopy bezrobocia i stopy aktywności zawodowej, przeprowadzona na danych Narodowego Spisu Powszechnego oraz bezrobocia rejestrowanego wskazuje, że zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy wewnątrz województw jest znacznie wyższe niż zróżnicowanie sytuacji pomiędzy województwami. Przykładowo wg danych NSP zmienność wskaźnika zatrudnienia między powiatami była tylko w jednym województwie niższa niż zmienność dla Polski ogółem, w wypadku stopy bezrobocia były to cztery województwa. Podobnie wyglądało zróżnicowanie mierzone stopą bezrobocia rejestrowanego – przy czym warto zauważyć, że według tej miary zróżnicowanie bezrobocia wprawdzie nieco się zmniejszyło pomiędzy województwami w latach 2000-2005, ale w większości województw pozostało niezmiennie (a pomiędzy 2003-2005 nawet wzrosło) na poziomie powiatów. Oczywiście współczynniki dla Polski i dla poszczególnych województw nie są w pełni porównywalne (przeciętna liczba powiatów w województwie – około 24 – jest wyższa od liczby województw) – pokazują jednak, że analizy zróżnicowania międzywojewódzkiego nie tylko pomijają niezwykle istotne i znacznie wyższe zróżnicowanie wewnętrzne, ale także mogą prowadzić do zupełnie odmiennych wniosków.

### Wykres II.1.

#### Współczynniki zmienności wskaźników rynku pracy



Bezrobocie rejestrowane - 2002 nie w pełni porównywalny z 2003, z powodu przeliczenia przez GUS stóp bezrobocia po NSP

Źródło: Obliczenia własne.

<sup>1</sup> Nie ulega wątpliwości, że takie wydarzenia historyczne jak rozbiory, zmiany granic po II wojnie światowej czy selektywna industrializacja niektórych regionów pozostawiły na mapie gospodarczej Polski widoczne do dziś ślady, co pokażemy w dalszych punktach tej części.

<sup>2</sup> Dane BAEL są niereprezentatywne na poziomie powiatów i wskaźniki obliczane na ich podstawie dla tego poziomu dezagregacji cechują się nieakceptowalnie wysokim błędem szacunku. Problem ten można niwelować za pomocą metod statystyki małych obszarów (ang. Small Area Estimation – SAE) – zob. Lewandowski et al. (2007).

<sup>3</sup> Używany w raporcie współczynnik zmienności do analiz geograficznych jest liczony zgodnie z metodologią Eurostatu, tzn. odchylenie standardowe dla zestawu wskaźników jednostek w ramach danego obszaru jest odnoszone do wskaźnika dla całego obszaru (a nie do nieważonej średniej wskaźników jednostek, jak by to miało miejsce w dla klasycznego współczynnika zmienności).

Analiza współczynników zmienności polskiego rynku pracy dla poziomu powiatów w ostatnich latach (zob. wykres II.1.), ograniczona ze względu na dostępność danych do stopy bezrobocia rejestrowanego i danych NSP, wskazuje na niewielkie zmniejszanie się - od 2003 r., czyli roku, w którym sytuacja na polskim rynku pracy zaczęła się w ramach cyklu koniunkturalnego poprawiać - zróżnicowania między województwami. Jednocześnie zróżnicowanie stopy bezrobocia rejestrowanego pomiędzy powiatami w latach 2003-2005 zwiększa się dla całego kraju, przy czym istnieją województwa, w których jego wewnętrzne zróżnicowanie zwiększyło się znacznie.

Do województw o **najniższym stopniu dyspersji** sytuacji na rynku pracy należą kujawsko-pomorskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie i łódzkie; **największe zróżnicowanie** występuje dla województw świętokrzyskiego, mazowieckiego i pomorskiego. Warto jednak zauważyć, że, ze względu na różnice w poziomie aktywności, nie zawsze wyższe zróżnicowanie stopy bezrobocia jest powiązane z wyższym zróżnicowaniem zatrudnienia. Zarówno według danych rejestrowych, jak i danych NSP, nie występuje korelacja między dyspersją w ramach danego województwa a ogólną sytuacją na regionalnym rynku pracy. Jest to oczywiście spostrzeżenie spójne z obserwowanym względnie większym zróżnicowaniem wewnątrz województw i sprowadza się do stwierdzenia, że głębokie problemy (czy też wyjątkowo dobra sytuacja) na danym lokalnym rynku pracy są na poziomie całego województwa równoważone przez inne rynki lokalne o relatywnie lepszej (gorszej) sytuacji. Zwiększanie się zróżnicowania wskaźników zatrudnienia i aktywności według BAEL na poziomie regionalnym w latach 1999-2003 wynikało z tego, że w województwach o względnie lepszej sytuacji wskaźnik zatrudnienia malał relatywnie wolniej, niż w województwach o jego niższej wartości początkowej. Warto przy tym zauważyć, że dotyczyło to nie tylko regionów o relatywnie wysokim poziomie rozwoju, ale przede wszystkim województw typowo rolniczych, takich jak lubelskie czy podkarpackie (gdzie zapewne obniżanie się zatrudnienia było niższe ze względu na wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie według BAEL). Zmniejszenie zróżnicowania w latach 2002-2005 jest z kolei rezultatem procesu odwrotnego.

Istotne jest, że w porównaniu międzynarodowym zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy w Polsce na poziomie województw jest relatywnie niewielkie w odniesieniu zarówno do stopy bezrobocia, jak i zatrudnienia. Jednocześnie należy podkreślić, że wyniki takie uzyskuje się przy stosowaniu wskaźnika zmienności wg miary Eurostatu, tzn. nieważonego populacjami poszczególnych regionów. Dla wskaźnika uwzględniającego różnice w populacjach poszczególnych regionów, stosowanego np. przez OECD (2005a), obraz ten staje się mniej jednoznaczny. Wprawdzie Polska nadal w porównaniu międzynarodowym charakteryzuje się niewielkim regionalnym zróżnicowaniem bezrobocia, ale w wypadku zróżnicowania wskaźnika zatrudnienia znajduje się powyżej przeciętnej dla państw OECD, przy czym wskaźniki uzyskiwane dla Polski wg obu metodologii są bardzo zbliżone, a różnice w lokacie wynikają z różnych wyników dla pozostałych państw.

**Tabela II.1.**

**Współczynnik zmienności (w proc.) dla wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia (zmienność międzypowiatowa dla województw oraz międzypowiatowa i międzywojewódzka dla Polski)**

	Narodowy Spis Powszechny 2002		Stopa bezrobocia rejestrowanego w grudniu	
	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia	2003	2005
dolnośląskie	9,7	16,1	24,7	30,6
kujawsko-pomorskie	4,6	12,3	22,8	25,5
lubelskie	6,5	18,1	17,0	16,8
lubuskie	7,9	16,4	26,1	31,9
łódzkie	8,3	18,0	18,8	21,6
małopolskie	9,1	18,0	30,6	32,9
mazowieckie	8,1	27,7	45,6	49,3
opolskie	6,8	24,4	36,3	35,5
podkarpackie	7,3	18,0	26,0	26,5
podlaskie	7,0	22,6	29,5	28,6
pomorskie	8,0	26,0	42,8	47,3
śląskie	7,8	13,5	30,3	29,9
świętokrzyskie	13,9	31,7	32,4	31,6
warmińsko-mazurskie	7,3	15,5	21,8	25,9
wielkopolskie	7,0	20,3	31,9	36,8
zachodniopomorskie	10,0	18,4	27,7	29,9
Polska - województwa	6,2	16,1	22,7	23,4
Polska - powiaty	11,0	27,1	38,8	42,1

W tabeli wykorzystano dane dla bezrobocia rejestrowanego z 2003 r. w związku z nieporównywalnością do 2005 r. danych za 2002 r., co wynika z przeliczenia przez GUS stóp bezrobocia po NSP.

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NSP i BDR.*

### 1.3. Podstawowe wskaźniki rynku pracy w województwach i powiatach

Analiza zmian zróżnicowania na przestrzeni ostatnich pięciu lat sugeruje – choć wyniki nie są w pełni jednoznaczne – że podczas pogarszania się sytuacji na rynku pracy doszło do zwiększenia nierówności między województwami i powiatami, a wraz z poprawą koniunktury w skali makro tj. od przełomu lat 2002 i 2003 następuje stopniowe zmniejszanie tego zróżnicowania – przynajmniej w wymiarze międzywojewódzkim.<sup>4</sup>

W związku z największym znaczeniem wskaźnika zatrudnienia dla oceny sytuacji na rynku pracy, warto spojrzeć jak w ciągu minionych lat dla poszczególnych województw kształtowały się odchylenia tego wskaźnika od średniej krajowej. Za cezury czasowe przyjęliśmy lata 1999 (początek znacznego wzrostu bezrobocia i spadku zatrudnienia), 2002 (najgorsza sytuacja na rynku pracy) i 2005 (najnowsze dostępne dane). W latach 1999-2002 sytuacja na wszystkich wojewódzkich rynkach pracy pogarszała się, w latach 2002-2005 doszło do pewnej poprawy – jednak zarówno w pierwszym, jak i w drugim okresie procesy te zachodziły nierównomiernie.

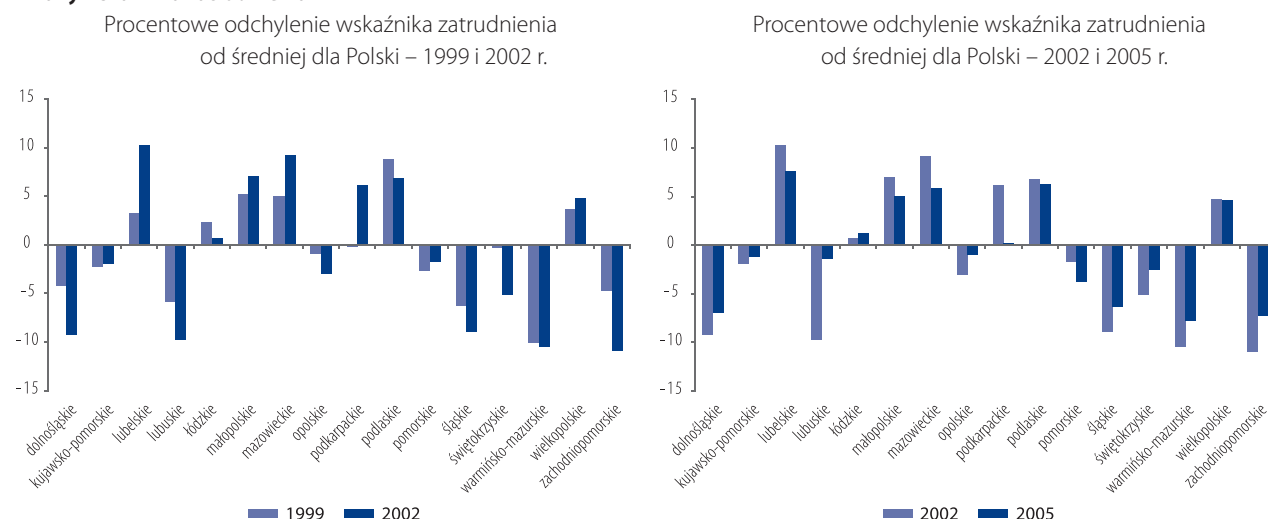
Jak ukazano na wykresie II.2., w 2005 r. sytuacja pod względem wskaźnika zatrudnienia była wyraźnie lepsza od średniej w kraju w województwach lubelskim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim i wielkopolskim, znacząco gorsza w dolnośląskim, śląskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. W odniesieniu do sekwencji spadek-wzrost zatrudnienia, w pierwszym okresie (1999-2002) spadek zatrudnienia był szczególnie duży w dolnośląskim, lubuskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim i niewielki w lubelskim, mazowieckim i podkarpackim. W drugim okresie (2002-2005) szczególnie szybki wzrost zatrudnienia miał miejsce w województwie lubuskim, a także dolnośląskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, wzrost był natomiast wyraźnie wolniejszy od przeciętnego w lubelskim, małopolskim, mazowieckim i podkarpackim.

Na podstawie powyższych obserwacji można zaważyć, że:

- Spadek zatrudnienia w latach 1999-2002 był **najwyższy** na obszarach o wyjściowo najgorszej sytuacji na rynku pracy (niezależnie od wyjściowego poziomu produktu),
- Stosunkowo **mniejsze pogorszenie sytuacji na rynku pracy** wystąpiło w regionach o zarówno najwyższym (mazowieckie, wielkopolskie), jak i najniższym (lubelskie, podkarpackie) poziomie rozwoju. Może to wskazywać na to, że w grę wchodziły tu dwa czynniki – z jednej strony regiony „nowoczesne” adaptowały się względnie najłatwiej do zmieniającej się sytuacji, z drugiej strony „tradycyjne”, o dużym znaczeniu rolnictwa, były na zmiany stosunkowo mało wrażliwe (przynajmniej w odniesieniu do poziomu zatrudnienia),
- W okresie **wzrostu zatrudnienia**, zmiany stanowiły niemal **lustrzane odbicie procesów zachodzących w poprzednim okresie**, przy najszybszej poprawie sytuacji w regionach o wyjściowo najgorszej sytuacji. Co więcej, obserwować można konwergencję wskaźnika zatrudnienia dla niemal wszystkich województw (poza pomorskim i łódzkim).

#### Wykres II.2.

##### Zmiany wskaźnika zatrudnienia



Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL.

Dla województw podobne zależności występują także przy analizie stopy bezrobocia wg BAEL. Ponieważ, jak wykazała analiza w poprzednim podrozdziale, zróżnicowanie na poziomie lokalnym jest znacznie większe niż na poziomie regionalnym (również w obrębie poszczególnych województw), warto zwrócić uwagę na to, jak kształtuje się sytuacja na lokalnych – powiatowych rynkach pracy.

<sup>4</sup> Ponownie przy ocenie sytuacji na powiatowych rynkach pracy – a zwłaszcza ocenie zmian w czasie – problemem jest niedoskonałość danych na temat sytuacji na poziomie powiatów. Zob. też uwagi w ramce o statystykach rynku pracy

W ilustracji tej z konieczności ograniczymy się do stopy i wskaźnika bezrobocia (zob. ramka II.1.), nie będziemy także analizować zmian w czasie (przy 379 powiatach porównania takie byłyby mało czytelne – zostały one przedstawione w następnym podrozdziale dla grup powiatów – klastrów).

Na mapie II.2. przedstawiono stopę bezrobocia rejestrowanego oraz estymację wskaźnika bezrobocia na poziomie lokalnym opartą o regionalne wskaźniki bezrobocia obliczone wg BAEL (metodą Small Area Estimation - SAE, zob. Lewandowski et al. (2007)). Miary te, choć różne (pierwsza odnosi się do aktywnych zawodowo, druga do populacji – użyta ze względu na specyfikę szacowania metodą SAE), są jak widać bardzo podobnie zróżnicowanie przestrzenne (choć estymowane metodą SAE dane BAEL są bardziej wiarygodne – por. Lewandowski et al. (2007) oraz Ramka II.1.). Zgodnie z wcześniejszymi obserwacjami, najwyższym bezrobociem charakteryzują się tereny Polski północnej i zachodniej, a także część województwa świętokrzyskiego i Bieszczady, bezrobocie jest niskie w miastach, zwłaszcza dużych oraz w ich otoczeniach, jak również na terenach Polski wschodniej i centralnej. Ponownie należy zauważyć, że niskie wartości bezrobocia niekoniecznie korelują się z ogólnie dobrą sytuacją społeczno-gospodarczą i zamożnością danego powiatu.

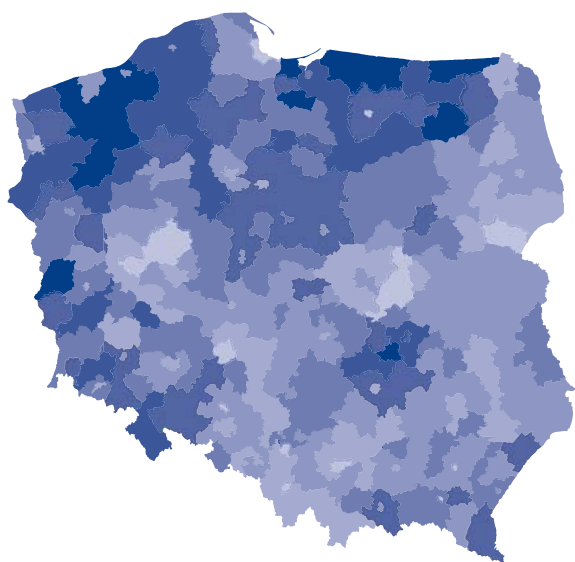
Wartym podkreślenia wynikiem jest także to, że dane uzyskane z dwóch zupełnie różnych źródeł i odmiennymi metodami pokazują zbliżony obraz sytuacji na lokalnych rynkach pracy. W związku z tym ich wiarygodność, mimo zastrzeżeń przedstawionych w ramce II.1., uznać należy za wysoką.

### Mapa II.2.

#### Bezrobocie w 2005 r. wg powiatów

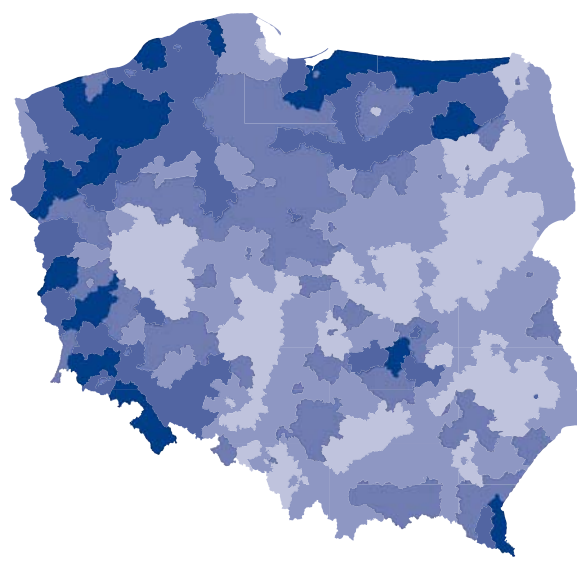
Stopa bezrobocia rejestrowanego w XII 2005 r.

Wskaźnik bezrobocia w 2005 r. estymowany przy użyciu metody SAE na danych BAEL



Stopa bezrobocia w XII 2005 r.

05,1-10,0 (18)	20,1-25,0 (82)	35,1+ (17)
10,1-15,0 (65)	25,1-30,0 (54)	
15,1-20,0 (111)	30,1-35,0 (32)	



Wskaźnik bezrobocia

od 0,17 (31)	od 0,10 do 0,12 (122)
od 0,15 do 0,17 (51)	do 0,10 (74)
od 0,12 do 0,15 (101)	

Źródło: Prawy wykres – Lewandowski et al. (2007), lewy wykres - obliczenia własne na podstawie BDR.

Analizując mapy warto zauważyć, że przedstawiają one udziały bezrobotnych (w aktywnych i populacji) a nie ich liczbę – rozkład terytorialny osób bezrobotnych jest odmienny i znacznie bardziej równomierny. W szczególności blisko 50 proc. bezrobotnych mieszka w powiatach o stopie bezrobocia rejestrowanego poniżej 20 proc. (co można uznać za powiaty o bezrobociu niskim i przeciętnym), ok. 20 proc. w powiatach o stopie bezrobocia w przedziale 20-25 proc. (powiaty o bezrobociu wysokim), a pozostałe 30 proc. w powiatach o bezrobociu powyżej 25 proc. (powiaty o bezrobociu bardzo wysokim). To, że bezrobotni niekoniecznie koncentrują się w powiatach o najwyższej stopie wynika z tego, że zwykle powiaty o wyższej stopie bezrobocia mają mniejsze populacje (bezrobocie jest najniższe w wielkich miastach, w których jednak mieszka znaczna część bezrobotnych). Podobna zależność, choć słabsza, występuje dla bezrobocia długookresowego. Około 56 proc. wszystkich bezrobotnych zamieszkuje w powiatach o ponadprzeciętnym – powyżej 50 proc. - udziale osób bezrobotnych długotrwale, ale jedynie 18 proc. w powiatach o udziale bezrobotnych długotrwale powyżej 55 proc.

## Ramka II.1. Źródła danych do analizy lokalnych rynków pracy

Do oceny sytuacji na wojewódzkich i powiatowych rynkach pracy można wykorzystywać następujące źródła danych:

### 1. Dane na temat bezrobocia rejestrowanego

Dane te pochodzą z rejestrów powiatowych urzędów pracy i obejmują osoby zarejestrowane w danym momencie (w analizach zwykle przyjmuje się liczbę bezrobotnych na koniec analizowanego okresu). Na podstawie danych o bezrobociu z urzędów oraz własnych szacunków pracujących w powiecie (nieudostępnianych) GUS szacuje stopę bezrobocia. Wielką zaletą danych nt. bezrobocia rejestrowanego jest to, że są one łatwo dostępne na poziomie powiatów (przynajmniej w podstawowych przekrojach), a także długość szeregów czasowych (również miesięcznych). Niestety, dane te są obciążone poważnymi problemami.

Po pierwsze, często zauważa się, że **znaczna część populacji osób zarejestrowanych nie odpowiada** powszechnie przyjętej **definicji osoby bezrobotnej** (tzn. opartej na BAEL – osoby nie wykonujące pracy, aktywnie jej poszukujące i gotowe do jej podjęcia). Wprawdzie liczba bezrobotnych wg bezrobocia rejestrowanego i BAEL są zbliżone, jednak obejmują różne populacje.

Po drugie, **szacunki stopy bezrobocia** na poziomie powiatów przy bliższym zbadaniu okazują się mało wiarygodne. Wynika to zapewne z problemów przy szacowaniu liczby osób pracujących przez GUS, co jest podstawą wyliczania populacji aktywnych zawodowo (a więc mianownika stopy bezrobocia).

Po trzecie, zarówno **liczba bezrobotnych, jak i stopa bezrobocia są podatne na zmiany metodologii** i inne czynniki niezwiązane z sytuacją na rynku pracy. W przypadku liczby bezrobotnych, wpływ na nią mają zmiany definicji ustawowej bezrobotnego, a także innych regulacji (np. wymóg rejestracji w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego). W odniesieniu do stopy bezrobocia, GUS po przeprowadzeniu Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 r. zmienił swoje szacunki stopy bezrobocia o 2 pkt. proc. – jednocześnie nie ma dostępnych danych, które na poziomie powiatów umożliwiałyby odpowiednie korygowanie dostępnych szeregów dla stopy bezrobocia.

W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu wykorzystujemy dane nt. bezrobocia przede wszystkim w celu ilustracji zmian zróżnicowania, posiłkując się w miejsce stopy bezrobocia wskaźnikiem bezrobocia (tzn. udziałem bezrobotnych w populacji), który został wykorzystany także w procedurze tworzenia klastrów.

### 2. Dane BAEL

Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) dostarcza wiarygodnych danych na temat liczby pracujących i bezrobotnych, a także stopy bezrobocia. Dane te są dostępne w wielu przekrojach i umożliwiają bardzo wszechstronną analizę rynku pracy, w szczególności strony popytowej. Dane BAEL są dla Polski dostępne już od 1992 r. i mimo pewnych zmian metodologicznych stanowią jedno z podstawowych źródeł analizy sytuacji na rynku pracy.

Jednocześnie BAEL jest badaniem ankietowym i zapewnia zadawalający poziom reprezentatywności tylko do poziomu województw, nie umożliwiając bezpośredniej analizy na poziomie powiatowym. Dane BAEL można wykorzystać do szacowania wskaźników powiatowych metodą SAE i za Lewandowskim et al. (2007) prezentujemy niektóre wskaźniki dla powiatów uzyskane tą metodą. W dalszej części opracowania wykorzystujemy także dane BAEL do ilustrowania sytuacji na powiatowych rynkach pracy pogrupowanych w klastry, co jest dopuszczalne w związku z tym, że dla sześciu klastrów dane BAEL są w pełni reprezentatywne. Porównania wyników analizy dla klastrów przy użyciu danych BAEL oraz danych uzyskanych metodą SAE wskazują również na to, że konstrukcja wag w BAEL nie stanowi bariery dla wykorzystania BAEL w analizie klastrów.

### 3. Sprawozdawczość statystyczna GUS na temat pracujących

Dane na temat liczby pracujących ze sprawozdawczości statystycznej GUS dostępne są na poziomie powiatów w Banku Danych Regionalnych (BDR). Mimo niewątpliwie wysokiej użyteczności tego źródła danych barierą w ich wykorzystaniu pozostają zmiany metodologiczne (w szczególności w odniesieniu do rolnictwa) oraz to, że dane są dostępne dla stosunkowo krótkiego okresu. Dane na temat zatrudnienia dostępne na poziomie powiatów obejmują ponadto wyłącznie informacje z przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 pracowników, co także obniża ich wartości poznawcze. W raporcie wykorzystano te dane przy procedurze klastrowania powiatów, jak również dla ilustracji niektórych zmian w strukturze sektorowej.

### 4. Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r.

NSP dostarczył kompletnych i wiarygodnych danych na temat rynku pracy na każdym poziomie agregacji. Z danymi tymi związane są dwa zasadnicze problemy – po pierwsze z oczywistych względów nie tworzą one szeregu czasowego, po drugie dostępne są tylko w podstawowych zestawieniach (GUS nie udostępnia danych jednostkowych w żadnej postaci). W raporcie wykorzystano dane NSP do ilustracji zróżnicowania oraz przy procedurze tworzenia klastrów.

## 1.4. Powiatowe rynki pracy – analiza skupień

Jak zauważono w poprzednim podrozdziale, dla uzyskania pełnego obrazu regionalnego zróżnicowania sytuacji na rynku pracy w Polsce, wskazane jest podjęcie analizy na poziomie powiatów. Ponieważ powiatów jest obecnie 379, w celu uchwycenia prawidłowości empirycznych konieczne jest pogrupowanie ich na podstawie pewnych fundamentalnych charakterystyk. Z tego względu podjęliśmy próbę klasyfikacji powiatów ze względu na cechy lokalnego rynku pracy (udział zarejestrowanych bezrobotnych w populacji w wie-



ku 15+, udział pracujących w rolnictwie w populacji 15+, przeciętne wynagrodzenie, liczba ofert pracy na bezrobotnego), jak i inne zmienne dla tego rynku istotne (wyrażana indeksem populacji wielkość populacji powiatu i sąsiadujących z nim jednostek, udział osób z wyższym wykształceniem w populacji 15+ według NSP, dochody własne gmin per capita). Zmienne te zostały uwzględnione ponieważ:

- **wskaźnik bezrobocia** – jest jedyną miarą umożliwiającą precyzyjne i obiektywne oceny zmiany sytuacji na powiatowym rynku pracy (zob. ramka II.1.),
- **udział pracujących w rolnictwie w populacji** – nie ulega wątpliwości, że specyfika polskiego rolnictwa ma bardzo duży wpływ na lokalny rynek pracy; użycie udziału pracujących w rolnictwie w ogóle pracujących nie było możliwe w związku z niską wiarygodnością danych na temat ogółu pracujących,
- **przeciętne wynagrodzenie** – będące przybliżoną miarą produktywności i zamożności,
- **liczba ofert pracy** na bezrobotnego jest, obok wskaźnika bezrobocia, przybliżeniem sytuacji na lokalnym rynku pracy – a zwłaszcza jej dynamiki,
- **indeks populacji**, stanowiący odniesienie „dostępnej” populacji – tzn. populacji powiatu i korygowanej odległością pomiędzy stolicami powiatów populacją powiatów sąsiadujących – do populacji Polski,
- **udział osób z wykształceniem wyższym** – stanowi przybliżenie kapitału ludzkiego,
- **dochody własne gmin per capita** – jako przybliżenie zamożności powiatu i infrastruktury dostępnej w powiecie.

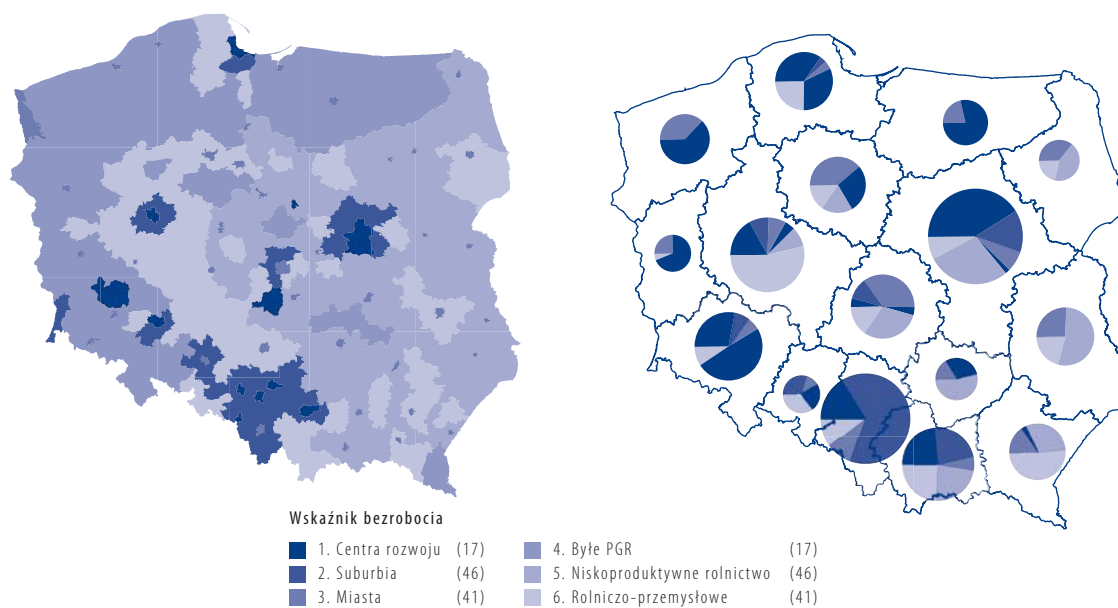
Mimo, że między niektórymi z wyżej wymienionych zmiennych występują pewne (niezbyt silne) korelacje, uznaliśmy, że oddają one razem dostatecznie dobrze podstawowe i w dużej mierze odrębne wymiary lokalnego rozwoju i jako takie nadają się do procedury klastrowania. W wyniku wykonanej klasyfikacji wyłoniliśmy sześć klastrow – grup powiatów. Powiaty wewnątrz poszczególnych klastrow nie są oczywiście identyczne, jednak zmienność wskaźników użytych w procedurze klastrowania jest dla nich znacznie mniejsza niż dla wszystkich powiatów ogółem przy – co jeszcze ważniejsze – bardzo odmiennych rozkładach cech i wartościach średnich. Ilustrują to histogramy zmiennych klastrowanych dla poszczególnych klastrow, przedstawione na wykresie II.3.

### Mapa II.3.

#### Przynależność powiatów do klastrow i populacja wg województw w zależności od przynależności do klastrow

Przynależność powiatów do klastrow

Ludność w klastrach według województw



Źródło: Obliczenia własne na podstawie BDR.

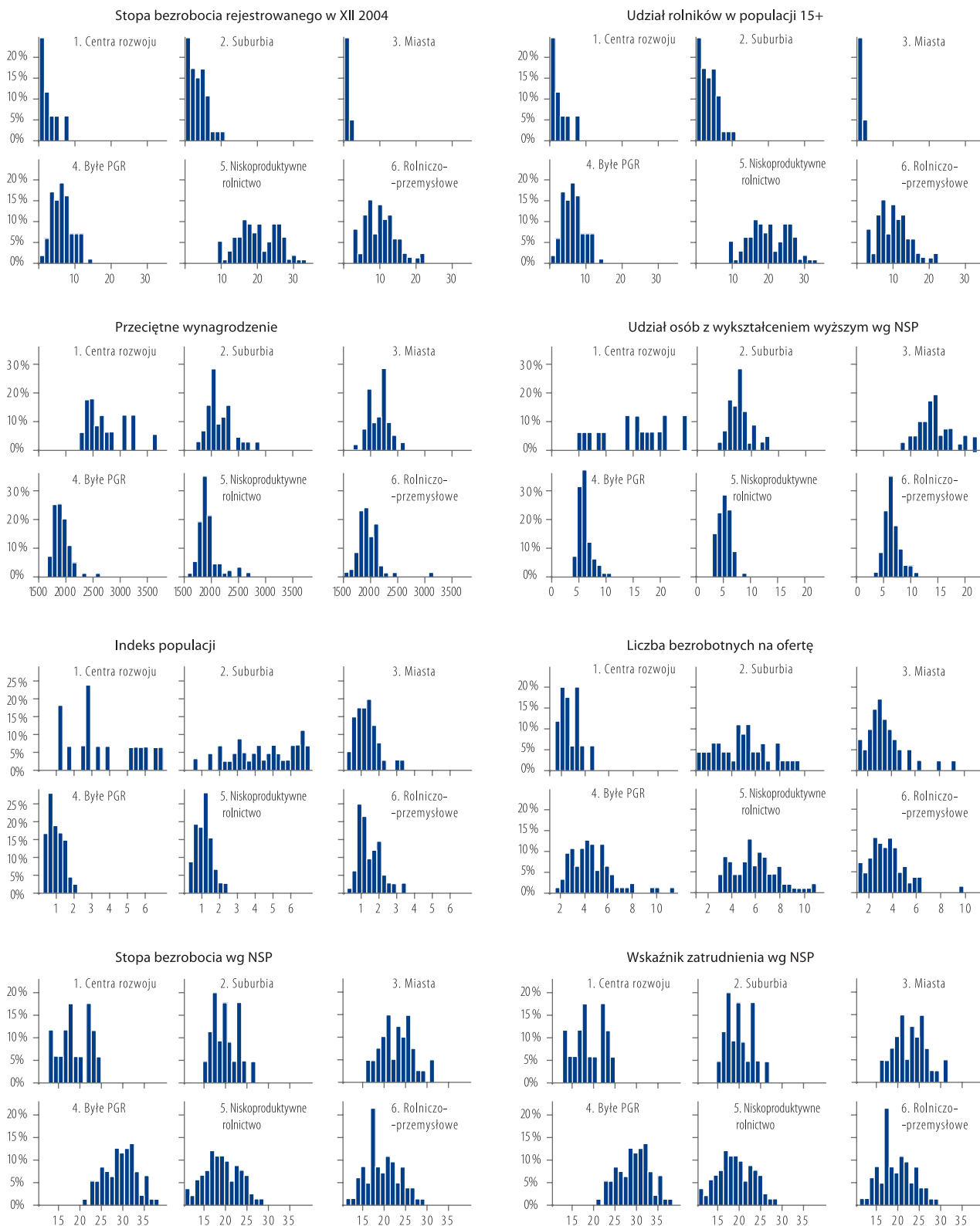
Dla większej przejrzystości, klastrom - oprócz numerów - nadaliśmy nazwy w zależności od ich charakterystyki – tak więc wyróżniamy klastry: 1. **Centra rozwoju**, 2. **Suburbia**, 3. **Miasta**, 4. **Byłe PGR**, 5. **Niskoproduktywne rolnictwo** oraz 6. **Rolniczo-przemysłowe**. Nazwy te, choć mają charakter umowny i obrazowy, generalnie dobrze oddają specyfikę poszczególnych grup.

W tabeli II.8. zawarto podstawowe dane statystyczne, pochodzące z Banku Danych Regionalnych, dla poszczególnych klastrow. Z kolei na mapie II.3. przedstawiono rozkład terytorialny poszczególnych klastrow, a także strukturę populacji w województwach w zależności od zamieszkiwania w danym klastrze. Dzięki pogrupowaniu powiatów wg cech analizować będziemy sześć segmentów rynku pracy bardziej spójnych wewnętrznie (choć oczywiście nie terytorialnie) niż ma to miejsce w wypadku województw które, jak widać na mapie, w większości wypadków stanowią mozaikę powiatów należących do różnych grup.

W dalszej części niniejszego podrozdziału przedstawimy charakterystyki klastrów dla 2005 r. bazując na danych BAEL. Jedną z zalet przejścia z analizy poszczególnych powiatów na analizę grup powiatów jest to, że umożliwia nam to wykorzystanie tego badania. Przy sześciu grupach wyniki są nawet bardziej reprezentatywne i wiarygodne, niż ma to miejsce przy analizie BAEL na poziomie województw.

### Wykres II.3.

#### Histogramy wybranych cech dla klastrów w 2004 r. lub wg NSP



Źródło: Obliczenia własne na podstawie BDR.

Tabela II.2.

Wybrane statystyki dla klastrów, dane za 2004 r. chyba że zaznaczono inaczej

	1	2	3	4	5	6	Polska
<b>Cechy decydujące o przynależności do klastrów (średnia nieważona wskaźników)</b>							
wskaźnik bezrobocia (bezrobotni w populacji 15+)	6,9	7,8	9,0	14,7	11,0	9,1	10,7
przeciętne wynagrodzenie	2 878	2 189	2 170	1 922	1 938	1 921	2 028
liczba bezrobotnych na ofertę pracy	2,8	5,0	3,4	4,6	6,0	3,5	4,5
udział rolników w populacji 15+	1,4	2,9	0,6	6,2	20,3	10,1	9,3
udział osób z wykształceniem wyższym wg NSP	15,3	8,1	14,8	6,4	5,5	6,6	7,8
indeks populacji*	3,6	4,4	1,3	0,9	1,0	1,4	1,6
dochody własne gmin per capita	2 619	1 780	2 268	1 655	1 523	1 516	1 716
<b>Pozostałe wskaźniki (średnia ważona)</b>							
liczba powiatów w klastrze	17	46	41	97	93	85	379
udział w ludności Polski	15,3	14,9	15,8	17,4	17,8	18,8	100,0
udział w powierzchni Polski (km <sup>2</sup> )	1,9	7,4	1,4	32,9	32,6	24,0	100,0
osób na km <sup>2</sup>	1 008	247	1 421	65	67	96	122
stopa bezrobocia rejestrowanego 2000	6,2	14,1	13,6	26,2	16,3	15,5	15,2
stopa bezrobocia rejestrowanego 2002	9,5	17,7	17,0	29,7	17,5	17,6	18,0
stopa bezrobocia rejestrowanego 2004**	9,1	18,4	16,3	31,2	21,5	19,2	19,0
proc. zmiana liczby bezrobotnych 2002-2000	52,2	27,5	21,9	15,0	9,0	16,0	19,0
proc. zmiana liczby bezrobotnych 2004-2002	-5,7	-5,9	-7,4	-5,0	-6,1	-8,3	-6,3
proc. ludności miejskiej	96,3	64,1	99,6	53,5	25,5	40,4	61,5
udział pracujących w rolnictwie w populacji 15+	0,6	3,0	0,5	5,7	19,2	9,7	6,7
udział pracujących w przemyśle w populacji 15+***	11,4	10,2	10,6	7,7	5,2	9,0	8,9
udział pracujących w usługach w populacji 15+***	29,2	11,6	21,9	10,1	9,0	10,4	15,2
proc. zmiana liczby prac. w przemyśle 2002-2000***	-13,2	-9,5	-13,3	-12,7	-8,4	-6,7	-11,0
proc. zmiana liczby prac. w przemyśle 2004-2002***	-5,6	-5,7	-4,5	3,1	1,7	7,8	-1,2
proc. zmiana liczby prac. w usługach 2002-2000***	-0,4	-0,1	-3,6	-4,5	-3,8	-2,2	-2,2
proc. zmiana liczby prac. w usługach 2004-2002***	3,6	2,0	1,9	1,4	9,3	6,6	3,7
wskaźnik zatrudnienia wg NSP	44,3	41,4	41,1	37,7	45,4	43,5	42,3
wskaźnik aktywności wg NSP	53,1	51,8	52,9	53,4	56,0	54,3	53,6
stopa bezrobocia wg NSP	16,6	20,0	22,3	29,3	18,9	19,8	21,2
współczynnik zmienności wskaźnika bezrobocia	52,4	23,7	27,0	16,6	24,5	26,2	37,6

\* Indeks populacji oznacza procentowy udział populacji, jaka tworzy rynek pracy w danym powiecie i w powiatach sąsiednich w populacji kraju. Szczegółowy opis w aneksie.

\*\* Nie w pełni porównywalna z 2000 i 2002.

\*\*\* Tylko przedsiębiorstwa powyżej 9 pracowników.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BDR.

### 1.4.1. Centra rozwoju

*Centra rozwoju* to niewielka grupa 17 powiatów – przede wszystkim największych, dynamicznie się rozwijających miast (powiatów grodzkich), ale też kilku mniejszych (pod względem ludności) powiatów (również ziemskich), w których działają wielkie i silne przedsiębiorstwa, co decyduje o wysokiej stopie życia i dobrych wskaźnikach rynku pracy (mowa tu o powiecie bełchatowskim, lubińskim i mieście Płock). *Centra rozwoju* występują w siedmiu województwach, a jedna trzecia ich ludności jest skupiona w aglomeracji warszawskiej. Ponad 90 proc. ludności *Centrów rozwoju* mieszka w Miastach liczących więcej niż 100 tys. mieszkańców. Powiaty należące do tej grupy nie wykazują tendencji do skupiania się (poza obszarami tych samych aglomeracji – warszawskiej, śląskiej i trójmiejskiej), stanowiąc na mapie Polski wyspy, zwykle otoczone *Suburbiami*. Rozlokowane są one w środkowej i południowo-zachodniej części kraju. Na północ od linii Warszawa-Płock-Poznań tylko Trójmiasto zalicza się do omawianego klastra. *Centra rozwoju* nie obejmują natomiast żadnego miasta z Polski wschodniej. Jedyne duże miasto (ponad 500 tysięcy mieszkańców) nie będącym centrum rozwoju

jest Łódź. Struktura sektorowa *Centrów rozwoju* odpowiada strukturze państw rozwiniętych, przy udziale przemysłu (i budownictwa) na poziomie ok. 24,5 proc. i usług na poziomie ok. 74 proc. Duże znacznie ma zarówno zatrudnienie w usługach rynkowych (najwyższy udział wśród klastrów), jak i publicznych (minimalnie niższy niż w *Miastach*).<sup>5</sup>

Wskaźnik zatrudnienia kształtuje się na wysokim, ale nie najwyższym poziomie – wyższe wartości osiąga w *Niskoproduktywnym rolnictwie*. Wysokiemu zatrudnieniu towarzyszą jednak wysokie wynagrodzenia oraz najniższe bezrobocie, przy średniej aktywności zawodowej. Zaledwie przeciętną – przy dobrej sytuacji na rynku pracy – aktywność zawodową można tłumaczyć nieco starszą populacją (średni wiek w grupie 15+ na poziomie 45,7 lat przy średniej dla Polski 44,2 lata) – w grupie wiekowej 15-64 aktywność jest ponadprzeciętna, choć w dalszym ciągu niższa niż w klastrze *Niskoproduktywne rolnictwo*. Generalnie wyższa aktywność i zatrudnienie w rolnictwie zostaną przedstawione przy okazji opisów klastrów 5. i 6.<sup>6</sup>

W odniesieniu do zmiennych klastrowych, *Centra rozwoju* charakteryzują się najwyższymi wynagrodzeniami, najniższym (obok *Miast*) zatrudnieniem w rolnictwie, najniższym bezrobociem i najwyższym udziałem osób z wykształceniem wyższym oraz najniższą liczbą bezrobotnych na ofertę pracy.

**Tabela II.3.**

**Podstawowe charakterystyki dla klastra Centra rozwoju w 2005 r. wg BAEL**

Struktura populacji (sP) i podstawowe wskaźniki rynku pracy (Polska=100) wg klasy miejscowości w klastrze					Struktura zatrudnienia w klastrze	
kl. miejsc.	sP	LFPR	ER	UNR		
>100 tys.	92	100	106	72		
<100 tys.	8	104	101	110		
razem	100	100	106	76		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

#### 1.4.2. Suburbia

Do tej kategorii należą przede wszystkim powiaty aglomeracji śląskiej, które nie znalazły się w klastrze 1. *Suburbia* to także powiaty ziemskie znajdujące się w otoczeniu dużych miast będących *Centrami rozwoju* (oraz Łodzi i Opola), jak również kilka powiatów przygranicznych, gdzie rolę pozytywnego wpływu metropolii przejmuje możliwość współpracy gospodarczej z partnerami zagranicznymi i inwestycje zagraniczne. *Suburbia* występują w ośmiu województwach – tych samych co *Centra rozwoju* oraz opolskim, z tym że w województwie śląskim mieszka 50 proc. ludności klastra (w obrębie aglomeracji i w powiatach przygranicznych). Ludność w klastrze jest równomiernie rozłożona pomiędzy klasami miejscowości, a 1/3 ludności mieszka na wsi.

W klastrze niewielkie jest znaczenie rolnictwa, przy dużym (najwyższym wśród analizowanych klastrów) udziale przemysłu i usługach na poziomie wyższym niż w klastrach 4.-6. ale niższym niż w 1. i 3. Wskaźniki rynku pracy dla *Suburbii* są zbliżone do przeciętnej polskiej, przy czym wskaźnik zatrudnienia jest wyraźnie niższy w większych *Miastach* wchodzących w skład *suburbii* (w klastrze są to niemal wyłącznie miasta w obrębie aglomeracji śląskiej).

W odniesieniu do zmiennych klastrowych *Suburbia* charakteryzują się niższym od przeciętnego bezrobociem,<sup>7</sup> względnie wysokimi przeciętnymi wynagrodzeniami, niskim udziałem rolników w populacji 15+ – choć nie niskim udziałem ludności wiejskiej. Również udział osób z wyższym wykształceniem w populacji 15+ jest niewiele wyższy niż w klastrach 4., 5. i 6. (o generalnie rolniczym lub post-rolniczym charakterze – patrz niżej). Liczba bezrobotnych na jedną ofertę pracy jest wprawdzie dość wysoka, ale pamiętać należy o znacznie niższej wartości tego wskaźnika w sąsiadujących zazwyczaj z tymi obszarami *Centrach rozwoju*. Zapewne również ze wzglę-

<sup>5</sup> Jako usługi publiczne zdefiniowaliśmy administrację publiczną (łącznie z obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi, bezpieczeństwem i wojskiem), ochronę zdrowia i edukację – pozostałe usługi zaklasyfikowaliśmy jako rynkowe.

<sup>6</sup> Warto w tym miejscu zaznaczyć, że również w klastrze Centra rozwoju rolnictwo ma widoczny wpływ na aktywność – w tabeli II.2.. w miejscowościach poniżej 100 tys. osób około połowy ludności stanowią mieszkańcy wsi, co ma wpływ na obserwowany poziom aktywności. Wejście miejscowości wiejskich do klastra Centra rozwoju wynika z uwzględnienia w nim również powiatów ziemskich – analiza prowadzona jest na poziomie powiatowym, a nie klas miejscowości.

<sup>7</sup> Stopa bezrobocia rejestrowanego jest dla tych powiatów zaskakująco wysoka w porównaniu ze wskaźnikiem bezrobocia (udziałem bezrobotnych w populacji 15+), co zapewne wynika z problemów metodologicznych przy szacowaniu stopy bezrobocia – przy jej kalkulacji bierze się pod uwagę pracujących wg miejsca pracy i bezrobotnych wg miejsca zamieszkania, co w okolicy aglomeracji może prowadzić do istotnych niespójności. W szczególności wydaje się, że w *Centrach rozwoju* stopa bezrobocia jest de facto wyższa, a w *Suburbii* niższa. Spostrzeżenia te potwierdzają także wyniki NSP.

du na podejmowanie pracy w *Centrach rozwoju* przeciętnie dość niskie jest zatrudnienie.<sup>8</sup> Generalnie *Suburbia* to regiony, w których sytuacja na rynku pracy jest względnie dobra dzięki sąsiedztwu z prężnymi ośrodkami. *Suburbia*, głównie za sprawą powiatów należących do aglomeracji katowickiej, mają najwyższą – wyższą nawet niż *Centra rozwoju* – średnią wartość indeksu populacji.

**Tabela II.4.**  
**Podstawowe charakterystyki dla klastra Suburbia w 2005 r. wg BAEL**

Struktura populacji (sP) i podstawowe wskaźniki rynku pracy (Polska=100) wg klasy miejscowości w klastrze					Struktura zatrudnienia w klastrze
kl. miejsc.	sP	LFPR	ER	UNR	
>100 tys.	20	97	93	118	
50-100 tys.	17	98	96	109	
20-50 tys.	15	98	97	106	
<20 tys.	12	97	99	89	
wieś	35	98	102	85	
razem	100	98	98	99	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

### 1.4.3. Miasta

*Miasta* to powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu), które nie są *Centrami rozwoju* lub *Suburbiami*.<sup>9</sup> Jednocześnie jednak, w ujęciu przestrzennym widoczne jest, że *Miasta* generalnie nie wytwarzają wokół siebie *Suburbii* (za wyjątkiem Opola i Łodzi, która jest jedynym dużym miastem nie należącym do kategorii *Centra rozwoju* – przede wszystkim ze względu na wysoką, jak dla tak dużego miasta, stopę bezrobocia) i zwykle są otoczone regionami znacznie słabiej rozwiniętymi. *Miasta* występują we wszystkich województwach, choć w niektórych udział populacji w nich zamieszkujących nie jest wysoki ze względu na awans części powiatów grodzkich do kategorii *Centra rozwoju* lub *Suburbia*. Chociaż powiaty znajdujące się w grupie *Miasta* nie są największymi aglomeracjami, przeważająca część populacji klastra zamieszkuje miasta liczące więcej niż 100 tys. mieszkańców.

W Miastach największe znaczenie mają usługi (najwyższy udział po *Centrach rozwoju*), udział przemysłu można ocenić jako średni. Z oczywistych względów minimalne jest znaczenie rolnictwa. Wskaźniki rynku pracy generalnie są zbliżone do przeciętnej dla Polski, przy nieco niższym zatrudnieniu i znacząco wyższym bezrobociu. W szczególności uderzająca jest wysoka stopa bezrobocia w małych Miastach (50-100 tys. mieszkańców), przy lepszej sytuacji na rynku pracy miast większych i najmniejszych.

W odniesieniu do zmiennych klastrowych, miasta charakteryzują się niemal zupełnym brakiem rolnictwa, niższym od średniej dla Polski bezrobociem (choć znacznie wyższym niż w *Centrach rozwoju*), znacznym udziałem osób z wykształceniem wyższym, relatywnie wysokimi wynagrodzeniami i niezbyt wysoką liczbą bezrobotnych przypadających na ofertę pracy.

**Tabela II.5.**  
**Podstawowe charakterystyki dla klastra Miasta w 2005 r. wg BAEL**

Struktura populacji (sP) i podstawowe wskaźniki rynku pracy (Polska=100) wg klasy miejscowości w klastrze					Struktura zatrudnienia w klastrze
kl. miejsc.	sP	LFPR	ER	UNR	
>100 tys.	80	99	98	104	
50-100 tys.	17	97	92	125	
20-50 tys.	3	103	103	103	
razem	100	99	97	108	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

<sup>8</sup> Zgodnie z przyjętą przez GUS metodologią, osoby te zaliczane są do pracujących wg miejsca pracy, a nie zamieszkania.

<sup>9</sup> W grupie tej, ze względu na charakterystyki, znalazł się także powiat policki, będący powiatem ziemskim.

#### 1.4.4. Byłe PGR

Należy podkreślić, że nazwa *Byłe PGR* nie oznacza, że we wszystkich powiatach należących do klastra istniały w przeszłości Państwowe Gospodarstwa Rolne – a jedynie, że było tak w większości powiatów w tej grupie, a pozostałe mają bardzo zbliżone charakterystyki rynku pracy, niekoniecznie związane z istnieniem PGR w przeszłości. Podobnie nie wszystkie powiaty w których istniały PGR-y znalazły się w tym klastrze.<sup>10</sup>

*Byłe PGR* to powiaty ziemskie charakteryzujące się bardzo wysoką stopą bezrobocia (najwyższą wśród wyróżnionych klastrów), dość wysokim, choć znacznie niższym niż w klastrach *Niskoproduktywne rolnictwo* i *Rolniczo-przemysłowe* zatrudnieniem w rolnictwie, przy najniższym wśród wszystkich klastrów zatrudnieniu ogółem. Szczególnie charakterystyczne dla klastra jest zatrudnienie na wsi poniżej średniej krajowej i bezrobocie powyżej średniej – jest to jedyny klaster, w którym taka sytuacja ma miejsce.

Powiaty należące do tego klastra znajdują się w dwunastu województwach, ale ponad 75 proc. ich ludności zamieszkuje w województwach dolnośląskim, lubuskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. W województwach lubuskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim osoby zamieszkujące powiaty przypisane tej kategorii stanowią powyżej 60 proc. ludności.

Wynagrodzenia są zbliżone do tych w klastrze 5. i 6. i znacznie niższe niż w pozostałych. Zwraca uwagę, że różnica między tym klastrzem a *Miastami* jest znacznie większa dla dochodów własnych gmin per capita niż dla wynagrodzeń, co wskazuje – obok niższego zatrudnienia i wyższego bezrobocia – na znacznie mniejszy zakres aktywności gospodarczej na tych terenach (podobna sytuacja zachodzi również w klastrach 5. i 6.). Co ciekawe, powiaty skupione w tej grupie charakteryzują się najniższą gęstością zaludnienia, przy relatywnie wysokim (w porównaniu z klastrami 5. i 6.) udziale ludności miejskiej w ludności ogółem. Wynika to z koncentracji ludności w małych miejscowościach miejskich, przy niewielkim zaludnieniu wsi.

**Tabela II.6.**

**Podstawowe charakterystyki dla klastra Byłe PGR w 2005 r. wg BAEL**

Struktura populacji (sP) i podstawowe wskaźniki rynku pracy (Polska=100) wg klasy miejscowości w klastrze					Struktura zatrudnienia w klastrze	
kl. miejsc .	Sp	LFPR	ER	UNR		
>100 tys.	2	87	77	152		
50-100 tys.	7	99	89	148		
20-50 tys .	19	94	87	135		
10-20 tys.	15	98	91	133		
<10 tys.	13	96	88	142		
wieś	45	96	88	142		
razem	100	96	88	140		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

#### 1.4.5. Niskoproduktywne rolnictwo

Do grupy *Niskoproduktywne rolnictwo* należą powiaty ziemskie charakteryzujące się jednocześnie bardzo wysokim zatrudnieniem w rolnictwie oraz stosunkowo wysokim poziomem bezrobocia i najwyższą liczbą bezrobotnych na ofertę pracy. O przynależności do klastra decyduje nie tylko sam wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie, ale także ogólnie gorsza sytuacja na rynku pracy niż w powiatach należących do grupy *Rolniczo-przemysłowe* (i dlatego w grupie tej znalazły się także powiaty o udziale pracujących w rolnictwie zbliżonym do średniej klastra 6.).

Jest to widoczne nie tylko w statystykach bezrobocia, ale także w udziale w populacji pracujących w przemyśle i – w mniejszym stopniu – także w usługach. Powiaty w grupie *Niskoproduktywne rolnictwo* charakteryzują się również najniższym udziałem ludności miejskiej, bardzo niską wartością indeksu populacji i najniższym udziałem osób z wykształceniem wyższym. Należy podkreślić, że według wyników NSP w tym klastrze najwyższe są wskaźniki zatrudnienia i aktywności. Wynika to z niskiej podatności liczby pracujących w rolnictwie na zmiany koniunkturalne<sup>11</sup> (sytuacja na rynku pracy w momencie przeprowadzania spisu była bardzo zła) i do pewnego stopnia nie oddaje trudnej sytuacji na rynku pracy powiatów zgromadzonych w tej grupie – należy przypuszczać, że znaczna część zatrud-

<sup>10</sup> Nie udało nam się dotrzeć do danych, które pozwoliłyby precyzyjnie określić, w których powiatach istniały PGR-y i jaki był w przeszłości udział osób w nich pracujących w ogólnej liczbie zatrudnionych.

<sup>11</sup> Jak wykazemy w dalszej części analizy wydaje się, że restrukturyzacja rolnictwa ma miejsce, choć proces ten w latach 2001-2002 był nieco wolniejszy w związku ze złą sytuacją na rynku pracy, a liczba pracujących w rolnictwie zmniejsza się szczególnie intensywnie w klastrze *Niskoproduktywne rolnictwo*, choć nie we wszystkich województwach.

nionych w rolnictwie stanowi w istocie ukryte bezrobocie (i stąd pochodzi nazwa klastra). Powiaty z tej grupy występują w dziewięciu województwach, a w świętokrzyskim i lubelskim mieszka w nich więcej niż 50 proc. ludności tych województw. Ilościowo, najwięcej osób z tego klastra mieszka w województwie mazowieckim (blisko 1,5 mln osób).

**Tabela II.7.****Podstawowe charakterystyki dla klastra Niskoproduktywne rolnictwo w 2005 r. wg BAEL**

Struktura populacji (sP) i podstawowe wskaźniki rynku pracy (Polska=100) wg klasy miejscowości w klastrze					Struktura zatrudnienia w klastrze
kl. miejsc.	SP	LFPR	ER	UNR	
50-100 tys.	1	94	84	146	
20-50 tys.	9	103	99	118	
10-20 tys.	9	100	95	123	
<10 tys.	7	100	95	125	
wieś	75	106	112	73	
razem	100	105	108	86	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

**1.4.6. Rolniczo-przemysłowe**

Również do tej grupy należą tylko powiaty ziemskie. Pod wieloma względami są one zbliżone do *Niskoproduktywnego rolnictwa*, jednak skala zatrudnienia w rolnictwie jest w nich przeciętnie dwa razy mniejsza, a udział zatrudnienia w przemyśle wysoki (najwyższy po klastrze *Suburbia*). Sytuacja na rynku pracy - wyrażana stopą bezrobocia i liczbą bezrobotnych na ofertę pracy - jest zauważalnie lepsza. Większy jest także udział ludności miejskiej, przy zbliżonym przeciętnym wynagrodzeniu i niewiele wyższym udziale osób z wykształceniem wyższym.

Należy przypuszczać, że do grupy tej należą powiaty, które albo historycznie posiadały mniej rozdrobnioną strukturę własności ziem uprawnych, albo w których dokonał się pewien awans dzięki rozwojowi sąsiadujących *Centrów rozwoju* i - w mniejszym stopniu - *Miast*. Powiaty należące do grupy *Rolniczo-przemysłowe* występują we wszystkich województwach poza świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, a szczególne znaczenie mają w województwach wielkopolskim i podkarpackim, gdzie mieszka w nich więcej niż 50 proc. ludności tych województw.

Zwraca uwagę duże znaczenie przemysłu w klastrze *Rolniczo-przemysłowe*. Obrazuje to z jednej strony większy zakres urbanizacji powiatów (ziemskich) należących do klastra, z drugiej dynamiczny rozwój przemysłu w ciągu ostatnich kilku lat w tej grupie (zob. następny podrozdział).

**Tabela II.8.****Podstawowe charakterystyki dla klastra Rolniczo-przemysłowe w 2005 r. wg BAEL**

Struktura populacji (sP) i podstawowe wskaźniki rynku pracy (Polska=100) wg klasy miejscowości w klastrze					Struktura zatrudnienia w klastrze
kl. miejsc.	sP	LFPR	ER	UNR	
50-100 tys.	7	100	98	109	
20-50 tys.	16	101	98	114	
10-20 tys.	10	100	97	112	
<10 tys.	9	102	104	89	
wieś	58	103	107	82	
razem	100	102	103	93	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

### 1.5. Zmiany sytuacji wewnątrz poszczególnych klastrów w ostatnich latach

Słabością badania prowadzonego na poziomie powiatów jest brak możliwości analizy dłuższych szeregów czasowych. W zasadzie wiarygodne dane dostępne są począwszy od 2000 r. (a i to tylko w niektórych wypadkach). –We wcześniejszych okresach zmiany administracyjne i metodologiczne w zasadzie uniemożliwiają prowadzenie porównań dla znacznej grupy powiatów. W związku z tym, w niniejszej analizie skupimy się na szeregach uzyskanych dla poszczególnych klastrów z BAEL. W odniesieniu do wskaźnika zatrudnienia i liczby pracujących dane stanowią do pewnego stopnia potwierdzenie obserwacji z wcześniejszych analiz na poziomie województw. Uderzająca jest w szczególności słaba reakcja wskaźnika zatrudnienia w grupie *Niskoproduktywne rolnictwo* na spowolnienie gospodarcze w latach 2001-2002 (obserwowano w nich nawet wzrost liczby pracujących w 2001 r. w porównaniu z 2000 r.). Co ciekawe, w klastrze tym, jak również w *Centrach rozwoju*, spadek wskaźnika zatrudnienia trwał rok dłużej niż w pozostałych klastrach (i przeciętnie w Polsce), a w latach kolejnych jego wzrost był mniejszy od przeciętnego. W efekcie pod koniec analizowanego okresu pozycja *Niskoproduktywnego rolnictwa* w porównaniu z resztą kraju była pod względem wskaźnika zatrudnienia i liczby pracujących zbliżona do pozycji w 2000 r. (dla wskaźnika zatrudnienia było to odpowiednio 107,6 proc. zatrudnienia dla Polski w 2000 r. i 107,9 proc. w 2005 r.), jednocześnie jednak nadal wskaźnik zatrudnienia w tej grupie był najwyższy w Polsce.

*Centra rozwoju*, mimo nieco słabszego od przeciętnego spadku zatrudnienia w latach 2000-2002, w kolejnych latach nie tworzyły tylu miejsc pracy co inne grupy. W szczególności, dobrze widoczne jest to w odniesieniu do liczby pracujących, która charakteryzowała się w całym okresie największą stabilnością. W efekcie w przypadku tego klastra pogorszyła się relacja wskaźnika zatrudnienia z 106,8 proc. wskaźnika ogólnopolskiego w 2000 r. do 105,6 proc. w 2005 r. Zachował on jednak drugą, najlepszą pozycję w kraju, po *Niskoproduktywnym rolnictwie*.

#### Ramka II.2. Korzyści z sąsiedztwa – Suburbia i podregiony wokół wielkich miast a szanse rozwojowe

W analizach zarówno zmian, jak i poziomów zatrudnienia i produktywności, wyraźne jest, że zarówno podregiony otaczające największe miasta (a więc warszawski, poznański, wrocławski, a w mniejszym stopniu gdański i łódzki), jak i powiaty należące do klastra Suburbia korzystają z sąsiedztwa dużych, szybko rozwijających się metropolii.

Na korzystny wpływ z posiadania dużego i bogatego sąsiada składa się wiele czynników. Znaczenie mają zarówno **przepływy osób** (tzn. praca dostępna u sąsiada dla mieszkańców regionów podmiejskich), jak i większa **atrakcyjność inwestycyjna**, o której decyduje bliskość dużego rynku zbytu i zwykle lepiej **rozwinięta infrastruktura**. Oczywistym przykładem jest lokowanie na obszarach podmiejskich dużych centrów handlowych czy hurtowni, ale duże znaczenie dla tych obszarów miał także rozwój przemysłu przetwórczego.

Szczególnie interesującym zjawiskiem, występującym obecnie w Polsce jest tzw. suburbanizacja wielkich miast – tzn. wzrastanie znaczenia gospodarczego otoczenia miast w porównaniu z samym miastem. Jednym z tego przejawów, oprócz szybciej poprawiającej się sytuacji na rynku pracy, jest także znaczny wzrost populacji *Suburbii*.

Niektóre uzyskane przez nas dane wskazują też na to, że największe miasta mogą natykać się na bariery rozwojowe, co dodatkowo sprzyja przenoszeniu części działalności gospodarczej na sąsiadujące tereny. Do czynników temu sprzyjających mogą należeć przede wszystkim ceny nieruchomości (zarówno mieszkań, jak i ziemi i budynków pod działalność gospodarczą), ograniczenia istniejącej infrastruktury transportowej, koszty pracy i dostępność siły roboczej.

Jednocześnie, samo sąsiedztwo dużego ośrodka nie zawsze jest gwarantem sukcesu – czego najlepszym przykładem jest podregion centralny śląski, który mimo tego, że stanowi największą aglomerację w Polsce (i jedną z największych w naszej części Europy), pozostaje w tyle poza pozostałymi *Centrami Rozwoju* i ich *Suburbiami*. Na pewno wielkie znaczenie ma tu fakt obecności schyłkowych branż przemysłowych; warto jednak zauważyć, że aglomeracja śląska, mimo nienajlepszych wskaźników rynku pracy i niekorzystnego kształtowania się dynamik takich wskaźników jak PKB per capita czy produktywność, pozostaje podregionem o jednym z najwyższych poziomów dochodów ludności.

Największy awans – pod względem wskaźnika zatrudnienia – w porównaniu z pozostałymi klastrami był udziałem grupy *Suburbia*. Początkowy spadek wskaźnika zatrudnienia został zrekompensowany jego znacznym wzrostem w latach 2002-2005, jeszcze większy był wzrost liczby pracujących. W efekcie relacja wskaźnika zatrudnienia w grupie do wskaźnika zatrudnienia dla Polski zmieniła się z 94,7 proc. w 2000 r. do 97,8 w 2005 r.

W odniesieniu do klastra *Byłe PGR* wyniki są zaskakujące i częściowo niezgodne z oczekiwaniami wynikającymi z analizy województw, wg której po początkowej dywergencji wskaźnika zatrudnienia nastąpiła jego konwergencja. Tymczasem, jak widać na wykresie II.4., zmiany wskaźnika zatrudnienia dla omawianej grupy kształtowały się na zbliżonym poziomie co zmiany wskaźnika dla Polski, względnie stała była w związku z tym ich relacja (87,7 w 2000 r. i 87,8 w 2005 r.).<sup>12</sup>

W klastrze *Miasta* doszło do największego spadku zatrudnienia i aktywności, przy ewolucji wskaźnika bezrobocia zbliżonej do przeciętnej dla Polski. Jednocześnie miała miejsce znaczna redukcja liczebności populacji, a jego skala wskazuje na migrację z *Miast* do innych klastrów (zob. część poświęconą migracjom). W klastrze *Rolniczo-przemysłowe* zmiany wskaźnika zatrudnienia były w całym okresie zgodne z ogólnym kierunkiem zmian, co skutkowało utrzymaniem wskaźnika zatrudnienia na poziomie minimalnie przewyższającym wskaźnik zatrudnienia na dla Polski. Ewolucja wskaźników aktywności i bezrobocia (oraz liczby aktywnych i bezrobotnych),

<sup>12</sup> W całym badanym okresie był to najniższy wskaźnik we wszystkich grupach.



zilustrowana na wykresie II.4., przebiegała w znacznym stopniu symetrycznie do zmian zatrudnienia. Odwrotna relacja bezrobocia jest oczywista, natomiast korelacja wskaźnika aktywności i zatrudnienia, zrozumiała sama przez się w długim okresie, jest również dobrze potwierdzoną empirycznie zależnością krótkookresową. W kontekście wcześniej prezentowanych danych zastanawiająca jest ewolucja wskaźnika aktywności dla *Miast*, gdzie sytuacja na rynku pracy nie do końca wyjaśnia tak znaczny spadek aktywności. Nie wyjaśnia go również demografia, gdyż w omawianym okresie podobny spadek aktywności wystąpił także w grupie wiekowej 15-64. Do pewnego stopnia zastanawiająca jest ewolucja wskaźnika bezrobocia dla *Centrów rozwoju* i *Suburbiiów*.

Podsumowując, wydaje się że różnice w początkowym (w 2000 r.) poziomie zatrudnienia, aktywności i bezrobocia nie miały większego wpływu na ewolucję sytuacji na rynku pracy, która niezależnie od klastra przebiegała dość podobnie. W szczególności dobra początkowa pozycja *Centrów rozwoju* nie wzmocniła się, a nawet uległa niewielkiemu pogorszeniu. Klastrem, w którym nastąpił największy spadek zatrudnienia i aktywności, przy względnie stabilnym bezrobociu i znacznym zmniejszeniu populacji, są *Miasta*. Ośrodki miejskie w tej grupie nie tylko nie były w stanie wyrzec pozytywnego efektu na otaczające je powiaty, ale również dla części mieszkańców nie były wystarczająco atrakcyjnymi miejscami do życia i pracy, co prowadziło do odpływu ludności *Miast* – przypuszczalnie przede wszystkim do *Centrów rozwoju* i *Suburbiiów*. Prawdopodobnie czynnikiem przesądającym o wysokiej skłonności do migracji mieszkańców *Miast* było to, że przy przeciętnym poziomie wykształcenia porównywalnym z *Centrami rozwoju*, wynagrodzenia są tam niższe średnio o ok. 25 proc.

W wypadku części klastrów zastanawiająca jest ewolucja wskaźnika bezrobocia. Co najbardziej uderzające, w *Centrach rozwoju* i *Suburbiiach* miał miejsce największy jego wzrost w relacji do średniej dla Polski. W odniesieniu do *Centrów rozwoju* pewnym wytłumaczeniem może być efekt bazy, tzn. najniższej wśród klastrów na początku badanego okresu (i pomimo znacznego wzrostu – także na jego końcu) stopy bezrobocia. W wypadku *Suburbiiów* relatywnemu wzrostowi bezrobocia towarzyszyło największe (w latach 2002-2005) zwiększenie się wskaźnika zatrudnienia. *Suburbia* były też jedynym klastrem, w którym w omawianym okresie doszło per saldo do wzrostu aktywności zawodowej, a także znaczne zwiększenie liczebności populacji ogółem (w szczególności dotyczy to *Suburbiiów* w ramach województwa śląskiego). Skala tego zjawiska wskazuje wyraźnie na to, że nastąpiło ono na skutek procesów migracyjnych, a nie demograficznych. Wyraźny, choć nie tak znaczny jak w *Suburbiiach* wzrost populacji nastąpił także w *Centrach rozwoju*. Jest to spójne z wynikami analizy migracji wewnętrznych w części III. niniejszego raportu.

Tabela II.9.

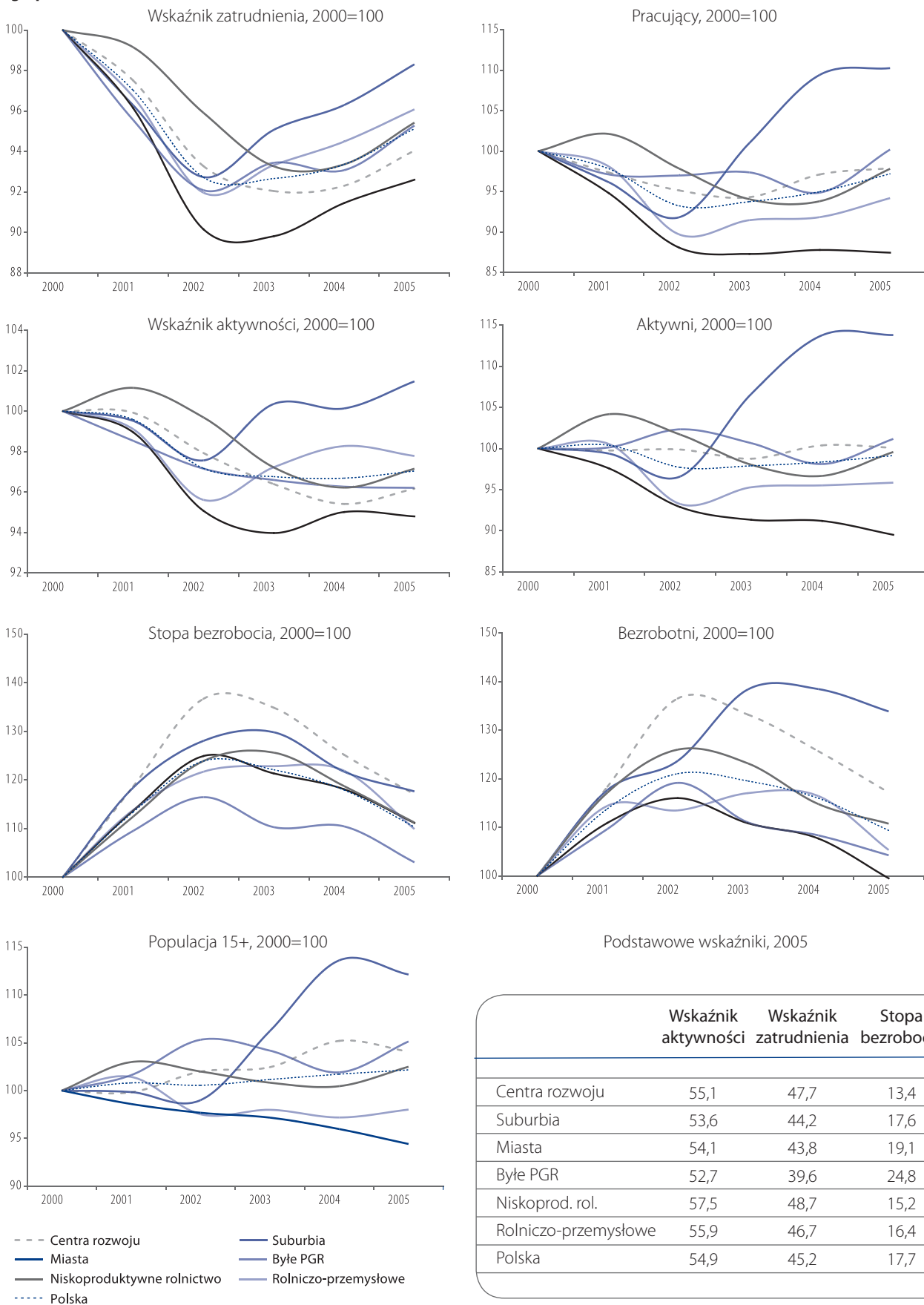
## Podstawowe wskaźniki rynku pracy w grupie wiekowej 15+ wg klastrów

	PL 2000=100	2000	2001	2002	2003	2004	2005	PL 2005=100
<b>wskaźnik zatrudnienia</b>								
Centra rozwoju	106,8	50,7	49,4	47,3	46,7	46,8	47,7	105,6
Suburbia	94,7	44,9	43,3	41,7	42,7	43,3	44,2	97,8
Miasta	99,6	47,3	45,5	42,6	42,5	43,2	43,8	97,0
Byłe PGR	87,7	41,6	39,8	38,3	38,9	38,7	39,6	87,8
Niskoproduktywne rolnictwo	107,6	51,1	50,6	49,0	47,6	47,7	48,7	107,9
Rolniczo-przemysłowe	102,4	48,6	47,0	44,7	45,4	45,9	46,7	103,5
Polska	100,0	47,5	46,1	44,0	44,0	44,3	45,2	100,0
<b>wskaźnik aktywności</b>								
Centra rozwoju	101,2	57,3	57,2	56,1	55,2	54,6	55,1	100,3
Suburbia	93,4	52,9	52,6	51,6	53,1	52,9	53,6	97,7
Miasta	100,9	57,1	56,5	54,3	53,7	54,3	54,1	98,6
Byłe PGR	96,9	54,8	54,0	53,3	53,0	52,8	52,7	96,1
Niskoproduktywne rolnictwo	104,6	59,2	59,8	59,0	57,5	56,9	57,5	104,7
Rolniczo-przemysłowe	101,0	57,2	56,7	54,7	55,6	56,2	55,9	101,8
Polska	100,0	56,6	56,3	55,0	54,7	54,7	54,9	100,0
<b>stopa bezrobocia</b>								
Centra rozwoju	71,2	11,5	13,6	15,7	15,4	14,3	13,4	75,5
Suburbia	93,2	15,0	17,8	19,2	19,5	18,3	17,6	99,4
Miasta	106,8	17,2	19,5	21,5	20,8	20,3	19,1	107,6
Byłe PGR	149,7	24,1	26,4	28,1	26,6	26,6	24,8	139,9
Niskoproduktywne rolnictwo	85,0	13,7	15,4	17,0	17,2	16,2	15,2	85,7
Rolniczo-przemysłowe	92,9	14,9	17,0	18,2	18,4	18,2	16,4	92,5
Polska	100,0	16,1	18,2	19,9	19,6	19,0	17,7	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL.

Wykres II.4.

Indeks podstawowych wskaźników rynku pracy oraz liczby pracujących, aktywnych i bezrobotnych w poszczególnych klastrach (grupa wiekowa 15+)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL

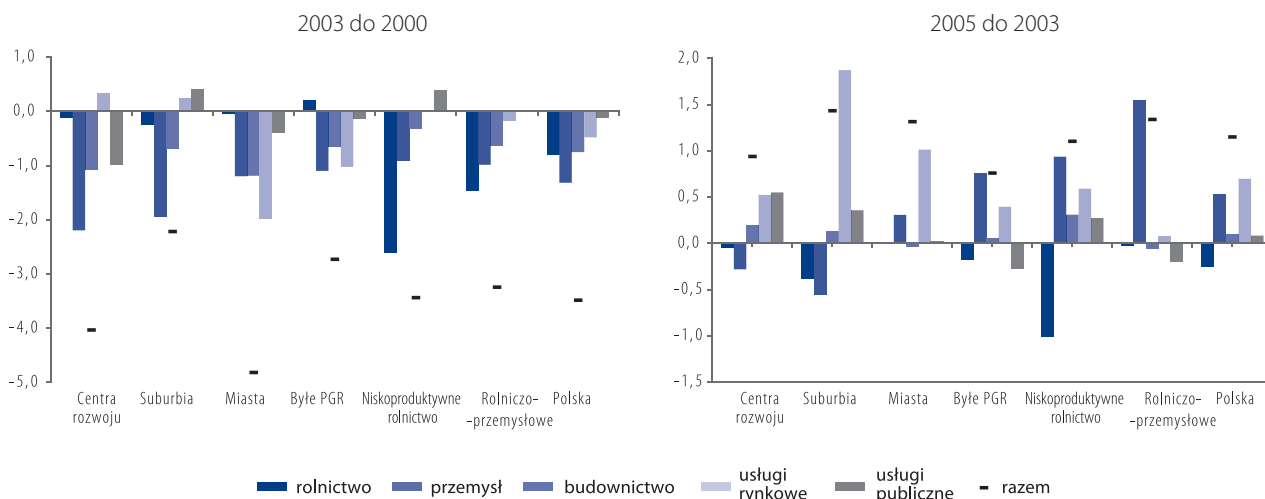
Istotnym elementem analizy zmian w zatrudnieniu jest obserwacja jego struktury wg sekcji gospodarki. W omawianym okresie doszło we wszystkich grupach do istotnych realokacji zasobów pracy. Analizę podzieliśmy na dwa podokresy 2000-2003 oraz 2003-2005 (lata 2002/2003 były okresem stabilizacji sytuacji na rynku pracy i rozpoczęcia wzrostu zatrudnienia we wszystkich klastrach). Stosowaną miarą będzie udział zmian liczby pracujących w sekcjach w populacji w wieku 15+ (tak więc na wykresie II.5. zilustrowano wkład w pkt. proc. w zmianę wskaźnika zatrudnienia).

W pierwszym okresie ogółem dla Polski doszło do spadku zatrudnienia we wszystkich sekcjach, przy czym największy wkład w spadek miał przemysł, następnie rolnictwo i budownictwo, usługi rynkowe i usługi publiczne. Łączny spadek zatrudnienia wyniósł ok. 3,5 pkt. proc. i najwyższy był w *Miastach*, najniższy – w *Suburbia*ch. Ponieważ analizujemy zmiany netto w poszczególnych sektorach, trudno mówić o realokacji w sytuacji, gdy prawie wszystkie sekcje zmniejszały zatrudnienie. Pewien wyjątek stanowiły tu usługi prywatne (w *Centrach rozwoju* i *Suburbia*ch) oraz usługi publiczne (w *Centrach rozwoju* i *Niskoproduktywnym rolnictwie*), wzrost zatrudnienia odnotowano też w rolnictwie w *Byłych PGR*.

Zwraca uwagę to, że mimo zilustrowanej wcześniej względnej stabilności zatrudnienia w *Niskoproduktywnym rolnictwie*, doszło w nim – jak również w grupie *Rolniczo-przemysłowe* do znacznego zmniejszenia zatrudnienia właśnie w rolnictwie. Podważa to pogląd, że rolnictwo zachowuje się – przynajmniej w skali całego kraju – antycyklicznie i stanowi swego rodzaju „bufor”. Zjawisko takie występowało prawdopodobnie do pewnego stopnia w latach 2000-2001, jednak wydaje się, że w późniejszym okresie procesy restrukturyzacyjne w rolnictwie wzmogły się, choć zmiany te nie były jednakowe w poszczególnych województwach (zobacz ramka II.4.). Na szczególną uwagę zasługuje to, że w klastrze *Niskoproduktywne rolnictwo* spadek zatrudnienia w rolnictwie był kontynuowany również w okresie 2003-2005. Natomiast względna stabilność zatrudnienia w okresie 2000-2003 w tym klastrze wynikała przede wszystkim z niewielkiego wkładu w spadek zatrudnienia innych niż rolnictwo sekcji.

#### Wykres II.5.

#### Zmiany pracujących wg sekcji w pkt. proc. ogólnego wskaźnika zatrudnienia



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

W *Centrach rozwoju* oraz *Suburbia*ch największą kontrybucję w spadek zatrudnienia wniósł przemysł – co jest do pewnego stopnia zgodne z oczekiwaniami przy przechodzeniu do nowoczesnej gospodarki z przewagą zatrudnienia w usługach. Natomiast problemem w okresie 2000-2003 było to, że likwidacji miejsc pracy w przemyśle nie towarzyszyła ich wystarczająca kreacja w usługach. Trzeba jednocześnie podkreślić, że w wypadku klastra *Suburbia* na obraz sytuacji w przemyśle zasadniczy wpływ ma wysoki udział aglomeracji śląskiej i zatrudnienia w górnictwie. Dla samego przemysłu przetwórczego w tym klastrze nastąpił tylko niewielki spadek zatrudnienia w latach 2000-2003, a w okresie 2003-2005 liczba pracujących w tej sekcji wzrosła o ponad 6 proc.

Sytuacja zmieniła się diametralnie w latach 2003-2005, gdy w szczególności w *Suburbia*ch i *Miastach*, ale także w *Centrach rozwoju* motorem wzrostu zatrudnienia stały się usługi rynkowe. Ich rozwój był jednak nierównomierny, co więcej wydaje się, że szybszy wzrost liczby pracujących w *Suburbia*ch przynajmniej częściowo wskazuje na przenoszenie tam działalności z *Centrów rozwoju*. W *Suburbia*ch szczególnie dynamicznie rozwijały się usługi transportowe, pośrednictwo finansowe (wzrost liczby pracujących w okresie 2000-2005 w obu przypadkach o niemal 30 proc.) i handel (wzrost o 20 proc.), podczas gdy te same sekcje w *Centrach rozwoju* zmniejszały liczbę pracujących (w przypadku transportu nastąpił niewielki wzrost). Podobne tendencje rysowały się także w usługach publicznych (poza administracją, gdzie wzrost był zbliżony). Warto przy tym zauważyć, że w 2005 r. pracujący w wymienionych sekcjach usług stanowili większy procent ogółu zatrudnionych w *Centrach rozwoju* niż we wszystkich pozostałych klastrach (poza handlem w wypadku *Suburbia*ch).

**Tabela II.10.**  
**Pracujący w klastrach według sekcji w 2005 r. (2000=100)**

	Centra rozwoju	Suburbia	Miasta	Byłe PGR	Niskoprod. rolnictwo	Rolniczo-przemysł.	Polska
rolnictwo i rybactwo	81,1*	94,0	89,1*	105,5	87,5	86,7	89,9
górnictwo	97,2	73,2	76,7*	63,8*	72,2*	83,8*	77,0
przemysł przetwórczy	79,1	103,0	88,6	105,3	103,2	103,8	97,6
energia	78,1	97,8	74,2	76,2	118,3	91,6	86,5
budownictwo	81,2	93,9	64,5	83,2	102,3	78,9	82,3
handel	93,6	129,6	90,3	96,4	104,1	90,9	98,8
hotele i restauracje	121,6	101,5	88,4	101,0	111,0	95,6	102,7
transport i łączność	103,2	120,2	73,7	97,6	111,4	89,1	96,5
pośrednictwo finansowe	77,9	129,0	59,8	73,3	71,7	84,2	77,5
obsługa nieruchomości i firm	163,2	165,2	130,7	135,2	197,9	170,3	154,7
administracja i obrona	130,8	142,6	100,7	109,6	126,5	110,5	116,7
edukacja	104,5	130,1	108,0	106,4	112,5	99,6	108,9
ochrona zdrowia i pomoc społeczna	85,1	116,5	71,9	82,7	108,0	82,5	87,4
działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna	86,4	94,1	84,8	103,1	90,9	92,5	90,6
ogółem	97,9	110,2	87,4	100,2	97,8	94,2	97,2

\* – ze względu na niewielką liczebność próby, dane nie w pełni wiarygodne

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Sekcja hotele i restauracje odnotowała wzrost liczby pracujących przede wszystkim w klastrze *Centra rozwoju* oraz *Niskoproduktywne rolnictwo*. W tym drugim wypadku może to być oczywiście związane z np. rozwojem turystyki na niektórych obszarach wiejskich, ale należy zauważyć, że w dalszym ciągu udział tej sekcji w ogóle zatrudnienia w klastrze 5. jest marginalny. Podobnie dynamikę liczby pracujących w obsłudze nieruchomości i firm w klastrach *Niskoproduktywne rolnictwo* i *Rolniczo-przemysłowe* łączyć należy przede wszystkim z bardzo niskim zatrudnieniem początkowym w tych sekcjach. Natomiast w wypadku klastra *Niskoproduktywne rolnictwo*, dla ogólnego wzrostu zatrudnienia w usługach rynkowych, istotny był wzrost liczby pracujących w transporcie.

W odniesieniu do zmian zatrudnienia w przemyśle warto zauważyć, że w ciągu ostatnich lat ma miejsce znaczna jego ekspansja w słabiej rozwiniętych klastrach, tj. przede wszystkim w *Rolniczo-przemysłowym*, ale także w *Niskoproduktywnym rolnictwie* i *Byłych PGR*. Na podstawie analizowanych danych trudno jest określić jednoznacznie przyczyny tego zjawiska. Zapewne wynika to z tego, że przy niższych kosztach pracy i płacy progowej w regionach tych, przemysł – zwłaszcza pracochłonny – może być relatywnie bardziej konkurencyjny. Z drugiej strony, przy wciąż dość niskich zarobkach i znacznym udziale ludności wiejskiej i rolniczej, nie ma obecnie przestrzeni do większej ekspansji usług rynkowych. Jednocześnie trzeba podkreślić, że całość spadku liczby pracujących w przemyśle w *Suburbjach* wiązać należy z restrukturyzacją górnictwa (w *Suburbjach*, jak wspomniano, zgrupowana jest znaczna część aglomeracji śląskiej). W samym przemyśle przetwórczym w tym klastrze miał miejsce wzrost liczby pracujących. W odniesieniu do klastra *Byłe PGR* znaczenie dla wzrostu zatrudnienia miało też na pewno stosunkowo częste lokowanie w tym klastrze Specjalnych Stref Ekonomicznych (zob. ramka II.3.).

### Ramka II.3. Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE)

Specjalne Strefy Ekonomiczne to wyodrębnione administracyjnie części terytorium Polski, przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach. Główną ideą ich tworzenia było przyciągnięcie na tereny o szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy nowych inwestycji, dzięki zastosowaniu pakietu zachęt finansowych. Zasady i tryb ustanowienia specjalnych stref ekonomicznych zostały określone w ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Wówczas zachęty finansowe określone ustawą stanowiły silny bodziec motywujący inwestorów do lokowania nowych firm w obrębie stref.

Przedsiębiorca posiadający zezwolenie uprawniony był do:

- całkowitego zwolnienia dochodu od podatku dochodowego przez okres pierwszych dziesięciu lat działalności gospodarczej,
- 50-procentowego zwolnienia przez lata następne, aż do końca istnienia strefy,
- zwolnienia z podatku od nieruchomości.

Całkowite zwolnienie podatkowe, w warunkach ówczesnie obowiązujących wysokich stóp podatkowych, stanowiło silny instrument przyciągania nowych inwestycji. Jednocześnie zastosowany w SSE system wsparcia nowych inwestycji nie był zgodny z zasadami udzielania pomocy publicznej w krajach Unii Europejskiej. Przystąpienie Polski do UE wymusiło harmonizację zasad udzielania pomocy publicznej w strefach, co istotnie obniżyło ich atrakcyjność. Obecnie zasady przyznawania pomocy publicznej przedsiębiorcom funkcjonującym w SSE są zróżnicowane, przede wszystkim w zależności od momentu uzyskania pozwolenia na działalność.

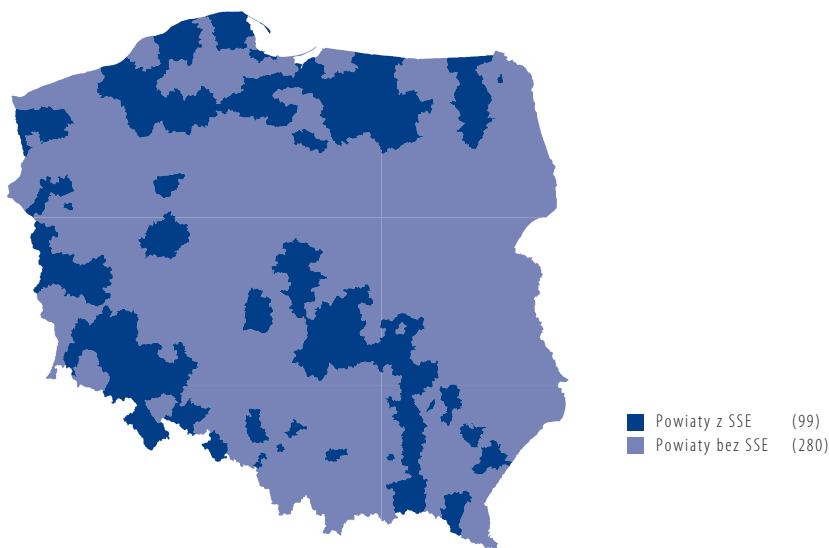
Obecnie w Polsce funkcjonuje 14 SSE: trzy w woj. dolnośląskim (Legnica, Kamienna Góra, Wałbrzych), jedna w woj. lubuskim (Kostrzyn), dwie w pomorskim (Słupsk, Sopot), dwie w warmińsko – mazurskim (Olsztyn, Suwałki), jedna w łódzkim (Łódź), jedna w śląskim (Katowice), jedna w małopolskim (Kraków), jedna w świętokrzyski (Starachowice) i dwie w podkarpackim (Mielec i Tarnobrzeg). Jednocześnie część z SSE funkcjonuje na terytorium więcej niż jednego województwa (przykładem może być Strefa Tarnobrzaska, która obszarem działania obejmuje także województwa lubelskie, mazowieckie i świętokrzyskie). Łącznie obszary SSE znajdują się w 99 powiatach, z czego 45 powiatów przynależy do klastra Byłe PGR, w pozostałych klastrach liczba powiatów z SSE waha się od 8 do 13 powiatów. W ujęciu przestrzennym widoczna jest niemal całkowity brak SSE w Polsce wschodniej (województwo podlaskie i lubelskie) i silna nadreprezentacja na tzw. ziemiach odzyskanych.

Na koniec 2005 r. na terenie 8000 ha SSE łączna wartość inwestycji wyniosła ponad 25 mld zł, a liczba zatrudnionych – ponad 110 tys. osób. Udzielona pomoc publiczna sięgnęła ok. 11 proc. poniesionych nakładów inwestycyjnych (dane dla 2004 r.). Największy udział w inwestycjach miała branża motoryzacyjna (w szczególności w strefach katowickiej, wałbrzyskiej i legnickiej). W strefie mieleckiej znaczenie ma przetwórstwo drewna, w pomorskiej elektronika, w krakowskiej i kostrzyńsko-słubickiej – papier i wyroby z papieru, nośniki informacji.

Powstanie nowych inwestycji w SSE pociągnęło za sobą rozwój produkcji i usług w ich otoczeniu – przede wszystkim usług geodezyjnych, projektowych, budowlanych, hotelarskich, transportowych – a także w zakresie pośrednictwa nieruchomości i usług informatycznych. Przykładowo w mieleckiej SSE pięciokrotnie zwiększyła się liczba oferentów na rynku sprzętu komputerowego i oprogramowania, sprzętu kserograficznego, faksów, centrali telefonicznych i kas fiskalnych. Realizowano także inwestycje infrastrukturalne, służące nie tylko inwestorom stref ale i społecznościom lokalnym.

#### Mapa II.4.

#### Powiaty, w których występują tereny należące do Specjalnych Stref Ekonomicznych (2005 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji ze stron internetowych poszczególnych stref.

#### Ramka II.4. Pracujący w rolnictwie a sytuacja na lokalnych rynkach pracy

W ciągu ostatnich kilkunastu lat ma w Polsce miejsce spadek liczby pracujących w rolnictwie. Między 1992 a 2005 r. zatrudnienie w tym sektorze zmniejszyło się z ok. 3,5 mln osób do niecałych 2,5 mln. Jednocześnie w szczególnie trudnych dla polskiego rynku pracy latach 1999-2002 można było obserwować pewne spowolnienie odpływu pracujących z rolnictwa, co mogło sugerować, że praca w rolnictwie stanowiła swego rodzaju „bufor” w okresie pogarszania się sytuacji na rynku pracy. Mimo znacznego zmniejszenia nakładu pracy w rolnictwie, osoby w nim zatrudnione nadal stanowią ok. 17 proc. pracujących, co jest udziałem wielokrotnie wyższym niż w państwach rozwiniętych. Dodatkowo polskie rolnictwo nadal odznacza się bardzo niską produktywnością, wytwarzając zaledwie ok. 4 proc. PKB.

Liczba pracujących w rolnictwie, a także jego produktywność, jest silnie zróżnicowana regionalnie. Generalnie, niskoproduktywne rolnictwo charakteryzujące się bardzo niewielkimi przeciętnymi rozmiarami gospodarstw i wysokim zatrudnieniem, koncentruje się w Polsce wschodniej i południowo-wschodniej, podczas gdy tzw. ziemie odzyskane to obszary, na których znacznie częściej występowały w przeszłości Państwowe Gospodarstwa Rolne, co wiąże się z mniejszym (przynajmniej obecnie) zatrudnieniem w rolnictwie i znacznie większymi rozmiarami przeciętnego gospodarstwa. Nie wdając się w historyczne przyczyny takiego zróżnicowania terytorialnego polskiego rolnictwa, należy zauważyć, że jego skutkiem jest różna ewolucja zatrudnienia w rolnictwie w poszczególnych województwach, przy czym zachodzące zmiany nie zawsze są zgodne z kierunkiem procesów dokonujących się wewnątrz poszczególnych klastrów. W okresie 2000-2005 doszło do zmniejszenia liczby pracujących w rolnictwie o blisko 10 proc., przy czym jeszcze większy spadek liczby pracujących w tej sekcji miał miejsce w klastrach *Rolniczo-przemysłowe* i *Niskoproduktywne rolnictwo*, przy niewielkim wzroście w klastrze *Byłe PGR*. Wskazuje to na zachodzenie modernizacji rolnictwa i wyrównywanie różnic między regionami w tym zakresie – do pewnego stopnia jest także wynikiem procesów demograficznych i migracyjnych (starzenie się populacji osób pracujących w rolnictwie i odpływ osób młodszych do pracy w innych sekcjach). Jednocześnie w części województw tradycyjnie rolniczych – podlaskim, podkarpackim, a także w małopolskim – występowały grupy powiatów, w których miał miejsce dość znaczny wzrost zatrudnienia w rolnictwie, w tym rolnictwie niskoproduktywnym, a ogólny spadek zatrudnienia w rolnictwie był niższy od przeciętnego (w małopolskim doszło do jego wzrostu – i to w związku ze zwiększeniem liczby pracujących w rolnictwie w Niskoproduktywnym rolnictwie). Znaczny był wzrost liczby pracujących w rolnictwie również w części powiatów należących do klastra *Byłe PGR* – w szczególności w województwach zachodniopomorskim, lubuskim i pomorskim.

**Tabela II.11.**  
**Pracujący w rolnictwie w 2005 r. (2000=100) wg BAEL**

	Byłe PGR	Niskoproduktywne rolnictwo	Rolniczo-przemysłowe	Ogółem (wszystkie klastry)
dolnośląskie	104,0	x	37,9*	86,5
kujawsko-pomorskie	69,5	80,5	147,7*	85,8
lubelskie	x	82,9	123,6	90,3
lubuskie	147,1	x	.	142,1
łódzkie	.	109,4	106,0*	97,3
małopolskie	x	120,7	84,0	105,1
mazowieckie	61,5*	72,6	66,3	74,5
opolskie	180,7*	x	82,7	82,9
podkarpackie	.	109,3	80,6	94,4
podlaskie	x	84,5	119,7	91,5
pomorskie	114,5	x	110,4	106,5
śląskie	x	x	95,4	90,6
świętokrzyskie	163,5*	91,8	x	97,0
warmińsko-mazurskie	106,9	x	x	107,7
wielkopolskie	.	57,4	72,3	71,4
zachodniopomorskie	121,9	x	x	112,4
Polska	105,5	87,5	86,7	89,9

Ponieważ w klastrach 3-6 znajduje się ponad 90 proc. osób pracujących w rolnictwie, zrezygnowano z ukazywania klastrów 1-3.

x – powiaty danego klastra w województwie nie występują

\* – ze względu na niewielką liczebność próby, dane nie w pełni wiarygodne

. – ze względu na niewielką liczebność próby, dane niewiarygodne

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Podsumowując, restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa jest nierównomierna. O ile na terenach *Byłych PGR* wzrost jego znaczenia wiąże się raczej z rozwojem nowoczesniejszego, produktywnego rolnictwa, to tylko w części województw w powiatach klastra 5 i 6 doszło do istotnego spadku zatrudnienia w rolnictwie. Może to wskazywać na istotne problemy z tworzeniem pozarolniczych miejsc pracy w takich województwach jak małopolskie (z wyłączeniem Krakowa), podkarpackie czy podlaskie.

