

**Dostosowania na rynkach pracy
w państwach członkowskich strefy euro
i w Polsce w okresie kryzysu**

Aleksandra Rogut
Monika Ochrymiuk

Departament
Integracji ze Strefą Euro
NBP
Warszawa 2011

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Zmiany wielkości produkcji w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce.....	4
3. Dostosowania na rynku pracy – ujęcie teoretyczne.....	6
4. Dostosowania płacowe na rynkach pracy państw członkowskich strefy euro i Polski	8
5. Działania pomocowe na rynku pracy podejmowane podczas kryzysu.....	18
6. Dostosowania wielkości zatrudnienia w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce	32
7. Dostosowania zatrudnienia podczas obecnego kryzysu – dekompozycja wzrostu gospodarczego	37
8. Elastyczność zatrudnienia względem wielkości produkcji.....	47
9. Wpływ kryzysu na jednostkowe koszty pracy państw członkowskich i Polski	55
10. Wpływ kryzysu na stan rynku pracy państw członkowskich strefy euro i Polski.....	59
11. Wpływ dostosowań na rynku pracy na stopień niedopasowań strukturalnych. Krzywa Beveridge’a	64
12. Podsumowanie	72
Bibliografia.....	74

1. Wstęp

Poniższe opracowanie zostało przygotowane w ramach realizacji zadania: *Analizy elastyczności polskiej gospodarki na tle gospodarek strefy euro*, które zostało zaplanowane w działaniach NBP na lata 2010-2012 jako część prac analitycznych i koncepcyjnych prowadzonych w ramach procesu integracji Polski ze strefą euro.

Celem opracowania są analizy przebiegu dostosowań na rynkach pracy państw członkowskich strefy euro (i porównanie na tym tle Polski) w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego oraz omówienie roli czynników instytucjonalnych i prowadzonych polityk rynku pracy.

W szczególności podjęta tu zostanie próba odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak przebiegały dostosowania na rynku pracy w okresie II kwartał 2008 – III kwartał 2010 r. w państwach członkowskich strefy euro?
- Jak na tym tle wyglądają dostosowania, jakie miały miejsce w polskiej gospodarce?
- W jakim stopniu zmiany wielkości produkcji a na ile funkcjonujące instytucje rynku pracy i stosowane polityki tłumaczą dostosowania, jakie miały miejsce w państwach członkowskich i w Polsce podczas obserwowanego kryzysu?
- Czy przebieg dostosowań podczas ostatniego kryzysu był inny niż w poprzednich latach?
- W jakim stopniu dostosowania na rynkach pracy przełożyły się na konkurencyjność poszczególnych gospodarek mierzoną jednostkowymi kosztami pracy oraz na stan rynku pracy?

W opracowaniu podjęto próbę weryfikacji dwóch hipotez badawczych:

- Skala dostosowań na rynkach pracy państw członkowskich strefy euro w okresie ostatniego kryzysu w dużym stopniu wynikała ze zmian wielkości produkcji.
- Istniejące sztywności rynku pracy oraz prowadzone polityki rynku pracy w dużym stopniu determinowały przebieg dostosowań na rynku pracy.

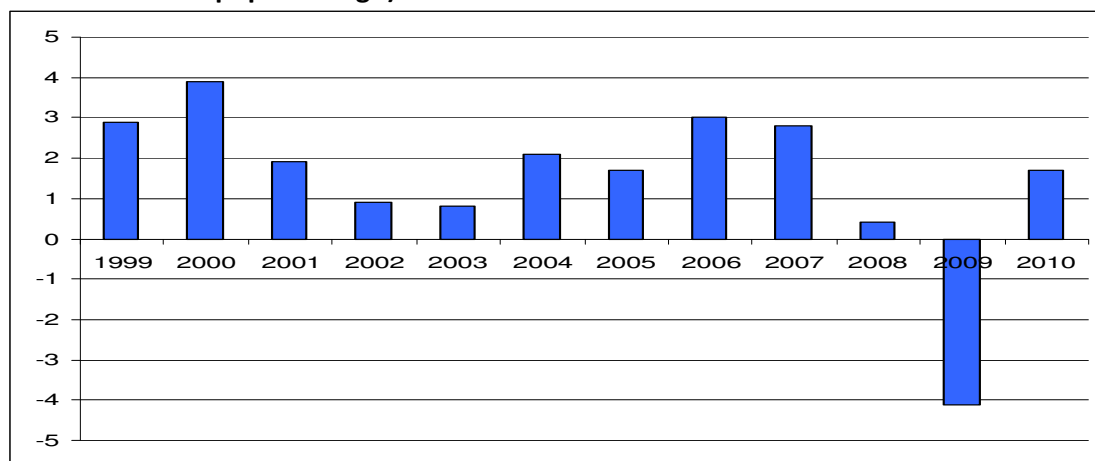
Struktura opracowania jest następująca. W pierwszych kilku punktach zostały przeanalizowane zmiany wielkości produkcji i będące ich konsekwencją dostosowania płac oraz zatrudnienia w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce, jak też omówiono działania podjęte przez rządy państw członkowskich mających na celu ograniczenie negatywnych skutków kryzysu dla rynku pracy. W kolejnych punktach przeprowadzono dekompozycję wzrostu gospodarczego oraz podjęto analizy mające na celu odpowiedź na pytanie, czy dostosowania, jakie miały miejsce w okresie kryzysu istotnie różniły się od tych, obserwowanych w poprzednich okresach. W punktach 9-11 podjęto próbę oceny skutków powyższych dostosowań na konkurencyjność gospodarek mierzoną jednostkowymi kosztami pracy, skutki dla stanu rynku pracy oraz skutki z punktu widzenia bezrobocia strukturalnego. Ostatnia część zawiera podsumowanie prowadzonych analiz.

Jeżeli chodzi o badany okres, to uwaga skupiona została głównie na okresie kryzysu, jednakże dla pełnego obrazu niektóre dane analizowane są we wszystkich latach funkcjonowania strefy euro.

2. Zmiany wielkości produkcji w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce

Kryzys gospodarczy przełożył się na silny spadek łącznej produkcji (mierzonej PKB¹) we wszystkich państwach członkowskich strefy euro. **W 2009 r. po raz pierwszy od początku funkcjonowania strefy nastąpił spadek łącznej produkcji (o 4,1% w stosunku do roku poprzedniego).** Dane Eurostatu² wskazują, że w 2010 r. tempo wzrostu gospodarczego w strefie euro było ponownie dodatnie (1,7%).

Wykres 2.1. Tempo wzrostu gospodarczego w strefie euro w latach 1999-2010 (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



Źródło: Eurostat.

Zarówno początek zmian wielkości produkcji, jak i skala spadku w poszczególnych państwach członkowskich były zróżnicowane. W 2007 r. tempo wzrostu gospodarczego we wszystkich gospodarkach było dodatnie. **Najwcześniej, już w I kw. 2008 r. miał miejsce spadek produkcji w Irlandii. W II kw. 2008 r. produkcja zaczęła spadać również we Włoszech.** W 2008 r. łączny spadek produkcji w Irlandii wyniósł 3,5%, we Włoszech 1,3% r/r. W pozostałych gospodarkach strefy euro w 2008 r. tempo wzrostu gospodarczego było dodatnie (z wyjątkiem Portugalii, gdzie odnotowano zerowe tempo wzrostu, por. wykres 2.2).

W 2009 r. we wszystkich państwach strefy euro miał miejsce spadek produkcji. Skala spadku była jednak silnie zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi gospodarkami (por. wykres 2.2). **Największy spadek produkcji w 2009 r. odnotowano w Finlandii (o 8,2%), Słowenii (o 8,1%) oraz w Irlandii (o 7,6%).** Duże spadki produkcji w 2009 r. wystąpiły też we Włoszech (o 5,2%), Słowacji i w Niemczech (odpowiednio o 4,8 i 4,7% r/r).

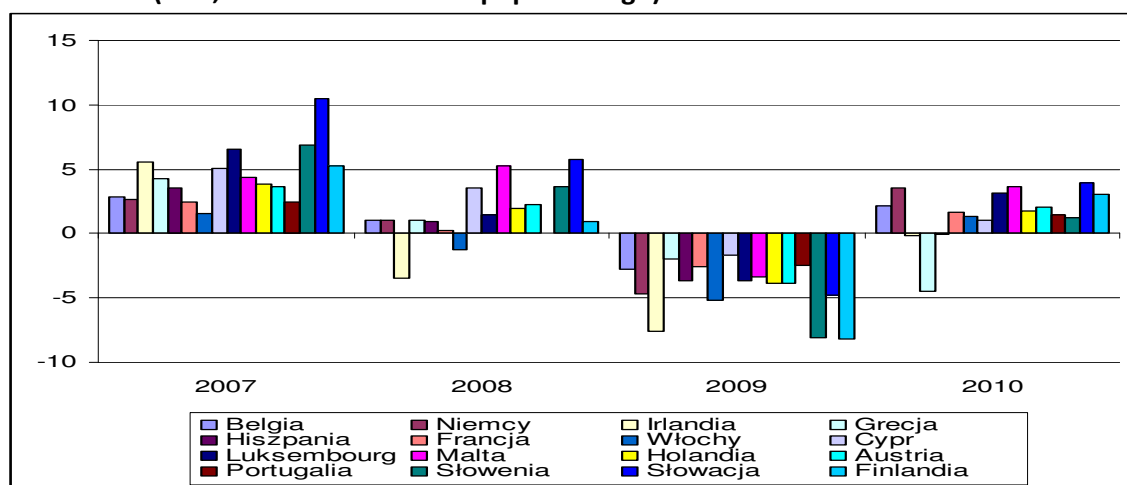
Najmniejszy spadek wielkości produkcji w 2009 r. miał miejsce na Cyprze (o 1,7%) i w Grecji (o 2%). Relatywnie niewielkie spadki odnotowano w Portugalii (o 2,5%), Francji (o 2,6%) i Belgii (o 2,8%).