W większości sekcji najniższą dynamikę zatrudnienia odnotowały *Miasta*. Jest to o tyle zrozumiałe, że w klastrze tym generalnie doszło do zmniejszenia liczby ludności, a tym samym pracujących. Jednocześnie jednak zaskakująca jest struktura zmian – przy stabilnym zatrudnieniu w edukacji i administracji oraz wzroście w obsłudze nieruchomości i firm doszło do znacznych spadków w pozostałych sekcjach usług, częstokroć głębszych niż w przetwórstwie przemysłowym. Wprawdzie miało to miejsce przede wszystkim w latach 2000-2003, w następnym okresie nastąpił wzrost zatrudnienia w usługach rynkowych, jednak zmiany struktury zatrudnienia wskazują na stagnację sytuacji na rynku pracy klastra *Miasta*.

Ważnym uzupełnieniem analizy zmian sytuacji w poszczególnych klastrach jest próba spojrzenia, jak przebiegały zmiany w klastrach z uwzględnieniem dodatkowo podziału na województwa. W wielu przypadkach przynależność do danego klastra jest mniej istotna dla zmian liczby pracujących niż przynależność do danego województwa. Inaczej mówiąc, wprowadzenie dodatkowego podziału na województwa w analizie klastrów pozwala lepiej uchwycić różnice wewnątrzklastrowe.

Najbardziej jednolite były zmiany liczby pracujących w klastrach *Centra rozwoju* i *Miasta* – prawie we wszystkich województwach w okresie 2000-2005 doszło do zmniejszenia się liczby pracujących w podobnej skali co dla tych klastrów ogółem. Pewien wyjątek stanowiły tu *Centra rozwoju* i *Miasta* dla województwa śląskiego, gdzie – zwłaszcza dla *Centrów rozwoju* doszło do istotnego wzrostu liczby pracujących.<sup>13</sup>

W klastrze *Suburbia*, który ogółem odnotował największy procentowy wzrost liczby pracujących, wydaje się, że miał on miejsce prawie we wszystkich województwach, w których występują powiaty tego klastra, jednak wnioskowanie należy prowadzić o tyle ostrożnie, że w większości wypadków dane BAEL dla klastra w podziale na województwa są na granicy reprezentatywności.

Tabela II.12.

## Podsumowanie zmian na rynku pracy wg klastrów

	Centra rozwoju	Suburbia	Miasta	Byłe PGR	Niskoproduktywne rolnictwo	Rolniczo-przemysłowe
Ogólna sytuacja na rynku pracy (2005)	Wysokie zatrudnienie, przeciętna aktywność, najniższe bezrobocie	Zatrudnienie i aktywność nieco poniżej przeciętnej, bezrobocie nieco poniżej przeciętnej	Zatrudnienie i aktywność nieco poniżej przeciętnej, bezrobocie nieco ponad przeciętne	Najniższe zatrudnienie i aktywność, najwyższe bezrobocie	Najwyższe zatrudnienie i aktywność, niskie bezrobocie	Ponadprzeciętne zatrudnienie i aktywność, dość niskie bezrobocie
Względna zmiana sytuacji 2000-2005	Niewielkie pogorszenie	Znaczna poprawa	Pogorszenie	Niewielka poprawa poprawa bezrobocia	Bez zmian	Niewielka poprawa
Znaczenie rolnictwa*	Brak	Niewielkie, silnie malejące	Brak	Przeciętne, rosnące	Zasadnicze, silnie malejące	Zasadnicze, malejące
Znaczenie przemysłu*	Przeciętne, silnie malejące	Duże, silnie malejące	Przeciętne, malejące	Przeciętne, malejące	Niewielkie, rosnące	Przeciętne, rosnące
Znaczenie usług rynkowych*	Zasadnicze, silnie rosnące	Przeciętne, silnie rosnące	Duże, rosnące	Przeciętne, malejące	Niewielkie, silnie rosnące	Niewielkie, rosnące
Znaczenie usług publicznych*	Duże, rosnące	Przeciętne, silnie rosnące	Duże, rosnące	Przeciętne, rosnące	Niewielkie, silnie rosnące	Przeciętne, rosnące

\*Oparte na strukturze zatrudnienia i jej zmianach

Źródło: Opracowanie własne.

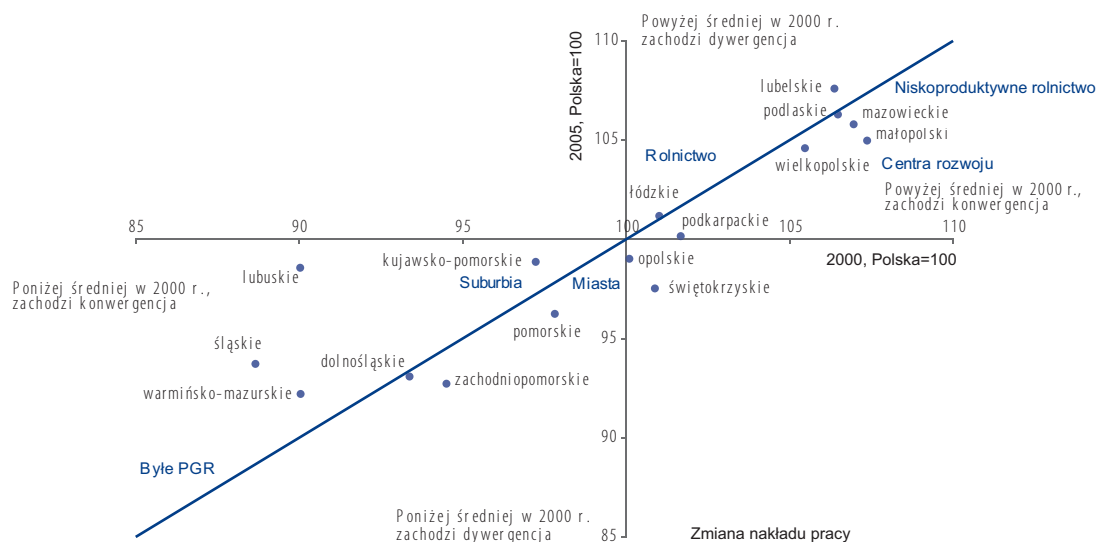
W pozostałych trzech klastrach zróżnicowanie zmian liczby pracujących wg województw było znacznie większe. W szczególności dotyczy to *Byłych PGR*, które zanotowały minimalny wzrost liczby pracujących ogółem. Wzrost ten koncentrował się jednak w województwie lubuskim i – w znacznie mniejszym stopniu – zachodniopomorskim i opolskim, przy istotnym spadku liczby pracujących w powiatach klastra w pozostałych województwach. W odniesieniu do klastra *Niskoproduktywne rolnictwo* wzrost liczby pracujących miał miejsce przede wszystkim w województwie małopolskim (przy niewielkim wzroście w podkarpackim i łódzkim). Natomiast dla klastra *Rolniczo-przemysłowe* liczba pracujących wzrosła przede wszystkim w województwach śląskim, pomorskim i lubelskim.

<sup>13</sup> Obserwacja zwiększenia się liczby pracujących w województwie śląskim wydaje się jednak o tyle wątpliwa, że nie potwierdzają jej dane z innych źródeł. W szczególności dane na temat zatrudnienia, prezentowane przy dekompozycji produktywności w podrozdziale 1.6.2, pokazują przeciwny kierunek zmian, również dane na temat liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych nie wskazują na poprawę sytuacji na rynku pracy wynikającą z BAEL. Z drugiej jednak strony poprawa w BAEL jest wyraźna, rozłożona w czasie i występuje również na poziomie wskaźnika zatrudnienia. Podsumowując, obraz zmian sytuacji na rynku pracy w województwie śląskim jest niejednoznaczny.

Ogółem, w okresie 2000-2005 miała miejsca umiarkowana konwergencja tak na poziomie klastrów, jak i województw. Dotychczasowe rozważania na temat zmian wskaźnika zatrudnienia przedstawiono na wykresie II.6. Jak widać, cztery klastry (1., 4., 5. i 6.) praktycznie nie zmieniły swoich względnych pozycji.<sup>14</sup> Jeden klaster – *Suburbia* – konwergował poprzez zmniejszanie swojej straty do średniej oraz jeden – *Miasta* – dywergował poprzez zwiększanie odstępu do średniej. Konwergencja jest nieco lepiej widoczna na poziomie województw (również w związku z ich większą liczbą) – ogółem trzy województwa nie zmieniły swoich względnych wskaźników zatrudnienia, osiem konwergowało (w tym cztery poprzez zmniejszanie straty i cztery poprzez zmniejszanie przewagi), pięć dywergowało (w tym jedno przez zwiększanie przewagi i cztery przez zwiększanie straty).

Wykres II.6.

Wskaźnik zatrudnienia (Polska=100) w 2000 i 2005 r. w klastrach i województwach



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

## 1.6. Zmiany na regionalnych rynkach pracy a PKB i produktywność

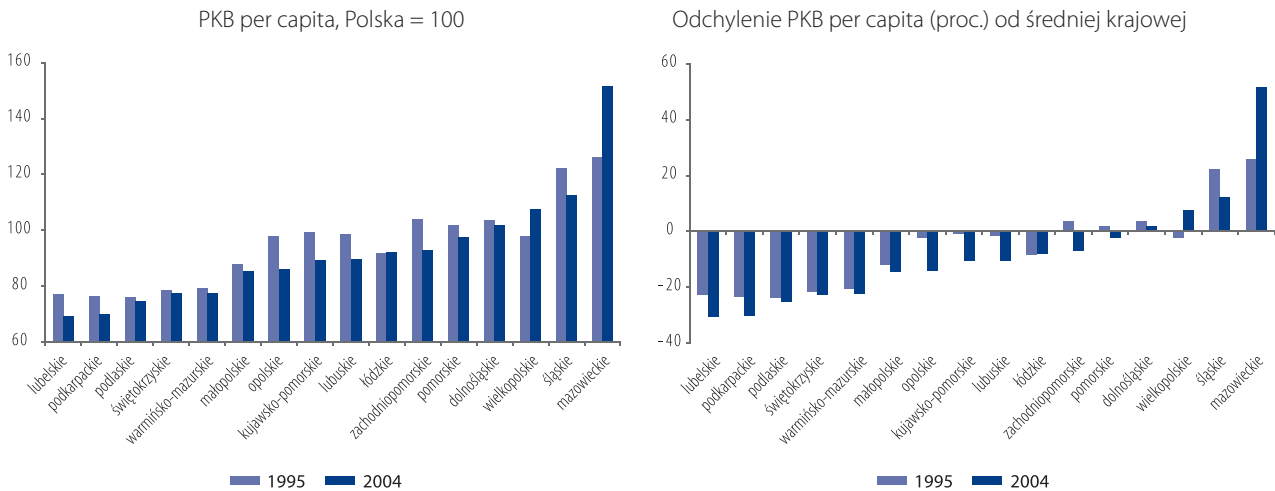
Analizę zmian w zróżnicowaniu regionalnym PKB w ostatnich latach rozpoczniemy od poziomu województw. W 2004 r. jedynym województwem o zdecydowanie wyższym od przeciętnego poziomie PKB per capita było województwo mazowieckie, a nieznacznie powyżej średniej znajdowały się także województwa: dolnośląskie, śląskie i wielkopolskie. Wysoka waga mazowieckiego wyniku z tego, że jest to jednocześnie województwo najludniejsze i najbogatsze. Warto jednak zauważyć, że decyduje o tym podregion miasto Warszawa. Wszystkie pozostałe podregiony województwa mazowieckiego (łącznie z warszawskim, tj. okolicami Warszawy) znajdowały się w 2004 r. poniżej średniej dla Polski, a podregiony ostrołęcko-siedlecki i radomski należały do najsłabiej rozwiniętych w skali całego kraju. Najniższy poziom produktu (poniżej 80 proc. średniej) występował w województwach lubelskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim.

Jak ukazano na wykresie II.7., w latach 1995-2004 doszło do istotnego wzrostu zróżnicowania PKB per capita pomiędzy województwami. O ile w 1995 r. najsłabiej wówczas rozwinięte województwo podlaskie (tzn. tereny obecnie wchodzące w skład tego województwa) charakteryzowało się PKB per capita na poziomie 76 proc. przeciętnego dla Polski, wobec 126 proc. dla mazowieckiego, to w 2004 r. było to odpowiednio 69 proc. (dla lubelskiego) i 152 proc. (ponownie dla mazowieckiego). W odniesieniu do średniej krajowej w tym okresie, sytuacja uległa relatywnej poprawie jedynie w województwach łódzkim, wielkopolskim i, rzecz jasna, w mazowieckim. Oczywiście należy podkreślić, że w kategoriach bezwzględnych we wszystkich województwach miał miejsce znaczny wzrost produktu (ogółem i per capita), jednak w województwie mazowieckim było on zdecydowanie szybszy niż w pozostałych, a w kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, śląskim i zachodniopomorskim był znacznie wolniejszy od przeciętnego wzrostu dla Polski.

Obserwacja zmian w poziomie wartości dodanej na osobę na poziomie podregionów (zobacz tabela II.13.) pokazuje jeszcze większe zróżnicowanie – i bardzo znaczny jego wzrost. O ile w 2004 r. w Warszawie wartość dodana na osobę była blisko trzykrotnie wyższa od średniej dla Polski, to w 1995 r. była wyższa zaledwie nieco ponad dwa razy. Co więcej, żaden podregion nie rozwijał się tak dynamicznie jak Warszawa, a jedynie Poznań rozwijał się znacząco szybciej od średniej dla Polski. Pozostałe duże miasta zdołały tylko nieznacznie poprawić swoją pozycję względem średniej dla Polski (Kraków, Łódź, Wrocław) lub też nawet nieco do niej straciły (Trójmiasto). Natomiast w wypadku pozostałych regionów częstsze było zwiększanie się odległości od średniej – dotyczyło to w szczególności regionów słabiej rozwiniętych już w 1995 r.

<sup>14</sup> Choć w wypadku *Centrów rozwoju* widać minimalną konwergencję poprzez zmniejszenie przewagi, a w wypadku *Rolniczo-przemysłowego* minimalną dywergencję poprzez jej zwiększenie.



**Wykres II.7.****PKB per capita dla poszczególnych województw w 1995 i 2004 r.**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BDR.

Ponownie podkreślić należy, że sytuacja poszczególnych podregionów pogorszyła się jedynie relatywnie, gdyż wszędzie odnotowano wzrosty produktu i wartości dodanej per capita. Jednocześnie jednak miała miejsce – zarówno na poziomie województw, jak i podregionów – silna dywergencja realna, której głównym źródłem było nienadążanie słabiej rozwiniętych regionów za regionami najlepszymi.

Trzeba jednak zaznaczyć, że powyższe obserwacje są zniekształcone przez bardzo szybki rozwój największych metropolii – przede wszystkim Warszawy, ale także Poznania i Krakowa. Zmiany zachodzące w tych Miastach miały znaczący wpływ na poziom produktu per capita obserwowany dla Polski i tym samym powodują, że średnia ogólnopolska jest niedoskonałą miarą zróżnicowania.

W związku z tym, w celu skontrolowania relatywnych zmian w sytuacji w poszczególnych podregionach w latach 1995-2004, przeprowadziliśmy również analizę odchylenia od korygowanej średniej dla Polski – liczonej z wyłączeniem wielkich miast.<sup>15</sup> Wyniki prezentujemy na wykresie II.8. Wykres podzielony jest na cztery części. Podregiony znajdujące się w górnej i dolnej ćwiartce zwiększyły odchylenie od średniej (a więc przyczyniały się do dywergencji), poprzez wzrosty szybszy od przeciętnego w wypadku podregionów w ćwiartce górnej i wolniejszy od przeciętnego w ćwiartce dolnej. Natomiast podregiony w lewej i prawej ćwiartce przyczyniały się do zmniejszenia zróżnicowania, przy czym w wypadku ćwiartki lewej są to podregiony które zanotowały wzrost wyższy od przeciętnego w omawianym okresie, a ćwiartki prawej – wolniejszy.

Do wzrostu dywergencji przyczyniały się – rozwijając się znacznie szybciej od przeciętnej – podregiony otaczające największe miasta oraz podregion ciechanowski-płocki, który zwiększył swój dystans do korygowanej średniej dla Polski o ponad 20 pkt. proc. – co za pewne w większości można przypisać rozwojowi największego polskiego przedsiębiorstwa, mającego siedzibę w Płocku.<sup>16</sup>

Z kolei wolniej niż przeciętnie, zwiększając odchylenie in minus od średniej korygowanej, rozwijała się część podregionów wschodniej i południowo wschodniej Polski – w szczególności podregiony bielsko-podlaski, chełmsko-zamojski i krośnieńsko-przemyski. Dywergujące podregiony zupełnie nie wystąpiły w Polsce centralnej i zachodniej, choć w niektórych wypadkach podregiony rozwijały się tam wolniej niż przeciętnie przy ponadprzeciętnym początkowym poziomie PKB *per capita*. Dotyczyło to w szczególności podregionów szczecińskiego, jeleniogórsko-wałbrzyskiego, gorzowskiego, bydgoskiego i toruńsko-włocławskiego, a w Polsce północnej - śląskiego.

Wyłączenie największych miast z średniej oraz wskaźnika zmienności daje mniej jednoznaczny obraz zmian w relatywnej sytuacji poszczególnych podregionów. Przy wskaźniku zmienności PKB per capita na poziomie 16,1 w 1995 r. i 17,8 w 2004 r. wydaje się, że dywergencja między regionami miała bardzo niewielki zakres. Również wykres II.8. wskazuje, że poza kilkoma wymienionymi powyżej wyjątkami, wśród polskich podregionów nie ma – w zakresie dynamiki PKB per capita – zdecydowanych przegranych; można natomiast zidentyfikować podregiony, w których wzrost jest zdecydowanie wyższy od przeciętnej.

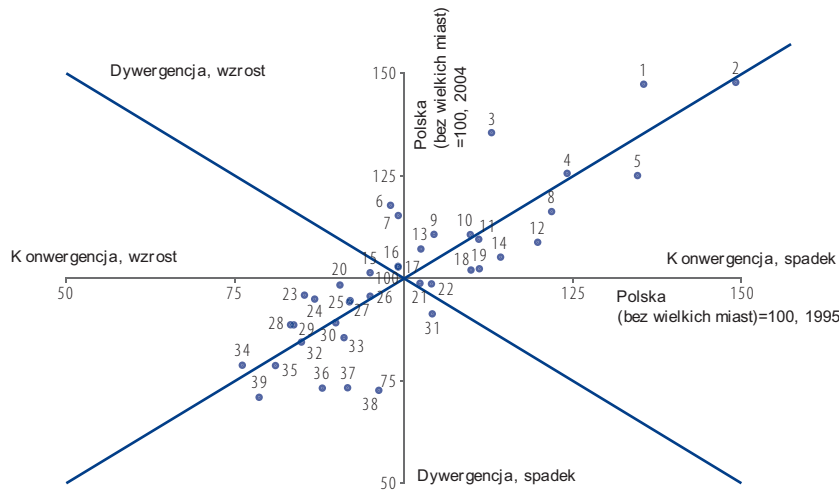
<sup>15</sup> Przy czym do tej kategorii zaliczyliśmy następujące podregiony: centralny śląski, Trójmiasto, Kraków, Łódź, Poznań, Warszawę i Wrocław.

<sup>16</sup> Spośród podregionów nie widocznych na wykresie Wrocław, Trójmiasto i podregion legnicki zachowały odchylenie od średniej korygowanej na niemal niezmiennym poziomie, nie przyczyniając się do zwiększenia konwergencji/dywergencji.

Mimo tego, że analiza PKB per capita prowadzona jest na poziomie podregionów, a analiza skupień – powiatów, należy zauważyć, że w wypadku największych miast podregiony są tożsame z powiatami – tak więc podregiony o najlepszych wynikach w zakresie PKB per capita należą jednocześnie do klastra Centra Rozwoju. Mniej jednoznaczny jest obraz przynależności podregionów o słabszych wynikach – nie ulega jednak wątpliwości, że są to podregiony o dominacji ludności z klastrów *Niskoproduktywne rolnictwo* oraz *Rolniczo-przemysłowe* (za wyjątkiem podregionu słupskiego, gdzie dominuje cluster Byłe PGR).

### Wykres II.8.

#### PKB per capita dla poszczególnych podregionów w 1995 i 2004 r.



1. łódź
2. centralny śląski
3. ciechanowsko-płocki
4. rybnicko-jastrzębski
5. bielsko-bialski
6. poznański
7. warszawski
8. bydgoski
9. częstochowski
10. świętokrzyski
11. zielonogórski
12. gorzowski
13. olsztyński
14. opolski
15. piotrkowsko-skierniewicki
16. piłski
17. koszaliński
18. szczeciński
19. toruńsko-włocławski
20. kaliski
21. koniński
22. jeleniogórsko-walbrzyski
23. rzeszowsko-tarnobrzesci
24. wrocławski
25. łódzki
26. białostocko-suwański
27. lubelski
28. radomski
29. gdański
30. elbląski
31. słupski
32. krakowsko-tarnowski
33. ostrołęcko-siedlecki
34. łomżyński
35. elcki
36. krośnieńsko-przemyski
37. chełmsko-zamojski
38. białskopodlaski
39. nowosądecki

Na wykresie nie są ukazane podregiony: legnicki, Wrocław, Trójmiasto, Kraków, Poznań i Warszawa – wszystkie znajdują się w ćwiartce górnej, a więc rozwijają się szybciej od średniej krajowej, przy czym odchylenie od średniej jest dla nich tak znaczne, że uwzględnienie ich na wykresie spowodowałoby jego nieczytelność.

Dywergencja / Konwergencja – oznacza oddalenie się od/ przybliżenie się do średniej krajowej w okresie 2000 – 2005.

Spadek / Wzrost – oznaczają, że konwergencja lub dywergencja zaszła dzięki relatywnie wolniejszemu lub szybszemu wzrostowi danego podregionu od średniej ogólnokrajowej.

Źródło: Obliczenia własne na GUS (2006a).

### 1.6.1. Zmiany produktywności i zatrudnienia

Różnice w poziomie rozwoju – mierzone PKB per capita i ściśle z nim związaną wartością dodaną per capita – są na tyle istotnym zagadnieniem dla rynku pracy, że należy poświęcić więcej uwagi przyczynom zróżnicowania międzyregionalnego oraz jego ewolucji. O zmianach przeciętnej produktywności na poziomie całego kraju decyduje jej wzrost w poszczególnych sektorach oraz realokacja zasobów pracy pomiędzy sektorami o różnym poziomie produktywności. Jak wynika z analiz wykonanych przez Bukowskiego et al. (2006b), w Polsce, podobnie jak w innych krajach, konwergencja produktywności pracy wynika z jej wzrostu w ramach poszczególnych sekcji przemysłu i usług, a nie realokacji zatrudnienia pomiędzy sekcjami.<sup>17</sup> Niestety, na poziomie podregionów nie dysponujemy wystarczająco szczegółowymi danymi na temat wartości dodanej dla przeprowadzenia wyżej wymienionej analizy; pewne jej elementy są możliwe jedynie na poziomie firm (zob. rozdział 2. niniejszej części).

W odniesieniu do produktywności pracy i poziomu zatrudnienia (analizowanych z wyłączeniem rolnictwa, tzn. wyłącznie dla przemysłu i usług<sup>18</sup>) procesy zachodzące w latach 1995-2004 nie były równomierne, a względne pozycje poszczególnych podregionów ulegały istotnym przesunięciom w czasie. Dla uwypuklenia zachodzących zmian, analizę podzieliśmy na trzy podokresy: 1995-1998 (wzrost zatrudnienia i produktywności), 1998-2002 (spadek zatrudnienia, wzrost produktywności) oraz 2002-2004 (ponownie wzrost zatrudnienia i produktywności).

W okresie 1995-1998 uderzająca jest różnica w wynikach osiągniętych przez podregiony „miejskie”, w pewnym stopniu pokrywające się z klastrami Centra rozwoju. O ile w Warszawie, Poznaniu czy Krakowie (i otaczających je podregionach) miał miejsce jednoczesny dynamiczny wzrost produktywności i zatrudnienia, to na Śląsku, w Trójmieście oraz Łodzi wzrost produktywności był niższy i towarzyszyło mu zmniejszenie zatrudnienia. W tej drugiej grupie – podobnie jak we wszystkich podregionach, w których miał miejsce spadek liczby pracujących, wynikało to z ograniczenia zatrudnienia w przemyśle oraz zmniejszenia – lub tylko niewielkiego zwiększenia – zatrudnienia w usługach.

<sup>17</sup>W żadnym wypadku nie oznacza to jednak, że realokacja nie następuje – zachodzi ona na olbrzymią skalę na poziomie firm, zob. rozdział 2. poświęcony analizie na poziomie firm.

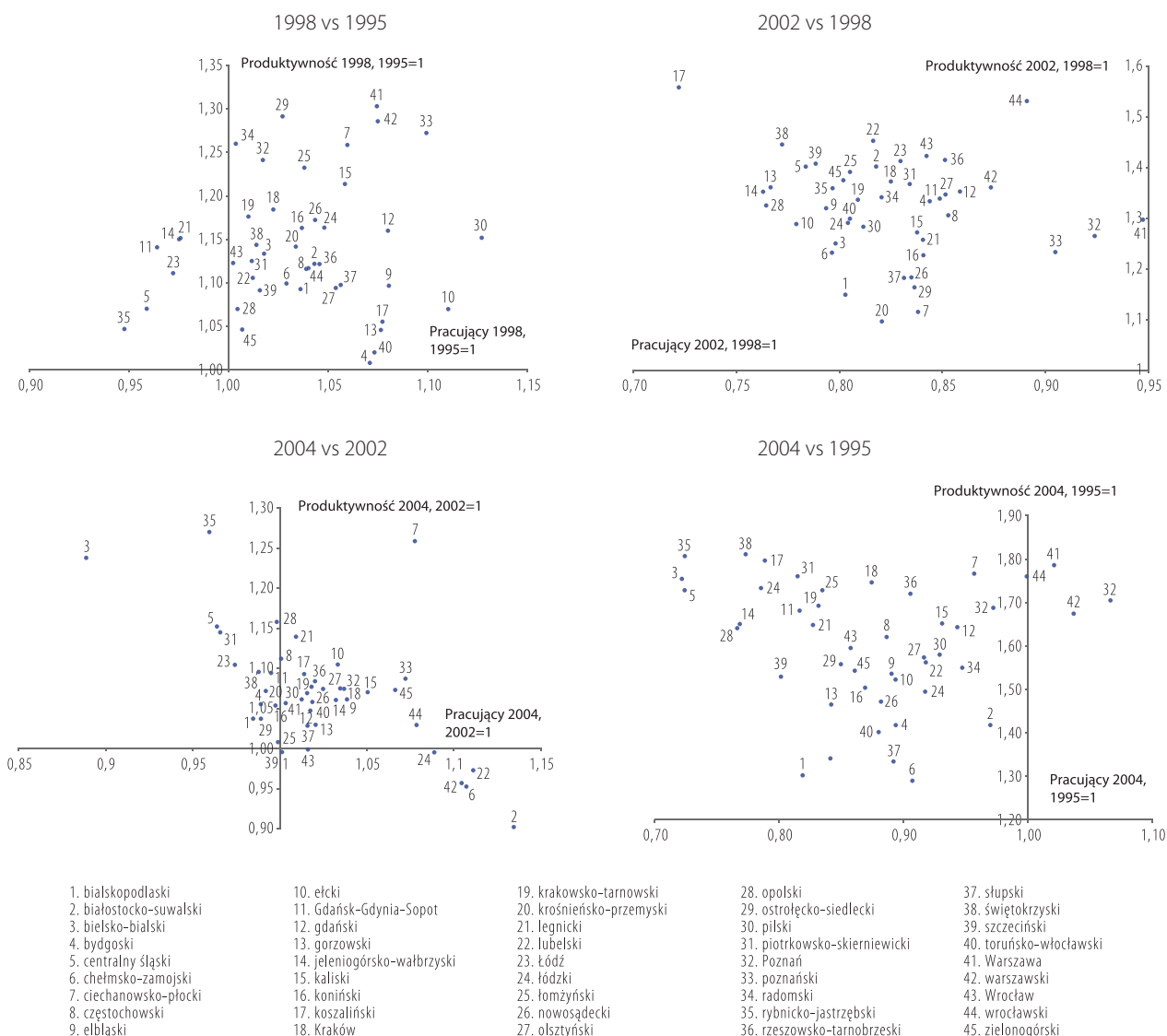
<sup>18</sup>Takie podejście podyktowane jest poważnymi problemami z oszacowaniem liczby pracujących w rolnictwie dla poszczególnych podregionów.

W kolejnym okresie, tj. w latach 1998-2002 miał miejsce spadek zatrudnienia we wszystkich podregionach, jednocześnie nie wszystkie podregiony, które notowały dobre wyniki w latach 1995-1998 zdołały w następnym okresie utrzymać względnie dobrą pozycję. W szczególności podregiony, które notowały w pierwszym okresie równocześnie ponadprzeciętny wzrost zatrudnienia i jedynie niewielkie zwiększenie produktywności, w większości w drugim okresie doświadczyły szybszego od przeciętnego spadku zatrudnienia. Zjawisko to miało miejsce przede wszystkim w słabiej rozwiniętych podregionach, takich jak białkopodlaski, białostocko-suwański, elbląski, ełcki, gorzowski, koszaliński, słupski i toruńsko-włocławski. Utrzymała się natomiast przewaga Warszawy i Poznania, w których wprawdzie również doszło do zmniejszenia liczby pracujących, ale było ono znacznie mniejsze od przeciętnego. Generalnie jednak pogorszenie sytuacji na rynku pracy dotyczyło wszystkich podregionów i trudno jest ostatecznie określić przyczyny niewielkich różnic w tym zakresie – choć wydaje się, że nieznacznie wyższą wrażliwością odznaczały się podregiony o niższej dynamice produktywności pracy.

Najbardziej niejednoznaczny jest obraz z lat 2002-2004 (po części dlatego, że jest to najkrótszy z analizowanych przedziałów). Wraz z odwróceniem trendów na rynku pracy i ponownym wejściem gospodarki w fazę koniunktury, w większości podregionów miało miejsce zarówno zwiększenie liczby pracujących, jak i produktywności. Jednocześnie po raz pierwszy można zidentyfikować podregiony, w których wzrost zatrudnienia odbywał się równocześnie ze zmniejszeniem produktywności. Co więcej, były to te podregiony, które charakteryzowały się najwyższym wzrostem zatrudnienia; przy czym spadek produktywności wystąpił w nich zarówno w usługach, jak i w przemyśle (choć w usługach był on wyraźniejszy niż w wypadku przemysłu). Dość liczna była natomiast grupa podregionów, w których kontynuowany był spadek liczby pracujących (przy różnych zmianach produktywności). Przy czym w kilku wypadkach była to kontynuacja niekorzystnych (relatywnie do pozostałych podregionów) trendów z lat wcześniejszych.

### Wykres II.9.

#### Zmiany produktywności i zatrudnienia (tylko przemysł i usługi) w podregionach



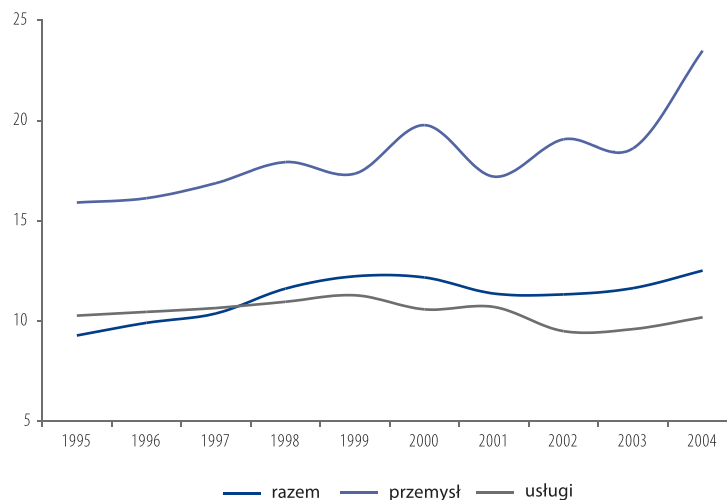
Źródło: Obliczenia własne na podstawie BDR.

Istotnym spostrzeżeniem jest to, że zróżnicowanie produktywności pomiędzy podregionami zwiększyło się w badanym okresie, przy czym wynikało to wyłącznie z jej wzrostu w przemyśle (zob. wykres II.9).<sup>19</sup> Wylimitowanie z próby Warszawy i Poznania jedynie minimalnie zmniejsza wzrost zróżnicowania – miasta te są nietypowe ze względu na równoczesne zwiększanie produktywności i zatrudnienia (i w związku z tym mają wysoce ponadprzeciętny wzrost produktu per capita), natomiast samą dynamikę produktywności na podobnym poziomie osiągnęło wiele innych podregionów (zob. wykres II.9).

Ogółem w całym analizowanym okresie sytuacja kształtowała się najlepiej w Warszawie i Poznaniu i podregionach je otaczających (a także w podregionie wrocławskim). Pozostałe duże miasta notowały wprawdzie istotne zwiększenie produktywności, ale odbywało się ono kosztem poziomu zatrudnienia. W podregionach, w których doszło do największego spadku liczby pracujących miały miejsce jednocześnie wysokie wzrosty produktywności (choć nie większe niż np. w Warszawie, gdzie miał miejsce wzrost zatrudnienia).<sup>20</sup>

#### Wykres II.10.

##### Zmiany współczynnika zmienności wartości dodanej na pracującego wg regionów



Źródło: Obliczenia własne na podstawie BDR.

### 1.6.2. Dekompozycja czynników decydujących o różnym poziomie wartości dodanej per capita

O różnym poziomie produktu per capita decyduje zarówno to, jaki odsetek osób ma pracę (wskaźnik zatrudnienia), jak również produktywność pracowników (która z kolei jest związana ze strukturą sektorową). W celu uchwycenia przyczyn różnic w poziomie produktu per capita wykonano dekompozycję procentowego odchylenia wartości dodanej per capita podregionu od średniej dla Polski, rozbijając je na czynniki związane z nakładem pracy (wyższym lub niższym niż przeciętny udziałem pracujących w populacji) oraz jej produktywnością (wartością dodaną przypadającą na jednego pracującego). Jednocześnie uwzględniono różnice w sektorowej strukturze gospodarki. Pod uwagę brano jedynie wartość dodaną oraz zatrudnionych w przemyśle i usługach, z pominięciem rolnictwa.

W tabeli II.13. pokazano, jak poszczególne czynniki w przemyśle i usługach składają się (w pkt. proc.) na zmianę procentowego odchylenia od średniej między 1995 a 2004 r. (w aneksie przedstawiono dekompozycje poziomów dla obu tych lat). Wybór lat podyktowany był dostępnością danych (pierwszy i ostatni rok dostępnych szeregów czasowych dla podregionów). Wkład dodatni (ujemny) oznacza, że nastąpił wzrost (spadek) danego czynnika (zatrudnienia lub produktywności w przemyśle lub usługach) w stosunku do średniej dla Polski. Dokładna metodologia dekompozycji została zaprezentowana w aneksie.

Zarówno w 1995 r., jak i w 2004 r., większość zróżnicowania między podregionami można było wytłumaczyć różnym nakładem pracy w usługach, następnie nakładem pracy w przemyśle oraz produktywnością w przemyśle i usługach. W szczególności, decydujące znaczenie miało wyższe zatrudnienie w usługach w wielkich Miastach, przykładowo w 2004 r. ponad 2/3 odchylenia (in plus) od średniej dla Warszawy czy Poznania można było przypisać wyższemu zatrudnieniu w usługach, równie duży był ich udział w objaśnieniu niskiego poziomu PKB per capita regionów najmniej rozwiniętych.

Szczególnie istotna dla zrozumienia charakteru zwiększenia się zróżnicowania regionalnego jest dekompozycja zmian w odchyleniu od średniej produktywności pracy. Na wzrost zróżnicowania miał wpływ w większym stopniu sektor usług – w niemal równym zakresie poprzez nakład pracy, jak i zmiany produktywności, mniejsza była rola przemysłu, przy czym w jego wypadku większe znaczenie miało

<sup>19</sup> Zmianę produktywności i zatrudnienia wg podregionów w 2004 r. w stosunku do 1995 r. przedstawiono w tabeli II.18. w aneksie.

<sup>20</sup> Ostateczna ocena jest jednak bardzo utrudniona przez zmiany granic podregionów, które miały zasadniczy wpływ na kształtowanie się omawianych wskaźników. W analizowanym okresie miały miejsce zmiany granic podregionów: centralnego śląskiego, rybnicko-jastrzębskiego, bielsko-bialskiego, częstochowskiego, krakowsko-tarnowskiego i krosińskiego-przemyskiego – do wyników dla tych regionów podchodzić więc należy ze szczególną ostrożnością.

zróźnicowanie zmian nakładu pracy. W szczególności, o wzroście dyspersji regionalnej decydowała dynamika produktywności i nakładu pracy w usługach w podregionach mniej rozwiniętych – znacznie niższa niż w najlepiej rozwiniętych podregionach.

Co ciekawe, można wyróżnić podregiony (głównie związane z dużymi miastami), w których istotny wkład w zwiększenie zróźnicowania miał wzrost nakładu pracy w przemyśle – miało to miejsce np. w podregionie warszawskim, poznańskim, gdańskim, wrocławskim i łódzkim. Jednocześnie w prawie wszystkich dużych Miastach wkład zatrudnienia w przemyśle był negatywny, przy na ogół pozytywnej kontrybucji produktywności w przemyśle, przy czym zmiany te były niewielkie w porównaniu z pozytywnym wkładem usług. Wśród największych obszarów miejskich jedynie w aglomeracji katowickiej (podregion centralny śląski) oraz w Trójmieście (podregion Gdańsk-Sopot-Gdynia) doszło do pogorszenia sytuacji w odniesieniu do przeciętnej krajowej (choć podregiony te w 2004 r. nadal tworzyły produkt per capita powyżej średniej krajowej). Wydaje się, że wynika to z tego, że intensywnym procesom restrukturyzacyjnym w przemyśle nie towarzyszył – tak jak np. w Warszawie, Krakowie czy Poznaniu – znaczny wzrost zatrudnienia w usługach. W wypadku Trójmiasta istotny był spadek (w relacji do średniej) wydajności przemysłu.

Podsumowując wnioski z dekompozycji można powiedzieć, że:

- podregiony, które odniosły sukces to przede wszystkim **duże miasta**, w których nastąpił **szybki rozwój usług**, głównie dzięki wzrostowi nakładu pracy, a w mniejszym stopniu – i nie we wszystkich wypadkach – ponadprzeciętnemu wzrostowi produktywności w usługach;
- głęboka **restrukturyzacja przemysłu**, przejawiająca się znacznym spadkiem nakładu pracy, nie musiała prowadzić do pogorszenia sytuacji względem innych podregionów, o ile towarzyszył jej rozwój usług i wzrost produktywności przemysłu – proces taki dokonał się np. w Krakowie, Łodzi, Wrocławiu czy podregionie radomskim (w tym ostatnim wypadku nie zaobserwowano wzrostu znaczenia usług, ale bardzo wysoki wzrost produktywności przy niewielkim spadku nakładu pracy w przemyśle), nie udało się natomiast w podregionie centralnym śląskim, rybnicko-jastrzębskim i w Trójmieście;
- pozytywny wkład **przemysłu pod względem zatrudnienia** był także znaczny w niektórych słabiej rozwiniętych, peryferyjnych podregionach (kaliskim, pilskim, olsztyńskim, etckim, białostocko-suwałskim, chełmsko-zamojskim, elbląskim i słupskim), jednak nie towarzyszył mu wzrost produktywności, a kontrybucja usług była negatywna (zarówno pod względem zatrudnienia, jak i – w większości wypadków – produktywności);
- w trzydziestu trzech podregionach, w których doszło do pogorszenia relacji wartości dodanej na pracującego do średniej krajowej, główną tego przyczyną był **niski wzrost produktywności w usługach oraz brak realokacji zasobów pracy do usług**; jednocześnie mimo ogólnie niezbyt dobrych wyników przemysłu, w tej grupie podregionów częściej wnosił on pozytywną niż negatywną kontrybucję do zmiany odchylenia – ale głównie za sprawą relatywnego (do średniej) wzrostu nakładu pracy (w 21 podregionach) niż wzrostu produktywności (w 12 podregionach); wyniki te są spójne z całkowitymi zmianami zatrudnienia w przemyśle i usługach w latach 2000-2005 w klastrach 4.-6. (a w szczególności w klastrze *Rolniczo-przemysłowym*).

Tabela II.13.

## Dekompozycja źródeł zmian indeksu wartości dodanej na mieszkańca - 2004 do 1995 r.

(w kolumnie ogółem przedstawiono zmianę w pkt. proc. odchylenia od średniej dla Polski w badanym okresie)

	ogółem	przemysł		usługi		reszta
		zatrudnienie	produktywność	zatrudnienie	produktywność	
Warszawa	53,8	-5,6	-1,7	30,3	10,4	20,3
Poznań	29,4	-0,9	-3,2	23,9	5,3	4,3
ciechanowsko-płocki	17,7	4,1	13,8	5,8	-6,4	0,5
poznański	15,4	12,4	-1,0	-0,2	8,1	-3,8
wrocławski	12,6	10,1	3,7	-3,1	5,0	-3,0
warszawski	10,5	0,7	-1,8	8,8	3,1	-0,4
Kraków	6,6	-12,1	4,9	10,6	1,7	1,6
rzeszowsko-tarnobrzegi	5,6	2,6	1,9	-0,1	1,9	-0,8
kaliski	4,7	9,3	0,0	-5,2	4,1	-3,4
radomski	3,2	-0,3	8,7	9,9	-14,8	-0,3
gdański	2,2	7,5	-1,7	-6,5	3,3	-0,4
częstochowski	1,9	5,8	2,7	-3,0	-3,6	0,1
pilski	1,8	11,6	0,3	-8,4	0,5	-2,2
piotrkowsko-skierniewicki	1,6	0,7	1,1	-4,5	5,6	-1,4
łomżyński	1,4	4,4	5,8	-6,7	0,7	-2,8
olsztyński	1,2	6,1	-3,5	-1,9	0,2	0,3
lubelski	0,8	3,4	-3,7	1,9	-0,8	0,1
koszaliński	0,6	3,6	-1,6	-11,8	12,2	-1,8
Łódź	0,5	-6,7	3,9	1,1	1,2	1,0
łódzki	-1,6	4,6	4,9	1,5	-14,3	1,9
świętokrzyski	-1,7	-1,5	3,9	-10,6	5,2	1,2
ełcki	-2,0	7,4	-4,1	-5,9	-0,8	1,4
białostocko-suwalski	-2,6	7,9	-5,2	0,8	-6,0	-0,1
krakowsko-tarnowski	-2,8	-0,6	1,5	-4,0	0,7	-0,3
elbąski	-2,8	7,3	-6,9	-6,3	2,9	0,2
legnicki	-3,5	0,2	1,0	-3,4	-3,0	1,7
ostrolęcko-siedlecki	-3,8	3,9	8,4	-5,1	-10,1	-0,9
jeleniogórsko-wałbrzyski	-5,7	-0,3	-1,1	-5,3	1,8	-0,9
rybnicko-jastrzębski	-6,4	-11,2	8,4	-2,9	-4,5	3,7
Gdańsk-Gdynia-Sopot	-6,5	-7,8	-1,2	-1,3	3,3	0,5
Wrocław	-6,7	-8,8	1,3	7,7	-3,8	-3,2
zielonogórski	-6,8	2,2	6,6	-3,6	-12,3	0,3
koniński	-6,9	4,4	-6,6	-5,1	1,3	-0,9
nowosądecki	-8,6	4,2	-6,9	-7,1	-2,4	3,5
opolski	-8,8	-3,3	3,6	-4,6	-4,9	0,5
chełmsko-zamojski	-10,1	8,7	-11,2	-5,2	-9,2	6,8
centralny śląski	-11,0	-15,5	4,0	1,2	-2,2	1,5
bydgoski	-11,1	2,1	-7,8	1,4	-6,8	0,0
szczeciński	-11,6	-1,1	-3,2	-3,4	-5,3	1,3
toruńsko-włocławski	-12,8	4,0	-6,1	-3,7	-8,6	1,6
śląpski	-14,3	6,3	-0,9	-5,0	-15,2	0,5
gorzowski	-14,9	1,5	0,5	-6,2	-10,6	-0,1
krośnieńsko-przemyski	-15,7	1,5	-7,1	-3,9	-10,3	4,1
bielsko-bialski	-15,8	-10,8	3,6	-8,8	2,2	-2,0
białkopodlaski	-16,3	5,5	-6,4	-9,4	-11,3	5,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie rachunków regionalnych GUS.

## 2. Przedsiębiorczość i powstawanie miejsc pracy w regionach

O ile w poprzednim rozdziale analizowane były wyłącznie podstawowe wskaźniki, stanowiące agregaty interesujących nas zjawisk na poziomie powiatów, podregionów i województw, to pamiętać należy, że ich ewolucja jest sumą zmian zachodzących w podmiotach gospodarczych. W związku z tym, w celu stworzenia kompletnego obrazu zmian na regionalnych rynkach pracy, należy dokładniej przyjrzeć się sytuacji w przedsiębiorstwach – temu, gdzie powstają, zwiększają zatrudnienie i produktywność oraz co o tym decyduje.

Istotną rolę w kreacji miejsc pracy i wzroście zatrudnienia odgrywają nowopowstające jednostki gospodarcze. Będą one przedmiotem analizy w podrozdziale 2.1. – postaramy się odpowiedzieć na pytanie, gdzie powstają firmy i określić czynniki decydujące o ich lokalizacji. W podrozdziale 2.2. badane będą firmy istniejące – przeanalizujemy m.in., jak i dlaczego zmieniają zatrudnienie, także w wymiarze regionalnym.

W dalszej części zajmiemy się zagadnieniem produktywności i jej wzrostu w wymiarze regionalnym. Z perspektywy mikroekonomicznej przeanalizujemy zmiany wydajności pracy w ostatnich latach, łącząc to zagadnienie ze zmianami zatrudnienia i wynagrodzeń. W części tej wykorzystamy dane na temat indywidualnych przedsiębiorstw, pochodzące z bazy danych sprawozdań finansowych TEGIEL,<sup>21</sup> obejmującej około 30 tys. firm zarejestrowanych na terytorium Polski, z wszystkich branż za wyjątkiem banków i towarzystw ubezpieczeniowych. Dane obejmują okres 1995 – 2004. Ze względu na istotne braki i niedoskonałości danych ostateczna liczba firm, które uwzględnione zostały w analizie, obejmuje ok. 10 300 firm.<sup>22</sup>

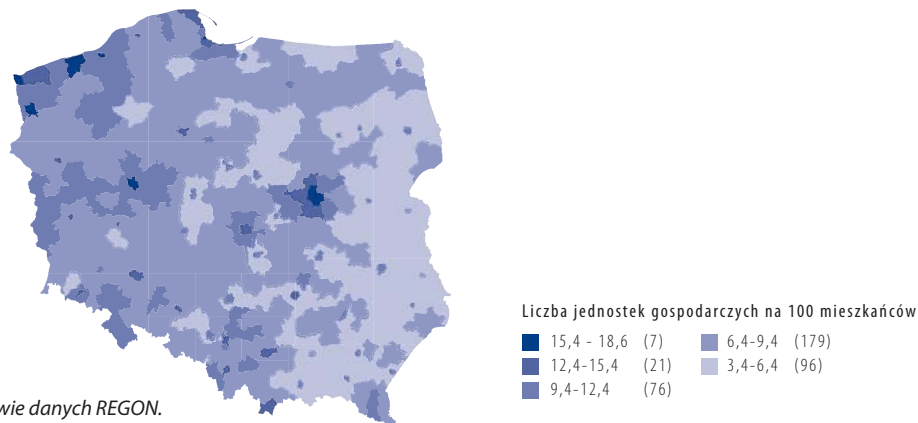
### 2.1. Przedsiębiorczość, powstawanie i rozwój nowych podmiotów gospodarczych

W latach dziewięćdziesiątych zaobserwowano w Polsce istotny rozwój przedsiębiorczości. Liczba jednostek gospodarczych w okresie 1993–2005 zwiększyła się o ponad 1,5 mln.<sup>23</sup> Największy przyrost liczby nowozarejestrowanych przedsiębiorstw odnotowano w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego 1995–1998. Zdecydowaną większość (ok. 98 proc) wśród noworejestrowanych przedsiębiorstw stanowiły podmioty małe, o liczbie pracujących do 9 osób (tzw. mikroprzedsiębiorstwa). W 2004 r. spośród oficjalnie istniejących 3,4 mln mikroprzedsiębiorstw aktywnych było ok. 1,65 mln, w których pracowało ok. 3 400 tys. osób.<sup>24</sup> Ponad 40 tys. jednostek stanowiły przedsiębiorstwa duże, które w sumie zatrudniały około 4,4 mln. osób.

Rozwój przedsiębiorczości był jednak niejednorodny w skali kraju. Najwięcej nowych jednostek gospodarczych (w przeliczeniu na mieszkańca) powstało w regionie mazowieckim i – co zaskakujące – w zachodniopomorskim. Najmniej przedsiębiorstw istnieje obecnie na słabo rozwiniętych, rolniczych terenach Polski wschodniej przykładowo liczba mikroprzedsiębiorstw na jednego mieszkańca w podkarpackim jest prawie dwukrotnie mniejsza niż w zachodniopomorskim).<sup>25</sup> Ponadto udział przedsiębiorców wśród ogólnej liczby pracujących poza rolnictwem jest silnie zróżnicowany w zależności od wielkości miejscowości – najmniejszy jest na wsi, największy natomiast w miasteczkach do 2 tys. mieszkańców, gdzie przypuszczalnie brak innych możliwości zatrudnienia skłania mieszkańców do zakładania własnej działalności gospodarczej (80 proc. z nich nie zatrudnia nikogo, w porównaniu do 62 proc. przeciętnie w Polsce), oferując najczęściej proste usługi. Z drugiej strony, w największych miejscowościach znacznie częściej występują przedsiębiorstwa oferujące usługi „wysokoproduktywne”. Na mapie II.5. przedstawiono rozkład geograficzny przedsiębiorczości w Polsce.

#### Mapa II.5.

#### Liczba zarejestrowanych jednostek gospodarczych na 100 mieszkańców wg powiatów w 2004 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych REGON.

<sup>21</sup> Baza ta udostępniana została Instytutowi Badań Strukturalnych przez firmę Infocredit, współpracującą z czołowym europejskim producentem baz danych – belgijską firmą Bureau Van Dijk – przy tworzeniu ujednoliconej bazy sprawozdań finansowych firm z całej Europy AMADEUS.

<sup>22</sup> Zatrudniających co najmniej 20 osób. Ponad 75 proc. (7,5 tys.) firm w bazie zatrudnia co najmniej 50 osób, co stanowi istotną część (ok. 25 proc.) łącznej liczby przedsiębiorstw o liczbie pracowników 50+ zarejestrowanych w REGON.

<sup>23</sup> Dane te pochodzą z rejestru REGON, w którym ewidencjonowane są wszystkie nowopowstające przedsiębiorstwa. Niestety, likwidowane przedsiębiorstwa nie były z niego wykreślane na bieżąco (proces ten wymaga bowiem czasu), szacuje się, że nawet połowa istniejących w REGON wpisów może być nieaktualna.

<sup>24</sup> Dla ponad 75 proc. z nich było to główne miejsce pracy.

<sup>25</sup> Pomimo niedoskonałości danych pochodzących z systemu REGON, obserwacje te znajdują potwierdzenie w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności (udział osób pracujących na własny rachunek wśród pracujących ogółem poza rolnictwem).

Warto zaznaczyć, że zależność pomiędzy liczbą jednostek gospodarczych w danym powiecie a wskaźnikami charakteryzującymi sytuację na rynku pracy jest słaba, ale statystycznie istotna. Wyłączenie powiatów z ponadprzeciętnym udziałem rolnictwa znacznie zwiększa korelację między powyższymi zmiennymi (wg danych za 2004 r. wynosi ona 0,6). Poziom aktywności gospodarczej danego regionu silnie związany jest z poziomem rozwoju jego przedsiębiorczości, przekładając się na lepsze wskaźniki sytuacji na rynku pracy.

### Ramka II.5. Przedsiębiorczość

Szeroko rozumiana przedsiębiorczość jest jednym z kluczowych elementów rozwoju gospodarczego. Rolę przedsiębiorstw w stymulowaniu rozwoju społeczno – gospodarczego podkreślił m.in. Joseph Schumpeter, który w teorii kreatywnej destrukcji przedstawił w jaki sposób powstawanie nowych przedsiębiorstw, poprzez wywieranie presji konkurencyjnej, wpływa na wzrost ich produktywności i efektywności rynku.

Powstawanie nowych przedsiębiorstw determinowane jest zarówno przez czynniki przyciągające (tzw. pull factors, jak: rosnący popyt w danych sekcjach, regionach; mniejsza konkurencja istniejących firm) jak i wypychające (push factors: przykładowo czynnikiem pozytywnie wpływającym na powstawanie nowych podmiotów gospodarczych są ograniczone możliwości alternatywnego zatrudnienia; istotne znaczenie mają także rozwiązania w systemie podatkowym, regulacje rynku produktów, dostęp do źródeł finansowania).

## 2.1.1. Zróznicowanie regionalne działalności gospodarczej w Polsce

Istotna część analizowanych przez nas przedsiębiorstw ulokowana jest w *Centrach rozwoju*. Wynika to zarówno z relatywnie istotnego poziomu przedsiębiorczości w tych powiatach, jak i charakterystyki bazy danych, którą dysponujemy.

*Centra rozwoju* skupiają przede wszystkim przedsiębiorstwa usługowe. Ich udział w zatrudnieniu jest o prawie połowę wyższy od przeciętnej dla kraju, przy względnie niskim udziale zatrudnienia w przemyśle. Jednocześnie przedsiębiorstwa te znacznie częściej niż w innych regionach kraju operują w sektorze usług wysokoproduktywnych (pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości), wymagających wykwalifikowanej kadry. Najwyższy w kraju udział populacji z wykształceniem wyższym z pewnością jest jednym z czynników determinujących lokalizację przedsiębiorstw właśnie w tych regionach. Istotną rolę w *Centrach rozwoju* pełni Warszawa i jej okolice, gdzie ulokowana została duża część bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Wiśniewski 2005), dzięki którym powstały i rozwinęły się liczne przedsiębiorstwa o wysokiej produktywności, dysponujące nowoczesnymi technologiami i *know – how*. Inne prowadzone badania (por. Cieślak, Kaniewska 2004) pokazały, że dla lokalizacji przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym istotne znaczenie miały efekty aglomeracji i dostępna infrastruktura telekomunikacyjna, co także zachęcało do inwestowania i otwierania firm w *Centrach rozwoju*.

W pozostałych klastrach dominującą rolę odgrywają przedsiębiorstwa przemysłowe. W szczególności, w powiatach należących do grupy *Byłe PGR*, spośród wszystkich badanych przedsiębiorstw ponad 64 proc. osób pracuje w przedsiębiorstwach przetwórstwa przemysłowego.<sup>26</sup> W *Miastach* istotną rolę odgrywa także sektor usług, choć są to przede wszystkim usługi proste.

## 2.1.2. Gdzie powstają miejsca pracy?

W ostatnim dziesięcioleciu najlepiej pod względem przedsiębiorczości rozwijały się *Centra rozwoju*. Zarówno liczba firm, jak i zatrudnienie wzrosły w nich szybciej niż przeciętnie w kraju.<sup>27</sup> Pozytywnie zmieniła się także ich struktura – istotnie zmniejszył się udział pracujących w przemyśle na rzecz wysokoproduktywnych usług. O skali przedsiębiorczości w tych regionach świadczą także dane z rejestru REGON, według których w *Centrach rozwoju* liczba zarejestrowanych jednostek gospodarczych per capita w 2005 r. była o połowę wyższa niż przeciętnie w kraju.

W *Suburbii* zatrudnienie w przedsiębiorstwach w okresie 1996-2004 wzrosło w stopniu nieznacznie wyższym niż w innych regionach Polski (poza *Centrami rozwoju*). Przedsiębiorstwa w tych regionach powstawały relatywnie najrzadziej w Polsce, jednak były one przeciętnie większe. Jednostki istniejące w *Suburbii* w połowie lat 90-tych w miarę upływu czasu istotnie zmniejszały zatrudnienie, rosło ono natomiast w nowopowstających przedsiębiorstwach. Realokacja miejsc pracy miała miejsce zarówno wewnątrz wąsko ujętych gałęzi przemysłu jak i między sektorami.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Na przedsiębiorstwa te składa się z jednej strony przemysł przestarzały, a z drugiej – nowe firmy przetwórstwa przemysłowego powstałe w ramach Specjalnych Stref Ekonomicznych.

<sup>27</sup> Przy czym mowa tu o innych danych, niż analizowane w poprzednim rozdziale. Nie tylko analizowana jest inna zbiorowość (wcześniej – wszyscy pracujący – tu wyłącznie przedsiębiorstwa znajdujące się w bazie), ale w szczególności baza danych, na której oparto wyliczenia, prezentuje pracujących wg miejsca pracy, podczas gdy wcześniej wykorzystywane dane BAEL ukazują pracujących wg miejsca zamieszkania. W związku z tym obserwowany w tabeli X, wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach klastra *Centra rozwoju* jest spójny z obserwacjami pozytywnego wpływu tego klastra na *Suburbia* – a w szczególności zatrudnianiu mieszkańców *Suburbii* w *Centrach rozwoju*.

<sup>28</sup> Wzrósł udział zatrudnienia w usługach prostych, ale także w przedsiębiorstwach oferujących usługi dla ludności: edukacyjnych, ochrony zdrowia, gospodarki odpadami czy też sportu i rekreacji.



Tabela II.14.

## Zatrudnienie w przedsiębiorstwach wg klastrów w latach 1996 – 2004

	Przeciętne zatrudnienie w jednostce, 1996 Polska =100	Przeciętne zatrudnienie w jednostce, 2004 Polska =100	Zmiana liczby firm 1996 – 2004 Polska =100	Zmiana zatrudnienia ogółem 1996 – 2004 Polska =100
1 - Centra rozwoju	114	115	108	112
2 - Suburbia	85	97	87	102
3 - Miasta	95	97	88	87
4 - Byłe PGR	84	82	98	94
5 - Niskoproduktywne rolnictwo	130	87	123	71
6 - Rolniczo-przemysłowe	84	83	109	109
Ogółem	100	100	100	100

Źródło: Dane Infocredit.

Sytuacja w *Miastach* na tle innych klastrów kształtowała się bardzo niekorzystnie; wzrost liczby przedsiębiorstw był znacznie niższy niż przeciętnie w Polsce, podobnie jak wzrost zatrudnienia. Regiony te charakteryzowały się ponadto najniższą stopą kreacji nowych miejsc pracy i najniższą ich przeżywalnością (por. Ramka II.7.). Jednocześnie jednak obrazowi złej sytuacji w *Miastach*, jawiącemu się na podstawie danych z indywidualnych przedsiębiorstw, przeczy względnie dobra sytuacja na rynkach pracy tych obszarów. Wydaje się, że zjawisko to w pewnym stopniu wytłumaczyć można niedoreprezentowaniem najmniejszych firm w bazie, będącej podstawą naszych analiz. Przypuszczenie to potwierdza względnie wysoka liczba nowozarejestrowanych przedsiębiorstw (na podstawie bazy danych REGON), wśród których zdecydowaną większość stanowią mikroprzedsiębiorstwa. Tym samym można uznać, że *Miasta* to w dużym stopniu rynek mikroprzedsiębiorstw, które stymulują aktywność gospodarczą na tych obszarach, pozytywnie wpływając na sytuację na rynku pracy. Jednocześnie w regionach tych słabo rozwinięta jest aktywność dużych pracodawców, w tym wysokoproduktywnych inwestycji zagranicznych. Jest to spójne z obserwacją, że choć sytuacja w klastrze *Miasta* jest stosunkowo dobra co do poziomu wskaźników rynku pracy, to w ostatnich latach pogorszyła się w porównaniu z pozostałymi klastrami.

Duży udział pracujących w przemyśle charakteryzował powiaty *Byłych PGR*, choć realokacja zatrudnienia z sekcji przemysłowych do usługowych w latach 1995 – 2004 była wyraźna. Grupa ta jest silnie zróżnicowana. Pomimo względnie niskiego ogólnego wskaźnika liczby jednostek gospodarczych per capita występują w niej powiaty, w których poziom przedsiębiorczości jest wysoki. Co ważne, na tle innych wyodrębnionych klastrów w *Byłych PGR* najwyższy jest udział przedsiębiorstw z powiatów, na terenie których funkcjonują Specjalne Strefy Ekonomiczne. Można przypuszczać, że inwestycje powstałe w ramach SSE przyczyniły się do istotnego rozwoju okolicznej przedsiębiorczości w tych regionach.

W okresie 1996 – 2004 liczba przedsiębiorstw w największym stopniu zwiększyła się w powiatach *Niskoproduktywnego rolnictwa*, jednocześnie jednak łączne zatrudnienie w przedsiębiorstwach w tych regionach wzrosło najmniej. Wynikało to z istotnego spadku przeciętnego zatrudnienia w jednostkach gospodarczych – co zaskakujące, w połowie lat 90-tych na terenie tego klastra przeciętna liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwach była najwyższa w kraju. W dużej mierze przyczyną był bardzo niski wyjściowy poziom drobnej przedsiębiorczości. W powiatach tych istniały przede wszystkim duże przedsiębiorstwa, operujące w schyłkowych sekcjach przemysłu. Przeważająca większość z nich w ostatnim dziesięcioleciu istotnie zmniejszyła zatrudnienie (łącznie spadło ono o ponad 40 proc.), co wskazuje na dużą skalę restrukturyzacji. W analizowanym okresie w powiatach *Niskoproduktywnego rolnictwa* miała miejsce dywersyfikacja działalności, zaczęły powstawać mniejsze przedsiębiorstwa – zarówno w przetwórstwie przemysłowym, jak i handlu i usługach, jednak na znacznie mniejszą skalę niż w pozostałych regionach kraju. Także z danych REGON wynika, że pomimo istotnego wzrostu liczby przedsiębiorstw, poziom przedsiębiorczości (mierzony liczbą jednostek gospodarczych per capita) w tych regionach jest w dalszym ciągu najniższy w kraju. Można zauważyć, że powstawaniu przedsiębiorstw w powiatach *Niskoproduktywnego rolnictwa* nie towarzyszy ich dalszy rozwój i zwiększanie zatrudnienia. W przeciwieństwie do tendencji obserwowanych w regionach *Byłych PGR*, a także powiatów klastra *Rolniczo-przemysłowego*, gdzie szybko rosła zarówno liczba przedsiębiorstw jak i ich zatrudnienie, w powiatach *Niskoproduktywnego rolnictwa* istnieją strukturalne bariery rozwoju przedsiębiorczości i poprawy sytuacji gospodarczej. Zaliczyć do nich można duży udział osób pracujących w rolnictwie i niskie dochody ludności, a także ograniczone kwalifikacje zawodowe dostępnej siły roboczej.

Co ciekawe, w powiatach należących do *Centrów rozwoju*, *Byłych PGR* i *Niskoproduktywnego rolnictwa* liczba nowopowstających jednostek gospodarczych (a w pierwszych dwóch grupach także istniejących) jest istotnie różna w zależności od istnienia w danym powiecie SSE (zob. ramka II.3). Barak (2001) w badaniach inwestycji zagranicznych w Polsce zauważył, że częściowo lokowano je w „starych regionach industrialnych”, aby odnowić zasób kapitału fizycznego. Często w takich regionach powstawały SSE, przynajmniej początkowo – ale inwestycje te przekładały się przede wszystkim na wzrost produktywności, a nie zatrudnienia.

### Ramka II.6. Przedsiębiorstwa jednoosobowe

Badanie przedsiębiorstw jednoosobowych zrealizowane w 2004 r. na zlecenie Komisji Europejskiej pozwoliło na porównanie sytuacji i charakterystyk osób samozatrudnionych w Polsce na tle osiemnastu innych krajów europejskich. Polskie jednoosobowe przedsiębiorstwa wyróżniają się przede wszystkim doświadczeniami w obszarze własnego rozwoju – połowa z nich zadeklarowała, że w przeszłości zatrudniała regularnego pracownika, w stosunku do 28 proc. firm przeciętnie w Europie. Można przypuszczać, że zmniejszenie rozmiarów mikroprzedsiębiorstw i ograniczenie ich wyłącznie do pracującego właściciela wiązało się ze spowolnieniem gospodarczym w latach poprzedzających badanie. Wyższe od przeciętnych były także oczekiwania dotyczące rekrutacji pracowników w przyszłości.

Polscy jednoosobowi przedsiębiorcy wyróżniają się także w przypadku odpowiedzi na pytanie o liczbę instytucji, z jaką ich zdaniem musieliby mieć kontakt w przypadku starań o zatrudnienie pracownika. Ponad 40 proc. przedsiębiorców z Polski uważa, że byłyby to 3 lub więcej instytucje, najwięcej spośród badanych krajów. Ponadto względnie dużo polskich firm postrzega procedury rekrutacyjne jako czasochłonne (40 proc. z nich wskazało, że działania administracyjne mające na celu zatrudnienie pierwszego pracownika zajmą ponad tydzień czasu, w stosunku do 31 proc. wskazań przeciętnie w UE).

Wśród badanych krajów, polscy przedsiębiorcy najrzadziej wskazywali też na możliwość rozpoczęcia pracy zatrudnianego pracownika „od zaraz” (23 proc. wskazań, w stosunku do 28 proc. przeciętnie w UE i 39 proc. w najwyższej notowanej pod tym względem Estonii).

Źródło: European Commission, *Flash barometer, Hiring and employment procedures for one-person-enterprises, 2004.*

### 2.1.3. Istniejące miejsca pracy

Sytuacja na lokalnym rynku pracy zależy nie tylko od tego, czy i w jakiej skali powstają na nim nowe przedsiębiorstwa, ale także od możliwości ich rozwoju. Zwiększanie zatrudnienia przez istniejące firmy uzależnione jest od wielu czynników, zarówno na poziomie mikro (przede wszystkim od produktywności i efektywności zarządzania na poziomie firmy, dostępu do kapitału i technologii), jak i makro (sytuacja gospodarcza w kraju i na świecie, a także na rynku lokalnym). Badania zmian zatrudnienia w przedsiębiorstwach, prowadzone dla okresu transformacji gospodarczej (początek lat 90-tych) w większości przypadków potwierdzały pogląd, że firmy państwowe, z miękkimi ograniczeniami budżetowymi, charakteryzowała inercja w restrukturyzacji zatrudnienia – nadmierny zasób pracy, odziedziczony po okresie socjalizmu, nie był ograniczany. Dostosowania po stronie przedsiębiorstw były wyraźniejsze od drugiej połowy lat 90-tych, choć dostępne wyniki badań wskazują na istotną heterogeniczność firm w tym zakresie, a także dowodzą asymetrii dostosowań – firmy zmniejszające przychody zmniejszały zatrudnienie, jednak wzrost przychodów niekoniecznie powiązany był ze zwiększaniem liczby pracowników. Skala dostosowań zależała przede wszystkim od wielkości firmy, struktury właścicielskiej, warunków na lokalnym rynku pracy (Grosfeld, Nivet, 1997). Mickiewicz, Gerry, Bishop (2004) badając panel dużych polskich firm w późniejszym okresie (w latach 1996 – 2002) wykazali, że wzrost zatrudnienia związany był ze zmianami przychodów, zarówno w nowych firmach prywatnych, jak i sprywatyzowanych, ale nie w państwowych. Także wrażliwość zatrudnienia na negatywne szoki popytowe (spadek przychodów) była znacznie niższa w sektorze państwowym. Sytuacja na lokalnym rynku pracy okazała się nieistotna w analizowanym modelu. Ponadto, autorzy wykazali, że wzrost zatrudnienia był pozytywnie związany z poziomem regionalnej infrastruktury.

Przeżywalność powstających miejsc pracy w Polsce charakteryzuje się istotnym zróżnicowaniem regionalnym. Firmy zwiększające zatrudnienie względnie długo utrzymują je w *Centrach rozwoju*, *Suburbiach* i powiatach *Rolniczo-przemysłowych*, najłabsze szanse na utrzymanie zwiększonego zatrudnienia mają natomiast firmy z powiatów należących do *Miast* i *Byłych PGR*. W ramce przedstawiono wykresy funkcji ryzyka (zmniejszenia się zatrudnienia), oszacowane za pomocą regresji Coxa dla przedsiębiorstw, które zwiększyły zatrudnienie w 1998 r. Większa trwałość miejsc pracy powstających w *Centrach Rozwoju* po części jest rezultatem struktury sektorowej przedsiębiorstw działających w tych powiatach i relatywnie niskim udziałem zatrudnienia w firmach z branż przemysłowych, charakteryzujących się wyższym ryzykiem spadku zatrudnienia.

## Ramka II.7. Analiza przeżycia

Analiza przeżycia pozwala na badanie zmiennej – czasu (okresu), jaki upłynie do pojawienia się określonego zdarzenia (np. zamknięcia firmy, zmniejszenia w niej zatrudnienia). Okres ten określa się mianem czasu przeżycia. Modelowane jest prawdopodobieństwo przeżycia dłużej niż przyjęty czas  $t$  (tj. dożycie do czasu  $t$ ), a funkcja przeżycia wyraża skumulowaną proporcję przypadków przeżyjących aż do danego punktu w czasie (przy założeniu, że prawdopodobieństwa przeżycia są niezależne w kolejnych okresach). Funkcja hazardu (ryzyka) jest negatywnym uzupełnieniem funkcji przeżycia, w którym modelowane jest prawdopodobieństwo na jednostkę czasu, że dla obserwacji, która nie zmieniła analizowanego stanu do danego momentu, określone zdarzenie pojawi się w tej jednostce czasu (przykładowo, prawdopodobieństwo, że firma, która istniała 5 lat, upadnie w 6. roku działalności).

Jednym z najbardziej ogólnych i popularnych modeli regresji stosowanych w analizie przeżycia jest *model proporcjonalnego hazardu Coxa*. Nie wymaga on założeń dotyczących kształtu rozkładu przeżyć. Model ten wyraża ryzyko w czasie  $t$  dla badanego układu zmiennych niezależnych. Wyrazić go możemy za pomocą następującego równania:

$$h(t : x_1, x_2, \dots, x_n) = h_0(t) e^{\sum_{i=1}^n a_i x_i}$$

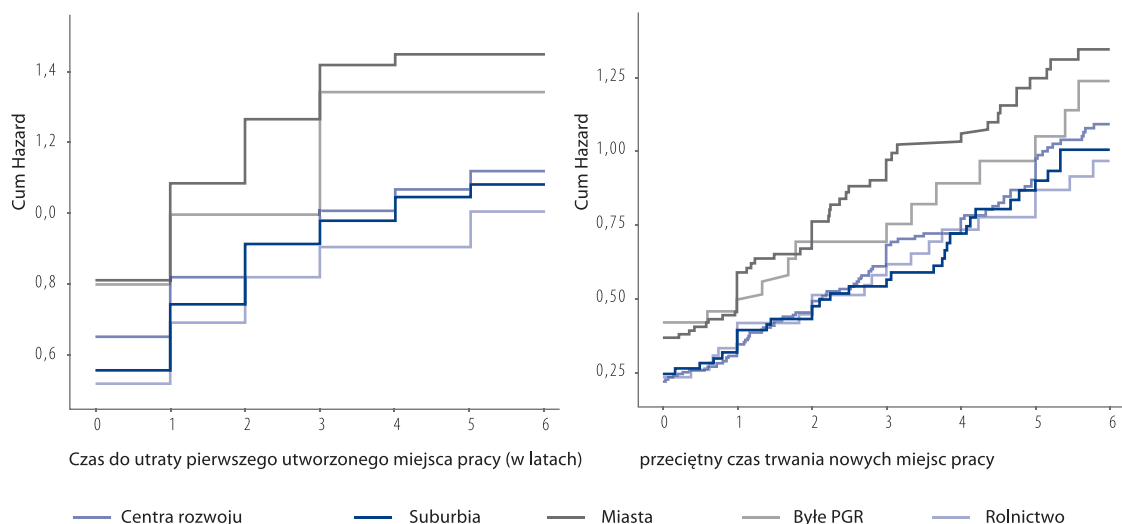
gdzie  $h(t : x_1, x_2, \dots, x_n)$  oznacza wynikowy hazard przy danych  $n$  zmiennych objaśniających  $x_1, x_2, \dots, x_n$  i odpowiednim czasie przeżycia  $t$ . W formule modelu Coxa wartość hazardu jest iloczynem dwóch wartości:  $h_0(t)$  nie jest wyspecyfikowana parametrycznie i nosi nazwę hazardu bazowego lub zerowej linii hazardu (jest to hazard, gdy wszystkie wartości zmiennych niezależnych są równe zero); drugi składnik po zlogarytmowaniu daje "prosty" model liniowy, dzięki czemu model można łatwo estymować. Dla dwóch jednostek o identycznych zmiennych objaśniających stosunek oszacowanych wartości hazardu w czasie będzie stały, stąd nazwa modelu proporcjonalnego hazardu.

Wykorzystując model hazardu Coxa przeprowadziliśmy analizę zmian zatrudnienia w firmie, w której jako zmienne zależne modelowaliśmy czas do utraty pierwszego z nowopowstałych w danej firmie miejsc pracy i przeciętny czas trwania nowopowstałych miejsc. Z przeprowadzonej analizy wynika, że dla trwałości zatrudnienia istotny jest wiek firmy (każdy rok zwiększa prawdopodobieństwo zmniejszenia zatrudnienia o ok. 1,5 proc.) oraz poziom zatrudnienia w wyjściowym roku (choć w bardzo niewielkim stopniu, zwiększa prawdopodobieństwo spadku liczby pracujących). Ponadto współczynniki przy sekcjach – choć nieistotne – pokazują, że firmy z sektora przemysłu mają wyższe, a z usług prostych niższe prawdopodobieństwo spadku zatrudnienia niż przedsiębiorstwa z sekcji usług wysokoprodukcyjnych (I – K).

Na wykresie II.11. przedstawiono funkcje hazardu dla czasu do utraty pierwszego nowoutworzonego w danej firmie miejsca pracy i dla przeciętnego czasu trwania nowych miejsc pracy, zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Boheim et al. (2005). Punktem odniesienia są miejsca pracy powstałe w 1998r. W obu analizowanych przypadkach wykresy funkcji ryzyka dla miejsc pracy utworzonych w firmach z powiatów *Miast* i *Byłych PGR* położone są najwyżej, tym samym wyższe jest ich prawdopodobieństwo zmniejszenia zatrudnienia w każdej jednostce czasu. Najniższe ryzyko utraty nowopowstałych miejsc pracy charakteryzuje przedsiębiorstwa z regionów *Rolniczo-przemysłowych* i *Suburbii*.

### Wykres II.11.

**Wykresy funkcji hazardu dla czasu do utraty pierwszego nowoutworzonego miejsca pracy (lewy wykres) i przeciętnego czasu trwania nowych miejsc pracy (prawy wykres)**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Infocredit.

## 2.2. Kreacja, destrukcja i realokacja miejsc pracy w ujęciu regionalnym

Powstawanie i znikanie istniejących miejsc pracy jest stałym elementem każdej gospodarki rynkowej. Rotacja pracowników w pewnym stopniu ma charakter naturalny i wiąże się z przechodzeniem na emeryturę, indywidualnymi, dobrowolnymi decyzjami o zmianie pracy, czy decyzjami pracodawców o zwolnieniu danej osoby. Intensywność tak określonych przepływów na rynku pracy decyduje o jego elastyczności, pozwalającej na szybką realokację zasobów do firm bardziej produktywnych i tym samym efektywniejsze wykorzystanie zasobów. W USA w każdym kwartale co 10. pracownik opuszcza swoje miejsce pracy (Davis et al. 2006). Istotne są także przepływy pracowników pomiędzy firmami. Badania Hamermesha et al. (1996) wykazały przykładowo, że w holenderskich przedsiębiorstwach znacząca część przyjęć do pracy ma miejsce w przedsiębiorstwach zmniejszających zatrudnienie.

### Ramka II.8. Kreacja i destrukcja miejsc pracy

Analiza przepływów na rynku pracy dzięki wykorzystaniu indywidualnych danych o przedsiębiorstwach pozwala na zbadanie ciekawego fragmentu rynku pracy, jakim jest powstawanie i znikanie miejsc pracy na poziomie firm. Do analizy tej wykorzystuje się wskaźniki: stopa kreacji, destrukcji i realokacji miejsc pracy, a także wskaźnik zmiany zatrudnienia netto i nadmiernej realokacji.

**Stopa kreacji** obliczana jest jako suma wzrostu zatrudnienia w firmach zwiększających zatrudnienie w okresie (t-1, t), odniesiona do zatrudnienia we wszystkich firmach w t-1. **Stopa destrukcji** to suma wszystkich zlikwidowanych miejsc pracy (różnica między wielkością zatrudnienia w okresach t-1 i t w firmach, które zatrudnienie zmniejszyły), odniesiona do zatrudnienia we wszystkich firmach istniejących w danym okresie. Suma stóp kreacji i destrukcji określana jest **stopą realokacji brutto**, a ich różnica to **zmiana zatrudnienia netto**, natomiast różnica między stopą realokacji brutto a wartością absolutną zmiany zatrudnienia netto wyznacza **stopę „nadmiernej realokacji”**.

Wykorzystanie wyżej wymienionych wskaźników pozwala na zobrazowanie elastyczności danego rynku pracy. Ten sam wzrost (spadek) netto liczby miejsc pracy może być wynikiem różnych zdarzeń – likwidacji odpowiadającej mu liczby miejsc pracy bez kreacji nowych – lub też znacznie wyższej stopy destrukcji przy dodatniej stopie kreacji miejsc pracy. Wyższe stopy kreacji i destrukcji sugerują, że dany rynek jest bardzo dynamiczny i zachodzi na nim ciągła realokacja zasobów pracy.

Stopa nadmiernej realokacji traktowana jest w literaturze jako przybliżenie indeksu restrukturyzacji, obrazującego jej intensywność. Jeśli dana firma chce przetrwać (wygrać walkę konkurencyjną z innymi podmiotami obecnymi na rynku), musi podejmować zmiany w strukturze produkcji, zwalniać nieefektywnych pracowników, zatrudniać wartościowych. Jeśli faktycznie ma miejsce realokacja zasobów z firm upadających do powstających, między sektorami i regionami, można by spodziewać się że stopa nadmiernej realokacji i poziom restrukturyzacji są pozytywnie skorelowane.

W przeprowadzonym przez nas badaniu posłużyliśmy się metodologią zaproponowaną przez Davisa i Haltiwangera (1990), zastosowaną także przez Faggio i Koningsa (2001). Dokonałiśmy dekompozycji stopy nadmiernej realokacji na czynnik między- i wewnątrzregionalny, zgodnie z następującą formułą:

$$GJR * Z_{t-1} - |NEG * Z_{t-1}| = \left( \sum_p |NEG_r * Z_{t-1}| - |NEG * Z_{t-1}| \right) + \sum_p EJR * Z_{t-1}$$

gdzie GJR to stopa realokacji brutto, Z to wielkość zatrudnienia, NEG – stopa wzrostu zatrudnienia netto, EJR – stopa nadmiernej realokacji a indeks p oznacza jednostkę regionalną (analizę wykonano zarówno dla klastrów, jak i powiatów). Jeszcze w roku 1997 około 34 proc. „nadmiernej” realokacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach miało miejsce między klastrami (wśród firm kontynuujących działalność liczbę pracowników zmniejszyły te z Centrów rozwoju i Byłych PGR). W latach późniejszych (1998 – 2001) zatrudnienie malało w każdym z regionów a całość realokacji pracowników odbywała się wewnątrz klastrów. Trend ten utrzymał się także po 2003 roku, potwierdzając że poprawa sytuacji na rynku pracy i wzrost zatrudnienia dotyczyły wszystkich klastrów.

**Tabela II.15.**  
**Realokacja miejsc pracy wewnątrz a między powiatami**

	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Między	79%	36%	21%	26%	28%	31%	42%	32%
Wewnątrz	21%	64%	79%	74%	72%	69%	58%	68%

Od roku 1998 także na poziomie powiatów realokacja zatrudnienia między przedsiębiorstwami miała miejsce przede wszystkim wewnątrz tak ujętych lokalnych rynków pracy.

W tabeli II.16. przedstawiono jak stopy kreacji i destrukcji miejsc pracy kształtowały się w Polsce w latach 1997 – 2004. Do 2003 r. włączanie w istniejących firmach zmniejszała się liczba pracujących, co jest zgodne ze zmianami zatrudnienia w przedsiębiorstwach ogółem (zatrudniających powyżej 9 pracowników) w gospodarce. Jedyne okresy, w których obserwowane są istotne różnice w stosunku do dostępnych danych dla przedsiębiorstw ogółem w Polsce to lata 1998-1999 i 2001-2002. W latach kryzysu i spowolnienia gospodarczego spadek liczby miejsc pracy w istniejących przedsiębiorstwach był znacznie większy niż łączna zmiana liczby pracujących netto. Dowodzi to, że wejścia netto firm (wejścia nowych firm na rynek pomniejszone o wyjścia istniejących) w znacznym stopniu łagodziły w tym okresie sytuację na rynku pracy.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Różnicę wytłumaczyć można także przypuszczalnie niedoreprezentowaniem mniejszych firm (do 49 zatrudnionych) w naszej bazie. Z obserwacji międzynarodowych wynika, że w przypadku spowolnienia gospodarczego w firmach tych spadek zatrudnienia jest wolniejszy i względnie niższy niż w firmach największych (PARP, 2001).

Tabela II.16.

Przepływy między miejscami pracy, w latach 1997 – 2004, w proc.

	Stopa kreacji	Stopa destrukcji	Stopa realokacji brutto	Zmiana zatrudnienia netto	Stopa nadmiernej realokacji
1997	5,8	7,3	13,1	-1,6	11,5
1998	3,0	9,1	12,1	-6,0	6,0
1999	3	13	15	-10	5
2000	3,0	7,3	10,3	-4,4	6,0
2001	3,0	6,6	9,6	-3,6	6,0
2002	3,8	5,9	9,7	-2,2	7,6
2003	3,8	4,3	8,1	-0,5	7,6
2004	3,5	2,3	5,8	1,2	4,5

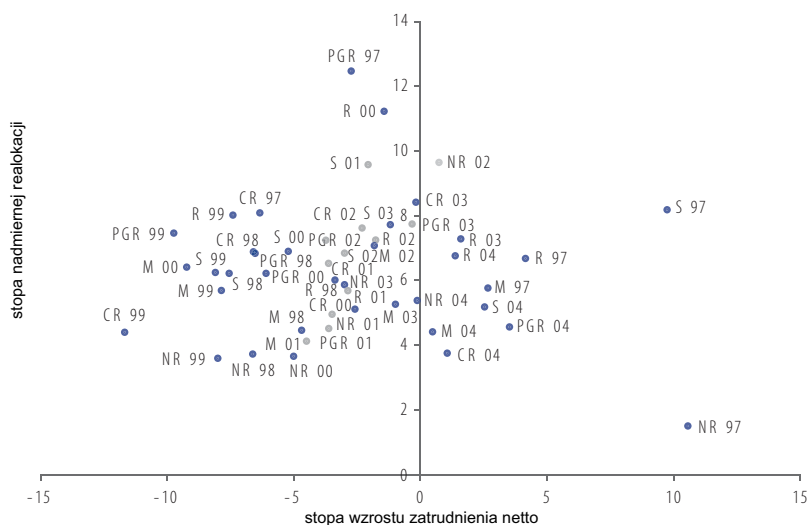
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Infocredit.

Tak określone przepływy na rynku pracy nie były jednak równomiernie rozłożone w skali kraju. Kreacja nowych miejsc pracy charakteryzowała się względnie niskim zróżnicowaniem w analizowanym okresie, choć w *Miastach* i *Niskoproduktywnym rolnictwie* była w latach 1998-2001 znacząco niższa niż w innych regionach. Łączny spadek zatrudnienia dotyczył firm z każdego z klastrów i determinowany był przez wysokie stopy destrukcji miejsc pracy, które istotnie wzrosły w roku 1999. Jednocześnie jednak firmy z *Miast* z pewnym opóźnieniem zareagowały na kryzys gospodarczy roku 1998 i największy spadek zatrudnienia miał w nich miejsce w roku 2000 (por. wykres II.13). Reakcja kontynuujących działalność przedsiębiorstw na ożywienie gospodarcze najsłabsza była w regionie *Niskoproduktywnego rolnictwa*, co potwierdza wnioski o ich słabej pozycji rynkowej.

Jak zaznaczono w ramce II.8., stopa nadmiernej realokacji często traktowana jest jako przybliżenie mającej miejsce na rynku restrukturyzacji zatrudnienia. W literaturze (przykładowo Faggio i Konings, 2001) dowodzą, że wyższa „turbulencja” na rynku pracy (mierzona nadmierną realokacją) prowadzi do wyższego wzrostu zatrudnienia. Autorzy ci w przeprowadzonej dla kilku krajów Europy Środkowo-Wschodniej analizie regionalnych zmian sytuacji na rynku pracy otrzymali pozytywną zależność między stopą nadmiernej realokacji a wzrostem zatrudnienia netto. Podobne zależności (choć znacząco zróżnicowane w czasie) obserwowane były dla wyodrębnionych przez nas klastrów (por. wykres II.13). O ile dla całego analizowanego okresu (tj. lat 1996 – 2004) poziom nadmiernej realokacji w klastrach nie był związany ze zmianami zatrudnienia netto (współczynnik korelacji dla całego okresu jest bliski zera), o tyle w okresie kryzysu końca lat 90-tych, a w szczególności spowolnienia gospodarczego w latach 2001 – 2002, wysokie stopy nadmiernej realokacji wyraźnie korelowały się ze wzrostem (lub słabszym spadkiem) zatrudnienia netto (współczynnik korelacji dla lat 2001 – 2002 wyniósł 0,79).

Wykres II.12.

Zależność między stopą wzrostu zatrudnienia netto a stopą nadmiernej realokacji w klastrach, 1996-2004

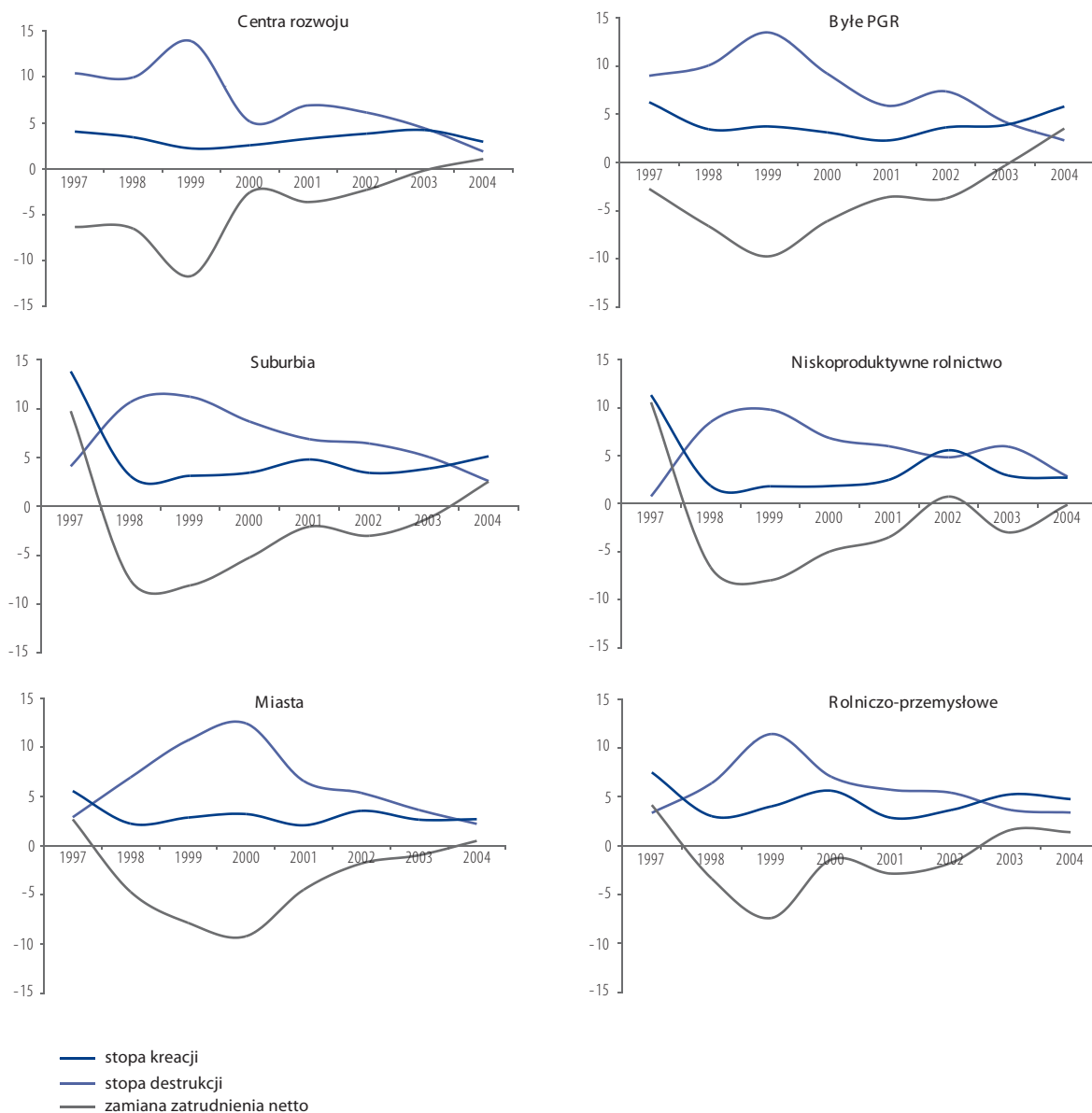


Na czerwono zaznaczono wartości dla lat 2001- 2002.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Infocredit.

Wykres II.13.

## Przepływy na rynku pracy w klastrach, 1997-2004



Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy danych Infocredit.

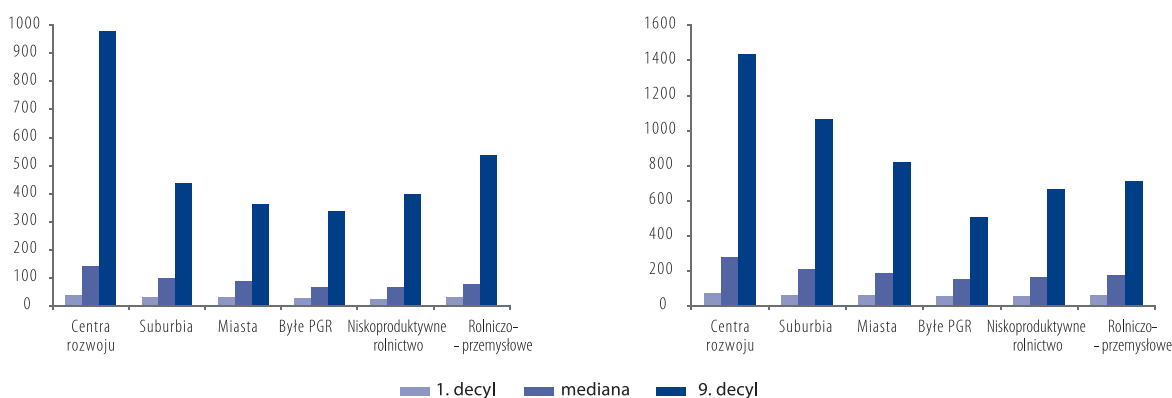
Szybsza i intensywniejsza restrukturyzacja i realokacja miejsc pracy do jednostek o większej efektywności wytwarzania i produktywności osłabiała łączne spadki zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Ponadto, przeprowadzona w tym okresie restrukturyzacja często miała pozytywny wpływ na rynek pracy także w latach późniejszych - słabe, ale statystycznie istotne są zależności między wzrostem zatrudnienia w roku 2004 w powiatach, a stopą nadmiernej realokacji ich zatrudnienia w latach 2001-2002. W okresach dobrej koniunktury gospodarczej sytuacja ulegała gwałtownym zmianom - w regionach, w których firmy szybciej zwiększały zatrudnienie, niższe były stopy nadmiernej realokacji. Jednocześnie stopy kreacji miejsc pracy w powiatach w latach 1996 i 1997 i po latach dekonunktury (rok 2004) nie są ze sobą skorelowane, co wskazuje, że zmieniła się „regionalna mapa” przedsiębiorstw zwiększających zatrudnienie. Literatura dostarcza dowodów, że wzrost zatrudnienia jest wyższy w firmach z regionów o lepszej infrastrukturze (por. Mickiewicz, Gerry and Bishop, 2004). Aidis i Mickiewicz (2005) pokazali także, że tworzenie nowych miejsc pracy w regionach wspierane było ich powiązaniem z rynkami zagranicznymi. Także Rutkowski i Przybyła (2002) wykazali, że stopy kreacji miejsc pracy są pozytywnie skorelowane ze wskaźnikami infrastrukturalnymi (jak liczba linii telefonicznych) jak i z poziomem kapitału ludzkiego. Wyniki te wydają się potwierdzone także w naszej analizie, w której najwyższy poziom przedsiębiorczości w Centrach rozwoju wiąże się z ich względnie wysokim poziomem rozwoju infrastruktury i kapitału ludzkiego, które wzięte były pod uwagę podczas wyodrębniania klastrów regionalnych rynków pracy.

### 2.3. Produktywność a zatrudnienie w ujęciu regionalnym

W tym punkcie postaramy się odpowiedzieć na pytanie o stopień regionalnego zróżnicowania produktywności polskich firm i ewentualne jego źródła. Poziom produktywności firm<sup>30</sup> w wyodrębnionych przez nas klastrach charakteryzował się istotnym – choć zmniejszającym się w czasie – zróżnicowaniem, przedstawionym na wykresie II.14. Zarówno w 1995 jak i 2004 r. największą produktywnością wyróżniały się przedsiębiorstwa z *Centrów rozwoju*, około dwukrotnie przewyższając najsłabsze pod tym względem przedsiębiorstwa z *Byłych PGR* i *Niskoproduktywnego rolnictwa*. O ile różnice pomiędzy regionami dla najsłabiej i przeciętnie produktywnych przedsiębiorstw (tj. na poziomie 1. i 5. decyla) uległy na przestrzeni analizowanego dziesięciolecia zmniejszeniu, przepaść między firmami o najwyższej produktywności w *Centrach Rozwoju* i *Byłych PGR* utrzymała się, co dowodzi słabości ostatnich z nich w przyciąganiu kapitału i wysokoproduktywnych inwestycji. Istotnie poprawiła się pod tym względem sytuacja w *Suburbjach* i *Miastach*, gdzie w latach 1996 – 2004 przybyło wiele przedsiębiorstw o ponadprzeciętnej produktywności.

#### Wykres II.14.

Przeciętna produktywność przedsiębiorstw w klastrach w latach 1995 (lewy wykres) i 2004 (prawy wykres).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Infocredit.

Regionalne różnice w produktywności przedsiębiorstw wynikają zarówno z różnic w kompozycji sektorowej firm w klastrach, jak i różnic w produktywności przedsiębiorstw w wąsko ujętych sekcjach działalności. Poziom produktywności firm zależy od licznych czynników, charakteryzujących dane przedsiębiorstwo (tj. sekcji gospodarki, w której prowadzi ono działalność, struktury własności, wyposażenia w kapitał, poziom innowacyjności itd.). Dostępna literatura<sup>31</sup> wskazuje, że znaczenie mogą mieć także charakterystyki obszaru, na którym dana firma funkcjonuje. Podkreśla się przede wszystkim znaczenie efektów aglomeracji (w tym tzw. *spillover effects*, efektów dyfuzji wiedzy i umiejętności). Badania dla Wielkiej Brytanii (Boddy et al., 2005) wykazały natomiast, że dla różnic w produktywności między regionami istotne znaczenie ma gęstość ich zaludnienia, a także czas dojazdu do stolicy kraju. Wśród innych czynników wymienia się strukturę produkcji danego regionu (regiony o wysokiej produktywności częściej charakteryzują się wysokim udziałem pracujących w usługach, choć ich struktura także ma znaczenie<sup>32</sup>), czy też poziom kapitału ludzkiego w danym regionie.

Dane na temat polskich przedsiębiorstw wskazują, że poziom produktywności firm jest słabo, ale istotnie skorelowany z gęstością zaludnienia w powiecie, w którym prowadzona jest ich działalność. Spostrzeżenia te znalazły odzwierciedlenie w przeprowadzonej przez nas analizie regresji, której wyniki znajdują się w tabeli II.17. Wykazała ona, że większa gęstość zaludnienia w danym powiecie wiąże się z wyższą przeciętną produktywnością firm. Gęstość zaludnienia jest wyznacznikiem wielkości lokalnego rynku, przypuszczalnie przekłada się także na korzyści skali osiągnięte przez przedsiębiorców, prowadząc do wyższej przeciętnej produktywności. Istotne znaczenie ma także struktura produkcji w danym powiecie, a dokładniej udział pracujących w przemyśle, który negatywnie koreluje się z przeciętnym poziomem produktywności.<sup>33</sup> Pozytywny wpływ na produktywność firm ma także lokalny wskaźnik zatrudnienia, choć kierunek tej zależności nie jest oczywisty. Wyniki analizy są zgodne z obserwacjami z innych krajów, że często to młodsze firmy charakteryzują się przeciętnie wyższą produktywnością. Ponadto przedsiębiorstwa z pewnych sekcji gospodarki charakteryzują się istotnie wyższą produktywnością niż firmy świadczące „pozostałe usługi” (sekcja 93), sekcje te wyróżniono w tabeli II.17. pogrubioną czcionką.

<sup>30</sup> W rozdziale tym produktywność przybliżona jest przychodami ze sprzedaży przypadającymi na jednego zatrudnionego.

<sup>31</sup> Por. np. „European Competitiveness Report 2003”, European Commission.

<sup>32</sup> Przykładowo usługi turystyczne charakteryzują się względnie niższą produktywnością.

<sup>33</sup> Co jest dość zaskakujące. Niemniej jednak dane rachunków regionalnych potwierdzają, że produktywność w usługach jest w większości regionów nieco wyższa od produktywności w przemyśle.

Tabela II.17.

## Wyniki oszacowań parametrów modelu wyjaśniającego produktywność pracy w przedsiębiorstwach w latach 1995 – 2004

parametr	Oszacowanie	Błąd standardowy	Istotność
stała	123,6	172,6	,474
procent pracujących w przemyśle w 2004 r.	-273,5	81,7	,000
wiek firmy w 2004 r.	-2,2	,293	,000
sekcje pkd*			
górnictwo węgla kamiennego i brunatnego	257,4	248,5	0,30
górnictwo rud uranu i torfu	150,4	198,6	0,45
pozostałe górnictwo	130,3	184,7	0,48
<b>produkcja artykułów spożywczych</b>	<b>376,5</b>	<b>172,6</b>	<b>0,03</b>
<b>produkcja wyrobów tytoniowych</b>	<b>2096,9</b>	<b>328,2</b>	<b>0,00</b>
włókiennictwo	149,8	183,9	0,42
produkcja odzieży	84,9	184,3	0,65
produkcja skór wyprawionych	103,0	205,7	0,62
produkcja drewna	249,7	182,6	0,17
<b>produkcja masy włóknistej</b>	<b>395,7</b>	<b>185,6</b>	<b>0,03</b>
działalność wydawnicza i poligraficzna	140,0	180,7	0,44
<b>wytwarzanie koksu</b>	<b>1408,4</b>	<b>270,7</b>	<b>0,00</b>
<b>produkcja wyrobów chemicznych</b>	<b>380,3</b>	<b>178,2</b>	<b>0,03</b>
produkcja wyrobów gumowych	254,2	177,2	0,15
produkcja wyrobów z pozostałych surowców	209,4	176,5	0,24
<b>produkcja metali</b>	<b>395,8</b>	<b>186,7</b>	<b>0,03</b>
produkcja maszyn i urządzeń	171,4	174,6	0,33
<b>produkcja maszyn biurowych</b>	<b>1019,2</b>	<b>305,3</b>	<b>0,00</b>
produkcja maszyn i aparatury elektrycznej	138,3	180,9	0,45
produkcja sprzętu i urządzeń radio	284,7	197,1	0,15
produkcja instrumentów medycznych	94,4	190,6	0,62
<b>produkcja pojazdów samochodowych</b>	<b>392,4</b>	<b>186,8</b>	<b>0,04</b>
produkcja pozostałego sprzętu transportowego	146,8	194,3	0,45
produkcja mebli	194,9	178,9	0,28
<b>przetwarzanie odpadów</b>	<b>462,2</b>	<b>223,0</b>	<b>0,04</b>
wytwarzanie i zaopatrywanie w energię	248,3	174,7	0,16
pobór, uzdatnianie i rozprowadzanie wody	73,5	178,4	0,68
budownictwo	158,4	171,8	0,36
<b>sprzedaż, obsługa i naprawa pojazdów samochodowych</b>	<b>1115,4</b>	<b>174,6</b>	<b>0,00</b>
<b>handel hurtowy i komisowy</b>	<b>996,6</b>	<b>171,0</b>	<b>0,00</b>
handel detaliczny	233,2	174,1	0,18
hotele i restauracje	-35,6	188,8	0,85
transport lądowy;	99,0	174,6	0,57
<b>transport wodny</b>	<b>602,3</b>	<b>297,2</b>	<b>0,04</b>
transport lotniczy	90,2	539,754	0,87
<b>działalność wspomagająca transport</b>	<b>300,9</b>	<b>178,3</b>	<b>0,09</b>
<b>poczta i telekomunikacja</b>	<b>534,1</b>	<b>200,7</b>	<b>0,01</b>
<b>pośrednictwo finansowe</b>	<b>837,7</b>	<b>185,6</b>	<b>0,00</b>
ubezpieczenia	419,6	281,1	0,14
<b>działalność pomocnicza związana z pośrednictwem finansowym</b>	<b>1873,2</b>	<b>219,2</b>	<b>0,00</b>
<b>obsługa nieruchomości</b>	<b>299,7</b>	<b>172,9</b>	<b>0,08</b>
<b>wynajem maszyn i urządzeń</b>	<b>640,9</b>	<b>260,3</b>	<b>0,01</b>
informatyka	134,5	182,3	0,46
działalność badawczo-rozwojowa	-42,5	183,3	0,82
<b>działalność gospodarcza pozostała</b>	<b>315,5</b>	<b>174,2</b>	<b>0,07</b>
<b>administracja publiczna</b>	<b>2730,8</b>	<b>422,9</b>	<b>0,00</b>
edukacja	-21,7	185,8	0,91
ochrona zdrowia i pomoc społeczna	23,7	177,9	0,89
gospodarowanie odpada	62,0	183,4	0,74
działalność organizacji członkowskich	-91,9	286,8	0,75
<b>działalność związana z kulturą</b>	<b>359,2</b>	<b>188,1</b>	<b>0,06</b>
<b>wskaźnik zatrudnienia</b>	<b>58,8</b>	<b>6,8</b>	<b>0,00</b>
<b>gęstość zaludnienia</b>	<b>16,0</b>	<b>6,6</b>	<b>0,02</b>

\* Grupę referencyjną stanowi sekcja „działalność usługowa pozostała” (93).

Źródło: Obliczenia własne.

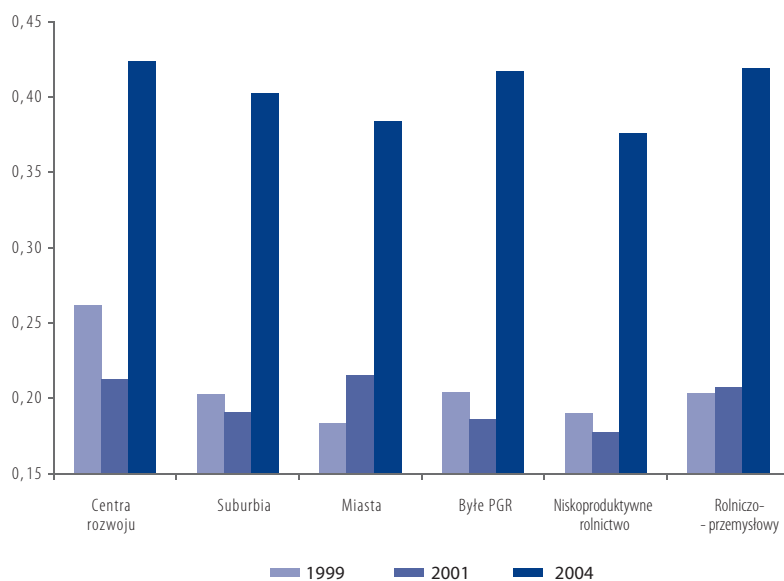


Wzrost produktywności danego przedsiębiorstwa w głównej mierze zależy od jego indywidualnych cech (jak poziom innowacyjności, struktura kapitału właścicielskiego, wielkość itd.), a w mniejszym stopniu od otoczenia makroekonomicznego czy też sekcji gospodarki, w której działa (Bukowski et al., 2006b). Zmniejszenie się zróżnicowania przeciętnego poziomu produktywności firm między klastrami w latach 1995 – 2004 wynikało przede wszystkim z szybszego wzrostu produktywności w firmach o jej niższym wyjściowym poziomie (Bukowski et al., 2006b), liczniejszych w słabszych pod względem produktywności klastrach. Sam czynnik lokalizacji przedsiębiorstwa w danym regionie nie miał samoistnego znaczenia dla zmian jej produktywności.

Istotnemu wzrostowi produktywności w ostatnich latach – na poziomie całej gospodarki – towarzyszył znaczący spadek zatrudnienia. Jednocześnie dane indywidualne przedsiębiorstw wskazują na istotną heterogeniczność sytuacji w tym zakresie: obok firm, w których wzrost produktywności odbywał się głównie kosztem zatrudnienia, współistniały firmy rozwijające się, zwiększające zarówno produktywność jak i liczbę pracowników. Ich udział istotnie się wahał – najniższy był w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2001 – 2002, istotnie wzrósł natomiast w latach 2003 – 2004 wraz z powrotem koniunktury gospodarczej (por. wykres II.15.).

### Wykres II.15.

#### Udział przedsiębiorstw zwiększających produktywność i zatrudnienie w ogóle przedsiębiorstw



Uwaga: ze względu na cechy bazy danych przedsiębiorstwa zwiększające zatrudnienie / produktywność obejmują także te deklarujące brak zmian w stosunku do roku poprzedniego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Infocredit.

Regionalne różnice w rozmiarach „defensywnej restrukturyzacji” (rozumianej jako zwiększanie produktywności kosztem zatrudnienia) istotne były zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego pod koniec lat 90-tych i w czasie spowolnienia lat 2001–2002, kiedy to udział przedsiębiorstw zwiększających produktywność i zatrudnienie w Centrach rozwoju był dwukrotnie wyższy niż w Miastach. Jednocześnie obserwacje te potwierdzają, że Miasta były regionami najsilniej dotkniętymi spadkiem aktywności gospodarczej i restrukturyzacją. W późniejszym okresie różnice między wyróżnionymi przez nas klastrami uległy zmniejszeniu.

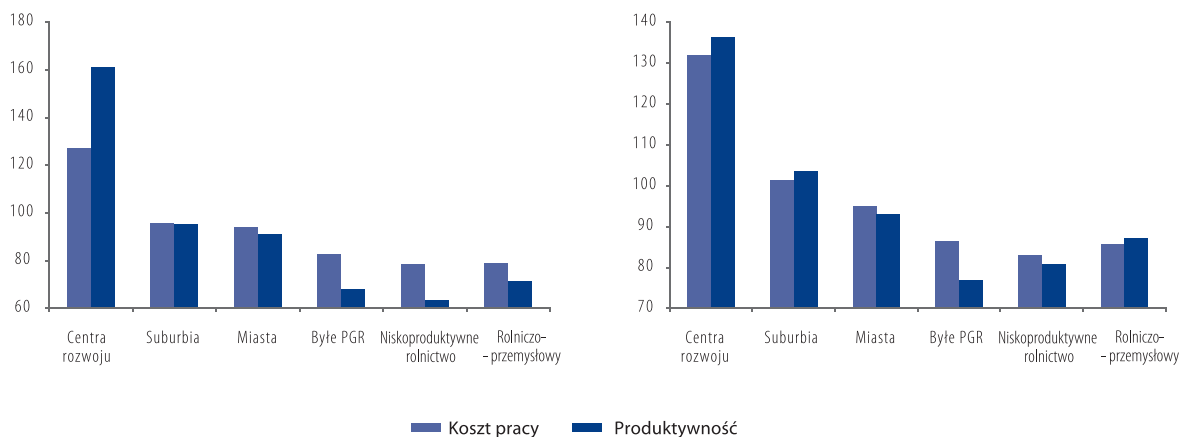
W okresie transformacji gospodarczej w latach 90-tych, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej około 20-25 proc. firm rocznie powstawało lub było zamykanych (w stosunku do 10 proc. w krajach OECD). Z danych Banku Światowego wynika, że w tym okresie wejścia nowych firm przyczyniły się do powstania około 40 proc. wszystkich miejsc pracy w Estonii, Węgrzech i Łotwie do ponad 70 procent w Rumunii i Słowenii (Rutkowski, Scarpetta, 2005). Jednocześnie, korelacja między liczbą powstających firm w danym kraju czy sektorze gospodarki a całkowitą kreacją miejsc pracy była w krajach transformujących się znacznie silniejsza, niż w dojrzałych gospodarkach OECD. Z drugiej strony praktycznie nie istniał związek między firmami likwidowanymi a destrukcją miejsc pracy – ta praktycznie w całości wynikała z redukcji zatrudnienia w firmach pozostawiających na rynku. Wraz z przebiegiem transformacji gospodarki przepływy na rynku pracy upodobniły się do tych obserwowanych w dojrzałych gospodarkach rynkowych, w których kreacja i destrukcja miejsc pracy wiąże się głównie z dostosowaniami wewnątrz firm niż z ich likwidacją i zakładaniem nowych.

Regionalne zróżnicowanie produktywności przedsiębiorstw między analizowanymi przez nas klastrami, zgodnie z teorią klasycznej ekonomii, powinno znaleźć odzwierciedlenie także w różnicach w przeciętnym koszcie pracy w przedsiębiorstwach. Te okazują się być jednak znacznie mniejsze niż różnice w przychodach ze sprzedaży przypadających na jednego pracującego. O ile w rozkładzie przeciętnych kosztów pracy w przedsiębiorstwach w układzie powiatowym w 2004 r. 9. decyl był wyższy od pierwszego o nieco ponad 60

procent, to różnice w produktywności sięgały 260 proc. Jak pokazano na wykresie II.16. w szczególności przedsiębiorstwa w powiatach Byłych PGR charakteryzowały się względnie wysokimi wynagrodzeniami w stosunku do produktywności. Obserwacje te mogą wskazywać na zjawisko „oddolnej sztywności płac”, które nawet w przedsiębiorstwach o względnie słabej efektywności wytwarzania nie są kształtowane swobodnie.

### Wykres II.16.

**Mediana kosztu pracy i produktywności w przedsiębiorstwach, w 1998 r. (lewy wykres) i 2004 r. (prawy), Polska =100**



Uwaga: Produktywność mierzona przychodami ze sprzedaży na pracującego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Infocredit.

Różnice w produktywności i kosztach pracy przedsiębiorstw w różnych regionach pozostają duże, jednak w ciągu ostatnich kilku lat uległy one istotnemu zmniejszeniu. Jeszcze w 1998 r. przeciętna produktywność firm z 9. decyla powiatów była prawie dziewięciokrotnie wyższa niż powiatów z 1. decyla, przy zaledwie dwukrotnych różnicach w kosztach pracy. W niewielkim zakresie zmieniła się natomiast sytuacja przedsiębiorstw z powiatów Byłych PGR – także w 1998 r. ich przeciętne koszty pracy były względnie wysokie w odniesieniu do produktywności. Zmniejszyły się natomiast różnice w tym zakresie w przedsiębiorstwach z regionów Niskoproduktywnego rolnictwa, przede wszystkim dzięki względnie szybkiemu wzrostowi ich produktywności. Jak przedstawiono wcześniej, dystans w produktywności przedsiębiorstw Byłych PGR pozostał natomiast wysoki.

## Podsumowanie

**Zróźnicowanie sytuacji na rynku pracy** między województwami w Polsce jest zarówno pod względem stopy bezrobocia, jak i wskaźnika zatrudnienia, na poziomie **przeciętnym w porównaniu międzynarodowym**. Jednocześnie jednak zauważalnie większe jest zróźnicowanie sytuacji na lokalnych (powiatowych) rynkach pracy – zarówno w ramach poszczególnych województw, jak i ogółem w Polsce. Cechą specyficzną dla Polski jest **brak występowania silnej zależności (na poziomie podregionów) pomiędzy zróźnicowaniem sytuacji na rynku pracy a zróźnicowaniem PKB per capita**. O ile podregiony o wysokim produkcie przypadającym na jednego mieszkańca charakteryzują się niskim bezrobociem, to wśród podregionów o niskim PKB per capita znajdują się zarówno takie o bezrobociu bardzo niskim, jak i bardzo wysokim. Wynika to z nominalnie dobrych wskaźników rynku pracy dla podregionów o wysokim udziale zatrudnienia w rolnictwie, które jednak w znacznej mierze jest zacofane i odznacza się niską produktywnością.

O ile różnice między lokalnymi rynkami pracy są istotne, to można też uchwycić pewne podobieństwa pomiędzy grupami powiatów. W przeprowadzonej **analizie skupień wyłoniliśmy sześć takich grup**, które umownie określiliśmy jako *Centra rozwoju*, *Suburbia*, *Miasta*, *Byłe PGR*, *Niskoproduktywne rolnictwo* i *Rolniczo-przemysłowe*. Powiaty pomiędzy tymi grupami różnią się znacząco co do charakterystyk rynku pracy i innych statystyk opisujących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Natomiast analiza zmian na rynku pracy wskazuje, że zarówno pomiędzy rynkami poszczególnych klastrów, jak i województw **nie doszło do znaczących zmian zróźnicowania co do wskaźnika zatrudnienia w latach 2000-2005**. Jednocześnie jednak miały miejsce znaczące zmiany w poziomie produktu, produktywności i w strukturze zatrudnienia.

Znajdujące się w najlepszej sytuacji *Centra rozwoju* nie tylko utrzymują dominującą pozycję, ale są w stanie wygenerować **pozytywne efekty na rynku pracy otaczających je Suburbiiów**. Znajduje to wyraz nie tylko we wskaźnikach zatrudnienia i bezrobocia, ale także korzystnych zmianach struktury sektorowej gospodarki i wzroście produktywności pracy. *Miasta*, choć pod wieloma względami zbliżone do *Centrów rozwoju*, **znajdują się generalnie w stagnacji** i ich pozycja ulega pogorszeniu nie tylko w odniesieniu do *Centrów rozwoju*, ale także wszystkich pozostałych klastrów. W szczególności *Miasta* (z pewnymi wyjątkami) nie są w stanie wytworzyć większych pozytywnych efektów dla sąsiadujących z nimi powiatów. **Powiaty klastra Byłe PGR**, występujące przede wszystkim na tzw. ziemiach odzyskanych, choć w całym analizowanym okresie charakteryzują się najwyższą stopą bezrobocia, to **w niektórych wypadkach odnotowały istotną poprawę sytuacji** – w szczególności można tu zaliczyć te z nich, które znajdują się w zachodniej części Polski; w grupie tej zmiany były jednak mocno zróźnicowane. Klastr *Niskoproduktywne rolnictwo* nie zmienił swojej względnej pozycji, jednak miały w nim miejsce wysokie przepływy pracujących z rolnictwa do przemysłu, a także usług. Zatrudnienie w przemyśle kosztem rolnictwa i usług zwiększyło się także w klastrze *Rolniczo-przemysłowym*.

Zachodzi podejrzenie, choć na podstawie dostępnych danych nie można tego powiedzieć z całą pewnością, że **wzrostowi zatrudnienia w przemyśle w trzech ostatnich klastrach (Byłe PGR, Niskoproduktywne rolnictwo, Rolniczo-przemysłowy) towarzyszył tylko nieznaczny wzrost produktywności przemysłu**. Jednocześnie, przy stabilizacji zróźnicowania regionalnego pod względem wskaźników rynku pracy wyraźne było zwiększenie zróźnicowania produktu per capita i produktywności (w szczególności produktywności w przemyśle). Wskazuje to na to, że w znacznej części Polski poprawa wskaźników rynku pracy bazuje na rozwoju niskoproduktywnego, pracochłonnego przemysłu przetwórczego. W dłuższym okresie może to oznaczać po pierwsze utrzymanie wysokiej wrażliwości polskiego rynku pracy na załamania koniunktury, po drugie brak wysokoproduktywnego przemysłu będzie ograniczać rozwój usług – przy czym dane na temat zmian struktury wg klastrów istotnie wskazują na brak wzrostu zatrudnienia w usługach w klastrze *Rolniczo-przemysłowym*.

Obserwacje zmian zatrudnienia i produktywności znajdują potwierdzenie i rozwinięcie w analizie sytuacji w przedsiębiorstwach. W szczególności dane na temat powstawania firm i trwania miejsc pracy są spójne z relatywnie dobrą sytuacją *Centrów rozwoju* i *Suburbiiów*, a niska skala aktywności gospodarczej (w szczególności w odniesieniu do większych jednostek) w *Miastach* odpowiada stagnacji, w jakiej w większości znajdują się powiaty tego klastra.

W odniesieniu do pozostałych klastrów trzeba podkreślić, że **w regionach rolniczych związek między sytuacją przedsiębiorstw a wskaźnikami rynku pracy jest mniej bezpośredni** ze względu na duże znaczenie zatrudnienia w rolnictwie. Tym niemniej dane z przedsiębiorstw potwierdzają dość dobre, choć niejednorodne, wyniki klastra *Byłe PGR*, w szczególności w powiatach, na terenie których funkcjonują SSE, jak również pewną **realokację i rozwój przemysłu w klastrze Rolniczo-przemysłowym**. W odniesieniu do klastra *Niskoproduktywne rolnictwo* zwraca uwagę bardzo niski poziom aktywności gospodarczej – zarówno pod względem liczby istniejących jednostek, jak i osiąganych przez nie wyników – niemniej jednak i tu nastąpiły pewne przesunięcia w strukturze zatrudnienia, w znacznym stopniu dzięki wysokiej dynamice powstawania nowych jednostek.

W odniesieniu do produktywności przedsiębiorstw ważnym wynikiem przeprowadzonej analizy jest **istotność regionu (miejsca lokalizacji firmy) dla jej produktywności**. Co więcej, o ile w latach 1995-2004 zmniejszyła się rozpiętość pomiędzy medianami produktywności firm w poszczególnych klastrach, dla firm najbardziej produktywnych (10 decyl) rozpiętość ta się zwiększyła. Jest to w pełni spójne z wcześniejszymi obserwacjami co do wzrostu zróźnicowania produktywności na poziomie podregionów.

## Część Mobilność przestrzenna

**Autorzy:**

Anna Baranowska  
Magdalena Bober  
Maciej Bukowski

**Współpraca:**

Izabela Szczygielska



119	Wprowadzenie
120	<b>1. Migracje zagraniczne z Polski przed i po akcesji do Unii Europejskiej</b>
120	1.1 Wprowadzenie
120	1.2. Migracje zagraniczne z Polski przed i po akcesji do Unii Europejskiej
120	1.2.1 Wprowadzenie
121	1.2.2 Migracje zagraniczne przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej
123	1.2.3 Migracje zagraniczne po przystąpieniu Polski do UE
123	Dynamika - jak silny był wzrost liczby migrujących Polaków po rozszerzeniu Unii Europejskiej?
126	Prognozy - jak może kształtować się liczba polskich migrantów w przyszłości?
127	Skala migracji zarobkowej - ilu Polaków podejmuje pracę w krajach EOG po 1 maja 2004?
129	1.3 Migracje do Niemiec, Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz Szwecji
130	Wielka Brytania i Irlandia
134	Niemcy
134	Szwecja
135	1.4 Indywidualne determinanty migracji zagranicznych Polaków
135	1.4.1 Wprowadzenie
137	1.4.2 Migracje pracowników służby zdrowia
137	1.4.3 Migracje studentów
138	1.4.4 Migracje absolwentów
138	1.4.5 Migracje osób bezrobotnych
140	1.5 Determinanty migracji zagranicznych Polaków na poziomie zagregowanym
141	1.6. Wpływ migracji zagranicznych na rynek pracy i gospodarkę
143	<b>2. Mobilność wewnętrzna i dojazdy do pracy</b>
143	2.1 Intensywność migracji wewnętrznych w Polsce na tle innych krajów UE
145	2.2 Indywidualne determinanty migracji wewnętrznych
148	2.3 Regionalne determinanty migracji wewnętrznych
152	2.4 Substytucyjność migracji wewnętrznych innymi formami mobilności
154	2.5 Regionalne determinanty dojazdów do pracy
157	2.5 Indywidualne determinanty czasu dojazdu do pracy
159	2.7 Konsekwencje migracji wewnętrznych i dojazdów dla rynku pracy i gospodarki
161	Podsumowanie

## SPIS TABEL

- 122 **Tabela III.1.** Zasób migrantów długookresowych z Polski przed przystąpieniem do Unii Europejskiej
- 126 **Tabela III.2.** Główne kierunki migracji Polaków przed i po akcesji do Unii Europejskiej
- 128 **Tabela III.3.** Liczba pozwoleń wydanych polskim obywatelom podejmującym pracę w wybranych krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego
- 130 **Tabela III.4.** Napływ i zasób polskich imigrantów w Wielkiej Brytanii (tys. osób)
- 134 **Tabela III.5.** Napływ imigrantów z Polski i pozostałych NMS do Szwecji w latach 2000-2005
- 141 **Tabela III.6.** Determinanty skłonności do migracji na poziomie indywidualnym i ich odzwierciedlenie w czynnikach operujących na poziomie zagregowanym
- 144 **Tabela III.7.** Charakterystyka przestrzenna regionów a intensywność migracji wewnętrznych
- 146 **Tabela III.8.** Struktura migrantów i populacji w wieku 15 lat i więcej wg statusu na rynku przed migracją (w proc.)
- 147 **Tabela III.9.** Wyniki modelu logitowego dla zmiany miejsca zamieszkania w okresie 12 miesięcy przed badaniem
- 149 **Tabela III.10.** Przeciętna intensywność odpływu i napływu migracji w powiatach według klastrów (w proc.)
- 150 **Tabela III.11.** Efektywność migracji w powiatach według klastrów (w proc.)
- 151 **Tabela III.12.** Wyniki modelu dla pierwszego etapu migracji – decyzja o emigracji z regionu zamieszkania
- 151 **Tabela III.13.** Wyniki modelu dla drugiego etapu migracji – wybór regionu docelowego
- 153 **Tabela III.14.** Miesięczne wynagrodzenie brutto i netto w 2004 roku dla osoby bezdzietnej o zarobkach na poziomie 100 proc. średniej krajowej w przypadku Polski i 67 proc. dla innych krajów UE (Euro i PPS)
- 155 **Tabela III.15.** Intensywności międzyregionalnych dojazdów do pracy według regionu zamieszkania oraz struktura pracowników najemnych dojeżdżających do pracy poza regionem zamieszkania
- 155 **Tabela III.16.** Efektywność przepływów dojazdów do pracy pomiędzy regionami
- 156 **Tabela III.17.** Wyniki modelu dla intensywności dojazdów do pracy poza region zamieszkania
- 158 **Tabela III.18.** Wyniki modelu logitowego dla dojazdów trwających ponad pół godziny w krajach EOG

## SPIS RAMEK

- 119 **Ramka III.1.** Omawiane typy migracji
- 120 **Ramka III.2.** Potencjalne źródła danych o migracjach zagranicznych
- 121 **Ramka III.3.** Polonia za granicą
- 123 **Ramka III.4.** Migracje sezonowe - dlaczego Polacy wyjeżdżają na saksy?
- 127 **Ramka III.5.** Ruchy migracyjne w Hiszpanii po przystąpieniu do Wspólnoty Europejskiej
- 129 **Ramka III.6.** Czy migracje Polaków są zjawiskiem wyjątkowym na tle innych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej?
- 130 **Ramka III.7.** Podstawy prawne przepływu pracowników w Unii Europejskiej
- 133 **Ramka III.8.** Bariery i trudności napotymane przez emigrantów w Irlandii i Wielkiej Brytanii
- 135 **Ramka III.9.** Imigranci a zabezpieczenie społeczne – co robią Polacy w innych krajach UE?
- 136 **Ramka III.10.** Migracja jako inwestycja
- 136 **Ramka III.11.** Migracje a poziom wykształcenia – czy istnieje zjawisko drenażu mózgów?
- 139 **Ramka III.12.** Sieci powiązań społecznych a migracje
- 139 **Ramka III.13.** Sposoby poszukiwania pracy za granicą
- 143 **Ramka III.14.** Modele grawitacyjne
- 149 **Ramka III.15.** Cechy lokalnego rynku pracy a intensywność migracji
- 150 **Ramka III.16.** Dwuetapowy model podejmowania decyzji o migracji
- 153 **Ramka III.17.** Przeprowadzka do Warszawy czy do Dublina?
- 154 **Ramka III.18.** Migracje a dojazdy do pracy



## SPIS WYKRESÓW

- 124 **Wykres III.1.** Tempo wzrostu liczby osób przebywających za granicą (lewa oś) (w stosunku do danego kwartału poprzedniego roku) oraz realnego PKB (prawa oś)
- 124 **Wykres III.2.** Liczba migrantów (w tys.) według długości pobytu za granicą (dane kwartalne)
- 125 **Wykres III.3.** Prywatne transfery bieżące – przychody (ln z mln euro) w latach 1994 -2005 oraz 2001 kw 1-2006 kw 3
- 129 **Wykres III.4.** Liczba osób podejmujących pracę w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji (w 100 tys.) oraz natężenie migracji po rozszerzeniu UE, a tempo wzrostu i stopa bezrobocia (2005r.) w nowych krajach członkowskich
- 132 **Wykres III.5.** Liczba numerów PPS wydanych w Irlandii obywatelom Polski i NMS10 w latach 2004-2006 (tys.)
- 133 **Wykres III.6.** Przeciętna liczba punktów uzyskana podczas egzaminów TOEFL(CBT) przez obywateli krajów UE oraz liczba zdających w stosunku do populacji w wieku 15-39 w latach 2003/2004
- 157 **Wykres III.7.** Wykształcenie polskich emigrantów długookresowych (lewy wykres) oraz wykształcenie polskich emigrantów powyżej 13 roku życia przebywających za granicą czasowo powyżej 2 m-cy w latach 1989 – 2002



## Wprowadzenie

Niniejsza część poświęcona jest zjawisku mobilności przestrzennej zasobów ludzkich, będącemu przedmiotem badań wielu dziedzin nauk społecznych – przede wszystkim demografii, socjologii i ekonomii, ale także psychologii, nauk politycznych i historii. Stosowane w tych badaniach nazewnictwo jest dość różnorodne i nie tworzy jednego, spójnego systemu. Dlatego aby uniknąć nieporozumień, w Ramce III.1 krótko przedstawiamy formy mobilności, które będą przedmiotem dalszych rozważań.

Celem analiz przedstawionych w tej części opracowania jest opis tych ruchów wędrowniczych ludności, które wiążą się pośrednio lub bezpośrednio z zatrudnieniem tzn. **migracji wewnętrznych i zagranicznych oraz dojazdów do pracy**. W każdym przypadku staramy się oszacować skalę migracji oraz ocenić czynniki, które na poziomie indywidualnym i agregatowym determinują prawdopodobieństwo zmiany miejsca pobytu. Zwracamy przy tym szczególną uwagę na czynniki ekonomiczne, w tym także te pośrednio i bezpośrednio związane z rynkiem pracy.

Obok odrębnej analizy migracji wewnętrznych, zagranicznych oraz dojazdów do pracy dużo uwagi poświęcamy wzajemnym związkom łączącym te trzy formy mobilności przestrzennej, w tym zwłaszcza staramy się ocenić, w jakim stopniu są one zjawiskami substytucyjnymi a w jakim komplementarnymi wobec siebie. W podsumowaniu znajduje się także dyskusja prawdopodobnego wpływu, jaki migracje zagraniczne, wewnętrzne oraz dojazdy do pracy wywierają na polską gospodarkę i rynek pracy w średnim i długim okresie.

### Ramka III.1. Omawiane typy migracji

Najważniejsze kryteria pozwalające na wyróżnienie odmiennych rodzajów mobilności to (1) odległość, na którą przenosi się dana osoba oraz granice które przekracza i (2) czas pobytu poza pierwotnym miejscem zamieszkania. Istotnym, choć często trudnym do uwzględnienia w analizach wymiarem tego zagadnienia jest zespół indywidualnych powodów zmiany miejsca pobytu.

Biorąc pod uwagę kryterium odległości migracji i przekraczanych granic wyróżniamy **migracje wewnętrzne** (przeprowadzki w obrębie danego kraju) oraz **migracje zagraniczne**. Z kolei uwzględniając czas pobytu poza pierwotnym miejscem zamieszkania, stosujemy rozpowszechniony w literaturze podział na (1) **dojazdy do pracy** – gdy ruchy ludności mają charakter codzienny i wahadłowy między pracą a domem, (2) **migracje czasowe** – gdy nieprzerwany pobyt poza stałym miejscem zamieszkania trwa od ok. 2 do 12 miesięcy, lub (3) **długookresowe** – gdy pobyt poza stałym miejscem zamieszkania trwa ponad rok. Dojazdy do pracy rozpatrujemy łącznie z migracjami ze względu na substytucyjność tych form mobilności przestrzennej.

Niekiedy w literaturze wyróżnia się także migracje na pobyt stały odnoszące się najczęściej do osób, które dopełniły odpowiednich procedur administracyjnych (np. zameldowania na pobyt stały w urzędzie gminy). Biorąc pod uwagę dobrze udokumentowane w literaturze przedmiotu rozbieżności pomiędzy ewidencją migracji a faktyczną skalą tego procesu, należy sądzić, że takie podejście ma wiele ograniczeń i może prowadzić do nieporozumień (por. np. Bijak, Koryś 2006, Sakson 2002).

Zgodnie z zaleceniami ONZ, pobyt poza pierwotnym miejscem zamieszkania powinien trwać nieprzerwanie przez pewien określony czas, by mógł być zaliczony do migracji (wewnętrznych lub zagranicznych z wyłączeniem dojazdów do pracy) – przy czym jako minimum przyjmuje się najczęściej okres 2-3 miesięcy. W praktyce badawczej zakłada się także, że krótsze wyjazdy nie wiążą się z podejmowaniem pracy i są raczej związane z ruchem turystycznym, podróżami służbowymi etc. Założenie takie nie zawsze jest słuszne. W literaturze poświęconej mobilności przestrzennej mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej dość dobrze opisane jest zjawisko **migracji sezonowych**, które polegają na cyklicznym, trwającym ok. 7-8 tygodni (Kaczmarczyk, Okólski 2005), podejmowaniu pracy na czas określony poza miejscem zamieszkania. Tego typu migracje najczęściej wiążą się zatrudnieniem w sektorach charakteryzujących się dużą sezonowością (np. w budownictwie, rolnictwie, hotelarstwie i gastronomii), często (choć nie zawsze) w innym kraju niż kraj pochodzenia. Z tego względu, przy szacowaniu ruchów migracyjnych – zwłaszcza migracji zagranicznych – uwzględniamy także pracowników sezonowych, pamiętając o tym, że stosują oni odmiennie strategie pobytu i pracy poza miejscem swojego zamieszkania niż migranci wyjeżdżający na dłuższe okresy.

Omawiając różne formy migracji zwracamy również uwagę na zjawisko **migracji powrotnych**. Polegają one na tym, że osoby, które wyjechały na ponad rok i osiedliły się w innym kraju lub regionie, po pewnym czasie decydują się na powrót do miejsca, z którego wyjechały. Mimo tego, że mogą one potencjalnie w znacznym stopniu modyfikować długookresowy wpływ ruchów ludności na rynki pracy i gospodarkę **regionu wysyłającego** i **regionu przyjmującego**, to jednocześnie jest to najsłabiej zbadana forma mobilności przestrzennej, gdyż dane pozwalające na ilościowy opis tego zjawiska są fragmentaryczne lub niedostępne. Powoduje to jednocześnie trudności we właściwej ocenie procesów realokacji ludności zarówno w odniesieniu do mobilności wewnątrz, jak i na zewnątrz Polski – do czego nawiązujemy w treści raportu.





## 1. Migracje zagraniczne z Polski przed i po akcesji do Unii Europejskiej

### 1.1 Wprowadzenie

Przystąpienie do Unii Europejskiej w maju 2004 roku dziesięciu nowych państw członkowskich było niewątpliwie jednym z najważniejszych wydarzeń dla ruchów ludności w Europie Środkowej – w regionie, z którego z jednej strony pochodzi zdecydowana większość nowych obywateli Unii, a z drugiej, który w ostatnich kilkudziesięciu latach charakteryzował się niezmiennie ujemnym saldem migracji zagranicznych.

W związku z tą tradycją migracyjną, a także niskim w porównaniu z przeciętnym w UE15 poziomem PKB per capita (por. część I) oraz względnie trudniejszą sytuacją na rynkach pracy w nowych krajach członkowskich niż w krajach „starej Unii”, już przed rozszerzeniem UE spodziewano się, że wraz z nim nastąpi znaczne nasilenie się migracji zarobkowych z tego regionu do krajów Europy Zachodniej. Prowadzonej w większości państw UE15 debacie publicznej na temat oczekiwanej skali napływu imigrantów towarzyszyły kolejne odsłony wyników prac nad oszacowaniem potencjału migracyjnego krajów kandydujących. Wyniki te prowadziły czasem do zupełnie rozbieżnych wniosków, co częściowo wynikało z odmiennych metodologii (nie zawsze trafnie dobranych – jak wskazuje np. Kupiszewski (2002)), ale także wiązało się z politycznym kontekstem dyskusji nad przyszłością procesów migracyjnych.

Rezultaty obliczeń międzynarodowego konsorcjum naukowego zleconych przez Komisję Europejską w roku 1999 ustalały potencjał migracyjny krajów Europy Środkowej w perspektywie długookresowej (do 2030 r.) na ok. 2,7 mln osób. Zakładano przy tym, że natężenie migracji wzrośnie skokowo, osiągając maksymalną wartość ok. 335 tys. osób bezpośrednio po akcesji. Następnie miało ono stopniowo obniżyć się (do ok. 83 tys. w roku 2015), stabilizując się na niskim poziomie – kilkunastu bądź kilku tysięcy. Według szacunków konsorcjum, z Polski miało pochodzić około 25-35 procent wszystkich emigrantów w tym okresie, czyli łącznie 700-900 tys. osób (por. Brucker et al. 2003, Kaczmarczyk, Okólski 2005). Szacunki te są zgodne ze scenariuszem przygotowanym przez polski zespół (Orłowski, Zienkowski 1999), według którego w perspektywie 10-12 lat po akcesji skumulowany odpływ emigrantów z Polski powinien wynieść ok. 770 tys. osób.

W niniejszym rozdziale podejmujemy próbę weryfikacji trafności tych prognoz oraz ocenę skali wzrostu migracji Polaków do krajów Unii Europejskiej po 1 maja 2004 roku. Ponadto, staramy się w nim odpowiedzieć na szereg innych pytań, które warto zadać w kontekście analizy migracji, m.in. jak radzą sobie Polacy na europejskim rynku pracy, jak kształtuje się intensywność migracji Polaków w porównaniu do obywateli innych nowych krajów członkowskich, jakie czynniki na poziomie indywidualnym i zagregowanym skłaniają do wyjazdu za granicę oraz jakie są konsekwencje migracji Polaków dla rynku pracy i gospodarki w Polsce.

### 1.2. Migracje zagraniczne z Polski przed i po akcesji do Unii Europejskiej.

#### 1.2.1 Wprowadzenie

Zadanie oszacowania rzeczywistej skali zagranicznych migracji Polaków utrudnia brak dobrej jakości danych. Jest to problem, który dotyczy większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej – Polska nie jest tu wyjątkiem (por. Bijak, Koryś 2006). W chwili obecnej istnieje kilka baz danych, potencjalnie pozwalających na dokonanie niezależnych (także pod względem metodologicznym) szacunków liczby polskich migrantów zagranicznych (por. Ramka III.2).

#### **Ramka III.2. Potencjalne źródła danych o migracjach zagranicznych**

Potencjalne źródła danych pozwalające na dokonanie szacunków zmian intensywności strumienia migracji zagranicznych w ostatnich latach obejmują:

- ewidencję gmin dotyczącą osób wymeldowujących się z pobytu stałego w Polsce,
- Europejski Sondaż Społeczny (ESS),
- przeprowadzane w Polsce Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), rejestrujące członków gospodarstw domowych, którzy podczas jego realizacji przebywali za granicą,
- dane dotyczące pozwoleń na pracę i rejestracji w urzędach pracy w UE,
- dane pochodzące z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (ang. LFS) w krajach, do których migrowali Polacy,
- dane z Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w Polsce w 2002 r. oraz spisów powszechnych w innych krajach UE,
- dane Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów dotyczące transferów prywatnych i deklaracji podatkowych (PIT, przelewy bankowe) przekazywanych z zagranicy do Polski.



O danych pochodzących z ewidencji gmin w literaturze przedmiotu powszechnie pisze się jako o fikcji statystycznej (Kędełski 1990), dlatego w niniejszym opracowaniu nie traktujemy ich jako głównego źródła informacji, lecz jedynie jako uzupełnienie prezentowanych szacunków liczbowych.<sup>1</sup> Z kolei, z wykorzystania informacji pochodzących z Europejskiego Sondażu Społecznego zrezygnowaliśmy ze względu na niewielkie rozmiary próby oraz brak informacji o dacie migracji. Znaczne problemy metodologiczne obniżające wiarygodność ewentualnych szacunków dotyczą także polskich danych BAEL. Z jednej strony obejmują one osoby, które były nieobecne w gospodarstwie wylosowanym do próby badawczej ze względu na pobyt za granicą, z drugiej jednak, nie uwzględniają tych, które przed emigracją mieszkały w jednoosobowych gospodarstwach domowych lub w gospodarstwach zbiorowych. Dużą część polskich migrantów stanowią osoby w wieku 18-34 lat,<sup>2</sup> z których prawdopodobnie wiele przed emigracją mieszkało w gospodarstwach jednoosobowych, a w konsekwencji ich wyjazdy nie są rejestrowane przez BAEL. Obciąża to ewentualne szacunki wielkości migracji oparte o to źródło danych. Podobny problem występuje w przypadku studentów, stanowiących część (zwłaszcza sezonowych) migrantów. Ci z nich, którzy przed wyjazdem mieszkali w domach akademickich nie są odnotowani w BAEL, ponieważ gospodarstw zbiorowych nie włącza się do losowanej próby. W konsekwencji, w badaniach procesów migracyjnych z danych BAEL można korzystać tylko, o ile pamięta się o specyficznych cechach tego badania.

Biorąc pod uwagę wspomniane problemy, dla oszacowania emigracji przed akcesją wykorzystaliśmy przede wszystkim dane pochodzące z Narodowego Spisu Powszechnego oraz informacje o liczbie wydanych pozwoleń na pracę w państwach EOG. Dla oceny liczby osób podejmujących pracę za granicą po 1 maja 2004 r. oparliśmy się przede wszystkim na danych dotyczących liczby pozwoleń na pracę wydawanych w krajach europejskich. Dodatkowego wsparcia dla szacunków dostarczyły też dane (polskie i zagraniczne) pochodzące z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności, uzupełnione o wielkości pochodzące z przeglądu literatury przedmiotu. Dla przybliżenia informacji o dynamice wzrostu liczby osób, których udziałem stały się migracje zagraniczne, wykorzystane zostały dane BAEL oraz dane o transferach prywatnych publikowane przez NBP.

### Ramka III.3. Polonia za granicą

Polacy należą do najliczniejszych diaspor. Liczba osób polskiego pochodzenia przebywających za granicą szacowana jest na ok. 20 mln (Pieślak 2006). Inne najbardziej liczne diaspory to: Chińczycy – ok. 30 mln, Rosjanie – 27 mln oraz Włosi – 22 mln. Polonia jest więc czwartą pod względem liczebności diasporą na świecie. Jeśli jednak przyjrzymy się liczebności diaspor w stosunku do liczby ludności całego narodu, Polaków wyprzedzają: Irlandczycy (ok. 80 proc.), Żydzi (ok. 75 proc.), Ormianie (ok. 66 proc.), Albańczycy (ok. 50 proc.) i Portugalczycy (ok. 35 proc.). Odsetek osób polskiego pochodzenia, które przebywają za granicą, w stosunku do całej populacji Polaków szacowany jest na 33 proc. Najliczniejsze polskie diaspory istnieją w Stanach Zjednoczonych (ok. 10,6 mln osób), Niemczech (ok. 2 mln), Brazylii (ok. 1,8 mln), Francji (ok. 1,05 mln), Wielkiej Brytanii (ok. 1 mln), Białorusi (ok. 0,9 mln), Kanadzie (ok. 0,9 mln) i Ukrainie (ok. 0,9 mln) (Pieślak, 2006).

Trzeba pamiętać, że zdecydowana większość osób zaliczanych do Polonii posiada polskich przodków i kultywuje pamięć o nich, jednak kulturowo są już bliżsi społeczeństwu, którego są członkami. Rzadko są oni zainteresowani odnowieniem więzów kulturowych z Polską. Pod tym względem wyjątkowa jest Polonia przebywająca w krajach byłego ZSRR (Koseski, 1998).

Polska kultura za granicą i kontakt z Polską podtrzymywane są przez organizacje społeczno-kulturalne, Domy Polskie i instytuty, parafie, kluby sportowe. Duże znaczenie mają także polskie media (np. tygodnik „Cooltura” wydawany w Wielkiej Brytanii, „Dziennik Chicagowski”, „Wietrzne Radio” w Chicago, radiostacja „Rytm” w Nowym Jorku). Tematyce polskiej poświęcone są zagraniczne muzea i archiwa (jak choćby Muzeum na Zamku w Montrésor we Francji, czy Muzeum i Archiwum Węgierskiej Polonii w Budapeszcie). Organizacje społeczno-kulturalne aktywizują polską społeczność, zajmują się np. zbiórkami pieniędzy na wspólne cele (pomoc polskim bezdomnym, wyżywienie najuboższych dzieci w polskich szkołach). Przykładem ostatnich działań Polonii w Wielkiej Brytanii była akcja protestacyjna w sprawie podwójnego opodatkowania dochodu.

## 1.2.2 Migracje zagraniczne przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej

Według danych z Narodowego Spisu Powszechnego liczbę mieszkańców Polski przebywających w 2002 roku za granicą przez okres ponad 12 miesięcy można szacować na 626 tys., z czego ok. 356 tys. wyjechało do krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (por. tabela III.1). Liczba osób, które zdecydowały się na długookresowy wyjazd za granicę w latach 1989-2001 kształtuje się w granicach 528 tys. NSP nie obejmuje jednak emigrantów, którzy wyjechali z kraju wymeldowując się uprzednio w miejscu zamieszkania, ale liczbę tę można oszacować na podstawie danych z ewidencji gmin – to około 300 tys. osób. Oznacza to, że w latach 1989-2001 z Polski emigrowało przeciętnie ok. 70 tys. osób rocznie, tworząc łącznie ponad 800 tys. rzeszę emigrantów. Liczba faktycznych długookresowych wyjazdów za granicę w poszczególnych latach była jednak większa, ponieważ część osób powróciła w międzyczasie do kraju, a NSP zarejestrował jedynie ich ostatni wyjazd za granicę. Informacje te są zbieżne z szacunkami OECD, według których w 2000 r. z Polski wyemigrowało ok. 94 tys. osób (OECD 2006b). Organizacja ta ocenia, że na początku XXI wieku w krajach OECD przebywało ok. 1,3 mln osób urodzonych w Polsce, przy czym największe skupiska emigrantów występowały w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. W tej liczbie znajdują się zarówno osoby, które wyemigrowały po roku 1989 jak i te, które za granicą przebywają dłużej.

<sup>1</sup> Przed zmianami ustrojowymi w przypadku zmiany miejsca zamieszkania istniał obowiązek wymeldowania się w urzędzie gminy. Teoretycznie obowiązek ten istnieje nadal, ale przestrzegano go bardzo niewiele osób wyjeżdżających za granicę lub do innego miejsca w kraju. Dane pochodzące z tego źródła nie przedstawiają więc wysokiej wartości (por. Okólski, 1997, Bijak, Koryś, 2006).

<sup>2</sup> Świadczą o tym m.in. raporty monitorujące migracje ekonomiczne w Wielkiej Brytanii i Irlandii (obecnie głównych – poza Niemcami – miejscach docelowych emigracji).



Tabela III.1.

## Zasób migrantów długookresowych z Polski przed przystąpieniem do Unii Europejskiej

Kraj	NSP	OECD
Niemcy	244,0	205
USA	136,4	477
Włochy	26,2	34
Francja	15,3	106,7
Wielka Brytania	15,0	60,7
Belgia	9,7	19,9
Hiszpania	9,4	16,4
Austria	8,0	41,7
Holandia	5,9	17,4
Szwecja	4,0	41,6
Irlandia	0,7	2,2
Australia	-	58,1
Inne	151,4	324,5
<b>Razem</b>	<b>626</b>	<b>1347</b>

Dane NSP obejmują osoby stale zamieszkujące w Polsce, przebywające w 2002 roku za granicą przez okres powyżej 12 msc.

Źródło: NSP, OECD.

Należy podkreślić, że dane NSP i OECD nie odnoszą się do migracji sezonowych, które w latach 90-tych stopniowo zyskiwały na znaczeniu (por. ramka III.4). Ocenia się, że w 2000 r. skala migracji sezonowych sięgała ok. 550 tys. osób, z czego ok. 200 tys. zdecydowało się na wyjazd nielegalny – poza bilateralnymi uzgodnieniami Polski i krajów przyjmujących (Kaczmarczyk, Okólski 2005). Szacunki te znajdują potwierdzenie w danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o liczbie wydanych pozwoleń na pracę w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Opierając się na tym źródle można oceniać, że w 2003 roku pracę w krajach EOG podjęło około 400 tys. Polaków (por. tabela III.3), z czego większość – w granicach 320 tys. – to osoby zatrudnione sezonowo, zwłaszcza w Niemczech (ok. 265 tys.).

Przybliżonych szacunków liczby emigrantów z Polski można dokonać także posługując się danymi NBP o zagranicznych transferach prywatnych. Literatura przedmiotu (Komisja Europejska, 2004rem, USGAO, 2006) szacuje, że emigrant (o ile decyduje się na dokonanie transferu) przekazuje, przeciętnie rzecz biorąc, około 15-20 procent swoich dochodów z pracy rodzinie pozostającej w kraju macierzystym. Przy dochodach rzędu 1400-1700 euro miesięcznie oznacza to transfer w wysokości około 3000-3600 euro rocznie. Wobec faktu, że transfery prywatne z zagranicy wyniosły w 2003 roku 4054 mln euro, z czego zdecydowana większość (80-90 proc.) stanowiły transfery od osób pracujących za granicą, liczbę migrantów przesyłających regularnie część swoich zarobków do kraju można szacować na około 900-1200 tys. Przy (znajdującym wsparcie m.in. w USGAO 2006) założeniu, że stanowią oni około 75 proc całej populacji imigrantów prowadzi to do oszacowania jej liczebności na poziomie 1200-1450 tysięcy osób. Można sądzić, że liczba ta jedynie w niewielkim stopniu obejmuje migrantów sezonowych, którzy prawdopodobnie rzadziej niż inni migranci przekazują osiągnięte zarobki za pośrednictwem systemu bankowego, przywożąc je do kraju bezpośrednio w gotówce.

Podsumowując, na podstawie danych NSP, OECD i danych administracyjnych można oceniać, że bezpośrednio przed rozszerzeniem Unii Europejskiej w maju 2004 roku, za granicą przebywało średniorocznie około 1700<sup>3</sup> - 1900 tys. migrantów z Polski, przy czym około jedną trzecią z nich (550-600 tysięcy) stanowili migranci krótkookresowi (głównie podejmujący prace sezonowe), a dwie trzecie (ok. 1150-1300 tysięcy) – osoby przebywające za granicą ponad jeden rok. Szacunki oparte o dane NBP są nieco wyższe, lokując w roku 2003 łączną liczbę emigrantów – w większości wypadków niesezonowych<sup>4</sup> – na poziomie około 1200-1450 osób. Szacunek ten jest jednak obciążony większym stopniem niepewności, ze względu na konieczność przyjęcia kilku założeń ad-hoc przy jego dokonywaniu. Jednocześnie należy podkreślić, że także wśród emigrantów długookresowych wielu utrzymywało silne związki z krajem, zwłaszcza w sytuacji, gdy emigracja miała charakter czysto zarobkowy i nie dotyczyła całej rodziny. Z drugiej strony, część emigrantów (według danych OECD – około połowy, czyli w granicach 600-650 tysięcy) stanowią osoby posiadające obywatelstwo obecnego kraju zamieszkania, a więc już znacznie słabiej związane z Polską. Głównym kierunkiem migracji długookresowych były państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w których przebywało około 50-60 procent migrantów. Wśród krajów pozaeuropejskich dominowały Stany Zjednoczone i Australia, przyciągające łącznie około 30-35 procent migrantów.

<sup>3</sup> Do szacunków NSP doliczyliśmy osoby, które w latach 1980-2002 wymeldowały się w urzędzie gminy zakładając, że pozostają one za granicą w liczbie około 560 tys.

<sup>4</sup> Dane o transferach prywatnych zza granicy nie pozwalają na wyodrębnienie migrantów sezonowych, gdyż cechująca je sezonowość, z maksimum przypadającym na ostatni kwartał każdego roku, jest niezgodna w fazie z samymi wyjazdami zarobkowymi. Można jednak sądzić, że osoby przebywające za granicą kilka miesięcy w roku będą raczej skłonne do przewiezienia zarobionych kwot w gotówce niż przekazania ich w formie transferu pieniężnego.

### Ramka III.4. Migracje sezonowe – dlaczego Polacy wyjeżdżają na saksy?

Migracje sezonowe stanowią stały element mobilności w Polsce. Formalną podstawę dla tego typu mobilności stanowią umowy bilateralne pomiędzy polskim rządem i rządami innych państw, w których najczęściej wyznacza się coroczny kontyngent pozwoleń na pracę sezonową, którą mogą podjąć polscy obywatele.

Należy pamiętać, że migracje sezonowe stanowią specyficzną formę mobilności i stosunkowo rzadko przekształcają się w emigrację o trwałym charakterze. Ponadto są one charakterystyczne dla niektórych tylko społeczeństw i grup społecznych. Dlatego w statystyce i porównaniach międzynarodowych migracje sezonowe nie są włączane do analizy migracji zagranicznych. Migracje sezonowe generowane są przez zapotrzebowanie na stosunkowo tanią siłę roboczą w niektórych pracochłonnych sektorach gospodarki (głównie w rolnictwie). Przestrzeń dla podejmowania sezonowego zatrudnienia za granicą powstaje zwłaszcza wtedy, gdy jednocześnie te niskie (w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w kraju docelowym migracji) dochody uzyskiwane dzięki podejmowaniu pracy sezonowej stanowią istotne uzupełnienie dla budżetów domowych rodzin w kraju będącym źródłem migracji (zwłaszcza w jego biedniejszych regionach i w niektórych, na ogół relatywnie gorzej wykształconych, grupach społecznych).

Przykładem może być niemieckie rolnictwo, gdzie corocznie w ramach prac sezonowych znajduje zatrudnienie ok. 250-300 tys. Polaków. Średnia stawka godzinowa netto dla pracowników sezonowych w rolnictwie kształtuje się w granicach 4-5 euro. Przyjmując dzienny czas pracy na poziomie 10 godzin oraz wysokość wydatków na utrzymanie w granicach 15 proc. dochodu (Łukowski 2004), można szacować, że wyjazd do pracy sezonowej w Niemczech na okres dwóch miesięcy wiąże się z osiągnięciem dodatkowego dochodu sięgającego 1800 - 2400 euro.

Z kolei, według danych Eurostatu średnie roczne dochody brutto pracowników fizycznych w Polsce w 2002 roku wyniosły 5522 Euro, co przekłada się na dochód netto w granicach 3780 euro. Wynika stąd, iż dla osoby niskokwalifikowanej podjęcie krótkoterminowej pracy za granicą może wiązać się więc z osiągnięciem dochodów stanowiących ok. 50-60 proc. rocznych zarobków w kraju.

### 1.2.3 Migracje zagraniczne po przystąpieniu Polski do UE

#### Dynamika – jak silny był wzrost liczby migrujących Polaków po rozszerzeniu Unii Europejskiej?

Niezależnie od problemów natury metodologicznej można sądzić, że natężenie emigracji z Polski w ostatnich kilku latach wyraźnie wzrosło. Świadczą o tym m.in. informacje o liczbie członków gospodarstw domowych przebywających poza krajem dostarczane przez BAEL.<sup>5</sup> Z danych tych wynika, iż liczba osób przebywających każdego roku poza Polską obniżała się w drugiej połowie lat 90tych, a więc w okresie stosunkowo korzystnej koniunktury w kraju. Spadkowy trend uległ zaś odwróceniu po roku 2000, w momencie spowolnienia gospodarczego. Można więc podejrzewać, że wzrost skali wyjazdów Polaków miał ścisły związek z trudną sytuacją na rynku pracy powstałą w następstwie kryzysu rosyjskiego i cyklicznego spowolnienia gospodarki w okresie późniejszym (por. Bukowski et al. 2005 oraz część I). Biorąc pod uwagę, że migracje Polaków mają w przeważającej mierze charakter zarobkowy (ok. 70-85 proc. migrantów rejestrowanych w BAEL jest przypisanych do tej kategorii), nie jest zaskakującym, iż okres słabej koniunktury w kraju skłania do częstszego poszukiwania pracy za granicą.

Jednocześnie można zauważyć, że dynamika liczby migrantów znacznie przyspieszyła od drugiej połowy 2003 r., co wiązało się z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej. Intensywność procesów migracyjnych od tego czasu nie słabnie, mimo że tempo wzrostu PKB w Polsce znacznie zwiększyło się po roku 2003, zwłaszcza w latach 2004 i 2006 (por. wykres III.1). Można jednak podejrzewać, że poprawa sytuacji gospodarczej w kraju, w tym szczególnie wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń oraz spadek bezrobocia, wpłyną na relatywne zmniejszenie zainteresowania Polaków podejmowaniem pracy za granicą w horyzoncie kilkuletnim. Sprzyjać temu będzie także nasycenie się rynków pracy krajów docelowych, których pojemność jest (w krótkim okresie) ograniczona.

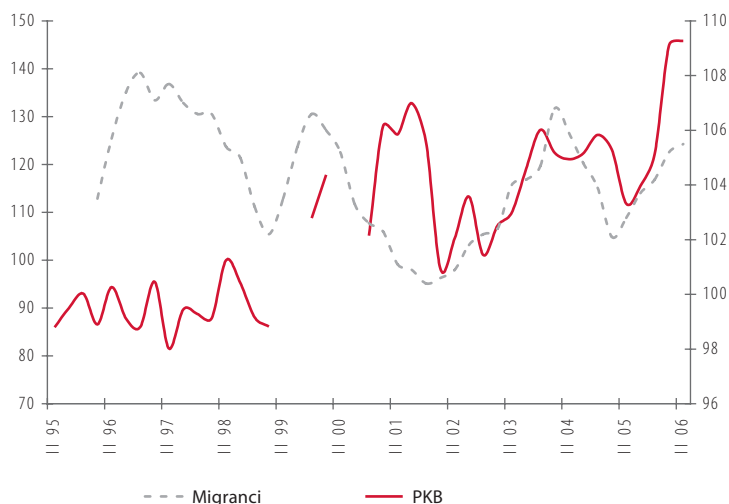
Z danych BAEL wynika, że w 2005 roku za granicą przebywało średniorocznie o ok. 45 procent więcej migrantów niż w roku 2003. Należy przy tym pamiętać, iż, jak wspomniano wcześniej, badanie BAEL dotyczy jedynie tych osób, które są członkami polskich gospodarstw domowych i przebywają za granicą przez okres powyżej 2 miesięcy. Jeśli więc, zgodnie z danymi NSP, przyjęlibyśmy, że przed akcesją za granicą przebywało 786 tys. osób, to 45-procentowy wzrost w roku 2005, oznaczałby powiększenie średniorocznego zasobu emigrantów z Polski o ok. 350 tys. Liczbę tę należy traktować jako górną granicę wzrostu skali emigracji w okresie poakcesyjnym, pamiętając jednocześnie, że istotna część z tych osób wyemigrowałaby także, gdyby nie doszło do rozszerzenia UE, a tym samym, że nie należy jej traktować jako „czystego” wpływu akcesji na natężenie migracji zagranicznych. Podana liczba jest nieco wyższa od cytowanych na wstępie prognoz, mówiących, że bezpośrednio po przystąpieniu Polski do UE liczba migrantów powinna osiągnąć około 335 tysięcy osób.

<sup>5</sup> Mimo problemów z reprezentatywnością Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w zakresie oceny liczby emigrantów, badanie to może zostać wykorzystane do oceny dynamiki migracji o ile założymy, że jest ona podobna w wypadku gospodarstw różnego typu – zarówno reprezentowanych w BAEL, jak i pominiętych



### Wykres III.1.

Tempo wzrostu liczby osób przebywających za granicą (lewa oś) (w stosunku do danego kwartału poprzedniego roku) oraz realnego PKB (prawa oś)

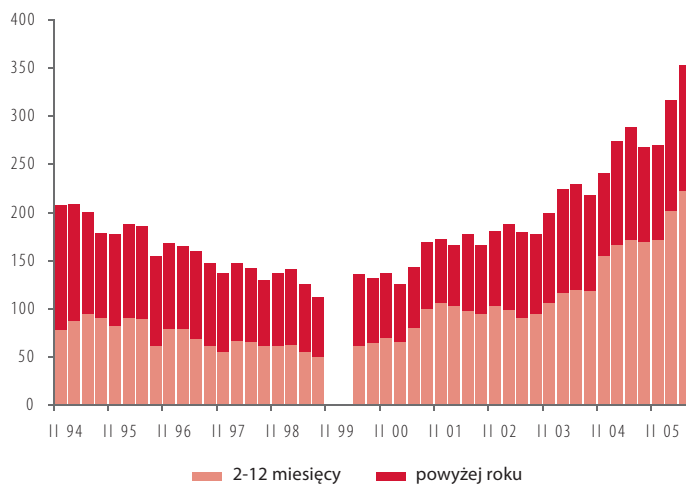


Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL oraz GUS.

W tym kontekście trzeba jednak pamiętać, że według BAEL wzrost skali migracji po rozszerzeniu UE wynika głównie z większego zainteresowania Polaków wyjazdami o charakterze krótkookresowym czyli od 2 do 12 miesięcy. Bazując na danych BAEL, tempo wzrostu liczby osób pozostających za granicą na okres dłuższy niż rok można szacować na około 10 proc. (por. wykres III.2). Nawet jeśli założymy, że wielkość ta jest niedoszacowana ze względu na stosunkowo krótki czas obserwacji, dane te nie pozwalają sądzić, by w wyniku akcesji całkowita liczba migrantów długookresowych do roku 2005 wzrosła o więcej niż 15-30 tys. osób.

### Wykres III.2.

Liczba migrantów (w tys.) według długości pobytu za granicą (dane kwartalne)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL, Kępińska 2005

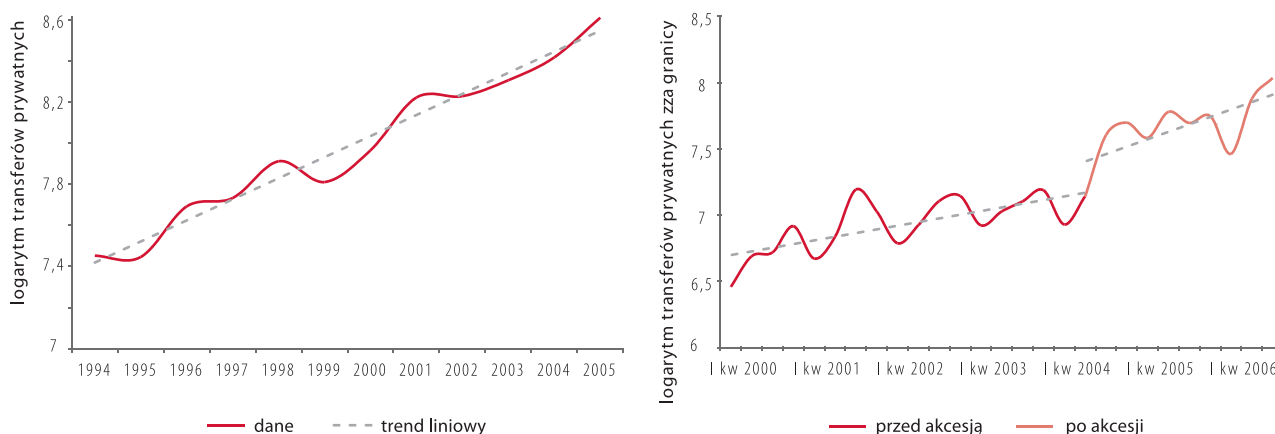
Niezależnego szacunku wzrostu zasobu migrantów z Polski po rozszerzeniu UE można dokonać dzięki określeniu skali niedoszacowania liczby migrantów w BAEL, w oparciu o dane NSP z 2002 roku. Według NSP liczba osób przebywających za granicą przez okres od 2 do 12 miesięcy sięgała 159 tys., zaś według BAEL ok. 97 tys. Przy założeniu, że skala niedoszacowań nie zmieniła się, można przypuszczać, że jeśli według BAEL średnioroczna liczba osób przebywających za granicą poniżej roku w 2005 r. wzrosła w stosunku do roku 2003 o ok. 80 tys., w rzeczywistości, po akcesji do UE, za granicą przebywa średniorocznie o ok. 130 tys. więcej migrantów krótkookresowych. Dodatkowo, w okresie poakcesyjnym zwiększyła się liczba migrantów przebywających poza krajem powyżej roku. Wzrost ten był jednak stosunkowo niewielki – według danych BAEL wyniósł on zaledwie 8 tys. osób. Można jednak podejrzewać, że BAEL silnie niedoszacowuje migrantów długookresowych niż krótkookresowych (np. dlatego, że wśród migrantów długookresowych mogą przeważać osoby młode, np. absolwenci, którzy przed emigracją mieszkali w jednoosobowych gospodarstwach domowych bądź domach studenckich). W rzeczywistości wzrost zasobu migrantów długookresowych może więc oscylować w granicach 15-35 tys. Na podsta-

wie powyższych obliczeń można oceniać, że w 2005 roku za granicą przebywało średniorocznie o około 145-165 tys. migrantów więcej niż przed rozszerzeniem UE. Liczba ta jest więc o około połowę mniejsza niż przedstawione wyżej oszacowanie oparte o dynamiki badania BAEL i z tego względu traktujemy ją jako dolny szacunek skali migracji. Podobnie jak w przypadku poprzedniego szacunku, do liczby tej należy doliczyć migracje na pobyt stały, rejestrowane przez urzędy gmin, czyli odpływ w granicach 10 tys. osób rocznie.

O dynamice wzrostu migracji zarobkowych Polaków po 1 maja 2004 roku świadczyć mogą też dane NBP dotyczące transferów prywatnych z za granicę (por. wykres III.3). Przychody z nich wykazują tendencję rosnącą od początku lat dziewięćdziesiątych, co nawet przy założeniu pewnego wzrostu realnych wynagrodzeń za granicą świadczy jednoznacznie o zwiększającej się rzeszy emigrantów z Polski, zwłaszcza w krajach UE, skąd pochodzi większość transferów. Warto zauważyć, że w średnim okresie stopa wzrostu wolumenu transferów pozostaje w zasadzie stała, mimo wyraźnych fluktuacji z okresu na okres. Wyjątkowo niską, a nawet ujemną dynamikę obserwowano praktycznie tylko na przełomie lat 1998/1999, co prawdopodobnie można wiązać z oddziaływaniem kryzysu rosyjskiego na transfery z krajów bezpośrednio lub pośrednio nim objętych. Krótki okres, jaki upłynął od przystąpienia Polski do UE pozwala jedynie na przybliżoną odpowiedź na pytanie, czy dynamika transferów prywatnych zwiększyła się wyraźnie po 2004 r. Wydaje się jednak pewne, że bezpośrednio po akcesji poziom transferów skokowo wzrósł, co wskazuje na znaczny wzrost liczby migrantów. Dane NBP sugerują także, że w kolejnych kwartałach dynamika migracji nieco zwolniła, choć była nadal zauważalnie wyższa niż przed akcesją (por. wykres III.3).

### Wykres III.3.

#### Prywatne transfery bieżące – przychody (ln z mln euro) w latach 1994-2005 oraz 2001 kw 1-2006 kw 3



Źródło: Bilans Płatniczy – dane roczne i kwartalne NBP.

Zakładając, że średni miesięczny transfer przed i po akcesji był taki sam (około 250-300 euro), opierając się o dane bilansu płatniczego, wedle których prywatne transfery bieżące z za granicę (płatności) wynosiły w latach 2004 i 2005 odpowiednio 4532 i 5495 mln euro, można szacować, że w roku 2005 za granicą przebywało średniorocznie około **1630-1950** tysięcy osób, pozostających tam na okres wystarczająco długi, by dokonywanie transferów za pośrednictwem systemu bankowego było uzasadnione. Liczba ta była o około **285-340** tysięcy większa niż rok wcześniej. Tak intensywny strumień migracji obserwowany był poprzednio w roku 2001, w odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze lat 2001-2002 (por. wykres III.2).

Podsumowując powyższe obliczenia można powiedzieć, że dane BAEL, NSP i ewidencji gmin sugerują, iż w 2005 roku, przez okres powyżej dwóch miesięcy, za granicą przebywało średniorocznie o ok. 165-370 tys. osób więcej, niż bezpośrednio przed rozszerzeniem UE. Szacunki te potwierdzone są przez dane NBP dotyczące transferów prywatnych z za granicę, wskazujących na nieco węższy przedział 285-340 tysięcy osób. Dane NBP pozwalają także sądzić, że ze skokowym wzrostem liczby emigrantów mieliśmy do czynienia jedynie bezpośrednio po rozszerzeniu (w pierwszych 1-2 kwartałach), w okresie późniejszym dynamika migracji osłabła, choć pozostała prawdopodobnie na poziomie wyższym niż przed akcesją. Najprawdopodobniej zwiększyła się również skala wyjazdów na okres poniżej 2 miesięcy (np. część prac sezonowych). Dynamikę tego zjawiska trudno jest jednak oszacować, m.in. ze względu na to, iż wyjazdy o takim charakterze nie są rejestrowane przez BAEL i NSP, a w wielu krajach (np. w Wielkiej Brytanii – w przypadku pobytu poniżej 1 miesiąca, Finlandii, Szwecji) praca przez tak krótki okres czasu nie wymaga uzyskania pozwolenia, czy nawet rejestracji.



Warto również przyjrzeć się kierunkom migracji Polaków przed i po rozszerzeniu UE oraz ewentualnym ich zmianom. Głównym krajem docelowym dla polskich migrantów pozostają Niemcy, z tym, że ich przodująca pozycja ulega osłabieniu. Jednocześnie wyraźnie wzrasta zainteresowanie migracjami do krajów anglosaskich – Wielkiej Brytanii i Irlandii. W latach poprzedzających akcesję państwa te nie stanowiły popularnego kierunku wyjazdów – wg danych BAEL na ich terenie przebywało średnio ok. 10 proc. wszystkich migrantów. W 2005 roku udział ten wzrósł aż do poziomu 28 proc. Można także podejrzewać, że migracje do Wielkiej Brytanii i Irlandii mają substytucyjny charakter w stosunku do wyjazdów do Stanów Zjednoczonych, które tracą popularność po rozszerzeniu UE (20 proc. migrantów w latach poprzedzających akcesję, ok. 13 proc. po niej). Wynika to najprawdopodobniej ze stosunkowo wyższych kosztów związanych z wyjazdem do USA, długotrwałej procedury uzyskiwania wizy oraz słabnącego w średnim okresie kursu dolara.

Tabela III.2

## Główne kierunki migracji Polaków przed i po akcesji do Unii Europejskiej

Przed akcesją			Po akcesji		
Kraj	Liczba (tys.)	Udział (proc.)	Kraj	Liczba (tys.)	Udział (proc.)
Niemcy	52,0	31	Wielka Brytania	65,9	22
USA	33,5	20	Niemcy	63,3	21
Włochy	21,0	13	USA	37,4	13
Wielka Brytania	15,1	9	Włochy	35,9	12
Hiszpania	6,7	4	Irlandia	17,6	6
Francja	6,7	4	Francja	12,5	4
Holandia	6,7	4	Hiszpania	11,1	4
Belgia	5,0	3	Holandia	7,7	3
Szwecja	3,4	2	Belgia	6,8	2
Austria	3,4	2	Szwecja	6,0	2
Irlandia	1,7	1	Austria	6,0	2
Inne	12,5	7	Inne	24,8	8
<b>Razem</b>	<b>167,7</b>	<b>100</b>	<b>Razem</b>	<b>295,0</b>	<b>100</b>

Średnioroczna liczba migrantów przed akcesją dotyczy okresu od I kw.1994 do II kw. 2004, udział migracji do poszczególnych krajów opiera się na danych z lat 2002-2005; szacunki po akcesji dot. okresu II kw. 2004 -IV kw. 2005.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL, Kępińska 2005.

## Prognozy – jak może kształtować się liczba polskich migrantów w przyszłości?

Skokowy wzrost natężenia migracji w roku 2004 jest zbieżny z wcześniejszymi oczekiwaniami opisanymi w projekcjach emigracji z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Zjawisko gwałtownego zwiększenia się liczby osób przybywających do kraju, po którym następuje stabilizacja napływu imigrantów, jest opisane w literaturze jako tzw. garb migracyjny (ang. *migration hump*) (Martin, Taylor 1996; Widgren, Martin 2002). Skokowy wzrost wynika między innymi z faktu, iż w początkowym etapie integracji wymiana handlowa i migracje pracowników mają charakter komplementarny, a dopiero w miarę upływu czasu stają się substytucyjne. Model garbu migracyjnego przewiduje, iż natężenie migracji ulegnie szybkiemu osłabieniu, gdy sytuacja gospodarcza w kraju emigracji poprawi się oraz zmniejszą się różnice w dochodach między krajem przyjmującym i wysyłającym.

Obecnie doświadczenia Polski związane z emigracją są zbyt krótkie, by oceniać na ile tendencje wzrostowe w procesie emigracji okażą się trwałe, a zwłaszcza jak długi czas potrzebny jest do osłabienia dynamiki emigracji zarobkowej. Doświadczenia krajów takich jak Hiszpania czy Irlandia pokazują jednak, że w wyniku przemian strukturalnych owocujących poprawą sytuacji na rynku pracy (spadkiem bezrobocia i wzrostem wynagrodzeń), a co za tym idzie poprawą sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, możliwe jest całkowite odwrócenie trendu migracji w stosunkowo krótkim czasie (por. ramka III.5).



### Ramka III.5. Ruchy migracyjne w Hiszpanii po przystąpieniu do Wspólnoty Europejskiej

Obawy związane z masowym napływem imigrantów w wyniku rozszerzenia Unii Europejskiej nie są zjawiskiem nowym. Towarzyszyły one m.in. akcesji Hiszpanii i Portugalii w 1986 roku. Wśród czynników, które mogłyby motywować mieszkańców południa Europy do emigracji wymieniano znacznie niższy poziom dochodów, wysoką stopę bezrobocia oraz tradycyjnie ujemne saldo migracji – w latach 60 i 70 z Hiszpanii wyemigrowało ponad 1 mln osób, głównie do krajów Europy Zachodniej, zwłaszcza Niemiec i Francji (Bover, Velilla 1999).

Obawiając się masowego napływu imigrantów, kraje członkowskie zdecydowały się wprowadzić 7 letni okres przejściowy, ograniczający imigrantom z Hiszpanii i Portugalii dostęp do unijnych rynków pracy. Modele bazujące na różnicach poziomu bezrobocia i dochodów przewidywały, że napływ migrantów z nowoprzyjętych państw członkowskich do krajów Europy Zachodniej ukształtuje się po zakończeniu okresu przejściowego w granicach 1,5-1,6 mln osób (Straubhaar 1984).

Kolejne lata pokazały jednak, że prognozy przewidujące znaczny wzrost natężenia emigracji z Hiszpanii nie sprawdziły się. Dzięki przemianom strukturalnym, wzrostowi dochodów oraz poprawie jakości życia, Hiszpania z kraju o ujemnym saldzie migracji stała się państwem przyciągającym migrantów.

Zasób hiszpańskich emigrantów w innych krajach UE zmniejszał się zarówno w czasie funkcjonowania okresu przejściowego, jak i po zniesieniu ograniczeń w przepływie pracowników. W momencie rozszerzenia, w krajach Wspólnoty Europejskiej zamieszkiwało około 495 tys. Hiszpanów. W 1991 roku, a więc w ostatnim roku obowiązywania okresu przejściowego, liczba ta sięgała już tylko 474 tys., natomiast w 1997 roku – 470 tys. Z kolei populacja cudzoziemców w Hiszpanii wzrosła w analogicznym okresie blisko dwukrotnie – z poziomu 293 do 539 tys. (Dustmann et al. 2003).

#### Skala migracji zarobkowej – ilu Polaków podejmuje pracę w krajach EOG po 1 maja 2004 roku?

Obok całkowitej dynamiki migracji ważne jest także oszacowanie liczby emigrantów wyjeżdżających corocznie do pracy do krajów EOG. Do oceny przybliżonej wielkości emigracji zarobkowej z Polski po roku 2004 można wykorzystać informacje o pozwoleniach na pracę wydawanych w niektórych krajach europejskich oraz statystyki z systemu rejestracji pracowników w Wielkiej Brytanii i Irlandii.<sup>6</sup>

Tworzenie zestawień podsumowujących informacje dotyczące wydawanych pozwoleń na pracę jest utrudnione ze względu na odmienne przyjęte definicje i organizację systemu rejestracji w poszczególnych krajach.<sup>7</sup> Dane prezentowane w tabeli III.3 mogą nie odzwierciedlać faktycznej skali wyjazdów zagranicznych również z tego względu, że w niektórych państwach, np. w Szwecji, Finlandii i na Litwie nie wymaga się rejestracji od pracowników sezonowych. Wydaje się jednak, że powyższe kraje nie należą do głównych miejsc docelowych migracji ekonomicznych z Polski, dlatego ewentualna korekta uwzględniająca migrantów do tych państw byłaby niewielka.

Pierwsze spojrzenie na dostępne statystyki prowadzi do konkluzji, że liczba pozwoleń na pracę i rejestracji polskich obywateli w krajach EOG wyniosła odpowiednio: około 610 tys. w 2004 r. i 655 tys. w 2005 r. Ta liczba wydaje się wysoka, jednakże, jak można ocenić, **co najmniej połowa** pozwoleń dotyczyła pracy sezonowej. Udział podejmujących prace sezonowe szacowany na podstawie powyższych danych jest zapewne niższy od faktycznego, ponieważ w przypadku niektórych krajów (np. Hiszpanii, Norwegii) nie są dostępne informacje o charakterze pracy, na którą wydano pozwolenia. Co więcej, na podstawie danych brytyjskiego LFS można ocenić, że prawdopodobnie około połowa Polaków, którzy przybyli do Wielkiej Brytanii po rozszerzeniu UE, podjęła pracę o charakterze krótkookresowym. Skłania to do obniżenia szacunku średniorocznej liczby niesezonowych migrantów z Polski o ok. 40 tys. osób.

Podobna sytuacja ma miejsce w Irlandii. Porównanie wyników badania Quaterly National Household Survey z liczbą przyznawanych numerów PPS<sup>8</sup> wskazuje, że ok. 65 proc. osób przybyłych z nowych państw członkowskich do Irlandii, wraca do krajów macierzystych po upływie kilku miesięcy bądź nawet tygodni. Pozwala to na skorygowanie w dół średniorocznej liczby migrantów o kolejne 30 tys.

Dane o liczbie wydanych pozwoleń nie uwzględniają oczywiście wyjazdów zagranicznych, które miały charakter nielegalny – prawdopodobnie dotyczy to przede wszystkim państw, które nie otworzyły swoich rynków pracy. Jednocześnie od 2004 r., w miarę umożliwienia naszym obywatelom podejmowania legalnego zatrudnienia w państwach „starej” UE, udział nielegalnych migrantów najprawdopodobniej zmniejsza się. Część osób, które po 1 maja 2004 roku zarejestrowały się w odpowiednich instytucjach w krajach takich jak Wielka Brytania czy Irlandia, pracowała tam już wcześniej, a co za tym idzie statystyki w pewnym stopniu odzwierciedlają raczej proces legalizacji zatrudnienia, niż napływu świeżych imigrantów. Badania dotyczące imigracji do Wielkiej Brytanii sugerują, że udział osób, które rejestrując się w WRS pracowały w tym kraju już przed rozszerzeniem UE sięga ok. 18 procent (dotyczy rejestracji do czerwca 2005 roku) (Drinkwater et al. 2006). Oznacza to, że odpływ migrantów z Polski należałoby ponownie obniżyć o ok. 20 tys. osób rocznie.

<sup>6</sup> Mimo pozytywnych ocen wpływu migracji na gospodarki krajów, które w pełni otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli NMS8, część krajów byłej piętnastki nadal stosuje okresy przejściowe. W momencie pisania raportu w pełni swobodny dostęp pracowników do rynku pracy funkcjonował w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Szwecji, Hiszpanii, Portugalii, Finlandii i Grecji.

<sup>7</sup> Dane dotyczące zatrudnienia obywateli polskich za granicą gromadzi regularnie MPIPS, kontaktując się z odpowiednimi resortami lub instytucjami odpowiedzialnymi za rejestrację osób podejmujących pracę za granicą. Dane dotyczą pozwoleń na pracę, a także rejestracji w odpowiednich urzędach krajów przyjmujących, odpowiedzialnych m.in. za monitorowanie imigracji zarobkowych (np. Worker Registration Scheme w Wielkiej Brytanii, FAS w Irlandii).

<sup>8</sup> PPS (Personal Public Service) to numer ubezpieczenia i identyfikacji podatkowej, niezbędny m.in. by podjąć pracę w Irlandii, przy kontaktach z instytucjami ubezpieczenia społecznego, czy urzędem skarbowym.





Tabela III.3.

## Liczba pozwoleń wydanych polskim obywatelom podejmującym pracę w wybranych krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Państwo	2003	2004	2005	
Austria	9,7a)	16,7	10	w tym 5,2 tys. sezonowych
Belgia	3,9b)	1,8	3,4	w tym ok. 3,1 tys. sezonowych
Czechy	7,4	-	3,8	dane szacunkowe, napływ netto
Finlandia	0,7	-	0,2	pracownicy sezonowi nie są objęci wymogiem uzyskania pozwolenia
Francja	7,8b)	9,2	9,7	w tym 8,2 tys. sezonowych
Grecja	8,4c)	-	0,2-0,3	
Hiszpania	6,9d)	13,8	11,6	brak informacji o udziale pracowników sezonowych
Irlandia	2,7	27,3	64,7	
Islandia	-	1,2	1,2	wydane od V 2004 do VIII 2005
Holandia	9,5	20,9	26,5	w tym ogrodnictwa dotyczy 17,9 tys., rolnictwa – 4,2 tys.
Niemcy	274,9	392,6	321,8	w tym 273 tys. sezonowych
Norwegia	15,3e)	13	23,8	dane uwzględniają przedłużenia, brak informacji o udziale pracowników sezonowych
Słowacja	0,1	-	0,3	
Szwajcaria	-	16,7	3,8	w tym ok. 2,6 tys. sezonowych
Szwecja	6,6	2,1	2,8	pracownicy sezonowi nie są objęci wymogiem uzyskania pozwolenia
UK	1,4c)	75,5	129,4	
Włochy	45,7	37	33,5	w tym ok. 20,5 tys. sezonowych
<b>Razem</b>	<b>401</b>	<b>610</b>	<b>645</b>	

a) dane za okres od 1 stycznia do 30 września 2003 roku, b) dane z 2002 roku, c) dane szacunkowe, d) średnia z lat 2002 i 2003, e) dane za okres od 1 stycznia do 30 sierpnia 2003 roku

W przypadku Cypru, Danii, Malty, Estonii, Litwy, Łotwy, Lichtensteinu, Luksemburga, Portugalii, Słowenii i Węgier brak danych dotyczących napływu lub oficjalne szacunki poniżej 100 osób.

Źródło: MPiPS.

Reasumując, aby interpretować dane o liczbie wydanych pozwoleń na pracę w kategoriach napływu imigrantów długookresowych z Polski do innych krajów EOG,<sup>9</sup> należy przede wszystkim odjąć wszystkie osoby, które wyjechały w celu podjęcia pracy sezonowej i po upływie kilku miesięcy (lub tygodni) wróciły do kraju. Biorąc pod uwagę powyższe oszacowania, a także wnioski płynące z analizy danych BAEL oraz dotyczących prywatnych transferów pieniężnych można oceniać, że z **610-645 tys. osób, które każdego roku uzyskują pozwolenia na pracę w krajach EOG, co najwyżej 180-200 tys. decyduje się na dłuższy pobyt za granicą, zaś pozostali podejmują jedynie zatrudnienie sezonowe.** Podobne wyniki uzyskała OECD, oceniając liczbę osób, które wyjechały z Polski w 2004 r. w ramach długookresowych migracji na 169 tys. (OECD 2006b). Oznacza to, że wg OECD intensywność migracji zagranicznych z Polski wzrosła po akcesji o około 80 proc. w porównaniu z okresem poprzedzającym (94 tys. w 2000 r.). Zjawisko to miało jednak prawdopodobnie charakter jednostkowy, plasując Polskę na pierwszym miejscu wśród NMS10 w rankingu głównych krajów źródłowych emigracji (przy czym ranking ten odnosi się do liczby emigrantów, a nie natężenia migracji).<sup>10</sup> Oszacowana w ten sposób miara odpływu ludności wynikającego z długookresowych migracji zagranicznych stanowi rocznie ok. 1,1 proc. populacji w wieku 18-44 lat. Warto jednak podkreślić, że wskaźnik ten jest istotnie niższy niż w wielu pozostałych nowych krajach członkowskich (por. ramka III.5), także tych, w których wzrost gospodarczy przewyższa obserwowany w Polsce, a sytuacja na rynku pracy jest wyraźnie lepsza. Wskazuje to na uniwersalny charakter nasilenia migracji po akcesji do UE oraz na to, że ich głównym motorem są prawdopodobnie znaczne różnice w wysokości wynagrodzeń i poziomie życia między krajami Europy Środkowej i Europy Zachodniej, a nie sytuacja gospodarcza *sensu stricto*. W konsekwencji, okres potrzebny na osłabienie intensywności migracji zarobkowej może być dłuższy niż w przypadku Hiszpanii, która w momencie akcesji była krajem względnie zamożniejszym, niż ma to miejsce w przypadku obecnych nowych państw członkowskich.

<sup>9</sup> Danych o pozwoleniach na pracę wydanych w krajach EOG nie należy tym bardziej traktować jako informacji o liczbie osób, które wyjechały z Polski w latach 2004-2005 i przebywają obecnie za granicą. Agregacja danych o pozwoleniach na pracę wydawanych w latach 2004-2005 w poszczególnych krajach Europy i interpretowanie tej liczby jako zasobu imigrantów jest metodologicznym błędem. Świadczy o tym przykład Wielkiej Brytanii: choć ogólnie w 2004 r. w systemie WRS zarejestrowano w tym kraju ok. 125 tys. pracowników z NMS8, zgodnie z szacunkami Urzędu Statystycznego (National Statistics Office) zasób emigrantów pochodzących z tych krajów zwiększył się w porównaniu do 2003 r. o zaledwie ok. 48 tys. osób. Należy więc rozróżniać pojęcia napływu i zasobu imigrantów, co niestety nie jest regułą w publikacjach prasowych poświęconych migracjom.

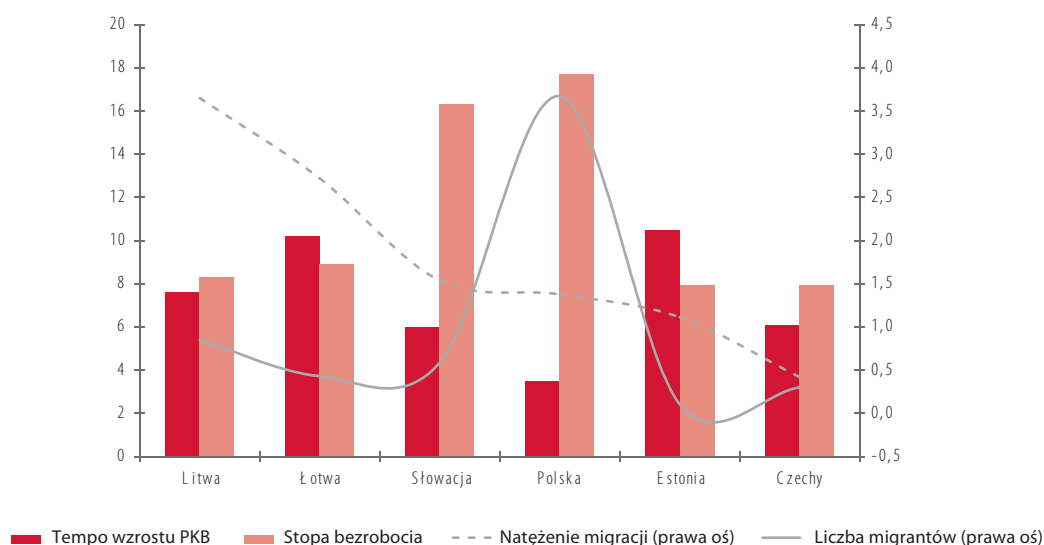
<sup>10</sup> Liczba emigrantów zależy przede wszystkim od wielkości populacji danego kraju. Polskie społeczeństwo jest najliczniejsze spośród wszystkich NMS. Dlatego fakt, że udział Polaków wśród osób migrujących do krajów Europy Zachodniej wynosi ponad 50 proc. można wyjaśnić różnicowaniem liczebności zasobów pracy we wczesnym wieku produkcyjnym.

**Ramka III.6.****Czy migracje Polaków są zjawiskiem wyjątkowym na tle innych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej?**

Dokonując oceny skali napływu polskich pracowników podkreśla się często, że stanowią oni najliczniejszą grupę wśród obywateli nowo przyjętych państw członkowskich migrujących do krajów byłej piętnastki. Jednakże, porównanie natężenia mobilności społeczeństw nie wskazuje jednoznacznie na to, że Polacy charakteryzują się najwyższą skłonnością do wyjazdu za granicę. Odnosząc liczbę osób podejmujących pracę w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji po rozszerzeniu Unii Europejskiej do populacji w wieku produkcyjnym w krajach źródłowych, można dojść do wniosku, że tak oszacowany wskaźnik natężenia przepływu polskich pracowników jest aż trzykrotnie niższy niż dla Litwinów, dwukrotnie niż dla Łotyszów i porównywalny z analogicznym wskaźnikiem dla Estończyków czy Słowaków. Wskazuje to, że wzrost natężenia migracji po wstąpieniu do UE jest zjawiskiem powszechnym i dotyczy także tych NMS o wyższej niż w Polsce dynamice wzrostu gospodarczego oraz korzystniejszej sytuacji na rynku pracy.

**Wykres III.4.**

**Liczba osób podejmujących pracę w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji (w 100 tys.) oraz natężenie migracji po rozszerzeniu UE, a tempo wzrostu i stopa bezrobocia (2005r.) w nowych krajach członkowskich**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Accession Monitoring Report, Doyle et al. 2006, Eurostat

### 1.3 Migracje do Niemiec, Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz Szwecji

Otwarcie rynków pracy w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji w maju 2004 zmieniło warunki, w których podejmowane są decyzje polskich obywateli o tym, czy podjąć pracę w kraju, czy też próbować szukać jej za granicą (por. ramka III.7). Szczególne znaczenie miało wprowadzenie zasady swobodnego przepływu pracowników w krajach anglojęzycznych – Irlandii i Wielkiej Brytanii. Kapitał ludzki i umiejętności zdobyte w Polsce mogą być bowiem wykorzystane tam względnie łatwiej niż w krajach nieanglojęzycznych (za wyjątkiem Niemiec). Dzieje się tak dlatego że, jak pokazują badania społeczne, znajomość języka angielskiego jest stosunkowo powszechna, szczególnie wśród osób młodych – a więc tych potencjalnie najbardziej mobilnych. W istocie, ok. 26 proc. Polaków deklaruje czynną i bierną znajomość języka angielskiego, przy czym dla populacji w wieku do 24 lat odsetek ten wynosi aż 73 proc., natomiast dla grupy wiekowej 25-34 lata – 43 proc. W przypadku języka niemieckiego analogiczne odsetki wynoszą odpowiednio 19,6 proc., 44 proc. i 24 proc. Stopień znajomości pozostałych języków europejskich jest marginalny (por. Diagnoza Społeczna 2005). W konsekwencji, Polakom łatwiej starać się o pracę w krajach anglosaskich, Niemczech, czy Austrii niż np. w Szwecji. Przy relatywnie dużych szansach na znalezienie pracy i wynagrodzeniach wyższych niż w Polsce, powstaje naturalna zachęta do emigracji do tych krajów.

Biorąc pod uwagę, że wzrost liczby osób decydujących się na podjęcie pracy za granicą wynikał głównie ze zwiększonego zainteresowania emigracją tylko do kilku krajów Unii, wydaje się, że warto nieco więcej miejsca poświęcić ocenie sytuacji na rynku pracy, osiągniętych wynagrodzeń i perspektyw powrotu osób, które wyjechały do Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz Szwecji. Warto przyjrzeć się także migracjom do Niemiec, gdyż kraj ten pozostaje najpopularniejszym kierunkiem migracji Polaków.



### Ramka III.7. Podstawy prawne przepływu pracowników w Unii Europejskiej

Zmiany w tendencjach emigracji z Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej związane są między innymi ze swobodą przepływu pracowników w ramach Wspólnot. Obecnie swoboda ta dotyczy Polaków w ograniczonym zakresie. Tylko niektóre z państw członkowskich zdecydowały się na otwarcie rynku pracy dla Polaków po 1 maja 2004 r. (nowe państwa członkowskie z wyjątkiem Malty oraz trzy kraje tzw. „starej Unii”: Wielka Brytania, Szwecja i Irlandia). Pozostałe kraje zastosowały okresy przejściowe, które odsunęły w czasie możliwość korzystania przez Polaków z pełnej swobody przepływu pracowników wewnątrz UE.

Podstawy prawne swobody przepływu pracowników zostały ustanowione już w Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej z 1957 roku. Art. 39 TWE zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty: „Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”. TWE gwarantuje także swobodę przedsiębiorczości oraz świadczenia usług obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego. Prawo wspólnotowe przewiduje równe traktowanie pracowników będących obywatelami kraju pracodawcy i pracowników-obywateli innych państw UE oraz prawo rodziny pracownika do migracji i osiedlenia się z nim w kraju miejsca pracy.

TWE zawiera także postanowienia dotyczące środków w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, a mianowicie zaliczanie wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw w celu nabycia i zachowania prawa do świadczenia oraz naliczenia wysokości świadczenia. Regulacje dotyczące zabezpieczenia społecznego w ramach Unii Europejskiej przewidują także m.in. prawo do wypłaty przez 3 miesiące zasiłku dla bezrobotnych, który przysługiwałby obywatelowi w jego kraju pochodzenia.

Migracje zarobkowe Polaków do państw UE, które jeszcze nie otworzyły swych rynków pracy regulowane są umowami bilateralnymi.

#### Wielka Brytania i Irlandia

Badania przeprowadzone przed rozszerzeniem UE przez brytyjski Home Office, prognozowały liczbę imigrantów z nowych krajów członkowskich po 1 maja 2004 r. na 5-13 tys. osób rocznie (Dustmann et al. 2003). Szacunki te okazały się znacznie zaniżone, a Wielka Brytania stała się najpopularniejszym celem migracji dla pracowników z nowych krajów członkowskich.