¹ Dane odsezonowane i skorygowane o liczbę dni roboczych (źródło: Eurostat).

² Stan na 23 marca 2011 r.

W 2010 r.³ w większości państw członkowskich tempo wzrostu gospodarczego było dodatnie. Wyjątkiem jest Grecja, gdzie w 2010 r. spadek produkcji był (zgodnie ze wstępnymi danymi) silniejszy niż w roku ubiegłym (4,5% wobec 2% w 2009 r.). Niewielkie ujemne tempo wzrostu w 2010 r. odnotowano zgodnie z prognozami również w Irlandii (-0,2%) i Hiszpanii (-0,1%). Najsilniej produkcja wzrosła na Słowacji (4%), na Malcie (3,7%) i Niemczech (3,6%).

Wykres 2.2. Tempo wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich euro w latach 2007-2010* (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



* dla Irlandii, Francji i Luksemburga prognoza.

Źródło: Eurostat.

Siła, z jaką poszczególne gospodarki zostały dotknięte przez kryzys zależała zarówno od warunków wyjściowych poszczególnych gospodarek, jak też od ich wrażliwości na szoki. W szczególności podkreśla się, że istotne znaczenie miały (European Economy 7/2009):

- o skala przewartościowania rynku mieszkaniowego oraz skala przerostu sektora budowlanego (spośród państw członkowskich strefy euro w szczególności dotyczyło to Irlandii i Hiszpanii⁴),
- o pozycja eksportowa gospodarek i pozycja w rachunku obrotów bieżących,
- o rozmiar sektora finansowego i jego ekspozycja na ryzykowne aktywa.

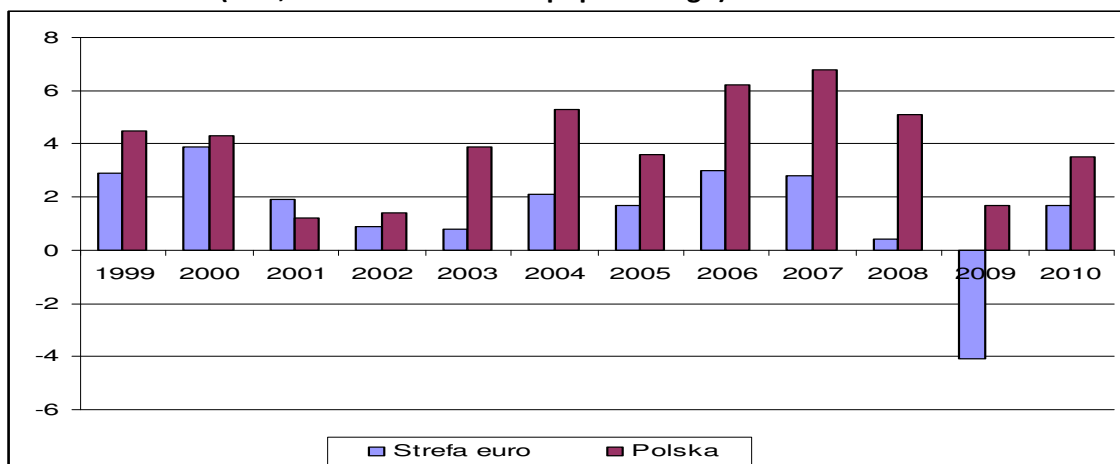
Na tle państw członkowskich strefy euro zmiany produkcji w Polsce w okresie kryzysu były znacznie słabsze. Tempo wzrostu produkcji w Polsce znacząco spadło, jednakże, jako jedynej wśród gospodarek Unii Europejskiej, pozostało dodatnie. Szybkie tempo wzrostu produkcji (6,8% w 2007 r. i 5,1% w 2008 r. wg danych Eurostatu) obniżyło się w okresie kryzysu gospodarczego do poziomu 1,7% w 2009 r. (por. wykres 2.3). W 2010 r. według danych Eurostatu⁵ produkcja w Polsce wzrosła o 3,8% wobec wzrostu o 1,7% w strefie euro.