Według danych z brytyjskiego Systemu Rejestracji Pracowników (WRS – Worker Registration Scheme) od maja 2004 r. do września 2006 r. zarejestrowało się ok. 307 tys. Polaków.<sup>11</sup> Oczywiście nie oznacza to, że o tyle zwiększył się zasób imigrantów z Polski w Wielkiej Brytanii, gdyż jak zaznaczano wcześniej, część z tych osób pracowała w Wielkiej Brytanii przed akcesją, a część po stosunkowo niedługim czasie wróciła do Polski.

Dane pochodzące z WRS oraz Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (LFS) przeprowadzonego w Zjednoczonym Królestwie (por. tabela III.4) pokazują jednoznacznie, że znaczna część nowych rejestracji w systemie WRS w roku 2004 dotyczyła osób pracujących w Wielkiej Brytanii już wcześniej. Co więcej, szacowana na podstawie LFS liczba Polaków przebywających w danym roku w Wielkiej Brytanii rosła około dwukrotnie wolniej, niż wynikałoby z dynamiki rejestracji w systemie WRS, co sugeruje, że istotna część (prawdopodobnie około połowy) osób szukających pracy w Wielkiej Brytanii wraca do Polski po stosunkowo krótkim czasie.<sup>12</sup> Niestety nie ma informacji o strukturze osób wyjeżdżających z Wielkiej Brytanii – trudno jest więc ocenić, jaką część z nich stanowią pracownicy, którzy przyjechali już po rozszerzeniu UE, a jaką ci, którzy mieszkali tam jeszcze przed akcesją. Z tego powodu trudno jest dokładnie ocenić, jaki odsetek pracowników wraca do Polski i po jakim okresie.

Jednakże, o krótkookresowym charakterze migracji po 1 maja 2004 roku, świadczą również wyniki badania sondażowego przeprowadzonego przez brytyjski Home Office. Na pytanie dotyczące długości planowanego pobytu w Wielkiej Brytanii (zadane w chwili rejestracji pracownika, a więc zwykle na początku pobytu) imigranci z nowych państw członkowskich najczęściej udzielali odpowiedzi: „krócej niż 3 miesiące” (45proc.).

**Tabela III.4.**

**Napływ i zasób polskich imigrantów w Wielkiej Brytanii (tys. osób)**

Rok	Rejestracje pracowników	Zasób imigrantów (wg LFS)	Napływ imigrantów (wg LFS)
2002	-	49,5	-
2003	-	65	15,5
2004	75,5	77,5	12,5
2005	129	132,5	55
2006	109(*)	219,5	87

(\*) dane do września 2006;

Uwaga: napływ pracowników szacowany na podstawie danych WRS, zasób imigrantów z Polski na podstawie danych LFS z okresu wiosna 2001 – wiosna 2006

Źródło: Obliczenia Home Office.

<sup>11</sup> W systemie WRS mają obowiązek rejestrować się osoby przybywające do pracy najemnej na okres powyżej jednego miesiąca. Nie dotyczy to osób prowadzących własną działalność gospodarczą.

<sup>12</sup> Można zakładać, że szacunki liczby imigrantów z Polski oparte o brytyjskie Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności stosunkowo dobrze oddają rzeczywiste rozmiary emigracji do tego kraju, niedoszacowując co najwyżej liczbę tych osób, które z pewnych względów celowo unikały kontaktu z ankietą.



Dane LFS pozwalają także na ocenę sytuacji polskich pracowników w Wielkiej Brytanii w porównaniu z obywatelami z innych nowych krajów członkowskich oraz z krajów angloskocznych.<sup>13</sup> Badania (Drinkwater et al. 2006) wskazują, że polscy pracownicy, którzy przyjechali do Wielkiej Brytanii po akcesji są bardzo młodzi – około połowa z nich to osoby w wieku 16-25 lat, a wraz z grupą wieku 26-35 stanowią oni ponad 80 proc. wszystkich Polaków przybyłych po rozszerzeniu UE do Zjednoczonego Królestwa. Imigranci z pozostałych NMS są w podobnym wieku, chociaż odsetek osób po 35 roku życia jest wśród nich nieco wyższy. Informacje o młodym wieku pracowników z NMS8 są spójne z danymi pochodzącymi z rejestru WRS, danymi NINO (brytyjskiego odpowiednika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) oraz IPS (International Passengers Survey).

Przeciętny wiek ukończenia edukacji dla polskich pracowników wynosi 20,6 lat, a średnia liczba lat nauki – 13,6 lat. Sugeruje to, że znaczną część polskich pracowników w Wielkiej Brytanii stanowią studenci (w tym z dyplomem licencjata) oraz osoby, których edukacja zakończyła się na poziomie średnim.<sup>14</sup> O wykształceniu polskich migrantów w Wielkiej Brytanii mówią też dane BAEL, według których 35 proc. wyjeżdżających do Wielkiej Brytanii w 2005 roku na okres dłuższy niż 2 miesiące posiadało wykształcenie wyższe. Wysokie kwalifikacje polskich pracowników potwierdzają także wyniki badań brytyjskiej organizacji Learning and Skills Development Agency (Sachdev, Harries 2006).

Wskaźnik zatrudnienia polskich imigrantów, przybyłych do Wielkiej Brytanii po akcesji, wynosi 82,1 proc. Jest on wyższy niż dla imigrantów z pozostałych NMS i bliski temu, który charakteryzuje osoby z krajów angloskocznych. Przeciętny pracownik z Polski pracuje w podobnym wymiarze czasu, co imigranci z krajów angloskocznych – blisko 42 godz. tygodniowo (wobec 42,6 godz. dla pracowników z krajów angloskocznych), ale zarabia mniej – jego stawka godzinowa wynosi ok. 6 funtów. Imigrant anglosaski zarabia ponad dwukrotnie więcej tj. 14 funtów. Wynika to głównie z odmiennej struktury zatrudnienia. Polacy, podobnie jak pracownicy z pozostałych NMS, pracują głównie na stanowiskach nie wymagających kwalifikacji (udział osób zatrudnionych przy pracach prostych<sup>15</sup> wynosi ponad 74 proc.), podczas gdy migranci z krajów angloskocznych pracują najczęściej na stanowiskach kierowniczych lub specjalistycznych (ok. 68 proc.) (Drinkwater et al. 2006). Dla porównania, wg danych LFS wśród wszystkich pracowników najemnych w Wielkiej Brytanii, odsetek osób zatrudnionych przy pracach prostych (ang. *elementary occupations*) kształtuje się na poziomie ok. 12 procent.

Według brytyjskiego Home Office, spośród wszystkich 307 tys. polskich pracowników zarejestrowanych od 1 maja 2004r., ponad 35 proc. podjęło pracę w administracji i branży biznesowej, 20,5 proc. w hotelarstwie i cateringu, 10 proc. w rolnictwie, 7 proc. w produkcji przemysłowej, 5,1 proc. w branży medycznej, blisko 5 proc. w przetwórstwie spożywczym, 4,3 proc. w handlu detalicznym, a 4 proc. w budownictwie. Dane LFS z 2005 roku wskazują zaś, że wśród ogółu pracowników najemnych w Wielkiej Brytanii 20 proc. znalazło zatrudnienie w dystrybucji, hotelarstwie i cateringu, ok. 1 proc. w rolnictwie, rybołówstwie i leśnictwie, 11,7 proc. w produkcji przemysłowej, 4,6 w budownictwie, a 47 proc. w administracji, biznesie, edukacji i ochronie zdrowia. Polscy pracownicy są więc silnie nadreprezentowani w rolnictwie, natomiast w przypadku pozostałych sekcji wskaźniki są zbliżone.

Warto przyrzeć się również zmianom charakteru aktywności ekonomicznej Polaków w Wielkiej Brytanii po 1 maja 2004 roku. Przed rozszerzeniem UE, pracownicy z Europy Środkowo-Wschodniej mieli możliwość podjęcia legalnej aktywności ekonomicznej, o ile miała ona charakter przedsiębiorczości, a nie pracy najemnej. Według danych LFS, odsetek prowadzących własną działalność gospodarczą wśród wszystkich pracujących Polaków wynosił przed akcesją ok. 26,5-32,4 proc. Wraz ze zniesieniem barier dla podejmowania legalnej pracy najemnej, udział przedsiębiorców wśród nowoprzybyłych migrantów spadł do 3,5 proc. Podobne wzorce można zaobserwować wśród obywateli pozostałych nowych państw członkowskich (por. Drinkwater et al. 2006). Nawet założenie, że częściowo mogło to wynikać z silnego wzrostu zasobu nowych imigrantów (którzy np. nie zdążyli jeszcze założyć firmy lub charakteryzowali się niższą skłonnością do przedsiębiorczości) nie tłumaczy tak silnego spadku udziału osób pracujących na własny rachunek. Można raczej przypuszczać, że przed 1 maja 2004 roku wielu Polaków zakładało działalność gospodarczą, by ominąć konieczność uzyskania pozwolenia na pracę najemną. Otwarcie brytyjskiego rynku pracy nie tylko więc zwiększyło napływ pracowników z nowych krajów członkowskich, ale także zmniejszyło zakres „obchodzenia” prawa, a prawdopodobnie także szarej strefy w tym kraju.

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej również Irlandia stała się popularnym celem migracji Polaków. Liczba wydanych numerów PPS w 2005 r. zwiększyła się 16-krotnie w stosunku do roku 2003, a do chwili obecnej w systemie zarejestrowało się 156 tys. polskich obywateli. Należy jednak jeszcze raz zaznaczyć, że dane te obejmują wszystkich migrantów - bez względu na to, czy nadal tam pracują i ile trwał okres wykonywania pracy w Irlandii. Choć od momentu rozszerzenia UE trend liczby wydawanych numerów PPS jest wyraźnie rosnący, znaczną część rejestrujących się Polaków, a także obywateli pozostałych NMS stanowią osoby, które wykonywały prace sezonowe (por. wykres III.5).

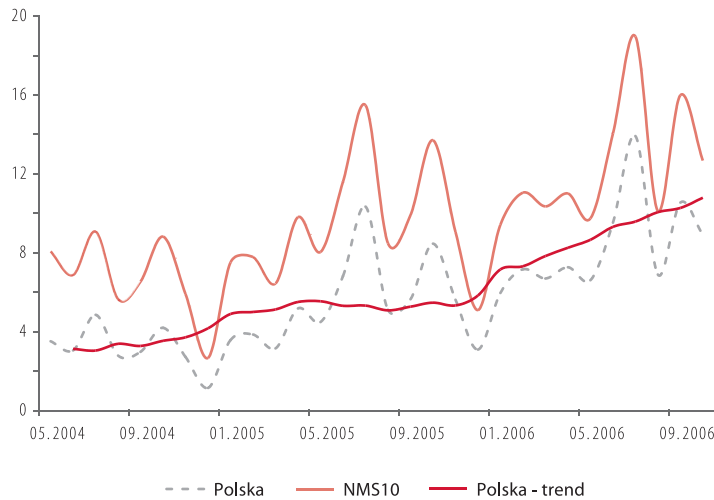
<sup>13</sup> Imigranci z krajów angloskocznych (USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, RPA) stanowią dobrą grupę do porównań, ponieważ przeprowadzone w Wielkiej Brytanii badania wykazują na występowanie tzw. „zjawiska kary za niezajomość języka angielskiego na poziomie idiomatycznym (ang. „language penalty”) (Dustmann, Fabbri 2003; Leslie, Lindley 2001 za: Drinkwater et al. 2006).

<sup>14</sup> Choć średnia nie zawsze odzwierciedla dobrze tendencję centralną – równie dobrze mogą to być osoby po szkole zawodowej oraz absolwenci studiów.

<sup>15</sup> Ang: routine i semi routine occupations.

## Wykres III.5.

## Liczba numerów PPS wydanych w Irlandii obywatelom Polski i NMS10 w latach 2004-2006 (tys.)



Źródło: Department of Social and Family Affairs.

Jak podaje MPIPS, według irlandzkiego Ministerstwa Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia, w maju 2006 r. w Irlandii pracowało 35 tys. Polaków. Do podobnych wniosków prowadzi analiza wyników badania Quaterly National Household Survey, według którego w czwartym kwartale 2005 roku w Irlandii przebywało blisko 73 tys. obywateli z nowych państw członkowskich. Biorąc pod uwagę fakt, iż w latach 2001-2005 Polacy stanowili około połowy wszystkich obywateli NMS ubiegających się o nadanie numeru PPS, liczbę Polaków przebywających w Irlandii można szacować na ok. 36 tys.

Badania pokazują, że zjawisko podejmowania pracy poniżej kwalifikacji przez polskich imigrantów w Wielkiej Brytanii nie jest wyjątkiem. Irlandia, podobnie jak Wielka Brytania, przyciąga osoby młode i relatywnie dobrze wykształcone, lecz pracują one na stanowiskach nie wymagających wysokich kwalifikacji, a więc często poniżej swojego nominalnego poziomu wykształcenia (Minns 2005). Zjawisko to nie dotyczy tylko polskich obywateli – jest ono stosunkowo powszechne w większości krajów OECD (por. np. OECD 2005 Barrett et al. 2006). Dane dotyczące zatrudnienia obywateli NMS10 w Irlandii wskazują, że koncentruje się ono głównie w przemyśle wytwórczym i budownictwie (ok. 31 proc. zatrudnionych), a także w sektorze usługowym, zwłaszcza w sekcji hotelarstwa i gastronomii (8,6 proc.) oraz handlu (8 proc.) (Doyle et al. 2006).

Obraz, który rysuje się w statystykach zatrudnienia polskich migrantów w Wielkiej Brytanii i Irlandii na pierwszy rzut oka nie nastraja optymistycznie. Warto zastanowić się, dlaczego, mimo dość wysokiego przeciętnie poziomu wykształcenia, Polacy pracują na stanowiskach nie wymagających kwalifikacji i osiągają relatywnie niskie wynagrodzenia.

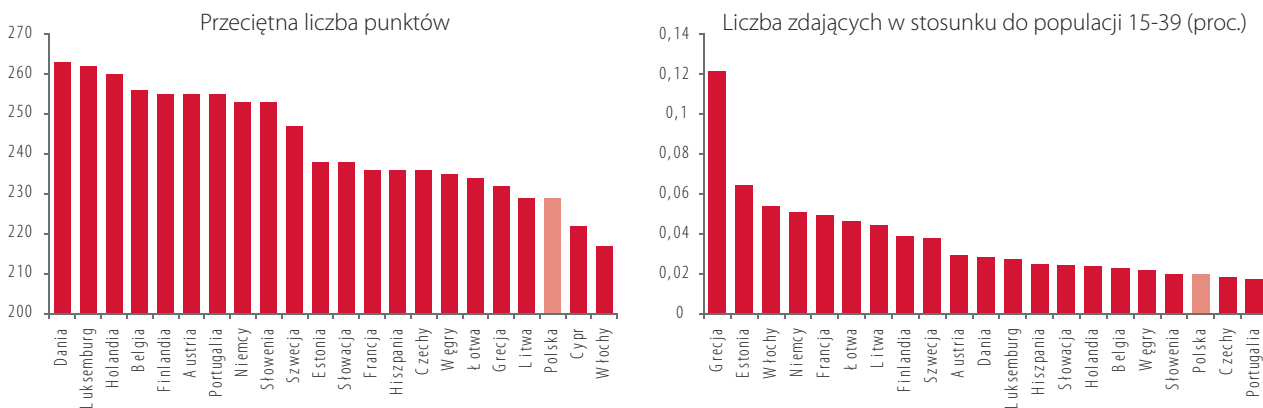
Potencjalne przyczyny mogą być następujące:

- rzeczywiste kwalifikacje polskich imigrantów **ustępują kwalifikacjom osób** o nominalnie tym samym wykształceniu z innych regionów, zwłaszcza z krajów anglosaskich,
- część polskich imigrantów posiadających rzeczywiście wysokie kwalifikacje, porównywalne z kwalifikacjami Brytyjczyków, może, ze względu na silną asymetrię informacyjną, nie być dostatecznie dobrze rozpoznana przez brytyjskich pracodawców, a w konsekwencji pracować na stanowiskach poniżej swoich umiejętności, uzyskując relatywnie gorsze wynagrodzenie,
- względnie młody wiek polskich migrantów rzutuje poprzez niewielkie doświadczenie zawodowe na ich możliwości i siłę przetargową na rynku pracy względem nieco starszych imigrantów z innych krajów,
- barierą dla znalezienia pracy odpowiadającej kwalifikacjom może być **niewystarczająca znajomość języka angielskiego**. Aby podjąć pracę na stanowisku specjalisty, niezbędna jest m.in. umiejętność posługiwania się fachowym słownictwem. W tym kontekście warto zauważyć, że w testach znajomości angielskiego Polacy wypadają znacznie gorzej nie tylko niż Duńczycy czy Holendrzy, ale też słabiej niż przedstawiciele pozostałych NMS (por. wykres III.6).



Wykres III.6.

Przeciętna liczba punktów uzyskana podczas egzaminów TOEFL(CBT) przez obywateli krajów UE oraz liczba zdających w stosunku do populacji w wieku 15-39 w latach 2003/2004.



Źródło: TOEFL Test and Summary Score Data, 2003/2004.

- wynagrodzenie wykazywane w statystykach dotyczy stawki, którą polscy pracownicy otrzymywali **w momencie podejmowania pierwszej pracy**. Trudno stwierdzić, w jakim stopniu dane rejestrowe odzwierciedlają bieżące zmiany stawki w przypadku podwyżki (która może mieć miejsce np. po zakończeniu okresu próbnego) lub awansu. Ponadto, ponieważ duży odsetek polskich pracowników zatrudnionych jest w sekcjach takich jak hotelarstwo i gastronomia, wynagrodzenia bazowe mogą nie odzwierciedlać rzeczywistego dochodu pracowników (którego znaczną część mogą stanowić np. napiwki),
- w wielu przypadkach osoby wyjeżdżające za granicę **nie mają zamiaru opuszczenia Polski na okres dłuższy niż kilka miesięcy** i nie poświęcają czasu na intensywne poszukiwania pracy przed wyjazdem. Jednocześnie sektor pracy tymczasowej oferuje głównie prace proste, nie wymagające kwalifikacji. Część migrantów wraca do kraju, część decyduje się zostać i prawdopodobnie znajduje lepszą pracę. Nie zawsze jest to odzwierciedlone w statystykach, które – pokazując stan bieżący – nie pozwalają na dokładną ocenę postępów migrantów w integracji na rynku pracy,
- cytowane badania dotyczyły głównie **polskich pracowników, którzy przyjechali do krajów UE stosunkowo niedawno** (najwcześniej w maju 2004r.), tymczasem badania dotyczące zjawiska overeducation wskazują, że w miarę upływu czasu imigranci znajdują coraz lepsze prace, stopniowo zwiększając wiedzę i umiejętności poruszania się na nowym rynku pracy (Weiss 2000). Umożliwia im to m.in. doświadczenie zawodowe zdobyte w kraju przyjmującym oraz poprawa poziomu znajomości języka.

Przyróżczenia te wymagają oczywiście weryfikacji – z biegiem czasu zasoby danych i informacji o polskich migrantach będą pozwalały na coraz bardziej szczegółową analizę, co warto wykorzystać w dalszych badaniach.

Należy również podkreślić, że choć zainteresowanie Polaków wyjazdami do krajów anglosaskich jest znaczne, a polscy migranci stosunkowo dobrze funkcjonują na brytyjskim i irlandzkim rynku pracy, emigranci napotykać na wiele trudności w procesie asymilacji i integracji z lokalną społecznością, a decyzja o wyjeździe za granicę często wiąże się z szeregiem obaw (por. ramka III.8).

### Ramka III.8. Bariery i trudności napotykane przez emigrantów w Irlandii i Wielkiej Brytanii

Z badań przeprowadzonych przez European Citizen Action Service w październiku 2006 roku wynika, że najczęściej pojawiającą się barierą, już na etapie podejmowania decyzji o wyjeździe, jest brak dostatecznej znajomości języka obcego (Radiukiewicz 2006). Emigranci wskazywali również na bariery kulturowe i środowiskowe. Wyjazd z kraju łączył się także z obawą utraty pracy w kraju oraz kontaktów z osobami bliskimi pozostającymi w Polsce. W szczególności, obawy emigrantów dotyczyły możliwości podtrzymywania bliskich relacji z partnerem oraz dziećmi.

Pierwsze kłopoty po wyjeździe związane są zwykle z poszukiwaniem mieszkania. Bardzo duże znaczenie mają w tym kontekście sieci migracyjne, szczególnie w początkowym okresie pobytu za granicą. Trudności, jakie napotykać emigranci, wynikają z nieznanymi prawami kraju przyjmującego, zasad systemu podatkowego, procedur dotyczących zakładania kont bankowych, dostępności pomocy społecznej czy świadczeń dla osób bezrobotnych.

Emigranci zarobkowi stają także w obliczu problemów związanych z funkcjonowaniem na rynku pracy. Najszybciej zatrudnienie znajdują osoby, które w swoich poszukiwaniach mają wsparcie rodziny i znajomych przebywających za granicą. Wśród problemów związanych z pracą, Polscy pracownicy w Irlandii i Wielkiej Brytanii wymieniają przede wszystkim: pracę „po godzinach” bez otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia, pracę poniżej kwalifikacji, brak umowy o pracę, brak ubezpieczenia zdrowotnego oraz poczucie dyskryminacji.

Dodatkowym utrudnieniem dla emigrantów jest niedostatecznie rozwinięta pomoc konsularna dla Polaków w Londynie, co wynika m.in. z niewystarczającej liczby pracowników konsulatu w stosunku do populacji polskich emigrantów.



## Niemcy

Wprowadzenie okresu przejściowego, ograniczającego pracownikom z Europy Środkowo – Wschodniej dostęp do niemieckiego rynku pracy, spowodowało, że po 1 maja 2004 roku nie zaobserwowano zwiększonego zainteresowania Polaków emigracją do Niemiec. Wręcz przeciwnie – mimo, iż Niemcy to nadal główny kraj docelowy dla polskich migrantów, w ostatnich latach kierunek ten traci popularność na rzecz Wielkiej Brytanii i Irlandii. Według danych BAEL, w 2000 roku do Niemiec kierowało się 35 proc. wszystkich polskich migrantów, podczas gdy w 2005 liczba ta sięgała już tylko ok. 22 proc.

Migracje zarobkowe do Niemiec mają głównie charakter krótkookresowy. Większość, tj. ok. 85 proc. wyjeżdżających osób, podejmuje prace sezonowe (do czterech miesięcy) – głównie w rolnictwie – na warunkach określonych przez bilateralne porozumienie z 1990 roku. Roczny kontyngent zezwoleń na pracę sezonową przyznawanych polskim pracownikom wynosi ok. 300 tys. Badania (dane MPIPS, Łukowski 2004) dotyczące podejmowania tego typu pracy w Niemczech wskazują, że Polacy często stosują strategię corocznych wyjazdów do tego samego pracodawcy, co pozwala minimalizować ryzyko w warunkach niepełnej informacji. W poszukiwaniu zatrudnienia bardzo ważne okazują się sieci migracyjne – blisko 85 proc. osób znalazło pracę sezonową z pomocą rodziny lub znajomych. Podejmowanie pracy za granicą łączy się często z funkcjonowaniem na dwóch rynkach pracy. Ponad połowa osób, decydujących się na wyjazd do Niemiec posiada stałą pracę w Polsce. Wyjeżdżają oni do pracy sezonowej korzystając u polskiego pracodawcy z urlopów wypoczynkowych lub zdrowotnych.

Charakterystyczną cechą migrujących do Niemiec jest przeciętnie wyższy wiek (37 lat) od średniej w grupie pozostałych migrantów. Blisko 40 proc. pracowników sezonowych to osoby powyżej 40 roku życia. Ponadto, wśród podejmujących sezonowe zatrudnienie widoczna jest nadreprezentacja mężczyzn, osób mieszkających na wsi oraz o średnim wykształceniu. Co więcej, ponad 62 proc. pracowników sezonowych wyjeżdżających do Niemiec nie znało języka niemieckiego przed pierwszym wyjazdem do pracy, a zaledwie 4 proc. znało ten język w stopniu określanym jako dobry.

## Szwecja

Szwecja jest jednym z krajów, które zdecydowały się na zniesienie wszelkich ograniczeń w dostępie do rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. W debacie publicznej podkreślano, że decyzja ta może wiązać się z silnym wzrostem napływu imigrantów, z jednej strony zachęconych wysokimi płacami i niskim poziomem bezrobocia, z drugiej zaś rozbudowanym systemem zabezpieczenia społecznego (por. ramka III.9). Wbrew oczekiwaniom, choć skala imigracji z Europy Środkowo-Wschodniej po rozszerzeniu UE znacznie wzrosła, wciąż jest niewielka, głównie ze względu na niską bazę wyjściową.

Dane Szwedzkiego Urzędu Statystycznego pokazują, iż liczba imigrantów długookresowych<sup>16</sup> pochodzących z nowych krajów UE wzrosła po rozszerzeniu o ok. 77 proc. w stosunku do roku 2003. Tendencja wzrostowa utrzymała się w roku 2005, co świadczy o tym, że napływ imigrantów nastąpił rzeczywiście, a nie był tylko efektem legalizacji pobytu przez osoby przebywające na terenie Szwecji już przed 1 maja 2004 roku. Polacy stanowią ok. 60 proc. wszystkich imigrantów z nowych państw członkowskich, którzy przybyli do Szwecji po rozszerzeniu Unii Europejskiej (por. tabela III.5).

**Tabela III.5.**

**Napływ imigrantów z Polski i pozostałych NMS do Szwecji w latach 2000-2005**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Polska	780	908	1186	1134	2521	3516
NMS10	1890	2095	2584	2381	4232	5559

Źródło: *Statistics Sweden*.

W 2004 roku<sup>17</sup> wskaźnik zatrudnienia migrantów z Polski sięgał 59,2 proc., czyli był o 15 p.p. niższy od średniej krajowej. Przebywający w Szwecji Polacy pracują przede wszystkim w sektorze opieki zdrowotnej (24 proc.), handlu (17 proc.), a także przemyśle wytwórczym i wydobywczym (16 proc.). Wyjeżdżają głównie osoby dobrze wykształcone – aż 36 proc. migrantów Polskiego pochodzenia legitymuje się wykształceniem wyższym, zaś 44 proc. średnim. Odsetki te odbiegają wyraźnie od rozkładu wykształcenia w polskiej populacji, nawet jeśli uwzględnimy nadreprezentację osób młodych wśród migrantów. Warto podkreślić, że średnia płaca wśród Polaków wynosi ok. 23 tys. koron szwedzkich, co jest kwotą porównywalną ze średnią krajową (25,7 tys.) (Doyle et al. 2006).

Podsumowując należy stwierdzić, że choć liczba imigrantów znacznie wzrosła po rozszerzeniu Unii Europejskiej, napływ ten – w kategoriach bezwzględnych – wydaje się być stosunkowo nieduży, biorąc pod uwagę wielkość szwedzkiego rynku pracy oraz fakt, iż Szwecja jest jednym z trzech krajów, które z dniem rozszerzenia UE zniosły wszelkie restrykcje w dostępie do swego rynku pracy. Przytoczone powyżej dane sugerują, że skala zainteresowania Polaków podejmowaniem pracy w Szwecji jest niewielka w porównaniu ze

<sup>16</sup> Jako imigranci traktowane są tu osoby, które planują pobyt na terenie Szwecji przez minimum rok.

<sup>17</sup> Dane dotyczą sytuacji do 2004 roku.

staraniami o znalezienie zatrudnienia w Irlandii czy Wielkiej Brytanii. Wprawdzie należy wziąć pod uwagę, że osoby, które przyjeżdżają do Szwecji na okres krótszy niż 3 miesiące nie muszą ubiegać się ani o pozwolenie na pobyt ani na pracę, więc statystyka szwedzka – w przeciwieństwie do danych z Irlandii i Wielkiej Brytanii – nie obejmuje pracowników sezonowych. Mimo to, nie wydaje się, by nawet po uwzględnieniu pracowników sezonowych, ogólna liczba osób, które przyjechały do Szwecji w celach zarobkowych mogła być choć w przybliżeniu tak duża, jak do krajów anglosaskich.

### Ramka III.9. Imigranci a zabezpieczenie społeczne – co robią Polacy w innych krajach UE?

W czasie debaty poprzedzającej rozszerzenie UE przeciwnicy liberalizacji przepływu pracowników przestrzegali, iż imigranci z nowych krajów członkowskich będą nadużywać systemu zabezpieczenia społecznego w krajach Europy Zachodniej. Obawy te pojawiły się również w krajach, które zdecydowały się znieść restrykcje w dostępie do swoich rynków pracy. W rezultacie, Anglia i Irlandia utrudniły dostęp do świadczeń socjalnych dla obywateli krajów Europy Środkowo-Wschodniej, zaś jedynie w Szwecji imigranci z nowych państw członkowskich mogli w pełni korzystać z systemu zabezpieczenia społecznego od momentu rozszerzenia UE.

Obawy, iż imigranci z nowych krajów członkowskich, w tym także Polacy, będą wykorzystywać czasowe zatrudnienie, by uzyskać korzyści z systemu zabezpieczenia społecznego nie potwierdziły się. Migranci przybywają do krajów Europy Zachodniej przede wszystkim po to, by pracować, a system zabezpieczenia społecznego nie stanowi sam w sobie silnego bodźca przyciągającego imigrantów, o czym świadczy m.in. niewielka liczba osób migrujących do Szwecji.

Wskaźnik zatrudnienia Polaków przybyłych po rozszerzeniu UE do Wielkiej Brytanii szacuje się na 82,1 proc, co jest wynikiem przewyższającym średnią krajową. Presji na system opieki społecznej nie odczuli także Irlandczycy – w drugim kwartale 2006 roku wskaźnik zatrudnienia imigrantów z nowych krajów członkowskich osiągnął 87 proc. W Szwecji natomiast, wskaźnik zatrudnienia Polaków pod koniec 2004 roku kształtował się na poziomie 59,2 proc. Co więcej, według danych Głównego Zarządu Zdrowia i Opieki Społecznej (Socialstyrelsen) liczba składanych przez Polaków podań o świadczenia socjalne nie zwiększyła się. Zarówno w 2003, jak i 2004 roku osoby obywatelstwa polskiego złożyły po ok. 1,7 tys. takich aplikacji (Doyle et al. 2006).

Jednocześnie rośnie liczba Polaków, którzy ubiegają się o zagraniczne zasiłki rodzinne. Zasiłki na dzieci w krajach Europy Zachodniej są bowiem wielokrotnie wyższe niż w Polsce, zwykle przysługują rodzinom bez względu na wysokość dochodów oraz można je uzyskać nawet w przypadku, gdy tylko jeden członek rodziny pracuje za granicą, a dziecko pozostaje w kraju. Home Office ocenia, że od stycznia do września 2006 roku w Wielkiej Brytanii pozytywnie rozpatrzone 22,9 tys. wniosków o zasiłki rodzinne złożonych przez obywateli z nowych państw członkowskich, podczas gdy w analogicznym okresie 2005 roku – jedynie 6,2 tys.

## 1.4 Indywidualne determinanty migracji zagranicznych Polaków

### 1.4.1 Wprowadzenie

Mając orientację co do faktów dotyczących emigracji z Polski przed i po akcesji, można przyrzeć się bliżej przyczynom, dla których polscy obywatele decydują się na wyjazd z kraju oraz spróbować ocenić, dlaczego pewne grupy społeczne charakteryzują się wyższą motywacją do wyjazdu za granicę.

Badania dotyczące czynników wpływających na skalę emigracji z Polski koncentrują się najczęściej na sytuacji na rynku pracy. Podkreśla się fakt, że w Polsce wynagrodzenia są kilkakrotnie niższe od tych, które można otrzymać podejmując pracę za granicą, a szanse na znalezienie zatrudnienia mniejsze. Należy jednak pamiętać, że szanse te są zróżnicowane i zależą od wielu czynników, przede wszystkim poziomu wykształcenia i doświadczenia zawodowego. Można jednak sądzić, że wielu osobom bardziej opłaca się wyjechać do innego kraju niż szukać pracy lub kontynuować zatrudnienie w Polsce. Na wynik takiego bilansu wpływ mają również obniżające się w ostatnich latach koszty poszukiwania i podejmowania pracy za granicą, w tym zwłaszcza rozwój Internetu, spadek kosztów transportu etc.

Podejście do analizy procesów migracji bazujące na porównaniu zysków i strat związanych z emigracją odwołuje się do tradycji teorii kapitału ludzkiego (por. np. Bauer, Zimmermann 1999; Kaczmarczyk, Okólski 2005). Zgodnie z tą koncepcją, emigracja jest pewnego rodzaju inwestycją w przyszłe dochody jednostki, a decyzja o wyjeździe podejmowana jest w wyniku porównania indywidualnych oczekiwanych korzyści i kosztów związanych z wyjazdem do innego kraju lub pozostaniem w Polsce (por. ramka III.10).<sup>18</sup>

Ocenianie migracji w kategoriach indywidualnej inwestycji pozwala wyjaśnić nie tylko przyczyny, ale także **selektywność tego procesu ze względu na wiek** – wśród migrantów najwięcej jest osób młodych. O ich relatywnie wysokim potencjale migracyjnym świadczą m.in. wyniki badania Eurobarometer z 2002 roku, na podstawie którego można oceniać, że osoby w wieku 15-24 lat stanowią ok. 64 proc. wszystkich osób deklarujących chęć wyjazdu za granicę, a wraz z grupą wiekową 25-39 – ponad 92 proc. (Krieger 2004). Dzieje się tak m.in. dlatego, że w przypadku osób starszych oczekiwane zdyskontowane korzyści z migracji są niższe. Podobnie – jeżeli pod uwagę bierze się ryzyko niepowodzenia – straty związane z ewentualną porażką w przypadku młodej osoby mogą zostać rozłożone na wiele lat. Do kosztów migracji należy zaliczyć nie tylko nakłady finansowe, ale także straty emocjonalne związane z zerwaniem więzi rodzinnych i towarzyskich oraz koniecznością przystosowania się do zmiany otoczenia. Można więc oczekiwać, że wśród mi-

<sup>18</sup> Przy czym w przypadku większości modeli teoretycznych zakłada się, że decyzja ta jest nieodwracalna – nie uwzględnia się w nich ani migracji powrotnych ani niepełnych.



grantów występuje stosunkowo wysoki udział osób stanu wolnego, nie posiadających zobowiązań rodzinnych, a więc głównie osób młodych. Powyższe obserwacje znajdują potwierdzenie w wynikach badań empirycznych (por. np. Bauer, Zimmermann 1999).

### Ramka III.10. Migracja jako inwestycja

Migracja może być oceniana jako inwestycja w przyszłe dochody jednostki. Podejmując decyzję czy wyjechać, potencjalny migrant porównuje oczekiwane korzyści i koszty migracji. Do korzyści zaliczyć można przede wszystkim oczekiwane wynagrodzenie, przy określonych szansach na znalezienie pracy (charakteryzującej się pewną stawką) za granicą. Dodatkowo, przynajmniej w przypadku osób charakteryzujących się relatywnie wysokim wyjściowym poziomem kapitału ludzkiego, korzyści obejmują doświadczenie zawodowe i umiejętności zdobyte za granicą. Koszty uwzględniają natomiast:

- alternatywne dochody, które mogłyby przysługiwać migrantowi, gdyby znalazł (lub kontynuował) pracę w Polsce,
- koszty transakcyjne, związane z poszukiwaniem pracy za granicą,
- koszty zerwania więzi społecznych oraz przystosowania się do nowych warunków,
- różnice w kosztach utrzymania w miejscu zamieszkania i miejscu docelowym migracji (głównie koszty wynajmu mieszkania).

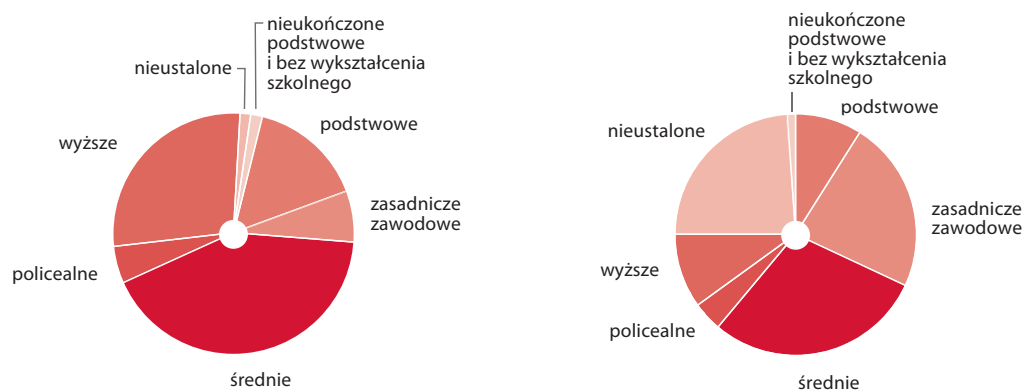
Mniej jednoznaczna, z perspektywy modelu migracji jako inwestycji, jest kwestia selektywności pod względem poziomu kapitału ludzkiego. Z jednej strony, wysoki poziom umiejętności zbierania i przetwarzania informacji (np. obsługi Internetu, znajomość języków obcych) charakteryzujący osoby wykształcone, pozwala efektywniej szukać pracy za granicą, a co za tym idzie, zwiększa oczekiwane korzyści netto z migracji ze względu na niższe koszty transakcyjne i większe prawdopodobieństwo znalezienia relatywnie lepiej płatnej pracy. Z drugiej strony, osoby o wysokim poziomie kwalifikacji najczęściej mają relatywnie wysokie szanse na znalezienie dobrze płatnej pracy we własnym kraju, co sprawia, że migracja wiąże się dla nich z wyższymi kosztami alternatywnymi.

### Ramka III.11. Migracje a poziom wykształcenia – czy istnieje zjawisko drenażu mózgow?

Zjawisko mobilności pracowników o wysokich kwalifikacjach, kiedy osoby migrujące są zatrudniane w kraju docelowym na stanowisku i w zawodzie, które są zgodne z ich kwalifikacjami nazywane jest wymianą mózgow. Jest to przepływ dwukierunkowy. W przypadku dużej przewagi odpływu netto mówi się o drenażu mózgow (ang. brain drain). Przeciwny trend to zjawisko określane pozyskiwaniem mózgow (ang. brain gain). Kiedy jednak wysokokwalifikowany pracownik podejmuje za granicą pracę wymagającą niższych umiejętności i mniejszego doświadczenia, niż oferowane przez pracownika, mamy do czynienia z deprecjacją kwalifikacji, co w konsekwencji powoduje marnotrawstwo mózgow (ang. brain waste).

#### Wykres III.7.

**Wykształcenie polskich emigrantów długookresowych (lewy wykres) oraz wykształcenie polskich emigrantów powyżej 13 roku życia przebywających za granicą czasowo powyżej 2 m-cy w latach 1989 – 2002**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NSP 2002.

W latach 1989-1991 wśród polskich emigrantów przebywających za granicą czasowo 9 proc. posiadało dyplom uczelni wyższej. W latach 1998-2001 odsetek ten wzrósł do 11,5 proc., co wiąże się także z rozpowszechnieniem samego wykształcenia wyższego w populacji Polaków. W tym okresie polscy absolwenci najczęściej wyjeżdżali do: USA – 25,8 proc., Niemiec – 19,4 proc., Wielkiej Brytanii – 9,8 proc. i Kanady – 3,2 proc., częściej wybierając więc kraje anglosaskie niż osoby niżej kwalifikowane. Podobnie jak inni migranci, osoby z wyższym wykształceniem wyjeżdżające do pracy za granicę są zwykle młode – w wieku 25-34 lata. Wzrost emigracji Polaków z wyższym wykształceniem nie jest jeszcze zjawiskiem, które zasługuje na miano drenażu mózgow. Odsetek polskich emigrantów z wyższym wykształceniem w 2000 roku wynosił ok. 10 proc., podczas gdy w przypadku Irlandczyków sięgał on aż 26,1 proc., a Nowozelandczyków – 24,4 proc. (OECD 2006 b). Tendencja wzrostowa związana jest więc głównie z samym wzrostem natężenia migracji, rosnącym odsetkiem osób z wyższym wykształceniem w całej populacji oraz młodym wiekiem osób migrujących (do 35 lat), wśród których stopa skolaryzacji jest wysoka.

Odnosząc te rozważania do sytuacji w Polsce można zauważyć, że teoretycznie wyższą skłonnością do migracji powinny charakteryzować się grupy o dość wysokim poziomie kwalifikacji. Przeprowadzenie regularnego badania, które pozwoliłoby zweryfikować słuszność tych przypuszczeń jest utrudnione ze względu na brak reprezentatywnych i wystarczająco szczegółowych danych, choć przytoczone wyżej wyrwykowe statystyki dotyczące Wielkiej Brytanii i Irlandii zdają się potwierdzać tę tezę. Można także spróbować przytoczyć przykłady grup, w przypadku których koncepcja migracji odwołująca się do teorii kapitału ludzkiego wydaje się dobrze ilustrować proces podejmowania pracy za granicą. Przedstawionych poniżej studiów przypadków wybranych grup społeczno-ekonomicznych nie można jednak traktować jako argumentów przemawiających za słusznością lub fałszyfikujących tę teorię w ścisłym sensie.

#### 1.4.2 Migracje pracowników służby zdrowia

Typowym, a jednocześnie stosunkowo dobrze udokumentowanym przykładem pracowników, dla których różnice w oczekiwanej wysokości wynagrodzeń mogą odgrywać dużą rolę w decyzjach o emigracji, stanowią zatrudnieni w sektorze ochrony zdrowia. O ich skłonności do emigracji informują dane Ministerstwa Zdrowia dotyczące liczby wydanych zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Zaświadczenia takie wydaje się lekarzom i pielęgniarkom rozważającym podjęcie pracy za granicą (por. Kaczmarczyk, Okólski 2005). Liczby wydawanych zaświadczeń nie należy interpretować jako ilustracji odpływu białego personelu za granicę, jednak stanowi ona pewne przybliżenie skali zainteresowania emigracją. Wprawdzie w większości krajów UE płace w sektorze opieki zdrowotnej są relatywnie niskie w stosunku do wynagrodzeń w innych sektorach, jednak w porównaniu z oferowanymi przez polskie instytucje mogą wydawać się bardzo wysokie. Biorąc pod uwagę liczbę zaświadczeń wydanych do końca maja 2005 r. można sądzić, że skłonność do emigracji w sektorze ochrony zdrowia nie była dramatycznie duża, choć nieco przewyższała wielkości charakterystyczne dla całej populacji – certyfikaty poświadczające posiadane kwalifikacje otrzymało ok. 2,2 proc. lekarzy i ok. 1,2-1,5 proc. pielęgniarek w Polsce. Jednocześnie, w określonych specjalizacjach i w niektórych regionach Polski zaobserwowano wyraźnie wyższy odsetek osób, którym wydano stosowne zaświadczenia. Względnie częściej ubiegali się o nie anestezjologowie (7,7 proc), specjaliści w zakresie chirurgii klatki piersiowej (7,1 proc), chirurgii plastycznej (7,2 proc) oraz medycyny ratunkowej (4,1 proc). Dla porównania, odsetek farmaceutów (a więc osób o relatywnie wysokich wynagrodzeniach w tej sekcji), starających się o możliwość uznania ich kwalifikacji za granicą wyniósł jedynie ok. 0,6 proc. Z kolei, odsetek pielęgniarek i położnych, które otrzymały wspomniane zaświadczenia sięgał od ponad 8 proc w Krośnieńskiej Okręgowej Izbie Pielęgniarskiej do blisko zera w Warszawie. Wydaje się więc, że emigrację rozważają głównie pracownicy ochrony zdrowia zatrudnieni w dziedzinach bądź regionach, w których wynagrodzenia są stosunkowo niskie i którym względnie trudno jest znaleźć pracę w prywatnych placówkach ochrony zdrowia, oferujących możliwość dodatkowych zarobków. W regionach tych migracja może być interesującą alternatywą także z punktu widzenia całego gospodarstwa domowego, gdyż mniejsze jest w nich prawdopodobieństwo, że dochody współmałżonka rekompensują niskie dochody osiągnięte z pracy w polskiej służbie zdrowia. Jednocześnie, dużą rolę odgrywa zapotrzebowanie na pracowników o specyficznych kwalifikacjach oraz możliwość osiągnięcia wysokich dochodów za granicą (np. w przypadku chirurgów plastycznych).

#### 1.4.3 Migracje studentów

Wydaje się, że charakterystycznym przykładem osób, które mogą odnieść wysokie korzyści dzięki migracji, są studenci. Poziom zatrudnienia młodych ludzi w Polsce – podobnie zresztą jak w pozostałych NMS8 – jest dość niski, mimo ich relatywnie wysokiego (nominalnie) poziomu wykształcenia (por. część I). W pewnym stopniu wynika to z wysokiej aktywności edukacyjnej młodych ludzi, którą trudno jest łączyć z pracą zawodową, zwłaszcza w pełnym wymiarze godzin. Z drugiej strony, warto zauważyć, że Polska, mimo wysokiego udziału osób uczących się w trybie wieczorowym i zaocznym, wyróżnia się w porównaniach międzynarodowych niewielkim odsetkiem pracujących studentów (por. np. Bukowski et al. 2005). Ich niski wskaźnik zatrudnienia wiąże się prawdopodobnie z niedostatecznie rozwiniętym sektorem usług w Polsce, ponieważ w innych krajach członkowskich to właśnie w tym sektorze koncentrują się przedsiębiorstwa zatrudniające młodych, uczących się jeszcze ludzi (Bukowski et al. 2005). Stwierdzenie to ma zastosowanie zwłaszcza do studentów pochodzących z mniejszych ośrodków miejskich. W rezultacie, w przypadku studentów, szanse na znalezienie pracy mogą być znacznie wyższe za granicą niż w Polsce – nawet mimo barier językowych i kulturowych. Badanie Eurobarometer z 2002 roku pokazuje, że studenci stanowili blisko 53 proc. wszystkich Polaków deklarujących chęć migracji (Krieger 2004). Można jednak przypuszczać, że wyjazdy za granicę w tej grupie mają głównie charakter krótkookresowy. Rezygnacja z powrotu do kraju wiązałaby się bowiem z wysokim ryzykiem nie ukończenia rozpoczętych studiów, co doprowadziłoby do obniżenia potencjalnego poziomu dochodów w przyszłości oraz zmarnowania nakładów poniesionych na dotychczasową edukację.

Zarysowany powyżej mechanizm migracji młodych, uczących się osób jest zbieżny z wynikami badań empirycznych. Sugerują one m.in., że studenci stanowią stosunkowo liczną grupę wśród osób przyjeżdżających w celach zarobkowych do Wielkiej Brytanii, a większość z nich pracuje w hotelarstwie i gastronomii, a więc tych samych branżach, w których podejmują zatrudnienie studenci w krajach Europy Zachodniej, i które charakteryzują się wyraźną sezonowością popytu na pracę.



#### 1.4.4 Migracje absolwentów

Kolejnym przykładem grupy potencjalnych emigrantów są osoby, które niedawno ukończyły studia w Polsce. Chociaż absolwenci uczelni wyższych mogą stosunkowo łatwo znaleźć zatrudnienie w kraju, ze względu na niewielki zakres doświadczenia zawodowego otrzymują oni zwykle stosunkowo niskie wynagrodzenia (w relacji do przeciętnej płacy wśród osób z wyższym wykształceniem). Większość osób kończących edukację nie ma jeszcze zobowiązań rodzinnych. Co więcej, z powodu młodego wieku okres „zwrotu” korzyści z migracji (o ile zgodnie z planem ma ona mieć charakter długookresowy) jest w ich przypadku wystarczająco długi, by potencjalne zdyskontowane zyski lub straty związane z migracją mogły zapewnić odpowiednie oczekiwane korzyści netto. Ponadto, ze względu na dość wysoki poziom znajomości języków obcych wśród młodych ludzi (por. Diagnoza Społeczna 2005), można oczekiwać, że w ich przypadku adaptacja do nowego otoczenia będzie przebiegać bez większych trudności. Nawet jeśli praca, którą podejmą za granicą nie będzie odpowiadała poziomowi ani dziedzinie ich wykształcenia, w krótkim okresie (w perspektywie kilku miesięcy) decyzja o wyjeździe może być bardzo opłacalna. Wydaje się jednak, że w dłuższym okresie korzyści z wykonywania pracy za granicą mogą przestać przeważać nad kosztami. Najprawdopodobniej bowiem, po kilku latach pracy w Polsce, absolwenci uczelni wyższych byłiby w stanie osiągnąć relatywnie dobrą pozycję zawodową. Za granicą natomiast, przeciętny młody polski pracownik ponosi wysokie ryzyko permanentnego wykonywania pracy poniżej poziomu kwalifikacji, co w dłuższej perspektywie oznacza deprecjację kapitału ludzkiego i malejące szanse na znalezienie lepszej pracy za granicą lub po ewentualnym powrocie do Polski. Kluczową kwestią jest więc to, na ile szczelna jest granica pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku pracy w krajach, do których wyjeżdżają młodzi ludzie, jakie są ich szanse na awans zawodowy oraz po jakim czasie decydują się oni wracać do Polski.

#### 1.4.5 Migracje osób bezrobotnych

Teoretycznie, jedną z grup społeczno-ekonomicznych, które mogłyby skorzystać na migracji, są osoby bezrobotne. Ich koszty alternatywne są niższe niż w przypadku osób pracujących, dla których wyjazd za granicę wiązałby się ze zmianą pracodawcy i utratą wynagrodzenia w Polsce. Ponadto, bezrobotni mogą poświęcić stosunkowo więcej czasu na poszukiwania pracy niż osoby pracujące. Jednocześnie, badania empiryczne wskazują na to, że osoby bezrobotne są stosunkowo mało skłonne do migracji, zarówno zagranicznych jak i regionalnych (por. np. Bank Światowy, 2006).

Relatywnie niską mobilność osób pozostających bez pracy można wyjaśnić na kilka sposobów:

- **problem struktury** – dużą część bezrobotnych stanowią osoby starsze, które z zaznaczonych już wcześniej przyczyn, nie są skłonne wyjeżdżać za granicę. Ponadto, znaczną część bezrobotnych stanowią osoby pracujące (ok. 20-30 proc.), tyle, że jest to praca nierejestrowana. Osoby te mają więc źródło dochodów, z którego niekoniecznie będą skłonne zrezygnować na rzecz podjęcia pracy za granicą.
- **problem płynności** - w przypadku osób bezrobotnych – szczególnie tych mieszkających w gorzej rozwiniętych biedniejszych regionach – barierą dla migracji może być zbyt niski dochód (Olesen 2002 za: Krieger 2004). Podobnie jak w wypadku innych decyzji inwestycyjnych, decyzja o emigracji może zostać podjęta pod warunkiem, że potencjalny emigrant posiada fundusze na pokrycie bezpośrednich kosztów wyjazdu (transport, koszty poszukiwania pracy, koszty utrzymania w początkowym okresie pobytu), które w pierwszej fazie emigracji mogą być wysokie.
- **problem sposobu poszukiwania pracy** – osoby bezrobotne często charakteryzują się niskim poziomem kapitału ludzkiego. Sprawia to, że ich poszukiwania pracy mogą być mniej efektywne i ograniczać się do lokalnych lub regionalnych rynków pracy. Ponadto, osoby bezrobotne o niskim poziomie wykształcenia, mieszkające w małych miejscowościach lub na wsiach, znacznie częściej poszukują pracy polegając na nieformalnych źródłach informacji (por. Bank Światowy, 2006), co w znacznym stopniu ogranicza przestrzenny zakres poszukiwań. Z drugiej strony, w przypadku istnienia sieci krewniaczej w miejscu potencjalnej emigracji, stanowi to czynnik silnie zwiększający prawdopodobieństwo podjęcia pracy za granicą (por. ramka III.12).

Warto jednak zaznaczyć, że anegdotyczne informacje i badania o charakterze jakościowym sugerują, że osoby pozostające bez pracy zamiast na długookresową emigrację, relatywnie częściej decydują się na podejmowanie pracy sezonowej za granicą (por. Kaczmarczyk, Okólski 2005).



### Ramka III.12. Sieci powiązań społecznych a migracje

Znaczna część emigrantów podejmuje pracę za granicą dzięki sieci powiązań społecznych (Radiukiewicz 2006). Sieci migracyjne to „zbiór powiązań interpersonalnych, które łączą migrantów, byłych migrantów i nie migrantów w kraju pochodzenia i krajach docelowych za pomocą więzi społecznych” (Faist 1997). Sieci mogą mieć charakter relacji krewniaczych, przyjacielskich, a nawet opierać się na relacjach niebezpośrednich. Największe znaczenie dla sieci migracyjnych ma rodzina. W literaturze przedmiotu przedstawiane są zwykle następujące funkcje sieci migracyjnych:

- zabezpieczenie przed kosztami i ryzykiem związanymi z migracją,
- podtrzymywanie kontaktów ze społecznością wysyłającą,
- izolowanie od społeczeństwa przyjmującego,
- wpływ na decyzję, którzy członkowie gospodarstw domowych wyjadą,
- wpływ na rodzaje aktywności migrantów,
- przekazywanie informacji, dóbr i norm,
- wpływ na wybór kierunku migracji,
- wpływ na rozmiary strumieni migrantów oraz ich dynamikę (Gurak, Cases 1992).

Dzięki sieciom powiązań migracyjnych można od zaufanych osób uzyskać najpotrzebniejsze informacje dotyczące warunków pobytu i pracy na terenie kraju przyjmującego. Powiązania te są istotnym elementem kapitału społecznego emigranta. Biorąc pod uwagę liczebność Polonii, potencjał sieci migracyjnych Polaków można ocenić jako bardzo rozwinięty.

Silny wpływ sieci migracyjnych na decyzję o wyjeździe za granicę oraz na wybór miejsca docelowego migracji obrazują m.in. nasilone migracje mieszkańców niektórych polskich miejscowości do określonych krajów, a nawet miast w Europie Zachodniej. Za przykład mogą posłużyć Siemiatycze – 16-tysięczna miejscowość w woj. podlaskim, której mieszkańcy masowo podejmują pracę w Brukseli. Wyjazdy do Belgii zapoczątkowano tam w latach 80. Mieszkańcy szybko zyskali sobie opinię rzetelnych i uczciwych pracowników, a migracje nabrały charakteru łańcuchowego. Według władz Siemiatycz za granicą pracowała już ponad połowa mieszkańców miasta (Tygodnik Przegląd 2002).

Sieci społeczne odgrywają również ważną rolę wśród osób podejmujących prace sezonowe w Niemczech – jak pokazują badania blisko 85 proc. z nich znalazło zatrudnienie dzięki pomocy rodziny lub znajomych (Łukowski 2004).

Mimo, że neoklasyczna teoria migracji wydaje się być intuicyjnie spójna i zgodna z obserwacjami, w literaturze przedmiotu przeważa obecnie pogląd, że nie stanowi ona wyczerpującego opisu obserwowanych trendów migracji (np. nie jest w stanie wyjaśnić migracji, które wiążą się z podejmowaniem pracy za granicą w przypadku, gdy w kraju zamieszkania wynagrodzenia są wyższe niż w kraju docelowym). Uzasadnienie m.in. dla takiego zachowania oferuje Nowa Ekonomiczna Teoria Migracji. Zgodnie z tą koncepcją, decyzja o migracji podejmowana jest zwykle nie przez jednostkę, a przez całe gospodarstwo domowe. Wyjazd do pracy za granicą może więc służyć nie tylko osiągnięciu dodatkowego wynagrodzenia, ale także dywersyfikacji źródeł dochodu gospodarstwa. Pozwala to zredukować ryzyko nagłej utraty dochodu, np. w przypadku negatywnego szoku na lokalnym rynku pracy.

Jedną z kluczowych koncepcji Nowej Ekonomicznej Teorii Migracji jest także pojęcie relatywnej deprywacji, zgodnie z którym satysfakcja danej jednostki z osiąganego dochodu nie jest jedynie funkcją absolutnego poziomu wynagrodzenia, a zależy raczej od pozycji na tle osób stanowiących grupę odniesienia (np. lokalnej społeczności). Oznacza to, że większe natężenie migracji powinno być obserwowane w grupach społecznych lub w regionach, w których występuje szczególnie duże zróżnicowanie dochodów.<sup>19</sup>

### Ramka III.13. Sposoby poszukiwania pracy za granicą

Większość prac Polaków za granicą to prace, o których migranci dowiadują się od rodziny i znajomych. Mówi się o istnieniu tzw. „ponadnarodowej przestrzeni społecznej”, jako że decyzja o emigracji i możliwości znalezienia pracy są najczęściej uwarunkowane kontaktami z innymi migrantami (Kaczmarczyk, Okólski 2005). Często wykorzystywanym źródłem informacji jest także Internet (Radiukiewicz 2006) – za pośrednictwem m.in. forów dyskusyjnych potencjalni emigranci zdobywają informacje od osób, które już wyjechały o sposobach poszukiwania pracy, mieszkaniu, kosztach życia za granicą etc. Coraz większe znaczenie odgrywają w tym procesie agencje pośrednictwa pracy, artykuły prasowe i inne oficjalne źródła informacji na ten temat.

Nasilenie migracji zarobkowych stworzyło potrzebę rozbudowania tego rodzaju usług. Niestety nie zawsze są one rzetelne, czy wręcz zgodne z prawem. Często oferowana praca okazuje się nie istnieć lub wykonywana jest w znacznie gorszych niż ustalone warunkach, a pośrednicy pobierają wysokie opłaty za udostępnienie informacji. Opłaty te są zwykle jednorazowe w wysokości pierwszego wynagrodzenia miesięcznego, zaś rzadziej okresowe – w postaci stałego odsetka otrzymywanego wynagrodzenia.

W poszukiwaniu pracy za granicą pomagają następujące agencje zatrudnienia: pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, pośrednictwa obywateli polskich do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego, pracy tymczasowej. Ponadto wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej Polacy zyskali możliwość korzystania z sieci EURES (European Employment Service – Europejskie Służby Zatrudnienia). EURES to sieć współpracy publicznych służb zatrudnienia z krajów EOG z innymi organizacjami o zasięgu regionalnym, krajowym i międzynarodowym, które działają w obszarze zatrudnienia.

<sup>19</sup> Termin „relatywnej deprywacji” w kontekście teorii migracji wykorzystali je Stark i Taylor (1989, 1991).



Nowa Ekonomiczna Teoria Migracji pozwala na dodatkowe wyjaśnienie faktu, iż za granicę wyjeżdżają przede wszystkim osoby młode. Sukces generacji Polaków, która wkraczała na rynek pracy w połowie lat 90, rozbudził oczekiwania zawodowe młodych ludzi. Dziś jednak sytuacja absolwentów na rynku pracy jest trudniejsza, a możliwości realizacji błyskawicznych karier, które stały się udziałem ich starszych kolegów są znacznie mniejsze. Należy więc mówić o relatywnej depriwacji pomiędzy poszczególnymi kohortami osób wkraczających na rynek pracy.

Co więcej, można przypuszczać, że młodzi Polacy częściej porównują się ze swoimi rówieśnikami z krajów Europy Zachodniej, niż czynią to osoby starsze (np. z powodu lepszej znajomości języków obcych, Internetu, udziału w wymianach studenckich itp.). Szersza grupa odniesienia powoduje, że młodzi Polacy mają wyższe aspiracje i oczekiwania zawodowe, przez co mogą w większym stopniu odczuwać niezadowolenie ze swojej własnej sytuacji ekonomicznej. Chętniej więc decydują się na wyjazd za granicę, gdzie mogą liczyć na lepsze wynagrodzenie, choć często za cenę pracy poniżej posiadanych kwalifikacji.

### 1.5 Determinanty migracji zagranicznych Polaków na poziomie zagregowanym

W poprzedniej części przedstawiono ogólny zarys czynników, które wpływają na podjęcie decyzji o migracji przez jednostki. Czynniki, które oddziałują na decyzje o migracjach na poziomie indywidualnym powinny mieć przełożenie na skalę migracji na poziomie zagregowanym i znajdować odzwierciedlenie w kompozycji strumienia migracji. Determinanty migracji zagranicznych na poziomie zagregowanym dzieli się przy tym na:

- **czynniki „wypychające”** z kraju wysyłającego (relatywnie niskie wynagrodzenia, wysokie bezrobocie, niski wzrost zatrudnienia, względnie wysokie koszty utrzymania etc),
- **czynniki „przyciągające”** do kraju przyjmującego (wysokie wynagrodzenia, duże możliwości absorpcji siły roboczej znajdujące odzwierciedlenie w niskim bezrobociu i dynamicznym wzroście zatrudnienia, stosunkowo niskie koszty utrzymania).

W debacie publicznej poświęconej wyjazdom zarobkowym Polaków dominuje pogląd, że przyczyną względnie intensywnej mobilności zagranicznej są przede wszystkim trudna sytuacja na rynku pracy i niskie wynagrodzenia w kraju. Ocenia się więc, że decydujące znaczenie mają czynniki wypychające. Z kolei w dyskusji mającej miejsce w mediach zagranicznych w krajach, które zdecydowały się otworzyć swoje rynki pracy podkreśla się, że o dużym napływie pracowników z nowych krajów członkowskich zdecydowały głównie: szybki rozwój gospodarczy, wysokie wynagrodzenia oraz duże zapotrzebowanie na pracę w gwałtownie rozwijającym się sektorze usługowym w krajach przyjmujących. Istotną grupą czynników, wpływających na przepływ zasobów ludzkich pomiędzy krajami są też **uwarunkowania instytucjonalne** np. polityka imigracyjna kraju przyjmującego.<sup>20</sup> Odnosi się ona głównie do tworzenia lub znoszenia barier dla swobodnego przepływu pracowników. Skierowanie strumienia migracji bezpośrednio po akcesji dziesięciu nowych państw członkowskich do tych krajów Europy Zachodniej, które otworzyły swoje rynki pracy (Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja) jasno obrazuje rolę, jaką czynniki instytucjonalne mogą odgrywać w modelowaniu strumieni migracyjnych. W szczególności, ograniczenia w swobodzie przepływu siły roboczej, choć mogą w pewnym stopniu zmniejszać skalę imigracji, to w warunkach wspólnego rynku prowadzą przede wszystkim do stosowania nielegalnych praktyk w ich zatrudnianiu. Restrykcyjna polityka imigracyjna, przy wysokim popycie na pracę pracowników zagranicznych i wysokiej podaży tych osób prowadzi jednoznacznie do powstania szarej strefy. Zjawisko to można obecnie obserwować w wielu państwach europejskich, przede wszystkim w odniesieniu do imigrantów z Afryki, lecz także do sezonowych pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej.

Obiektywna ocena roli poszczególnych determinantów agregatowych i indywidualnych migracji jest trudna nie tylko ze względu na jakość dostępnych danych, ale także z powodu wielowymiarowości zjawiska migracji. W literaturze przedmiotu panuje jednak konsensus, że głównymi czynnikami decydującymi o nasilonych migracjach obywateli państw względnie biedniejszych do państw bogatszych, a więc także z NMS8 do UE15 po rozszerzeniu UE, są z jednej strony: niższe wynagrodzenia i poziom życia oraz niedostatecznie rozwinięty sektor usług w krajach pochodzenia, z drugiej zaś zapotrzebowanie na pracę w krajach przyjmujących.

Ponadto strumień migracji powinien być:

- **tym większy**, im bardziej liczna w kraju wysyłającym jest grupa osób we wczesnym wieku produkcyjnym, które charakteryzują się stosunkowo niskim poziomem dochodów oraz im wyższe jest prawdopodobieństwo, że za granicą osoby te znajdą zatrudnienie i osiągną wyższe dochody, niż te otrzymywane w miejscu zamieszkania,
- **tym większy**, im wyższe jest zróżnicowanie dochodów między krajem wysyłającym a przyjmującym,
- **tym mniejszy**, im wyższe są koszty transakcyjne (związane z uwarunkowaniami prawnymi podejmowania pracy za granicą, siecią krewniczą za granicą, kosztami transportu pomiędzy krajem wysyłającym a docelowym),
- **tym mniejszy**, im wyższa jest różnica w poziomie kosztów utrzymania,
- **tym mniejszy**, im silniejsze są bariery instytucjonalne i kulturowe pomiędzy krajami.

<sup>20</sup> Wydaje się natomiast, że polityka emigracyjna w demokratycznym kraju ma znacznie mniejszy zakres – ogranicza się do bardziej lub mniej aktywnego uzgadniania warunków dla swobodnego wyboru miejsca pracy dla własnych obywateli.

Syntetycznie powiązanie indywidualnych i agregatowych determinantów migracji przedstawia tabela III.6.

**Tabela III.6.**

**Determinanty skłonności do migracji na poziomie indywidualnym i ich odzwierciedlenie w czynnikach operujących na poziomie zagregowanym.**

Determinanty na poziomie indywidualnym	Determinanty na poziomie zagregowanym
wyższe oczekiwane dochody za granicą	<ul style="list-style-type: none"> <li>wysokość wynagrodzenia oferowanego pracownikom (o danym poziomie i rodzaju kwalifikacji) w kraju zamieszkania potencjalnego emigranta</li> <li>oczekiwana wysokość wynagrodzenia w kraju docelowym ewentualnej migracji (przy założeniach dotyczących rodzaju pracy, którą można z danym prawdopodobieństwem podjąć w tym kraju)</li> <li>stopa bezrobocia i zatrudnienia (liczba powstających miejsc pracy) w kraju zamieszkania potencjalnego emigranta</li> <li>stopa bezrobocia i zatrudnienia (liczba powstających miejsc pracy) wśród osób o danym poziomie, rodzaju kwalifikacji w kraju docelowym ewentualnej migracji</li> </ul>
koszty transakcyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>prawne regulacje określające możliwości podjęcia legalnej pracy w kraju ewentualnej migracji (ryzyko w wypadku zatrudnienia nielegalnego, koszty związane z procesem uzyskania pozwolenia)</li> <li>odległość pomiędzy krajem docelowym i krajem migracji</li> <li>istnienie sieci kontaktów z krewnymi i znajomymi przebywającymi w kraju docelowym ewentualnej migracji (wielkość diaspory oraz poziom migracji w ubiegłych latach)</li> </ul>
różnica w poziomie kosztów utrzymania	<ul style="list-style-type: none"> <li>różnica w przeciętnym poziomie kosztów utrzymania w kraju i miejscu docelowym migracji (głównie koszty wynajmu mieszkania)</li> </ul>
relatywna deprawacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>ryzyko relatywnej deprawacji w kraju wysyłającym, odzwierciedlane przez zróżnicowanie poziomu dochodów w danym regionie, danej grupie społecznej</li> </ul>
doświadczenie zawodowe i umiejętności	<ul style="list-style-type: none"> <li>bariery, które sprawiają, że kapitał wiedzy i umiejętności zdobyty w kraju pochodzenia trudno w pełni wykorzystać w potencjalnym kraju docelowym migracji (powiązania kulturowe, język kraju etc.)</li> </ul>
koszty zerwania więzi społecznych, przystosowania się do nowych warunków	<ul style="list-style-type: none"> <li>rola rodziny i tradycji versus <i>taste for migration</i> w kulturze kraju wysyłającego,</li> <li>struktura ludności wg wieku i statusu edukacyjnego</li> <li>ogólne warunki życia: klimat, stabilność polityczna i ekonomiczna</li> <li>udział osób posiadających własne mieszkanie, stopień urbanizacji</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

## 1.6. Wpływ migracji zagranicznych na rynek pracy i gospodarkę

Proces migracji zagranicznych wzbudza dużo kontrowersji zarówno w kraju będącym źródłem emigracji (wysyłającym), jak i tym, do którego kieruje się strumień migrantów (przyjmującym). Przeciwnicy migracji zgłaszają szereg uwag krytycznych, wskazując na ich negatywny wpływ na gospodarkę obu państw, z kolei zwolennicy podkreślają – ich zdaniem – jednoznacznie pozytywne aspekty międzynarodowych ruchów ludności. Zdaniem pierwszych efekt netto procesów ekonomicznych będzie ujemny dla obu krajów, podczas gdy drudzy uważają, że jest on dodatni.

Zagrożenia, jakie w procesie migracji zagranicznych widzą ich przeciwnicy, są generalnie rzecz biorąc podobne zarówno w przypadku kraju przyjmującego jak i wysyłającego migrantów. Wśród negatywnych zjawisk, które emigracja miałaby przynosić krajowi wysyłającemu, znajduje się przede wszystkim obawa, że doprowadzi ona do wzrostu deficytów na jego rynku pracy, zwłaszcza w niektórych zawodach i specjalnościach oraz, że w jej wyniku wzrośnie nierównowaga w finansach publicznych, gdyż utracone zostaną dochody z podatków od osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej, zaś wydatki na świadczenia dla osób starszych nie zmniejszą się. Dodatkowo z emigracją wiąże się obawa o potencjał wzrostu gospodarczego w kraju wysyłającym, gdy wyjadą z niego osoby najbardziej energiczne i przedsiębiorcze oraz te lepiej wykształcone. Z kolei w kraju przyjmującym słyszy się często głosy obawiające się, że duży napływ ludności nadmiernie zwiększy konkurencję na rynku pracy obniżając płace i podnosząc bezrobocie miejscowych pracowników. Jednocześnie wzrośnie nierównowaga w finansach publicznych, gdyż wydatki budżetowe na świadczenia dla imigrantów przewyższą wpływy z płaconych przez nich podatków, a imigranci obniżą (przejściowo) wzrost gospodarczy, gdyż ich kapitał ludzki



i stopa oszczędności będą zbyt niskie, by szybko uzupełnić lukę w kapitale przypadającym na 1 mieszkańca oraz inwestycjach w badania i rozwój.

Zwolennicy migracji budują podobny katalog pozytywnych zjawisk, które miałyby wynikać z tego procesu, zarówno w kraju wysyłającym jak i przyjmującym migrantów. Oczekują oni, że imigracja osób średnio rzecz biorąc lepiej wykwalifikowanych oraz ponadprzeciętnie przedsiębiorczych stanowić będzie dodatkowy impuls pro wzrostowy w kraju docelowym. W konsekwencji spodziewają się, że imigranci pozwolą na zapelnienie luki zatrudnieniowej w sektorach, w których brak jest odpowiednio kwalifikowanych pracowników miejscowych oraz ułatwią rozwiązanie problemu starzejącego się społeczeństwa, pozwalając zachować mieszkańcom kraju przyjmującego wysoki poziom zabezpieczeń społecznych i emerytur. W przypadku kraju wysyłającego zwolennicy emigracji podkreślają z kolei, że pozwoli ona na rozwiązanie problemu wysokiego bezrobocia, odciążając miejscowy rynek pracy, zaś emigranci przysyłając znaczne kwoty pieniężne wesprą rodzimą gospodarkę i podniosą poziom życia ich rodzin pozostających na miejscu. Co więcej, perspektywa emigracji zachęci wiele osób do podnoszenia swoich kwalifikacji i inwestycji w kapitał ludzki, a w okresie późniejszym tylko niektórzy z nich wyjadą. Z kolei wielu z dzisiejszych emigrantów w przyszłości powróci z zaoszczędzonym kapitałem, przyczyniając się do rozwoju kraju macierzystego.

Weryfikacji poglądów zarówno zwolenników jak i przeciwników migracji zagranicznych poświęcono szereg prac empirycznych z zakresu ekonomii pracy (por. np. Friedberg, Hunt 1995, Ghatak et al. 1996, Borjas 1999, Commander et al. 2003, Drinkwater et al. 2003). Na ich podstawie można powiedzieć, że zarówno obawy jak i nadzieje kraju przyjmującego są do pewnego stopnia uzasadnione, choć rzeczywisty wpływ imigracji na gospodarkę i rynek pracy nie jest na ogół bardzo duży, przede wszystkim ze względu na umiarkowany wkład samych migrantów do całkowitego zasobu kapitału ludzkiego w gospodarce kraju przyjmującego.

Wydaje się, że rację mają ci, którzy twierdzą, że presja ograniczająca wzrost płac pracowników miejscowych ze strony konkurujących z nimi imigrantów występuje, jednak jest ona stosunkowo mała (wzrost liczby pracowników o 10 proc. powoduje 1-3 proc. spadek płac pracowników miejscowych). Wyjątek stanowią niektóre specyficzne sektory, które w konsekwencji stają się zdominowane przez imigrantów, zapelniających w ten sposób deficyty na rynku pracy kraju przyjmującego. Po drugie, większość imigrantów pierwszego pokolenia pracuje i płaci podatki, nie stanowiąc ciężaru dla systemów zabezpieczenia społecznego i finansów publicznych. Przykłady niektórych krajów wskazują jednocześnie, że nieco inaczej sprawa ta wygląda w przypadku pokolenia dzieci imigrantów, przy czym czy tak się stanie zależne jest w dużej mierze od stopnia ich asymilacji w kraju przyjmującym.

Ważną konkluzją ekonomiczną jest natomiast to, że wpływ imigracji na poziom produktu jest w kraju przyjmującym dodatni, lecz stosunkowo mały (wzrost liczby pracowników o 10 proc. powoduje wzrost poziomu produktu o 1-2 proc), czego powodem jest zarówno to, że w wyniku imigracji spada nieco podaź pracy pracowników miejscowych, jak i to, że imigranci podejmują na ogół prace proste, nisko-produktywne i nisko-płatne. Wpływ ten jest większy, gdy istotną część migrantów stanowią osoby wysokokwalifikowane. W konsekwencji imigracja w co najwyżej niewielkim stopniu pomaga rozwiązać problemy związane ze starzeniem się ludności, a ponieważ imigranci bardzo często przejmują model prokreacji kraju przyjmującego, jest także rozwiązaniem jedynie przesuwającym problem w czasie.

O ile w wypadku kraju przyjmującego literatura ekonomiczna zdaje się silniej wspierać nadzieje, a słabiej obawy związane z imigracją, to w wypadku kraju wysyłającego jest odwrotnie, choć i w tym wypadku rzeczywisty wpływ imigracji na gospodarkę jest stosunkowo ograniczony. Na wstępie trzeba zauważyć, że wielkość emigracji jest bardzo różna między krajami i zmienna w czasie. Jest ona także silnie uzależniona od skali indywidualnych korzyści, jakie spodziewają się osiągnąć emigranci oraz od instytucjonalnych możliwości wjazdu do kraju docelowego i rzadko kiedy przekracza 5 proc. populacji w wieku produkcyjnym, częściej lokując się na poziomach znacznie niższych. Niesłuszne są więc obawy dotyczące depopulacji kraju wysyłającego.

Mimo, że negatywny wpływ emigracji na produkt ze strony zjawiska drenażu mózgów występuje, nie jest on jednak na ogół bardzo duży ze względu na ograniczoną skalę tego zjawiska oraz pozytywny wpływ na akumulację kapitału ludzkiego w kraju wysyłającym (zjawisko „brain gain” przeważa nad zjawiskiem „brain drain”). Z kolei transfery finansowe do krajów macierzystych wywierają znaczny pozytywny wpływ na poziom życia i spadek ubóstwa rodzin emigrantów – zwłaszcza w krajach Trzeciego Świata – jednocześnie jednak prowadzą często do wzmocnienia wśród nich postaw bierności zawodowej i społecznej. W aspekcie migracji powrotnych sprawa jest nieco bardziej złożona. O ile jedynie niewielki odsetek migrantów z krajów Trzeciego Świata wraca do swoich państw pochodzenia, to skala powrotów w przypadku emigrantów europejskich jest znacznie wyższa. Dodatkowo byli emigranci częściej niż ich rodziny w kraju skłonni są do produktywnego spożytkowywania dochodów z pracy za granicą.

Podsumowując można powiedzieć, że na migracjach zagranicznych zyskują i tracą zarówno kraje wysyłające jak i przyjmujące. Zyski krajów przyjmujących mają mniejszy, choć trwalszy charakter, zaś ich straty dotyczą tylko wybranych grup społecznych. Są one tym większe, im lepiej wykształceni są imigranci. Z kolei straty w krajach wysyłających są przejściowo minimalizowane przez strumień transferów finansowych skierowanych do rodzin emigrantów oraz podwyższoną akumulację kapitału ludzkiego, zaś polityka gospodarcza służąca minimalizowaniu tych strat w długim okresie jest niczym innym jak polityką wspierania szybkiego wzrostu gospodarczego i konwergencji realnej wobec krajów przyjmujących.



## 2. Mobilność wewnętrzna i dojazdy do pracy

### 2.1 Intensywność migracji wewnętrznych w Polsce na tle innych krajów UE

Na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego liczbę osób, które zmieniły region zamieszkania w latach 1989-2002, przynosząc się do innego miejsca w kraju można szacować na 3924,3 tys. osób, z czego ok. 70 proc. dotyczyło zmian na poziomie powiatu, a ok. 25 proc. na poziomie województwa.<sup>21</sup> Przeciętne roczne natężenie migracji osób w wieku 15-64 wynosiło więc w tym okresie ok. 1 proc. Faktyczna ich intensywność najprawdopodobniej była jednak wyższa, ponieważ część migrantów zarejestrowanych w NSP przeprowadzało się co najmniej dwukrotnie, a metodologia zastosowana podczas spisu wykluczała rejestrację zdarzeń wielokrotnych.<sup>22</sup> Powstaje pytanie jak natężenie migracji tego rzędu sytuuje Polskę w hierarchii mobilności na kontynencie europejskim.

W literaturze poświęconej mobilności przestrzennej w Polsce ocenia się często, że skala migracji wewnętrznych jest stosunkowo niska na tle innych państw Europy Zachodniej (por. np. OECD 2005a, Bank Światowy 2006). Trzeba jednak pamiętać, że taka konstatacja powinna być ona obwarowana kilkoma istotnymi zastrzeżeniami. Przede wszystkim, porównując intensywność migracji wewnętrznych między różnymi krajami nie można zapominać o znacznych różnicach w wielkości i gęstości zaludnienia między jednostkami terytorialnymi w poszczególnych państwach oraz liczbie tych jednostek. Dotyczy to w szczególności klasyfikacji NUTS i odpowiadającego polskiemu województwom poziomu NUTS-2, dla którego dokonanie porównań jest względnie najłatwiejsze. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z podstawowymi „prawami grawitacji” sformułowanymi przez prekursorów badań nad procesami mobilności, liczba mieszkańców i odległość do miejsca docelowego to najważniejsze determinanty natężenia migracji (por. ramka III.14). Tym samym, ich natężenie (mierzone jako odsetek osób przenoszących się w ciągu roku do innego regionu) powinno maleć wraz ze wzrostem powierzchni danej jednostki terytorialnej. Z tego względu jedynie w przypadku niektórych krajów europejskich – tj. Francji, Węgier, Włoch i Hiszpanii – można mówić o dobrej, bezpośredniej porównywalności statystyk migracji na poziomie NUTS-2 z Polską. Natomiast dokonując porównań z Czechami, Grecją, Słowacją czy Niemcami należy pamiętać, że średnia powierzchnia regionu w tych krajach jest około dwukrotnie mniejsza niż w Polsce (por. tabela III.7). Z kolei w krajach bałtyckich, a także w Holandii i Nowej Zelandii migracje wewnętrzne nie są w praktyce porównywalne z Polską, ponieważ w każdym z tych krajów największy z regionów jest mniejszy od najmniejszego z polskich województw.

Porównywalność intensywności migracji w różnych krajach utrudniają także różnice w liczbie jednostek terytorialnych. Im więcej regionów, pomiędzy którymi w obrębie danego kraju przemieszcza się może ludność, tym *ceteris paribus* wyższy jest potencjalny poziom intensywności migracji.<sup>23</sup> Dlatego np. na Węgrzech, ze względu na niewielką liczbę jednostek na poziomie NUTS-2, intensywność migracji mierzona jako odsetek osób przenoszących się do innego regionu jest nieco zaniżona w stosunku do analogicznego współczynnika dla Polski. Przy porównywaniu mobilności w tych dwóch państwach należy więc również zachować ostrożność.

Dane prezentowane w tabeli III.7 wskazują, że w ramach grupy państw najlepiej porównywalnych z Polską, jedynie we Francji odsetek osób przenoszących się do innego regionu odpowiadającego polskiemu województwu (NUTS2) wśród osób w wieku 15-64 lat jest istotnie wyższy niż w Polsce.<sup>24</sup> Wśród pozostałych krajów tej grupy tj. w Hiszpanii, na Węgrzech oraz we Włoszech wskaźniki natężenia migracji kształtują się na podobnym poziomie jak w naszym kraju. To samo można powiedzieć o Niemczech, jeśli wziąć pod uwagę wielkość, powierzchnię i zaludnienie oraz liczbę niemieckich jednostek terytorialnych na interesującym nas poziomie. Zdecydowanie niższe niż w Polsce natężenie migracji jest natomiast obserwowane w Grecji – mimo, że biorąc pod uwagę przeciętną wielkość regionów na poziomie NUTS-2 w tym kraju, intensywność migracji wewnętrznych na tym szczeblu powinna być wyższa.

#### Ramka III.14. Modele grawitacyjne

Prekursor badań nad migracjami, Ernest Ravenstein, w sformułowanych przez siebie tzw. prawach migracji stwierdził m.in., że większość osób przemieszcza się na niewielkie odległości oraz, że źródłem migracji są zwykle tereny wiejskie, a miejscem docelowym – ośrodki miejskie. Wytwarza się przy tym swoista hierarchia migracji, gdyż migranci kierujący się do dużych miast pozostawiają „luki” wypełniane następnie przez migrantów z bardziej peryferyjnych obszarów. To spostrzeżenie zostało uogólnione z wykorzystaniem analogii do fizycznego pojęcia grawitacji. Podstawowy grawitacyjny model mobilności zakłada, że liczba migrantów jest odwrotnie proporcjonalna do kwadratu odległości pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem docelowym migracji oraz wprost proporcjonalna do iloczynu liczby mieszkańców obu miejscowości. Chociaż obecnie stosowane modele są znacznie bardziej złożone (uwzględniają m.in. endogeniczność wielkości populacji), prawa Ravensteina wytrzymały próbę czasu i nadal są stosowane w badaniach nad mobilnością – zarówno jeśli chodzi o migracje regionalne, jak i zagraniczne, a także w modelowaniu dojazdów do pracy.

<sup>21</sup> W NSP jako migrację traktuje się zmianę miejsca zamieszkania na poziomie gminy (NUTS 5) oraz przeniesienie się z wiejskiej do miejskiej części gminy albo vice versa. Ponadto wśród migrantów uwzględniano wszystkie osoby – także te, które w momencie migracji miały mniej niż 15 lat. Podejście to różni się zatem od stosowanego w porównaniach międzynarodowych wykorzystujących dane LFS (por. np. tabela III.7. w której cytowane są wyniki badania OECD).

<sup>22</sup> Problem ten zaobserwowano we wszystkich krajach. Ponieważ spisy powszechne w większości państw UE przeprowadza się co 5 lat, a współczynnik intensywności migracji szacowany na podstawie danych rejestracyjnych dotyczy liczby zmian miejsca zamieszkania w roku, w literaturze często można znaleźć odwołanie do „1-year-5-year problem”: Polega on na tym, że natężenie migracji szacowane na podstawie danych rocznych jest wyższe od przeciętnej rocznej miary natężenia migracji szacowanej na danych z przeprowadzanego co pięć lat spisu – jeśli bowiem dana osoba migrowała w ciągu pięciu lat wielokrotnie, w spisie zostanie uwzględniona tylko ostatnia z migracji a w danych zbieranych corocznie uwzględniony zostanie każdy ruch takiej osoby.

<sup>23</sup> Zależność intensywności migracji od liczby regionów można opisać wzorem:  $m = K * \log(n_2)$ , gdzie  $m$  = współczynnik intensywności migracji,  $n$  = liczba regionów (tzw. indeks K Courgeau, por. Bell et al. 2002).

<sup>24</sup> Niestety pojawia się tu również problem związany z różnicami metodologicznymi LFS dotyczącymi definicji członków gospodarstw domowych. W oficjalnym dokumencie Eurostatu potwierdzono, że we Francji studenci mogą być uwzględniani w badanej populacji podwójnie, jeśli mieszkają w wynajmowanym mieszkaniu.





**Tabela III.7.**  
**Charakterystyka przestrzenna regionów a intensywność migracji wewnętrznych**

Państwo	Liczba regionów (NUTS2)	Regiony			Przeciętna gęstość zaludnienia (l. os./km <sup>2</sup> )	Wskaźnik natężenia migracji
		min	Powierzchnia (km <sup>2</sup> ) max	średnia		Roczny przepływ (proc. 15-64) LFS 2003
POLSKA	16	9 412	35 412	19 543	88,3	0,3
<b>Kraje dobrze porównywalne z Polską</b>						
Hiszpania	16	5 014	94 193	31 095	93,6	0,2
Francja	22	8 280	45 348	24 726	88,3	2,11
Włochy	20	3 263	25 703	14 756	119,7	0,58
Węgry	7	6 198	18 314	13 290	89,5	0,4
<b>Kraje o mniejszym stopniu porównywalności z Polską</b>						
Grecja	13	2 307	18 811	10 125	83,4	0,21
Czechy	8	496	17 616	9 858	286,8	2,11
Austria	9	415	19 173	9 318	334,3	0,64
Niemcy	36	404	29 477	9 917	303,8	1,36
Wielka Brytania	11	321	39 777	6 590	531,6	2,28
<b>Kraje nieporównywalne z Polską</b>						
Słowacja	4	2 053	16 243	12 259	57,4	0,14
Holandia	12	1 363	4 983	2 823	328,3	2,15

Źródło: OECD 2005a.

Poza zróżnicowaniem liczby, wielkości oraz gęstości zaludnienia jednostek terytorialnych należy wziąć pod uwagę to, że badanie LFS (stanowiące podstawę dla porównań międzynarodowych) obok migracji motywowanych podejmowaniem pracy obejmuje także zmiany miejsca zamieszkania innego rodzaju: np. związane z założeniem gospodarstwa domowego, podjęciem nauki, a także przenoszeniem się osób w wieku przedemerytalnym lub emerytalnym w inne miejsce w celu poprawy warunków mieszkalnych (tzw. *retirement migration*). Tego typu migracje mogą występować częściej w innych krajach niż w Polsce, ze względu na odmienne warunki na rynku nieruchomości. Do tego problemu nawiązujemy w rozdziałach poświęconych indywidualnym determinantom migracji oraz dojazdom.<sup>25</sup>

Natężenie migracji w Polsce podlegało znaczącym przemianom na przestrzeni ostatnich dekad. W latach 60 i 70 intensywność mobilności przestrzennej była dość wysoka, co wiązało się przede wszystkim z dużym napływem ludności wiejskiej do miast. Z jednej strony, „wielkie inwestycje socjalizmu” przyciągały pracowników ze wsi, z drugiej, niski poziom zaopatrzenia gospodarstw wiejskich w podstawowe elementy infrastruktury i ograniczony dostęp do usług decydował o tym, że wiele rodzin przenosiło się do miast w celu podniesienia standardu życia (Kupiszewski 2001). Kryzys lat 80 powstrzymał napływ ludności wiejskiej do miast, tym samym obniżając natężenie migracji. W latach 90 zmalało ono ponownie – wzrost poziomu bezrobocia, nasilenie się deficytu mieszkań oraz zmiany struktury ludności według wieku (obniżenie liczebności najbardziej mobilnej grupy wiekowej czyli osób w wieku 18-34 lata) spowodowały spadek intensywności migracji (Chłoń 1997, Kupiszewski 2001). Warto to podkreślić, ponieważ w wielu badaniach porównawczych wyrażany jest pogląd, że w związku z pogłębieniem zróżnicowania sytuacji na regionalnych rynkach pracy należało się spodziewać intensyfikacji migracji w Polsce. Jednakże, jak wskazują Pissarides i Wadsworth (1989), wzrost agregatowego poziomu bezrobocia i związanej z tym niepewności ekonomicznej może prowadzić do spadku skłonności do migracji, który to efekt może przeważać nad skutkami wzrostu regionalnego zróżnicowania szans na znalezienie pracy. Pamiętając także o tym, że zwolnieniom, mającym miejsce w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat często towarzyszyła polityka dezaktywizująca osoby tracące pracę i zniechęcająca je do poszukiwania kolejnej – nawet we własnym regionie – nie należy dziwić się temu, że mobilność przestrzenna Polaków nie wzrosła.

Pełne zrozumienie przyczyn zmian w natężeniu migracji w Polsce, a także wyjaśnienie przesłanek ich stosunkowo niskiego poziomu, wymaga omówienia mechanizmów podejmowania decyzji o zmianie miejsca zamieszkania na poziomie indywidualnym. Temu zagadnieniu poświęcone są następnne sekcje niniejszego rozdziału. Zajmujemy się w nich także regionalnymi uwarunkowaniami migracji oraz przedstawiamy problem substytucji migracji wewnętrznych poprzez zagraniczne lub przez dojazdy do pracy do innego regionu. Rozdział zamyka ocena konsekwencji procesu migracji dla rynku pracy.

<sup>25</sup> Jednocześnie w Polsce grupa osób potencjalnie (i faktycznie) najbardziej mobilnych – tzn. tych, które podejmują studia poza miejscem zamieszkania i następnie ukończywszy studia podejmują pracę tam, gdzie się uczyli, zamiast wrócić do rodzinnej miejscowości – ze względu na konstrukcję badania nie jest uwzględniana w kategorii migrantów. Podczas nauki mieszkając w akademiku nie mogą zostać wylosowani do próby, a gdy ukończą studia przynależą do subpopulacji, która mieszka w danym miejscu od ponad roku.



## 2.2 Indywidualne determinanty migracji wewnętrznych

Literatura przedmiotu (por. np. van der Gaag et al., 2003) wskazuje na kilka najważniejszych indywidualnych determinantów skłonności jednostek do migracji, wymieniając wśród nich zwłaszcza: **wiek, poziom wykształcenia, status rodzinny, etap w cyklu życia**, a także **status na rynku pracy**. Autorzy zajmujący się problematyką migracji wewnętrznych w Polsce zwykle koncentrują się na charakterystyce migrantów według cech odzwierciedlających ich sytuację po zmianie miejsca zamieszkania. Takie statyczne ujęcie problemu abstrahuje od zmian poziomu wykształcenia, statusu rodzinnego i sytuacji ekonomicznej, które potencjalnie mogły być bezpośrednimi przyczynami zmiany regionu zamieszkania. Zdarzenia charakterystyczne dla określonych etapów życia jednostki, takie jak podjęcie i ukończenie nauki, znalezienie lub utrata pracy, założenie gospodarstwa domowego lub przyłączenie się do innego, mogą mieć równie istotny wpływ na prawdopodobieństwo migracji, jak status osiągnięty już po ich wystąpieniu, choć wpływ ten niekoniecznie musi mieć ten sam kierunek. Przykładowo, założenie rodziny wiąże się często ze zmianą miejsca zamieszkania, ale jednocześnie osobom posiadającym już rodzinę trudniej jest podjąć decyzję o przeprowadzce na większą odległość. O ile więc proces zakładania rodziny może zwiększać szansę wystąpienia migracji, to posiadanie partnera i dzieci negatywnie wpływa na te prawdopodobieństwa. Inną ilustracją tego zjawiska może być rozbieżność wniosków dotyczących zależności pomiędzy statusem na rynku pracy a prawdopodobieństwem migracji w dwóch modelach: modelu zatrudniania i modelu migracji spekulatywnych. W pierwszym z nich osoba bezrobotna poszukuje pracy korzystając ze środków przekazu dostępnych niezależnie od rzeczywistej odległości do miejsca docelowego (np. internetu) i decyduje się na migrację (bądź dojazd) dopiero po zawarciu umowy z pracodawcą (tzw. hiring model). Oznacza to, że większość osób podejmujących poszukiwania pracy po wystąpieniu migracji powinna należeć do kategorii pracujących. Natomiast w modelu migracji spekulatywnych migracja wyprzedza podjęcie pracy w nowym miejscu zamieszkania. Jeżeli hiring model trafnie wyjaśniałby proces poszukiwania pracy przez osoby bezrobotne w Polsce, interpretacja korelacji statusu na rynku pracy po migracji i skłonności do niej może prowadzić do błędnych wniosków. To, że osoby pozostające bez pracy w momencie badania nie migrowały, nie oznacza bowiem, że ogólnie bezrobocie nie wpływa na skłonność do migracji.

Tym samym, rozróżnienie pomiędzy wpływem pewnych zdarzeń na prawdopodobieństwo migracji a oddziaływaniem statusu osiągniętego w wyniku ich wystąpienia oznacza w szczególności, że:

- wpływ **poziomu wykształcenia** powinien być badany przy uwzględnieniu informacji o tym, czy moment migracji był powiązany z rozpoczęciem lub ukończeniem nauki,
- wpływ **posiadania rodziny** powinien być oceniany przy wzięciu pod uwagę, kiedy ją założono (odległość w czasie od momentu migracji),
- zależności pomiędzy migracjami a **sytuacją na rynku pracy** powinny być analizowane w kontekście zmian statusu na rynku pracy (podjęcie pracy, jej utrata, dezaktywizacja etc.), a nie wyłącznie bieżącej sytuacji na rynku pracy osoby, która zmieniła miejsce zamieszkania.

Podejście takie zastosowano w modelu, którego wyniki prezentujemy w dalszej części rozdziału. Z punktu widzenia prezentowanych w niniejszym opracowaniu rozważań najważniejszą kwestią jest ostatnia z wymienionych wyżej zależności, czyli pytanie o wpływ wydarzeń w indywidualnej karierze zawodowej na prawdopodobieństwo podjęcia decyzji o migracji. Oddziaływanie pozostałych czynników musi natomiast zostać uwzględnione w analizie za pośrednictwem zmiennych kontrolnych.<sup>26</sup> Teoretycznie należałoby oczekiwać, że kontrolując wiek i wykształcenie, osoby pozostające bez pracy powinny charakteryzować się wyższym prawdopodobieństwem migracji niż osoby pracujące, ponieważ w ich przypadku koszty alternatywne tej decyzji są niższe (Pissarides, Wadsworth 1989). O ile jednak badania empiryczne przeprowadzone na podstawie danych z lat 60, 70 i 80 dla Stanów Zjednoczonych, Holandii i Wielkiej Brytanii potwierdzają że pozostawanie w bezrobociu istotnie zwiększa skłonność do zmiany miejsca zamieszkania, to późniejsze studia OECD (2005a) dotyczące wybranych państw zachodnioeuropejskich oraz Banku Światowego (2006) dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej wskazały na brak takiej zależności. Brak stabilnej i łatwo identyfikowalnej relacji między bezrobociem a prawdopodobieństwem migracji tłumaczy się zwykle brakiem zdolności kredytowej osób bezrobotnych oraz stosunkowo dużą dostępnością różnego rodzaju transferów (np. zasiłków dla bezrobotnych, dodatków mieszkaniowych), których osoba bezrobotna nie mogłaby uzyskać poza miejscem zamieszkania.

Oceny wpływu indywidualnego statusu na rynku pracy na prawdopodobieństwo migracji w warunkach polskich można dokonać bazując na danych jednostkowych BAEL. Należy przy tym pamiętać, że jeśli część bezrobotnych najpierw poszukuje pracy a dopiero po znalezieniu odpowiedniej oferty migruje, to indywidualne bezrobocie powinno być ujemnie skorelowane z prawdopodobieństwem migracji. Z drugiej strony, wydaje się, że w Polsce – ze względu na strukturalny charakter bezrobocia – duża część osób poszukujących pracy nie ma dostępu do lub umiejętności korzystania ze źródeł informacji pozwalających na poszukiwanie pracy na odległość. Ponieważ trudno jest a priori rozstrzygnąć, który z modeli lepiej odzwierciedla dominujący w Polsce sposób poszukiwania pracy poza

<sup>26</sup> Niestety ze względu na brak daty zawarcia małżeństwa w danych BAEL nie było możliwe uwzględnienie tego czynnika *implicite* – jako zmienną proxy włączono więc interakcję wieku i pozycji w rodzinie względem głowy gospodarstwa domowego. Można sądzić, że osoby posiadające status synowej lub zięcia głowy gospodarstwa musiały zmienić miejsce zamieszkania. Taka instrumentalizacja tego czynnika daje lepsze efekty niż włączenie *explicite* stanu cywilnego, ponieważ w polskich warunkach zawarcie małżeństwa wiąże się często z przyłączeniem się do innego gospodarstwa domowego a nie założeniem własnego. Jednocześnie, zbadanie wpływu podejmowania nauki na migrację nie jest możliwe, ponieważ badanie BAEL nie obejmuje osób przebywających w gospodarstwach zbiorowych. Nie wydaje się jednak, aby obniżało to jakość niniejszej analizy, ponieważ jej celem jest raczej ocena wpływu sytuacji na rynku pracy danej osoby. Uwzględniony został natomiast wpływ ukończenia nauki i rozpoczęcia poszukiwań lub podjęcia pierwszej pracy przez absolwentów.



miejscem zamieszkania – hiring model czy model migracji spekulatywnych – w celu objaśnienia skłonności do migracji włączono informację o stanie danej osoby na rynku pracy przed i po upływie czasu, w którym mogła wystąpić zmiana miejsca zamieszkania.<sup>27</sup> Wyniki takiego zestawienia ilustruje tabela III.8.