³ Dane Eurostatu, stan na dzień 23 marca 2011 r.

⁴ Udział sektora budowlanego w tworzeniu PKB w Hiszpanii w 2006 r. przekroczył 12%, w Irlandii kształtował się na poziomie ponad 10%, podczas gdy średnia dla strefy euro wyniosła 6,2% (dane Eurostatu).

⁵ Stan na 23 marca 2011 r.

Wykres 2.3. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce oraz przeciętnie w strefie euro w latach 1999-2010 (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



Źródło: Eurostat.

3. Dostosowania na rynku pracy – ujęcie teoretyczne

Spadek wielkości produkcji oznacza (przy pozostałych czynnikach niezmiennych) spadek zysków. Z punktu widzenia pracodawców wymusza to konieczność dostosowań po stronie kosztów produkcji. **Dostosowania te mogą przebiegać albo poprzez zmiany wysokości płac albo poprzez zmiany poziomu zatrudnienia.** Skala dostosowań zależna jest zarówno od skali spadku produkcji, jak też od stopnia elastyczności / sztywności rynku pracy.

Ramka 3.1. Elastyczność rynku pracy i czynniki go determinujące

Elastyczny rynek pracy definiuje się najczęściej jako rynek szybko i skutecznie dostosowujący się do zmian zachodzących w gospodarce i szybko powracający do stanu równowagi (Pissarides, 1997). Inne ujęcie prezentuje Solow (1998), który opisuje elastyczny rynek pracy jako rynek o niskich niedopasowaniach strukturalnych.

Na doskonale elastycznym rynku pracy po wystąpieniu szoku następują ciągłe dostosowania cenowe i ilościowe, siła robocza jest w pełni wykorzystana, a bezrobocie kształtuje się na poziomie bezrobocia frykcyjnego i nie występuje bezrobocie strukturalne. Elastyczny rynek pracy zapewnia „bezbolesne” dla gospodarki dostosowania w sytuacji negatywnych wstrząsów popytowych. Mechanizmy rynkowe zapewniają bowiem natychmiastowe dostosowania bezrobotnych i wolnych miejsc pracy, a czynniki instytucjonalne nie ograniczają działania mechanizmów rynkowych (por. m.in. Pissarides, 1997 oraz Atkinson, 1984).

Na elastyczność rynku pracy składają się następujące elementy (por. Pissarides, 1997 lub Blanchard, 2005, s. 12):

1) **Elastyczność płac** - pokazuje jak szybko płace dostosowują się do zmian zachodzących w gospodarce.

2) **Elastyczność siły roboczej/podaży pracy** - wskazuje, czy i jak szybko, siła robocza dostosowuje się do zmian zachodzących na rynku pracy. Wyróżnia się tu elastyczność (mobilność) przestrzenną i funkcjonalną (kwalifikacyjno-zawodową).

Mobilność przestrzenna siły roboczej jest związana z dostosowaniami wielkości siły roboczej w odpowiedzi na szoki.

Mobilność funkcjonalna określa zdolność dokonywania zmian struktury siły roboczej (zmian posiadanych przez jednostki kwalifikacji i zawodu, nabywania nowych umiejętności i przyswajania zmian technologicznych).

3) **Elastyczność zatrudnienia** - wskazuje, jak szybko zatrudnienie dostosowuje się do zmian zachodzących na rynku pracy. Dostosowania mogą polegać zarówno na zmianach poziomu, jak i form zatrudnienia.

W rzeczywistości doskonale elastyczny rynek pracy nie występuje, gdyż dostosowania płacowe i ilościowe nie są natychmiastowe. Po pierwsze, zarówno pracodawcy, jak i pracownicy potrzebują bowiem czasu, aby dostosować się do zmieniających się warunków. Po drugie mechanizmy rynkowe podlegają ograniczeniom wynikającym z funkcjonowania w gospodarce czynników instytucjonalnych. Przekładają się one na ograniczenie zdolności rynku pracy do absorpcji szoków, tym samym w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek szoku wydłuża się czas powrotu gospodarki do stanu swojej długookresowej równowagi.

Źródło: opracowanie własne.

Elastyczność rynku pracy ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku gospodarek będących członkami unii walutowej. Znaczenie obu mechanizmów w absorpcji szoków można zilustrować na przykładzie asymetrycznego szoku dotyczącego dwa kraje: kraj A i kraj B (za Zasova, Melihovs, 2005).

W kraju A miał miejsce negatywny, a w kraju B pozytywny szok popytowy. Oba szoki niosą odmienne konsekwencje dla lokalnych rynków pracy. W kraju A spadek produkcji przełoży się na spadek popytu na pracę, wzrost bezrobocia i będącą jego konsekwencją presję na osłabienie tempa wzrostu płac. W kraju B wzrost zagregowanego popytu pociągnie za sobą wzrost produkcji, wzrost popytu na pracę, spadek bezrobocia i wywoła presję na wzrost płac. Jeżeli płace i ceny w kraju A są elastyczne, to na skutek negatywnego szoku popytowego w kraju A nastąpi spadek płac i cen, w kraju B zarówno płace, jak i ceny wzrosną, co przełoży się na pogorszenie konkurencyjności cenowej kraju B i wzrost konkurencyjności kraju A. W kolejnych okresach niższe ceny i płace w kraju A przełożą się na wzrost popytu na produkowane w kraju A dobra i usługi oraz spadek popytu na produkty w kraju B. Tym samym przywrócona zostanie równowaga na obu rynkach. Mobilna siła robocza, podobnie jak mechanizm płacowy, pomaga dostosować się gospodarce do szoku i pozwala na jej szybszy powrót do stanu równowagi.

W rzeczywistości rynki pracy nie są doskonale elastyczne. Funkcjonujące czynniki instytucjonalne ograniczają bądź uniemożliwiają dostosowania zarówno po stronie płac, siły roboczej i wielkości zatrudnienia.

Regulacje dotyczące płac minimalnych, obowiązujący system negocjacji płacowych, kontrakty płacowe, siła związków zawodowych oraz indeksacja płac są czynnikami usztywniającymi płace nominalne w dół, ograniczając lub uniemożliwiając ich obniżki w przypadku negatywnego szoku popytowego.

Regulacje dotyczące prawnej ochrony zatrudnienia, w szczególności koszty zwolnień i przyjęć do pracy, rozwiązania w zakresie elastycznego czasu pracy pracowników są czynnikami determinującymi skalę dostosowań poziomu zatrudnienia.

Ze względu na wysokie koszty związane ze zwalnianiem i zatrudnianiem pracowników pracodawcy preferują dostosowania po stronie płac, jednakże ze względu na funkcjonujące regulacje usztywniające wynagrodzenia w dół są one trudne do przeprowadzenia. Sztywne płace nominalne mogą być czynnikiem przekładającym się na obniżenie konkurencyjności gospodarki. Po drugie, w przypadku sztywności płacowych, dostosowania przebiegają w większym stopniu poprzez redukcję zatrudnienia, co może prowadzić do wzrostu bezrobocia o charakterze strukturalnym.

Poniżej podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, jakimi kanałami przebiegały dostosowania na rynkach pracy państw członkowskich strefy euro i Polski w okresie ostatniego kryzysu.

4. Dostosowania płacowe na rynkach pracy państw członkowskich strefy euro i Polski

Analizując dane dotyczące przeciętnego tempa wzrostu wynagrodzeń w okresie kryzysu można zauważyć, że miały w tym obszarze miejsce pewne dostosowania, aczkolwiek ze względu na istniejące sztywności rynku pracy następowały one z opóźnieniem.

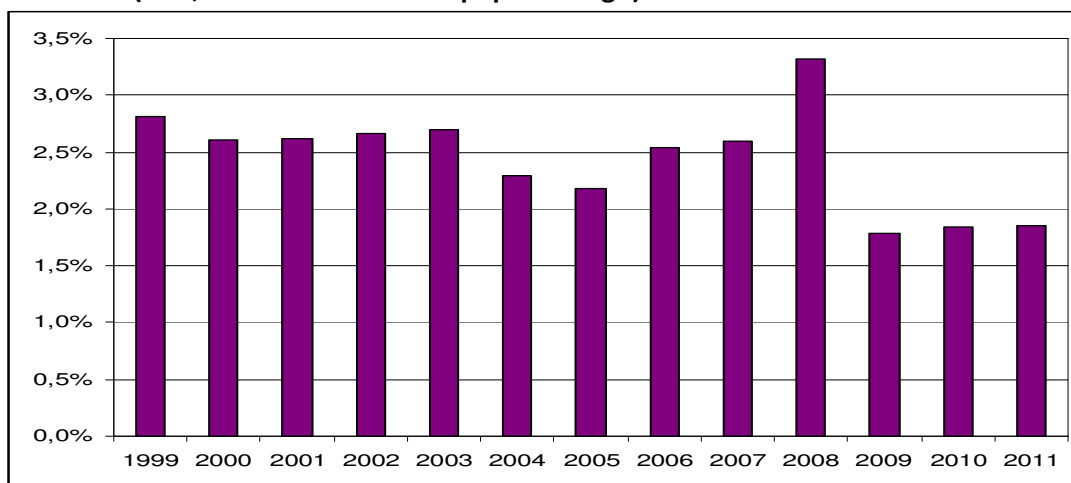
W 2008 r. przeciętne tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń⁶ w strefie euro kształtowało się na najwyższym od początku jej istnienia poziomie 3,3% r/r, co jak podkreśla EBC (2008) wynikało z dobrej sytuacji na rynku pracy w poprzednim roku⁷, wzrostu cen, jak i ze stosowanej w niektórych państwach członkowskich indeksacji nominalnych wynagrodzeń w stosunku do przeszłej wartości inflacji.