Wynika z niej, że w latach 2001-2005 odsetek osób, które były bezrobotne i podjęły pracę jest wśród migrantów o około 4 punkty procentowe wyższy niż w całej populacji, co sugeruje, że migracje lepiej opisywane są przez model zatrudniania – jednak wniosek ten musi zostać zweryfikowany na poziomie analizy wielowymiarowej. Migracje współwystępowały nie tylko z podejmowaniem, ale i z utratą lub rezygnacją z pracy. Wśród osób, które w roku poprzedzającym badanie miały pracę i w ciągu 12 miesięcy zmieniały miejsce zamieszkania jest więcej takich, które stawały się bezrobotne lub biernie niż w populacji ogółem (odpowiednio o 3,3 oraz 1,4 punkty procentowe). Jednocześnie migracje łączyły się z podejmowaniem pracy przez osoby, które na rok przed przeprowadzeniem badania były bezrobotne, dotknęła je choroba lub niepełnosprawność albo pełniły obowiązki rodzinne. Warto spostrzec, że dla ludzi biernych ze względu na stan zdrowia lub obowiązki rodzinne odsetek podejmujących pracę był wyższy w grupie migrantów o odpowiednio 3,3 oraz 3,6 punktów procentowych. Z kolei wśród osób biernych z innych powodów, zmiana miejsca zamieszkania wiązała się silnie z rozpoczęciem poszukiwań pracy – odsetek aktywizujących się zawodowo był w tej grupie o ok. 10 punktów procentowych wyższy niż przeciętnie w populacji.

Ciekawe wnioski można wyprowadzić na podstawie porównania wyników prezentowanych w tabeli III.8 z tymi, oszacowanymi w raporcie *Employment In Europe 2006* dla krajów EU15. Okazuje się, że w krajach Piętnastki wśród migrantów, którzy na rok przed badaniem pracowali, 11 proc. po migracji było biernych zawodowo (udział tych, którzy nadal pracowali wynosił 76 proc. a tych, którzy stracili pracę – 12 proc.). Oznacza to, że w przeciwieństwie do Polski, obok migracji ekonomicznych znaczną rolę odgrywać mogą zmiany miejsca zamieszkania rodzin, w których rodzi się kolejne dziecko lub osób przechodzących na emeryturę. Potwierdza to obserwacja, że o ile w Polsce udział osób w wieku 35-64 kształtuje się na poziomie 17 proc., w krajach EU15 osoby te stanowią 40 proc. wszystkich migrantów. Z drugiej strony, w EU15 wśród migrantów, którzy na rok przed badaniem byli bezrobotni, 55 proc. znalazło pracę po zmianie miejsca zamieszkania, a tylko 3 proc. wycofało się z rynku pracy. W Polsce, migracje osób bezrobotnych relatywnie częściej wiązały się z dezaktywizacją osoby bezrobotnej niż ze znalezieniem przez nią nowego miejsca pracy – wynika to jednak raczej z odmiennej struktury przepływów na polskim rynku pracy, a nie z odmiennej charakterystyki polskich migrantów przemieszczających się wewnątrz kraju.

**Tabela III.8.**

**Struktura migrantów i populacji w wieku 15 lat i więcej wg statusu na rynku przed migracją (w proc.)**

Status na rok przed badaniem	Status w momencie badania					
	Migranci			Ogółem		
	pracujący	bezrobotni	bierni	pracujący	bezrobotni	bierni
praca	82,7	11,6	5,8	87,3	8,3	4,4
bezrobocie	33,3	40,0	26,7	29,3	43,7	27,0
nauka, szkolenie	27,2	18,6	54,2	18,2	14,1	67,8
(wcześniejsza) emerytura	0,9	3,5	95,6	2,2	3,5	94,3
niepełnosprawność	6,3	4,8	88,9	3,1	4,1	92,9
służba wojskowa	37,8	50,7	11,5	37,6	51,3	11,1
obowiązki rodzinne	10,1	14,6	75,3	6,5	16,3	77,1
inna forma bierności zawodowej	3,8	30,2	66,0	5,5	18,2	76,4
ogółem	52,0	20,5	27,5	49,7	15,6	34,7

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.*

Jak zaznaczono wcześniej, informacja o wpływie bieżącej sytuacji na rynku pracy osób zmieniających miejsce zamieszkania może być myląca, ponieważ to interakcja takich czynników jak młody wiek oraz podjęcie nauki lub zawarcie małżeństwa może być faktyczną przyczyną migracji. Wówczas współwystępowanie zmian miejsca zamieszkania oraz zmian statusu na rynku pracy byłoby efektem koincydencji, a nie związku przyczynowo-skutkowego. Z tego względu, przedstawione powyżej obserwacje dotyczące relacji między zmianą stanu na rynku pracy a miejsca zamieszkania warto skonfrontować z **wynikami regresji logistycznej**, pozwalającej kontrolować wpływ wszystkich analizowanych czynników potencjalnie determinujących prawdopodobieństwo zmiany miejsca zamieszkania w danym roku. Grupą odniesienia w prezentowanym modelu są kobiety w wieku 30-34 lat z wykształceniem średnim, które pozostawały biernie zarówno na 12 miesięcy przed, jak i w momencie realizacji badania.

<sup>27</sup> Dane BAEL pozwalają na utworzenie panelu, w którym bazy danych z dwóch kolejnych okresów są łączone w jeden zbiór danych, ale ze względu na to że elementem identyfikatora obserwacji jest adres zamieszkania, w wyniku takiej operacji traci się obserwacje reprezentujące migrantów. Aby się przekonać o tym, jak w Polsce sytuacja na rynku pracy danej osoby wpływa na jej skłonność do migracji można porównać retrospektywne informacje o tej sytuacji na rok przed badaniem z opisem sytuacji obecnej i oszacować w ten sposób przepływy pomiędzy zatrudnieniem, bezrobociem i biernością na zasadzie quasi-panelu.



Wyniki regresji (por. tabela III.9) potwierdzają, że **czynnikiem najsilniej determinującym prawdopodobieństwo migracji jest wiek**, przy czym skokowy wzrost prawdopodobieństwa migracji wśród osób w wieku 20-29 lat częściowo wiąże się z zawieraniem związków małżeńskich i nieformalnych związków partnerskich, jeśli w jego następstwie jedna z osób przyłącza się do gospodarstwa drugiej. Uwzględnienie interakcji pomiędzy wiekiem a pozycją w gospodarstwie domowym ma na celu kontrolę (przynajmniej częściową) tego efektu.

Zgodnie z oczekiwaniami na podstawie wyników analiz poświęconych innym krajom, mimo kontroli wpływu kończenia nauki na prawdopodobieństwo podjęcia decyzji o zmianie miejsca zamieszkania, poziom wykształcenia istotnie wyróżnia migrantów – osoby z wyższym wykształceniem migrują zdecydowanie częściej niż te z wykształceniem średnim (uczące się oraz te, które zakończyły edukację). Osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym i podstawowym decydują się na migrację istotnie rzadziej. Z kolei absolwenci, którzy podjęli zatrudnienie lub rozpoczęli poszukiwanie pracy charakteryzują się kilkakrotnie wyższym prawdopodobieństwem migracji niż osoby pozostające w bezrobociu na rok przed i podczas badania. Jednocześnie w przypadku badanych, którzy w roku poprzedzającym przeprowadzenie ankiety uczyli się i nadal pozostają bierni zawodowo, skłonność do migracji jest istotnie niższa.

Wyniki te sugerują więc, że absolwenci aktywni na rynku pracy są szczególnie mobilni przestrzennie, choć jednocześnie trzeba podkreślić, że na podstawie danych BAEL nie można ocenić, czy wyższa skłonność do migracji osób kończących naukę wiąże się z powrotami do rodzinnych miejscowości, czy też z większym przestrzennym zasięgiem poszukiwania pracy w grupie osób, które wykształcenie zdobywały poza miejscem pochodzenia.

**Tabela III.9.**

**Wyniki modelu logitowego dla zmiany miejsca zamieszkania w okresie 12 miesięcy przed badaniem.**

Zmienne	Poziom istotności	Oszacowanie parametru <sup>a)</sup>	Zmienne	Poziom istotności	Oszacowanie parametru <sup>a)</sup>
<b>Wiek i pozycja względem głowy gospodarstwa</b>			<b>Status na rynku pracy rok przed i w momencie badania</b>		
15-19	0,12	0,71	praca-praca	0,01	0,75
20-24 zięć/synowa	0,00	24,39	bezrobocie-praca	0,37	0,82
20-24 inny członek rodziny	0,00	1,94	nauka-praca	0,03	2,02
25-29 zięć/synowa	0,00	9,57	bierność-praca	0,00	3,40
25-29 inny członek rodziny	0,00	1,57	praca-bezrobocie	0,00	2,60
35-64 zięć/synowa	0,22	2,17	bezrobocie-bezrobocie	0,00	0,56
35-64 inny członek rodziny	0,00	0,27	nauka-bezrobocie	0,54	1,19
<b>Wykształcenie</b>			bierność-bezrobocie	0,00	3,30
wyższe	0,00	1,83	praca-bierność	0,01	1,98
zasadnicze zaw. lub niższe	0,00	0,55	bezrobocie-bierność	0,96	1,01
<b>Płeć</b>			nauka-bierność	0,00	0,56
mężczyzna	0,00	1,58			

Kategoria referencyjna: kobiety w wieku 30-34 lat bez względu na status rodzinny, z wykształceniem średnim, biernie zawodowo zarówno na rok przed jak i w momencie badania. Dodatkowe uwagi metodologiczne znajdują się w aneksie 11.

a) Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia  $Y=1$ , gdy  $X$  przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych)

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL 2001-2005 (pierwsze fale).*

Zmiana miejsca zamieszkania okazuje się współwystępować z podejmowaniem pracy przez bezrobotnych głównie w przypadku osób młodych i dobrze wykształconych – innymi słowy przy kontroli czynników takich jak wiek i poziom kwalifikacji, znalezienie pracy przez osobę bezrobotną nie ma istotnego związku z migracją. Natomiast aktywizacja zawodowa osób, które były bierne, ma silny i istotny statystycznie wpływ na prawdopodobieństwo migracji niezależnie od pozostałych czynników. Warto jednak zaznaczyć, że relatywnie wyższe prawdopodobieństwo migracji w przypadku podejmujących pracę osób biernych może wiązać się z tym, że duża część z nich przerwała pracę ze względu na chorobę, niepełnosprawność oraz obowiązki rodzinne lub związane ze służbą wojskową. Uzyskanie zatrudnienia mogło w związku z tym wiązać się nie tyle z bardziej efektywnym poszukiwaniem pracy w regionie docelowym, co raczej z ponownym podjęciem pracy po nieobecności w miejscu zamieszkania, a ich migracje prawdopodobnie miały najczęściej charakter migracji powrotnych, a nie zarobkowych.

Takie przypuszczenie wydaje się być potwierdzone przez fakt, że osoby, które po zmianie miejsca zamieszkania nadal pozostawały w bierności, również charakteryzowały się wysokim prawdopodobieństwem migracji (choć było ono znacznie niższe niż dla osób bier-



nych podejmujących pracę lub poszukiwanie zatrudnienia). Podobnie, powrotny charakter mogły mieć migracje z którymi związana była utrata pracy lub rezygnacja z niej.

Wyniki modelu logitowego wskazują na **brak istotnego związku pomiędzy indywidualnym bezrobociem a skłonnością do migracji**. Pokrywa się to z wynikami podobnego badania przeprowadzonego na podstawie danych BAEL z 1994 roku (por. Chłoń 1997). Brak tej zależności może przekładać się także na poziom agregatowy, sprawiając, że lokalna bądź regionalna stopa bezrobocia nie będzie podwyższać ryzyka migracji w regionach szczególnie silnie dotkniętych tym zjawiskiem chyba, że wyższa stopa bezrobocia wpływałaby silniej na decyzje podejmowane przez osoby pracujące. Jednak oznaczałoby to, że migracje nie tylko nie stanowią efektywnego mechanizmu korygującego zróżnicowanie poziomu zatrudnienia, ale nawet mogą pogłębiać te różnice.<sup>28</sup> Mechanizm oddziaływania regionalnego bezrobocia oraz innych cech rynku pracy na odpływ migrantów zostanie szczegółowo przedstawiony w kolejnym rozdziale, natomiast szersze omówienie konsekwencji migracji dla rozwoju regionów – w podrozdziale podsumowującym niniejsze rozważania.

Pewnym mankamentem prezentowanego wyżej modelu jest brak kontroli stopy bezrobocia w regionie – niestety, wskaźnik ilustrujący sytuację w poprzednim miejscu zamieszkania można ustalić jedynie na poziomie województw, co ze względu na dużą powierzchnię tych jednostek nie stanowi informacji, na podstawie której można wyciągać użyteczne wnioski. W większości badań poświęconych migracjom wewnętrznym regionalna stopa bezrobocia nie wpływa jednak istotnie na prawdopodobieństwo migracji (Greenwood, 1997). W niniejszej analizie kontrola tego czynnika jest jednak o tyle istotna, że porównania obejmują grupę osób, które nie miały pracy w roku poprzedzającym badanie, a znalazły ją w ciągu 12 miesięcy. Brak istotnego związku pomiędzy podjęciem pracy przez osobę bezrobotną i migracją może więc wynikać z tego, że w okresie poprzednim dana osoba wiedziała, że sytuacja w regionie jej zamieszkania jest na tyle korzystna, że są szanse na znalezienie pracy w ciągu mniej niż jednego roku. Próby włączenia wskaźnika bezrobocia szacowanego metodą statystyki małych obszarów (por. Lewandowski et al., 2007) wskazywały, że kierunek i siła związku pomiędzy znalezieniem pracy a migracją nie ulegają zmianie przy kontroli sytuacji na rynku pracy, natomiast sam wskaźnik pokazujący różnice pomiędzy bezrobociem w poprzednim a obecnym miejscu zamieszkania nie miał istotnego wpływu na ryzyko zmiany miejsca zamieszkania.

Podsumowując, na podstawie modelu logitowego można wskazać czynniki, które wpływają na indywidualne decyzje o zmianie miejsca zamieszkania:

- **zakładanie związku małżeńskiego lub partnerskiego** związane z przyłączeniem się do gospodarstwa domowego – zwłaszcza w przypadku osób młodych do 29 roku życia (tu możliwe było jedynie wyodrębnienie osób wyprowadzających się do rodziny partnera, brak szczegółowych danych nie pozwala na ocenę wpływu zakładania własnego gospodarstwa domowego),
- znacznie większym relatywnym prawdopodobieństwem migracji cechują się **mężczyźni**, ponadto osoby **w wieku 20-29 lat** i ostatecznie osoby **z wykształceniem wyższym**,
- **podejmowanie pracy lub rozpoczęcie poszukiwań przez osoby kończące naukę** oraz utrata (lub rezygnacja z) pracy częściej współwystępują z migracją niż pozostawanie w bierności, natomiast podjęcie pracy przez osobę bezrobotną nie ma istotnego statystycznie związku z migracjami.

Jednocześnie, o ile przepływy z bierności spowodowanej chorobą, niepełnosprawnością lub obowiązkami rodzinnymi do pracy mają duże znaczenie dla indywidualnych decyzji dotyczących zmiany miejsca zamieszkania, to jednak wydaje się, że występowanie takich zdarzeń ma charakter losowy i nie określa skali ani wzorców przepływów migracji regionalnych w skali kraju.

## 2.3 Regionalne determinanty migracji wewnętrznych

Determinanty migracji na poziomie regionów można rozpatrywać w ramach tych samych koncepcji, które wyjaśniają proces migracji zagranicznych (Willekens, 1995). W skali regionu o poziomie odpływu i strukturze ruchów ludności decydować może szereg czynników, takich jak położenie regionu źródłowego względem innych regionów „przyciągających” pracowników i sytuacja ekonomiczna regionu, konstytuująca uwarunkowania „wypychające” z regionu. Szczegółowo zagadnienie to omawia ramka III.15.

Dane z Narodowego Spisu Powszechnego obejmujące lata 1989-2002 wskazują, że migracje wewnętrzne w Polsce zachowują się zgodnie z podstawowymi prawami migracji. Ludność odpływa głównie z regionów charakteryzujących się względnie niskim poziomem rozwoju do tych, które oferują znacznie lepsze warunki pracy i życia. W tabeli III.10 przedstawiono odpływ i napływ ludności w powiatach pogrupowanych zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną w części dotyczącej regionalnego zróżnicowania sytuacji na rynku pracy (por. część II). Najwyższy odpływ ludności notuje się w klastrach obejmujących powiaty o **najniższym poziomie rozwoju: Byłe PGR oraz Niskoproduktywne rolnictwo**. Z kolei w powiatach należących do klastra *Rolniczo-przemysłowego* odpływ jest niewiele wyższy od średniej ogółem, ponadto charakteryzuje je dość intensywny napływ ludności. W efekcie saldo migracji jest w nich bliskie zeru – w przeciwieństwie do *Byłych PGR* oraz *Niskoproduktywnego rolnictwa*, gdzie bilans jest zdecydowanie ujemny.

<sup>28</sup> W istocie, OECD (2005a) stwierdza występowanie takiego zjawiska dla Czech.

### Ramka III.15. Cechy lokalnego rynku pracy a intensywność migracji

Elementem analizy migracji wewnętrznych jest ocena procesów zachodzących na rynku pracy, określających atrakcyjność danego regionu zarówno dla jego mieszkańców, jak i potencjalnych imigrantów.

Pierwszym czynnikiem, który należy uwzględnić jest **stopa bezrobocia**. Jeśli na danym obszarze jest ona wyższa niż w obszarach sąsiednich, to osoby pozostające bez pracy stają się bardziej skłonne do jej poszukiwania poza miejscem zamieszkania, co zwiększa intensywność emigracji. Co więcej, wyższy poziom bezrobocia sprawia, że mieszkańcy posiadający pracę niżej oceniają szanse awansu, podwyżki lub znalezienia lepszej pracy w swoim regionie i również stają się bardziej skłonni do przeprowadzki. W ten sposób wyższa regionalna stopa bezrobocia powinna wiązać się z przeciętnie większym odpływem z danego regionu. Jednocześnie relatywnie wyższe bezrobocie zniechęca do osiedlenia się w nim osób z zewnątrz i decyduje o niższej intensywności imigracji.

Drugą cechą regionalnego rynku pracy, która może mieć wpływ na natężenie migracji są **wynagrodzenia**, determinujące (wraz z szansami na znalezienie pracy) oczekiwaną wartość dochodu netto z inwestycji w zmianę miejsca zamieszkania. W regionach, gdzie poziom wynagrodzeń jest względnie niższy, odpływ zasobów ludzkich powinien być *ceteris paribus* wyższy, o ile na przykład niższe wynagrodzenia nominalne nie są rekompensowane niższymi kosztami utrzymania.

Trzecią kwestią godną uwagi w kontekście migracji jest **sektorowa struktura zatrudnienia** na lokalnym rynku pracy. Wynika to z długookresowego trendu zmian w strukturze zatrudnienia – miejsca pracy generowane są w coraz większym stopniu w sektorze usług, przy malejącej roli rolnictwa. Dzieje się tak dlatego, że większy udział usług w danym regionie wiąże się z wyższym standardem życia, co wpływa na inne – nie związane z podejmowaniem pracy – strumienie migracji, motywowane np. poszukiwaniem lepszych warunków mieszkaniowych, możliwością korzystania z szerszej oferty edukacyjnej, opieki medycznej etc.

Powiaty charakteryzujące się wyższym poziomem rozwoju, czyli *Centra rozwoju* i *Suburbia* silnie przyciągają migrantów, przy relatywnie niskim odpływie ludności z tego typu obszarów. Specyficzną, z punktu widzenia mobilności wewnętrznej, grupą powiatów są Miasta. Charakteryzują się one najniższym poziomem nie tylko odpływu, ale i napływu migrantów. Saldo migracji w tych powiatach jest w rezultacie dodatnie, ale niższe niż w *Suburbiach* i *Centrach rozwoju*.

Tabela III.10

Przeciętna intensywność odpływu i napływu migracji w powiatach według klastrów (w proc.)

	Odpływ (emigracja) z powiatów należących do danego klastra	Napływ (imigracja) do powiatów należących do danego klastra	Różnica (napływ – odpływ)
Centra rozwoju	15	18	+3
Suburbia	14	18	+4
Miasta	13	15	+2
Byłe PGR	21	19	-2
Nisk. rolnictwo	22	16	-6
Rolniczo-przemysłowy	18	18	0
<b>Ogółem</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>-2</b>

Uwaga: współczynniki intensywności oszacowano uwzględniając osoby w wieku produkcyjnym (18-59/64 lat) jako populację ryzyka

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NSP2002.

Miarą, pozwalającą ocenić efektywność i symetrię procesu migracji jako procesu relokacji ludności, jest procentowy udział salda migracji w całkowitej sumie przepływów brutto w regionie. Wysoka dodatnia wartość tak oszacowanego współczynnika oznacza, że w badanym regionie źródłowym odpływ ludności nie jest rekompensowany przez strumień osób przybywających do danego regionu i *vice versa*.<sup>29</sup> Dane w tabeli III.11 wskazują na wyraźny odpływ ludności z *Centrów rozwoju* do *Suburbii* (tzw. suburbanizacja) oraz silny napływ do *Centrów rozwoju* ze wszystkich pozostałych wyróżnionych kategorii. Warto zauważyć, że ludność Miast, odpływająca do *Centrów rozwoju* jest zastępowana przez strumień ludności z regionów rolniczych (*Byłe PGR*, *Rolniczo-przemysłowy* i *Niskoproduktywne rolnictwo*)

<sup>29</sup> Klasyczny współczynnik efektywności migracji szacowany jest zgodnie z następującym wzorem:

$$EI = \sum |D_i - O_i| / \sum (D_i + O_i)$$

gdzie  $D_i$  to całkowity napływ do regionu  $i$  a  $O_i$  to całkowity odpływ z jednostki terytorialnej  $i$ .

(za: Bell et al. 2002). Ponieważ jednak tak oszacowany współczynnik informuje jedynie o symetrii przepływu migracji, lecz (w przeciwieństwie do współczynnika migracji netto) nie informuje o kierunku, zmodyfikowano go tak, by lepiej ilustrował przepływy pomiędzy klastrami:

$$EI^* = \sum (D_{k,i} - O_{i,k}) / \sum (D_{k,i} + O_{i,k})$$

gdzie  $D_{k,i}$  to całkowity napływ z powiatów należących do klastra  $k$  do powiatów należących do klastra  $i$  a  $O_{i,k}$  to całkowity odpływ z klastra  $i$  do klastra  $k$ .

Tabela III.11.

## Efektywność migracji w powiatach według klastrów (w proc.)

Klaster zamieszkania przed migracją	Klaster zamieszkania po migracji					
	Centra rozwoju	Suburbia	Miasta	Byłe PGR	Niskoproduktywne rolnictwo	Rolniczo-przemysłowe
Centra rozwoju	-					
Suburbia	-10	-				
Miasta	32	1	-			
Byłe PGR	26	3	24	-		
Nisk. Rolnictwo	31	9	31	11	-	
Rolniczo-przemysłowy	8	3	20	5	-2	-

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NSP2002.

W literaturze dominuje pogląd, że migracje w Polsce są słabo powiązane z sytuacją na lokalnym rynku pracy i nie rozwiązują problemów związanych z przestrzennym niedopasowaniem popytu do podaży na pracę. Uważa się, że w wielu regionach bezrobocie mogłoby być niższe, gdyby osoby pozostające bez pracy były bardziej skłonne do podjęcia jej poza własnym miejscem zamieszkania. Wniosek taki formułowano często na podstawie wyników modeli regresji, w których poziom bezrobocia okazywał się nieistotny dla intensywności migracji (por. np. Firdmuc 2003, Mainardi, 2004, Huber 2003). Nieco inne rezultaty otrzymywano jednak w oparciu o analizy wielopoziomowe, wykorzystujące dane jednostkowe BAEL (por. Bank Światowy 2006) - związek pomiędzy poziomem bezrobocia w regionie a natężeniem migracji okazywał się istotny, ale wiązał się z mobilnością osób posiadających pracę, a nie bezrobotnych. W niniejszym opracowaniu koncepcję badania wpływu sytuacji na rynku pracy na migracje zaczerpnięto z raportu podsumowującego prace nad modelem mobilności wewnętrznej w Wielkiej Brytanii, przygotowanego dla Eurostatu (van der Gaag N. et al., 2003). Najważniejsze cechy zastosowanego podejścia omawia ramka III.16

### Ramka III.16. Dwuetapowy model podejmowania decyzji o migracji

Podstawowe założenia modelu opierają się na obserwacji, że proces podejmowania decyzji o migracji składa się z dwóch etapów. **Pierwszy etap** polega na ocenie sytuacji w regionie zamieszkania – jeśli jest ona niekorzystna na tle innych regionów, jednostka może zdecydować o poszukiwaniu pracy w innym miejscu w kraju. **Drugi etap** sprowadza się do wyboru nowego miejsca zamieszkania.

Taka koncepcja procesu migracji prowadzi do oszacowania dwóch równań: jedno opisuje intensywność odpływu zasobów pracy z poszczególnych regionów, drugie natomiast wyjaśnia dystrybucję populacji migrantów pomiędzy regiony docelowe. W badaniu wykorzystano dane z Narodowego Spisu Powszechnego o migracjach wewnętrznych w latach 1989-2002 (szczegółowe informacje na temat estymacji modeli zamieszczono w aneksie 3). Model ten pozwala jednocześnie głębiej przeanalizować czynniki, które decydują o kierunkach i intensywności przepływów zasobów ludzkich przedstawionych w tabeli III.11.

#### Pierwszy etap migracji – wpływ cech miejsca zamieszkania na ryzyko migracji

W modelu objaśniającym pierwszy z etapów migracji wpływ zmiennych obrazujących sytuację na rynku pracy jest **zgodny z przewidywaniami klasycznego modelu migracji**. Im wyższa jest relacja liczby bezrobotnych do liczby ofert pracy w danym regionie (w stosunku do średniej dla wszystkich powiatów), czyli im mniejsze są względne szanse znalezienia pracy – tym większa intensywność odpływu zasobów pracy. Zależność pomiędzy bezrobociem a migracjami okazała się istotna statystycznie. Jednocześnie bodźcem do migracji były przeciętnie niskie wynagrodzenia. Jako zmienną kontrolną uwzględniono też wartość indeksu populacji ilustrującego dostępność innych regionów,<sup>30</sup> która okazała się być silnie ujemnie skorelowana z intensywnością migracji. Wydaje się to sprzeczne z intuicją, jednak znajduje wyjaśnienie w świetle wyników dotyczących współzależności pomiędzy dostępnością dużych aglomeracji a intensywnością dojazdów do pracy, które bardziej szczegółowo zostały przedstawione w kolejnym podrozdziale. W sytuacji, gdy region o relatywnie niskim poziomie rozwoju sąsiaduje z atrakcyjnym regionem przyciągającym zasoby pracy, a czas dojazdu nie jest duży, pracownicy mogą preferować dojazdy a nie migracje. Oznacza to, że w Polsce można mówić o znacznej **wymienności między dojazdami a migracjami**. Podobnych obserwacji dla Szwecji dokonano w pracy Eliasson et al. (2003) – w regionach położonych w pobliżu atrakcyjnych rynków pracy zachodzi bardzo silna wzajemna substytucja migracji i dojazdów. Biorąc pod uwagę często podkreślany w literaturze problem dostępności mieszkań w Polsce można przypuszczać, że wybór pomiędzy dojazdami do pracy a migracją do innego regionu modyfikowany jest dodatkowo przez sytuację na rynku mieszkaniowym (Reichmann, Henderson 2000). Włączenie do modelu zmiennej obrazującej dostępność mieszkań w regionie wysyłającym (miarą której jest wystandaryzowana liczba nowo oddanych izb *per capita*) sugeruje, że relatywnie duża podaż mieszkań jest ujemnie skorelowana z natężeniem migracji, a więc, że korzystna sytuacja na rynku mieszkaniowym regionu wysyłającego może zniechęcać do migracji.

<sup>30</sup> Konstrukcję tej zmiennej szerzej omówiono w części poświęconej regionalnym rynkom pracy. Tu zmodyfikowano ją tak, aby uwzględniała jedynie populację dostępną w regionach innych niż region zamieszkania.

Tabela III.12.

## Wyniki modelu dla pierwszego etapu migracji – decyzja o emigracji z regionu zamieszkania

Zmienne objaśniające	Oszacowanie parametru <sup>a)</sup>	Poziom istotności
logarytm funkcji dostępności populacji w innych regionach (ważonych odległością)	-0,47	0,00
wystandaryzowana przeciętna wysokość wynagrodzenia w regionie	-0,08	0,05
wystandaryzowana relacja liczby bezrobotnych do ofert pracy	0,13	0,00
wystandaryzowany udział pracujących w rolnictwie do wszystkich osób pracujących w regionie	0,27	0,00
wystandaryzowany udział pracujących w usługach do wszystkich pracujących	-0,02	0,60
wystandaryzowana liczba nowo oddanych izb <i>per capita</i>	-0,15	0,00

a) Standaryzowany współczynnik regresji

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NSP 2002.

Z punktu widzenia odpływu zasobów pracy z danego regionu, wysoki poziom zatrudnienia w usługach nie ma istotnego znaczenia, natomiast z regionów o wysokim udziale osób zatrudnionych w rolnictwie (przy kontroli odległości i wielkości potencjalnych regionów docelowych) następował intensywny odpływ pracowników. Wynik ten jest zbieżny z zaobserwowanym powyżej kierunkiem odpływu ludności z regionów słabiej do lepiej rozwiniętych, co może mieć związek z poszukiwaniem przez mieszkańców terenów wiejskich pracy poza rolnictwem.

## Drugi etap migracji – wpływ cech regionu docelowego na ryzyko migracji

W modelu badającym determinanty wyboru regionów docelowych wszystkie zmienne poza liczbą bezrobotnych na ofertę pracy okazały się wpływać istotnie i zgodnie z przewidywaniami teoretycznymi na poziom migracji międzyregionalnych. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że wysokie wynagrodzenia stanowiły czynnik silnie przyciągający dla osób, które zdecydowały się na zmianę miejsca zamieszkania, podobnie jak duży udział usług w zatrudnieniu. Im wyższy udział pracujących w rolnictwie w danym regionie, tym rzadziej migranci kierowali się w jego stronę. Podobnie zgodne z oczekiwaniami znaczenie dla atrakcyjności regionu jako celu potencjalnych migracji miały odległość i podaż mieszkań. To, że znaczna liczba bezrobotnych przypadających na ofertę pracy nie zniechęcała migrantów do osiedlania się na terytorium wybranego przez nich regionu można wyjaśnić odwołując się do wyników modelu badającego indywidualną skłonność do migracji, przedstawionego w poprzednim podrozdziale – wśród migrantów znaczną grupę stanowią osoby młode i dobrze wykształcone, natomiast wyższe bezrobocie w regionie, gdzie obserwowany jest silny napływ migrantów może wynikać z trudności ze znalezieniem pracy wśród osób niskokwalifikowanych i nie mieć związku z szansami podjęcia zatrudnienia przez osoby o profilu reprezentowanym przez migrantów.

Tabela III.13.

## Wyniki modelu dla drugiego etapu migracji – wybór regionu docelowego

Zmienne objaśniające	Oszacowanie parametru	Poziom istotności
liczba bezrobotnych na ofertę (ln)	0,0	0,40
wysokość wynagrodzenia (ln średniej w regionie)	2,9	0,01
udział pracujących w usługach do wszystkich osób pracujących w regionie (ln)	2,0	0,01
udział pracujących w rolnictwie do wszystkich osób pracujących w regionie (ln)	-0,2	0,01
ln odwrotnej funkcji odległości	1,8	0,01
liczba nowo oddanych izb <i>per capita</i> (ln)	0,3	0,01

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NSP 2002.





Podsumowując wyniki modeli dla obu etapów migracji można stwierdzić, że potwierdzają one wcześniejsze obserwacje dotyczące strumieni przepływów migrantów. Im niższy poziom rozwoju danego regionu, tym większa intensywność odpływu. Regiony charakteryzujące się wyższym poziomem rozwoju przyciągają imigrantów – przy czym siła tego przyciągania zależy od odległości pomiędzy regionem zamieszkania a regionem źródłowym. Wyniki te pozwalają ocenić wpływ sytuacji na rynku pracy na mobilność – wskazując na to, że bezrobocie, wynagrodzenia oraz struktura zatrudnienia w regionie istotnie determinują skłonność do zmiany miejsca zamieszkania oraz wybór regionu docelowego. Ogólnie **im bardziej odległy jest region, tym siła jego przyciągania jest słabsza**, ale związek ten nie jest liniowy – można sądzić, że przy niewielkiej odległości atrakcyjną alternatywą dla migracji jest dojeżdżanie do pracy. W kolejnym rozdziale podejmujemy próbę oceny tej tezy. Wcześniej jednak sklasyfikujemy zależności między różnymi formami mobilności.

## 2.4 Substytucyjność migracji wewnętrznych innymi formami mobilności

Poziom migracji wewnętrznych w Polsce – choć z pewnością nie należy do najwyższych w UE – nie wydaje się wyjątkowo niski, biorąc pod uwagę strukturę przestrzenną naszego kraju. Z drugiej strony, zestawiając informacje o wyjazdach za granicę z dotyczącymi zmian miejsca zamieszkania wewnątrz kraju można odnieść wrażenie, że mobilność wewnętrzna Polaków kontrastuje z mobilnością międzynarodową. Jednakże, między stosunkowo wysokim natężeniem jednego z typów mobilności a relatywnie niską intensywnością drugiego nie ma sprzeczności, ponieważ są one wzajemnie konkurencyjne. **Substytucyjność decyzji o wyjeździe do innego regionu w kraju lub za granicę** została udokumentowana w badaniach empirycznych dotyczących mobilności ludności w Polsce (por. np. Korcelli et al., 1992) i znajduje potwierdzenie w bieżących obserwacjach. Przyjmując, że roczny łączny odpływ długo- i krótkookresowych oraz sezonowych wyjazdów zagranicznych kształtuje się na poziomie kilkuset tysięcy osób, można ocenić, że więcej niż 1 na 3 osoby podejmujące decyzję o wyjeździe z rodzinnej miejscowości (na stałe, kilka miesięcy czy tylko parę tygodni) jako miejsce docelowe wybiera nie inny region w Polsce, lecz inne państwo. Innymi słowy dla wielu osób bardziej opłacalną alternatywą migracji wewnętrznych są możliwości osiągnięcia wyższych lub dodatkowych dochodów poprzez podejmowanie pracy za granicą.

W ostatnich latach atrakcyjność tej opcji wzrosła zarówno za sprawą otwierania się zagranicznych rynków pracy, jak i ze względu na **spadek kosztów transakcyjnych podejmowania pracy za granicą** – m.in. w związku z pojawieniem się tanich linii lotniczych, rozwojem usług transportu lądowego oraz upowszechnieniem dostępu do Internetu. Ponadto, sam fakt popularności wyjazdów zagranicznych o charakterze zarobkowym w ubiegłych latach może sprawiać, że coraz więcej osób ma wśród swoich znajomych osobę, która była lub aktualnie przebywa w jednym z krajów UE i potrafi doradzić lub pomóc przy podjęciu decyzji o emigracji. Istnienie **rozbudowanych sieci społecznych** dodatkowo obniża cenę wyjazdów zarobkowych za granicę.

Atrakcyjność podejmowania pracy za granicą – ze względu na swoją skalę – może dostarczyć jedynie częściowego wyjaśnienia niewysokiego poziomu migracji wewnętrznych w Polsce, zwłaszcza, że w odniesieniu do całej populacji w wieku produkcyjnym migracje zagraniczne nie mają dużego wpływu na zmiany regionalnych zasobów pracy. Dla większości osób znacznie bardziej **realną alternatywę dla migracji wewnętrznych stanowią dojazdy do pracy**. Kwestia substytucyjności dojazdów i migracji wewnętrznych poruszana jest w literaturze zarówno teoretycznej jak i empirycznej (por. np. van Ommeren, 2004, van Ommeren et al., 1997, Cameron, Muellbauer, 1998). Jednakże w nielicznych opracowaniach na ten temat w Polsce (OECD 2005a, Bank Światowy 2006) dojazdy i migracje potraktowane zostały odrębnie i nie podjęto próby oceny związku pomiędzy nimi.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> W empirycznych badaniach poświęconych powiązaniom mobilności z sytuacją na rynku pracy dojazdy uwzględniane są bardzo rzadko głównie ze względu na brak dostępnych porównywalnych danych. W niniejszym opracowaniu zrezygnowano z włączenia implícite przepływów osób dojeżdżających do pracy do modelu migracji wewnętrznych, ponieważ dane dotyczące migracji obejmują cały okres 1989-2002, natomiast dane o dojazdach do pracy wyłącznie 2002 r. Wprawdzie ogólnie wpływ migracji jest kumulacyjny, jednak wydaje się, że posługiwanie się przepływem skumulowanym za tak długi okres wiązałoby się ze zbyt dużym obciążeniem wyników. Dojazdy instrumentalizuje jednak pośrednio indeks populacji oraz dostępność mieszkań.

### Ramka III.17. Przeprowadzka do Warszawy czy do Dublina?

Koszty przeprowadzenia się do Warszawy lub za granicę mogą być zbliżone, a korzyści – ze względu na różnice w wysokości wynagrodzeń, przewyższające różnice w kosztach utrzymania – mogą okazać się wyższe w przypadku migracji zagranicznej. Oczywiście takie porównanie jest znacznym uproszczeniem, jednak wskazuje, że wielu osobom, zwłaszcza znającym dobrze języki obce, bardziej opłaca się wyjechać za granicę niż do innego regionu w Polsce.

Z danych Eurostatu wynika, że w krajach UE15 wynagrodzenia pracowników niemal wszystkich grup zawodowych są kilkukrotnie wyższe niż w Polsce. Jednakże należy uwzględnić także większe niż w Polsce koszty utrzymania, różnice w wysokości opodatkowania oraz to, że migranci – przynajmniej w początkowej fazie pobytu za granicą – otrzymują zwykle wynagrodzenia niższe od przeciętnych w populacji (np. średnie miesięczne wynagrodzenie Polaków, którzy przybyli po rozszerzeniu UE do Wielkiej Brytanii wynosi ok. 1300 euro netto, co stanowi ok. 53 proc. przeciętnej płacy w tym kraju – por. Drinkwater 2006). Uwzględniając te różnice okazuje się, że dla osoby bezdzietnej praca w Irlandii może wiązać się z osiągnięciem około 1,7 krotnie większego dochodu netto od tego, który mogłaby uzyskać w kraju, zakładając, że otrzyma 2/3 średniego wynagrodzenia za granicą i średnią krajową w Polsce (por. tabela III.14).

**Tabela III.14.**

**Miesięczne wynagrodzenie brutto i netto w 2004 roku dla osoby bezdzietnej o zarobkach na poziomie 100 proc. średniej krajowej w przypadku Polski i 67 proc. dla innych krajów UE (Euro i PPS<sup>a</sup>)**

Kraj	Wynagrodzenie brutto (EUR)	Wynagrodzenie netto (EUR)	Wynagrodzenie netto (PPS)	Relacja wynagrodzeń netto w PPS (Polska=1)
Polska	539	368	701	1,00
Wielka Brytania	2223	1711	1620	2,31
Holandia	2057	1430	1359	1,94
Niemcy	2280	1437	1349	1,92
Austria	1826	1335	1288	1,84
Belgia	1977	1292	1240	1,77
Irlandia	1676	1476	1199	1,71
Francja	1642	1219	1129	1,61
Finlandia	1752	1317	1072	1,53
Hiszpania	1102	933	1068	1,52
Szwecja	1832	1286	1062	1,51
Dania	2363	1447	1056	1,51
Włochy	1225	956	931	1,33

a) jednostka siły nabywczej (ang.: Purchasing Power Standard) – sztuczna waluta, odzwierciedlająca różnice w krajowych poziomach cen, które nie są uwzględnione przez kursy wymiany walut.

**Źródło: Eurostat.**

Choć PPS w zasadzie odzwierciedla różnice w sile nabywczej wynagrodzeń, dokonując międzynarodowych porównań kosztów życia warto przyrzeć się cenom wynajmu mieszkań, bowiem stanowią one zwykle najpoważniejszą część wydatków migrujących osób. Według danych irlandzkiej agencji nieruchomości Daft, wynajem jednopokojowego mieszkania w Dublinie to wydatek rzędu 590 euro.<sup>32</sup> Podobne mieszkanie w Warszawie można zaś wynająć za kwotę w granicach 250 euro ([www.szybko.pl](http://www.szybko.pl)). W Irlandii, koszty związane z wynajmem mieszkania pochłaniają więc około 40 proc. miesięcznego dochodu migranta, podczas gdy w Warszawie, gdzie średnie wynagrodzenie netto to około 560 EUR, udział ten sięga blisko 45 proc. Relacja wynagrodzenia do czynszu w przypadku migracji do Warszawy jest więc nieco mniej korzystna od analogicznej relacji w Dublinie. Co więcej, biorąc pod uwagę, że ceny dóbr trwałego użytku (sprzętu RTV i AGD, samochodów etc.) są w Polsce porównywalne z tymi w krajach Europy Zachodniej, można podejrzewać, że przeprowadzka do Irlandii ułatwia osiągnięcie lepszego standardu życia.

Powyższy przykład pokazuje, że migracje zagraniczne stanowią atrakcyjną alternatywę dla mobilności wewnętrznej, bowiem korzyści płynące z wyższych wynagrodzeń i poziomu życia mogą rekompensować straty związane z wykonywaniem pracy poniżej kwalifikacji oraz różnicami w wysokości kosztów utrzymania.

Dojazdy mogą odgrywać ważną rolę zwłaszcza wtedy, gdy bezpośrednie koszty migracji są wysokie. W krajach, gdzie warunki dla migracji nie są korzystne, osoby poszukujące pracy poza regionem zamieszkania relatywnie częściej podejmują decyzję o dojeżdżaniu do miejsca pracy zamiast przeprowadzenia się w jego okolice. W takiej sytuacji ogólny poziom migracji jest przeciętnie niższy, co często bywa mylnie interpretowane w kategoriach niskiej ogólnej mobilności zasobów pracy.

Dojazdy mogą pełnić również funkcję komplementarną w stosunku do migracji. Wybór miejsca zamieszkania zwykle dyktowany jest w takich przypadkach nie tylko niską dostępnością mieszkań w miastach, lecz także korzystniejszymi warunkami zamieszkania w miejscowościach w pobliżu dużych ośrodków. Komplementarny charakter migracji i dojazdów sprawia, że ogólny poziom obu tych form mobilności powinien być *ceteris paribus* wyższy, niż w krajach, gdzie dojazdy są dla migracji substytutem. W latach 70 i 80 w wielu

<sup>32</sup> [www.daft.ie](http://www.daft.ie), za: Irish jobs.ie



krajach UE obserwowano tendencje suburbanizacyjne, związane z przenoszeniem się gospodarstw domowych na tereny podmiejskie, charakteryzujące się większym dostępem do usług rekreacyjnych oraz mniejszym hałasem i zanieczyszczeniem.<sup>33</sup> Początki rozwoju tego typu tendencji można zaobserwować również w niektórych rejonach w Polsce (por. ramka III.18). Wydaje się jednak, że ich zasięg jest na razie ograniczony ze względu na niższą zamożność polskiego społeczeństwa.

Na podstawie danych ZUS można szacować, że udział osób dojeżdżających do pracy do powiatu innego niż ten, w którym znajduje się ich stałe miejsce zamieszkania wśród wszystkich pracowników wynosił w 2002 r. ok. 30 proc.<sup>34</sup> Dla porównania, w 1999 r. we Francji analogiczny odsetek wynosił ok. 23 proc., a na Węgrzech ok. 10-11 proc. Brak w pełni porównywalnych danych międzynarodowych utrudnia jednoznaczny ocenę tego zjawiska, jednak wydaje się, że na tle porównywalnych krajów, biorąc pod uwagę strukturę przestrzenną, **intensywność dojazdów do pracy jest w Polsce stosunkowo wysoka.**

W dalszej części rozdziału analizujemy regionalne determinanty intensywności przepływów zasobów pracy pomiędzy regionami, wykorzystując do tego celu dane ZUS dotyczące miejsca pracy oraz miejsca zamieszkania pracowników najemnych płacących składki na ubezpieczenia społeczne.<sup>35</sup> Przedstawiamy również wyniki analizy indywidualnych cech, które mają wpływ na czas dojazdu, co pozwoli lepiej ocenić konsekwencje uwarunkowań regionalnych mobilności przestrzennej w Polsce.

### Ramka III.18. Migracje a dojazdy do pracy

Model migracji, w którym jednostka maksymalizuje użyteczność (lub dochód netto) można rozszerzyć dopuszczając sytuację, w której miejsce pracy i zamieszkania znajdują się w dwóch różnych regionach. Każda kombinacja miejsca pracy i miejsca zamieszkania reprezentuje określony poziom użyteczności, pomniejszany przez utratę użyteczności związaną z koniecznością poświęcenia dodatkowych zasobów czasu i pieniędzy na dojazdy. Dla osób, podejmujących decyzję, by pracować poza miejscem zamieszkania, dojazdy stanowią substytucyjną formę mobilności w stosunku do migracji. Efekt substytucji może być silny zwłaszcza w przypadku, gdy miejsce pracy i zamieszkania znajdują się w niewielkiej odległości. Jeśli dystans dzielący potencjalne miejsce pracy od miejsca zamieszkania jest znaczny, jedyną możliwą opcją jest migracja. Decyzja o migracji i dojeżdżaniu nie zawsze musi jednak stanowić alternatywę – dla osób zmieniających miejsce zamieszkania, ale jednocześnie nie zmieniających miejsca pracy dojazdy są komplementarne. Ilustracją drugiego przypadku zależności pomiędzy migracjami, dojazdami i zatrudnieniem są obserwacje lokalnych władz gminy Serock:

*...w całej Gminie Serock (w latach 1995-2004, przyp. aut.) nastąpił gwałtowny przyrost liczby ludności. Teren wiejski gminy Serock charakteryzuje się unikalnymi walorami przyrodniczymi co sprawia, że jest znakomitym miejscem do zamieszkania. Osoby, które przenoszą się na teren gminy pochodzą głównie z Warszawy. Należy jednak zwrócić uwagę, że osoby te nie pracują w lokalnej gospodarce (...), lecz dojeżdżają do pracy do Warszawy. Podobnie jak w większości miast i gmin w pasie bezpośredniego sąsiedztwa z aglomeracją warszawską, migracje w całej gminie Serock charakteryzują się wskaźnikami dodatnimi. (...) Im dalej od Warszawy tym mniejsze wartości przyjmuje dodatnie saldo migracji. Gminy w znacznej odległości od Warszawy charakteryzują się wręcz dużym ujemnym saldem migracji. To właśnie m.in. mieszkańcy tych gmin przenoszą się pod Warszawę w poszukiwaniu lepszych warunków do życia i pracy.<sup>36</sup>*

Komplementarność migracji i dojazdów jest powszechna w zamożnych krajach o bardziej zaawansowanej suburbanizacji. W państwach tych występuje też charakterystyczna stratyfikacja społeczna przestrzeni miejskiej – podmiejskie okolice zamieszkiwane są przez bogatszą i lepiej wykształconą część mieszkańców, a w centrum miasta mieszkają ludzie relatywnie mniej zamożni. W Polsce od pewnego czasu obserwuje się tego rodzaju tendencje, jednak nie są one aż tak powszechne. Jak zaznaczają autorzy przytaczanego fragmentu, z jednej strony do Serocka przenoszą się osoby, które pragną zamieszkać w cichej i spokojnej okolicy, z drugiej strony przybywają tam osoby z dalej położonych, biedniejszych gmin – prawdopodobnie o tym, by zamieszkać w Serocku, a nie w samej Warszawie, gdzie podjęli pracę, decydują ceny mieszkań. Wydaje się, że w Polsce znacznie częstszą sytuacją są dojazdy do pracy z mniejszych miejscowości osób, które nie mogą sobie pozwolić na kupno lub wynajem mieszkania w miejscowości w której pracują, niż tych, na tyle zamożnych, że budują dom pod Warszawą lub innym dużym miastem.

## 2.5 Regionalne determinanty dojazdów do pracy

**Najwyższy udział pracowników najemnych dojeżdżających do pracy do innych powiatów występuje w klasie Suburbiiów** – częściej niż co czwarta osoba, pracująca poza regionem zamieszkania to mieszkańiec powiatu tego typu. Biorąc pod uwagę spostrzeżenia dotyczące zależności pomiędzy intensywnością przepływów zasobów ludzkich a ich odległością, obserwacja ta nie stanowi dużego zaskoczenia. *Suburbia* znajdują się w bliskiej odległości od atrakcyjnych rynków pracy w *Centrach rozwoju*. Mieszkańcy powiatów położonych blisko dużych aglomeracji mogą tam podejmować stosunkowo dobrze płatną pracę, jednocześnie korzystając z niższych kosztów utrzymania w ich miejscach zamieszkania, przy czym czas dojazdu do pracy w *Centrum rozwoju* – zważywszy na przeciętnie niewielką odległość – może być akceptowalny. W trudniejszej sytuacji znajdują się mieszkańcy regionów należących do klastrów: *Byłe PGR, Rolniczo-przemysłowy i Niskoproduktywne rolnictwo*. W ich przypadku decyzja o dojeżdżaniu do pracy wiąże się zwykle z koniecznością pokonywania znacznie większych odległości. W związku z tym, udział pracowników najemnych mieszkających w tych regio-

<sup>33</sup> Tzw. zjawisko „green wave” w Szwecji, Wielkiej Brytanii, niektórych regionach Francji - por. rezultaty prac badawczych podjętych w ramach projektu Internal Migration and Regional Population Dynamics in Europe realizowanego w School of Geography, University of Leeds.

<sup>34</sup> Wyniki Spisu Powszechnego 2001.

<sup>35</sup> W źródłowej bazie danych znajduje się informacja o miejscu zameldowania, miejscu zamieszkania oraz miejscu pracy danej osoby. Ze względu na to, że wiele osób w Polsce nie decyduje się zameldować w urzędzie gminy po migracji, w analizie uwzględniono dane o miejscu zamieszkania. Dokładne omówienie przygotowania danych – por. aneks 3.

<sup>36</sup> Wybrane fragmenty Załącznika do uchwały nr 370/XLIV/05 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 4 listopada 2005rpt. „Lokalny program rewitalizacji miasta Serock oraz obszaru powojaskowego w Zegrzu na lata 2005 – 2013”. Przepis i skróty od autorów niniejszego raportu. <http://www.serock.pl/files/467/44c782eacda78/LPR.doc>.



nach wśród wszystkich dojeżdżających do pracy do innych powiatów jest proporcjonalny do udziału mieszkańców w ludności Polski. Mimo, że dojazdy z regionów gorzej rozwiniętych do *Centrów rozwoju* i do *Miast* są mniej intensywne, biorąc pod uwagę różnice w przeciętnych odległościach pomiędzy regionem źródłowym i docelowym, **mobilność mieszkańców *Byłych PGR*, oraz terenów *Rolniczo-Przemysłowych i Niskoproduktywnego rolnictwa* należy ocenić jako stosunkowo wysoką**. Niewielka skłonność pracowników mieszkających w *Centrach rozwoju* i *Miastach* do dojeżdżania do pracy do innych powiatów wynika z tego, że mogą oni znaleźć atrakcyjną pracę w regionie zamieszkania.

Analogicznie jak w przypadku migracji, oszacowano efektywność przepływów osób podejmujących pracę w powiecie innym od powiatu zamieszkania. **Poziom efektywności dojazdów jest wyższy niż migracji**, ponieważ dojazdy motywowane są wyłącznie względami ekonomicznymi, a zdarzenia demograficzne nie mają na nie wpływu. Wyższy współczynnik efektywności potwierdza postawioną wcześniej tezę, że **dojazdy do pracy w znacznie większym stopniu przyczyniają się do optymalizacji alokacji zasobów siły roboczej** pomiędzy regionami różniących się poziomem rozwoju i sytuacją na rynku pracy niż migracje.

**Tabela III.15.**

**Intensywności międzyregionalnych dojazdów do pracy według regionu zamieszkania oraz struktura pracowników najemnych dojeżdżających do pracy poza regionem zamieszkania**

Region zamieszkania	Udział dojeżdżających do innych regionów wśród wszystkich pracowników zamieszkałych w regionie *	Udział pracowników najemnych mieszkających w regionie wśród wszystkich osób dojeżdżających do innych regionów	Udział dojeżdżających do danego regionu docelowego wśród wszystkich osób dojeżdżających do innych regionów	Udział w ludności Polski
Centra rozwoju	28	11,6	39,2	15,3
Suburbia	42	25,5	14,0	14,9
Miasta	19	11,5	28,6	15,8
Byłe PGR	26	14,2	4,9	17,4
Niskoprod. rolnictwo	35	17,5	5,3	17,8
Rolnictwo	30	19,7	8,0	18,8
Ogółem	30	100,0	100,0	100,0

\*Liczba wszystkich mieszkańców regionu posiadających pracę dot. pracowników za których odprowadzane są składki ZUS.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ZUS 2002 r.

Porównując wyniki przedstawione w tabeli III.16 ze współczynnikami efektywności migracji można wnioskować, że efekt substytucji migracji międzyregionalnych dojazdami jest silny w *Byłych PGR* i w powiatach rolniczych. Związek dojazdów i migracji pomiędzy *Suburbiami* a *Centrami rozwoju* – zgodnie z tendencjami ilustrowanymi w ramce III.18 – ma natomiast formę komplementarną. Dojazdy do pracy nie stanowią czynnika równoważącego niski poziom migracji z *Miast*. Można postawić tezę, że z jednej strony odległość z *Miast* do innych miejscowości oferujących atrakcyjne możliwości zatrudnienia jest zbyt duża, by mieszkańcy tych regionów mogli do nich dojeżdżać, z drugiej, różnice w poziomie bezrobocia i wynagrodzeń nie są prawdopodobnie na tyle istotne, by migracje były opłacalne.

**Tabela III.16.**

**Efektywność przepływów dojazdów do pracy pomiędzy regionami**

Region zamieszkania	Region zatrudnienia					
	Centra rozwoju	Suburbia	Miasta	Byłe PGR	Niskoproduktywne rolnictwo	Przemysłowo-rolnicze
Centra rozwoju						
Suburbia	63					
Miasta	64	-46				
Byłe PGR	83	56	70			
Nisk. Rolnictwo	72	65	67	12		
Rolnictwo	80	50	61	-24	-33	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ZUS 2002 r.



Na podstawie modelu, który pozwala ocenić na ile intensywność dojazdów mieszkańców danego regionu do innych powiatów zależy od sytuacji na lokalnym rynku pracy można uznać, że obok dostępności atrakcyjnych rynków pracy **na skłonność do dojeżdżania do pracy w innym regionie najsilniej wpływają: duży udział rolnictwa w zatrudnieniu**, szanse na znalezienie pracy (mierzone jako relacja liczby bezrobotnych do liczby ofert pracy) oraz wysokość wynagrodzenia.<sup>37</sup> Zależności pomiędzy intensywnością dojazdów a sytuacją na lokalnym rynku pracy są więc analogiczne jak w przypadku migracji. Wyższa skłonność do dojeżdżania do pracy w regionie innym niż region zamieszkania wiąże się również z przeciętnie **lepszą dostępnością prywatnych środków transportu** – w regionach charakteryzujących się wyższą liczbą zarejestrowanych samochodów osobowych, intensywność dojazdów do innych regionów była wyższa. Istotnego znaczenia nie miała natomiast przeciętna gęstość sieci dróg oraz kolei.

Tabela III.17

## Wyniki modelu dla intensywności dojazdów do pracy poza region zamieszkania

Zmienne objaśniające	Oszacowanie parametru <sup>a)</sup>	Poziom istotności
standaryzowana relacja liczby bezrobotnych do oferty pracy	0,20	0,00
standaryzowana wysokość wynagrodzenia	-0,18	0,00
logarytm funkcji dostępności populacji w innych regionach (ważonych odległością)	0,42	0,00
standaryzowana liczba nowo oddanych izb per capita	0,07	0,13
standaryzowany udział pracujących w rolnictwie do wszystkich pracujących	0,21	0,00
standaryzowany udział pracujących w usługach do wszystkich pracujących	-0,01	0,82
standaryzowana liczba samochodów osobowych zarejestrowanych w regionie per capita	0,11	0,02

a) Standaryzowany współczynnik regresji

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ZUS 2002 r.

Wyniki modelu są zgodne z przesłankami teoretycznymi oraz z obserwacjami dotyczącymi migracji wewnętrznych. Niewielkie szanse znalezienia dobrze płatnej pracy w sektorze usługowym lub przemysłowym w danej miejscowości skłaniają do rozpoczęcia poszukiwań pracy w innych regionach. Najłatwiej jest ją znaleźć w miejscach znajdujących się dosyć blisko i skupiających znaczną część okolicznej ludności. Jeśli region, w którym udało się podjąć zatrudnienie znajduje się stosunkowo blisko miejsca zamieszkania, wiele osób – zwłaszcza dysponujących prywatnymi środkami transportu – decyduje się dojeżdżać zamiast przenieść się do tej miejscowości. Można sądzić, że decyzja taka umożliwia osobom, których potencjalne zarobki nie są wystarczająco wysokie a zatrudnienie pewne i stabilne, zdobyć pracę poza miejscem zamieszkania bez konieczności ponoszenia kosztów, które wiązałyby się z migracją. O ile więc migracje jako proces redystrybucji zasobów pracy w regionach są bardzo selektywne i oferują możliwości poprawy indywidualnej sytuacji głównie osobom młodym i dobrze wykształconym, to dojazdy do pracy stwarzają taką szansę relatywnie szerszej grupie pracowników.

Wysoka intensywność i niższa niż w przypadku migracji selektywność dojazdów do pracy sprawia, że są one ważnym elementem mobilności przestrzennej. W polskich warunkach – ze względu na wysokie w stosunku do płac ceny mieszkań, słaby dostęp do informacji o wakatach poza miejscem zamieszkania oraz długi przeciętny okres poszukiwania pracy – mogą nawet odgrywać większą rolę w niwelowaniu skutków przestrzennego zróżnicowania sytuacji na rynku pracy niż migracje. Hipoteza ta może być poparta wynikami badań nad mobilnością przestrzenną w Niemczech. Wykazały one, że dla osób, które doświadczyły bezrobocia, podjęcie pracy w regionie innym niż region zamieszkania wiąże się częściej z dojeżdżaniem do pracy niż z migracją (Hunt 2000). Niestety w Polsce – w przeciwieństwie do wielu innych krajów UE – nie prowadzi się badań empirycznych pozwalających na głębszą analizę indywidualnych determinantów dojeżdżania do pracy. Dla przybliżenia powiązań między indywidualnymi cechami pracownika a skłonnością do dojeżdżania wykorzystano dane z Europejskiego Sondażu Społecznego z 2004 r.

<sup>37</sup> Metoda estymacji modelu – analogicznie jak w przypadku pierwszego z modeli dla migracji – por. uwagi w aneksie 3.

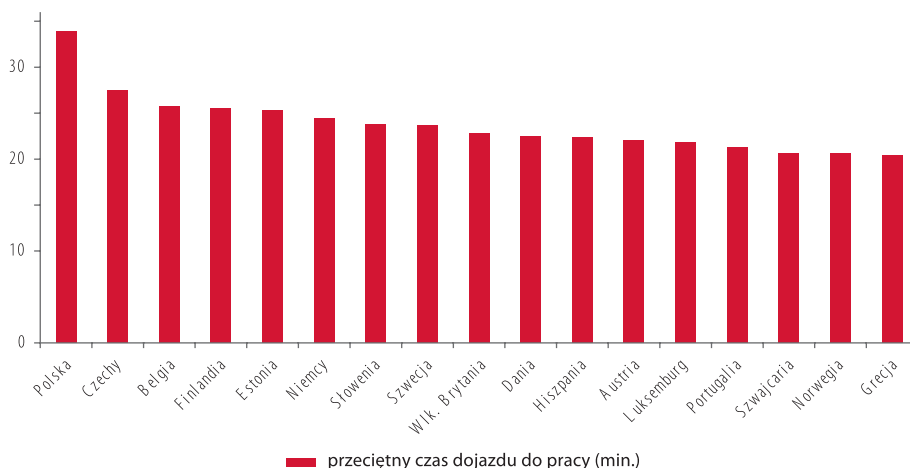
## 2.5 Indywidualne determinanty czasu dojazdu do pracy

Na podstawie wyników badań empirycznych prowadzonych w różnych krajach można stwierdzić, że przeciętny czas dojazdu do pracy nie jest silnie zróżnicowany międzynarodowo, a jego podobną długość obserwuje się w krajach o różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i należących do odmiennych kręgów kulturowych (Rouwendaal, 2004a). Można to uznać za przesłankę na rzecz istnienia uwarunkowań behawioralnych, determinujących wybór miejsca pracy w zależności od odległości od miejsca zamieszkania. Charakterystyczną cechą rozkładu czasu dojazdu w poszczególnych krajach jest nie tylko jego z reguły niska wariancja, lecz także skoncentrowanie rozkładu poniżej pewnej, granicznej wielkości. Innymi słowami, wyniki badań sugerują, że **pracownicy do pewnego momentu są obojętni na to, ile czasu zajmuje im dojazd dopóki nie przekroczy on określonej wartości progowej**. Empiryczne obserwacje wskazują, że strefa tolerancji rozciąga się na obszar będący w zasięgu 30-40 minut, a po przekroczeniu tego poziomu częstotliwość dojazdów wyraźnie spada. Jednocześnie pracownicy, którzy muszą dojeżdżać dłużej niż 30-40 minut znacznie częściej deklarują, że szukają innej pracy. W literaturze przedmiotu tę górną granicę określa się mianem „krytycznych izochron” lub maksymalnego akceptowalnego dystansu (Ommeren, 1996, Getis 1969). Chociaż ogólnie rzecz biorąc przeciętny czas dojazdu do pracy jest mało zróżnicowany międzynarodowo, to w Polsce, podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, jest on wyraźnie dłuższy od wielkości typowej dla Europy Zachodniej (por. wykres III.8).

Z danych Europejskiego Sondażu Społecznego wynika, że w Polsce na dojazd do pracy w jedną stronę poświęca się przeciętnie ponad 30 minut dziennie, podczas gdy w innych krajach UE zwykle droga do pracy zajmuje ok. 20-25 minut. Zbliżone wyniki otrzymano w badaniu przeprowadzonym przez European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions w 2001 r. (por. Stutzer, Lalive 2004). Dłuższy przeciętny czas dojazdu w Polsce wynika przede wszystkim z dużej liczebności grupy pracowników, których czas dojazdu do pracy przekracza granicę „akceptowalnego” dystansu.

**Wykres III.8.**

### Przeciętny czas trwania dojazdu



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ESS 2004.

Sklonność do poświęcania znacznych zasobów czasu na dojazd do pracy nie powinna być interpretowana jako mobilność, ponieważ z ekonomicznego punktu widzenia **czas dojazdu stanowi koszt uzyskania przychodu, który powinien być minimalizowany**. Dlatego racjonalnie postępujący pracownicy powinni go redukować, albo przeprowadzając się w okolice miejsca pracy, albo ją zmieniając na taką, która nie wiąże się ze zbyt długimi dojazdami (Rouwendaal, van der Vlist, 2002, Clark et al., 2003). Przeciętnie długi czas dojazdów w Polsce sugeruje więc, że mechanizm ten z pewnych przyczyn nie funkcjonuje sprawnie. Z jednej strony sytuacja na rynku pracy sprawia, że poszukiwania innego pracodawcy trwają długo i mogą kosztować wiele wysiłku, z drugiej strony podaż mieszkań w potencjalnych miejscach docelowych migracji jest ograniczona. Można więc przypuszczać, że długie dojazdy do pracy są – przynajmniej częściowo efektem interakcji stosunkowo dużego zróżnicowania przestrzennego sytuacji na rynku pracy oraz niskiej opłacalności migracji do regionów charakteryzujących się wysokimi szansami znalezienia zatrudnienia. Wysokie w Polsce koszty migracji uderzają zwłaszcza w grupę osób o relatywnie słabszej pozycji na rynku pracy i większych ograniczeniach płynności finansowej, co skutkuje ich niższą skłonnością do zmiany miejsca zamieszkania. Należy podkreślić, że powszechność oraz długość dojazdów do pracy może być oznaką nieefektywności mechanizmu rynkowego, jeśli pracownicy dojeżdżają do pracy, której porównywalny substytut mogliby znaleźć w bliższej okolicy miejsca zamieszkania. Podstawowym czynnikiem wywołującym ryzyko takich zbędnych dojazdów, określanym w literaturze jako „wasteful commuting” (por. Hamilton, 1982, Kim, 1995) jest niepełna i asymetryczna informacja o dostępnych wakatach, obniżająca efektywność poszukiwania pracy. Jak pokazują badania empiryczne (por. np. van Ommeren, van der Straaten, 2005), znaczna część dojazdów do pracy może być nieefektywna w tym sensie. Można sądzić, że dotyczy to zwłaszcza dojazdów na obszarach silnie zurbanizowanych, natomiast ma prawdopodobnie niewielkie znaczenie w przypadku dojazdów między miejscowościami, szczególnie w rejonach nie leżących w bezpośredniej bliskości głównych ośrodków miejskich.



Powyższe obserwacje prowadzą do wniosku, że skoro migracje są dla osób nie osiągających wysokich dochodów mniej dostępną opcją podejmowania pracy poza miejscem zamieszkania, alternatywa w postaci dojazdów może być dla nich szczególnie korzystna. Istnieją również teoretyczne przesłanki pozwalające postawić taką tezę. W badaniach poświęconych dojazdom powszechny jest pogląd, że czynnikiem, który może objaśniać zróżnicowanie czasu poświęcanego na dojazdy może być indywidualna wartość czasu (ang. *value of time* por. np. van Ommeren, Rietveld, 2002). W tym ujęciu, im większa produktywność pracownika i wyższy osiągany przez niego dochód, tym większa wartość jego czasu i w związku z tym niższa skłonność do poświęcania tego cennego zasobu na dojazdy (chyba, że pracodawca rekompensuje to dodatkowymi świadczeniami). Z drugiej jednak strony, osoby z wyższym wykształceniem charakteryzują się wyższą specjalizacją i dlatego mogą być skłonne dojeżdżać dalej, aby pracować w zawodzie zgodnym z posiadanymi kwalifikacjami (por. Buchel, van Ham, 2003), przez co przeciętnie ich czas dojazdu może być dłuższy. Jak wskazuje OECD (2005a), efekt taki występuje w np. Wielkiej Brytanii i Niemczech, natomiast w takich krajach jak Austria, Francja czy Włochy przeciętnie dłużej dojeżdżają do pracy osoby niskokwalifikowane. Dla skłonności do dojazdów kluczowe znaczenie ma zatem krańcowa korzyść w kategoriach wynagrodzenia, jaką można uzyskać decydując się na dojazdy, w porównaniu z indywidualną oceną kosztu traconego na nie czasu. Poza tym na przekór przewidywaniom koncepcji indywidualnej (pieniężnej) wartości czasu, w badaniach empirycznych zwykle okazuje się, że krócej dojeżdżają kobiety – mimo przeciętnie niższych zarobków. W ich przypadku decyduje o tym kwestia ograniczeń wynikających z budżetu czasu, w którym zwykle znaczącą pozycję stanowią obowiązki rodzinne i domowe. Krótszy czas dojazdu jest charakterystyczny zwłaszcza dla tych kobiet, które sprawują opiekę nad dziećmi. Nie stanowi to jednak zaprzeczenia koncepcji wartości czasu jako takiej, lecz wskazuje, że dla oceny korzyści związanych z dojazdami uwzględniane są także czynniki niepieniężne.

Oceniając indywidualne determinanty czasu dojazdu do pracy należy mieć na uwadze, że zgodnie z tzw. zasadą kompensowania różnic (ang. *compensating differentials*), niedogodności związane z długim dojazdem mogą być równoważone przez korzyści wynikające z niższych kosztów utrzymania – oznaczałoby to, że osoby dojeżdżające dłużej powinny zamieszkiwać tereny podmiejskie lub wsie. Z drugiej jednak strony, struktura przestrzenna, większa gęstość zaludnienia oraz wyższa w dużych miastach heterogeniczność podaży i popytu na pracę mogą wiązać się z tym, że również wśród mieszkańców dużych aglomeracji czas dojazdu będzie długi.

Zatem o ile w przypadku migracji można stosunkowo łatwo przewidzieć, które grupy społeczno-ekonomiczne okażą się najbardziej mobilne, wskazanie determinantów dojeżdżania do pracy nie jest sprawą oczywistą. Ze względu na odmienne w Polsce w porównaniu do krajów Europy Zachodniej wzorce dokonywania wyboru miejsca pracy i zamieszkania, warto podjąć taką próbę. Analizą objęto osoby w wieku 18-44, pracujące i jednocześnie dojeżdżające do pracy. Obok czynników, które na podstawie teoretycznych przesłanek potencjalnie wpływają na czas dojazdu, uwzględniono również możliwość występowania efektów specyficznych dla Polski, mogących tłumaczyć, które grupy pracowników skłonne są poświęcać na dojazdy więcej czasu, niż wynikałoby to z powszechnie obserwowanych wzorców zachowań pracowników europejskich.

**Tabela III.18.**

**Wyniki modelu logitowego dla dojazdów trwających ponad pół godziny w krajach EOG**

Zmienne	Poziom istotności	Oszacowanie parametru <sup>a)</sup>	Zmienne	Poziom istotności	Oszacowanie parametru <sup>a)</sup>
praca poniżej kwalifikacji	0,01	1,24			
<b>Płeć i sytuacja rodzinna</b>	0,00				
matka z dzieckiem	0,00	0,79	<b>Interakcje z faktem zamieszkiwania w Polsce</b>	0,07	–
kobieta bez dziecka	0,35	1,07	matka z dzieckiem, Polska	0,14	0,60
mężczyzna bez dziecka	0,70	1,03	kobieta bez dziecka, Polska	0,81	1,09
<b>Wykształcenie</b>	0,00		mężczyzna bez dziecka, Polska	0,15	1,60
podstawowe	0,00	0,58	podstawowe, Polska	0,29	1,46
średnie	0,00	0,79	średnie, Polska	0,05	1,92
<b>Miejsce zamieszkania</b>	0,00		duże miasto, Polska	0,42	1,31
duże miasto	0,00	1,35	wieś, Polska	0,02	2,18
wieś	0,01	1,19			
Polska	0,52	0,78			

Analiza obejmuje osoby w wieku 18-44, które ukończyły naukę, pracują i jednocześnie dojeżdżają do pracy. Grupa referencyjna: mężczyźni posiadający dzieci, ze średnich miast, z wyższym wykształceniem, mieszkający w krajach EOG (poza Polską), nie pracujący poniżej kwalifikacji. Dodatkowe uwagi metodologiczne znajdują się w aneksie 11.

a) Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia  $Y=1$ , gdy  $X$  przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych)

Źródło: ESS 2004.

Wyniki przeprowadzonej regresji potwierdzają opisane w literaturze przedmiotu zależności między czasem poświęcanym na dojazdy a płcią i pozycją w gospodarstwie domowym. **Kobiety są w krajach EOG mniej skłonne do poświęcania na dojazdy więcej niż pół godziny**, choć różnica ta jest istotna **tylko dla rodzin posiadających dziecko** – kobiety nie opiekujące się dzieckiem charakteryzują się zbliżoną do mężczyzn skłonnością do dojazdów wymagających poświęcenia znacznych zasobów czasu.<sup>38</sup> W Polsce efekt ten jest nawet silniejszy tzn. matki z dzieckiem w większym stopniu są niechętne długim dojazdom niż w innych krajach EOG. Może być to związane z większą niż w innych krajach dominacją tradycyjnego modelu rodziny, w której na kobiecie ciąży większość obowiązków wychowawczych i domowych. Przez to skłonne są one relatywnie w większym stopniu, niż w innych krajach zrezygnować z lepiej płatnej, lecz dalej położonej, pracy na rzecz opieki nad dzieckiem.

**Długie dojazdy mieszkańców dużych miast są cechą powszechną wszystkich krajów** objętych badaniem, przy czym wewnątrz tej grupy osób ani poziom wykształcenia, ani zamieszkiwanie konkretnego kraju nie różnicuje istotnie względnego prawdopodobieństwa długich dojazdów. **Pracowników w Polsce wyróżniają jednak na tle innych krajów ponadprzeciętnie długie dojazdy mieszkańców wsi.** Jest to spójne z obserwacjami na temat regionalnych determinant dojazdów do pracy, w szczególności z tym, że mieszkańcy powiatów należących do klastrów *Niskoproduktywne rolnictwo* oraz *Rolniczo-przemysłowe* relatywnie często dojeżdżają do pracy do innych regionów.<sup>39</sup> Okazuje się, że intensywność dojazdów mieszkańców tego typu regionów jest wysoka nie tylko na tle pracowników w innych regionach w Polsce, ale także w porównaniu z mieszkańcami regionów rolniczych w innych krajach.

Model wskazuje również, że generalnie rzecz biorąc **osoby gorzej wykształcone są w Europie mniej skłonne do długich dojazdów** – mimo, że wartość czasu niskoproduktywnych pracowników jest w kategoriach pieniężnych niższa, są oni rzadziej gotowi poświęcić go na dojazd do pracy.<sup>40</sup> Wskazuje to, że krańcowa korzyść z podjęcia dojazdu jest w ich wypadku relatywnie niższa niż dla osób o wykształceniu wyższym, które podejmując dojazdy mogą zyskać więcej znajdując pracę lepiej dopasowaną do ich kwalifikacji. Prawidłowość ta jednak jest w pewnym stopniu **odwrócona w Polsce**, gdzie **wyższą skłonnością do długich dojazdów do pracy cechują się osoby o wykształceniu średnim.** Ponieważ nie dotyczy to osób o wykształceniu podstawowym, można sądzić, że względnie intensywniejsze dojazdy pracowników o wykształceniu średnim polegają przede wszystkim na dojazdach z małych miejscowości do miast, np. powiatowych, gdzie skupione są miejsca pracy w usługach (transporte, handlu i usługach publicznych) oraz drobnym przemyśle przetwórczym.

Można zatem stwierdzić, że w Polsce obok mieszkańców dużych aglomeracji grupą osób charakteryzującą się przeciętnie wyższą skłonnością do długich dojazdów są osoby mieszkające na wsi – to w dużej mierze ich mobilność sprawia, że Polska cechuje się przeciętnie dłuższym czasem dojazdu do pracy niż inne kraje europejskie. Biorąc pod uwagę wyniki modelu regionalnych determinantów dojazdów do pracy można przypuszczać, że dojazdy do innego regionu umożliwiają tym osobom zdobycie zatrudnienia nie związanego z rolnictwem, prawdopodobnie przynoszącego wyższy dochód niż osiągalny w miejscu zamieszkania. Dojazdy stanowią dla nich opcję korzystną, gdyż nie wiążą się z koniecznością zainwestowania w nowe mieszkanie. Nie oznacza to, że taki wybór nie wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów – dojazdy do pracy wymagają znacznych nakładów czasu (oraz finansowania środków transportu), jednak koszty te są względnie niskie z uwagi na niską produktywność tych osób, a ponadto są rozłożone na cały okres pracy zawodowej. W przypadku pewnej liczby osób, zwłaszcza tych o wykształceniu średnim i zamieszkujących tereny peryferyjne, dojazdy do większych miejscowości mogą być jedynym sposobem na podjęcie pracy odpowiadającej posiadanym umiejętnościom.

## 2.7 Konsekwencje migracji wewnętrznych i dojazdów dla rynku pracy i gospodarki

Na migracje wewnętrzne w dużej mierze należy (pomijając ich ważny społeczny i demograficzny wymiar) patrzeć jako na przejaw alokacji zasobu pracy w gospodarce. Mechanizmy ekonomiczne rządzące ruchami ludności wewnątrz kraju nie różnią się przy tym istotnie od mechanizmów opisanych w przypadku migracji zagranicznych. W obu wypadkach, podstawowym czynnikiem sprzyjającym zmianie miejsca zamieszkania są oczekiwane wynagrodzenia i standard życia w miejscu docelowym w porównaniu z wynagrodzeniami i standardem w rejonie wysyłającym. Intensywne ruchy ludności powinny mieć miejsce wtedy, gdy między poszczególnymi regionami kraju istnieją duże różnice w poziomie życia i tempie wzrostu gospodarczego, a jednocześnie nie towarzyszą im wiążące bariery po stronie podaży mieszkań na obszarach relatywnie lepiej rozwiniętych. W takiej sytuacji, szybki rozwój gospodarczy dużych aglomeracji - *Centrów rozwoju* otoczonych *Suburbiami* (por. Część II), koncentrujących inwestycje w sektorach o największym potencjale wzrostu produktywności, powinien doprowadzić do na tyle dużego zwiększenia popytu na pracę i wynagrodzeń, że przeprowadzka z regionów uboższych stanie się dla ich mieszkańców atrakcyjna.

W tym ujęciu, migracje wewnętrzne są więc przede wszystkim przejawem działania rynkowego mechanizmu równoważenia popytu z podażą w sytuacji wzrostu ceny danego dobra rzadkiego (w tym wypadku wynagrodzeń) i mają znaczenie głównie dla zmian na lokalnych i regionalnych rynkach pracy w okresie co najmniej kilkunastoletnim, prowadząc do rozrostu większych ośrodków miejskich (urbanizacji), oraz ich otoczenia, kosztem depopulacji regionów relatywnie uboższych i dalej położonych. Zjawisko to jest niekiedy

<sup>38</sup> Zmienną objaśnianą w modelu jest prawdopodobieństwo, że osoby dojeżdża do pracy ponad 30 minut, a przesunięcie tej granicy do 40 minut nie zmienia omawianych zależności.

<sup>39</sup> Niestety niewielka próba ESS uniemożliwia powiązanie miejsca zamieszkania respondentów z danymi charakteryzującymi powiaty, więc weryfikacja związku tych dwóch zależności nie jest możliwa.

<sup>40</sup> Oznacza to, że nawet w krajach UE, w których osoby o niższym poziomie wykształcenia charakteryzują się wyższą zamożnością niż w Polsce, również rzadko dojeżdżają dłużej niż pół godziny do pracy.





postrzegane jako niepożądane, ze względu na „wymywanie” zasobów ludzkich z prowincji do centrum. Jest ono jednak jednocześnie warunkiem *sin equa non* efektywnej ekonomicznej alokacji zasobu pracy, przepływającego w kierunku wyznaczonym przez kierunki inwestowania. Ponieważ inwestycje mają tendencję do klastrowania się ze względu na występowanie na szczeblu lokalnym pozytywnych efektów skali, także zasoby pracy muszą podlegać tej regule. Jeśli jest to utrudnione ze względu m.in. na ograniczenia po stronie podaży mieszkań lub barier biurokratycznych, w postaci np. racjonowania prawa do zamieszkania w stolicy, to przyhamowaniu muszą ulec także inwestycje a wraz z nimi poziom rozwoju gospodarczego.

W tym kontekście należy zastanowić się, w jakim stopniu migracje wewnętrzne mogą być substytuowane dojazdami do pracy. Opierając się na uzyskanych wynikach można argumentować, że skala ta może być duża pod warunkiem istnienia odpowiednio dostępnej infrastruktury transportowej. W takim wypadku, alternatywą do migracji z regionów słabiej rozwiniętych, sprzyjającą bardziej zrównoważonemu modelowi rozwoju kraju, może być do pewnego stopnia poprawa masowej infrastruktury transportowej zdolnej do codziennego przewiezienia dużej liczby osób dojeżdżających do pracy z regionów peryferyjnych do aglomeracji miejskiej. Dojazdy do pracy mogą w pewnym zakresie zmniejszać „efekt wymywania” zasobów z prowincji do centrum. Należy jednak pamiętać o obserwacji, że skłonność do dojazdów skokowo spada po przekroczeniu pewnej progowej wartości czasu na nie poświęcanego, co sprawia, że dojazdy do *Centrów rozwoju* i otaczających je *Suburbów*, mogą być alternatywą jedynie dla części mieszkańców terenów defaworyzowanych. Lepsza infrastruktura transportowa pozwala na rozszerzenie kręgu dostępności aglomeracji dla mieszkańców dalej położonych obszarów jedynie w ograniczonym zakresie. W rezultacie, zwiększenie intensywności dojazdów do pracy należy traktować raczej jako uzupełnienie niż alternatywę dla migracji wewnętrznych z mniejszych ośrodków do większych.

Ostatecznie należy podkreślić, że ani migracje wewnętrzne ani dojazdy do pracy nie stanowią efektywnego mechanizmu adaptacji do zmian wywołanych fluktuacjami koniunktury gospodarczej, te bowiem powodowane są przez szoki agregatywne, a co za tym idzie dotykające całą gospodarkę i wszystkie regionalne rynki pracy w mniej więcej tym samym stopniu i czasie. Mogą być one jednak sposobem na łagodzenie wstrząsów o charakterze lokalnym (w postaci np. bankructwa głównego pracodawcy w powiecie). Jeśli społeczność lokalna jest dostatecznie mobilna, migracje, a zwłaszcza dojazdy, ze względu na znacznie mniejszą selektywność względem wieku i wykształcenia, mogą w krótkim czasie rozwiązać problem przewagi podaży pracy nad popytem na nią w skali lokalnej.

## Podsumowanie

Rozważanie podjęte w niniejszej części pozwalają na sformułowanie kilku głównych wniosków co do charakteru i skutków gospodarczych migracji zagranicznych i wewnętrznych oraz dojazdów do pracy we współczesnej Polsce.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zjawiska migracyjne (zarówno wewnętrzne jak i zagraniczne) wydają się w Polsce podlegać tym samym podstawowym prawom, jakie zostały w literaturze przedmiotu zidentyfikowane na podstawie doświadczeń innych krajów. W szczególności **w Polsce migrantami są przede wszystkim ludzie młodzi – przed 30tym rokiem życia, relatywnie lepiej wykształceni** (zwłaszcza o wykształceniu wyższym). W przypadku migracji wewnętrznych także ci, w których życiu dochodzi do istotnych wydarzeń o charakterze osobistym takich jak założenie rodziny lub wejście w związek partnerski.

Osoby zmieniające miejsce zamieszkania w kraju lub wyjeżdżające do pracy za granicę względnie częściej **osiągają także inny status na rynku pracy**, w tym zwłaszcza aktywizują się po okresie bierności (w tym tej spowodowanej nauką) lub podejmują pracę po okresie bezrobocia, niż ma to miejsce w przypadku osób, które nie migrują. Relatywnie niska mobilność przestrzenna wiąże się za to relatywnie częściej z pozostawaniem długotrwale bezrobotnym. Można więc powiedzieć, że migracje odgrywają pozytywną rolę z punktu widzenia indywidualnych losów na rynku pracy, a **sytuacja migrantów jest relatywnie lepsza** niż osób, które takiego wysiłku nie podjęły.

Na prawdopodobieństwo migracji istotny wpływ mają warunki gospodarcze zarówno regionu wysyłającego jak i regionu docelowego. Tym samym, **głównym motywem migracji zagranicznych jest chęć podniesienia własnego poziomu życia** dzięki wyższemu dochodowi z pracy, możliwym do osiągnięcia w kraju relatywnie bogatszym nawet w wypadku podjęcia pracy poniżej własnych kwalifikacji. Z kolei w wypadku **migracji wewnętrznych, można obserwować wyraźną korelację skłonności do przeprowadzki z poziomem rozwoju lokalnego**. Ogólny wzorzec migracji jest przy tym w pełni zgodny z grawitacyjnymi prawami migracji. Wyższemu odpływowi ludności sprzyja zarówno relatywnie gorsza sytuacja na rynku pracy, jak i względnie niższy poziom wynagrodzeń, a także wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie. Natomiast osoby migrujące kierują się do regionów o wyższym przeciętnym poziomie PKB i wynagrodzeń oraz nowocześniejszej strukturze produkcji, starając się przy tym wybierać na ogół rejony położone możliwie blisko swojego miejsca pochodzenia.

W konsekwencji, **powiaty najlepiej rozwinięte – a więc zgrupowane w *Centrach rozwoju i Suburbiach* – silnie przyciągają strumień nowych mieszkańców**, przy relatywnie niskim odpływie ludności na zewnątrz, co powoduje, że łączna liczba ich mieszkańców stopniowo wzrasta. Przeciwnie sytuacja wygląda w przypadku klastrów grupujących powiaty najbiedniejsze takie jak: *Byłe PGR* oraz *Nisko-produktywne rolnictwo*. W ich wypadku odpływ ludności zdecydowanie przeważa nad napływem. Stosunkowo najmniejszym przemianom populacyjnym w wyniku migracji podlegają powiaty *Rolniczo-przemysłowe*, w których odpływy równoważą się z napływami, natomiast specyficzną grupą powiatów tworzą *Miasta* charakteryzujące się najniższym poziomem nie tylko odpływu, ale i napływu migrantów. Saldo migracji w tych powiatach jest więc dodatnie, ale niższe niż w *Suburbiach* i *Centrach rozwoju*.

Łączna **intensywność migracji wewnętrznych nie należy w Polsce do najwyższych** w skali europejskiej choć jednocześnie nie jest tak niska jak to się często twierdzi. Biorąc pod uwagę, że **Polska jest w chwili obecnej krajem stosunkowo mało zurbanizowanym**, w którym zjawisko intensywnych ruchów migracyjnych ze wsi do miast uległo zahamowaniu przed 20-30 laty, po okresie istotnie krótszym niż w innych krajach europejskich, można uznać, że intensywność ta jest niższa niż mogłaby być potencjalnie. Jej wzrost warunkowany jest z jednej strony szybkim **rozwojem dużych i średnich ośrodków miejskich oraz suburbiów**, z drugiej zaś dostępnością rynku mieszkaniowego, czynnika bardzo istotnego dla prawdopodobieństwa migracji.

Na uwagę zasługuje wyraźna **substytucja migracji dojazdami**. Innymi słowy, w regionach gdzie dzięki relatywnie łatwemu dojazdowi możliwe jest uczestniczenie w atrakcyjnym rynku pracy np. jednego z *Centrów rozwoju*, skala migracji jest niższa niż w sytuacji, gdy takie możliwości są mniejsze. W połączeniu z dostępnością mieszkań owocuje to **zjawiskiem suburbanizacji**, w wyniku którego szczególnie dużo nowych mieszkańców przyciągają suburbia otaczające centra rozwoju lub (rzadziej) miasta. W Polsce **do dłuższych dojazdów** obok mieszkańców dużych aglomeracji i ich suburbiów **skłonni są także mieszkańcy terenów wiejskich**, często relatywnie gorzej wykształceni, choć już na tle wszystkich mieszkańców wsi, wydaje się, że bardziej skłonne do dojazdów są osoby o nieco wyższych kwalifikacjach. W rezultacie dojazdy do pracy pełnią rolę czynnika podnoszącego (choć niezbyt silnie) efektywność alokacji zasobów pracy w Polsce.

Na zmniejszenie intensywności migracji wewnętrznych w Polsce pewien (choć mniejszy niż dojazdy) wpływ mają także migracje zagraniczne – przeprowadzka do innego miasta w kraju może być niewiele mniej kosztowna niż wyjazd za granicę, będąc jednocześnie alternatywą istotnie mniej atrakcyjną finansowo. Jednocześnie jednak skala migracji zagranicznych, choć znaczna, nie jest na tyle wysoka, by mieć decydujący wpływ na intensywność migracji wewnętrznych, ustępując pod tym względem znacznie dojazdom. **Polska od wielu lat jest krajem o ujemnym saldzie migracji zagranicznych netto**. W latach 1989-2001 z Polski emigrowało przeciętnie ok. 70 tys. osób rocznie. Jednocześnie wyjazdy do pracy zagranicę znacznie przekraczają strumień osób wyjeżdżających z kraju na stałe, gdyż **przeważającą część osób szukających zatrudnienia poza granicami Polski stanowią pracownicy podejmujący pracę sezonową lub przebywający za granicą jedynie czasowo**.



Sytuacja ta nie zmieniła się także po przystąpieniu Polski do UE w maju 2004 roku. Akcesja doprowadziła do **skokowego wzrostu liczby osób średniorocznie przebywających za granicą** o około 165-370 tys. tj. o około 10-20 proc. ogólnej liczby osób z Polski przewijających się każdego roku przez zagraniczne rynki pracy. Stało się tak przede wszystkim za sprawą nasilenia wyjazdów do Wielkiej Brytanii i Irlandii, jednak dodatkowe osoby szukające pracy za granicą w większości podejmowały zatrudnienie sezonowe i czasowe, a tylko około jedna trzecia z nich zatrzymywała się w kraju docelowym na dłużej. Skokowy wzrost natężenia migracji w roku 2004 **był wydarzeniem jednostkowym**, mającym cechy tzw. **garbu migracyjnego** tj. gwałtownego zwiększenia się liczby osób przybywających do kraju, po którym następuje stabilizacja napływu imigrantów na mniej więcej poprzednim poziomie. Można oczekiwać, że natężenie migracji z czasem ulegnie osłabieniu, gdy sytuacja gospodarcza w Polsce poprawi się oraz **zmniejszy się różnice w dochodach między krajem przyjmującym i wysyłającym**. Doświadczenia krajów takich jak Hiszpania czy Irlandia pokazują, że w wyniku przemian strukturalnych, owocujących poprawą sytuacji na rynku pracy (spadkiem bezrobocia i wzrostem wynagrodzeń), a co za tym idzie poprawą sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, możliwe jest całkowite odwrócenie trendu emigracyjnego w czasie kilku – kilkunastu lat.

W przypadku Polski oraz innych państw środkowoeuropejskich, których dystans produktywności i wynagrodzeń wobec najbogatszych europejskich gospodarek jest większy niż w Hiszpanii przed 20 laty należy sądzić, że czas potrzebny na to by ich mieszkańcy przestali wyjeżdżać masowo do pracy za granicą będzie relatywnie dłuższy. Niemniej jednak jego znaczne skrócenie będzie tym bardziej realne im **szybszy i stabilniejszy będzie wzrost gospodarczy** w Polsce i regionie, a tym samym im szybciej następować będzie wyrównywanie poziomów życia w ramach Unii Europejskiej.

## Część **IV.** Praca w niejawnej gospodarce

**Autorzy:**  
Małgorzata Sarzańska  
Arkadiusz Szydłowski

166	Wprowadzenie
167	1. Metody szacowania NOE i pracy nierejestrowanej
170	2. Determinanty NOE i zatrudnienia nierejestrowanego
170	2.1 Opodatkowanie oraz składki na ubezpieczenie społeczne
172	2.2. Regulacje prawne
174	2.3 Jakość usług sektora publicznego i hipoteza dwóch poziomów równowagi
174	2.4. Czynniki indywidualne
177	3. Zatrudnienie w gospodarce nieoficjalnej w Polsce
177	3.1. Wprowadzenie
179	3.2. Przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej wg badania modułowego BAEL
179	3.3 Praca nierejestrowana a faktyczny status na rynku pracy
180	3.4. Charakterystyka osób wykonujących pracę nierejestrowaną według wieku
181	3.5. Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną wg wykształcenia oraz rodzaju pracy
183	3.6. Przestrzenne zróżnicowanie pracy nierejestrowanej
185	3.7. Pracujący w szarej strefie według zawodów i sektorów
187	3.8. Praca w szarej strefie jako praca główna i dodatkowa
189	3.9. Dochody z pracy w szarej strefie
192	3.10. Podmioty zgłaszające popyt na pracę nierejestrowaną
194	4. Model selekcji probit-probit
198	5. Wpływ NOE na gospodarkę i rynek pracy
200	Podsumowanie

## SPIS TABEL

- 169 **Tabela IV.1.** Szacunki rozmiarów NOE w tworzeniu PKB w latach 1994-2004 w cenach bieżących
- 169 **Tabela IV.2.** Rozmiary NOE w Polsce według różnych metod szacunku
- 175 **Tabela IV.3.** Hipoteza dwóch równowag na przykładzie krajów europejskich (lata 2002/2003)
- 179 **Tabela IV.4.** Przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej w Polsce (proc. wszystkich odpowiedzi)
- 180 **Tabela IV.5.** Struktura osób podejmujących pracę nierejestrowaną w podziale na wiek (w proc.)
- 182 **Tabela IV.6.** Struktura osób podejmujących pracę nierejestrowaną ze względu na wykształcenie (w proc.)
- 183 **Tabela IV.7.** Częstość wykonywania prac nierejestrowanych według rodzaju prac w latach 1995, 1998, 2004 (w proc.)
- 186 **Tabela IV.8.** Struktura pracujących w szarej strefie wg grup zawodów.
- 195 **Tabela IV.9.** Wyniki oszacowań modelu selekcji
- 197 **Tabela IV.10.** Porównanie warunkowych prawdopodobieństw zatrudnienia w szarej strefie dla kilku przykładowych charakterystyk (Model 1)

## SPIS RAMEK

- 167 **Ramka IV.1.** Definicja NOE w Systemie Rachunków Narodowych
- 168 **Ramka IV.2.** Metody szacowania NOE
- 177 **Ramka IV.3.** Społeczne i indywidualne postrzeganie szarej strefy
- 178 **Ramka IV.4.** Badanie modułowe BAEL a BBCL
- 187 **Ramka IV.5.** Praca nierejestrowana a cykl koniunkturalny – przykład Włoch
- 189 **Ramka IV.6.** Płatna pomoc

## SPIS WYKRESÓW

- 171 **Wykres IV.1.** Rozmiary szarej strefy (jako proc. PKB) a indeks opodatkowania Banku Światowego (lewy wykres) oraz suma podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne pomniejszona o świadczenia pieniężne jako udział proc. w APW dla osoby samotnej na poziomie 167 proc. APW
- 173 **Wykres IV.2.** Indeks zatrudniania pracowników stosowany przez Bank Światowy oraz indeks EPL a szara strefa
- 180 **Wykres IV.3.** Wskaźniki zatrudnienia w szarej strefie według grup wieku w latach 1995, 1998, 2004 (w proc.)
- 181 **Wykres IV.4.** Wskaźnik zatrudnienia w szarej strefie w proc. (lewa oś) oraz udział pracowników najemnych zatrudnionych w szarej strefie w ogóle pracowników najemnych. (prawa oś) według grup wieku (w proc.)
- 182 **Wykres IV.5.** Wskaźniki zatrudnienia w szarej strefie w 2004 r. według grup wieku i wykształcenia
- 184 **Wykres IV.6.** Osoby podejmujące pracę nierejestrowaną – lewa oś (w tys.) oraz wskaźnik zatrudnienia w szarej strefie – prawa oś (w proc.) według wielkości miejscowości zamieszkania w 2004 r.
- 184 **Wykres IV.7.** Relacja wskaźników zatrudnienia NOE w poszczególnych makroregionach do wskaźnika zatrudnienia w NOE ogółem w kraju (w proc.)
- 186 **Wykres IV.8.** Struktura pracujących w szarej strefie wg sekcji w proc. (lewa oś) oraz udział pracujących w szarej strefie wg sekcji w proc. (prawa oś)
- 189 **Wykres IV.9.** Struktura osób wykonujących odpłatnie drobne usługi według wieku (lewy rysunek) oraz wykształcenia (prawy rysunek)
- 190 **Wykres IV.10.** Wskaźnik wynagrodzeń osób pracujących w oficjalnej i nieoficjalnej gospodarce według wieku i wykształcenia w 2004r. (w proc.)
- 191 **Wykres IV.11.** Wskaźnik dziennych dochodów z pracy nierejestrowanej według wieku i wykształcenia w 2004 r. (w proc.)
- 192 **Wykres IV.12.** Struktura wynagrodzeń osób pracujących najemnie w pełnym wymiarze czasu w oficjalnej i nieoficjalnej gospodarce według wieku i wykształcenia
- 193 **Wykres IV.13.** Gospodarstwa domowe korzystające z pracy nierejestrowanej według typu gospodarstwa (w proc.)

## Wprowadzenie

Gospodarka nieformalna ma charakter uniwersalny. Zjawisko to występuje w szerszym lub węższym zakresie we wszystkich państwach świata, wywierając szereg niekorzystnych skutków o charakterze społecznym i gospodarczym. Istnienie szarej strefy zaciemnia obraz populacji pracującej i utrudnia kreowanie odpowiedniej polityki rynku pracy. Osoby pracujące w szarej strefie nie są chronione przez prawo, nie mogą spodziewać się żadnej pomocy ze strony państwa jeśli staną się niezdolne do pracy (z powodu choroby lub wypadku), nie są także zabezpieczone przed starością.