W 2009 r. pogarszająca się sytuacja na rynkach pracy przełożyła się na istotne spowolnienie tempa wzrostu wynagrodzeń (por. EBC 2009). W 2009 r. przeciętne tempo wzrostu płac obniżyło się do najniższego w historii strefy euro (1,8%, dane AMECO). W 2010 r. i 2011 r., zgodnie z prognozami KE, tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń pozostanie na obniżonym poziomie (ok. 1,85% r/r). Dopiero od 2012 r. tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń zacznie powoli wzrastać.

⁶ Liczonych jako koszty płacowe na zatrudnionego (płace plus składki na ubezpieczenie społeczne płacowe przez pracodawców, dane AMECO).

⁷ W 2007 r. stopa bezrobocia w strefie euro kształtowała się na najniższym od początku jej funkcjonowania poziomie (7,4% wg danych Eurostatu).

Wykres 4.1. Tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń przeciętnie w strefie euro w latach 1999-2011* (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



* dla lat 2010-2011 prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: AMECO.

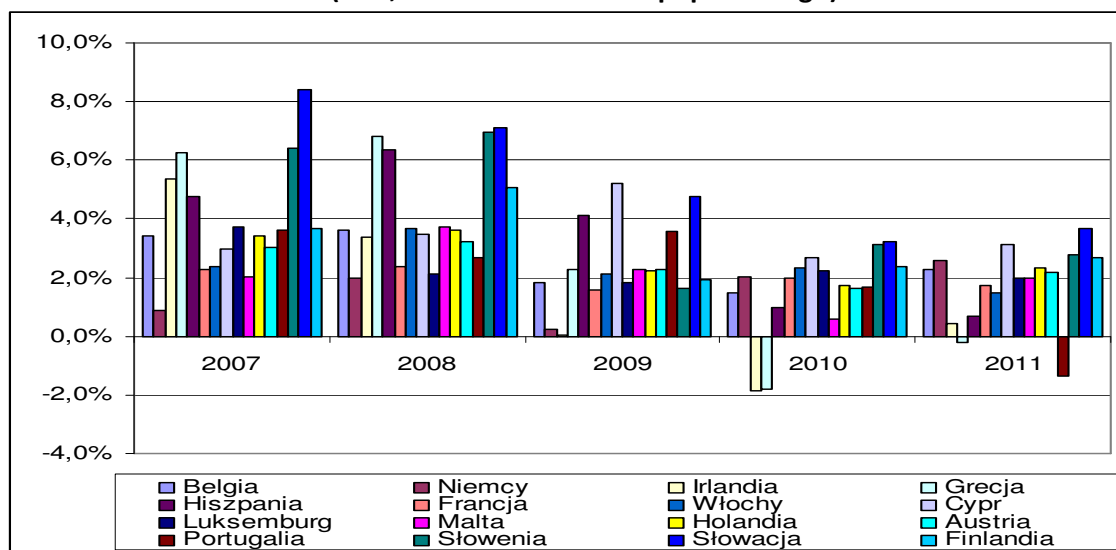
Analizując dostosowania płacowe w poszczególnych państwach członkowskich strefy euro można zauważyć, że przebiegały one z opóźnieniem. W 2008 r. tylko w czterech państwach członkowskich (Irlandii, Luksemburgu, Portugalii i Słowacji) nastąpiło obniżenie tempa wzrostu nominalnych wynagrodzeń, w pozostałych krajach tempo wzrostu wynagrodzeń było wyższe niż w roku poprzednim. O 7% wzrosły wynagrodzenia w Słowenii, Grecji i na Słowacji, o ok. 6% w Hiszpanii, o 5% w Finlandii.