W literaturze przedmiotu stosowanych jest bardzo wiele określeń aktywności gospodarczej, która nie jest wykazywana władzom publicznym oraz organom statystycznym. Z reguły wykorzystuje się pojęcia pracy czy gospodarki „na czarno”, ukrytej, nieformalnej, w szarej strefie, potajemnej itp. Pomimo tak wielu określeń, zazwyczaj przez tę formę aktywności ekonomicznej rozumie się wykonywanie pracy bez formalnego kontraktu z pracodawcą lub świadczenie usług i nie odprowadzanie z tego tytułu żadnych podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne. W rzeczywistości jednak szara gospodarka obejmuje znacznie szersze spektrum zjawisk. Czynności nie deklaruowane odpowiednim władzom publicznym mogą bowiem obejmować zarówno działalność karalną, jak i działalność legalną, której rozmiary zostały zaniżone lub całkowicie ukryte. Odnosić się ona może do pracowników zatrudnionych poza sektorem oficjalnym gospodarki jak i tych, którzy posiadają już pracę zarejestrowaną, ale zaniżają ilość godzin przepracowanych w ramach tego zatrudnienia lub ukrywają fakt wykonywania pracy dodatkowej. Ten sektor gospodarki może obejmować także część produkcji gospodarstw domowych na własny użytek lub działalność jednostek, które nie mają obowiązku rejestracji w odpowiednim urzędzie.

Specyfika pracy nierejestrowanej oraz konsekwencje prawne w przypadku świadczenia tego typu usług powodują, że określenie rozmiarów szarej strefy czy liczby osób w niej pracujących jest zadaniem niezmiernie trudnym. Badania ankietowe czy metody pośrednie oparte na analizach ekonometrycznych pozwalają jedynie na opisanie tego zjawiska w wybranych aspektach. Jednocześnie, uzyskiwane wyniki są jedynie przybliżeniem stanu faktycznego. Występowanie szarej strefy stwarza więc ogromne wyzwanie dla polityki gospodarczej i społecznej – zabezpieczenie przed bezprawnym pobieraniem świadczeń, pomoc osobom, którym ze względu na uprzednie zatrudnienie w szarej strefie nie przysługują świadczenia emerytalne / rentowe – oraz tym, którzy z różnych powodów nie mogą podjąć oficjalnej pracy.

W kolejnych rozdziałach tej części przedstawiamy różne metody szacowania rozmiarów szarej strefy i zatrudnienia nierejestrowanego, analizujemy przyczyny występowania tych zjawisk i podejmujemy próbę określenia podstawowych charakterystyk osób podejmujących prace nierejestrowane. Część kończy rozdział, w którym wskazujemy w jaki sposób występowanie szarej strefy wpływać może na gospodarkę oraz podsumowanie zbierające jej najważniejsze wnioski i ustalenia.

## 1. Metody szacowania NOE i pracy nierejestrowanej

Oszacowanie rozmiarów oraz struktury pracy nierejestrowanej jest zadaniem niezmiernie trudnym. Biorąc pod uwagę naturę tego zjawiska – fakt, że nie jest ono obserwowalne ani zarejestrowane – bardzo trudno jest uzyskać wiarygodne szacunki. Większość z metod szacowania pracy nierejestrowanej koncentruje się na wyrażeniu jej efektów jako udziału w PKB. Tylko nieliczne z metod pozwalają na szacowanie liczby pracowników zaangażowanych w ten sektor gospodarki. Wynika to przede wszystkim z problemów metodologicznych uniemożliwiających wiarygodne oszacowanie liczby osób lub godzin przepracowanych, podczas gdy oszacowanie przybliżonej wartości dochodów z pracy nierejestrowanej w ujęciu całościowym jest zadaniem względnie łatwiejszym. Należy pamiętać, iż żadna z wymienionych poniżej grup metod nie pozwala na w pełni wiarygodne oszacowanie rozmiarów pracy nierejestrowanej czy NOE, nie pozwala także na przedstawienie wszystkich jej wymiarów. Każda z nich bowiem bada zjawisko pracy nierejestrowanej w innym kontekście (choć nie zawsze jest on do końca zdefiniowany).

Kluczową rolę w określeniu rozmiarów szarej strefy stanowi przyjęta definicja tego zjawiska. W literaturze przedmiotu stosowanych jest bardzo wiele określeń zjawiska szarej strefy, jednakże wszystkie z tych określeń nawiązują do definicji zawartej w Systemie Rachunków Narodowych.

### Ramka IV.1. Definicja NOE w Systemie Rachunków Narodowych

W badaniach statystycznych zazwyczaj przyjmuje się terminologię zaczerpniętą z Systemu Rachunków Narodowych (SNA93). W SNA-93 wszystkie czynności, które nie są ujawniane w rejestrach statystycznych zostały nazwane wspólnym mianem – **gospodarki nieobserwowalnej** (non-observed economy – **NOE**). Pojęcie NOE zostało wprowadzone przede wszystkim w celu ujednoczenia metodologii szacowania przez narodowe instytucje statystyczne podstawowych agregatów rachunków narodowych – zwłaszcza przy doszacowaniu wartości PKB o te formy działalności, które są ukryte przed statystyką narodową oraz władzami publicznymi.

NOE obejmuje wszystkie produktywne dziedziny działalności gospodarczej, które nie są wykazywane w podstawowych źródłach danych statystycznych, wykorzystywanych do wykazania rzeczywistych wielkości PKB. SNA93 wyróżnia cztery podstawowe obszary problemowe NOE: **produkcja potajemna** (produktywna, legalna działalność ekonomiczna umyślnie ukryta przed władzami publicznymi), **produkcja nielegalna** (działalność zabroniona przez prawo), **nieformalna produkcja gospodarstw domowych na własny użytek** oraz **pozostałe formy działalności**, które są pomijane w oficjalnych statystykach wskutek niedoskonałości narodowych programów badawczych (UNECE 2003).

Podobnie jak w przypadku szarej gospodarki, istnieje bardzo wiele definicji pracy w NOE. Najczęściej wykorzystywanym podejściem jest przyjęcie, iż podstawowym kryterium określającym przynależność do NOE jest niezarejestrowanie faktu wykonywania pracy. Podejście to zostało wykorzystane zarówno przez Komisję Europejską, OECD jak i GUS.

Definicja KE określa **pracę nierejestrowaną** jako: *wszystkie płatne rodzaje działalności, które są zgodne z prawem, jeśli chodzi o ich naturę, jednak nie zostały zadeklarowane władzom publicznym (biorąc pod uwagę różnice w systemach prawnych pomiędzy Państwami Członkowskimi) (COM 1998). Raport sporządzony w roku 2004 na zlecenie Komisji Europejskiej przyjmuje za pracę nierejestrowaną: wszystkie produktywne rodzaje działalności, które są zgodne z prawem, jeśli chodzi o ich naturę, jednak nie zostały zadeklarowane władzom publicznym biorąc pod uwagę różnice w systemach prawnych pomiędzy Państwami Członkowskimi) (Renooy et al 2004).*<sup>1</sup> Dzięki temu do zasobu pracy nierejestrowanej włączono także nieodpłatne rodzaje działalności, które są produktywne (np. praca kobiet w gospodarstwie domowym). Definicja ukrytego zatrudnienia OECD odnosi się natomiast do *zatrudnienia (...) które samo z siebie nie jest nielegalne, ale nie zostało zadeklarowane władzom publicznym (OECD 2004a).*

Uszczegółowiając, definicje powyższe (oprócz definicji stosowanej przez Renooy et al. 2004) nie obejmują sektora nielegalnego produkcji oraz nie zawsze określają, czy czynności zaliczane do pracy ukrytej są czynnościami produktywnymi. Tym samym można sądzić, że obejmują one sektor produkcji potajemnej (unikanie opodatkowania, czy niepłacenie składek na ubezpieczenie społeczne nie jest bowiem czynnością produktywną) oraz sektor nieformalny produkcji. Dodatkowo definicja KE jest węższa niż OECD, gdyż odnosi się tylko do tych czynności, które są odpłatne, pomijając tym samym znaczną część produkcji gospodarstw domowych na własny użytek.

W Polsce problemem NOE zajmuje się przede wszystkim GUS, w ramach szacowania poszczególnych agregatów rachunków narodowych. Poprzez określenie „gospodarka ukryta” GUS rozumie produkcję ukrytą – obejmującą zaniżanie wybranych wielkości ekonomicznych przez jednostki zarejestrowane, funkcjonowanie jednostek niezarejestrowanych prowadzących działalność na własny rachunek oraz produkcję nielegalną, czyli wszystkie rodzaje działalności, które są zakazane przez prawo (np. produkcję i sprzedaż narkotyków, prostytucję, kradzieże, paserstwo oraz przemyt). **W rachunkach narodowych**, podobnie jak w praktyce pozostałych państw UE, GUS ujmuje jednak jedynie **szacunki produkcji ukrytej**. W zakresie określenia pracy nierejestrowanej<sup>2</sup> GUS przyjmuje, iż obejmuje ona pracę najemną wykonywaną bez nawiązania stosunku pracy czyli bez umowy o pracę, umowy-zlecenia, umowy o dzieło lub jakiegokolwiek

<sup>1</sup> Definicja ta została opracowana na potrzeby wspomnianego Raportu, a „oficjalna” definicja stosowana przez Komisję Europejską zawarta jest w Komunikacie z 1998 r.

<sup>2</sup> Definicja ta została wykorzystana przy przygotowywaniu badania modułowego BAEL „Praca nierejestrowana”, które zostało przeprowadzone w sierpniu 1995 r., sierpniu 1998 r. oraz w IV kwartale 2004 r.



innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem bez względu na sektor własności (również u osób fizycznych i w indywidualnych gospodarstwach rolnych). Praca ta nie może być również wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru. Z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej pracownik nie uzyskuje ubezpieczenia społecznego, a więc uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych; okres wykonywania tej pracy nie jest także zaliczany jako składkowy z punktu widzenia ZUS, a pracodawca nie odprowadza na konto ZUS i Funduszu Pracy odpowiednich sum z tytułu wypłacanego wynagrodzenia, od dochodów z pracy nierejestrowanej nie są płacone podatki osobiste. Pracą nierejestrowaną w rozumieniu GUS jest także praca na własny rachunek, jeśli z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie są realizowane obowiązki finansowe wobec państwa (GUS 2005).

W dalszej części rozdziału pisząc o pracy nierejestrowanej będziemy wykorzystywali definicję GUS. Natomiast NOE<sup>3</sup> obejmować będzie te rodzaje legalnej działalności lub jej części, które nie zostały zarejestrowane lub w przypadku których od uzyskanego dochodu nie są odprowadzane należne podatki oraz składki na ubezpieczenie społeczne. Tam gdzie będzie to możliwe, uwzględniona zostanie także praca świadczona dla jednostek lub gospodarstw domowych o ile z faktu świadczenia tej pracy nie został dopełniony obowiązek świadczeń na rzecz państwa. Osoby zostaną uwzględnione bez względu na to czy ich praca jest pracą główną, dodatkową, wykonywaną stale czy też incydentalnie.

W literaturze przedmiotu wyróżnić można kilka typów metod szacowania rozmiarów gospodarki i pracy nierejestrowanej, przede wszystkim **metody bezpośrednie, pośrednie** oraz **modelowanie makroekonomiczne** (por. Ramka IV.2.). Pomimo różnorodności tych metod mają one jeden wspólny mankament, mianowicie dają jedynie mocno przybliżone szacunki rozmiarów NOE. Inną wspólną cechą większości metod jest to, że mierzą one rozmiary gospodarki nierejestrowanej jako całości, a pomiar wyrażony jest wartościowo lub jako odsetek PKB.

## Ramka IV.2. Metody szacowania NOE

**Metody bezpośrednie** obejmują różnego typu badania ankietowe, wywiady na losowo wybranej próbie (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, ludności). Metody te pozwalają na uzyskanie szacunków rozmiarów pracy nierejestrowanej (wyrażonej jako liczba osób pracujących lub godzin pracowanych), wraz z informacją na temat cech ekonomiczno-społecznych tych osób, motywów podejmowania tej pracy oraz dochodów z niej uzyskiwanych. Wykorzystanie metod bezpośrednich w szacunkach rozmiarów pracy nierejestrowanej pociąga za sobą znaczne koszty, dodatkowo wiąże się z ryzykiem wystąpienia dużego stopnia odmów udziału w badaniu, braków odpowiedzi lub odpowiedzi niezgodnych ze stanem rzeczywistym. W związku z tym przyjmuje się, że szacunki uzyskane na podstawie badań ankietowych stanowią minimalny poziom pracy nierejestrowanej. Zakłada się bowiem, iż ankietowani będą raczej ukrywać swój aktualny status na rynku pracy, niż odpowiadać niezgodnie z prawdą, iż pracują jako pracownicy nierejestrowani. Pomimo wymienionych mankamentów badania ankietowe, o ile są przeprowadzone w odpowiedni sposób, wydają się być najlepszym źródłem danych na temat ekonomiczno – społecznych aspektów pracy nierejestrowanej oraz motywów podejmowania tej pracy.

**Metody pośrednie** są metodami znacznie częściej wykorzystywanymi przy szacowaniu rozmiarów pracy nierejestrowanej. Opierają się one na interpretowaniu zjawisk rejestrowanych w gospodarce jako tzw. śladów gospodarki nierejestrowanej. Metody te wykorzystuje się także w tzw. doszacowaniu produktu wytworzonego w gospodarce o wartość produktu wytworzonego w gospodarce nieobserwowalnej w rachunkach narodowych (*exhaustiveness of national accounts*) przez wszystkie państwa UE. Wśród tych metod możemy wyróżnić analizę rozbieżności w danych źródłowych (*discrepancy methods*) oraz analizę wrażliwości (*sensitivity analysis*). Metody pośrednie zazwyczaj wskazują na wielkość gospodarki nierejestrowanej wyrażonej jako procent PKB, choć zastosowanie metody rozbieżności w przypadku badań dotyczących stopnia wykorzystania popytu i podaży pracy pozwala wskazać szacunkową liczbę osób pracujących w NOE. Wykorzystując te metody należy pamiętać, iż uzyskane wyniki mogą być zniekształcone przez różnice metodologiczne pomiędzy porównywanymi zbiorami danych.

**Modelowanie rozmiarów pracy lub gospodarki nie obserwowalnej** odbywa się przy wykorzystaniu różnych technik ekonometrycznych, które obejmują:

- metody monetarne,
- metody mierzące poziom zużycia energii elektrycznej,
- modele równań strukturalnych dla zmiennych ukrytych (*Structural Equation Modelling*) wykorzystywanych przede wszystkim w badaniach społecznych i marketingowych,
- metody oparte na prostych modelach wzrostu oraz teorii racjonalnych zachowań.

**Metody modelowania makroekonomicznego**, wykorzystywane do określania rozmiarów NOE, w niewielkim stopniu pozwalają na wskazanie liczby osób zaangażowanych w tę sferę gospodarki. Większość z tych metod wskazuje rozmiary NOE jako procent PKB i nie pozwala na dezagregację wyników na sektory gospodarki lub kategorie wydatków. Ponadto istnieje wiele zastrzeżeń zarówno odnośnie założeń w nich przyjętych, jak i uzyskiwanych rezultatów. Najważniejsze z nich obejmują:

- brak zdefiniowanego przedmiotu badania – trudno określić jakie obszary NOE ono mierzy,
- często założenia do modeli są niewłaściwe lub zbyt uproszczone, co uniemożliwia wykorzystanie osiągniętych wyników, odnosi się to głównie do grupy metod monetarnych oraz elektrycznych,
- szacowanie rozmiarów NOE dla jednego kraju, przy założonych takich samych warunkach, za pomocą kilku metod lub przy wykorzystaniu tej samej metody ale przez różnych autorów prowadzi do uzyskania odmiennych, często bardzo rozbieżnych wyników,
- wyniki uzyskiwane nie mogą być wykorzystane z innymi szacunkami, szczególnie z wynikami zastosowania metod pośrednich.

<sup>3</sup>W dalszej części i raportu zamienienie wykorzystywane będą określenia NOE, szara gospodarka, gospodarka nieoficjalna.

Jak zaznaczono w początkowej części niniejszego rozdziału na podstawie badań ankietowych można określić jedynie **dolną granicę oszacowań rozmiaru szarej strefy**. W celu dokładniejszego wyznaczenia roli jaką pełni ona w gospodarce należy zatem odwołać się do innych metod. Oficjalnym źródłem danych na temat udziału NOE w PKB są rachunki narodowe publikowane przez GUS. Szacunek sporządzany jest na podstawie kombinacji różnych metod (m.in. wykorzystywane są dane z badań bezpośrednich oraz analiza rozbieżności). Zgodnie z tymi danymi udział szarej strefy w całkowitej wartości PKB w Polsce kształtuje się w granicach 12-15 proc., przy czym około 2/3 z produktu wytwarzanego w NOE przypada na jednostki zarejestrowane i przybiera formę zaniżania efektów działalności gospodarczej. Odmienne niż w przypadku danych odnośnie zatrudnienia, największy udział w produkcie szarej strefy ma nie budownictwo, ale handel i naprawy, a stosunkowo niewielką rolę odgrywa rolnictwo. Nieznaczny udział tego ostatniego wynika przede wszystkim z niskiej produktywności rolnictwa w Polsce. W rezultacie znacznemu odsetkowi zatrudnionych nieformalnie w rolnictwie odpowiada niewielka rola tego sektora w tworzeniu produktu NOE. Co ciekawe, odsetek PKB wytworzonego w szarej strefie systematycznie spada.<sup>4</sup> Jest to tendencja odwrotna niż w większości krajów OECD.

**Tabela IV.1.**  
**Szacunki rozmiarów NOE w tworzeniu PKB w latach 1994-2004 w cenach bieżących**

Wyszczególnienie	w proc.										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*	2002*	2003*	2004*
Produkt krajowy brutto (bez NOE, kategoria niepublikowana)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Produkt krajowy brutto (łącznie z NOE)	117,2	116,6	115,9	115,2	115,3	114,5	117	116,3	115,3	115,4	114,4
Doszacowanie NOE	17,2	16,6	15,9	15,2	15,3	14,5	17	16,3	15,3	15,4	14,4
- w jednostkach zarejestrowanych	12,1	11,9	11,3	11,0	11,0	10,4	11,7	11,1	10,1	10,3	9,5
- z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej	5,1	4,7	4,6	4,2	4,3	4,1	5,3	5,2	5,2	5,1	4,9
Przemysł	1,9	1,9	1,6	1,5	1,6	1,4	1,3	1,2	1	0,9	1,2
Budownictwo	3,0	3,1	2,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,2	2,2	2,1
Handel i naprawy; hotele i restauracje	8,6	8,6	7,8	7,2	6,9	6,5	6,5	7,3	6,4	6,5	6
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	1	0,4	0,6	0,6	0,5
Obsługa nieruchomości firm	0,9	0,6	1,0	1,6	1,9	1,9	2,6	2,3	2,3	2,4	1,9
Pozostałe sekcje	1,6	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	3,1	2,7	2,8	2,8	2,7

\*Dane za lata 2000-2004 nie są porównywalne z latami poprzednimi. W 2006 r. GUS dokonał aktualizacji szacunków rozmiaru szarej strefy na lata 2000-2004, uwzględniając m.in. wyniki badania modułowego z 2004 r.

Źródło: GUS (2002), GUS (2006b).

Poza oficjalnymi statystykami dostępne są szacunki rozmiaru szarej strefy w Polsce z innych źródeł, przy zastosowaniu odmiennych metod (Tabela IV.9). Jedynie wyniki otrzymane przez Johnsona et al. (1997) dla lat 1994-1995 są zbliżone do liczb publikowanych przez GUS. Pozostałe badania wskazują, że rozmiar szarej strefy w Polsce nawet dwukrotnie przekracza szacunki oficjalne. Co więcej, rezultaty otrzymane przez Schneider (2002) sugerują, że zakres szarej strefy w polskiej gospodarce rośnie w ostatnich latach. Interpretacja tych rezultatów nastrocza pewnych trudności. Nie jest bowiem jasne, czy definicje szarej strefy użyte przy sporządzeniu obu szacunków są identyczne. Przykładowo, Schneider (2006) ogranicza szarą strefę do działalności legalnej, która przynosi dochód pieniężny, pomijając zatem, podobnie jak GUS, produkcję nielegalną oraz produkcję gospodarstw domowych na własny użytek. Jednocześnie, w procedurze estymacyjnej zakłada, że jednym ze wskaźników opisujących ewolucję rozmiaru NOE jest stopa wzrostu ilości waluty per capita, która może zależeć od wielkości produkcji nielegalnej. W rezultacie, prawdopodobnie występuje rozbieżność między definicją produkcji ukrytej GUS a definicją szarej strefy stosowanej przez Schneidera. Często szacunkom szarej strefy nie towarzyszy jasne określenie jej definicji, co utrudnia przeprowadzenie porównań z wynikami z innych źródeł.

**Tabela IV.2.**  
**Rozmiary NOE w Polsce według różnych metod szacunku**

Metoda	Udział NOE w PKB					
	1989 -1990	1990 -1993	1994 -1995	1999 -2000	2001 -2002	2002 -2003
Met. Elektryczna*	17,7	20,3	13,9	-	-	-
Met. Elektryczna**	27,2	31,8	25,9	-	-	-
DYMIMIC***	-	22,3	-	27,6	28,2	28,9

Źródło: \* Johnson et al. (1997), Johnson et al. (1998); \*\* Lackó (1999); \*\*\* Schneider (2002), Schneider (2006).

<sup>4</sup> Drastyczny wzrost doszacowania NOE między 1999 a 2000 rokiem ma charakter sztuczny i wynika z korekty w górę szacunków NOE począwszy od 2000 r. Wartości sprzed korekty pokazywały, że udział ten stopniowo lecz systematycznie spada.

Jednocześnie uwydatnia się problem wiarygodności wyników otrzymanych z zastosowaniem metod ekonometrycznych.<sup>5</sup> Ta sama metoda elektryczna dała bowiem diametralnie różne rezultaty dla lat 1989-1995. Powstaje zatem pytanie, które oszacowania są bliższe faktycznym wartościom. Także szacunki otrzymane przez Schneidera mogą być zakwestionowane jako zawyżone. Czy rzeczywiście możemy przyjąć za wiarygodny wynik mówiący, że blisko jedna trzecia produkcji odbywa się w gospodarce nieoficjalnej? Z kolei nie jest pewne, czy szacunki sporządzone przez GUS są bliższe prawdy niż wyżej zaprezentowane rezultaty. W każdym razie, należy stwierdzić, że szara strefa stanowi istotny element gospodarki polskiej, odpowiadający za znaczną część PKB. Jej rozmiar jest większy niż w takich krajach jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania i zbliżony do państw naszego regionu.

## 2. Determinanty NOE i zatrudnienia nierejestrowanego

Analizując zjawisko pracy nierejestrowanej należy odpowiedzieć na pytanie, co skłania indywidualne osoby, przedsiębiorstwa czy też gospodarstwa domowe do ukrywania działalności i dochodów. Podstawowym czynnikiem jest **motyw finansowy** – wyższe dochody z prowadzonej działalności gospodarczej, świadczonej pracy, czy też niższe opłaty związane z zakupem dóbr czy usług wytworzonych i świadczonych w NOE w wyniku unikania ponoszenia obciążeń podatkowych i paropodatkowych nakładanych przez państwo. Oprócz **wysokości opodatkowania** oraz składek na ubezpieczenie społeczne, powszechnie cytowanymi determinantami rozmiarów NOE są: **regulacje prawne** – w szczególności odnoszące się do rynku pracy, **transfery społeczne**, **jakość usług sektora publicznego** (np. Schneider, Enste 2000, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton 1998). W rzeczywistości każdy z wyżej wymienionych czynników jest zbiorem bardziej szczegółowych determinantów, które w odmienny sposób oddziałują na rozmiary gospodarki nieoficjalnej, strukturę tego zjawiska czy też przyczyny wejścia do NOE. Ostateczny poziom szarej strefy zależy od natężenia oraz charakterystyki każdej z wyżej wymienionych grup czynników oraz dodatkowych, znacznie trudniej mierzalnych determinantów, wynikających z **ogólnej sytuacji makroekonomicznej** danego kraju, charakteru powiązań pomiędzy poszczególnymi agregatami makroekonomicznymi, strukturą produkcji, wykształcenia ludności czy warunkami **czysto socjologicznymi**: mentalnością danego społeczeństwa, skłonnością do podejmowania ryzyka, cnotami obywatelskimi, zaufaniem do władz publicznych czy też poczuciem uczciwości systemu podatkowego (Schneider, Enste 2000, Hanousek, Palda 2003, OECD 2004a)

W dalszej części rozdziału scharakteryzowane zostaną podstawowe grupy czynników kształtujących rozmiary NOE oraz pracy nierejestrowanej, ponadto przeanalizowany zostanie wpływ wynagrodzenia minimalnego oraz czynników typowo socjologicznych na NOE.

### 2.1 Opodatkowanie oraz składki na ubezpieczenie społeczne

Większość autorów analizujących zjawisko NOE oraz pracy nierejestrowanej za podstawową lub jedną z ważniejszych przyczyn wpływających na rozmiary tego zjawiska uważa opodatkowanie. Zazwyczaj ciężar opodatkowania wyrażany jest jako wysokość obowiązkowych kontrybucji na rzecz państwa lub instytucji publicznych związanych z wynagrodzeniem za świadczoną pracę, nakładanych na pracodawcę lub pracownika. Zakłada się że to właśnie wysokość opodatkowania jest podstawowym motywem skłaniającym do podjęcia pracy nierejestrowanej lub też ukrycia części lub całości dotychczasowej pracy przed opodatkowaniem.

Wpływ opodatkowania na kształtowanie się popytu i podaży pracy wyraża się przede wszystkim poprzez zakłócenie relacji pomiędzy pracą a czasem wolnym. Zmiana popytu na pracę wynikająca ze wzrostu opodatkowania nastąpi, gdy w wyniku zwiększenia obciążeń fiskalnych wzrośnie całkowity koszt pracy tzn. łączna kwota wynagrodzenia efektywnie płaconą przez pracodawcę obejmująca wynagrodzenie netto wraz z wszelkimi narzutami na płacę. Z kolei podaż pracy spadnie, gdy zwiększone opodatkowanie wpłynie negatywnie na wysokość wynagrodzenia netto, obniżając atrakcyjność pracy na rzecz nieopodatkowanego czasu wolnego (por. Bukowski et al. 2006). Ostateczny wpływ opodatkowania na rynek pracy uzależniony jest od elastyczności płacowej podaży i popytu na pracę, a więc od siły oddziaływania efektów dochodowego i substytucyjnego na pracowników i pracodawców.<sup>6</sup> Przejście z pracy do stanu pozostawania bez pracy (bezrobocia albo bierności zawodowej) uzależnione jest także od elastyczności podatkowej wynagrodzeń netto, determinującej zakres możliwości przerzucania przez pracodawcę ciężaru opodatkowania na pracownika, a także dostępności i atrakcyjności finansowej świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, wpływających na wielkość elastyczności podaży pracy względem wynagrodzeń netto. Opierając się na przesłankach teoretycznych można oczekiwać, że efekt substytucyjny przeważa nad efektem dochodowym, a więc, że w gospodarce z oficjalnym i nieoficjalnym rynkiem pracy, podwyższenie opodatkowania prowadzi do substytucji pracy rejestrowanej pracą nierejestrowaną lub czasem wolnym (por. Bukowski et al. 2006). To, która z możliwości zostanie wybrana zależy w dużym stopniu od czynników indywidualnych, ale także od układu pozostałych zidentyfikowanych czynników wpływających na rozmiary szarej strefy – szczelności systemu opodatkowania i jego skomplikowania, stopnia wykrywalności unikania opodatkowania oraz ogólnych warunków gospodarczych. Jednocześnie wskazanie, w jakim stopniu zmiany opodatkowania prowadzą do zmian w podaży i popycie na pracę w ogóle, a kiedy do przesunięć popytu i podaży między oficjalną a nieoficjalną gospodarką jest trudnym zagadnieniem empirycznym, ograniczonym między innymi przez niską dostępność danych statystycznych. Z tego względu w literaturze empirycznej, badającej wpływ zwiększenia opodatkowania na rynek pracy, bardzo rzadko rozpatruje się występowanie nieoficjalnego sektora gospodarki.

<sup>5</sup> Krytykę metody elektrycznej oraz innych metod ekonometrycznych zawiera m.in. Thomas (1999), OECD (2002a).

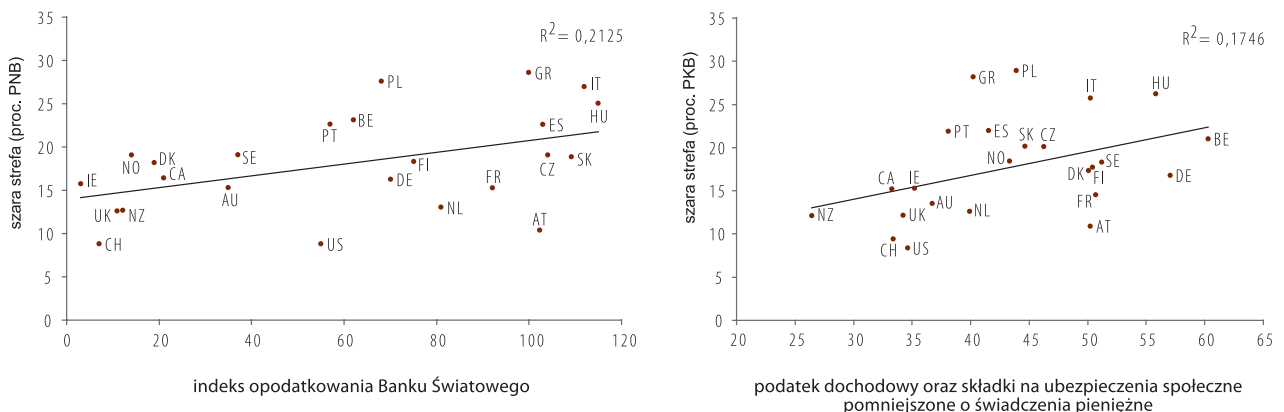
<sup>6</sup> O efekcie dochodowym mówimy, gdy w wyniku podwyższenia podatków obniża się rzeczywisty dochód z pracy gospodarstwa domowego, co powoduje zwiększenie podaży pracy. Ma to doprowadzić do odzyskania siły nabywczej dochodu, na który zostały nałożone wyższe podatki do poziomu sprzed podwyższenia opodatkowania. W przypadku efektu substytucyjnego obniżenie relatywnego kosztu czasu wolnego przy wzroście kosztu uzyskania dochodu z pracy powoduje, iż pracownicy zamieniają pracę na czas wolny.

Analizując związki między opodatkowaniem a kształtowaniem się rozmiarów szarej strefy należy pamiętać, że podstawowym warunkiem występowania tego zjawiska jest możliwość osiągnięcia konkretnych zysków zarówno przez podmioty świadczące ten typ pracy jak i korzystające z niej. Innymi słowy korzystanie z pracy nierejestrowanej musi być tańsze od pracy opodatkowanej a wynagrodzenie za świadczoną pracę musi być wyższe lub przynajmniej zbliżone do wynagrodzenia netto uzyskiwanego w oficjalnym sektorze gospodarki (w obu przypadkach biorąc pod uwagę także koszty ewentualnego wykrycia unikania opodatkowania). Jeśli pracodawca ma możliwość elastycznej zmiany wynagrodzeń netto w reakcji na zmiany opodatkowania, to opodatkowanie dochodu z pracy w gospodarce oficjalnej powoduje, że dochód rozporządzalny gospodarstw domowych spadnie w porównaniu z sytuacją sprzed podniesienia narzutów na płace. Im większa zmiana klina podatkowego, tym różnice te będą większe. Argumenty teoretyczne (por. Bukowski et al. 2006) przekonują więc, że w długim okresie, w którym płace są elastyczne zmiany opodatkowania będą oddziaływać na rynek pracy wyłącznie przez zmiany w podaży pracy. Jednakże w okresie krótkim w przypadku występowania sztywności wynagrodzeń od dołu (w wyniku np. istnienia wynagrodzenia minimalnego lub silnej pozycji związków zawodowych) możliwość ta ulega ograniczeniu. W tej sytuacji wzrost podatków wpłynie na zmniejszenie popytu na pracę osób niskoprodukcyjnych, osiągających niskie wynagrodzenia. Osoby te mając możliwość pracy w szarej strefie, reagują na impulsy podatkowe raczej poprzez zamianę podaży pracy legalnej, a nie zmniejszenie podaży pracy w ogóle (por. Bukowski et al. 2006).

W istocie rzeczy – w niemal wszystkich dostępnych badaniach empirycznych, opodatkowanie jest czynnikiem pozytywnie skorelowanym z rozmiarami szarej strefy. Zależność ta występuje, w większości przypadków<sup>7</sup>, bez względu na zastosowaną miarę tego zjawiska. Miarę opodatkowania mogą stanowić zmienne odnoszące się do podatków pośrednich, bezpośrednich, składek na ubezpieczenia społeczne czy też jako indeksy obejmujące wszystkie lub część z wymienionych elementów. Przykładem takich zmiennych są: efektywna stawka opodatkowania dla przeciętnego wynagrodzenia pracownika produkcyjnego lub też indeks opodatkowania Banku Światowego. Pierwsza z przedstawionych miar bierze pod uwagę pozapłacowe koszty pracy oraz uzyskiwanie świadczenia pieniężne. Indeks Banku Światowego wskazuje zaś całkowite obciążenia podatkowe związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez średniej wielkości przedsiębiorstwo wraz z obciążeniami administracyjnymi związanymi z płaceniem podatków.<sup>8</sup> W obu przypadkach wyższym poziomom obu wskaźników towarzyszy wyższy poziom szarej strefy. Zależności te, choć mierzone jedynie za pomocą prostych korelacji, wydają się być istotne, choć nie są tak silne, żeby uznać podatki za jedyny czynnik decydujący o łącznych rozmiarach szarej strefy.

#### Wykres IV.1.

**Rozmiary szarej strefy (jako proc. PKB) a indeks opodatkowania Banku Światowego (lewy wykres) oraz suma podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne pomniejszona o świadczenia pieniężne jako udział proc. w APW dla osoby samotnej na poziomie 167 proc. APW**



Uwaga: W przypadku lewego wykresu wartość rozmiarów szarej strefy została zaczerpnięta z Schneidera 2006 i odnosi się do szacunków na lata 2002/2003. W przypadku wykresu prawego rozmiar szarej strefy jak i wartość indeksu zaczerpnięte zostały z Bank Światowy 2006 i odnoszą się do roku 2005.

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie danych Schneider 2006, Bank Światowy 2006 i OECD 2004a.

Wysokie podatki, choć sprzyjają w pewnym stopniu rozbudowie NOE i odsetka populacji wykonującej pracę nierejestrowaną, nie tworzą jednak ani warunku koniecznego ani tym bardziej wystarczającego do jej wzrostu. Innymi słowy wysoki klin podatkowy między wynagrodzeniem netto a brutto oraz wysoki poziom opodatkowania ogółem nie jest jedynym motywem do podejmowania zatrudnienia w szarej strefie. Chociaż kraje Europy Środkowej i Wschodniej czy Europy Południowej charakteryzuje pozytywna korelacja pomiędzy tymi dwoma czynnikami, to jednak, jak wskazuje Wykres IV.1, w części wysokorozwiniętych państw Europy Zachodniej, wysokiemu poziomowi opodatkowania towarzyszy niski poziom pracy nierejestrowanej i rozmiarów NOE. Wskazuje to na istnienie innych czynników związanych z opodatkowaniem, które w większym stopniu niż wysokość stopy podatkowej wpływają na kształtowanie się rozmiarów gospodarki nierejestrowanej. Johnson et al. (1998) wskazuje, że to nie wysokość opodatkowania a funkcjonowanie systemu podatkowego jako całości przyczynia się do kształtowania rozmiarów NOE. Wysoki stopień niestabilności prawa podatkowego,

<sup>7</sup> Ujemną zależność pomiędzy wzrostem podatków bezpośrednich a rozmiarami szarej strefy uzyskał Friedman et al. (2000). Jednakże po włączeniu do modelu zmiennej PKB per capita, obrazującej stopień zamożności danego państwa ujemna zależność przestała być istotna. Autorzy tłumaczą to faktem, iż bardziej zamożne kraje cechują się lepiej działającymi organami administracji oraz wyższymi stawkami podatkowymi.

<sup>8</sup> Bardziej szczegółowy opis Indeksu znajduje się w Aneksie raportu.

zmiennosc procedur, duze uzaleznienie od decyzji pracownikow sluzb skarbowych w znacznie wiecejzym stopniu stanowia motyw do przejścia do NOE niż same efektywne i krańcowe stopy podatkowe. Państwa godzące wysoką krańcową i przeciętną stopę podatkową z niskimi obciążeniami związanymi z funkcjonowaniem systemu podatkowego wykazują niski poziom rozmiarów NOE wyrażonych jako udział w PKB (np. Austria, Szwecja). Natomiast państwa charakteryzujące się odwrotną relacją pomiędzy tymi dwoma czynnikami – niskimi marginalnymi stopami podatkowymi oraz wysokim obciążeniem biurokratycznym związanym z systemem podatkowym, znacznie częściej cechują się wyższym udziałem NOE w PKB. Podobny wpływ na rozmiar szarej strefy ma korupcja. Stanowi ona nieformalne obciążenie, które ma charakter dodatkowy bądź częściowo zastępuje podatki. Wyjaśnienie niskiej korelacji między wysokością opodatkowania a rozmiarem szarej strefy można znaleźć także w ramach hipotezy dwóch równowag (por. punkt 2.3).

Schneider (2006) wskazuje także, że duża liczba możliwych ulg podatkowych, a także efektywne nieszczelności systemu fiskalnego - czego przejawem może być wąska baza podatkowa - wpływają negatywnie na rozmiary podaży pracy nierejestrowanej. Wynika to z tego, iż tak funkcjonujący system podatkowy pozwala na legalne i stosunkowo proste unikanie płacenia wyższych podatków, podwyższając tym samym koszty funkcjonowania w sektorze nieoficjalnym i czyniąc go mało konkurencyjnym wobec oficjalnego zatrudnienia. W tym kontekście decyzje rządu zmierzające do rozszerzenia bazy podatkowej, poprzez likwidację ulg oraz luk prawnych mogą paradoksalnie prowadzić do wzrostu szarej strefy. Sytuacja taka miała miejsce w Austrii pod koniec lat osiemdziesiątych. Wprowadzona w 1989 r. reforma systemu podatkowego miała na celu obniżenie marginalnych stóp podatkowych oraz likwidację części ulg podatkowych i luk w istniejącym dotychczas prawie, doprowadzając do mniej skomplikowanego prawa podatkowego, lecz wzrostu obszarów uregulowanych prawnie. Skutkiem wprowadzonych zmian był wzrost rozmiarów szarej strefy, co oznacza, że zarówno poszerzenie bazy podatkowej na sfery dotychczas nieopodatkowane jak i wzrost regulacji przyniosły pozytywny efekt obniżenia przeciętnych i krańcowych stawek podatkowych. Przykład ten wskazuje jak bardzo zmiany w systemie podatkowym i zakresie regulacji mogą oddziaływać na rozmiary pracy nierejestrowanej. W literaturze przedmiotu nie ma jednak wyrobionego konsensusu jak oceniać głębsze przyczyny tego zjawiska, a w rezultacie jakie stosować recepty. Z jednej strony DeSoto (2000) argumentuje, że na zwiększenie rozmiarów szarej strefy w takich okolicznościach wpływ ma przede wszystkim zwiększenie zakresu regulacji i interwencji publicznej w sferach, w których nie powinna mieć ona miejsca, lub też w sposób jaki jest nieakceptowany przez podmioty gospodarcze i jednostki. Z drugiej strony Schneider 2002 (za Cebula 1997) wskazuje, że utrzymywanie na tym samym poziomie maksymalnych marginalnych stawek podatkowych może prowadzić co najwyżej do zahamowania w przyszłości wzrostu rozmiarów szarej gospodarki, natomiast obniżenie jej rozmiarów może zostać także osiągnięte przez zaostrzenie kontroli skarbowych oraz podwyższenie kar za niedopełnienie obowiązków podatkowych, a więc wzrost zakresu regulacji. Wpływowi zakresu i rodzaju regulacji na szarą strefę poświęcony jest następujący podrozdział.

## 2.2. Regulacje prawne

Regulacje oraz instytucje rynku pracy stanowia istotny czynnik wpływający na rozmiary gospodarki nierejestrowanej. Szczególnego znaczenia nabierają regulacje rynku pracy, określające zasady rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, zatrudniania pracowników, zapewniania odpowiednich warunków pracy itp. W znaczący sposób wpływają one na możliwości prowadzenia działalności gospodarczej oraz określają jej dodatkowe koszty (nie tylko finansowe). Podobnie jak w przypadku opodatkowania nie istnieje literaturowy konsensus co do tego, czy to same regulacje, ich liczba czy też sposób egzekwowania przez państwo lub też jego brak wpływają na rozmiary szarej strefy.

Uczestnictwo w gospodarce oficjalnej charakteryzuje się relatywnie wysokimi kosztami wejścia i utrzymania się na rynku w porównaniu do sektora nieoficjalnego.<sup>9</sup> Rozpoczęcie legalnej działalności gospodarczej związane jest z rejestracją przedsiębiorstwa, uzyskaniem odpowiednich licencji i pozwoleń. Wypełnienie wszystkich formalności związanych z prowadzeniem działalności oraz zatrudnianiem pracowników tworzy dodatkowy koszt. Badania empiryczne<sup>10</sup> wskazują, że koszty te (finansowe, czas poświęcony na załatwienie wszystkich formalności, odroczone dochody związane z oczekiwaniem na przyznanie odpowiednich pozwoleń i licencji itp.), sprawiają, że rozpoczęcie działalności gospodarczej i jej prowadzenie w sposób jawny staje się w wielu wypadkach „drogie”, a więc mało konkurencyjne wobec działalności nieoficjalnej. Dotyczy to przede wszystkim małych – jedno lub kilku osobowych przedsiębiorstw, prowadzących działalność na małą skalę, nie wymagającą uzyskania specjalnych licencji czy pozwoleń, stałej łatwo identyfikowalnej siedziby, kontaktów z sektorem publicznym itp.

Cechą charakterystyczną pracy w gospodarce oficjalnej jest pełne unormowanie stosunku pracy. Oznacza to, że pracodawca zobowiązany jest do zawarcia umowy z pracownikiem (najczęściej w formie pisemnej), określającej warunki jej świadczenia, zapewniającej pracownikowi minimalny poziom bezpieczeństwa. Pracodawca jest także zobowiązany do zarejestrowania w odpowiednich organach faktu zatrudnienia pracownika – zgłoszenia go do ubezpieczenia społecznego, powiadomienia odpowiednich organów podatkowych oraz innych wymaganych prawem instytucji czy do zapewnienia pracownikowi odpowiednich warunków pracy, które w szczególności nie zagrażają jego zdrowiu czy życiu. Pracodawca zamierzający zatrudnić pracownika legalnie, może przerzucić na niego część kosztów związanych z jego zatrudnieniem np. poprzez ustalenie niższego (od możliwego) wynagrodzenia za świadczoną pracę lub też zaproponować wyższe wynagrodzenie, ale pod warunkiem rozpoczęcia pracy nierejestrowanej, gdzie koszty te mogą zostać ominięte.

<sup>9</sup> W przypadku szarej strefy kosztami wejścia są przede wszystkim informacje na temat pracodawców, sposobu funkcjonowania tego sektora oraz możliwości podjęcia pracy. Uzyskanie tych informacji także wymaga czasu czyli generuje pewne koszty (w tym także finansowe, przeznaczone np. na łapówki).

<sup>10</sup> Problem ten szerzej został opisany m.in. w: Schneider (2000), Johnson et al. (1998), OECD (2004a).

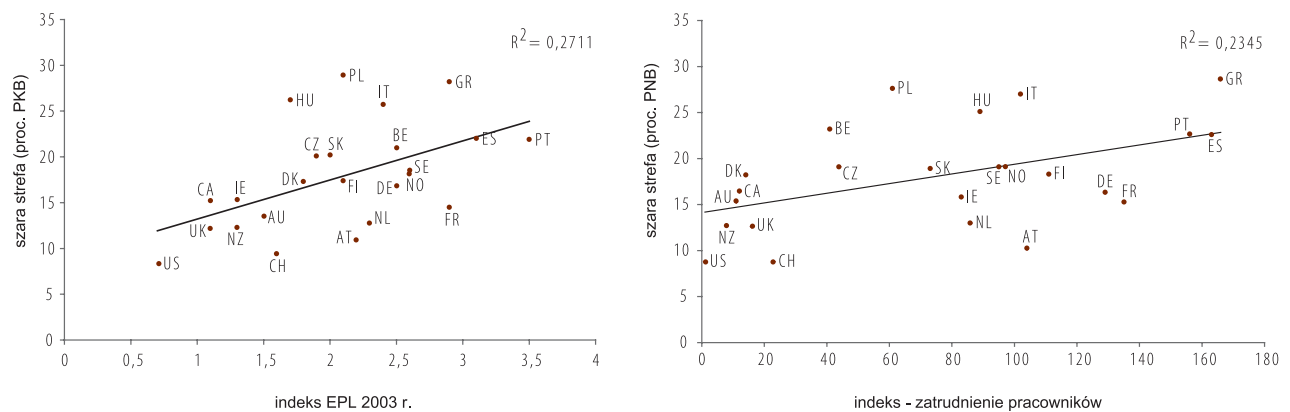
Intensywność regulacji często mierzona jest poprzez liczbę aktów prawnych, restrykcji dla obcokrajowców odnoszących się do rynku pracy, barier w handlu itp. Wzrost liczby aktów prawnych regulujących proces zakładania przedsiębiorstwa, prowadzenia go, budowania i nabywania nieruchomości czy zatrudniania pracowników, może stanowić znaczną barierę utrudniającą wejście małych firm do oficjalnego sektora gospodarki oraz utrzymanie się w nim. Znaczna liczba obowiązków nałożonych przez funkcjonujące prawo, w formie koncesji, licencji, barier w handlu czy dostępie do kapitału wiąże się ze zwiększonymi kosztami – bezpośrednimi związanymi z opodatkowaniem pracy jak i pośrednimi związanymi z wypełnianiem obowiązków przez nie nałożonych (por. Ramka II.6). Te zwiększone koszty prowadzą do wzrostu rozmiarów NOE, gdyż znaczna część tych obciążeń może być przerzucona na pracowników doprowadzając do wzrostu zatrudnienia nierejestrowanego (DeSoto 2000, Schneider, Enste 2000).

Kwestia oddziaływania elastyczności prawa pracy na rozmiary pracy nierejestrowanej praktycznie nie została podjęta ani w badaniach teoretycznych ani empirycznych. Wskazywane efekty mają często charakter intuicyjny, wynikający z określenia wpływu tego czynnika na sytuację na rynku pracy ogółem oraz poszczególnych grup wiekowych. W literaturze przedmiotu nie został osiągnięty konsensus dotyczący wpływu elastyczności prawa pracy na rynek pracy w ogóle. Stopień regulacji prawnej może bowiem skutkować odmiennie w różnych państwach i uzależniony jest od całokształtu instytucji rynku pracy (Bukowski et al. 2005). W krótkim okresie zakres elastyczności prawa pracy wpływa na względną pozycję różnych grup społecznych, a więc strukturę zatrudnienia przy jednoczesnym braku wpływu na jego poziom. Natomiast w długim okresie wpływ elastycznego prawa pracy na rynek pracy zdeterminowany jest w znacznym stopniu przez inne czynniki społeczno-ekonomiczne oraz instytucjonalną obudowę rynku pracy.

Regulacje, w tym ogólnie pojęte prawo pracy, mogą być traktowane jako pewna specyficzna forma obciążeń, w swoim charakterze zbliżona do obciążeń podatkowych, a tym samym w podobny sposób wpływająca na kształtowanie rozmiarów szarej strefy. Wysoka elastyczność zatrudniania i zwalniania pracowników obniża relatywny koszt działania w oficjalnym sektorze gospodarki oraz pozwala na relatywnie łatwe adaptowanie się do zmieniających się warunków gospodarowania bez naruszania prawa pracy. Tym samym, biorąc pod uwagę koszty związane z zatrudnieniem nierejestrowanym, staje się ono mniej konkurencyjne, przy pozostałych czynnikach niezmiennych, wobec zatrudnienia w gospodarce oficjalnej, co zmniejsza rozmiary szarej strefy. Zależność taką wskazuje proste porównanie rozmiarów szarej strefy z indeksem zatrudnienia pracowników stosowanym przez Bank Światowy oraz indeksem EPL przedstawione na Wykresie IV.2.

#### Wykres IV.2.

##### Indeks zatrudnienia pracowników stosowany przez Bank Światowy oraz indeks EPL a szara strefa



Uwaga: W przypadku lewego wykresu wartość rozmiarów szarej strefy została zaczerpnięta z Schneider 2006 i odnosi się do szacunków na lata 2002/2003. W przypadku wykresu prawego rozmiar szarej strefy jak i wartość indeksu zaczerpnięte zostały z Bank Światowy 2006 i odnoszą się do roku 2005.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Schneider (2006), Bank Światowy (2006) i OECD (2004a)

W obu powyższych przedstawionych przypadkach wzrost wartości indeksu oznacza mniej elastyczne i bardziej restrykcyjne prawo pracy. Indeks EPL<sup>11</sup> obejmuje trzy elementy: regulacje związane z umowami na czas nieokreślony, umowami na czas określony i pracy tymczasowej oraz regulacje dotyczące zwolnień grupowych. Na indeks Banku Światowego<sup>12</sup> składają się następujące elementy: indeks sztywności zatrudnienia (obejmujący regulacje związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników, sztywność godzin pracy), popłaćkowe koszty pracy oraz koszty związane ze zwolnieniem pracownika z pracy (koszty wynikające z ustawowych okresów wypowiedzenia, odpraw czy kar nałożonych na pracodawcę w związku ze zwolnieniem pracownika). Pomimo odmienności w konstrukcji wskazanych indeksów oraz innego zakresu informacji, które ze sobą noszą, w obu przypadkach zaobserwowano pozytywną zależność pomiędzy wzrostem wartości indeksu a rozmiarami szarej strefy. Oznaczać to może, że mało elastyczne prawo pracy, nie pozwalające w relatywnie prosty sposób na zatrudnianie i zwalnianie pracowników czy swobodne kształtowanie czasu pracy wpływać może na rozmiary pracy nierejestrowanej. Jednakże należy pamiętać, iż powyższe wnioski nie są poparte rygorystyczną weryfikacją empiryczną, a więc nie uwzględniają szeregu innych czynników mogących wpływać na przedstawione zależności. W szczególności powyższa kore-

<sup>11</sup> Indeks EPL jest to opracowany przez OECD wskaźnik pomiaru elastyczności regulacji rynku pracy. Zagadnieniu temu poświęcony został jeden z rozdziałów raportu Bukowski et al. 2006.

<sup>12</sup> Wartości poszczególnych elementów indeksu wyznaczone są dla określonego typu pracodawcy zatrudniającego pracownika o wskazanych w metodologii indeksu cechach.

lacja może być pozorna, o ile zakres uregulowania rynku pracy sam nie mając żadnego wpływu na rozmiary szarej strefy jest jednocześnie skorelowany z innym czynnikiem (np. zakresem regulacji działalności w ogóle), w rzeczywistości decydującym o tym rozmiarze. De Soto (2000) w tym kontekście wskazuje zwłaszcza na regulacje z zakresu gospodarki nieruchomościami, uniemożliwiające w wielu krajach akumulację kapitału na poziomie wystarczającym do prowadzenia oficjalnej działalności i wypychające wiele firm do szarej strefy.

Podobnie jak w przypadku opodatkowania Johnson, et al. (1997) stwierdzają, że istotniejszym czynnikiem wpływającym na rozmiary szarej strefy jest sposób egzekwowania prawa niż samo obciążenie regulacjami. Duża liczba aktów prawnych i wynikających z nich obowiązków dla przedsiębiorców, jeżeli nie jest odpowiednio egzekwowana przez państwo, nie powinna wpływać w sposób znaczący na wzrost rozmiarów szarej strefy. W związku z tym brak skuteczności organów państwowych w wypełnianiu swoich obowiązków, podobnie jak w przypadku opodatkowania, może modyfikować wpływ prawa, w tym prawa pracy, na rozmiary gospodarki nieoficjalnej.

### 2.3 Jakość usług sektora publicznego i hipoteza dwóch poziomów równowagi

Jednym z wielu zadań administracji publicznej jest zapewnienie sprawnego wykonywania prawa, bezpieczeństwa prowadzonej działalności gospodarczej (np. poprzez prawnie skuteczną egzekucję umów) czy pomocy osobom, które z różnych powodów nie są w stanie uzyskać dochodów z pracy (osoby bezrobotne, pracujący uzyskujący bardzo niskie wynagrodzenie za wykonywaną pracę). Usługi te finansowane są z dochodów budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których podstawową część stanowią przychody z podatków i składek. Występowanie nieoficjalnego sektora gospodarki powoduje spadek dochodów publicznych, a w konsekwencji obniżenie jakości usług świadczonych przez państwo. Przejawiać się to może w słabości systemu sądowego, niemożności skutecznej ochrony praw pracowników, niskiej efektywności systemów zabezpieczenia społecznego czy nieskutecznego egzekwowania prawa cywilnego i gospodarczego. W takim przypadku, mimo dobrych rozwiązań prawnych, brak skutecznej kontroli nad ich egzekwowaniem oraz niskie prawdopodobieństwo wykrycia aktywności pozalegalnej prowadzi do wzrostu rozmiarów szarej strefy (Schneider 2006). To z kolei skutkuje obniżeniem dochodów państwa, co rekompensowane jest zazwyczaj poprzez podwyższenie stawek podatkowych.

Alternatywny mechanizm wpływu jakości usług publicznych na rozmiar szarej strefy prezentuje tzw. **hipoteza dwóch poziomów równowagi**. Pozwala ona także wyjaśnić dość słabą zależność pomiędzy wysokością opodatkowania a zakresem NOE w krajach europejskich. Formalizację tej koncepcji zawiera praca Johnsona et al. (1997). Podejście to traktuje jakość usług publicznych jako czynnik wpływający na rozmiar gospodarki nieoficjalnej, nie w kontekście skuteczności aparatu kontroli i monitorowania gospodarki, ale poprzez oddziaływanie na poziom korzyści odnoszonej przez przedsiębiorców i pracowników z podejmowania działalności oficjalnej. Ważną rolę w ramach tej koncepcji odgrywają nakładane na przedsiębiorców obciążenia, a niemające charakteru podatków tzn. nie finansujące dostarczania usług publicznych. Do tej grupy można zaliczyć różnego rodzaju regulacje wpływające na stopień skomplikowania procedur związanych z zakładaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, a także rozpowszechnienie zjawisk korupcyjnych w sektorze publicznym i prywatnym. Kluczowymi czynnikami determinującymi jakość usług publicznych są natomiast poziom nakładów na wytwarzanie tych usług, zależny od wysokości wpływów podatkowych oraz proceduralna sprawność funkcjonowania tych instytucji w realizacji powierzonych im zadań.

Żałujemy, że w danej gospodarce jakość usług publicznych, wysokość wpływów podatkowych i rozmiar szarej strefy kształtują się na przeciętnym poziomie. Przyjmujemy ponadto, że wysokość stawek podatkowych jest w przybliżeniu stała i ułożona na wysokim poziomie. W pewnym momencie w wyniku przeprowadzenia reformy podnosi się sprawność instytucji państwowych, a co za tym idzie jakość dostarczanych usług publicznych (np. następuje poprawa działania systemu sądowego w postaci skrócenia terminu rozpatrywania spraw gospodarczych, a więc rośnie stopień ochrony praw własności ze strony państwa). Podmioty, które do tej pory nie były skłonne opłacać podatków i składek, z uwagi na niewystarczającą jakość tych usług<sup>13</sup> dokonują rejestracji działalności gospodarczej.<sup>14</sup> Zwiększa się baza podatkowa, co umożliwi dalszy wzrost jakości i zakresu usług publicznych. Proces ten trwa aż osiągnięta zostanie równowaga charakteryzująca się małym zakresem szarej strefy, niskim zakresem regulacji, szeroką bazą podatkową, znacznymi wpływami podatkowymi i wysoką jakością usług publicznych (równowaga A). W drugim scenariuszu, wzrost regulacji, spadek sprawności funkcjonowania instytucji publicznych czy wzrost skali korupcji zniechęca przedsiębiorców do rejestrowania działalności gospodarczej. Spadają wpływy podatkowe i dochodzi do pogorszenia się jakości usług publicznych, co owocuje dalszym spadkiem wpływów podatkowych. W końcowej fazie gospodarka osiąga równowagę, w której wpływy podatkowe i jakość usług publicznych są niskie, zakres obciążeń innych niż podatki wysoki, a rozmiar szarej strefy znaczny (równowaga B).

W obu przedstawionych scenariuszach abstrahuje się od wysokości stawek podatkowych, zaś hipoteza dwóch równowag mówi, że przy ich ustalonej wysokości mogą występować różne kombinacje rozmiaru szarej strefy i wysokości wpływów podatkowych. Dość wysokie stawki podatkowe mogą zatem współwystępować ze stosunkowo niskim rozmiarem szarej strefy, w sytuacji gdy sprawność funkcjonowania instytucji pozwala na dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych, a rozmiar obciążeń z tytułu regulacji, korupcji czy skomplikowania procedur związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest mały. Jeśli hipoteza dwóch równowag jest

<sup>13</sup> Można przyjąć, że kupowały te usługi od podmiotów prywatnych bądź dostarczały we własnym zakresie. Przykładowo, Johnson et al. (2000) podają, że 90 proc. badanych rosyjskich menedżerów oświadczyło, że firmy działające w ich sektorze płacą za „prywatną ochronę”. Wśród zarządzających firmami na Słowacji odsetek ten wyniósł 15 proc., a w Polsce – 8 proc.

<sup>14</sup> Podobny efekt wywołałoby obniżenie niepodatkowych obciążeń nakładanych na przedsiębiorców.

prawdziwa, to niska korelacja między udziałem NOE w gospodarce a wysokością obciążeń podatkowych sugeruje, że za zróżnicowanie wewnątrz państw OECD pod tym względem odpowiadają przede wszystkim regulacje oraz sprawność instytucjonalna, a w mniejszym stopniu podatki sensu stricto.

W celu zilustrowania wskazań powyższej teorii posłużyliśmy się analizą skupień, dzieląc kraje europejskie na 3 zbiory biorąc pod uwagę trzy grupy czynników klastrujących:

- rozmiar szarej strefy,
- udział ogółu podatków w PKB (jako miara wpływów podatkowych),
- indeksy opisujące praworządność i skuteczność rządu (miary jakości usług publicznych).<sup>15</sup>

**Tabela IV.3.**

**Hipoteza dwóch równowag na przykładzie krajów europejskich (lata 2002/2003)**

	Czynniki	N	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe	
A	szara strefa w proc. PKB	10	10,9	18,4	15,4	2,71	
	proc. udział podatków i składek w PKB	10	28,8	50,1	41,5	6,12	
	praworządność	10	1,4	2,0	1,8	0,18	
	skuteczność rządu	10	1,5	2,1	1,9	0,26	
	regulacje	10	1,0	3,0	2,5	0,71	
	korupcja	10	6,9	9,7	8,5	0,93	
	obciążenia z tytułu prowadzenia i zakładania działalności gospodarczej*	10	5	47	17,7	12,93	
	<b>w tym kraje skandynawskie:</b>						
	szara strefa w proc. PKB	4	17,3	18,4	17,9	0,58	
	proc. udział podatków i składek w PKB	4	43,3	50,1	46,4	3,15	
	praworządność	4	1,9	2,0	1,9	0,02	
	skuteczność rządu	4	2,0	2,1	2,1	0,05	
	regulacje	4	1,0	3,0	2,3	0,96	
	korupcja	4	8,8	9,7	9,3	0,39	
obciążenia z tytułu prowadzenia i zakładania działalności gospodarczej*	4	7	14	10,50	3,51		
B	szara strefa w proc. PKB	5	32,6	41,3	37,9	3,35	
	proc. udział podatków i składek w PKB	5	27,9	33,1	29,8	2,30	
	praworządność	5	-0,2	0,7	0,3	0,41	
	skuteczność rządu	5	-0,2	1,0	0,5	0,54	
	regulacje	5	2,0	4,0	3,2	0,84	
	korupcja	5	2,8	5,5	4,1	1,02	
	obciążenia z tytułu prowadzenia i zakładania działalności gospodarczej*	5	15	71	38,6	25,23	
pozostałe	szara strefa w proc. PKB	10	20,1	29,4	24,4	3,72	
	proc. udział podatków i składek w PKB	10	31,4	45,1	37,0	4,08	
	praworządność	10	0,3	1,5	0,9	0,36	
	skuteczność rządu	10	0,6	1,8	1,0	0,40	
	regulacje	10	2,0	3,0	2,9	0,32	
	korupcja	10	3,6	7,6	5,3	1,44	
	obciążenia z tytułu prowadzenia i zakładania działalności gospodarczej*	10	20	111	55,7	25,37	

\*dane za 2005 r.

Źródło: udział szarej strefy w PKB – Schneider (2006); udział podatków w PKB (udział wpływów z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne z pominięciem wpływów założonych, których realizacja jest mało prawdopodobna w wartości PKB – Eurostat; praworządność (Rule of Law Index), skuteczność rządu (Government Effectiveness Index) – Bank Światowy; regulacje (Regulation Index) – Heritage Foundation; korupcja (Corruption Perception Index) – Transparency International; obciążenia z tytułu prowadzenia i zakładania działalności gospodarczej (pozycja w rankingu „Doing Business”) – Bank Światowy.

<sup>15</sup> Wyższa wartość wskaźników oznacza wyższą jakość usług publicznych.



Uzyskane wyniki zdają się potwierdzać hipotezę występowania dwóch równowag w krajach europejskich. Pierwszy z klastrów można przypisać do **równowagi A**. Charakteryzuje się on niskim udziałem NOE, wysoką jakością usług publicznych (wysokie wartości wskaźników praworządności i skuteczności rządu) oraz relatywnie wysokim udziałem wpływów podatkowych w PKB. W tej grupie wyróżniają się kraje skandynawskie, w których zakres opodatkowania jest szczególnie duży. Jednocześnie charakteryzuje je bardzo wysoka jakość usług publicznych oraz wyjątkowo niski zakres obciążeń z tytułu regulacji, korupcji i barier prowadzenia działalności gospodarczej.<sup>16</sup> W rezultacie, rozmiar szarej strefy w tych krajach utrzymuje się na niewielkim poziomie. Do grupy krajów, których sytuacja jest zbliżona do opisanej przez koncepcję równowagi A można zaliczyć: Austrię, Francję, Niemcy, Holandię, Irlandię i Wielką Brytanię. Kraje te charakteryzują się mniejszymi wpływami podatkowymi, niższą jakością usług publicznych i zbliżonym rozmiarem NOE w porównaniu z krajami skandynawskimi.

Na drugim biegunie plasują się państwa takie jak Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa i Rumunia. Znacznemu rozmiarowi szarej strefy w tych krajach towarzyszy niski udział wpływów z podatków i składek w PKB, co sugeruje, że ich sytuację można, w pewnym stopniu, objaśnić korzystając z koncepcji **równowagi B**. Warto zauważyć, że pomimo stosunkowo niskich stawek podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne, zakres obciążeń pozapodatkowych w tych krajach jest znaczny, o czym świadczą wysokie wskaźniki regulacji, niskie wskazania indeksu postrzegania korupcji oraz dalekie pozycje w rankingu „Doing Business” Banku Światowego. Ogólny zakres obciążeń z tytułu prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej i zatrudniania pracowników na podstawie formalnych umów jest duży, co zniechęca do aktywności w gospodarce oficjalnej.

W pozostałych krajach europejskich, do których oprócz Polski zaliczają się kraje naszego regionu – Czechy, Węgry, Słowacja, kraje południowej Europy – Grecja, Słowenia, Włochy, Portugalia, Hiszpania a także Belgia (jedyne kraje z zachodniej części kontynentu), wartości poszczególnych wskaźników kształtują się na przeciętnych w skali europejskiej poziomach. Jest to grupa wysoce heterogeniczna, w której poszczególne kraje cechują różne kombinacje wyżej wymienionych czynników. Model Johnsona et al. (1997) nie jest w stanie opisać sytuacji w tych krajach.

## 2.4. Czynniki indywidualne

Decyzja o podjęciu pracy nierejestrowanej lub zatrudnienia w ten sposób pracownika uzależniona jest, poza wymienionymi powyżej czynnikami, od wielu innych, często indywidualnych i trudno mierzalnych determinantów. Motywy podejmowania pracy w NOE przez poszczególne osoby mogą różnić się w zależności od posiadanego wykształcenia lub statusu na rynku pracy czy źródła dochodów. Osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych i dobrej pozycji na rynku pracy relatywnie rzadziej będą podejmowały pracę w NOE, a w szczególności pracę całkowicie nieoficjalną. Podjęcie pracy w NOE może być w tym przypadku traktowane jako swoista degradacja zawodowa. Praca w szarej strefie jest bowiem zazwyczaj pracą prostą, wymagającą niskich kwalifikacji i przynoszącą relatywnie niskie dochody, jej podjęcie, nawet w krótkim okresie, może negatywnie wpływać na późniejsze szanse znalezienia pracy odpowiadającej ich umiejętnościom. Wydaje się, że osoby z wyższym poziomem kwalifikacji zawodowych częściej ukrywają część dochodów uzyskiwanych z wykonywania czynności nie zarejestrowanych w oficjalnym sektorze (np. praca w dłuższym wymiarze godzin) przy wykorzystaniu swoich kwalifikacji i wiedzy, natomiast stosunkowo rzadziej będą się angażowały w wykonywanie prac typowych dla NOE. Przykładem tego typu działalności mogą być usługi lekarskie wykonywane w trakcie lub poza oficjalnymi godzinami pracy, dochód z których może być w całości ukrywany przed władzami publicznymi. W przypadku osób z niskim poziomem wykształcenia częstość podejmowania pracy nierejestrowanej w NOE jest znacznie wyższa w porównaniu z osobami lepiej wykwalifikowanymi. Świadczyć o tym może nie tylko nadreprezentacja osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym i niższym wśród osób pracujących w szarej strefie (według badania modułowego BAEL w 2004 r. około 70 proc.) ale także i długość podejmowanego zatrudnienia (przeciętna liczba dni przepracowanych w NOE w Polsce w okresie od stycznia do końca września 2004 r. wśród osób z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym wyniosła prawie 37 dni, a osób z wykształceniem policealnym i wyższym 22 dni).

Decyzja dotycząca wyboru pracy w oficjalnym lub nieoficjalnym sektorze gospodarki może być także uzależniona od wysokości oraz dostępności świadczeń związanych z pracą u danego pracodawcy lub świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, których uzyskanie wiąże się z określonym udokumentowanym okresem pracy w oficjalnym sektorze. Badania teoretyczne wskazują, że wyższe zasiłki dla bezrobotnych wpływają na poszukiwanie i podejmowanie pracy w gospodarce oficjalnej (por. np. Fugazza, Jacques 2001). W tym przypadku prawdopodobnie znaczącą rolę odgrywa także powiązanie uprawnień do uzyskiwania zasiłku, rekompensującego (przynajmniej częściowo) utracony dochód w wyniku straty pracy, od wcześniej płaconych składek. Oznacza to, iż w państwach, w których równolegle istnieje system ubezpieczeń od bezrobocia i zabezpieczenia z tytułu utraty pracy (np. Finlandia, Wielka Brytania), gdzie wobec określonej grupy osób nie istnieje obowiązek wykazywania konkretnego okresu przepracowanego w oficjalnym sektorze gospodarki w celu uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, wysokość tego typu zasiłków nie powinna w znaczący sposób wpływać na rozmiary szarej strefy.

Jak wskazują Hanousek i Palda (2003), określenie wpływu czynników indywidualnych na rozmiary unikania opodatkowania, a więc i gospodarki nieoficjalnej nie jest jednoznaczne (por. Ramka IV.3). Wysoka korelacja pomiędzy moralnością a unikaniem opodatkowa-

<sup>16</sup> Wyższa wartość wskaźnika regulacji oznacza większy zakres regulacji. Im większy jest wskaźnik korupcji i obciążeń z tytułu prowadzenia i zakładania działalności gospodarczej, tym mniejszy zakres korupcji i tym bardziej przyjazny dla przedsiębiorców jest dany kraj.

nia, uzyskana przez autorów może wynikać z faktu występowania równoczesnej wzajemnej zależności między zmiennymi opisującymi te wielkości. Efekt ten może ujawnić się w następujący sposób: osoba, która unika opodatkowania, może usprawiedliwiać swoje postępowanie stwierdzając, że nie stoi to w sprzeczności z jej moralnością, jednocześnie osoba uważająca unikanie opodatkowania za czynność moralną może unikać opodatkowania bez większych oporów. Oznacza to, że uzyskanie istotnych korelacji pomiędzy podejmowaniem zatrudnienia, korzystaniem z usług czy dóbr z gospodarki nieoficjalnej a czynnikami takimi jak moralność, poczucie winy niekoniecznie musi oznaczać, że istnieje pomiędzy nimi przyczynowy związek.

### Ramka IV.3. Społeczne i indywidualne postrzeganie szarej strefy

Utrzymywanie się znacznego rozmiaru szarej strefy w poszczególnych krajach jest możliwe między innymi dlatego, że istnieje dość szerokie przyzwolenie na tego rodzaju działalność. Podjęcie pracy w NOE nie pociąga za sobą ostracyzmu społecznego, niska jest też skłonność społeczeństw do współpracy ze służbami kontroli w ściganiu firm zatrudniających „na czarno”. W rezultacie wykonywanie pracy nierejestrowanej wiąże się z niższymi kosztami (m.in. w wyniku niższej oczekiwanej kary z tytułu wykrycia przez inspekcję podatkową) niż w sytuacji braku akceptacji tego rodzaju praktyk. W badaniu ankietowym przeprowadzonym dla Niemiec (Schneider (2006)) aż 2/3 respondentów uznało działalność w szarej strefie jedynie za drobne wykroczenie (niem. *Kavalierdelikt*).<sup>17</sup> Ponadto mniej niż co dziesiąty badany odpowiedział, że pracownicy szarej strefy powinni być ścigani, oraz że należy informować odpowiednie służby o fakcie wykonywania takiej pracy przez inne osoby. Co więcej, jedynie około 5 proc. respondentów stwierdziło, że pracownik złapany na wykonywaniu pracy nierejestrowanej powinien być surowo ukarany.

Wpływ ocen indywidualnych oraz poglądów najbliższego otoczenia na unikanie opodatkowania został opisany przez Hanouska i Paldę (2003). Analiza wyników badań ankietowych przeprowadzonych na próbie liczącej około 1,5 tys. Czechów i Słowaków wskazała, że tam, gdzie występuje stanowczy brak akceptacji praktyk prowadzących do unikania płacenia podatków wśród najbliższego otoczenia respondenta, unikanie opodatkowania jest zazwyczaj niskie. Ponadto wykazano dodatnią korelację pomiędzy skłonnością do unikania opodatkowania a postrzeganym rozmiarem tego zjawiska w najbliższym otoczeniu. Osoby wskazujące, że stopień unikania opodatkowania przez innych – ogółem w kraju oraz wśród osób znajomych – jest wysoki, często same nie płaciły podatków. Fakt, że ocena rozmiarów gospodarki nieoficjalnej obniża się wraz z niższą częstotliwością unikania przez respondenta płacenia podatków może wynikać właśnie z czynników moralnych. Osoba, która uważa, że tylko nieliczne osoby w jej otoczeniu unikają opodatkowania, sama będzie mniej zaangażowała się w szarą strefę. Choć z drugiej strony ci, którzy oszukują często, mogą usprawiedliwiać swoje postępowanie wskazując, że praktycznie wszyscy z ich otoczenia to robią.

## 3. Zatrudnienie w gospodarce nieoficjalnej w Polsce

### 3.1. Wprowadzenie

Stosunkowo najobszerniejszym źródłem informacji na temat pracy nierejestrowanej, dochodów i wydatków na nią oraz cech społeczno-ekonomicznych osób ją wykonujących w Polsce są badania modułowe BAEL. Do tej pory GUS przeprowadził trzy badania tego typu: w sierpniu 1995 r., sierpniu 1998 r. oraz w IV kwartale 2004 r.

W badaniach modułowych praca nierejestrowana została zdefiniowana jako praca wykonywana bez formalnego kontraktu pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, bez względu na sektor (włączając w to osoby cywilne i indywidualne gospodarstwa rolne), która nie może być wykonywana na podstawie powołania, mianowania lub wyboru. Praca nierejestrowana nie upoważnia do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Pracodawcy nie płacą żadnych podatków ani składek na ubezpieczenie społeczne czy Fundusz Pracy, a pracownicy – podatku dochodowego od osób fizycznych. Badania brały także pod uwagę pracę wykonywaną na własny rachunek, gdy nie są realizowane zobowiązania finansowe wobec państwa (np. podatki).

Koncepcja badania modułowego obejmuje pytania dotyczące trzech grup tematycznych:

- opinie na temat pracy nierejestrowanej w Polsce – wyrażone zarówno przez osoby wykonujące ją, korzystające z tej formy pracy jak i osoby, które znają to zjawisko jedynie z własnych obserwacji,
- wykonywanie pracy nierejestrowanej,
- wykorzystanie usług oferowanych przez osoby wykonujące pracę nierejestrowaną.

Badanie modułowe obejmuje połowę próby badania BAEL, tj. ograniczone jest do osób biorących w nim udział po raz drugi oraz osób biorących udział w BAEL po raz czwarty (a tym samym kończące swoje w nim uczestnictwo). Pozwala to na zminimalizowanie ryzyka odmowy uczestnictwa w badaniu.

W 1995 oraz 1998 r. każdorazowo badaniem objęto około 11 tys. gospodarstw domowych, co stanowiło ponad 25 tys. osób w wieku 15 lat i więcej. W 2004 r. badaniem objęto około 9,5 tys. gospodarstw domowych - 23,7 tys. osób. Realizacja badania we wszystkich edycjach była bardzo wysoka, biorąc pod uwagę specyficzny temat badania. Odsetek odpowiedzi wyniósł 91,2 proc w 1998 r. oraz 88,9 proc w 2004 r. (w porównaniu do liczby osób z grup referencyjnych odpowiadających na ankietę badania podstawowego BAEL).

<sup>17</sup> Wyniki sondażu pokazują jednocześnie, że Niemcy postrzegają kradzież gazety ze skrzynki za zdecydowanie poważniejsze przestępstwo.

Odmowy udziału w badaniu kształtowały się odpowiednio na poziomie 1,8 proc. oraz 3 proc. W pozostałych przypadkach braki odpowiedzi wynikały z nieobecności respondenta w domu w trakcie badania (trzeba bowiem pamiętać, że w przeciwieństwie do badania podstawowego, na pytania zawarte w ankiecie modułowej respondenci musieli odpowiadać osobiście). Jednakże, już wstępne analizy danych wskazują, iż w przypadku części pytań – obejmujących przede wszystkim dochody z pracy nierejestrowanej oraz wydatki na nią – braki odpowiedzi są znaczne i wyniosły ponad 20 proc. w każdym z badań.

Zamieszczone w dalszej części rozdziału szacunki liczby osób wykonujących prace nierejestrowane zostały uzupełnione o wyniki Badania Budżetu Czasu Ludności (BBCL). Badanie to pozwala na określenie **dolnej granicy oszacowań rozmiarów szarej strefy** wśród pracowników najemnych oraz ich struktury według podstawowych cech społeczno-ekonomicznych. Badanie Budżetu Czasu Ludności przeprowadzone zostało przez GUS w okresie czerwiec 2003 r. – maj 2004 r., na próbie ponad 25 tys. osób w wieku 15 lat i więcej (z czego nieco ponad 20 tys. wypełniło kwestionariusze i dzienniczki czasu), czyli zbliżonej do próby badania modułowego BAEL.

#### Ramka IV.4. Badanie modułowe BAEL a BBCL

Z powodu specyfiki samego badania modułowego BAEL charakterystyka osób podejmujących prace nierejestrowane i ich pracodawców jest mocno niepełna i obciążona dużym błędem. Dlatego też liczba osób deklaruujących pracę w NOE powinna być traktowana jako wartość minimalna zasięgu szarej strefy w polskiej gospodarce. Wynika to z tego, że część osób mogła zataić przed ankieterem swój rzeczywisty status na rynku pracy. Ponadto badanie BAEL nie obejmuje osób zamieszkałych w miejscach zbiorowego zakwaterowania (domy studenckie, internaty, hotele pracownicze, koszary wojskowe, domy opieki społecznej itp.) a także osób przebywających za granicą powyżej 2 miesięcy. Innymi czynnikami powodującymi, iż dane z badania modułowego należy bardzo ostrożnie interpretować jest fakt, że badanie odnosi się tylko do pierwszych ośmiu, a w 2004 r. dziewięciu miesięcy roku, a odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie modułowej miały charakter retrospektywny. Oznacza to, iż respondenci odpowiadali na pytania dotyczące przeszłej aktywności w NOE, co zawsze jest obciążone pewnym błędem. Ponadto, porównywalność danych z 2004 r. z danymi z poprzednich okresów jest ograniczona w związku ze zmianą metody zbierania danych (przejście z metody przeprowadzenia badania w jednym tygodniu kwartału dla całej próby na metodę ciągłą) oraz zmianie podstawy uogólniania wyników na populację generalną od 2003 r. (która odbywa się na podstawie danych NSP 2002). Niemniej jednak badania modułowe BAEL przeprowadzone przez GUS są jedynymi tak szeroko zakrojonymi badaniami zjawiska pracy nierejestrowanej w Polsce. Pamiętając o wszystkich ograniczeniach tego badania, można określić podstawowe charakterystyki społeczno-ekonomiczne osób podejmujących pracę nierejestrowaną, minimalny dochód z tej pracy oraz charakterystykę odbiorców tej pracy.

W odróżnieniu od badania modułowego BAEL, BBCL pozwala na określenie liczby osób pracujących bez formalnej umowy o pracę. Według polskiego prawa, umowę o pracę zawiera się na piśmie, przy czym jeżeli nie została ona zawarta z zachowaniem formy pisemnej, pracodawca powinien najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do rodzaju umowy oraz jej warunków.<sup>18</sup> Brak takiego potwierdzenia może świadczyć o wykonywaniu pracy nierejestrowanej. BBCL pozwala wyłonić pracowników zatrudnionych bez formalnej umowy w chwili badania. Niesie to pewne konsekwencje dla uzyskanych oszacowań. Badanie modułowe wykazuje liczbę osób, które w ciągu pierwszych 8-9 miesięcy roku wykonywały jakąkolwiek pracę w NOE, bez względu na to, czy w chwili badania były zatrudnione czy nie. Odpowiednie liczebności powinny być zatem większe niż dla BBCL. Pomimo, że badanie czasu przeprowadzane było w ciągu 12 miesięcy, pozwala ono jedynie zidentyfikować pracujących bez pisemnej umowy w tygodniu poprzedzającym badanie. Przykładowo, jako pracownik NOE nie zostanie w tym wypadku zakwalifikowana osoba, która 8 dni przed przeprowadzeniem badania przerwała lub zakończyła pracę „na czarno”, podczas gdy badanie modułowe uznałoby ją za zatrudnioną w szarej strefie. Z drugiej strony, odpowiedzi na pytania o przeszłość są z reguły niedokładne. W takiej sytuacji pojawia się możliwość, że osoba, która była zatrudniona w NOE w styczniu, po prostu nie pamięta tego faktu i w badaniu przeprowadzonym trzy kwartały później zaprzecza wykonywaniu pracy nierejestrowanej. Gdyby ta sama osoba została zbadana w styczniu w ramach BBCL prawdopodobnie zidentyfikowano by ją jako pracownika NOE. Jedną z wad BBCL jest to, że na jego podstawie nie można zidentyfikować osób prowadzących niezarejestrowaną działalność gospodarczą.

Według badania modułowego BAEL w 2004 r. około 1317 tys. osób zadeklarowało, iż w ciągu trzech kwartałów tego roku podejmowało pracę nierejestrowaną. Jest to wartość najniższa z uzyskanych w trzech edycjach badania. W 1995 r. wynikająca z badania liczba osób pracujących w NOE wyniosła około 2199 tys. osób, a w 1998 r. 1431 tys. osób, przy czym wartości te odnoszą się do pierwszych ośmiu miesięcy roku.<sup>19</sup> Oznacza to, że około 7,6 proc. osób w wieku 15 lat i więcej w 1995 r. oraz odpowiednio 4,7 proc. oraz 4,2 proc. w latach 1998 oraz 2004 podejmowało zatrudnienie, nie zgłaszając tego faktu odpowiednim instytucjom oraz nie odprowadzając podatku od osiągniętego dochodu. Obniżenie się liczby osób podejmujących pracę nierejestrowaną jest zauważalne praktycznie we wszystkich przekrojach danych. Wobec powyższego oraz biorąc pod uwagę niepełną porównywalność danych za 2004 r. z danymi z poprzednich badań, w dalszej części punktu, jeżeli nie zostanie to wskazane, cytowane statystyki odnoszą się będą do roku 2004.

Wyniki BBCL wskazują, że na przełomie roku 2003 i 2004 pracę najemną w szarej strefie jako pracę główną wykonywało 764 tys. osób (541 tys. mężczyzn oraz 223 tys. kobiet), co stanowiło 5,1 proc. wszystkich zatrudnionych. Była to liczba zbliżona do uzyskanej w badaniu modułowym. W tym ostatnim zidentyfikowano 829 tys. osób (505 tys. mężczyzn i 324 tys. kobiet), które oświadczyły, że ostatnio wykonywały pracę najemną w szarej strefie jako pracę główną.

<sup>18</sup> Ponadto pracodawca ma obowiązek powiadomienia pracownika na piśmie, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pracę o obowiązującej dobowej tygodniowej normie czasu pracy, częstotliwości wypłaty wynagrodzeń za pracę, urlopie wypoczynkowym, długości wypowiedzenia umowy oraz jeżeli pracodawca nie ma obowiązku ustalenia regulaminu pracy - dodatkowo o porze nocnej, miejscu, terminie i czasie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy.

<sup>19</sup> W związku z niemożnością określenia liczby osób pracujących w poszczególnych miesiącach (w wyniku wielokrotnego podejmowania przez tę samą osobę zatrudnienia nierejestrowanego) wartości przytoczone w dalszej części podrozdziału odnoszą się będą do pierwszych ośmiu miesięcy dla lat 1994 oraz 1998 oraz pierwszych dziewięciu miesięcy w 2004 r.

### 3.2. Przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej wg badania modułowego BAEL

W badaniu modułowym BAEL pytania dotyczące podejmowania pracy nierejestrowanej skierowane zostały do wszystkich osób odpowiadających na ankietę modułową, bez względu na to, czy dana osoba wykonywała pracę nierejestrowaną czy nie, lub gospodarstwo domowe korzystało z tego typu usług. Opinie na temat przyczyn wykonywania tego typu pracy nie różniły się w znaczący sposób pomiędzy osobami wykonującymi tę pracę a osobami nie mającymi z nią styczności. Informacje przedstawione w dalszej części punktu odnoszą się więc do całej populacji.

W latach 1995 oraz 1998 najczęściej wskazywanymi przyczynami pracy nierejestrowanej były **niewystarczające zarobki** oraz **brak możliwości znalezienia pracy**, opodatkowanie dochodów i **proponowanie przez pracodawcę wyższego wynagrodzenia bez rejestracji pracy**. W sumie, w 1995 r. oraz 1998 r. czynniki te stanowiły około 78,5 proc. wszystkich odpowiedzi. Także w 2004 r. respondenci wskazywali na powyższe przyczyny, jednakże częstość wskazywania poszczególnych czynników uległa zmianie. W 2004 r. najczęściej to brak możliwości znalezienia pracy stanowił główny motyw podejmowania zatrudnienia nierejestrowanego. Prawdopodobnie było to odzwierciedleniem trudnej sytuacji na polskim rynku pracy na początku obecnej dekady. W roku tym zmienił się także wzór odpowiedzi odnoszący się do dwóch czynników: wysokości podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne. W 1995 r. oraz 1998 r. częściej wskazywano na wysokie podatki zniechęcające do rejestrowania dochodu (odpowiednio 13,3 proc. oraz 10,9 proc.), nieznacznie rzadziej na wysokie składki na ubezpieczenie społeczne (8,8 proc., 9,4 proc.). W 2004 r. częstotliwość wskazywania na oba czynniki uległa odwróceniu. Respondenci częściej wskazywali na wysokie składki na ubezpieczenie społeczne (12 proc.), niż wysokie podatki (7,5 proc. wskazań). Taką zmianę w odpowiedziach wiązać można z ubruttowieniem wynagrodzeń, które miało miejsce w 1999 r., polegającym na podzieleniu obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne pomiędzy pracodawcę i pracownika oraz podniesienia stosownie do tej kwoty jego wynagrodzenia brutto. Zabieg ten, choć nie powodował zmiany wynagrodzenia netto, miał istotne znaczenie psychologiczne. Pracownicy, mając świadomość opłacania z przyznanej im pensji brutto określonej kwoty na wskazane tytuły ubezpieczeniowe mogli zacząć postrzegać te składki jako dodatkowe i znaczące obciążenie, w subiektywnym odbiorze obniżające potencjalne wynagrodzenie netto z wykonywanej pracy.

**Tabela IV.4.**

**Przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej w Polsce (proc. wszystkich odpowiedzi)<sup>20</sup>**

Wyszczególnienie	1995	1998	2004
niewystarczające dochody	34,7	33,6	26,5
brak możliwości znalezienia pracy	21,5	23,3	36,0
podatki zniechęcają do rejestrowania dochodów	13,3	10,9	7,5
pracodawca proponuje wyższe wynagrodzenie bez zarejestrowania pracy	8,9	10,6	10,3
wysoka składka ubezpieczeniowa	8,8	9,4	12,0
możliwość utraty niektórych świadczeń przy podjęciu pracy rejestrowanej	5,7	5,3	4,3
wynika z sytuacji rodzinnej lub życiowej	4,8	4,5	3,2
niechęć wiązania się na stałe z miejscem pracy	0,7	0,9	0,3

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS 1996, GUS 1999, GUS 2005.*

Wyniki badań modułowych BAEL wskazują, iż w indywidualnym odczuciu pracownika opodatkowanie pracy nie stanowi głównego motywu podejmowania pracy nierejestrowanej. Wysokie podatki oraz wysoka składka na ubezpieczenia społeczne we wszystkich edycjach badania stanowiły około 19,5 – 22 proc. wszystkich odpowiedzi, co w przypadku możliwości udzielenia kilku odpowiedzi nie stanowi znaczącego udziału. Z drugiej strony, ogólne określenie w ankiecie pozostałych przyczyn podejmowania pracy nierejestrowanej nie pozwala na stwierdzenie, czy przyczyny takie jak: niewystarczające dochody oraz brak możliwości znalezienia pracy nie wynikają pośrednio z opodatkowania.

### 3.3 Praca nierejestrowana a faktyczny status na rynku pracy

Konstrukcja badania modułowego w latach 1995 oraz 1998 pozwala na określenie statusu na rynku pracy, według badania podstawowego BAEL, osób pracujących w szarej gospodarce w sierpniu danego roku. W badaniach tych zadawano pytanie dotyczące wykonywania pracy nierejestrowanej także w miesiącu przeprowadzenia badania (tj. sierpniu). Dzięki temu możliwe było wskazanie statusu na rynku pracy (według ankiety podstawowej BAEL) osób świadczących pracę nierejestrowaną. W 1998 r. około 60 proc. osób podejmujących pracę nierejestrowaną było zakwalifikowanych w badaniu podstawowym BAEL do osób pracujących, natomiast około 18 proc. do osób bezrobotnych. Oznacza to, że około 5,5 proc. osób pracujących według BAEL podejmuje pracę nierejestrowaną w formie pracy głównej lub dodatkowej. Ponadto około 14,6 proc. osób bezrobotnych oraz 2,4 proc. osób biernych zawodowo także angażuje

<sup>20</sup> Wartości dla poszczególnych lat mogą nie sumować się do 100 proc. gdyż pominięto odmowy odpowiedzi oraz inne odpowiedzi.

się w pracę w szarej strefie. Uwzględnienie w zasobie osób pracujących – pracujących bezrobotnych i pracujących biernych skutkowało podwyższeniem wskaźnika zatrudnienia o 1,9 pkt. proc. oraz obniżeniem stopy bezrobocia o 1,7 pkt. proc. W 2004 r. badanie modułowe przeprowadzone zostało w IV kwartale, natomiast pytania dotyczące pracy nierejestrowanej odnosiły się do pierwszych trzech kwartałów roku. Wobec powyższego jednoznaczne określenie statusu na rynku pracy osób wykonujących pracę nierejestrowaną jest znacznie utrudnione. W tym przypadku należy bowiem wziąć pod uwagę przepływy pomiędzy poszczególnymi stanami na rynku pracy w zależności od wykształcenia i wieku badanych osób. Nie uwzględniając tych przepływów, w 2004 r. około 50 proc. osób podejmujących prace nierejestrowane zaliczone zostało do osób pracujących w badaniu podstawowym BAEL, kolejne 30 proc. jako bezrobotne oraz 20 proc. jako biernie zawodowo. Powyższe wartości odnoszą się do stanu na rynku pracy w IV kwartale 2004 r., a więc w momencie różniącym się od momentu wykonywania pracy nierejestrowanej. W związku z powyższymi wartościami te mają charakter jedynie orientacyjny i mogą w znaczący sposób różnić się od faktycznego stanu na rynku pracy osoby wykonującej pracę nierejestrowaną w chwili jej wykonywania.

### 3.4. Charakterystyka osób wykonujących pracę nierejestrowaną według wieku

W 2004 r., według badania modułowego BAEL, przeciętnie około 4,2 proc. osób w wieku 15 lat i więcej podejmowało prace nierejestrowane. Najczęściej w ten typ pracy angażowały się osoby w wieku najwyższej aktywności zawodowej, tj. 25-44 lata. Osoby te w 1995 r. stanowiły ponad połowę wszystkich osób wykonujących prace nierejestrowane, przy czym udział ten w kolejnych badaniach obniżał się i w 2004 r. ukształtował się na poziomie 46 proc. Minimalne zaangażowanie w pracę nierejestrowaną charakteryzuje natomiast osoby starsze (powyżej 60 r. życia), co odzwierciedla bardzo niską aktywność zawodową tej grupy osób w ogóle.<sup>21</sup>

**Zaangażowanie osób młodych, w wieku 15-24 lat, w pracę nierejestrowaną jest znaczące.** Grupa ta stanowiła ponad 20 proc. wszystkich wskazujących na wykonywanie pracy nierejestrowanej oraz 4,8 proc. populacji w tej grupie wieku w 2004 r. Charakterystyczne jest to, że osoby młode relatywnie częściej niż osoby w wieku niemobilnym podejmują pracę nierejestrowaną. W oficjalnym sektorze gospodarki to osoby młode charakteryzują się niższymi wskaźnikami zatrudnienia w porównaniu z osobami w wieku niemobilnym, podczas gdy w NOE wskaźniki te są sobie równe lub wyższe dla osób młodych.

**Tabela IV.5.**

**Struktura osób podejmujących pracę nierejestrowaną w podziale na wiek (w proc.)**

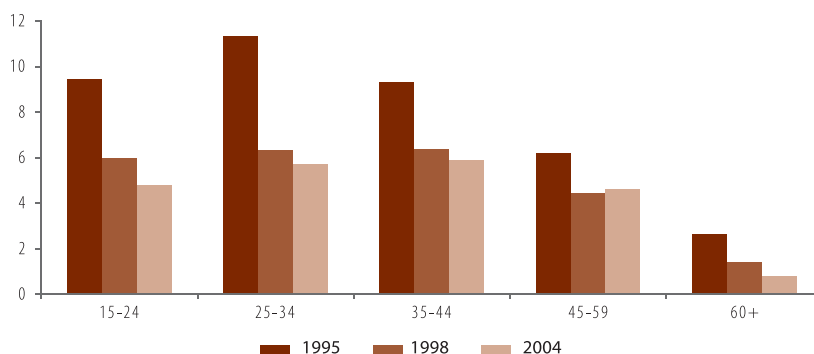
wiek	1995	1998	2004
15-24	22,4	23,1	20,5
25-34	25,5	22,2	24,4
35-44	26,9	26,8	22,0
45-59	17,6	21,4	29,2
60+	7,6	6,4	3,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS 1996, GUS 1999, GUS 2005.

Najwyższy wskaźnik zatrudnienia ogółem w szarej strefie odnotowany został w 1995 r. i wyniósł 7,6 proc. W kolejnych okresach badania uległ on obniżeniu do poziomu 4,2 proc. w 2004 r. Tendencja ta charakteryzuje wszystkie grupy wiekowe, oprócz osób w wieku niemobilnym – 45-59 lat. Jak wskazuje Wykres IV.3. jest to jedyna grupa, w której zanotowano (nieznaczny) wzrost tego wskaźnika w porównaniu z 1998 r. Biorąc pod uwagę liczby bezwzględne, jest to także jedyna grupa, w której liczba osób wskazujących na pracę w szarej strefie nie zmieniła się znacząco w porównaniu z 1995 r.

**Wykres IV.3.**

**Wskaźniki zatrudnienia w szarej strefie według grup wieku w latach 1995, 1998, 2004 (w proc.)**



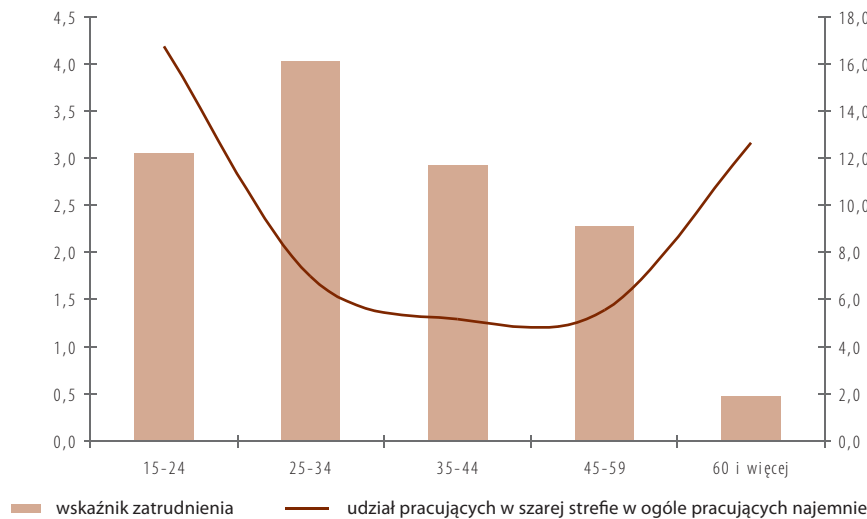
Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS 1996, GUS 1999, GUS 2005.

<sup>21</sup> W 1995 r. wskaźnik aktywności ekonomicznej osób po 60 roku życia kształtował się na poziomie 16 proc. i obniżył się do 9 proc. w 2004 r.

Wyniki badania BBCL wskazują na podobną charakterystykę według wieku pracowników najemnych pracujących „na czarno”. Zatrudnienie nierejestrowane stanowi największy problem w grupie osób młodych (15-24). Co prawda, udział osób pracujących w szarej strefie w liczebności całej kohorty jest niższy niż osób w wieku 25-34, wynika to jednak z niższego prawdopodobieństwa aktywności zawodowej i podjęcia pracy przez osoby młode. W grupie wiekowej 15-24 lata około 16,7 proc. pracowników najemnych świadczyło pracę bez pisemnej umowy, wobec 7,2 proc. w całej populacji. Około połowa z nich uczyła się (w całej kohorcie odsetek ten wynosi 77 proc.), przy czym jedna czwarta uczęszczała na studia wyższe i podyplomowe.

#### Wykres IV.4.

**Wskaźnik zatrudnienia w szarej strefie w proc. (lewa oś) oraz udział pracowników najemnych zatrudnionych w szarej strefie w ogóle pracowników najemnych (prawa oś) według grup wieku (w proc.)**



Wskaźnik zatrudnienia obejmuje jedynie pracowników najemnych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BBCL

Osoby młode, wchodzące na rynek pracy znajdują się w relatywnie trudniejszej sytuacji w porównaniu do pozostałej części społeczeństwa. Świadczyć o tym może m.in. fakt wskazywania przez osoby młode w badaniu modułowym BAEL z 2004 r. braku możliwości znalezienia pracy w oficjalnym sektorze jako podstawowej przyczyny podejmowania pracy nierejestrowanej. Trudności ze znalezieniem pracy wynikają z braku doświadczenia zawodowego oraz w niewielkim stopniu rozpoznanego poziomu ich kwalifikacji zawodowych.<sup>22</sup> Z reguły osoby te, a szczególnie osoby o niższym poziomie wykształcenia, dysponują nieznaczną siłą przetargową w negocjacjach z pracodawcami. Ponadto, przeciętna płaca, jaką jest gotowy zaoferować pracodawca za pracę osób po raz pierwszy wchodzących na rynek pracy jest znacznie niższa w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.<sup>23</sup> Niski poziom oferowanego wynagrodzenia oraz niechęć pracodawców do zatrudniania osób bez doświadczenia zawodowego mogą prowadzić do relatywnie częstego podejmowania zatrudnienia nierejestrowanego.