W 2009 r. praktycznie we wszystkich (poza Cyprzem i Portugalią) państwach członkowskich strefy euro tempo wzrostu wynagrodzeń nominalnych spadło (por. wykres 4.2). Najsilniejsze dostosowania w tym obszarze miały miejsce w Irlandii, gdzie w 2009 r. tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń spadło do zera. W tym samym roku tempo wzrostu wynagrodzeń nominalnych w Niemczech wyniosło 0,2%. W pozostałych państwach członkowskich tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń było dodatnie, przy czym wysokie wartości tego wskaźnika utrzymała się na Cyprze (5,2%), Słowacji (4,8%) oraz w Hiszpanii (4,1% r/r).

Powyższe analizy potwierdzają, że dostosowania po stronie nominalnych wynagrodzeń w trakcie ostatniego kryzysu w większości państw członkowskich były niewielkie. Wskazują na to również inne badania, podkreślające, że dostosowania, jakie miały miejsce w czasie ostatniego kryzysu przebiegały przede wszystkim poprzez zmiany liczby zatrudnionych i zmiany liczby przepracowanych godzin, a reakcja płac była powolna (por. Lamo, Smets, 2010). W dużym stopniu wynika to z funkcjonujących uwarunkowań instytucjonalnych w danych gospodarkach: siły związków zawodowych, stopnia koordynacji i negocjacji wynagrodzeń, stosowanej indeksacji płac oraz długości zawieranych kontraktów płacowych⁸.

⁸ W literaturze podkreśla się również, że na kształtowanie się tempa wzrostu płac ogółem istotny wpływ ma poziom wynagrodzeń osób nowoprzyjmowanych do pracy. Te jednakże, jak pokazują prowadzone w ramach sieci WDN badania, w dużym stopniu zależą od płac osób już zatrudnionych, w małym stopniu wpływ mają warunki zewnętrzne, w szczególności związane z sytuacją na rynku pracy (por. Lamo, Smets, 2010).

Wykres 4.2. Tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń w państwach członkowskich strefy euro w latach 2007-2011* (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



* dla lat 2010-2011 prognoza Komisji Europejskiej.
Źródło: AMECO.

Ramka 4.1. Dostosowania płac nominalnych. Przypadek Irlandii i Hiszpanii

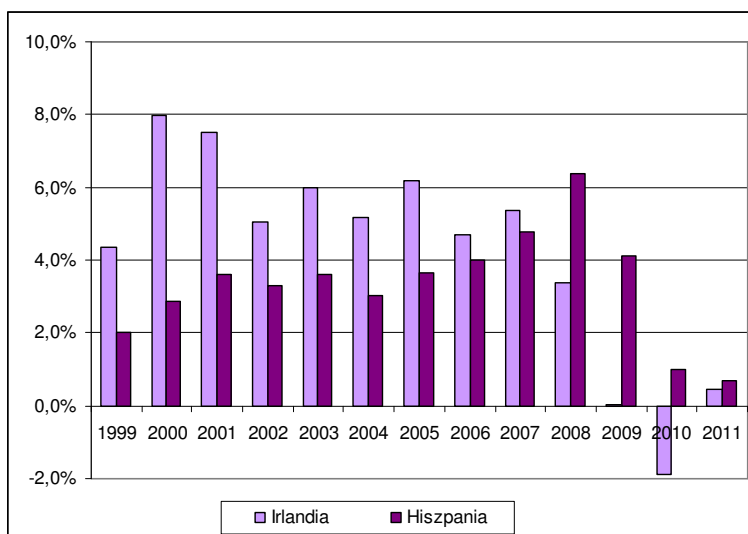
Heterogeniczność dostosowań płac nominalnych do zmian aktywności gospodarczej można zauważyć na przykładzie Irlandii i Hiszpanii. Oba państwa cechowały się na początku kryzysu wysokim tempem wzrostu płac nominalnych (odpowiednio 4,8 i 5,4% w 2007 r.).

Dostosowania płac w okresie kryzysu były jednakże znacząco różne. W 2008 r. tempo wzrostu wynagrodzeń w Irlandii nieznacznie obniżyło się (do poziomu 3,4%) a w 2009 r. było zerowe. W Hiszpanii w 2008 r. nastąpiło przyśpieszenie wzrostu płac do poziomu 6,4%, a w 2009 r. jego obniżenie do poziomu 4,1%. W 2010 r., według prognozy KE, przeciętne wynagrodzenia nominalne w Irlandii spadły o 1,9%, w Hiszpanii tempo wzrostu znacząco się obniżyło (do 1%), ale pozostało dodatnie.