Z kolei wyższa niż przeciętnie proporcja osób pracujących najemnie w szarej strefie do pracujących ogółem wśród osób starszych (w wieku 60 lat i więcej)<sup>24</sup> wynikać może z dwóch czynników. Po pierwsze, w przypadku osób starszych mniejszą rolę odgrywa bodziec zniechęcający do podejmowania zatrudnienia w szarej strefie w postaci braku ubezpieczenia emerytalnego, rentowego oraz zdrowotnego. Mając już przyznane świadczenie, osoby starsze nie są chętne do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i relatywnie częściej decydują się na podejmowanie pracy nierejestrowanej. Po drugie, dla osób pobierających wcześniejsze emerytury podjęcie pracy oficjalnej może wiązać się z obniżeniem wysokości świadczenia. Zgodnie z zapisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS emerytura podlega zmniejszeniu, gdy wysokość wynagrodzenia brutto przekracza 70 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, oraz zawieszaniu, w przypadku przekroczenia 130 proc. tej kwoty.

### 3.5. Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną wg wykształcenia oraz rodzaju pracy

Praca w szarej strefie jest na ogół przypisywana osobom posiadającym niskie kwalifikacje zawodowe oraz **niski poziom nominalnego wykształcenia**. Ten fakt potwierdzają rezultaty badania modułowego BAEL oraz wyniki BBCL. Według badania modułowego, **około 70 proc. wszystkich osób deklarujących pracę nierejestrowaną stanowią osoby z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodo-**

<sup>22</sup> Analiza sytuacji osób młodych w innych krajach UE czy OECD wskazuje, że stopa bezrobocia wśród osób młodych jest zazwyczaj dwukrotnie lub więcej wyższa od przeciętnej stopy bezrobocia w danym państwie. Zagadnienie sytuacji na rynku pracy osób młodych zostało szerzej omówione w Bukowski et. al (2005).

<sup>23</sup> W październiku 2004 r. przeciętne wynagrodzenie osób w wieku 15-24 lat stanowiło około 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Biorąc pod uwagę obecnie obowiązujące przepisy, pracodawca może zatrudnić młodą osobę za wynagrodzeniem wynoszącym 80 proc. minimalnego wynagrodzenia w pierwszym roku pracy tej osoby (Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o wynagrodzeniu minimalnym, Dz. U. Nr 200, Poz. 1679 z późn. zmianami). Oznacza to, że w 2004 r. minimalne wynagrodzenie brutto osób młodych mogło kształtować się na poziomie 659,20 PLN, a wynagrodzenie netto – niespełna 497 PLN.

<sup>24</sup> Z uwagi na dosyć niskie liczebności użyte przy kalkulacji wskaźnika wynik ten należy traktować z pewną ostrożnością.

wym. Dotyczy to w szczególności mężczyzn, wśród których odsetek osób z tym poziomem wykształcenia wyniósł w 2004 r. 75 proc. i był o prawie 17 pkt. proc. wyższy w porównaniu do analogicznego wskaźnika dla kobiet. Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku osób z wyższym i policealnym poziomem wykształcenia. W tej grupie to kobiety częściej podejmowały prace nierejestrowane, co można wiązać z tym, iż są one statystycznie lepiej wykształcone od mężczyzn. Potwierdza to brak większych różnic w poziomie wskaźników zatrudnienia ze względu na płeć.

Tabela IV.6.

**Struktura osób podejmujących pracę nierejestrowaną ze względu na wykształcenie (w proc.)**

	1995	1998	2004
podstawowe i niepełne	33,8	31,9	24,1
zasadnicze zawodowe	38,4	41,6	44,8
średnie	20,8	20,8	25,1
policealne i wyższe	7,0	5,7	6,0

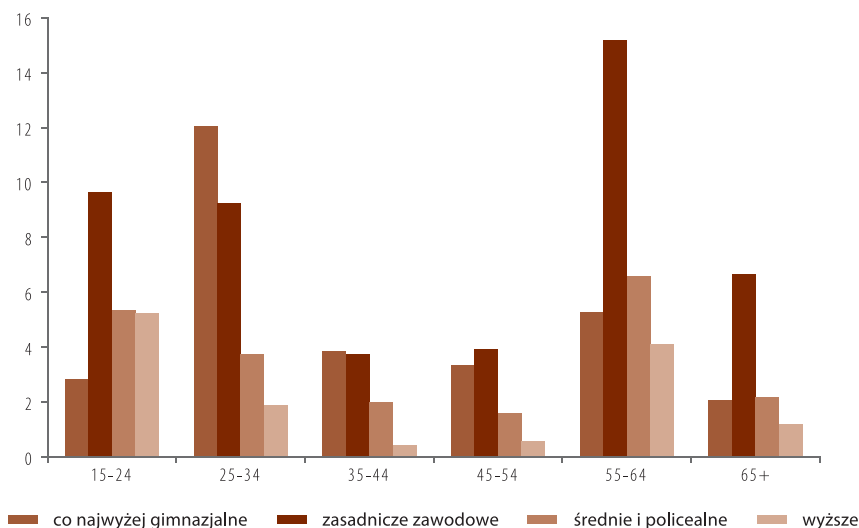
Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS 1996, GUS 1999, GUS 2005.

Wskaźnik zatrudnienia w szarej strefie osób z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym w 2004 r. wyniósł 5,2 proc. Po ograniczeniu populacji branej pod uwagę o osoby najmłodsze, które kontynuują naukę, wskaźnik zatrudnienia ulega podwyższeniu tylko w nieznacznym stopniu (o zaledwie 0,2 pkt. proc.). Przy czym, jak wynika to z Wykresu IV.5., najwyższe wskaźniki zatrudnienia charakteryzują osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym.

Zbliżone wyniki uzyskano analizując dane z BBCL - praca nierejestrowana jest najbardziej popularna wśród osób o niskim poziomie wykształcenia. Największą grupę zatrudnionych bez formalnej umowy o pracę stanowią osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym (20,7 proc. wszystkich pracowników najemnych w tym wieku). W grupie pracowników najemnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym blisko co dziesiąty zatrudniony był w gospodarce nieoficjalnej. Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia spada znaczenie szarej strefy w zatrudnieniu.

Wykres IV.5.

**Wskaźniki zatrudnienia w szarej strefie w 2004 r. według grup wieku i wykształcenia**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Nieoficjalny sektor gospodarki zgłasza **zapotrzebowanie** przede wszystkim na pracę przeciętnie nisko kwalifikowaną – we wszystkich badaniach modułowych respondenci wskazywali najczęściej na wykonywanie prac ogrodniczo-rolnych, świadczenie usług budowlano-instalacyjnych, usług sąsiedzkich, wykonywanie remontów i napraw budowlano-instalacyjnych. Udział osób wykonujących wymienione rodzaje prac wahał się od 63 proc. (w 1995 r. oraz 2004 r.) do 71 proc. (w 1998 r.). Jednocześnie, udział osób wykonujących prace wymagające wysokiego poziomu kwalifikacji kształtował się na poziomie 6 – 7 proc. wszystkich osób wykonujących prace nierejestrowane. Za prace takie uznane zostały korepetycje i tłumaczenia, usługi lekarskie i pielęgniarskie oraz doradztwo księgowo i prawne. Prace te wykonywane są praktycznie wyłącznie przez osoby posiadające wykształcenie co najmniej średnie.

Tabela IV.7.

Częstość wykonywania prac nierejestrowanych według rodzaju prac w latach 1995, 1998, 2004 (w proc.)

Wyszczególnienie	1995	1998	2005
prace ogrodniczo – rolne	24,7	20,3	21,1
usługi budowlane i instalacyjne	14,2	19,4	11,3
usługi sąsiedzkie	12,9	17,3	17,2
remonty i naprawy budowlano-instalacyjne	11,4	14,5	14,3
handel	8,2	5,8	6,3
usługi krawieckie	6,7	4,4	4,0
przeglądy i naprawy samochodów oraz innych maszyn	6,4	5,3	6,3
usługi transportowe	5,2	5,2	5,2
opieka nad dzieckiem lub starszą osobą	4,3	4,5	4,6
korepetycje i tłumaczenia	4,1	3,3	3,7
prace domowe (np. sprząatanie)	3,0	3,8	3,5
usługi lekarskie, pielęgniarские	2,2	1,4	1,2
doradztwo księgowo, prawne	1,1	1,3	1,4
Pozostałe	12,5	12,1	13,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: GUS 1996, GUS 1999, GUS 2005.

Zauważyć należy, iż jedynie osoby posiadające wykształcenie średnie (zawodowe i ogólnokształcące), w badaniach przeprowadzonych w latach 1995 oraz 1998 angażowały się we wszystkie typy prac, które były przedmiotem badania pracy nierejestrowanej. Jednocześnie osoby te najczęściej podejmowały prace ogrodniczo-rolne, handel, usługi sąsiedzkie oraz usługi budowlane i instalacyjne. Osoby z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym podejmowały przede wszystkim prace ogrodniczo-rolne, świadczyły usługi sąsiedzkie, usługi budowlane i instalacyjne oraz remonty i naprawy budowlane i instalacyjne.

### 3.6. Przestrzenne zróżnicowanie pracy nierejestrowanej

Według badań modułowych BAEL udział osób mieszkających na wsi i w mieście podejmujących pracę nierejestrową jest zbliżony. Jednakże biorąc pod uwagę stopień zurbanizowania kraju, to **częściej ludność wiejska angażuje się w pracę w NOE**. Zależność ta występuje bez względu na wiek, płeć czy poziom ukończonego wykształcenia. Znajduje to odzwierciedlenie w natężeniu wykonywania prac ogrodniczo – rolnych wśród osób pracujących w szarej strefie. Jak wskazano w poprzednim podpunkcie, we wszystkich edycjach badania udział tego typu prac był najwyższy. Ponadto przeprowadzone w 2004 r. badanie modułowe BAEL pozwala na określenie rodzajów prac wykonywanych w ramach usług sąsiedzkich. Także w tym przypadku przeważającą część (ponad 62 proc.) stanowiły prace ogrodniczo-rolne. Tym samym udział osób wykonujących ten typ aktywności w NOE w 2004 r. zwiększył się do 31,8 proc.

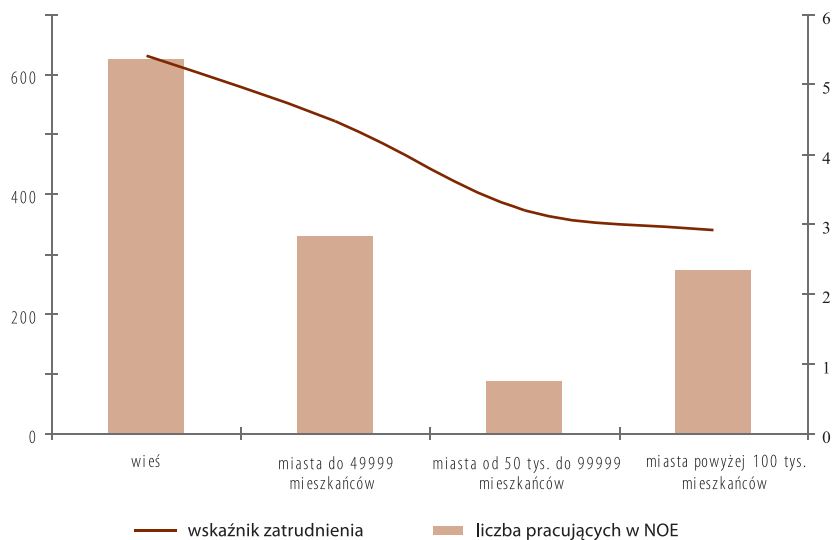
Wielkość zamieszkiwanej miejscowości w mniejszym stopniu niż wiek i wykształcenie różnicuje skłonność do podejmowania zatrudnienia w NOE. Praca w szarej strefie w 2004 r. była najmniej popularna w miastach średniej wielkości (od 50 tys. do 99999 mieszkańców). Najczęściej prace nierejestrowane wykonywane były przez mieszkańców wsi oraz małych miast (do 50 tys. mieszkańców) - prawie 73 proc. wszystkich osób pracujących w NOE w 2004 r. zamieszkiwało na tych obszarach. Dla tych klas miejscowości najwyższe były także wskaźniki zatrudnienia, które kształtowały się na poziomie 5,4 proc. oraz 4,5 proc.

Wyniki BBCL sugerują, że wskaźniki zatrudnienia pracowników najemnych w poszczególnych klasach miejscowości są jeszcze mniej zróżnicowane. Największy zakres pracy „na czarno” obserwuje się wśród mieszkańców wsi. Co dziesiąty pracownik najemny zamieszkujący tereny wiejskie był zatrudniony bez formalnej umowy, podczas gdy w dużych miastach (powyżej 500 tys.) udział NOE wyniósł 6,8 proc. (zbliżone wskaźniki uzyskano dla pozostałych miast).



Wykres IV.6.

Osoby podejmujące pracę nierejestrowaną – lewa oś (w tys.) oraz wskaźnik zatrudnienia w szarej strefie – prawa oś (w proc.) według wielkości miejscowości zamieszkania w 2004 r.



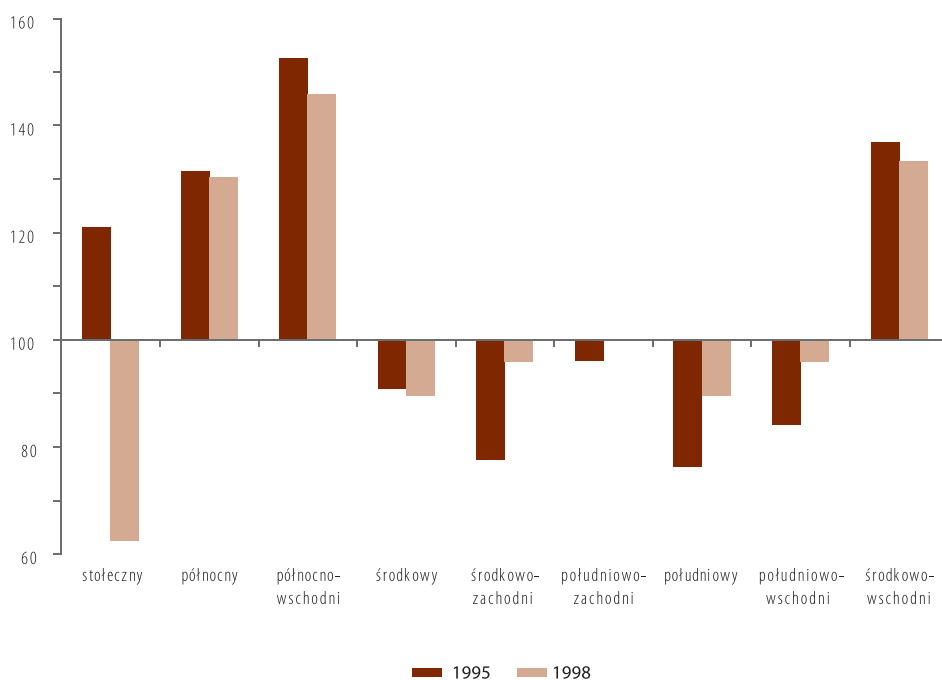
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Większe natężenie szarej gospodarki na obszarach wiejskich wynikać może z dwóch czynników, wyższej aktywności zawodowej osób zamieszkujących na wsi w oficjalnej gospodarce oraz charakteru podejmowanych prac, opartych w dużej mierze o czynności niewymagające kwalifikacji. Wśród osób zamieszkujących na wsi prawie 48 proc. w 2004 r. podejmowało prace ogrodniczo-rolne, włączając w to usługi sąsiedzkie.

Opublikowane wyniki badania modułowego pracy nierejestrowanej z 2004 r. nie pozwalają określić stopnia zróżnicowania regionalnego natężenia pracy nierejestrowanej. We wcześniejszych badaniach zróżnicowanie przestrzenne pracy nierejestrowanej zaprezentowane zostało na poziomie makroregionów.<sup>25</sup>

Wykres IV.7.

Relacja wskaźników zatrudnienia NOE w poszczególnych makroregionach do wskaźnika zatrudnienia w NOE ogółem w kraju (w proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS 1996, GUS 1999.

<sup>25</sup> Należy pamiętać, iż dwie pierwsze edycje badania przeprowadzone zostały w latach, w których obowiązywał podział terytorialny kraju na 49 województw. W związku z powyższym analiza regionalna podejmowania pracy nierejestrowanej przedstawiona została w ujęciu odpowiednio 9 w 1995 r. oraz 10 w 1998 r. makroregionów. Dane z badania z 2004 r. nie zostały zaprezentowane w podziale regionalnym.

Największe natężenie pracy nierejestrowanej w obu badaniach zarejestrowane zostało, jak wskazuje Wykres IV.7., w województwach północnej oraz północno-wschodniej Polski i dotyczyło makroregionów: północno-wschodniego, środkowo-wschodniego oraz północnego (w 1998 r. podzielony na północny oraz północno-zachodni).<sup>26</sup> Ponadto w 1995 r. znacznie wyższe od przeciętnej natężenie pracy nierejestrowanej zanotowano w regionie stołecznym.

### 3.7. Pracujący w szarej strefie według zawodów i sektorów

Biorąc pod uwagę rodzaj prac wykonywanych w NOE jak i poziom wykształcenia osób podejmujących te prace można przypuszczać, że **znaczna część osób pracuje w zawodach nie wymagających wysokiego poziomu kwalifikacji zawodowych**. Analiza wyników badania modułowego BAEL wskazuje, że w 2004 r. około 85 proc. osób podejmujących prace nierejestrowane, które zostały zakwalifikowane w badaniu podstawowym BAEL do osób pracujących pracowało w następujących grupach zawodów:

- pracownicy usług osobistych i sprzedawcy,
- rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy,
- robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy,
- operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń,
- pracownicy przy pracach prostych.

Powyższy szacunek jest niepełny i w związku z tym odzwierciedla jedynie charakter a nie skalę zjawiska. Odnosi się on bowiem jedynie do osób pracujących, którym w ankiecie podstawowej BAEL zadawane jest pytanie dotyczące rodzaju wykonywanego zawodu. Ponadto informacje te odnoszą się do IV kwartału 2004 r., podczas gdy w ankiecie modułowej pytania dotyczące pracy nierejestrowanej odnoszą się do I-III kwartału roku. W związku z tym bardziej precyzyjne określenie struktury pracy nierejestrowanej według wykonywanego zawodu może zostać dokonane jedynie na podstawie nieidentyfikowalnych danych jednostkowych i uwzględnić skalę przepływów pomiędzy poszczególnymi stanami na rynku pracy oraz pomiędzy wielkimi grupami zawodów.

BBCL, w przeciwieństwie do badania modułowego BAEL, pozwala na bardziej precyzyjne określenie charakterystyki osób pracujących bez podpisanej umowy o pracę ze względu na wykonywany zawód. Analiza danych wskazuje, że problem pracy nierejestrowanej dotyczy przede wszystkim nisko kwalifikowanych robotników, mniejsze znaczenie odgrywa w przypadku osób o wyższych kwalifikacjach (specjalistów), osób wykonujących prace biurowe, a praktycznie nie istnieje w przypadku osób zajmujących kierownicze stanowiska. Według BBCL, udział wymienionych powyżej grup w liczbie pracujących w szarej gospodarce wyniósł prawie 90 proc., kształtując się na poziomie zbliżonym do wynikającego z badania modułowego BAEL. W okresie od czerwca 2003 do maja 2004 około 1/3 pracujących w szarej strefie stanowili robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, z czego ponad połowa to **pracownicy budowlani**.<sup>27</sup> Kolejnymi, licznymi grupami byli pracownicy przy pracach prostych, z czego 30 proc. to pracownicy pomocniczy w górnictwie i budownictwie (z uwagi na niewielki rozmiar szarej strefy w górnictwie<sup>28</sup> większość tej grupy stanowią najprawdopodobniej pracownicy budowlani), 27 proc. **pracownicy pomocniczy w rolnictwie**, 18 proc. **pomoce domowe, sprzętaczki i praczki**. Liczną grupę wśród wykonujących pracę nierejestrowaną stanowili także pracownicy usług osobistych i sprzedaży. Wśród zatrudnionych nieoficjalnie operatorów i monterów maszyn i urządzeń około 60 proc. stanowili kierowcy pojazdów silnikowych.

Udział osób wykonujących pracę bez formalnej umowy o pracę był najwyższy w grupie zawodów obejmującej pracowników przy pracach prostych, przy czym zatrudnieni w NOE stanowili ponad połowę pracowników pomocniczych w górnictwie i budownictwie oraz pracowników pomocniczych w rolnictwie. W grupie robotników przemysłowych i rzemieślników w przybliżeniu co dziesiąty zatrudniony nie miał formalnej umowy o pracę. Dla robotników budowlanych udział ten wyniósł około 25 proc. Wśród pracowników usług osobistych i sprzedaży najwyższy odsetek pracujących w NOE zanotowano w przypadku pracowników opieki osobistej (21 proc.), natomiast jedynie 5,5 proc. wszystkich kierowców pojazdów pracowało „na czarno”.

<sup>26</sup> Makroregion stołeczny obejmuje byłe województwa: ciechanowskie, ostrołęckie, radomskie, siedleckie, warszawskie, makroregion północno-wschodni: białostockie, łomżyńskie, olsztyńskie, suwalskie, makroregion północny: elbląskie, gdańskie, słupskie, makroregion północno-zachodni: gorzowskie, koszalińskie, szczecińskie, makroregion południowy: bielskie, częstochowskie, katowickie, opolskie, makroregion południowo-wschodni: kieleckie, krakowskie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie, tarnowskie, makroregion środkowo-wschodni: białkopodlaskie, chełmskie, lubelskie, zamojskie, makroregion środkowy: łódzkie, piotrkowskie, płockie, sieradzkie, skierniewickie, makroregion środkowo-zachodni: bydgoskie, kaliskie, konińskie, leszczyńskie, pilskie, poznańskie, toruńskie, włocławskie, makroregion południowo-zachodni: jeleniogórskie, legnickie, wałbrzyskie, wrocławskie, zielonogórskie. W 1995 r. makroregiony północny i północno-zachodni tworzyły jeden makroregion północny.

<sup>27</sup> Wśród pozostałych zawodów tej grupy relatywnie licznie reprezentowani byli pracownicy obróbki drewna (11 proc.), mechanicy (7,5 proc.), osoby zatrudnione w przemyśle włókienniczym i przy wyrobie odzieży (6,4 proc.).

<sup>28</sup> Liczba pracowników najemnych NOE w górnictwie ma się do liczby zatrudnionych nieoficjalnie w budownictwie jak 1:7.

**Tabela IV.8.**  
**Struktura pracujących w szarej strefie wg grup zawodów.**

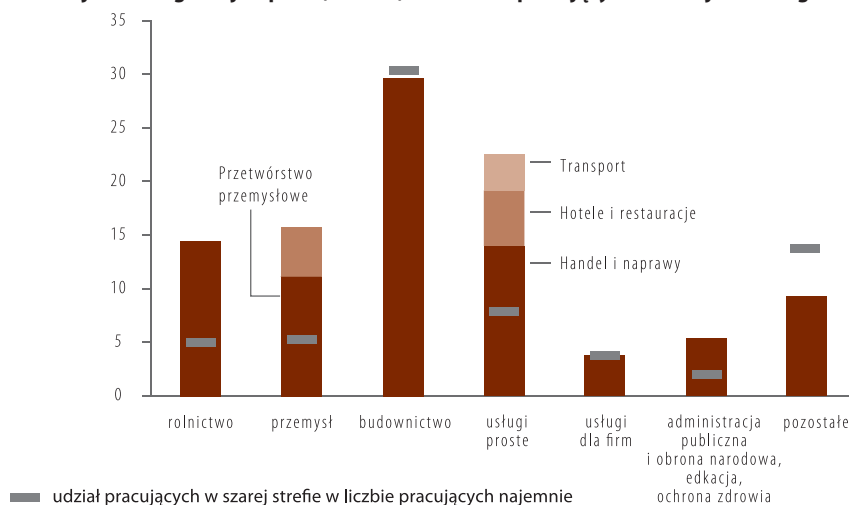
Grupa zawodów	Udział w liczbie pracujących w szarej strefie	Udział w liczbie wykonujących dany zawód
specjaliści	2,9	1,3
technicy i inny średni personel	4,5	1,9
pracownicy biurowi	2,3	1,6
pracownicy usług osobistych i sprzedaży	15,8	6,9
rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	4,9	1,2
robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	35,5	11,0
operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	6,2	3,7
pracownicy przy pracach prostych	27,2	19,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BBCL.

Rodzaj wykonywanych prac nierejestrowanych wskazuje pośrednio na sektory, w których najczęściej jest ona wykonywana. Według BBCL wśród osób wykonujących pracę nierejestrowaną największą grupę stanowią pracownicy zatrudnieni w **budownictwie** i w **sektorze usług prostych**. Ich udział w ogólnej liczbie pracowników NOE wyniósł 29,5 proc. oraz 22,4 proc., przy czym **w budownictwie więcej niż co piąty pracownik najemny trafił do szarej strefy**.<sup>29</sup> Natomiast w usługach prostych 5,6 proc. ogółu pracujących było zatrudnionych bez formalnej umowy.<sup>30</sup> Znaczna część osób pracujących „na czarno” była zatrudniona także w rolnictwie (14,3 proc.) oraz przemyśle (15,6 proc.), przy czym większość osób zatrudnionych w tym ostatnim stanowili pracownicy przetwórstwa przemysłowego.<sup>31</sup>

**Wykres IV.8.**

**Struktura pracujących w szarej strefie wg sekcji w proc. (lewa oś) oraz udział pracujących w szarej strefie wg sekcji w proc. (prawa oś)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BBCL.

Problem pracy nierejestrowanej dotyka w dużym stopniu **osoby podejmujące zatrudnienie na niepełny etat**. Spośród pracujących najemnie bez formalnej umowy 54 proc. wykonywało pracę w niepełnym wymiarze czasu, podczas gdy w populacji odsetek ten wynosił 12 proc. Udział pracujących w niepełnym wymiarze był najwyższy w najstarszych grupach wiekowych (55 i więcej), gdzie wynosił około 90 proc., a najniższy wśród osób w wieku 25-34 (37,7 proc.). Dla osób młodych (15-24 lata) wskaźnik ten kształtował się na poziomie 57,7 proc. Co trzeci niepełnoetatowy pracownik najemny był zatrudniony w szarej strefie.

Istotną część kosztu związanego z legalnym zatrudnieniem pracownika ma charakter kosztu stałego – niezależnego od czasu pracy i poziomu wynagrodzenia. Składają się na niego poświęcony czas, bądź wydatki (w przypadku korzystania z usług z zewnątrz) związane m. in. ze zgłoszeniem pracownika do ubezpieczeń społecznych i urzędu skarbowego, koniecznością rozliczania i odprowadzania podatków oraz składek. Wraz ze spadkiem liczby przepracowanych godzin rośnie zatem relatywny godzinowy koszt zatrudnienia pracownika na podstawie formalnej umowy. Stąd w przypadku pracy w niepełnym wymiarze bodźce do nieoficjalnego zatrudniania pracowników są silniejsze.

<sup>29</sup> Odsetek ten przyjął najwyższą wartość w grupie wiekowej 15-24 lata (34,5 proc.).

<sup>30</sup> Najwyższy udział pracujących „na czarno” zanotowano w sekcji hotele i restauracje – 14 proc., przede wszystkim w wyniku dużego rozmiaru szarej strefy wśród osób młodych pracujących w tej sekcji (35,3 proc. pracowało w szarej strefie).

<sup>31</sup> Z kolei, pod względem relatywnego znaczenia szarej strefy wyróżniała się sekcja „Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników”, gdzie na 43 tys. zatrudnionych pracujących nierejestrowaną wykonywało 34 tys. (dane BBCL).

### 3.8. Praca w szarej strefie jako praca główna i dodatkowa

Z punktu widzenia rynku pracy niezmiernie ważną kwestią jest to, czy praca w szarej strefie stanowi podstawową aktywność zawodową czy też traktowana jest raczej dorywczo i nie stanowi głównego źródła dochodu czy też znaczącej jego części. Badanie modułowe BAEL pozwala na określenie charakteru ostatnio podejmowanej pracy nierejestrowanej, jej częstotliwości oraz długości jej wykonywania.

Według badania modułowego BAEL w latach 1995 oraz 1998 praca nierejestrowana miała przede wszystkim charakter pracy dodatkowej. W tych latach odpowiednio 56,5 proc. oraz 53,7 proc. osób łączyło zatrudnienie nierejestrowane z zatrudnieniem legalnym. W 2004 r. pracę w szarej strefie jako pracę dodatkową wykonywało już jedynie 37 proc. osób deklarujących ten typ aktywności zawodowej. Oznacza to, że w roku tym **praca nierejestrowana dla większości osób ją podejmujących była ich jedyną pracą**. Fakt ten potwierdza także to, że w 2004 r., odmiennie niż w poprzednich edycjach badania, praca nierejestrowana była przede wszystkim świadczona jednorazowo w miesiącu. Podczas gdy w badaniach z lat 1995 oraz 1998 około 65–66 proc. osób świadczyło pracę nierejestrowaną wielokrotnie w miesiącu, tak w 2004 r. udział ten obniżył się do poziomu 3,8 proc. Oba wspomnianym procesom towarzyszyło wydłużenie się przeciętnego czasu wykonywania pracy nierejestrowanej w okresie badania (osiem/dziewięć miesięcy) z 20 dni w 1995 r. oraz 24 dni w 1998 r. do 35 dni w 2004 r. W okresie 1995–2004 prawie trzykrotnie zwiększyła się liczba osób świadczących pracę nierejestrowaną przez okres dłuższy niż 60 dni. Powyżej wspomniane zmiany mogły wiązać się z ogólną sytuacją na polskim rynku pracy na początku XXI w. Trudna sytuacja na rynku pracy, przejawiająca się w bardzo wysokiej stopie bezrobocia i znacznymi trudnościami ze znalezieniem zatrudnienia, nie mogła pozostać bez wpływu na charakter pracy nierejestrowanej. Sytuacja ta mogła sprawić, że część osób, które nie były w stanie znaleźć pracy oficjalnej podejmowało stałe zatrudnienie nierejestrowane. Najczęściej wskazywaną przyczyną podejmowania pracy nierejestrowanej w 2004 r. był właśnie brak możliwości znalezienia pracy. Częstość wskazywania na tę przyczynę w 2004 r. zwiększyła się o około 10 pkt. proc. w porównaniu z poprzednimi edycjami badania. W tym okresie zatrudnienie w szarej strefie utraciło cechy typowe dla tej formy aktywności zawodowej, a więc krótki termin świadczenia pracy, sporadyczność czy brak trwałości stosunku pracy. Jak zostało wskazane w Ramce IV.5, **praca nierejestrowana może mieć charakter procykliczny**, w związku z tym spowolnienie gospodarcze, wraz ze wszystkimi jego skutkami dla rynku pracy, na początku XXI w. znalazło swoje odzwierciedlenie w większym ustabilizowaniu charakteru pracy nierejestrowanej. Jednocześnie, znaczne obniżenie poziomu zatrudnienia w oficjalnej sferze gospodarki przełożyło się na obniżenie zatrudnienia w szarej strefie. Pomimo wydłużenia okresu, za który zbierane były dane dotyczące pracy nierejestrowanej w 2004 r. z osmiu do dziewięciu miesięcy, liczba osób deklarujących świadczenie pracy nierejestrowanej uległa obniżeniu w porównaniu do 1998 r. o około 8 proc.

#### Ramka IV.5. Praca nierejestrowana a cykl koniunkturalny – przykład Włoch

Analizując rolę szarej strefy w gospodarce, nie sposób pominąć kwestii cyklicznego charakteru NOE. Istotną przeszkodą w empirycznej weryfikacji hipotezy o a-, anty- czy procykliczności zatrudnienia nierejestrowanego jest brak odpowiednio długich i spójnych szeregów czasowych. Jeden z wyjątków w tej kwestii stanowią Włochy, w przypadku których dostępne są opublikowane przez tamtejszy urząd statystyczny ISTAT dane na temat wielkości zatrudnienia w NOE w okresie ponad 20 lat (1980–2002). Statystyki te zostały wykorzystane m.in. przez Boviego (2006) do przeprowadzenia ekonometrycznego badania zachowania się wielkości zatrudnienia „na czarno” w przebiegu cyklu koniunkturalnego we Włoszech. Co prawda, niska częstotliwość dostępnych danych oraz mały zakres próby sprawiają, że wyniki tego badania należy traktować z pewną rezerwą, tym niemniej pozwala ono wyrobić pewien pogląd na temat charakteru NOE.

W swoim artykule Bovi dzieli czynnik pracy na trzy komponenty: pracownicy zarejestrowani, samozatrudnieni oraz zatrudnieni „na czarno”, a następnie bada zależność pomiędzy wyżej wymienionymi agregatami a wysokością luki PKB we Włoszech.<sup>32</sup> Najważniejsze konkluzje z przeprowadzonej analizy to:

- **zatrudnienie w szarej strefie ma charakter procykliczny** i występuje równoczesna przyczynowość pomiędzy luką PKB a pracą nierejestrowaną (nie ma natomiast przyczynowości w sensie Grangera);
- **liczba pracowników w gospodarce oficjalnej zachowuje się w sposób procykliczny**, ale jej dostosowanie do rozmiaru luki PKB zachodzi z opóźnieniem przekraczającym rok (przyczynowość w sensie Grangera od PKB do zatrudnienia oficjalnego);
- **nie ma wyraźnej zależności między liczbą samozatrudnionych a luką PKB w przebiegu cyklu koniunkturalnego**.

Dzięki brakowi sztywności związanych z dopasowaniem liczby pracowników i liczby godzin pracy firmy mogą natychmiast zareagować na poprawiającą się (pogarszającą) koniunkturę poprzez wzrost (spadek) zatrudnienia nieformalnego. Równocześnie, z uwagi na represyjne działanie państwa, istnieje pewna granica wzrostu zatrudnienia w NOE. Zatem liczba pracujących „na czarno” rośnie jedynie do pewnego poziomu i później nie ulega już znaczącym zmianom. Stąd nie występuje zależność między szarą strefą a rozmiarem luki PKB z poprzednich lat. Z kolei zatrudnienie pracownika na podstawie formalnej umowy wiąże się z poniesieniem dużo większego kosztu, a jego zwolnienie może się wiązać z koniecznością wypłaty wysokiej odprawy. Przedsiębiorstwa korzystające z pracy rejestrowanej w większym stopniu niż firmy funkcjonujące w NOE będą zatem przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu pracownika uwzględniały przyszłe rozmiary luki PKB. Dopiero gdy uznają, że ożywienie ma charakter trwały, a więc oczekiwany popyt na produkty i usługi utrzyma się na wysokim poziomie, będą skłonne do zwiększenia zatrudnienia. Podobny charakter do pracy w szarej strefie ma samozatrudnienie. W tym przypadku część kosztu związanego z zatrudnieniem przechodzi na pracownika (m.in. koszt czasu poświęconego na rejestrację działalności, rozliczanie i odprowadzanie podatków i składek), nie ma także obowiązku wypłacania odpraw dla zwalnianych pracowników. Wykazana przez Boviego acykliczność samozatrudnienia wynikać może z tego, że praca nierejestrowana przejmuje rolę tej formy zatrudnienia jako instrumentu natychmiastowego dostosowywania ilości pracy wykorzystywanej przy produkcji dóbr i usług w odpowiedzi na szoki gospodarcze.

<sup>32</sup> Badana jest przyczynowość w sensie Grangera oraz równoczesna przyczynowość (test Geweke) w poszczególnych modelach VAR z dwiema zmiennymi (dany komponent czynnika pracy, luka PKB).

Praca w szarej strefie częściej stanowiła pracę wyłączną wśród kobiet oraz osób mieszkających w miastach. Kobiety, choć statystycznie rzadziej podejmują pracę nierejestrowaną w porównaniu do mężczyzn, częściej nie łączą jej z legalnym zatrudnieniem. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku mieszkańców miast, dla których praktycznie w każdej edycji badania praca nierejestrowana była przede wszystkim pracą główną (jedynie w 1995 r. kiedy udział osób pracujących w szarej gospodarce dla których praca ta jest pracą wyłączną stanowił 50 proc.). Oznacza to, że **choć mężczyzn i mieszkańców wsi cechuje wyższe prawdopodobieństwo zatrudnienia w NOE to praca ta ma w dużej części charakter pracy dodatkowej, uzupełniającej dochody z legalnego zatrudnienia.**

**Praca nierejestrowana jako praca wyłączna jest charakterystyczną formą zatrudnienia wśród osób młodych.** W 2004 r. około 78 proc. młodych osób podejmujących zatrudnienie nierejestrowane wskazało na tę formę zatrudnienia. Biorąc pod uwagę to, że wskaźnik zatrudnienia w oficjalnym sektorze gospodarki jest niski (w 2004 r. kształtował się na poziomie 20 proc.) można uznać, że wyłączne świadczenie jedynie pracy nierejestrowanej jest praktyką dość powszechną w tej grupie. Udział osób młodych podejmujących pracę w szarej strefie jako pracę główną do osób pracujących według badania głównego BAEL w 2004 r. kształtował się na poziomie 19,3 proc. Analogiczny wskaźnik dla grup starszych wyniósł około 5 proc.<sup>33</sup>

Podobnie jak w przypadku wieku, poziom ukończonego wykształcenia jest także czynnikiem różnicującym prawdopodobieństwo podejmowania pracy nierejestrowanej jako pracy głównej. Im wyższe posiadane wykształcenie tym częściej praca nierejestrowana jest pracą dodatkową. W 2004 r. osoby z wykształceniem wyższym i policealnym stanowiły jedyną grupę dla której zatrudnienie w szarej strefie było przede wszystkim zatrudnieniem dodatkowym. W pozostałych przypadkach częściej stanowiło ono pracę główną.

Według danych BBCL pracę najemną w gospodarce nieoficjalnej jako pracę dodatkową wykonywało 103,5 tys. osób, przy czym prawie wszystkie z tych osób wykonywały pracę w głównym miejscu pracy w oficjalnym sektorze. Osoby wykonujące pracę dodatkową bez formalnej umowy stanowią zatem odrębną od przedstawionej wyżej kategorię najemnych pracowników NOE. Podana wielkość jest dużo niższa od liczby pracowników wykonujących pracę nierejestrowaną jako pracę dodatkową, zidentyfikowanej w omówionym wyżej badaniu modułowym. Należy pamiętać jednak, że pytania z badania modułowego dotyczyły faktu wykonywania pracy w NOE w okresie ośmiu/dziewięciu miesięcy, podczas gdy w BBCL pytano o fakt posiadania pracy dodatkowej w chwili badania. Poza tym, grupa osób posiadających jakąkolwiek pracę dodatkową jest w BBCL silnie niedoreprezentowana. Jej liczebność wynosi 337 tys., podczas gdy jedynie w I kwartale 2004 r. w badaniu aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) zidentyfikowano ponad trzykrotnie więcej osób zaliczających się do tej grupy.<sup>34</sup>

W przeciwieństwie do badania modułowego, BBCL pozwala scharakteryzować grupę osób podejmujących dodatkowe zatrudnienie w szarej strefie na tle pozostałych osób decydujących się na podjęcie pracy dodatkowej w charakterze pracownika najemnego. Co trzecia osoba posiadająca dodatkowe zatrudnienie nie miała formalnej umowy o pracę. Około 2/3 osób wykonujących pracę nierejestrowaną stanowili mężczyźni (identyczny wynik otrzymano w badaniu modułowym). Największy odsetek pracujących bez formalnej umowy wśród wszystkich posiadających pracę dodatkową występuje w najmłodszej grupie wieku, gdzie wynosi około 75 proc. Znajduje to odzwierciedlenie także w wysokiej wartości tego wskaźnika dla osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym. Liczną grupę spośród zatrudnionych dodatkowo w NOE stanowią osoby z wykształceniem wyższym i policealnym. Wynika to jednak z wyższej skłonności do świadczenia pracy dodatkowej przez osoby lepiej wykształcone, dla których cena czasu wolnego jest wyższa niż dla osób słabiej wykwalifikowanych i które posiadają szerszy wachlarz umiejętności, oraz, po części, z występowania nadreprezentacji osób o tych charakterystykach w próbie BBCL. Udział pracujących w NOE w ogólnej liczbie wykonujących dodatkową pracę w tej grupie nie przekracza bowiem 16 proc., czyli kształtuje się znacznie poniżej średniej dla całej populacji zatrudnionych w więcej niż jednym miejscu pracy. Podobnie jak w przypadku osób wykonujących najemnie pracę główną można zatem i w tym przypadku uznać, że problem zatrudnienia w NOE w niewielkim stopniu dotyka osoby lepiej wykształcone.

<sup>33</sup> Miara ta oddaje jedynie przybliżoną skalę zjawiska, gdyż część z osób wykonujących pracę nierejestrowaną, także jako pracę jedyną, może w badaniu podstawowym BAEL być klasyfikowana jako osoby pracujące, co w konsekwencji prowadzi do ujmowania tych samych osób w mianowniku i liczniku wskaźnika.

<sup>34</sup> Fakt niedoreprezentowania tej grupy może nieść ponadto skutki dla wiarygodności przedstawionych wyników. W wypadku, gdyby miało ono charakter nielosowy, np. większe prawdopodobieństwo nie włączenia do próby BBCL miały młode osoby posiadające pracę dodatkową, statystyki i rozkłady z próby przedstawione niżej byłyby obciążonymi estymatorami faktycznych statystyk i rozkładów w populacji. W przypadku BBCL możemy mieć do czynienia z tego typu problemem. W stosunku do BAEL udział osób z wyższym wykształceniem w ogóle osób posiadających pracę dodatkową jest bowiem o około 15 pkt. proc. wyższy. Fakt ten wzięto pod uwagę przy analizie struktury osób zatrudnionych ze względu na poziom wykształcenia.

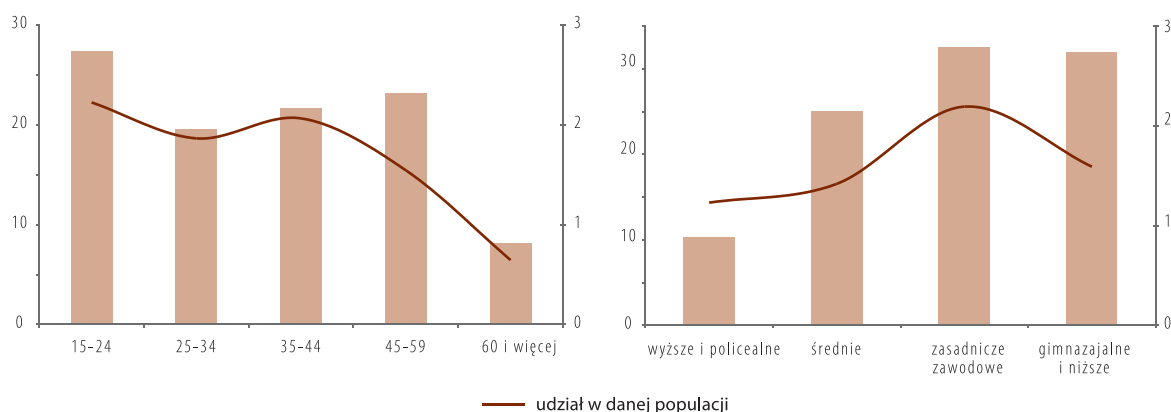
## Ramka IV.6. Płatna pomoc

BBCL pozwala zidentyfikować, oprócz pracowników najemnych wykonujących regularnie pracę nierejestrowaną, także osoby świadczące odpłatnie drobne usługi na rzecz innych gospodarstw domowych. Z dużą dozą pewności możemy stwierdzić, że działalność ta przeważnie nie jest rejestrowana, z uwagi choćby na niską opłacalność. Poza tym niewielkie jest w tym wypadku prawdopodobieństwo wykrycia przez organy skarbowe czy inne służby kontroli.

W ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie 506 tys. osób świadczyło drobne usługi na rzecz innych gospodarstw domowych i pobrało za to wynagrodzenie, przy czym w przypadku jednej czwartej z nich usługa świadczona była tylko raz a dla ponad połowy - przeciętnie rzadziej niż raz w tygodniu. Jedyne 17 proc. z tej grupy wykonywało powyższe usługi średnio częściej niż dwa razy w tygodniu. Wykonywanie tego rodzaju pracy ma zatem przede wszystkim charakter dorywczy. Struktura płci, wiekowa oraz wykształcenia omawianej zbiorowości jest bardzo zbliżona do struktury pracowników NOE w badaniu modułowym.

### Wykres IV.9

**Struktura osób wykonujących odpłatnie drobne usługi według wieku (lewy rysunek) oraz wykształcenia (prawy rysunek)**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BBCL.

Wśród populacji osób wykonujących drobne usługi przeważali mężczyźni (ich udział wyniósł ok. 2/3), przy czym częściej, w porównaniu do kobiet, świadczyli je sporadycznie (przeciętnie rzadziej niż raz w tygodniu). Wśród rodzajów udzielanej pomocy dominowały usługi budowlano-remontowe, praca w ogrodzie (głównie mężczyźni), opieka nad dzieckiem bądź osobami starszymi i chorymi (głównie kobiety) oraz sprzątanie i mycie. Osoby pracujące w chwili badania stanowiły 42 proc. populacji udzielających płatnej pomocy, a bezrobotni i bierni odpowiednio 20 i 38 proc. Blisko co trzeci pracownik najemny wykonujący drobne usługi był zatrudniony bez formalnej umowy, przy czym osoby te wykonywały głównie usługi remontowo-budowlane i usługi związane z pojazdami. Opisywana grupa tylko w części pokrywa się ze zidentyfikowaną w tym podrozdziale populacją pracowników zatrudnionych „na czarno”, a wykonywanie drobnych usług stanowi (dodatkowe) źródło dochodów, także dla pracujących w gospodarce oficjalnej oraz osób bezrobotnych i biernych.

Największą grupę wśród populacji wykonujących drobne usługi stanowią osoby młode (15-24 lata). Biorąc pod uwagę relatywnie niską skłonność do podejmowania jakiegokolwiek aktywności zawodowej w tej grupie, można stwierdzić, że, podobnie jak w przypadku pracowników najemnych, problem pracy w szarej strefie i w tym przypadku dotyczy przede wszystkim osób dopiero wchodzących na rynek pracy. Blisko 3/4 z osób młodych świadczących usługi uczyło się. Znajduje to odbicie w wysokim udziale osób z wykształceniem gimnazjalnym i niższym w populacji drobnych usługodawców. Równie liczną grupę stanowią osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym, wśród których odsetek wykonujących drobne usługi jest największy. Udział ten jest zbliżony wśród osób z wykształceniem wyższym i policealnym oraz średnim. Należy przy tym zaznaczyć, że w grupie osób z wykształceniem średnim i wyższym odpłatna pomoc jest udzielana w sposób bardziej systematyczny (mniejszy jest udział osób świadczących drobne usługi średnio rzadziej niż raz w tygodniu). Wśród rodzajów usług wykonywanych przez te osoby dominują bowiem opieka nad dziećmi oraz korepetycje, zajęcia, które z reguły mają charakter nie incydentalny. Co prawda osoby w wieku 60 lat i więcej stanowią najmniej liczną grupę w gronie drobnych usługodawców, jednak omawiana forma zarobkowania ma w ich przypadku większe znaczenie niż dla osób w wieku 25-59. Osoby starsze wykazują bowiem nikłą skłonność do podejmowania pracy, a jeżeli już na to się decydują, to relatywnie częściej przybiera ona formę świadczenia odpłatnie drobnych usług.

## 3.9. Dochody z pracy w szarej strefie

Niezwykle trudno jest wnioskować o wynagrodzeniach osób pracujących najemnie w szarej strefie. Porównanie wartości przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce oficjalnej i nieoficjalnej daje bardzo zniekształcony obraz z uwagi na odmienną strukturę sektorową obu fragmentów gospodarki, a co za tym idzie inną strukturę według zawodów i poziomu wykształcenia. Jak wspomniano wyżej, w szarej strefie zatrudnieni są głównie pracownicy o niskim poziomie kwalifikacji, co sprawia, że przeciętne zarobki w NOE są z reguły niższe. Ponadto, nawet porównanie zarobków osób o tym samym poziomie wykształcenia czy należących do tej samej grupy zawodowej (na drugim poziomie dezagregacji), biorąc po uwagę wymiar czasowy wykonywanej pracy, prowadzi do wniosku, że

zarobki netto w gospodarce oficjalnej nieznacznie przewyższają te w NOE. Różnice są tym mniejsze im bardziej analizowane grupy są podobne pod względem struktury zawodowej i wykształcenia. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że osoby wykonujące pracę nierejestrowaną mają silniejsze bodźce do zaniżania swoich dochodów. Świadczą o tym chociażby bardzo niskie wartości zarobków wykazywane w badaniu modułowym BAEL. Ponadto w tej grupie pracownicy otrzymujący wysokie wynagrodzenia będą częściej unikali odpowiedzi na pytania o zarobki bądź ukrywali ich część, zaniżając tym samym oszacowania odpowiednich średnich w populacji. Co więcej, jest mało prawdopodobne, że duża część osób zgłasza gotowość do pracy w NOE za płacę netto nie przekraczającą wynagrodzenia w tym samym zawodzie, przy tym samym poziomie kwalifikacji w gospodarce oficjalnej. W przypadku, gdy płace netto w obu częściach gospodarki są równe pracownikowi bardziej opłaca się podjąć pracę na podstawie formalnej umowy. Oprócz otrzymania wynagrodzenia w tej samej wysokości uzyskuje wtedy także prawo do podlegania ubezpieczeniom społecznym. Niemniej jednak wyrażenie przeciętnego wynagrodzenia za pracę nierejestrowaną w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce lub wynagrodzenia minimalnego pozwala na porównanie siły nabywczej dochodu z pracy nierejestrowanej w poszczególnych latach.

Badanie modułowe BAEL pracy nierejestrowanej umożliwia określenie **dolnej granicy oszacowań wartości dochodów** uzyskiwanych z wykonywania pracy tego typu i jest jedynym badaniem pozwalającym na określenie kształtowania się tych wielkości w czasie. Jednakże dane te odnoszą się jedynie do dochodów z ostatnio wykonywanej pracy i nie obejmują dochodów ze wszystkich wykonywanych w ciągu roku prac. Z drugiej strony podane wartości są jedynie deklaracjami respondentów, we wszystkich przypadkach odnoszącymi się do przeszłości, w związku z tym mogą podlegać znacznym zniekształceniom.

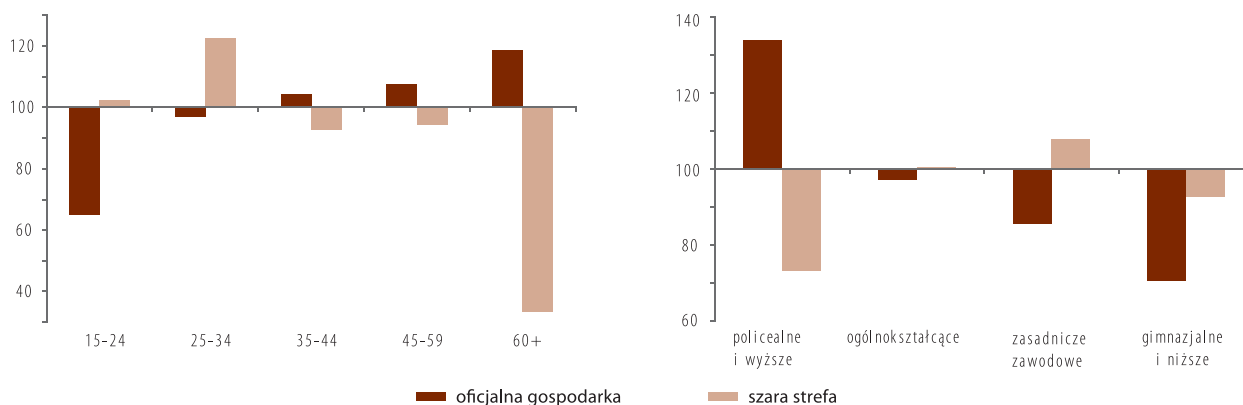
W ujęciu nominalnym przeciętne dochody z pracy nierejestrowanej pomiędzy latami 1995 oraz 2004 wzrosły ponad dwukrotnie z 172 zł do 392 zł. Jednakże, odnosząc te wartości do przeciętnego wynagrodzenia w danym roku zauważyć można, iż dochody z pracy nierejestrowanej kształtowały się na podobnym poziomie - 35-40 proc. wynagrodzenia przeciętnego netto szacowanego na podstawie BAEL.<sup>35</sup> Biorąc pod uwagę wysokość wynagrodzenia minimalnego netto za pracę, przeciętne dochody z pracy nierejestrowanej kształtowały się na poziomie 78,2 proc. w 1995 r., 68,1 proc. w 1998 r. oraz 65,1 proc. w 2004 r., co wynikało z szybszej dynamiki wzrostu wynagrodzenia minimalnego w porównaniu z dochodami z pracy nierejestrowanej, po uwzględnieniu wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Przeciętne wynagrodzenie kobiet za pracę nierejestrowaną, podobnie jak w oficjalnym sektorze, jest niższe niż mężczyzn. Dla kobiet wynagrodzenie to kształtowało się na poziomie około 35 proc. przeciętnego wynagrodzenia uzyskiwanego przez kobiety w sektorze oficjalnym, dla mężczyzn analogiczny wskaźnik wyniósł ponad 41 proc. Oznacza to, że różnice w uzyskiwanym wynagrodzeniu za pracę w gospodarce nieoficjalnej są większe w porównaniu do oficjalnego sektora. W oficjalnym sektorze przeciętne wynagrodzenie kobiet w październiku 2004 r. stanowiło około 83,6 proc. wynagrodzenia mężczyzn, podczas gdy przeciętny dochód z pracy kobiet w szarej strefie w 2004 r. stanowił niespełna 80 proc. przeciętnego dochodu mężczyzn. Jednocześnie kobiety pracowały średnio o jeden dzień dłużej niż mężczyźni, co spowodowało, iż przeciętne wynagrodzenie za przepracowany dzień w ich przypadku wyniosło 9,38 PLN, w porównaniu 12,10 PLN w dla mężczyzn. Podobne wnioski można wysnuć z analizy kształtowania się wynagrodzeń z pracy najemnej na podstawie BBCL.

Obok płci, wiek oraz wykształcenie wpływają na wysokość uzyskiwanego dochodu z pracy nierejestrowanej. Jak wskazuje Wykres IV.9, struktura przeciętnego wynagrodzenia za pracę nierejestrowaną w podziale na wiek oraz wykształcenie odbiega znacznie od analogicznej struktury w gospodarce oficjalnej.

#### Wykres IV.10.

##### Wskaźnik wynagrodzeń osób pracujących w oficjalnej i nieoficjalnej gospodarce według wieku i wykształcenia w 2004 r. (w proc.)



100 proc. odnosi się do przeciętnego wynagrodzenia w szarej strefie oraz w oficjalnej gospodarce

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL oraz GUS 2005.

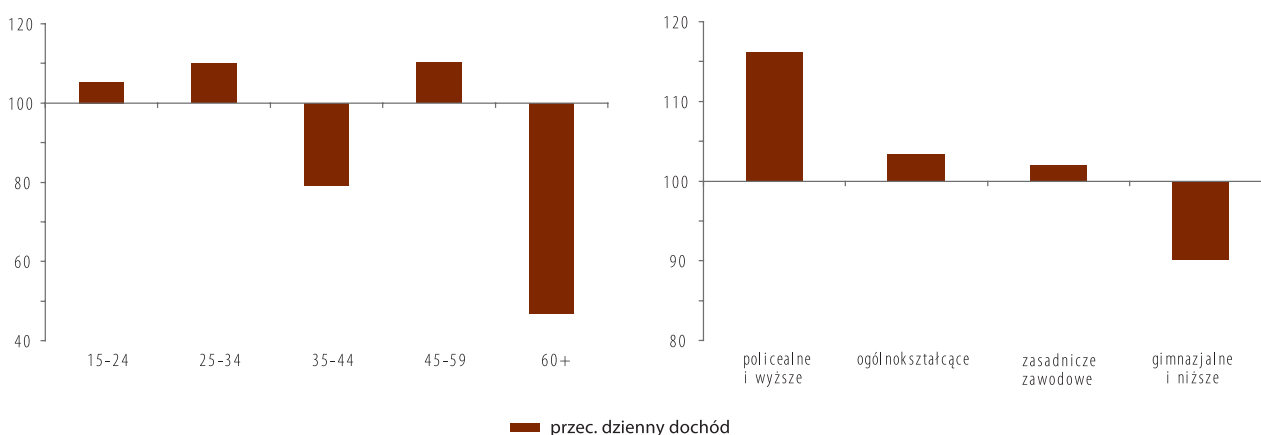
<sup>35</sup> Wynagrodzenia z pracy w BAEL są wartościami deklarowanymi osób ankietowanych, w związku z tym wiarygodność bezwzględnych wskazywanych wartości wynagrodzeń netto jest ograniczona. Jednak w ten sam sposób zbierane są informacje na temat dochodów z pracy nierejestrowanej. W związku z powyższym przyjąć można, iż zaburzenia w podawanych wielkościach mają podobny charakter, a tym samym porównanie obu poziomów wynagrodzeń będzie właściwsze niż odniesienie do wielkości uzyskiwanych w szacunkach wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce na podstawie innych źródeł.

Szczególnie duże różnice w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia/dochodu charakteryzują zewnętrzne grupy wieku, tj. 15-24 lat oraz 60+. W szarej strefie to osoby młodsze przeciętnie uzyskują wyższe wynagrodzenie za pracę, odwrotna sytuacja ma miejsce w oficjalnej gospodarce. Wynikać to może z faktu, iż prawie 78 proc. młodych osób podejmuje pracę nierejestrowaną jako pracę główną, dochód z której jest wyższy w porównaniu z pracą dodatkową. Ponadto to w przypadku osób młodych relatywnie największa grupa zarabiała powyżej 400 PLN miesięcznie (ponad 30 proc.) w porównaniu z populacją w wieku 25 lat i więcej. Jednocześnie biorąc pod uwagę poziom wykształcenia, zauważyć można, że wśród osób młodych, częściej niż w przypadku pozostałych grup wiekowych, pracę nierejestrowaną podejmują osoby z wykształceniem średnim lub policealnym. Oznaczać to może, że znaczną część osób pracujących w NOE w wieku 15-24 stanowią dorabiający studenci.<sup>36</sup> W przypadku osób starszych (60 lat i więcej) przeciętne wynagrodzenie za pracę nierejestrowaną stanowi zaledwie około 30 proc. przeciętnego dochodu za pracę nierejestrowaną w ogóle, podczas gdy w oficjalnym sektorze osoby te uzyskują wynagrodzenie znacznie wyższe od przeciętnego. Tak duże rozbieżności w udziale dochodów za świadczoną pracę do przeciętnych dochodów w oficjalnej i nieoficjalnej gospodarce związane są prawdopodobnie z odmienną charakterystyką osób świadczących pracę w obu częściach gospodarki. Osoby powyżej 60 roku życia świadczące pracę w oficjalnej gospodarce są to zazwyczaj mężczyźni, z których około 25 proc. posiada wykształcenie wyższe. Wynagrodzenia w oficjalnej gospodarce tej grupy osób są najwyższe. Osoby starsze świadczące pracę nierejestrowaną to zazwyczaj kobiety, podejmujące pracę sporadycznie.

Kształtowanie się przeciętnych dochodów z pracy nierejestrowanej wśród osób z różnym poziomem wykształcenia jest odmienne w porównaniu z gospodarką oficjalną. Najwyższy dochód uzyskują bowiem osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym i jest to jedyna grupa, której dochody z pracy nierejestrowanej utrzymują się na poziomie wyższym od przeciętnego dochodu z pracy nierejestrowanej. W przypadku osób z wykształceniem średnim przeciętny dochód z pracy nierejestrowanej był bardzo mocno zbliżony do dochodu przeciętnego. Największe różnice w przeciętnych dochodach z pracy uzyskiwanych w szarej strefie i gospodarce oficjalnej odnosiły się do osób z wykształceniem policealnym i wyższym. W tym przypadku przeciętny dochód z pracy nierejestrowanej kształtował się znacznie poniżej przeciętnego wynagrodzenia, podczas gdy w oficjalnej gospodarce ta grupa osób uzyskuje najwyższe płace. Jednakże, uwzględniając przeciętny czas pracy w nieoficjalnej gospodarce, a więc biorąc pod uwagę przeciętny dzienny dochód z pracy nierejestrowanej powyższe charakterystyki ulegają zmianie, co pokazuje Wykres IV.10.

#### Wykres IV.11.

##### Wskaźnik dziennych dochodów z pracy nierejestrowanej według wieku i wykształcenia w 2004 r. (w proc.)



100 proc. odnosi się do przeciętnego wynagrodzenia w szarej strefie oraz w oficjalnej gospodarce

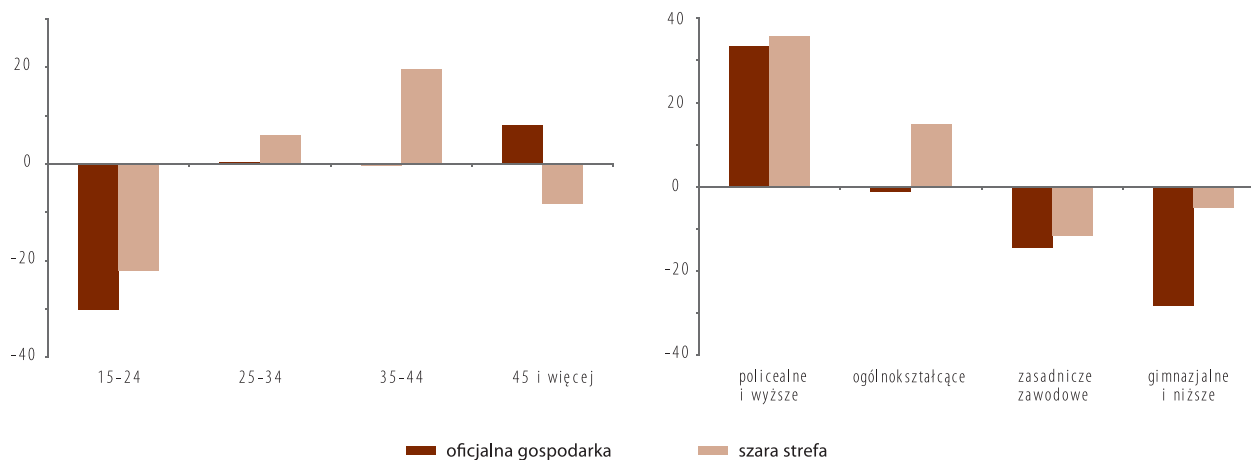
Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS 2005.

Po uwzględnieniu przeciętnego czasu pracy poszczególnych grup przeciętne dochody z pracy według wieku nie uległy znaczącym zmianom. Jedynie w przypadku osób w wieku 45-59 lat średni dochód dzienny okazał się wyższy od przeciętnego w całej zbiorowości, co wynika ze znacznie niższej przeciętnej liczby dni przepracowanych w szarej strefie w porównaniu z młodszymi grupami (30 dni w porównaniu do 39 dni dla osób w wieku 25-34 lat). Znacznie większe różnice zauważyć można w przypadku podziału na wykształcenie. W tym przypadku uwzględnienie przeciętnego czasu pracy nierejestrowanej wskazuje, że osoby z najwyższym poziomem wykształcenia uzyskują przeciętne wynagrodzenie dzienne znacznie wyższe w porównaniu z pozostałymi grupami. Osoby z wykształceniem policealnym i wyższym w 2004 r. przeciętnie przepracowały około 22 dni, podczas gdy osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym 37 dni. Zatem w szarej strefie, podobnie jak w gospodarce oficjalnej, można zaobserwować wyraźny związek pomiędzy wysokością wynagrodzenia a poziomem nominalnego wykształcenia.

<sup>36</sup> Ponadto, osoby młode rzadziej unikały odpowiedzi na temat uzyskiwanych dochodów z pracy nierejestrowanej, w porównaniu z pozostałymi grupami wieku, co przy założeniu, że udzielenia odpowiedzi odmówiły osoby, których zarobki były wysokie, mogło doprowadzić do zaniżenia przeciętnych dochodów z szarej strefy w pozostałych grupach.



Wykres IV.12.

**Struktura wynagrodzeń osób pracujących najemnie w pełnym wymiarze czasu w oficjalnej i nieoficjalnej gospodarce według wieku i wykształcenia**

Wykres prezentuje proc. odchylenia od przeciętnego wynagrodzenia odpowiednio w gospodarce oficjalnej i szarej strefie. Pominięto grupę wiekową „60 i więcej” z uwagi na niewystarczającą liczebność próby.

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BBCL.*

Jak zaznaczono wyżej, relatywnie wysokie wynagrodzenia osób młodych pracujących w szarej strefie wynikają prawdopodobnie z odmiennych charakterystyk wykonywanej pracy. Porównanie przeciętnych wynagrodzeń pełnoetatowych pracowników najemnych wykonujących pracę nierejestrowaną jako pracę główną (dane BBCL), pozwala stwierdzić, że istotnie taka może być przyczyna występowania istotnych rozbieżności w strukturze płac wg wieku w szarej strefie oraz gospodarce oficjalnej. W tym wypadku, zdecydowanie najniższe płace w NOE otrzymają bowiem osoby najmłodsze (15-24). Można stąd wysnuć wniosek że podobnie jak w gospodarce oficjalnej, również w NOE poziom doświadczenia zawodowego stanowi istotny wyznacznik wysokości wynagrodzeń.<sup>37</sup>

### 3.10. Podmioty zgłaszające popyt na pracę nierejestrowaną

Badanie modułowe BAEL pracy nierejestrowanej pozwala na określenie, jakie podmioty korzystały z pracy nierejestrowanej oraz wysokość związanych z tym wydatków. W 2004 r. pytania dotyczące zleceniodawców pracy nierejestrowanej kierowane były zarówno do osób wykonujących tę pracę, jak i podmiotów z niej korzystających. Osoby wykonujące pracę nierejestrowaną wskazywały typ swojego ostatniego pracodawcy. Możliwe było wyodrębnienie następujących jednostek: osobę prywatną (gospodarstwo domowe), firmę prywatną lub spółdzielnię w systemie pracy chałupniczej (nakładczej), firmę prywatną lub spółdzielnię w innym systemie niż chałupniczy, firmę państwową oraz pracę na własny rachunek. Osobne pytania skierowane zostały do gospodarstw domowych, osób prowadzących działalność gospodarczą, właścicieli firmy oraz właścicieli gospodarstwa rolnego. W tym przypadku pytania odnosiły się do korzystania z pracy nierejestrowanej w ciągu ostatniego roku.

Osoby pracujące w NOE wskazały, iż głównym zleceniodawcą pracy nierejestrowanej są osoby prywatne. W 2004 r. ponad 65 proc. całej zbiorowości wykonywało ją na rzecz gospodarstw domowych, a udział ten obniżył się z 74 proc. w 1998 r. W kolejnych edycjach badania wzrastał odsetek osób świadczących pracę nierejestrowaną na rzecz firm lub spółdzielni z niespełna 14 proc. w 1995 r. do prawie 22 proc. w 2004 r.

W 2004 r. około 1019 tys. gospodarstw domowych korzystało z pracy nierejestrowanej. Liczba ta, w porównaniu z 1995 r. obniżyła się prawie o połowę (z 1911 tys. gospodarstw domowych). W dalszej części punktu scharakteryzowane zostaną gospodarstwa domowe usługodawców.

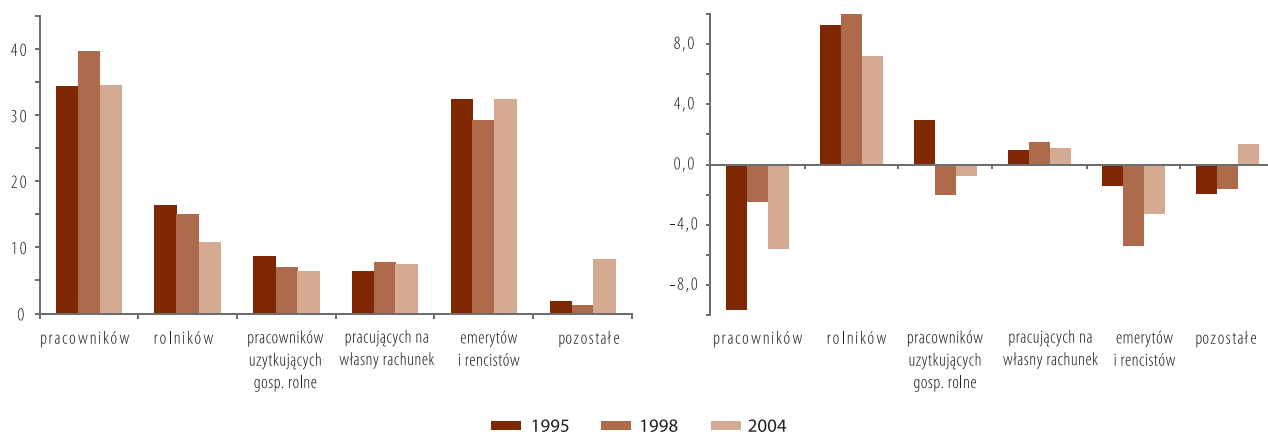
Z pracy nierejestrowanej korzystają przede wszystkim gospodarstwa domowe pracowników (w 2004 r. stanowiły one około 34,5 proc. wszystkich gospodarstw domowych korzystających z pracy nierejestrowanej) oraz emerytów i rencistów (32,5 proc.). Jednocześnie są to najczęściej występujące typy gospodarstw w gospodarce i w 2004 r. stanowiły one odpowiednio 40 proc. oraz prawie 36 proc. wszystkich gospodarstw domowych. W przypadku ludności zamieszkałej na wsi dominującym typem gospodarstwa domowego zatrudniającego nierejestrowanych pracowników są gospodarstwa rolników oraz pracowników użytkujących gospodarstwo rolne (w sumie stanowiły one 33 proc. gospodarstw wiejskich). Jednocześnie, jak wskazuje wykres IV.13 z w kolejnych edycjach badania obniżał

<sup>37</sup> Różnice w wynikach uzyskanych z badania modułowego oraz BBCL mogą wynikać m.in. z tego, że to pierwsze oprócz osób, które wykazały wykonywanie pracy, pozwala na określenie zarobków z pracy nierejestrowanej także osób bezrobotnych i biernych zawodowo wg BAEL, co w przypadku niskiej aktywności zawodowej osób młodych i stosunkowo wysokiej stopy bezrobocia może mieć wpływ na oszacowane wartości dochodów z pracy nierejestrowanej.

się udział gospodarstw rolników. Zjawisko to należy przypisać zmniejszającemu się z roku na rok udziałowi osób, których głównym źródłem utrzymania jest praca we własnym gospodarstwie rolnym w ludności zamieszkującej na wsi. W 1995 r. osoby te stanowiły około 20,6 proc. osób, podczas gdy w 2004 r. wskaźnik ten obniżył się do poziomu niespełna 14 proc. Niemniej jednak, jak wskazuje wykres IV.13, jedynie w przypadku tych dwóch typów gospodarstw wystąpiła nadreprezentacja gospodarstw domowych korzystających z pracy nierejestrowanej w porównaniu z ich liczebnością w ogóle gospodarstw domowych.

**Wykres IV.13.**

**Gospodarstwa domowe korzystające z pracy nierejestrowanej według typu gospodarstwa (w proc.)**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS 1996, GUS 1999, GUS 2005.

Równie często jak gospodarstwa pracownicze z pracy nierejestrowanej korzystały także gospodarstwa domowe rencistów oraz emerytów. We wszystkich edycjach badania stanowiły one przeciętnie około 30 proc. wszystkich gospodarstw domowych korzystających z pracy nierejestrowanej. Gospodarstwa te tworzą najczęściej osoby starsze, chore, uzyskujące dochody znacznie poniżej przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. W związku ze stanem zdrowia osoby te częściej niż pozostałe grupy korzystają z drobnych usług związanych prawdopodobnie z pracami domowymi (np. sprzątnięciem, myciem okien itp.), usługi sąsiedzkie, prace ogrodnicze czy opieka nad osobą starszą. Można sądzić, że podstawowym motywem unikania rejestracji tego typu zdarzeń jest chęć uniknięcia biurokratycznych niedogodności związanych z legalizacją. Jednocześnie niskie dochody z rent czy emerytur zmuszają do minimalizowania kosztów tych usług, poprzez nie zgłaszanie ich do opodatkowania.

Prace świadczone na rzecz gospodarstw domowych były zazwyczaj pracami sporadycznymi. Przeciętny czas ich trwania w 2004 r. wyniósł 13 dni (dla miejskich gospodarstw domowych 16 dni, a dla wiejskich - 10 dni). Przy czym miejskie gospodarstwa domowe wydawały na nierejestrowane usługi świadczone na ich rzecz więcej niż gospodarstwa wiejskie. Różnice te wynikają z odmiennych typów prac, z których te gospodarstwa korzystają. Miejskie gospodarstwa domowe częściej korzystają z „wysokopłatnej pracy nierejestrowanej” – czyli usług, których świadczenie wymaga posiadania określonej wiedzy i umiejętności (np. korepetycje, usługi lekarskie i pielęgniarskie czy doradztwo prawne i księgowo).

## 4. Model selekcji probit-probit

W celu pełnego zidentyfikowania czynników wpływających na indywidualne prawdopodobieństwo podejmowania pracy w NOE, przy uwzględnieniu nielosowego charakteru włączenia do próby pracujących najemnie, oszacowano model selekcji, w którym zarówno równanie opisujące dobór do próby jak i charakteryzujące prawdopodobieństwo podejmowania pracy bez formalnej umowy przybiera postać regresji probitowej. Wartości parametrów zostały oszacowane za pomocą MNW, natomiast ich błędy standardowe przy użyciu estymatora Huber/White/sandwich. Jako kategorię bazową przyjęto zamężną kobietę w wieku 45-54 lat zamieszkujejącą w mieście o liczbie mieszkańców od 20 do 500 tys., z wykształceniem średnim, która nie uczy się, nie ma stałych problemów ze zdrowiem i zatrudniona jest w pełnym wymiarze czasu jako pracownik usług osobistych i sprzedaży w sektorze usług prostych.

W równaniu selekcji uwzględniono następujące zmienne:

- płeć,
- grupa wiekowa (15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-59/64, 60/65 i więcej),
- poziom ukończonego wykształcenia,
- stan cywilny,
- wielkość miejscowości,
- fakt nauki w szkole/na uczelni,
- stan zdrowia (choroby, inwalidztwo),
- stopa bezrobocia w danym województwie.

Oprócz ostatniego, wszystkie wymienione czynniki zostały wprowadzone za pomocą odpowiedniego zestawu zmiennych zerojedynkowych. Otrzymane wyniki są zgodne z intuicją. Prawdopodobieństwo bycia zatrudnionym w charakterze pracownika najemnego m.in. jest mniejsze dla kobiet, spada wraz ze spadkiem poziomu ukończonego wykształcenia i jest najwyższe dla osób będących w wieku 25-44 lata. W przypadku równania opisującego kształtowanie się prawdopodobieństwa pracy w szarej strefie posłużono się dwiema odrębnymi specyfikacjami. W pierwszej z nich zmiennymi objaśniającymi są wykonywany zawód (wielkie grupy zawodów) oraz sektor gospodarki, w której zatrudniony jest dany pracownik najemny. Odmienne podejście przyjęto w drugiej sytuacji. Założono, że głównymi czynnikami stojącymi u podstaw zróżnicowania zakresu szarej strefy między poszczególnymi zawodami i sekcjami są odsetek osób pobierających wynagrodzenie poniżej minimalnego kosztu pracy oraz przeciętna wielkość przedsiębiorstwa w sektorze oficjalnym.

Pierwsza ze zmiennych pokazuje, jaka część pracujących w danej grupie zawodów (na drugim poziomie dezagregacji) pobiera najniższe wynagrodzenia, na poziomie wynagrodzenia minimalnego lub nieznacznie je przekraczające. Można oczekiwać, że w zawodach, w których odsetek ten jest wysoki, liczna jest zarówno grupa osób, które nie mogą podjąć pracy z uwagi na niski poziom kwalifikacji i związany z tym niski poziom (potencjalnych) wynagrodzeń nie przekraczający minimalnego kosztu pracy, jak i grupa firm gotowych do zatrudnienia pracowników, ale przy poniesieniu kosztu poniżej minimum narzuconego w ustawie. Wprowadzenie tej zmiennej ma w pewnym stopniu obrazować wpływ legislacji odnośnie płacy minimalnej oraz wysokości klina podatkowego dla najniższych dochodów na indywidualne prawdopodobieństwo zatrudnienia w szarej strefie. Z uwagi na fakt, że poziom wynagrodzeń jest przeciętnie niższy w mniejszych firmach ocena siły tego wpływu może być zaburzona. Małe firmy mają bowiem większe możliwości ukrywania zatrudnienia przed organami skarbowymi i ubezpieczeniowymi. W ich przypadku niższe jest prawdopodobieństwo wykrycia pracy nie rejestrowanej. Wszystko to sprawia, że można oczekiwać istnienia zależności między wielkością danej firmy a prawdopodobieństwem zatrudnienia w NOE. Mając to na uwadze do modelu wprowadzono dodatkową zmienną charakteryzującą liczbę zatrudnionych w danej firmie. Ponieważ pytania w BBCL nie obejmują wielkości firmy, zastosowano pewne przybliżenie - dla obserwacji z BBCL przyporządkowano przeciętną liczbę zatrudnionych w firmach z danego działu PKD (na drugim poziomie dezagregacji) na podstawie danych jednostkowych z badania struktury wynagrodzeń przeprowadzonego przez GUS w październiku 2004 r. Z tego źródła pochodzą także dane na temat odsetka osób pobierających płacę poniżej minimalnego kosztu pracy.

Porównanie miar dopasowania dla obu specyfikacji pozwala wysnuć wniosek, że ich jakość jest zbliżona z pewną przewagą Modelu 1. Co prawda, wartość funkcji wiarygodności<sup>38</sup> dla Modelu 2 przewyższa odpowiednią wartość dla pierwszej specyfikacji, jednak wysokość  $R^2$  przemawia za wyborem Modelu 1. Wyniki testu Walda w przypadku drugiego modelu wskazują, że uwzględnienie mechanizmu selekcji wpływa istotnie na wartości oszacowań parametrów. Nielosowy dobór do próby pracujących najemnie może stanowić zatem źródło istotnego obciążenia oszacowań równania objaśniającego prawdopodobieństwo pracy w szarej strefie.

Wyniki estymacji obu modeli dają nieco odmienne rezultaty dla wspólnych parametrów. Co prawda, w obu przypadkach prawdopodobieństwo pracy w szarej strefie jest wyższe dla osób młodych (w wieku 15-34 lata), w tym szczególnie tych w najmłodszej grupie wiekowej (15-24), oraz zamieszkujejących duże miasta i osób nie będących w formalnym związku<sup>39</sup>, jednak uwzględnienie w modelu w sposób bezpośredni zarówno wykonywanego zawodu jak też sektora działalności (Model 1) prowadzi do odmiennych wniosków co do roli wykształcenia. W takim wypadku notuje się, że jedynie posiadanie najniższego poziomu wykształcenia (co najwyżej gimna-

<sup>38</sup> A ściślej rzecz biorąc - pseudo-funkcji wiarygodności.

<sup>39</sup> Wszystkie rezultaty opisane w tym miejscu i niżej należy interpretować przy założeniu *ceteris paribus*, tzn. przyjmując pozostałe czynniki za stałe. Przykładowo, istotnie dodatnia wartość przy zmiennej zerojedynkowej charakteryzującej osobę stanu wolnego oznacza m.in., że w przypadku dwóch mężczyzn o tym samym poziomie wykształcenia, z których tylko pierwszy jest żonaty, będących w tym samym wieku, mieszkających w tej samej miejscowości i pracujących w tym samym zawodzie i sektorze, prawdopodobieństwo, że drugi z mężczyzn będzie pracował w szarej strefie jest większe.

zjalne) zwiększa istotnie skłonność do podejmowania zatrudnienia w NOE. Z kolei, w Modelu 2 różnice w poziomie wykształcenia odgrywają bardziej znaczącą rolę, przy czym da się zaobserwować wyraźny spadek prawdopodobieństwa podjęcia pracy w szarej strefie wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Podobne rezultaty otrzymano w przypadku zmiennej opisującej płeć. Gdy zbiór zmiennych objaśniających uwzględni *explicite* wykonywany zawód i rodzaj działalności, prawdopodobieństwo trafienia do grona zatrudnionych w szarej strefie jest takie samo dla kobiet jak dla mężczyzn. W sumie należy uznać, że **decydującą charakterystyką kapitału ludzkiego wpływającą na kształtowanie się skłonności do zatrudnienia „na czarno” jest wykonywany zawód**, a nie wykształcenie czy płeć pracownika. Jedyne osoby, które ukończyły edukację na najniższym poziomie, wyróżniają się wyższym prawdopodobieństwem pracy w szarej trefie. **Nie mniej ważną rolę jak wykonywany zawód odgrywa sektor, w jakim dana osoba pracuje.**

Tabela IV.9.

## Wyniki oszacowań modelu selekcji

Wyszczególnienie	Model 1	Model 2
mężczyzna	0,1	0,39***
wiek 15-24 lata	0,35***	0,32***
wiek 25-34 lata	0,31***	0,26***
wiek 35-44 lata	0,03	0,01
wiek 55-60/64 lata	-0,11	-0,16
wiek 65 lat i więcej	0,03	0,25
stanu wolnego	0,33***	0,33***
wyższe	0,07	-0,35***
policealne	0,15	0,03
zasadnicze zawodowe	0,08	0,28***
gimnazjalne i niższe	0,29**	0,64***
miasto powyżej 500 tys.	0,23**	0,25***
miasto poniżej 20 tys.	0,11	0,09
wieś	0,05	0,16**
praca w niepełnym wymiarze	1,26***	1,27***
kierownicy i urzędnicy, pracownicy biurowi	-0,58***	-
specjaliści, technicy i inny średni personel	-0,37***	-
rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	0,23	-
robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	0,39***	-
operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	-0,03	-
pracownicy przy pracach prostych	0,42***	-
rolnictwo	0,85***	-
przemysł	-0,33***	-
budownictwo	0,65***	-
usługi dla firm	-0,48***	-
administracja publiczna i obrona narodowa, edukacja, ochrona zdrowia	-0,45***	-
pozostałe	0,16	-
gospodarstwo utrzymujące się z niezarobkowych źródeł	0,46**	0,52***
przeciętna liczba pracujących w danym dziale (kod dwucyfrowy)	-	-0,08***
odsetek pracowników pobierających wynagrodzenie poniżej minimalnego kosztu pracy w danej grupie zawodów (kod dwucyfrowy)	-	0,08***
stopa bezrobocia w województwie	0,01	0,01
Stała	-2,30***	-2,19***
R2	0,52	0,45
wartość logarytmu funkcji wiarygodności	-16205056	-16201736
test Walda na istotność obciążenia z tytułu nielosowej selekcji do próby (H0: nieistotne)	nie ma podstaw do odrzucenia H0	odrzućcie H0

W teście Walda przyjęto współczynnik ufności na poziomie 90 proc.

(\*), (\*\*), (\*\*\*) oznacza istotność odpowiednio na poziomie: 10-, 5- i 1-procentowym.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BBCL.

Istotna rola zmiennej charakteryzującej najmłodsze grupy wiekowe świadczy o tym, że jednym z decydujących czynników wpływających na szanse podjęcia pracy w gospodarce oficjalnej jest **doświadczenie zawodowe**. Po pierwsze, osobom młodym, które nie dysponują odpowiednim stażem pracy, brakuje niezbędnego doświadczenia, stąd nawet posiadając wymagany poziom nominalnego wykształcenia nie są w stanie osiągnąć wydajności na poziomie charakteryzującym pozostałych, starszych stażem pracowników. Po drugie, kwalifikacje osób młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy, nie są dobrze rozpoznane przez pracodawców, gdyż osoby te nie są w stanie udokumentować poziomu swojej wydajności. Z kolei, model wskazuje, że prawdopodobieństwo podjęcia pracy w szarej strefie przez osoby starsze (55 lat i więcej) ceteris paribus nie jest istotnie wyższe niż owo prawdopodobieństwo dla pracowników najemnych w wieku 35-54 lata. Za zaobserwowany wyżej wysoki udział pracujących w NOE w tej grupie wiekowej odpowiadają zatem przede wszystkim inne czynniki, wśród których wymienić należy przede wszystkim pracę w niepełnym wymiarze czasu. Jak wskazano wyżej, osoby starsze chętniej decydują się na zatrudnienie na niepełny etat (według danych z BBCL wśród ogółu pracowników najemnych w wieku 55+ 38 proc. pracowało w niepełnym wymiarze<sup>40</sup>). Posiadają bowiem najczęściej źródło dochodu w postaci emerytury, renty bądź świadczenia przedemerytalnego, co sprawia, że traktują dochód z pracy głównie jako uzupełnienie dochodu z innych źródeł. Jak zaznaczono wyżej, bodźce do rejestrowania niepełnoetatowych miejsc pracy są słabe, stąd duża część z nich powstaje w NOE. W rezultacie osoby starsze relatywnie częściej trafiają do szarej strefy.

Oszacowania parametrów przy zmiennych zerojedynkowych opisujących grupę zawodów oraz sektor są zgodne z intuicją i wcześniejszymi ustaleniami. Osoby wykonujące zawody wymagające wysokiego poziomu kwalifikacji, czyli specjaliści i technicy mają relatywnie niższe prawdopodobieństwo trafienia do szarej strefy. Z kolei najwyższe wartości oszacowań uzyskano dla grup zawodów, gdzie **wymagany poziom kapitału ludzkiego jest stosunkowo niski**, czyli dla robotników przemysłowych oraz pracowników przy pracach prostych. Natomiast rolnicy, operatorzy maszyn i urządzeń oraz pracownicy usług osobistych i sprzedaży wykazują, przy pozostałych czynnikach stałych, zbliżoną skłonność do podejmowania zatrudnienia w NOE. Analiza roli sektora, w jakim lokuje się przedsiębiorstwo, w którym zatrudniony jest dany pracownik najemny, pozwala wysnuć wniosek, że szansa podjęcia zatrudnienia „na czarno” jest zdecydowanie największa w rolnictwie i budownictwie. Prawdopodobieństwo pracy bez formalnej umowy w sektorze usług prostych jest natomiast wyższe niż w przemyśle i pozostałych sektorach. Warto zauważyć, że trzy pierwsze z wyżej wymienionych sektorów charakteryzują się niższymi wskaźnikami produktywności niż pozostałe.

Analizując wpływ pozostałych czynników należy podkreślić, że osoby decydujące się na podejmowanie **pracy w niepełnym wymiarze** mają istotnie większe szanse na trafienie do gospodarki nieoficjalnej niż pozostali pracownicy. Jest to związane z występowaniem, omówionych wyżej, malejących relatywnych korzyści z oferowania pracy nierejestrowanej wraz z wydłużaniem się czasu świadczenia pracy przez daną osobę. Ponadto, notuje się istotnie wyższe prawdopodobieństwo podejmowania pracy w gospodarce nieoficjalnej dla pracowników najemnych należących do **gospodarstw utrzymujących się z niezarobkowych źródeł** (zasiłków i innego rodzaju świadczeń). Ponieważ fakt otrzymywania zasiłku czy świadczenia i ich wysokość zależy od tego, czy dana osoba formalnie pracuje (np. zasiłek dla bezrobotnych) i od wysokości oficjalnych dochodów (np. zasiłek z pomocy społecznej), osoby zamieszkujące w gospodarstwach utrzymujących się z tych źródeł, w tym osoby same pobierające zasiłki i świadczenia, są mniej skłonne do podejmowania zatrudnienia w gospodarce oficjalnej. Rozpoczęcie pracy na podstawie pisemnej umowy może się bowiem wiązać z utratą bądź ograniczeniem wysokości dochodu z tych źródeł. Z kolei, wysokość stopy bezrobocia w danym województwie nie wpływa na prawdopodobieństwo podejmowania pracy w gospodarce nieoficjalnej. Mając na uwadze obserwacje poczynione w poprzednim rozdziale wynik ten nie powinien dziwić. Stopa bezrobocia na poziomie wojewódzkim, z uwagi na wysoki stopień agregacji, nie jest w bowiem w stanie opisać rzeczywistego zróżnicowania sytuacji na lokalnych rynkach pracy.

Ciekawe wnioski wypływają z drugiego modelu. Prawdopodobieństwo pracy w szarej strefie spada wraz ze wzrostem przeciętnej **wielkości firmy** w danym dziale. Także **udział pracujących za wynagrodzenie poniżej minimalnego kosztu pracy** odgrywa istotną rolę. Osoby wykonujące zawód, w którym wynagrodzenia są zbliżone do wynagrodzenia minimalnego, mają mniejsze możliwości znalezienia zatrudnienia oficjalnego, stąd prawdopodobieństwo pracy w szarej strefie jest dla nich większe. Powyższe rezultaty sugerują, że obecnie obowiązujące regulacje odnośnie płacy minimalnej w warunkach relatywnie wysokiego opodatkowania najniższych dochodów mogą wywierać istotny wpływ na rozmiar NOE. Ustalenie płacy minimalnej na poziomie centralnym bez różnicowania jej wysokości dla poszczególnych zawodów czy sektorów sprawia, że może ona stanowić przeszkodę w podejmowaniu legalnego zatrudnienia przez osoby wykonujące zawody charakteryzujące się niską wydajnością pracy, a co za tym idzie niskim poziomem wynagrodzeń.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> W BAEL udział ten kształtuje się w granicach 20-25 proc.

<sup>41</sup> Otrzymane wyniki nie stanowią twardego dowodu na istnienie zależności pomiędzy wysokością płacy minimalnej a rozmiarem szarej strefy. Wskazują one jedynie, że osoby wykonujące zawody charakteryzujące się niską produktywnością pracy, a co za tym idzie niskim poziomem wynagrodzeń częściej trafiają do NOE. Można oczekiwać, że w takich zawodach płaca minimalna stanowi większe utrudnienie dla podejmowania legalnego zatrudnienia.

Tabela IV.10.

## Porównanie warunkowych prawdopodobieństw zatrudnienia w szarej strefie dla kilku przykładowych charakterystyk (Model 1)

	Charakterystyki	Stosunek prawdopodobieństw (mianownik: warunkowe prawdopodobieństwo zatrudnienia w szarej strefie dla kategorii bazowej*)
1	żonaty emeryt z wykształceniem podstawowym, mieszkający we Wrocławiu, pracujący w firmie ochroniarskiej w niepełnym wymiarze czasu	14,9
2	niezamężna studentka mieszkająca w Krakowie, pracująca w restauracji jako kelnerka w niepełnym wymiarze czasu	40,4
3	żonaty mężczyzna w wieku 35-44 lata z wykształceniem zasadniczym zawodowym, mieszkający na wsi w województwie zachodniopomorskim, pracujący w pełnym wymiarze czasu jako murarz na budowie	16,8
4	mężczyzna stanu wolnego w wieku 25-34 lata z wykształceniem średnim, mieszkający w mieście o liczbie mieszkańców poniżej 20 tys. w województwie podlaskim, pracujący w pełnym wymiarze czasu jako kierowca w firmie przewozowej	6,8
5	zamężna kobieta w wieku 55-59 lat z wykształceniem podstawowym, mieszkająca w mieście o liczbie mieszkańców 20-500 tys. w województwie śląskim, pracująca jako pomoc domowa w niepełnym wymiarze czasu, członek gospodarstwa emerytów i rencistów	33,1
6	żonaty mężczyzna w wieku 45-54 z wykształceniem wyższym, mieszkający w mieście o liczbie mieszkańców 20-500 tys. w województwie wielkopolskim, pracujący w pełnym wymiarze czasu jako specjalista ochrony zdrowia	0,2
7	mężczyzna stanu wolnego w wieku 15-24 lata z wykształceniem zasadniczym zawodowym mieszkający na wsi w województwie podkarpackim, pracujący najemnie jako rolnik w niepełnym wymiarze czasu, członek gospodarstwa utrzymującego się z niezarobkowych źródeł	88,4

\*Dla kategorii bazowej przyjęto jako miejsce zamieszkania województwo mazowieckie.

O ile nie podano inaczej, wymienione w opisie źródło dochodów było tożsame z głównym źródłem utrzymania gospodarstwa domowego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BBCL.

Dla lepszego zilustrowania wskazań modelu, oszacowano warunkowe prawdopodobieństwa pracy w szarej strefie<sup>42</sup> dla kilku przykładowych charakterystyk i odniesiono do wielkości prawdopodobieństwa dla kategorii bazowej. Jedynie w przypadku mężczyzny z punktu 6 odnotowano niższą skłonność do podejmowania pracy nierejestrowanej niż dla kobiety scharakteryzowanej w opisie kategorii wyjściowej. Kluczowy w tym wypadku okazał się fakt wykonywania przez niego zawodu specjalisty i praca w sektorze „administracja publiczna, obrona narodowa, edukacja, ochrona zdrowia”, czyli czynnik istotnie zmniejszający prawdopodobieństwo podejmowania nierejestrowanego zatrudnienia. Należy przy tym zaznaczyć, że prawdopodobieństwo to jest wyznaczone jedynie w przybliżeniu, ponieważ zmienne opisujące grupę zawodów i sektor zdefiniowane są na dość dużym poziomie agregacji. Najwyższe prawdopodobieństwo znalezienia się w grupie pracujących bez formalnej umowy ma natomiast młody mężczyzna zamieszkały na wsi w województwie podkarpackim. W tym przypadku występuje bowiem większość czynników ryzyka istotnie podwyższających to prawdopodobieństwo – decyzja o podjęciu pracy w niepełnym wymiarze, praca w rolnictwie, młody wiek, pozostawanie w stanie wolnym oraz fakt przynależności do gospodarstwa domowego, którego głównym źródłem utrzymania są transfery. Zdecydowanie niższym ryzykiem dołączenia do grona pracowników NOE cechuje się natomiast studentka z Krakowa, która, co prawda, przynależy do tej samej grupy wiekowej i także pracuje na niepełny etat, jednak w odróżnieniu od wymienionego mężczyzny jest członkiem gospodarstwa pracowników najemnych. Podobne prawdopodobieństwo pracy w szarej strefie zanotowano dla zamężnej kobiety z punktu 5, która w porównaniu z kategorią bazową posiada niższy poziom wykształcenia. Relatywna wielkość prawdopodobieństwa dla emeryta z punktu pierwszego jest znacznie niższa niż dla wspomnianej studentki i zbliżona do wartości dla pracownika budowlanego opisanego w kategorii 3. W porównaniu z resztą wymienionych charakterystyk stosunkowo niską szansę na dołączenie do grupy pracujących w szarej strefie ma żonaty mężczyzna pracujący w firmie przewozowej (punkt 4), jednak wciąż jest ona wyższa niż dla kategorii bazowej. Co prawda, identycznie jak w przypadku kategorii odniesienia, pracuje on w pełnym wymiarze czasu w sektorze usług prostych, ale z uwagi na wiek dysponuje niewielkim doświadczeniem zawodowym, co zmniejsza prawdopodobieństwo podjęcia pracy najemnej w gospodarce oficjalnej.

Podsumowując, istotnym czynnikiem wpływającym na prawdopodobieństwo podjęcia pracy w szarej strefie jest **wielkość przedsiębiorstwa**. Firmy mniejsze chętniej sięgają po pracowników bez podpisywania formalnej umowy. Im większy zakres prowadzonej działalności tym trudniej jest ją ukryć przed służbami kontroli. Wzrasta zatem ryzyko poniesienia kary, a co za tym idzie oczekiwana korzyść z funkcjonowania w NOE maleje. Kolejnym czynnikiem istotnie wpływającym na prawdopodobieństwo pracy „na czarno” jest

<sup>42</sup> W tym miejscu mowa jest nie o tradycyjnym warunkowaniu względem wartości zmiennych objaśniających, ale prawdopodobieństwie pracy w szarej strefie pod warunkiem wykonywania pracy najemnej obliczonym według wzoru:  $P(\text{praca w szarej strefie}|\text{praca najemna}) = P(\text{praca najemna w szarej strefie})/P(\text{praca najemna})$ .

**relacja poziomu wynagrodzeń w danym zawodzie do płacy minimalnej.** Im niższy poziom wynagrodzeń w danej grupie zawodów, tym większe znaczenie dla możliwości podjęcia legalnego zatrudnienia odgrywa poziom ustawowej płacy minimalnej. Negatywne oddziaływanie legislacji odnośnie minimum wynagrodzeń jest wzmacniane przez wysokie opodatkowanie najniższych zarobków. Ponadto, osoby decydujące się na pracę **w niepełnym wymiarze czasu** mają mniejsze szanse znalezienia jej w gospodarce oficjalnej niż pracownicy pełnoetatowi. Większe prawdopodobieństwo pracy w szarej strefie cechuje ponadto **osoby młode i osoby nie pozostające w formalnym związku.**

## 5. Wpływ NOE na gospodarkę i rynek pracy

Występowanie szarej strefy w gospodarce jest zjawiskiem powszechnym i charakterystycznym dla wszystkich gospodarek świata. Jednocześnie, rozmiary tego zjawiska w Polsce znacznie odbiegają od wartości notowanych w krajach wysokorozwiniętych, a w szczególności większości krajów UE. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy wysoki udział NOE powinien być traktowany jako zagrożenie dla gospodarki, czy raczej jest to czynnik wpływający pozytywnie na poziom zatrudnienia, konsumpcji i inwestycji.

Na istnienie NOE często patrzy się jako na zjawisko niepożądane. Podkreślając jej negatywny wpływ na poziom rozwoju gospodarczego często przywołuje się argument, że produktywność pracy w szarej strefie jest niższa niż w gospodarce oficjalnej (por. Johnson et al. (1997)). Przedsiębiorstwa działające w NOE mają bowiem ograniczony dostęp do kapitału, stąd przesunięcie produkcji z sektora oficjalnego do NOE może owocować spadkiem akumulacji kapitału oraz obniżeniem się przeciętnej produktywności w gospodarce. Ponadto, w obliczu represyjnych działań państwa firmy korzystające z pracy nierejestrowanej muszą ponosić nakłady na ukrywanie swojej działalności, co powoduje powstanie czystej straty. Środki te nie są bowiem wykorzystywane w procesie produkcyjnym (por. Schneider (2003)).

Z drugiej jednak strony, wysoka elastyczność zatrudnienia w NOE, jak i zakres czynności, które są wykonywane (usługi sąsiedzkie czy produkcja na małą skalę) może przyczyniać się do większej konkurencji, wymuszając wyższą efektywność działania podmiotów zaangażowanych w produkcję lub świadczenie usług tego typu oraz ogranicza ingerencję państwa w działalność gospodarczą (Enste (2000)). Bardzo prawdopodobne, że część usług i produktów, które są wytwarzane w szarej strefie, nie zostałaby dostarczona w gospodarce oficjalnej z uwagi na zdecydowanie wyższe koszty. Wspomniane wyżej badanie ankietowe przeprowadzone w Niemczech wskazuje, że jedynie 25 proc. usług i produktów wytwarzanych w NOE ma charakter substytucyjny w stosunku do produkcji oficjalnej, a zatem zdecydowana większość działalności prowadzonej w NOE nie miałaby miejsca w sektorze oficjalnym (por. Schneider (2006)). W przypadku, gdyby efekt ten miał decydujące znaczenie, wzrost rozmiaru NOE prowadziłby do zwiększenia poziomu PKB. W takiej sytuacji nasilenie działań represyjnych ze strony państwa może prowadzić do zwiększenia się liczby bezrobotnych (por. Boeri, Garibaldi (2006)).

Sumaryczny wpływ szarej strefy na dobrobyt nie jest w pełni jednoznaczny nie tylko, gdy w centrum naszego zainteresowania jest poziom globalnego produktu i wzrost gospodarczy, lecz także gdy interesują nas aspekty czysto społeczne. NOE oraz praca nierejestrowana mogą być postrzegane w pozytywny sposób, o ile pozwalają uniknąć ubóstwa, tworzą miejsca pracy dla tych, którzy chcą pracować, ale z różnych przyczyn nie są w stanie znaleźć pracy na oficjalnym rynku. Dotyczy to przede wszystkim osób o niskich kwalifikacjach oraz sektora usług prostych. Wartość produkcji wytworzonej przez te osoby jest często porównywalna lub niższa z kosztami ponoszonymi przez pracodawcę z tytułu legalnego zatrudnienia, co sprawia, że legalne zatrudnienie tej grupy osób staje się mało opłacalne. Z drugiej strony, dochód osiągnięty przez nie z pracy nierejestrowanej jest zazwyczaj natychmiast wydatkowany w oficjalnym sektorze gospodarki, zwiększając tym samym konsumpcję i popyt globalny. Schneider i Enste (2000) wskazują, że przynajmniej dwie trzecie dochodu wytworzonego w NOE jest wydatkowane w oficjalnym sektorze gospodarki, przyczyniając się do jego rozwoju.

Na przeciwnym biegunie znajdują się opinie wskazujące na negatywne efekty zewnętrzne wywołane istnieniem szarej strefy. Pierwszym z często przywoływanych argumentów jest spostrzeżenie, że firmy działające w gospodarce nieoficjalnej lub posługujące się pracą nierejestrowaną tworzą nierówną konkurencję dla podmiotów działających legalnie (OECD (2004a)). W szczególności zatrudnienie nierejestrowane, szczególnie w państwach, w których sektor pracy nierejestrowanej jest duży, wpływa na system podatkowy oraz system zabezpieczenia społecznego. Znaczne rozmiary szarej strefy znajdują swoje odzwierciedlenie w niskich dochodach podatkowych budżetu państwa, obniżeniu jakości usług publicznych oraz wysokości świadczeń społecznych wypłacanych z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Wywołuje to znaczącą presję na wydatki państwa i skutkuje podwyższeniem opodatkowania. Z kolei to wyższe opodatkowanie stanowi dodatkowy bodziec do przechodzenia do NOE, gdyż pracownicy zatrudnieni oficjalnie (oraz ich pracodawcy) ponoszą zwiększone koszty związane z zatrudnieniem, a tym samym stają się mniej konkurencyjni wobec jednostek działających w NOE. W szczególności dotyczy to pracowników o niskim poziomie kwalifikacji zawodowych lub zatrudnionych przy pracach charakteryzujących się niską produktywnością. To z kolei wpływa w sposób negatywny na rozmiary zatrudnienia oficjalnego w tej grupie pracowników.

Podobny mechanizm może dotyczyć zabezpieczenia społecznego. Z jednej strony dostęp do świadczeń społecznych ze strony ludzi zatrudnionych w NOE jest ograniczony tak, że są oni wyłączeni z dużej części mechanizmów gwarantujących podstawowe bezpieczeństwo socjalne (płatne urlopy wypoczynkowe i macierzyńskie, zwolnienia lekarskie, ubezpieczenie emerytalne i rentowe itp.). Z drugiej strony niekiedy możliwe jest wystąpienie efektu gapowicza tzn. sytuacji w której niektóre osoby pracujące w gospodarce nieoficjalnej korzystają z luk w systemie otrzymując świadczenia skierowane do osób biednych i pozbawionych pracy mimo, że sami taką pracę (nierejestrowaną) mają i nie płacą odpowiednich podatków i składek. Sytuacja ta utrudnia lub czasami uniemożliwia skuteczne zarządzanie systemem zabezpieczenia społecznego. Brak efektywnej możliwości weryfikacji uprawnień do otrzymywania świadczeń, w tym faktu nieosiągania dochodów z pracy czy wysokości osiąganego dochodu, komplikuje kierowanie pomocy do osób w rzeczywistości najbardziej jej potrzebujących i zmniejsza efektywność polityki społecznej państwa.

Podsumowując można powiedzieć, że istnienie szarej strefy może być jednocześnie postrzegane w negatywnym i pozytywnym świetle, a co za tym idzie rozstrzygnięcie czy jej kształt w danym państwie przynosi więcej korzyści czy szkód gospodarce i dobrobytowi społecznemu jest zagadnieniem empirycznym, wymagającym każdorazowo rozstrzygnięcia indywidualnego. Generalnie rzecz biorąc można jednak powiedzieć, że umiarkowane – kilku, kilkunastoprocentowe rozmiary szarej strefy nie tworzą sytuacji, w której jej zmniejszenie mogłoby przynieść duże pozytywne efekty agregatowe. Z drugiej strony, jeśli gospodarka nieoficjalna wytwarza ponad 20-30 procent globalnego produktu, można sądzić, że regulacje prawne oraz system podatkowy nie są dobrze dostosowane do oczekiwań obywateli, a reformy strukturalne mogą zaowocować nie tylko zmniejszeniem rozmiarów szarej strefy, lecz przede wszystkim podniesieniem efektywności wykorzystania istniejących zasobów.

Przeprowadzenie reform regulacyjnych prowadzących do zmniejszenia rozmiarów szarej strefy ma przy tym szansę na wywołanie mechanizmu pozytywnego sprzężenia zwrotnego. Działania zmierzające do ograniczenia rozmiarów NOE (por. OECD (2004a)) obejmujące deregulację, rozluźnienie istniejącego, lecz niepotrzebnego gorsetu prawnego, uproszczenie lecz także uszczelnienie systemu podatkowego oraz uelastycznienie kodeksu pracy połączone z lepszym nadzorem nad jego wykonywaniem ze strony służb zatrudnienia powinny przyczynić się do zalegalizowania działalności części z podmiotów funkcjonujących do tej pory w NOE. Skutkiem tego więcej jednostek odprowadzałoby podatki oraz składki na ubezpieczenie społeczne (rosłaby baza podatkowa), zmniejszyłaby się presja na budżet państwa, co w konsekwencji ułatwiłoby zmniejszenie krańcowych stawek podatkowych i uczynienie pracy w NOE relatywnie mniej opłacalną.



## Podsumowanie

Oszacowanie rozmiarów oraz struktury pracy nierejestrowanej i nieoficjalnej gospodarki jest zadaniem niezmiernie trudnym. W rezultacie różne metody zastosowane do tego zjawiska w Polsce prowadzą często do krańcowo odmiennych szacunków. Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego oparte o kombinacje różnych metod prowadzą do przypisania NOE około 12-15 proc PKB. Liczba ta lokuje się w ok. 30-50 proc. szacunków wynikających z badań opartych o inne metody (np. metodę elektryczną lub metody modelowe) i należy ją przede wszystkim traktować orientacyjnie, jako wskazówkę do tego, że rzeczywiste **rozmiary szarej strefy w Polsce nie są bardzo wysokie w skali świata**.

Wśród zidentyfikowanych w niniejszej części czynników skłaniających do podejmowania zatrudnienia nieoficjalnego i rozbudowy szarej strefy należy z jednej strony wymienić **motyw finansowy i chęć uniknięcia opodatkowania, z drugiej zaś unikanie poddaniu się nieadekwatnym do oczekiwań obywateli i podmiotów gospodarczych regulacjom prawnym**. Czynniki te mogą wchodzić we wzajemne interakcje wzmacniając się przy tym lub znosząc, a w rezultacie można spotkać kraje, w których wysokie opodatkowanie i rozbudowane instytucje państwa świadczące wysokiej jakości usługi publiczne sąsiadują z niewielkimi rozmiarami szarej strefy, takie w których sytuacja ta jest dokładnie przeciwna jak i takie, w których występuje model mieszany.

Na tym tle Polskę można przypisać do stosunkowo heterogenicznej grupy krajów takich jak Czechy, Węgry, Słowacja, czy kraje południowej Europy – Grecja, Słowenia, Włochy, Portugalia, Hiszpania, w których przeciętne (w skali europejskiej) rozmiary państwa towarzyszą przeciętnej lub niskiej jakości sektora publicznego i zróżnicowanym (średnimi lub wysokimi) rozmiarom szarej strefy. Polska nie należy więc ani do państw, w których niewielkie rozmiary NOE związane są ze skutecznym lecz kosztownym państwem (m.in. Szwecja, Norwegia, Dania, Austria, Francja, Niemcy), ani do państw w których niewielkie państwo i stosunkowo niska jakość usług publicznych wiąże się ze znaczną skalą nieoficjalnej gospodarki (Bułgaria, Rumunia, Litwa, Łotwa, Estonia).

Na poziomie indywidualnym można powiedzieć, że w szarej strefie pracują przede wszystkim **osoby młodsze i nisko wykształcone**, często także takie, których doświadczenie zawodowe jest relatywnie niewielkie. Jednocześnie zatrudnienie w szarej strefie dotyczy przede wszystkim sektorów poszukujących pracowników do prac nie wymagających specjalistycznych kwalifikacji, a więc przede wszystkim w **budownictwie, rolnictwie i usługach prostych**. W rezultacie także wynagrodzenia osiągnięte w szarej strefie są relatywnie niskie, a praca w niej podejmowana mniej stabilna i krótkotrwała, a często wykonywana jako praca dodatkowa bądź praca w niepełnym wymiarze. Poza tym, dostępne dane wskazują na większą skłonność do podejmowania zatrudnienia w NOE wśród osób będących członkami gospodarstw utrzymujących się z niezarobkowych źródeł.

Wnioski dla polityki gospodarczej

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

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

## Polityka makroekonomiczna, stabilizacyjna, podaż i popyt na pracę

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

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

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

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

## Inwestycje, konwergencja realna i migracje zagraniczne

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

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

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

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

## Migracje wewnętrzne, dojazdy do pracy, infrastruktura i urbanizacja

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

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

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

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

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

## Regulacje gospodarcze, podatki i szara strefa

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

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

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

Aneksy



## Aneks 1. Dekompozycja zróżnicowania wartości dodanej

W raporcie przedstawiono dekompozycję odchylenia wartości dodanej per capita w regionie od przeciętnej wartości dodanej w Polsce na rolnictwo, przemysł i usługi, przy czym w każdym z tych działów zaprezentowano podział na wpływ pracujących (nakładu pracy), produktywności i resztę. Dla gospodarki ogółem *de facto* objaśniamy indeks wartości dodanej IVA, który można rozpisać jako:

$$I_{VA} = \frac{VAP_i}{VAP_K} = \frac{VA_i}{P_i} \frac{P_K}{VA_K} = \frac{ER_i P W_i}{P_i} \frac{P_K}{ER_K P_K W_K} = \frac{ER_i}{ER_K} \frac{W_i}{W_K}$$

gdzie:

i – badany region

K – kraj w którym znajduje się region

VAP – wartość dodana na osobę,

VA – wartość dodana

P – populacja

ER – wskaźnik zatrudnienia (w całej populacji)

W – wydajność pracy (VA na pracującego)

W związku z tym wartość indeksu jest po prostu iloczynem ilorazów stóp zatrudnienia i wskaźników wydajności pracy. Dla większej przejrzystości zaprezentowano wynik w postaci:

$$I_{VA} = \frac{ER_i}{ER_K} + \frac{W_i}{W_K} + R_i$$

$$R_i = \frac{ER_i}{ER_K} \frac{W_i}{W_K} - \left( \frac{ER_i}{ER_K} + \frac{W_i}{W_K} \right)$$

Powyższa dekompozycja może być zastosowana podczas analizy dla gospodarki ogółem, bez podziału na sektory. Dla dekompozycji sektorowej, dodatkowo wkład każdego sektora ważony jest udziałem wartości dodanej danego sektora w wartości dodanej ogółem dla kraju, tak że równanie przyjmuje postać:

$$I_{VA} = \sum_s \left( \frac{VA_{sK} \frac{ER_{si}}{ER_{sK}} - VA_{sK}}{\sum_s VA_{sK}} + \frac{VA_{sK} \frac{W_{si}}{W_{sK}} - VA_{sK}}{\sum_s VA_{sK}} + \frac{VA_{sK} R_{si} - VA_{sK}}{\sum_s VA_{sK}} \right)$$

W niniejszym opracowaniu analizę ograniczono do dwóch sektorów – przemysłu i usług – w związku z brakiem wiarygodnych szeregów czasowych z liczbą pracujących w rolnictwie na poziomie podregionów.

Tabela A.1

## Zmiana produktywności i zatrudnienia w podregionach w 2004 do 1995 r. (1995=100)

	zatrudnienie			produktywność		
	razem	przemysł	usługi	razem	przemysł	usługi
białkopodlaski	81,9	80,4	82,5	130,2	121,7	132,1
białostocko-suwański	97,0	91,2	100,3	141,8	130,8	144,6
bielsko-bialski	72,2	58,0	87,7	175,4	187,4	162,7
bydgoski	89,4	76,2	101,1	141,8	133,6	142,8
centralny śląski	72,4	55,3	95,1	172,8	188,2	153,0
chełmsko-zamojski	90,7	94,7	88,8	129,0	111,9	136,8
ciechanowsko-płocki	95,7	78,5	110,7	176,7	230,0	143,7
częstochoowski	88,6	83,6	93,7	162,1	177,9	150,0
elbląski	89,0	88,6	89,3	153,6	130,3	169,5
ełcki	89,4	90,1	89,0	152,2	139,3	157,5
Gdańsk-Gdynia-Sopot	81,7	60,4	94,5	168,1	166,4	166,4
gdański	94,3	94,8	93,9	164,3	160,4	167,0
gorzowski	84,2	75,6	90,8	146,5	165,5	134,9
jeleniogórsko-walbrzyski	76,8	66,7	87,1	165,1	160,5	160,7
kaliski	93,1	93,7	92,5	165,2	155,4	172,2
koniński	86,9	81,9	92,4	150,4	132,2	163,0
koszaliński	78,9	76,5	80,3	179,7	155,3	188,9
krakowsko-tarnowski	83,2	70,3	96,9	169,3	171,8	160,4
Kraków	87,5	59,2	106,3	174,6	192,6	164,5
krośnieńsko-przemyski	84,1	71,8	93,7	134,1	126,2	134,1
legnicki	82,7	74,2	92,2	164,8	179,9	151,4
lubelski	91,8	77,2	101,4	156,2	144,4	159,7
łomżyński	83,5	76,3	87,5	172,8	197,3	161,9
łódzki	91,8	80,0	102,8	149,5	190,0	126,8
Łódź	78,5	58,3	92,7	173,3	186,9	161,8
nowosądecki	88,2	81,9	92,2	147,2	130,1	154,0
olsztyński	91,6	85,1	95,6	157,3	145,9	161,2
opolski	76,6	62,9	89,9	164,1	186,2	147,0
ostrołęcko-siedlecki	85,0	75,5	90,8	155,8	217,2	135,7
piłski	92,9	101,1	86,4	158,0	160,4	160,9
piotrkowsko-skierniewicki	81,5	72,2	91,8	176,1	172,5	176,0
Poznań	97,2	74,3	111,5	168,8	160,0	172,3
poznański	106,6	105,8	107,6	170,5	157,7	180,3
radomski	94,7	64,8	120,7	155,0	217,2	124,1
rybnicko-jastrzębski	72,4	59,1	92,9	180,7	211,2	148,0
rzeszowsko-tarnobrzeski	90,6	79,2	101,8	172,0	172,0	168,0
śląpski	89,2	85,8	91,6	133,4	150,2	126,0
szczeciński	80,2	64,9	92,7	152,9	148,0	145,9
świętokrzyski	77,3	66,5	84,3	181,1	187,2	176,8
toruńsko-włocławski	88,0	80,0	94,3	140,2	135,6	139,2
Warszawa	102,1	67,6	116,4	178,6	167,4	177,1
warszawski	103,7	77,2	128,6	167,4	163,5	166,5
Wrocław	85,8	57,6	102,3	159,5	175,2	149,5
wrocławski	99,9	100,2	99,7	176,0	184,3	170,8
zielonogórski	86,1	76,1	94,0	154,3	202,1	131,6
<b>Polska</b>	<b>86,6</b>	<b>71,7</b>	<b>98,8</b>	<b>164,6</b>	<b>166,9</b>	<b>158,5</b>
Polska bez Warszawy	85,2	71,9	96,7	161,9	167,0	154,7
Polska bez wielkich miast	87,2	77,1	95,8	158,9	163,1	153,0

Kolorem szarym oznaczono zmiany niższe od przeciętnych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie rachunków regionalnych GUS.

Tabela A.2

## Dekompozycja źródeł zmian indeksu wartości dodanej na mieszkańca - 1995 r.

(w kolumnie ogółem przedstawiono odchylenia od średniej dla Polski w badanym okresie w pkt. proc.)

	przemysł			usługi		reszta
	ogółem	zatrudnienie	produktywność	zatrudnienie	produktywność	
białkopodlaski	-20,6	-5,6	3,1	-6,9	-0,5	0,1
białostocko-suwalski	-12,3	-4,8	1,6	-2,7	-5,8	0,3
bielsko-bialski	12,5	5,5	1,8	-0,9	3,0	0,0
bydgoski	0,8	4,5	0,1	-4,4	3,4	-0,2
centralny śląski	29,2	0,2	0,2	5,4	2,3	0,2
chełmsko-zamojski	-19,9	1,6	-0,8	-12,9	-3,0	0,6
ciechanowsko-płocki	-6,9	11,4	-2,1	-14,8	-1,7	0,4
częstochoowski	2,8	-6,0	-0,4	-7,4	0,4	0,0
elbląski	-8,0	-0,3	0,1	-10,5	-10,3	1,7
etcki	-19,0	-4,0	2,0	-15,5	-3,9	1,0
Gdańsk-Gdynia-Sopot	9,0	7,1	1,7	41,2	-0,6	-0,4
gdański	-11,8	2,2	-0,7	-18,4	-2,5	0,7
gorzowski	-1,0	-4,6	0,1	1,6	6,5	0,2
jeleniogórsko-wałbrzyski	-2,2	-0,6	0,0	-15,5	7,6	-1,9
kaliski	-0,5	-9,8	0,1	-13,3	-9,6	2,1
koniński	-0,8	0,0	0,0	-16,8	-4,7	1,3
koszaliński	-11,0	-2,9	0,8	-2,5	-2,9	0,1
krakowsko-tarnowski	-3,9	-3,9	0,4	-19,6	-1,3	0,4
Kraków	17,9	0,8	0,4	49,3	-6,6	-5,2
krośnieńsko-przemyski	-8,5	-1,9	0,4	-11,9	-2,4	0,5
legnicki	13,4	14,8	5,3	-1,2	0,9	0,0
lubelski	-8,3	-2,1	0,5	-2,2	-12,3	0,4
łomżyński	-19,8	-3,8	2,0	-18,8	-6,3	1,9
łódzki	-5,1	-11,1	1,5	-15,7	5,8	-1,5
Łódź	7,5	-2,3	-0,5	24,5	-2,1	-0,8
nowosądecki	-14,8	-0,3	0,1	-13,8	-6,2	1,4
olsztyński	-8,9	-1,7	0,4	2,7	-8,3	-0,4
opolski	0,8	1,2	0,0	-8,8	1,1	-0,2
ostrołęcko-siedlecki	-16,9	-12,5	5,6	-17,1	4,6	-1,3
pilski	-7,1	-7,9	1,5	-10,5	-4,7	0,8
piotrkowsko-skierniewicki	-0,1	-0,5	0,0	-16,8	-8,5	2,3
Poznań	18,6	9,6	4,7	59,1	-3,5	-3,3
poznański	-1,0	-3,4	0,1	-16,9	-5,3	1,4
radomski	-9,5	-10,0	2,5	-18,6	-0,2	0,1
rybnicko-jastrzębski	22,1	0,0	0,0	-10,4	1,8	-0,3
rzeszowsko-tarnobrzeski	1,4	-6,7	-0,3	-8,9	-13,2	1,9
śląpski	-7,5	-9,2	1,8	-6,4	9,3	-1,0
szczeciński	-5,7	-1,5	0,2	-10,0	14,9	-2,4
świętokrzyski	-3,8	-1,0	0,1	8,1	-11,9	-1,6
toruńsko-włocławski	-5,8	0,4	-0,1	-8,5	7,7	-1,1
Warszawa	10,2	11,1	3,0	92,0	10,6	15,6
warszawski	-5,1	6,5	-0,9	-15,7	-1,9	0,5
Wrocław	7,5	2,5	0,5	41,0	2,8	1,9
wrocławski	-9,0	-5,0	1,2	-22,0	-1,8	0,6
zielonogórski	-2,7	-6,3	0,5	-2,9	8,1	-0,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie rachunków regionalnych GUS.

Tabela A.3

## Dekompozycja źródeł zmian indeksu wartości dodanej na mieszkańca – 2004 r.

(w kolumnie ogółem przedstawiono odchylenia od średniej dla Polski w badanym okresie w pkt. proc.)

	przemysł			usługi		reszta
	ogółem	zatrudnienie	produktywność	zatrudnienie	produktywność	
bialskopodlaski	-15,2	-12,0	5,7	-16,3	-11,8	2,8
białostocko-suwalski	-4,4	-10,0	1,4	-1,9	-11,8	0,3
bielsko-bialski	1,8	9,0	0,5	-9,7	5,2	-0,7
bydgoski	2,9	-3,3	-0,3	-3,0	-3,4	0,1
centralny śląski	13,7	4,2	1,8	6,5	0,1	0,0
chełmsko-zamojski	-11,2	-9,6	3,4	-18,1	-12,2	3,2
ciechanowsko-płocki	-2,8	25,2	-2,2	-9,1	-8,1	1,1
częstochowski	8,6	-3,2	-0,9	-10,4	-3,3	0,5
elbląski	-0,7	-7,1	0,2	-16,8	-7,4	1,8
ełcki	-11,6	-8,0	2,9	-21,5	-4,6	1,5
Gdańsk-Gdynia-Sopot	1,3	5,8	0,2	39,8	2,7	1,6
gdański	-4,4	0,6	-0,1	-24,9	0,8	-0,3
gorzowski	0,4	-4,1	-0,1	-4,7	-4,0	0,3
jeleniogórsko-wałbrzyski	-2,5	-1,7	0,1	-20,8	9,4	-2,9
kaliski	8,9	-9,8	-2,7	-18,5	-5,5	1,5
koniński	3,6	-6,6	-0,7	-21,9	-3,4	1,1
koszaliński	-7,4	-4,5	1,0	-14,2	9,2	-1,9
krakowsko-tarnowski	-4,6	-2,5	0,4	-23,6	-0,6	0,2
Kraków	5,8	5,7	1,0	59,9	-4,9	-4,3
krośnieńsko-przemyski	-7,1	-9,0	2,0	-15,8	-12,8	3,0
legnicki	13,6	15,9	6,8	-4,6	-2,1	0,1
lubelski	-4,9	-5,8	0,9	-0,4	-13,0	0,1
łomżyński	-15,4	2,1	-1,0	-25,6	-5,6	2,1
łódzki	-0,6	-6,2	0,1	-14,2	-8,5	1,8
Łódź	0,8	1,7	0,0	25,7	-0,9	-0,3
nowosądecki	-10,7	-7,2	2,4	-20,9	-8,6	2,6
olsztyński	-2,8	-5,2	0,5	0,8	-8,1	-0,1
opolski	-2,5	4,8	-0,4	-13,5	-3,8	0,7
ostrotęcko-siedlecki	-13,0	-4,1	1,7	-22,2	-5,5	1,8
piłski	4,4	-7,6	-1,1	-18,9	-4,2	1,2
piotrkowsko-skierniewicki	0,6	0,6	0,0	-21,3	-2,9	0,9
Poznań	17,7	6,4	3,6	82,9	1,8	2,1
poznański	11,4	-4,4	-1,6	-17,1	2,8	-0,7
radomski	-9,9	-1,3	0,4	-8,6	-15,0	1,9
rybnicko-jastrzębski	11,0	8,5	2,9	-13,3	-2,7	0,5
reszowsko-tarnobrzeski	4,1	-4,8	-0,6	-8,9	-11,3	1,5
śląski	-1,3	-10,2	0,4	-11,4	-5,9	1,0
szczeciński	-6,8	-4,7	1,0	-13,3	9,6	-1,9
świętokrzyski	-5,3	2,9	-0,5	-2,5	-6,7	0,2
toruńsko-włocławski	-1,8	-5,7	0,3	-12,2	-0,9	0,2
Warszawa	4,5	9,5	1,4	122,3	21,0	37,6
warszawski	-4,4	4,7	-0,7	-6,9	1,2	-0,1
Wrocław	-1,2	3,8	-0,1	48,7	-0,9	-0,7
wrocławski	1,1	-1,3	0,0	-25,1	3,1	-1,2
zielenogórski	-0,6	0,3	0,0	-6,5	-4,2	0,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie rachunków regionalnych GUS.

## Aneks 2. Uwagi metodologiczne do danych LFS

Do oszacowania natężenia migracji można wykorzystać dane z LFS otrzymywane na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące miejsca zamieszkania na rok przed przeprowadzeniem badania. Jako migranta definiuje się wówczas osobę, która rok przed przeprowadzeniem z nią wywiadu mieszkała w innej gminie lub w innym województwie (w badaniu nie stosuje się rozdzielnicy na poziomie powiatu). Dla porównań natężenia migracji w Polsce z innymi krajami możliwe jest wyłącznie szacowanie współczynników na poziomie NUTS-2.

Szacując natężenie migracji w Polsce na podstawie danych LFS należy wziąć pod uwagę fakt, że ze względu na rotacyjny schemat doboru próby do badania rozkład prawdopodobieństwa wystąpienia migrantów w wylosowanych gospodarstwach nie jest równomierny. Dla badania realizowanego w Polsce jedną czwartą próby stanowią mieszkania wylosowane po raz pierwszy, jedną czwartą te, które przed trzema miesiącami brały już udział w poprzedniej rundzie badania, jedną czwartą te, które uczestniczyły w nim w poprzednim roku a jedną czwartą te, które brały udział w badaniu na 15 miesięcy przed rozpatrywaną rundą (por. schemat rotacji próby, Aktywność Ekonomiczna Ludności, GUS). Oznacza to, że dla połowy próby prawdopodobieństwo wystąpienia w niej migrantów jest niższe (uwzględnione mogą być te migracje, które miały charakter powrotu do gospodarstwa po trwającej ponad rok nieobecności lub wiązały się z wynajmem mieszkania lub jego kupnem na rynku wtórnym – natomiast osoby, które kupiły mieszkanie w nowym miejscu zamieszkania nie mają prawa znaleźć się w tej próbie). Osoby, które mieszkają w gospodarstwach biorących udział w badaniu po raz drugi, po upływie 3 miesięcy od ich pierwszej rundy wywiadów charakteryzują się również niższym prawdopodobieństwem migracji niż te, które objęto badaniem po raz pierwszy. Ignorowanie tego problemu sprawia, że oszacowane natężenie migracji jest niższe od faktycznego, zniekształcona jest też struktura migrantów. Schemat rotacji próby LFS w innych krajach (Eurostat 2003) wskazuje na to, że w niektórych krajach jedna trzecia (por. Francja, Hiszpania, Węgry, Grecja) lub jedna piąta (por. UK, Słowacja, etc.) próby charakteryzuje się niższym prawdopodobieństwem wystąpienia migracji powiązanych z kupnem nowego mieszkania.

Mając to na uwadze, dla oszacowania porównywalnych współczynników natężenia migracji należałoby wykorzystać jedynie te dane, które dotyczyły podprób po raz pierwszy biorących udział w badaniu, odpowiednio kalibrując wagi w zależności od schematu rotacji i liczby tego rodzaju podprób w danym kraju. Dla zyskania lepszej porównywalności danych o migracjach należałoby również ujedynolicić definicję gospodarstwa domowego, metodologię ustalania przynależności do gospodarstwa i miejsca stałego zamieszkania oraz zbierania informacji o osobach w gospodarstwach zbiorowych.

Na porównywalność danych o migracjach pewien wpływ może mieć również aktualność danych o nowo odebranych mieszkaniach, na podstawie których losowana jest próba. W Polsce wiele mieszkań zgłasza się w kilka lat po tym, jak zostały one wybudowane – a więc ich mieszkańcy mogą wziąć udział w badaniu dopiero w kilka lat po zmianie miejsca zamieszkania. Ponadto w badaniu BAEL osoby pochodzące ze wsi i z małych miast podejmujące studia poza miejscem zamieszkania i mieszkające w tym czasie w akademiku nie są objęte badaniem – a gdy ukończą naukę i podejmą pracę w tym samym miejscu, w którym znajdowała się ich uczelnia, w badaniu BAEL będą wykazywani jako osoby, które mieszkają w danym mieście od ponad roku – czyli nie zostaną zaklasyfikowani jako migranci.

### Aneks 3. Uwagi metodologiczne do modelu migracji

#### Model 1: intensywność odpływu migrantów z regionów (outmigration)

Zmienną objaśnianą jest intensywność odpływu migrantów z poszczególnych powiatów szacowana na podstawie danych ze Spisu Powszechnego o migracjach wewnętrznych (Migracje wewnętrzne ludności, GUS). Skalę intensywność odpływu migrantów ilustruje relacja łącznej liczby migrantów którzy opuścili dany powiat w latach 1989-2002 do populacji w wieku 18-59/64 w 2002r. W tym miejscu należy przedstawić pewne zastrzeżenia dotyczące całej analizy: dane te są obciążone błędem wynikającym z retrospektywnego charakteru ankiety migracyjnej, w której rejestrowana była wyłącznie ostatnia migracja). Ponadto agregacja danych publikowanych przez GUS dla całego okresu 1989-2002 uniemożliwia utworzenie panelu dla powiatów i utrudnia dobór zmiennych objaśniających (zmienne charakteryzujące sytuację w powiecie dostępne są dla lat 1995-2004. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie danych na poziomie województw, obejmujące przepływy migracji zdezagregowane dla poszczególnych lat. Biorąc pod uwagę silną autokorelację podstawowych zmiennych będących przedmiotem naszego zainteresowania (stopy bezrobocia, wynagrodzeń etc.) w czasie dla poszczególnych powiatów oraz duże zróżnicowanie międzypowiatowe w obrębie województw, wydaje się, że lepszym rozwiązaniem jest oszacowanie modelu na danych zagregowanych w czasie ale o niskim poziomie agregacji przestrzennej.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia dotyczące większej „wagi” migracji które miały miejsce pod koniec całego badanego okresu oraz silnej autokorelacji zmiennych objaśniających które planowano uwzględnić w modelu (wiązących się z trwałością dysproporcji regionalnych w rozwoju), uwzględniono dane za 2002 r. Przeprowadzono sprawdzian dla własności modelu przy uwzględnieniu danych za 1999r. – kierunek zależności okazał się taki sam, jedynie siła tych zależności była mniejsza.

Ogólna postać modelu jest następująca:

$$M_{ri} = f(X_i, Z_i) \quad \text{gdzie :}$$

$M_{ri}$  = intensywności migracji z poszczególnych powiatów

$X_i$  = atrakcyjność innych regionów ważona odległością

Jako proxy wykorzystano zmienną „indeks populacji” czyli oszacowany poprzez przemnożenie populacji we wszystkich potencjalnych docelowych powiatach przez *decay function*, wynikającą z odległości do stolic tych powiatów. W modelach mobilności populacja potencjalnych regionów docelowych jest często stosowaną miarą atrakcyjności innych regionów.

$Z_i$  = wektor wystandaryzowanych zmiennych opisujących sytuację w regionie i

Przedmiotem badania jest wpływ sytuacji na rynku pracy na skłonność do migracji do innych regionów, dlatego do zmiennych objaśniających włączono wartość wynagrodzeń oraz relację liczby bezrobotnych do liczby ofert pracy. Podejmowano próbę włączenia stopy bezrobocia jako miary szans na znalezienie zatrudnienia, jednak biorąc pod uwagę argumenty przedstawione w pracy Pissarides Wadsworth 1989 wydaje się, że relacja liczby bezrobotnych na ofertę pracy – mimo dużej niedokładności tej statystyki – lepiej przybliży sytuację w regionie (dodatковым argumentem jest fakt, że zmienna ta została wykorzystana do tworzenia klastrów prezentowanych w części IMJZ). Dla objaśnienia sytuacji na rynku pracy wykorzystano również statystyki ilustrujące strukturę zatrudnienia w powiecie: udział zatrudnionych w rolnictwie i udział zatrudnionych w usługach. Ze względu na możliwość występowania substytucji migracji dojazdami do pracy (por. Rouwendal 1999, do zmiennych kontrolnych liczbę izb *per capita* oraz gęstość dróg w powiecie (przy założeniu, że im większa podaż mieszkańców, tym większa skłonność mieszkańców regionu do rezygnacji z migracji do regionu zatrudnienia na rzecz dojazdów, które dodatkowo stymuluje duża gęstość dróg –). Zmienne objaśniające (wszystkie poza indeksem populacji, który ma postać „ważoną” dla wszystkich potencjalnych regionów docelowych) wystandaryzowano wychodząc z założenia, że istotny jest nie tyle ich wyjściowy poziom, co raczej odchylenia od średniego dla wszystkich regionów ogółem.

Postać funkcyjna modelu jest następująca:

$$M_{ri} = IP * e^{\sum_{i=1}^k a_i Z_i}$$

Co po linearyzacji przez zlogarytmowanie obu stron daje możliwość estymacji metodą najmniejszych kwadratów następującego równania:

$$\ln(M_{ri}) = \ln(IP) + \sum_{i=1}^k a_i Z_i$$

gdzie IP oznacza indeks populacji

Wartości teoretyczne podstawowej wersji oszacowanego modelu uwzględniającego cztery zmienne objaśniające: logarytm indeksu populacji oraz wystandaryzowane wartości podaży mieszkańców, liczby bezrobotnych na ofertę i wynagrodzeń nie są zbyt dopasowane do obserwowanego zróżnicowania intensywności migracji z poszczególnych powiatów, jednak biorąc pod uwagę mankamenty

danych wykorzystanych w analizie można uznać ten wynik za akceptowalny (pod uwagę brano jeszcze gęstość dróg, co poprawiało istotnie jakość dopasowania ale wiązało się ze współliniowością logarytmu indeksu populacji z gęstością dróg - w regionach, w których występują gęsto zaludnione powiaty zwykle liczba dróg jest istotnie wyższa - dlatego zrezygnowano z tej dodatkowej zmiennej objaśniającej). Model wyjaśnia ok. 44% wariacji zmiennej objaśnianej, co biorąc pod uwagę wyniki analizy wariacji należy uznać za poziom istotny.

Zmienną mającą najsilniejszy wpływ na odpływ migrantów z regionu jest wartość indeksu populacji ilustrująca dostępność innych, atrakcyjnych regionów (w modelach grawitacyjnych populacja potencjalnych regionów docelowych jest często stosowaną miarą atrakcyjności innych regionów). Wartość indeksu populacji jest silnie ujemnie skorelowana z intensywnością migracji, co wydaje się sprzeczne z intuicją, jednak znajduje wyjaśnienie w świetle wyników dotyczących współzależności pomiędzy wielkością populacji oraz odległością między regionami a intensywnością dojazdów do pracy. W sytuacji, gdy region o niskim poziomie rozwoju sąsiaduje z atrakcyjnym regionem przyciągającym zasoby pracy, przy niewielkiej odległości pracownicy mogą preferować dojazdy nad migrację. Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacji, gdy wybór pomiędzy dojazdami do pracy a migracją do regionu w którym można znaleźć dobrze płatną pracę modyfikowany jest dodatkowo przez sytuację na rynku mieszkaniowym. Jeśli w regionie docelowym ewentualnej migracji ceny mieszkań i czynsze są wysokie, opłacalność migracji nawet przy relatywnie wysokim wynagrodzeniu spada. Ze względu na brak dostępnych danych o kosztach zakupu lub wynajmu mieszkania posłużono się statystyką ilustrującą liczbę nowo oddanych do użytku izb *per capita*. Okazuje się, że duża dostępność mieszkań w regionie sprawia, że mieszkańcy mniej chętnie migrują. Należy zastrzec, że zmienna ta może mieć charakter endogeniczny, jednak nie ma zmiennych które można potraktować jako instrumentalne a poza tym wydaje się jednak mało prawdopodobne by niewielka - w skali całej populacji danego regionu - grupa osób dojeżdżających miała decydujący wpływ na sytuację na rynku mieszkaniowym w powiecie. Dodatkowo do interpretacji podaży mieszkań w regionie zamieszkania jako czynnika który ma wpływ na wybór pomiędzy dojazdami do pracy a migracją - i tym samym obniża intensywność migracji z regionów położonych w bliskiej odległości innych atrakcyjnych regionów - skłaniają wyniki modelu dla dojazdów do pracy.

## Model 2: alokacja migrantów pomiędzy poszczególne regiony docelowe (*Destination choice model*)

Drugi model ma za zadania wyjaśnić alokację osób które zdecydowały się n migracje w latach 1989-2002 pomiędzy poszczególne regiony docelowe. Ogólnie model przyjmuje postać

$$\frac{M_{ij}}{O_i} = \frac{d_{ij} \prod_{i=1}^k a_i X_i}{\sum_j d_{ij}} \quad \text{gdzie:}$$

$M_{ij}/O_i$  - udział wszystkich migrantów pochodzących z regionu i którzy w 2002 r. mieszkali w regionie j  
 $d_{ij}$  - funkcja odległości pomiędzy regionami (odwrotna)

Ze względu na to, że mianownik w równaniu po prawej stronie równania jest stały dla każdego regionu odpływu i, równanie można sprowadzić do postaci, którą po zlogarytmowaniu obu stron można szacować metodą OLS:

$$ms_{ij} = k_i d_{ij} \prod_{i=1}^k a_i X_i \quad \text{gdzie:} \quad ms_{ij} = \frac{M_{ij}}{O_i}$$

$ms_{ij}$  - udział wszystkich migrantów pochodzących z regionu i którzy w 2002 r. mieszkali w regionie j  
 $k_i$  - ważona odległością atrakcyjność wszystkich regionów docelowych

Ze względu na to, że dane GUS są ucięte dla przepływów przyjmujących wartości poniżej 10 osób, do estymacji wykorzystano model tobitowy, jako dolne ograniczenie dane przyjmując wartość logarytmu naturalnego z 10. Model jako całość jest istotny ale wyjaśnia jedynie ok. 32% zróżnicowania przepływów migracji. Wszystkie zmienne poza liczbą bezrobotnych na ofertę pracy istotnie i zgodnie z przewidywaniami wpływają na poziom migracji międzyregionalnych.

## Aneks 4. Indeks *Ease of doing business* Banku Światowego

Indeks ten pozwala na uszeregowanie gospodarek 175 krajów świata według łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Pozycja danego kraju w indeksie jest wyznaczona na podstawie średniej arytmetycznej z rankingu danego kraju w każdym z dziesięciu badanych obszarów. Pozycja w poszczególnych obszarach wyrażana jest za pomocą percentyla, w którym wynik danego kraju się mieścił.

Na indeks składają się następujące subindeksy:

- **rozpoczynanie działalności gospodarczej** (*starting a business*) – obejmujący procedury, które należy wypełnić by rozpocząć i prowadzić działalność gospodarczą, uzyskanie wszystkich niezbędnych licencji i pozwoleń, oraz dopełnienie powiadomień, weryfikacji czy wpisów zarówno w przypadku samego przedsiębiorstwa jak i pracowników, koszty które należy ponieść w tym zakresie oraz minimalną wysokość kapitału niezbędną do rozpoczęcia działalności gospodarczej;
- **procedury licencyjne** (*dealing with licenses*) – obejmujący wszystkie procedury które musi wypełnić przedsiębiorstwo budowlane by wybudować określonych rozmiarów magazyn (czas niezbędny na uzyskanie wszystkich licencji i pozwoleń, dokonanie wymaganych kontroli i inspekcji oraz wypełnienie i dostarczenie niezbędnej dokumentacji), indeks uwzględnia także procedury związane z uzbrojeniem terenu (dostęp do wody, prądu itp.) oraz czas na uzyskanie pozwolenia na przekazanie lub sprzedaż wybudowanego magazynu;
- **zatrudnianie pracowników** (*employing workers*) – uwzględniający czynności, które zobowiązany jest dokonać pracodawca w chwili zatrudnienia i zwolnienia pracownika oraz koszty zwolnień i swobodę kształtowania czasu pracy pracownika;
- **rejestrowanie własności** (*registering property*) – obejmujący wszystkie czynności związane z zakupem ziemi lub budynku i uzyskaniem pozwolenia na korzystanie z nich przez przedsiębiorstwo, które nabyło te składniki mienia bez względu czy konieczność wypełnienia procedur leży po stronie kupującego czy sprzedajnego lub też musi być dokonana przez stronę trzecią w ich imieniu;
- **uzyskanie kredytu** (*getting credit*) – odnoszący się do praw podmiotów udzielających pożyczek jak i podmiotów pożyczających pieniądze, opisujący czy prawo upadłościowe i prawo odnoszące się do dodatkowych zabezpieczeń pożyczek, ułatwia pożyczanie pieniędzy oraz wskazujący sposób dostępu do informacji dotyczących udzielanych kredytów (warunki udzielenia pożyczki jak i informacje o kredytobiorcach) dostępnych w publicznych i prywatnych rejestrach informacji kredytowej;
- **ochrona inwestorów** (*protecting investors*) – mierzący siłę ochrony udziałowców mniejszościowych w odniesieniu do niezgodnego z prawem wykorzystania majątku przedsiębiorstwa przez jego dyrektorów w celu wzbogacenia się, indeks składa się z 3 komponentów: przejrzystość transakcji, odpowiedzialność dyrektorów firm za autotransakcje (w celu czerpania zysków z nielegalnie zdobytych informacji poufnych) oraz możliwość zaskarżenia przez udziałowców przedsiębiorstwa pracowników lub dyrekcji za złe zarządzanie przedsiębiorstwem;
- **płacenie podatków** (*paying taxes*) – biorący pod uwagę podatki, które średniej wielkości przedsiębiorstwo zobowiązane jest zapłacić lub potrącać w danym roku podatkowym, oraz obciążenia administracyjne związane z płaceniem podatków, przy czym pod uwagę brane są wszystkie typy opodatkowania (podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne i pozostałe podatki związane z zatrudnieniem pracowników płacone przez pracodawcę, podatki od posiadanych nieruchomości i ziemi, podatki związane z przekazaniem, w tym sprzedażą nieruchomości i ziemi, podatki od dywidend, od dochodów kapitałowych, od transakcji finansowych, drogowe czy od składowania odpadów i śmieci);
- **transakcje zagraniczne** (*trading across borders*) – obejmujący wszystkie obowiązki i procedury przy eksporcie i imporcie towarów, począwszy od umowy pomiędzy sprzedającym i kupującym skończywszy na dostarczeniu wystandaryzowanego ładunku towarów, wraz z niezbędnym czasem i kosztami związanym z tą transakcją;
- **dochodzenie praw z zawartych umów** (*enforcing contracts*) – mierzący efektywność systemu prawnego w rozwiązywaniu sporów pomiędzy przedsiębiorstwami;
- **zamykanie przedsiębiorstwa** (*closing a business*) – biorący pod uwagę czas, koszty oraz rezultaty postępowań upadłościowych odnoszących się do podmiotów krajowych.



## Aneks 5. Indeks płacenia podatków

Dla każdego kraju uwzględnionego w indeksie *Ease of doing business* indeks płacenia podatków oszacowany został przy wykorzystaniu studium przypadku obejmującego stały zestaw sprawozdań finansowych oraz założeń dotyczących transakcji dokonanych w ciągu roku. W każdym kraju eksperci szacowali wartość podatków do zapłacenia zgodnie z obowiązującym systemem prawnym. Zbierane były także informacje na temat częstotliwości wypełniania deklaracji, kontroli oraz pozostałych kosztów wywiązywania się z obowiązków podatkowych.

Wartość indeksu określana była dla przedsiębiorstwa o określonych, takich samych dla wszystkich państw, cechach. Przedsiębiorstwo to:

- działa w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, podlegającej opodatkowaniu na zasadach ogólnych,
- rozpoczęło działalność gospodarczą z dniem 1 stycznia 2004 r., w tym samym czasie dokonany został zakup wszystkich aktywów wykazanych w bilansie przedsiębiorstwa oraz zatrudnieni wszyscy pracownicy,
- prowadzi działalność w mieście o najwyższej liczbie mieszkańców,
- jest w 100 proc. własnością krajową, posiada 5 właścicieli, z których wszyscy są osobami fizycznymi,
- wartość kapitału początkowego wynosiła 102 razy dochód per capita na koniec 2004 r.,
- prowadzi działalność produkcyjną i handlową, w szczególności produkuje ceramiczne doniczki i sprzedaje je detalicznie,
- nie prowadzi wymiany międzynarodowej oraz nie produkuje lub sprzedaje towarów do których zastosowanie mają specjalne stawki podatkowe (np. alkohol, papierosy),
- posiada dwie działki ziemi jeden budynek, park maszynowy, wyposażenie biur, komputery i jedną ciężarówkę oraz posiada w leasingu drugą ciężarówkę,
- nie jest przedsiębiorstwem, które może uzyskać wsparcie inwestycyjne lub inne świadczenia oprócz związanych z wiekiem lub rozmiarem przedsiębiorstwa,
- zatrudnia 60 pracowników – 4 dyrektorów (w tym jeden właściciel), 8 asystentów oraz 48 pracowników, wszyscy są obywatelami danego kraju,
- wysokość rocznego obrotu wynosi 1050 razy dochód per capita,
- w pierwszym roku działalności zanotowało stratę,
- osiąga zysk przed opodatkowaniem równy przeciętnemu dla wszystkich przedsiębiorstw działających w danym kraju,
- 50 proc. dochodów zanotowanych w drugim roku zostaje przeznaczony na dywidendy,
- w drugim roku działalności sprzedało z zyskiem jedną z działek ziemi.

Ponadto dokonano także odpowiednich założeń dotyczących samych podatków. Odnoszą się one do drugiego roku działalności, tj. 2005. Pod uwagę wzięte zostały wszystkie podatki płacone w ciągu roku, przy czym jeżeli mają one taką samą nazwę oraz pobierane są przez tę samą instytucję (choć różnią się stawkami) liczone są jako jeden podatek. Częstotliwość płacenia podatków odnosi się zarówno do zaliczek na podatek, potrącenia podatku jak i zapłaty podatku.

Indeks składa się z trzech elementów:

- zapłata podatku (liczba płaconych podatków, metoda zapłaty, częstotliwość płacenia podatków, liczba instytucji zaangażowanych w pobór podatków);
- czas, wyrażony jako liczba dni w roku związanych z zebraniem niezbędnych informacji do wypełnienia deklaracji podatkowej, wypełnieniem jej i zapłatą trzech podstawowych typów podatków: podatek dochodowy od osób prawnych, VAT lub podatek od sprzedaży oraz podatki związane z zatrudnieniem pracowników w tym składki na ubezpieczenie społeczne;
- całkowita stawka opodatkowania określająca wartość podatków zapłaconych w drugim roku działalności wyrażona jako procent uzyskanych dochodów (dochody ze sprzedaży pomniejszone o poniesione koszty związane z zakupem dóbr, wynagrodzeniami pracowników, zapłacone prowizje itp. powiększone o dochody ze sprzedaży ziemi).

## Aneks 6. Indeks zatrudniania pracowników

Indeks ten odnosi się do kwestii uregulowania zatrudnienia, a w szczególności do zatrudniania, zwalniania pracowników oraz sztywności godzin pracy. Aby doprowadzić informacje do porównywalności pomiędzy krajami przyjęte zostały założenia dotyczące typu pracownika oraz przedsiębiorstwa. Informacje dotyczące aspektów zatrudniania pracowników zbierane są na podstawie ankiety dotyczącej obowiązującego w danym kraju prawa. Ankieta wypełniana jest przez lokalne firmy prawnicze. Wymienione akty prawne, i regulacje oraz dodatkowe źródła danych są w następnej kolejności jeszcze raz weryfikowane, a w przypadku uzyskania rozbieżnych odpowiedzi, są ponownie sprawdzane (z wykorzystaniem dwóch dodatkowych źródeł informacji dotyczących prawa pracy).

Wartości indeksu określane są dla pracownika, który:

- jest mężczyzną, zatrudnionym na pełen etat, na stanowisku niekierowniczym, który pracuje dla tego samego przedsiębiorstwa przez 20 lat,
- uzyskuje wynagrodzenie oraz dodatek równy przeciętnemu wynagrodzeniu w kraju za cały okres jego zatrudnienia,
- jest obywatelem przestrzegającym prawa, posiada żonę i dwójkę dzieci,
- mieszka w mieście o największej liczbie mieszkańców,
- nie jest członkiem związków zawodowych, o ile członkostwo to nie jest obowiązkowe.

Przedsiębiorstwo, zatrudniające pracownika:

- działa na zasadzie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością,
- działa w mieście o największej liczbie mieszkańców,
- jest w 100 proc. własnością krajową,
- działa w sektorze produkcyjnym,
- zatrudnia 201 pracowników,
- przestrzega obowiązującego prawa, jednakże nie wypłaca pracownikom żadnych dodatkowych świadczeń poza wymaganymi prawem.

Indeks zatrudniania pracowników składa się z trzech indeksów:

- sztywność zatrudnienia, na który składają się następujące subindeksy: trudności zatrudniania pracowników (możliwość zastosowania umów terminowych, maksymalna kumulacja umów terminowych, udział minimalnego wynagrodzenia osoby na praktykach lub pracownika, dla którego jest to pierwsza praca, do przeciętnej wartości dodanej na pracownika), sztywności godzin pracy (możliwości zatrudnienia w nocy, w sobotę i niedzielę, wydłużenia tygodnia pracy do 5,5 dnia, lub do 50 godzin przez okres 2 miesięcy w roku, długość płatnego urlopu wypoczynkowego) oraz trudności zwolnienia pracownika (czy zwolnienie pracownika jest dozwolone jako forma rozwiązania stosunku pracy, czy pracodawca zobowiązany jest poinformować trzecią osobę o rozwiązaniu stosunku pracy z 1 pracownikiem oraz z grupą co najmniej 20 pracowników, czy zobowiązany jest otrzymać na to zgodę; czy pracodawca zobowiązany jest do dokonania przeniesienia służbowego lub przeszkolenia pracownika przed rozwiązaniem stosunku pracy, oraz czy zasady pierwszeństwa (*priority rules*) odnoszą się do osób zwolnionych oraz ponownie zatrudnionych);
- pozapłacowe koszty pracy, mierzący wartość wszystkich kosztów związanych z opłaceniem składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatki od wynagrodzeń związane z zatrudnieniem pracownika w 2005 r., które wyrażone są jako procent wynagrodzenia pracownika,
- koszty związane ze zwolnieniem pracownika obejmujące koszt wymagań związanych z wręczaniem wypowiedzenia z pracy, koszty odpraw oraz kar należnych z tytułu rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, wyrażone jako procent wynagrodzenia tygodniowego.

## Aneks 7. Indeks praworządności oraz indeks skuteczności rządu Banku Światowego

Indeks praworządności oraz indeks skuteczności rządu wchodzi w skład zestawu wskaźników oceniających jakość sprawowania rządów w poszczególnych krajach (*Governance Indicators*) publikowanych przez Bank Światowy. Wartości indeksów wyliczane są na podstawie wyników badań ankietowych oraz sondaży przeprowadzanych przez liczne instytucje międzynarodowe m.in. Bank Światowy, Instytut Gallupa, Heritage Foundation, organizację „Reporterzy bez granic” (szczegółowy opis źródeł danych zawiera praca Kaufmanna et al. (2006)). Dane z poszczególnych źródeł są standaryzowane i agregowane w poszczególne indeksy z zastosowaniem modelu nie obserwowalnych komponentów (*unobserved components model*, por. Kaufman et al. (2004)). Wyższa wartość wskaźników oznacza wyższą jakość sprawowania rządów.

Indeks praworządności (*Rule of Law*) wskazuje na stopień identyfikacji z normami obowiązującymi w danym społeczeństwie oraz skłonności do ich przestrzegania. W szczególności obrazuje skuteczność dochodzenia praw z tytułu zawieranych umów, jakość funkcjonowania policji i sądów, ilość i charakter popełnianych przestępstw oraz częstotliwość występowania przemocy.

Indeks skuteczności rządu (*Government Effectiveness*) opisuje z kolei jakość usług publicznych, poziom kwalifikacji służby cywilnej oraz stopień podatności urzędników na naciski polityczne. Ponadto przywołany wskaźnik mierzy sprawność procesu formułowania i implementacji polityk oraz poziom wiarygodności deklaracji składanych przez rząd w tych obszarach (por. Kaufmann et al. (2006)).

## Aneks 8. Indeks regulacji Heritage Foundation

Wskaźnik zakresu regulacji stanowi jedną z miar stosowanych do kalkulacji indeksu wolności gospodarczej publikowanego przez Heritage Foundation. Zgodnie z obowiązującą w 2003 r. metodologią wskaźnik mógł przybierać dyskretne wartości w przedziale od 1 do 5. Najniższy wynik oznaczał, że w danym kraju regulacje nie stanowią istotnego obciążenia dla przedsiębiorców, ustalone są w przejrzysty sposób i nie dyskryminują żadnego z rodzajów działalności, a skala korupcji jest niewielka. Natomiast maksymalna wartość indeksu charakteryzowała kraje, w których działalność rządu hamowała powstawanie nowych firm, skala korupcji urosła do poważnych rozmiarów, a regulacje były nieprzejrzyste i stosowane w wybiórczy sposób.

Wartości indeksu przypisano poszczególnym państwom na podstawie analizy zestawu zmiennych kwantyfikujących: wymagania licencyjne przy zakładaniu działalności gospodarczej i łatwość uzyskania licencji, skalę korupcji, zakres regulacji rynku pracy oraz innych regulacji stanowiących obciążenie dla firm. Dane zaczerpnięto m.in. z badań przeprowadzonych przez Economist Intelligence Unit oraz z publikacji rządowych przygotowywanych w poszczególnych krajach. Każdej wartości indeksu przypisane były odpowiednie charakterystyki. Warunkiem wystarczającym do zakwalifikowania do danej kategorii było posiadanie większości cech identyfikowanych z danym poziomem wskaźnika.

## Aneks 9. Indeks postrzegania korupcji Transparency International

Indeks postrzegania korupcji bazuje na wynikach sondaży, ankiet i wywiadów przeprowadzanych przez międzynarodowe instytucje. Wartość indeksu dla roku 2003 została wyliczona na podstawie 17 zmiennych pochodzących z 13 źródeł (m.in. Bank Światowy, EBOIR, Światowe Forum Gospodarcze). Wszystkie badania cząstkowe użyte przy kalkulacji wskaźnika stosowały tę samą definicję korupcji. Pytania dotyczyły subiektywnej oceny częstości występowania zjawisk korupcyjnych w najbliższym otoczeniu, w danej branży bądź w skali całego kraju. Z każdego badania otrzymano ranking państw. Dane te zostały następnie uśrednione i wystandaryzowane przy użyciu odpowiednich procedur statystycznych tak, by zawierały się w przedziale 0-10. Wyższe wartości indeksu kojarzone są z niższą skalą korupcji w danym kraju.

## Aneks 10. Model selekcji

W sytuacji, gdy selekcja obserwacji do próby zachodzi w sposób nielosowy, może pojawić się problem z jakością oszacowań parametrów równania opisującego kształtowanie się interesującej nas wielkości. Wyznaczone wartości mogą dawać zniekształcony obraz kierunku i siły faktycznych zależności pomiędzy zmienną objaśnianą a zmiennymi objaśniającymi. Przykładowo, oszacowanie tradycyjnego modelu regresji kwantyfikującego wpływ, jaki na ocenę na dyplomie ukończenia studiów ma wynik matury, może prowadzić do wniosku, że nie ma istotnej zależności między tymi zmiennymi. W rzeczywistości jednak **w populacji** obserwuje się wyraźny związek między osiągnięciami edukacyjnymi na poszczególnych szczeblach. Brak korelacji w modelu wynika z nieuwzględnienia faktu, że prawdopodobieństwo podjęcia studiów, które jest niemal równoznaczne z włączeniem do analizowanej próby (nie wszyscy podejmujący studia stają się absolwentami), zależy od wyniku na egzaminie maturalnym. Wyższy rezultat na maturze zwiększa bowiem szanse na dołączenie do grona studentów, a co za tym idzie na ich ukończenie. Podobnie określenie siły wpływu poszczególnych czynników na kształtowanie się prawdopodobieństwa podjęcia zatrudnienia w szarej strefie **w populacji** może być zaburzone z uwagi na różną skłonność do podejmowania pracy najemnej przez członków różnych grup społeczno-ekonomicznych.

W przypadku nielosowej selekcji do próby oszacowanie równania regresji tradycyjnymi metodami może prowadzić do uzyskania niezgodnych estymatorów. Przyjmijmy, że interesuje nas estymacja parametrów równania:

$$\mathbf{y}_i = \mathbf{x}'_i \boldsymbol{\beta} + \boldsymbol{\varepsilon}_i$$

przy czym dobór do próby opisuje równanie:

$$\mathbf{z}_i = \mathbf{w}'_i \boldsymbol{\gamma} + \mathbf{v}_i$$

Wartość zmiennej objaśnianej jest obserwowana, gdy  $z_i > 0$ . Współczynnik korelacji pomiędzy składnikami losowymi obu równań wynosi  $\rho$ . Wtedy funkcja regresji **dla obserwowanej próby** przyjmuje postać:

$$E[\mathbf{y}_i \mid \mathbf{z}_i > 0] = E[\mathbf{y}_i \mid \mathbf{v}_i > -\mathbf{w}'_i \boldsymbol{\gamma}] = \mathbf{x}'_i \boldsymbol{\beta} + \rho \sigma_{\boldsymbol{\varepsilon}} \boldsymbol{\lambda}_i(\mathbf{w}_i, \boldsymbol{\gamma}, \sigma_v)$$

gdzie  $\boldsymbol{\lambda}_i$  oznacza pewną funkcję zmiennych objaśniających i parametrów równania selekcji, a  $\sigma_v$  odchylenie standardowe składnika losowego  $\boldsymbol{\varepsilon}_i$ . Jak łatwo zauważyć, powyższe równanie różni się od równania regresji **dla populacji**:

$$E[\mathbf{y}_i] = \mathbf{x}'_i \boldsymbol{\beta}$$

Stąd oszacowanie powyższej funkcji na obserwowanej próbie prowadzi do popełnienia błędu specyfikacji. Estymator  $\boldsymbol{\beta}$  nie jest w takim wypadku zgodny (por. Greene (2000)).

Najczęściej stosowaną metodą estymacji w sytuacji występowania obciążenia z tytułu nielosowej selekcji do próby jest dwustopniowa metoda Heckmana (por. Heckman (1979)). W pierwszym kroku szacowany jest model probitowy opisujący dobór do próby i wyznaczone są wartości  $\boldsymbol{\lambda}_i$  dla poszczególnych obserwacji. W drugim kroku szacowane są parametry głównego równania, które przyjmuje także postać regresji probitowej.

## Aneks 11. Uwagi metodologiczne dotyczące analizy indywidualnych migracji wewnętrznych i dojazdów do pracy

### Migracje wewnętrzne

Do oszacowania modelu indywidualnych determinantów migracji wewnętrznych wykorzystano dane BAEL uzyskane na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące miejsca zamieszkania na rok przed przeprowadzeniem badania. Jako migranta zdefiniowano osobę, która rok przed przeprowadzeniem z nią wywiadu mieszkała w innej gminie lub w innym województwie (w badaniu BAEL nie stosuje się rozdzielnosci na poziomie powiatu).

Wykorzystując dane BAEL do badania migracji należy wziąć pod uwagę to, że ze względu na rotacyjny schemat doboru próby do badania rozkład prawdopodobieństwa wystąpienia migrantów w wylosowanych gospodarstwach nie jest równomierny. Dla badania realizowanego w Polsce jedną czwartą próby stanowią mieszkania wylosowane po raz pierwszy, jedną czwartą te, które przed trzema miesiącami brały już udział w poprzedniej rundzie badania, jedną czwartą te, które uczestniczyły w nim w poprzednim roku a jedną czwartą te, które brały udział w badaniu na 15 miesięcy przed rozpatrywaną rundą. Oznacza to, że dla około połowy próby prawdopodobieństwo wystąpienia w niej migrantów jest niższe (uwzględnione mogą być te migracje, które miały charakter powrotu do tego samego gospodarstwa, które brało udział w badaniu w pierwszej rundzie badania, po trwającej ponad rok nieobecności danego respondenta). Osoby, które mieszkają w gospodarstwach biorących udział w badaniu po raz drugi po upływie 3 miesięcy od ich pierwszej rundy wywiadów charakteryzują się również niższym prawdopodobieństwem migracji niż te, które objęto badaniem po raz pierwszy. Ignorowanie tego problemu sprawia, że nie tylko oszacowane natężenie migracji jest niższe od faktycznego, ale również zniekształcona jest struktura subpopulacji migrantów.

W celu wyeliminowania powyżej opisanego problemu w modelu logitowym indywidualnych migracji posłużono się próbą składającą się z pierwszych fal BAEL z lat 2001-2005. Aby uzyskać zbilansowaną próbę, z tego zbioru uwzględniono wszystkie obserwacje dotyczące migrantów oraz wylosowano podpróbę osób nie zmieniających miejsca zamieszkania. Model oszacowano metodą największej wiarygodności na podpróbie składającej się łącznie z 4 284 obserwacji.

### Dojazdy do pracy

Do oszacowania modelu indywidualnych determinantów dojazdów do pracy wykorzystano dane z Europejskiego Sondażu Społecznego (ESS). Próba w tym badaniu wyniosła łącznie 45 tys. osób, jednak w modelu uwzględniono wyłącznie osoby w wieku produkcyjnym, które dojeżdżały do pracy i mieszkały na terenie EOG – dlatego analiza objęła 11 044 obserwacji. Model oszacowano metodą największej wiarygodności.

## Objaśnienie skrótów wykorzystanych w opracowaniu

- APW – przeciętne wynagrodzenie w przemyśle (*average production worker income*)
- BAEL – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
- BBCL – Badanie Budżetu Czasu Ludności
- BDR – Bank Danych Regionalnych
- CPI – wskaźnik wzrostu cen (*consumer price index*)
- DAE MPIPS – Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
- EBOiR – Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
- EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
- EPL – restrykcyjność prawa pracy (*employment protection legislation*)
- ERM II – Mechanizm Kursów Walutowych II (*Exchange Rate Mechanism II*)
- ESA – Europejski System Zintegrowanych Rachunków Gospodarczych (*European System of Accounts*)
- ESS – Europejski Sondaż Społeczny
- EŚW – Europa Środkowo-Wschodnia
- EURES – Europejskie Służby Zatrudnienia (*European Employment Service*)
- FDI – bezpośrednie inwestycje zagraniczne (*foreign direct investments*)
- FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
- GGDC – Centrum Wzrostu i Rozwoju w Groningen (*Groningen Growth and Development Centre*)
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- HCPI – zharmonizowany wskaźnik wzrostu cen (*harmonised consumer price index*)
- IBS – Instytut Badań Strukturalnych
- ILO – Międzynarodowa Organizacja Pracy (*International Labour Organisation*)
- IMF – Międzynarodowy Fundusz Walutowy (*International Monetary Found*)
- LFS – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (*Labour Force Survey*)
- MPIPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- NBP – Narodowy Bank Polski
- NOE – gospodarka nieobserwowalna (*non-observed economy*)
- NMS – nowe państwa członkowskie, przyjęte do UE 1 maja 2004 r. (*New Member States*)
- NSP – Narodowy Spis Powszechny
- NUTS – statystyczne jednostki terytorialne w ramach UE (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*)
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Cooperation and Development*)
- PARP – Polska Agencja Rozwoju Przemysłu
- PKD – Polska Klasyfikacja Działalności
- PPS – parytet siły nabywczej (*purchasing power standard*)
- SAE – statystyka małych obszarów (*small area estimation*)
- SFP – sektor finansów publicznych
- SSE – Specjalne Strefy Ekonomiczne
- TFP – produktywność czynników produkcji (*total factor productivity*)
- UGW – Unia Gospodarczo-Walutowa
- WRS – Systemu Rejestracji Pracowników (*Worker Registration Scheme*)

## Bibliografia

- Aghion P., Blanchard O., (1994), *On the speed of transition in Central Europe*, NBER Macroeconomics Annual
- Aghion P., Howitt P., (1992), *A model of growth through creative destruction*. *Econometrica*, 60, s. 323-51
- Aidt T., Tzannatos Z., (2002), *Unions and Collective Bargaining, Economic Effects in a Global Environment*, Bank Światowy, Waszyngton
- Alesina A., Ardagna S., (1998), *Tales of fiscal adjustment*. *Economic Policy: A European Forum*, 27:487-546
- Alesina A., Perotti R., (1997), *Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects*, IMF working paper 96/70, Bank Światowy, (2006), *Internal migration and commuting in the new member states of the EU*.
- Barrett A., Bergin A., Duffy D., (2006), *The Labour Market Characteristics and Labour Market Impacts of Immigrants in Ireland*, *The Economic and Social Review*, Vol. 37 No 1, Economic and Social Studies, Dublin
- Bartelsman E., Haltiwanger J., Scarpetta S., (2004), *Microeconomic Evidence of Creative Destruction In Industrial and Developing Countries*, IZA Discussion Paper 1374
- Bassanini A., Duval R., (2006), *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Economics Department Working Papers 486, OECD Economics Department.
- Bauer T.K., Zimmermann K.F., (1999), *Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe*, IZA Research Report
- Bell M., Blake M., Boyle P., O. Duke-Williams, P. Rees and J. Stillwell G. Hugo, (2002), *Cross-national comparison of internal migration: issues and measures*, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)* vol. 165/3
- Belot M., Ederveen S., (2005), *Cultural and institutional barriers in migration between OECD countries*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Working Paper
- Bijak J., Koryś I., (2006), *Statistics or reality? International migration in Poland*, CEFRM Working Paper 3/2006
- Blanchard O., (2004), *The Economic Future of Europe*, NBER Working Papers 10310, 2004
- Blanchard O., (2005), *European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas*, NBER Working Paper Nr 11750
- Blanchard O., Summers L., (1986), *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, NBER Economic Annual 1, 15-77
- Blanchard O., Wolfers J., (1999), *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, NBER Working Papers 7282
- Böckerman P., Maliranta M., (2001), *Regional Disparities In Gross Job And Worker Flows In Finland*, *Finnish Economic Papers – Volume 14 – Number 2*
- Boddy M., Hudson J., Plumridge A., Webber D. J., (2005), *Regional Productivity Differentials: Explaining the Gap*, Discussion Papers 0515, University of the West of England
- Boeheim R., Stiglbauer B., Winter-Ebmer R., (2005), *The survival of jobs in Austrian firms*
- Boeri T., Terrell K., (2002), *Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition*, *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 16(1), s.51-76
- Boeri T., (1995), *Unemployment Dynamics and Labor Market Policies*, w: Commander S., Coricelli F. (red.) *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, EDI Development Studies, Bank Światowy
- Boeri T., (1997), *Labour Market Reforms in Transition Economies*, *Oxford Review of Economic Policy* 13(2),
- Boeri T., Garibaldi P., (2006), *Shadow Sorting*, CEPR Discussion Papers 5487
- Borjas G., (1999), *The economic analysis of immigration*, w: Ashenfelter O., Card D. (red.) *The Handbook of Labour Economics Vol 3A*, North Holland
- Bornhorst F., Commander S., (2004), *Regional Unemployment and its Persistence in Transition Countries*, IZA Working Paper no 1074
- Bover O., Velilla P., (1999), *Migrations in Spain: Historical Background and Current Trends*, IZA Discussion Paper No. 88, Bonn
- Bovi M., (2006), *The Cyclical Behavior of Shadow and Regular Employment*, ISAE Working Paper No. 62
- Brown J., Earle J.S., (2006), *The Microeconomics Of Creating Productive Jobs: A Synthesis Of Firm-Level Studies In Transition Economies*, World Bank Policy Research Working Paper 3886
- Brücker H., Alvarez-Plata P., Siliverstovs B., (2003), *Potential Migration from Central and Eastern Europe: an update, report for the European Commission DG Employment and Social Affairs*, DIW Berlin
- Bukowski M., pod red. (2005), *Zatrudnienie w Polsce 2005*, MGiP.
- Bukowski, M., Kowal, P., Lewandowski, P., Zawistowski, J., (2006a), *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy*, Narodowy Bank Polski, Warszawa
- Bukowski M., Magda I., Marć Ł., Zawistowski J., (2006b), *Źródła i perspektywy wzrostu produktywności w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2006
- Büchel F., Van Ham M., (2003), *Overeducation, regional labour markets and spatial flexibility*, *Journal of Urban Economics*.
- Calmfors L., Driffill J., (1988), *Bargaining structure, corporationism and macroeconomic performance*, *Economic Policy*, Nr 6



- Camarero M., Carrion-i-Silvestre J., Tamarit C., (2004), *Testing for hysteresis in unemployment in OECD countries. New evidence using stationarity panel tests with breaks*, mimeo
- Cameron G., Muellbauer J., (1998), *The Housing Market and Regional Commuting and Migration Choices*, CEPR Discussion Paper No. 1945
- Caselli F., Tenreyro S. (2005), *Is Poland the Next Spain*, NBER Working Papers 11045
- Cebula, R., (1997), *An Empirical Analysis of the Impact of Government Tax and Auditing Policies on the Size of the Underground Economy: The Case of the United States, 1993-94*, American Journal of Economics and Sociology, 56:2, pp.173-185
- Chłoń A., (1997), *Czy bezrobocie wpływa na migracje w Polsce? Estymacja na podstawie danych panelowych*, Warszawa, mimeo
- Cieślak A., Kaniewska M., (2004), *Telecommunications Infrastructure and Regional Economic Development: the Case of Poland*, Regional Studies, Vol. 38.6, pp. 713–725, August 2004
- Clark WAV, Huang Y, Withers S., (2003), *Does commuting distance matter? Commuting tolerance and residential change* Regional Science and Urban Economics.
- Commander, S., Kangasniemi, M., Winters, A. (2003), *The brain drain: Curse or boon? a survey of the literature*, w: Baldwin R., Winters L.A., (editors) International Trade: Challenges to Globalization
- Contini B., Pacelli L., Filippi M., Lioni G., Revelli L., (1995), *A study on job creation and job destruction in Europe*, Study for the Commission of the European Communities, D.G: V
- Coppel J., Dumont J.C., Visco I., (2001), *Trends In Immigration And Economic Consequences*, OECD
- Corseuil C., Ichimura H., (2006), *New evidences on what job creation and job destruction represent*, Rieti Discussion Paper Series 06-E-023
- Courgeau D., (1979), *The Hidden Component in Census-Derived Migration Data Oslo: Central Bureau of Statistics.*, Migrants and Migrations, Population Selected Papers
- Cseres-Gergely Z., (2006), *Labour Market Inequality And Geographical Mobility in Hungary*; [http://econ.core.hu/doc/mt/2004/eng/mt04\\_02.pdf](http://econ.core.hu/doc/mt/2004/eng/mt04_02.pdf)
- Cushing B., Poot J., (2004), *Crossing Boundaries and Borders: Regional science advances in migration modeling*, Papers in Regional Science 83,317-338
- Davis S. J., Faberman R. J., Haltiwanger J., (2006), *The flow approach to labor markets: new data sources and micro-macro links*, NBER Working Paper 12167
- Davis S., Haltiwanger J., (1996), *Driving forces and unemployment fluctuations*, NBER Working Paper 5775
- De Soto H., (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York
- Deichmann U., Henderson V., (2000), *Urban and regional dynamics in Poland*, Bank Światowy. Diagnostyka Społeczna 2005
- Doyle N., Hughes G., Wadensjö E., (2006), *Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: experiences in Ireland and Sweden*, SIEPS 2006:5
- Drinkwater S., Eade J., Garapich M., (2006), *Poles Apart? EU Enlargement and the Labour Market Outcomes of Immigrants in the UK*, IZA Discussion Paper No. 2410
- Drinkwater, S., Levine P., Lotti E., Pearlman J., (2003), *The Economic Impact of Migration: A Survey*, University of Surrey Discussion Papers
- Duffy F., Walsh P., (2001), *Individual Pay and Outside Options: Evidence from the Polish Labour Force Survey*, Working Paper No. 364 during recessions in advanced economies, IMF Working Paper 02/87
- Dustmann C., Casanove M., Fertig M., Preston I., Schmidt C., (2003), *The Impact of EU Enlargement on Migration Flows*, Home Office Online Report No. 25/03
- Eamets R., (2004), *Labour Market Flows and the Adjustment to Macroeconomic Shocks in the Baltic States*, Post-Communist Economies 16(1): 47-71
- Egert B., Drine I., Lommatzsch K., Rault Ch., (2003), *The Balassa-Samuelson effect in Central and Eastern Europe: myth or reality?*, Journal of Comparative Economics, Elsevier, vol. 31(3), s. 552-572
- Elliasson K., Lindgrenand U., Westerlund O., (2003), *Geographical labour mobility: migration or commuting?*, Regional Studies, Vol. 37.8, pp. 827–837
- Enste D., (2002), *The Shadow Economy and Institutional Change in Transition Countries*, University of Köln
- Eurostat, (2003), *The European Union labour force survey: main characteristics of the national surveys*, 2003
- Ezcurra R., Gil C., Pascual P., Rapu M., (2005), *Regional Inequality in the European Union: Does Industry Mix Matter?*, Regional Studies, Vol. 39.6, pp. 679–697
- Fabrizio S., Igan D, Mody A., (2006), *The Dynamics of Product Quality and International Competitiveness*, IMF
- Faggio G., Konings J., (2001), *Job Creation, Job Destruction and Employment, Growth in Transition Countries in the 90's*, IZA DP No. 242

- Faist T., (1997), *The crucial Meso-Level*, w: T. Hammar, G. Brochmann, K. Tamas, T. Faist (red.), *International migration, immobility and development. Multidisciplinary Perspectives*, Berg, Oxford.
- Fidrmuc J., (2003), *Migration and Regional Adjustment to Asymmetric Shocks in Transition Economies*, CEPR Discussion Paper nr 3798
- Fortuny M., Nesperova A., Popova P., (2003), *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, ILO Employment Paper 2003/50
- Foster L., Haltiwanger J., Krizan C.J., (1998), *Aggregate Productivity Growth : Lessons from Microeconomic Evidence*, NBER working Paper 6803
- Friedberg R., Hunt, J., (1995), *The impact of immigrants on host country wages, employment and growth*, Journal of Economic Perspectives
- Friedman M., (1968), *The Role of Monetary Policy*, American Economic Review,
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D., Zoido-Labton, P., (2000), *Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries*, Journal of Public Economics, 76/4, pp. 459-493
- Fugazza M., Jacques J., (2003), *Labor market institutions, taxation and the underground economy*, Journal of Public Economics 88, pp. 395-418
- Gacs V., Huber P., (2004), *Quantity Adjustments in Candidate Countries Regional Labour Markets*, WIFO
- Gali J., López-Salido J. D., Vallés J., (2004), *Understanding the effects of government spending on consumption*, ECB working paper 339, 2004.
- Galle O. R., Williams M.W., (1972), *Metropolitan migration efficiency*, Demography Vol. 9 No 4
- Ganev G., Molnar K., Rybiński K., Woźniak P., (2002), *Transmission Mechanism of Monetary Policy in Central and Eastern Europe*, CASE Report 52
- Gardiner B., Martin R., Tyler P., (2004), *Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions*, University of Cambridge
- Getis, A., (1969), *Residential location and the journey to work. Proceedings of the American Association of Geographers* 20: 55-59.
- Ghatak, S., Levine, P., Wheatley-Price, S. (1996), *Migration theory and evidence: An assessment*, Journal of Economic Surveys
- Giavazzi F., Pagano M., (1990), *Can severe fiscal contractions be expansionary? tales of two small european countries*, w: *NBER Macroeconomics Annual 1990*, (red.) Blanchard O., Fisher S., MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Golledge R. G., Stimson R. J., (1996), *Spatial Behavior: A Geographic Perspective*
- Görzig B., Gornig M., Werwatz A., (2006), *Firm Specific Wage Spread in Germany - Decomposition of regional differences in inter firm wage dispersion*, SFB 649 Discussion Paper 2006-045
- Greene W.H., (2000), *Econometric Analysis*, Prentice Hall
- Greenwood M. J., Hunt G. L., McDowell John M., (1986), *Migration and Employment Change: Empirical Evidence on the Spatial and Temporal Dimensions of the Linkage*, Journal of Regional Science 26, 223-234
- Gurak D.T., Cases F., (1992), *Migration networks and the shaping of migration systems*, w: Kritz M., Lim L., Zlotnik H. (red.), *International Migration Systems: a Global Approach*, Clarendon Press, Oxford
- GUS (1996), *Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 r.*, Główny Urząd Statystyczny 1996
- GUS (1999), *Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 r.*, Główny Urząd Statystyczny 1999
- GUS (2002), *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 1995-2000*, Główny Urząd Statystyczny, 2002
- GUS (2005), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.*, Główny Urząd Statystyczny 2005
- GUS (2006a), *Produkt krajowy brutto – rachunki regionalne 2004*, Główny Urząd Statystyczny, Katowice 2006
- GUS (2006b), *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2000-2004*, Główny Urząd Statystyczny 2006
- Hall R. E., (1999), *The concentration of Job Destruction*, NBER Working Paper 7025
- Hall R. E., (2005), *Job Loss, Job Finding, and Unemployment in the U.S. Economy over the Past Fifty Years*, Presented to the NBER Macro Annual Conference, April 2005
- Hamilton B.W., (1982), *Wasteful commuting*, Journal of Political Economy, 90, 1035-1053.
- Hanousek J., Palda F., (2003), *Why People Evade Taxes in the Czech and Slovak Republics: A Tale of Twins*, w: Belev B., (2003), *The Informal Economy In The EU Accession Countries Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy 2003
- Harris J., Todaro M., (1970), *Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis*, American Economic Review, March; 60(1):126-42.
- Heckman J. J., (1979), *Sample Selection Bias As a Specification Error*, Econometrica 47 (1)
- Hemming R., Mahfouz S., Schimmelpfennig A., (2002), *Fiscal policy and economic activity*
- Hetze P., (2006), *Skill Shortages, Labor Reallocation, and Growth*, Universität Rostock, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Institut für Volkswirtschaftslehre
- Hsieh C. T., (2002), *What Explains the Industrial Revolution in Asia: Evidence from Factor Markets*, American Economic Review, Vol. 92/3, s. 502-526(25)

- Huber P., (2003), *Inter-regional Mobility in the Accession Countries: A Comparison to EU-Member States*, WIFO.
- Hunt, J., (2000), *Why Do People Still Live In East Germany?*, CEPR Discussion Papers 2431,
- Hunt, J., (2004), *Are Migrants More Skilled than Non-Migrants? Repeat, Return and Same-Employer Migrants*, NBER Working Papers 10633, National Bureau of Economic Research, Inc.
- IMF, *Republic of Latvia: Selected Issues*, IMF, Waszyngton, wydania z różnych lat
- IMF, *Republic of Estonia: Selected Issues*, IMF, Waszyngton, wydania z różnych lat
- IMF, *Republic of Lithuania: Selected Issues*, IMF, Waszyngton, wydania z różnych lat
- Jackson J., Mach B., (2002), *Job Creation, Destruction and Transition in Poland, 1988-1998: Panel Evidence*, William Davidson Working Paper Number 502
- Jazbec B., (2002), *Balassa-Samuelson Effect in Transition Economies: The Case of Slovenia*, William Davidson Working Paper Number 507
- Johnson, S., Kaufmann, D., Shleifer, A., (1997), *The Unofficial Economy in Transition*, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1997, No. 2, 159-221
- Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P., (1998), *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, The American Economic Review, Vol. 88, No. 2, pp. 387-392
- Juraida, S. and Terrell, K., (2001), *What Drives the Speed of Job Reallocation during Episodes of Massive Adjustment?*, CERGE-EI Working paper No 170
- Kaczmarczyk P., Okólski M., (2005), *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005
- Kane T., Holmes K. R., O'Grady M. A., (2007), *2007 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., (2004), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002*, The World Bank Economic Review 18(2), s. 253-288
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., (2006), *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4012
- Kędelski M., (1990), *Fikcja demograficzna w Polsce i RFN (Ze studiów nad migracjami zagranicznymi)*, Studia Demograficzne 99 (1): 21-55
- Kępińska E. (2005), *Recent Trends in International Migration. The 2005 SOPEMI Report for Poland*, CMR Working Papers 2/60, Centre of Migration Research, Warszawa.
- Kim S., (1995), *Excess commuting for two-worker households in the Los Angeles metropolitan area*, Journal of Urban Economics, 38(2), s. 166-182.
- Komisja Europejska, (2004), *Hiring and employment procedures for one-person-enterprises*, Flash barometer
- Komisja Europejska, (2004rem), *EU Survey of workers' remittances from the EU to third countries*, European Commission
- Korcelli, P., Gawryszewski A., Potrykowska A., (1992), *Przestrzenna struktura ludności Polski, Tendencje i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Koseski A., (red.), (1998), *Emigracja z ziem polskich w XX wieku. Drogi awansu emigrantów*, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusku, Pułtusk
- Krieger H., (2004), *Migration trends in an enlarged Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Kupiszewski M., Durham H., Rees P., (1999), *Internal migration and regional population dynamics in Europe: Poland case study*
- Kupiszewski M., (2001), *Migration in Poland in the Period of Transition - The Adjustment to the Labour Market Change*, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo.
- Kupiszewski M., (2001), *Demograficzne aspekty wybranych prognoz migracji zagranicznych*, w: Andrzej Stępnik (red.), *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia polski do Unii Europejskiej*, UKIE
- Kupiszewski M., (2002), *How trustworthy are forecasts of international migration between Poland and the European Union*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 28/4, 627-645.
- Lackó M., (1999), *Hidden Economy an Unknown Quantity? Comparative Analyses of Hidden Economies in Transition Countries in 1989-95*, Working paper 9905, Department of Economics, University of Linz, Austria
- Lee S., Florida R., Acs Z., (2004), *Creativity and Entrepreneurship: A Regional Analysis of New Firm Formation*, Regional Studies, Vol. 38.8, pp. 879-891, November 2004
- León-Ledesma M., MacAdams P., (2003), *Unemployment, Hysteresis and Transition*, ECB WP 234
- Leslie D., Lindley J., (2001), *The impact of language ability on employment and earnings of Britain's ethnic communities*, Economica, 68, 587-606
- Levin A., Natalucci F., Piger J., (2004), *Explicit inflation objectives and macroeconomic outcomes*, EZB working paper 383
- Lewandowski P., Betti G., Salvati N., Zięba A., Lemmi A., Neri L. (2007), *Analiza wybranych wskaźników wykluczenia i integracji społecznej na poziomie powiatów za pomocą statystyki małych obszarów*, w: *Wykluczenie i Integracja Społeczna w Polsce. Ujęcie Wskaźnikowe.*, UNDP 2007

- Lindbeck A., Snower D., (2002), *The Insider-Outsider Theory: A Survey*, IZA Discussion Papers 534
- Liwiński J., Sztanderska S., (2006), *Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce*, Departament Analiz Ekonomicznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa
- Łukowski W., (2004), *Polscy pracownicy na rynku pracy Unii Europejskiej na przełomie wieków*, ISS UW
- Łyżiak T., (2003), *Consumer inflation expectations in Poland*, EZB working paper 287
- Machin S., Maning A., (1999), *The causes and consequences of long-term unemployment in Europe*, w: Ashenfelter O., Card D., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, North Holland, Amsterdam
- Maćkowiak B., (2005), *How Much of the Macroeconomic Variation in Eastern Europe Is Attributable to External Shocks?*, SFB 649 Discussion Paper 2005-061
- Mainardi S., (2004), *Regional Disparities and Migration: Linear and Switching Model Estimations for Poland*, *Regional Studies*, Vol. 3B.7, pp. 767-781
- Martin P.L., Taylor J.E., (1996), *The Anatomy of a Migration Hump*, w: Edward Taylor J. (red), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, Paryż, OECD, 43-62
- Messina J., Vallanti G., (2006), *Job flow dynamics and firing restrictions evidence from Europe*, ECB WP 602
- Mickiewicz T., Gerry C., Bishop K., (2004), *Privatisation, Corporate Control and Employment Growth: Evidence From A Panel of Large Polish Firms, 1996-2002*, Working Paper No. 47, University College London
- Minns C., (2005), *Immigration Policy & the Skills of Irish immigrants: Evidence & Implications*, IIS Discussion Paper No 68, Department of Economics & IIS, Trinity College Dublin
- Mrak M., Stanovnik P., Stiblar F., (2004), *Slovenia – Understanding Reforms*, Global Development Network Southeast Europe
- Nahuis R., Parikh, A., (2004), *East, West, Home's Best?, Factor Mobility and Regional Disparities*, ENEPRI Working Paper No. 26,
- Nesporova A., (2002), *Why unemployment remains so high in Central and Eastern Europe*, ILO EP 2002/43
- Noorkoiv R., Orazem P., Puur A., Vodopivec M., (1997), *How Estonia's Economic Transition Affected Employment and Wages (1989-95)*, World Bank Policy Research Working Paper 1837
- O'Driscoll G. P., Feulner E. J., O'Grady M. A., (2003), *2003 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation/The Wall Street Journal
- OECD, (2000), *Economic Survey of Baltic States*, OECD, Paryż
- OECD, (2002), *Measuring the Non-Observed Economy A Handbook*, OECD, Paryż
- OECD, (2002a), *Measuring the Non-Observed Economy A Handbook*, OECD, Paryż
- OECD, (2002b), *Employment Outlook 2002*, OECD, Paryż
- OECD, (2003a), *Labour market and social policies in the Baltic countries*, OECD, Paryż
- OECD, (2003b), *The sources of economic growth in OECD countries*, OECD, Paryż
- OECD, (2004a), *Employment Outlook 2004*, OECD, Paryż
- OECD, (2004b), *Taxing wages 2002-2003*, OECD, Paryż
- OECD (2005a), *Employment Outlook 2005*, OECD, Paryż
- OECD, (2005b), *Level of education of Immigrants and The Labour Market: Estimating The Prevalence Of Overeducation*, DELSA/ELSA, 2005/12, OECD, Paryż
- OECD, (2006a), *Employment Outlook 2006*, OECD, Paryż
- OECD, (2006b), *International Migration Outlook 2006*, OECD, Paryż
- OECD, *Economic Survey of Poland*, OECD, Paryż, wydania z różnych lat
- OECD, *Economic Survey of Czech Republic*, OECD, Paryż, wydania z różnych lat
- OECD, *Economic Survey of Hungary*, OECD, Paryż, wydania z różnych lat
- OECD, *Economic Survey of Slovak Republic*, OECD, Paryż, wydania z różnych lat
- Okólski M., (1997), *Statystyka imigracji w Polsce. Warunki poprawności, ocena stanu obecnego, propozycje nowych rozwiązań*, Prace Migracyjne nr 2, ISS UW, Warszawa 1997
- Olesen H., (2002), *Migration, return and development: an institutional perspective*, CDR Expert Working Paper, Copenhagen, Centre for Developmental Research
- Orłowski W. M., Zienkowski L., (1999), *Potential size of the migration from Poland after joining the EU*, *The Vienna Institute Monthly Report*, 1999(2), 8-12
- Pedersen, P.J., Pytlíkova M., Smith N., (2004), *Selection or Network Effects? Migration Flows into 26 OECD Countries*
- Perotti R., (2004), *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*, mimeo IGIER
- Pissarides Ch., Wadsworth J., (1989), *Unemployment and the Interregional Mobility of Labour*, *The Economic Journal*. 99(739-755)

- Pissarides, Ch. A., McMaster I., (1990), *Regional Migration, Wages and Unemployment: Empirical Evidence and Implications for Policy*, Oxford Economic Papers 42, 812-831
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, (2001), *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*
- Radiukiewicz A., (2006), *Emigracja zarobkowa Polaków do Irlandii. Raport z badań*, ZBPO, Warszawa.
- Renooy P., Ivarsson S., van der Wusten-Grisati O., Meijer R., (2004), *Undeclared work in an enlarged Union*, Komisja Europejska, Bruksela 2004
- Rouwendal J., Nijkamp P., (2004a), *Living in Two Worlds: A Review of Home-to-Work Decisions, Growth and Change*, Gatton College of Business and Economics, University of Kentucky, vol. 35(3), pages 287-303, 2004
- Rouwendal J., van der Vlist A. J., (2002), *A Dynamic Model of Commutes*, Tinbergen Institute Discussion Paper.
- Rutkowski J., (2002), *Job creation and job destruction in Poland (1993-1999)*, 22nd NBP conference - Monetary Policy in the Environment of Structural Changes"
- Rutkowski J., (2006), *Labor Market Developments During Economic Transition*, World Bank Policy Research Working Paper 3894
- Rutkowski J., Scarpetta S., (2005), *Enhancing Job Opportunities*, Bank Światowy
- Rutkowski, J., Przybyła M., (2002), *Poland: Regional Dimensions of Unemployment. In Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, Washington, DC: Bank Światowy
- Sachdev D., Harries B., (2006), *Learning and skills planning and provision for migrants for the accession states*, Learning and skills council, London
- Sakson B., Kupiszewski M., (2002), *Wpływ „niewidzialnych” migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na struktury demograficzne Polski*, SGH, Warszawa (recenzja), *Studia Demograficzne* 2 (142), 113-114.
- Schneider F., (2002), *The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries*, IZA Discussion Paper No. 514, Bonn
- Schneider F., (2003), *Stellt das Anwachsen der Schattenwirtschaft ein Problem für die Wirtschafts- und Finanzpolitik dar? w: Perspektiven der Wirtschaftspolitik: Festschrift zum 65. Geburtstag von René L. Frey*
- Schneider F., (2006), *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?*, IZA Discussion Paper No. 2315, Bonn
- Schneider F., Enste D., (2000), *Shadow Economies: Size, Cause ,and Consequences*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII (March 2000) pp. 77
- Schumpeter J., (1934), *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Sibley C., Walsh P., (2002), *Earnings Inequality and Transition: A Regional Analysis of Poland*, IZA WP 441
- Stark O., Taylor J., (1989), *Relative deprivation and international migration*, w: *Demography* 26 (1), 1-14
- Stark O., Taylor J., (1991), *Migration incentives, migration types: the role of relative deprivation*, w: *Economic Journal* 101, 1163–1178
- Straubhaar T., (1984), *The accession of Spain and Portugal to the EC from the Aspect of the Free Movement of Labor in an Enlarged Common Labor Market*, *International Migration*, Vol. 22, 228-238
- Stutzer A., Lalive R., (2004), *The Role of Social Work Norms in Job Searching and Subjective Well-Being*, *Journal of the European Economic Association*, MIT Press
- Thomas J., (1999), *Quantifying the Black Economy: „Measurement without Theory” Yet Again?*, *The Economic Journal* 109, F381-F389
- UNECE, (2003), *Non-observed economy in national account*, Unated Nations, Genewa
- USAGAO, (2006), *International Remittances - Different Estimation Methodologies Produce Different Results*, Report to the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate, March 2006.
- van der Gaag N., van Wissen L., Kupiszewski M, Rees P, Stillwell J., (2003), *Study of Past and Future Interregional Migration Trends and Patterns within European Union Countries*, Search of a Generally Applicable Explanatory Model Report on behalf of Eurostat.
- van Ommeren J., (1996), *Commuting and relocation of jobs and residences: a search perspective*, Free University of Amsterdam.
- van Ommeren J., (2004), *The Commuting Distribution*, Tinbergen Institute Discussion Paper
- van Ommeren J., Rietveld P., (2002), *Commuting, spatial search and labour market bargaining: an equilibrium model*, Tinbergen Institute Discussion Paper
- van Ommeren J., Rietveld P., Nijkamp P., (1997), *Commuting: In Search of Jobs and Residences*, *Journal of Urban Economics* 42, 402-421.
- van Ommeren, Jos and van der Straaten, Willemijn, (2005), *Identification of ‘Wasteful Commuting’ using Search Theory*, Tinbergen Institute Discussion Paper nr05/088
- Vodopivec M, Wörgötter A., Raju D., (2003), *Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s*, World Bank Social Protection Discussion Paper 310
- Warzynski F., (2003), *The causes and consequences of sector-level job flows in Poland*, *Economics of Transition* Volume 11 (2) 2003, 357–381
- Weiss Y., (2000), *High Skill Immigration: Some Lessons from Israel*, *Swedish Economic Policy Review*

- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Worcelli P., Śleszyński P. (2003), *Aktualizacja raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, IGiPZ PAN, Warszawa 2003
- Widgren J., Martin P., (2002), *Managing Migration: The Role of Economic Instruments*, International Migration Volume 40 Special Issue 2, 213 – 229.
- Willekens F., (1995), *Monitoring international migration flows in Europe. Towards a statistical base combining data from different sources*, European Journal of Population , 10
- Wiśniewski A., (2005), *The impact of FDI on Regional Development in Poland*, IWE WP 162
- Young A., (1995), *The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience*, NBER Working Papers 4680, 1995