Przyczyną znacząco wyższego tempa wzrostu płac w Hiszpanii były istniejące sztywności płacowe. W Hiszpanii dominująca część negocjacji odbywa się na szczeblu sektorowym lub regionalnym, przy czym wyniki negocjacji mają automatyczne zastosowanie do wszystkich firm działających w sektorze czy regionie (por. tabela 4.1). Czynnikiem usztywniającym wynagrodzenia jest również powszechnie stosowana (choć nie automatyczna, jak w przypadku części państw członkowskich) indeksacja o przeszły poziom inflacji (European Commission 2009b).

Znacznie wyższa elastyczność płac w Irlandii wynika z odmiennego systemu negocjacji płacowych, które choć nadal przede wszystkim mają miejsce na szczeblu krajowym, to w ciągu ostatnich lat można zauważyć coraz większe znaczenie porozumień zawieranych na szczeblu poszczególnych firm, co przekłada się na większe możliwości dostosowywania poziomu płac (European Commission 2009b).

Wykres 4.3. Tempo wzrostu nominalnych wynagrodzeń w Irlandii i Hiszpanii w latach 1999-2011*



* dla lat 2010-2011 prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: AMECO.

Im wyższa jest pozycja związków zawodowych, tym lepsze warunki płacowe dla swoich członków są one w stanie wynegocjować. Według European Trade Union Confederation w reakcji na kryzys nastąpiło znaczące osłabienie siły negocjacyjnej związków zawodowych. Wyraźnie dało się to zauważyć w krajach, które silnie odczuły skutki kryzysu np. Irlandii. W Niemczech, Włoszech i Holandii zdecydowano się na ustępstwa w zakresie tempa wzrostu wynagrodzeń w zamian za wdrożenie środków służących utrzymaniu miejsc pracy.

Istotne znaczenie dla kształtowania się wzrostu wynagrodzeń ma stopień, na którym przebiegają negocjacje płacowe. W przypadku, gdy warunki pracy są ustalane bezpośrednio pomiędzy pracodawcami i poszczególnymi pracownikami, siła związków zawodowych jest stosunkowo mała. W takiej sytuacji o wysokości wynagrodzeń decydują przede wszystkim faktyczne kwalifikacje pracowników i konkurencja rynkowa. Większe są również możliwości dostosowania poziomu wynagrodzeń w sytuacji spadku popytu.

W przypadku, gdy warunki pracy są negocjowane pomiędzy właścicielem firmy a dobrze zorganizowaną reprezentacją pracowników, siła negocjacyjna osób zatrudnionych znacznie rośnie. Szczególnie dużą siłą przetargową dysponują pracownicy, gdy negocjacje płacowe odbywają się na szczeblu poszczególnych branż. Negocjacje branżowe umożliwiają wywieranie nacisku na pracodawców na wzrost wynagrodzeń nieadekwatnych do wydajności pracy. Niemniej jednak możliwe jest ograniczenie presji płacowej wywieranej przez związki zawodowe poprzez koordynację negocjacji płacowych na szczeblu krajowym. Ten typ ustalania wysokości wynagrodzeń polega na wyznaczeniu maksymalnego tempa wzrostu płac w skali kraju. Negocjacje płacowe skoordynowane na szczeblu krajowym ograniczają wypełnianie żądań pracowników z poszczególnych branż (Wojciechowski, 2008).

Badania empiryczne sztywności płac nominalnych prowadzone w ramach Wage Dynamic Network potwierdzają, że płace są bardziej sztywne w gospodarkach, w których negocjacje

odbywają się na poziomie branż czy sektorów. Płace są bardziej elastyczne w państwach, w których negocjacje odbywają się na szczeblu centralnym lub na szczeblu poszczególnych firm (por. Lamo, Smets, 2010).

Tabela 4.1. Poziomy zbiorowych negocjacji płacowych, zasięg negocjacji oraz wpływ ustaleń komisji trójstronnych w państwach członkowskich strefy euro (bez Luksemburga) i w Polsce

	Znaczenie poziomu negocjacji			Zasięg negocjacji zbiorowych	Wpływ uzgodnień trójstronnych	Konsultacje trójstronne dotyczące płacy minimalnej
	Między-sektorowy	Sektorowy	Na poziomie firmy			
Grupa państw z dominującym poziomem międzysektorowym negocjacji						
Belgia	XXX	X	X	> 90%	Tak	Tak
Finlandia	XXX	X	X	/- 90%	Tak	Nie
Irlandia*	XXX	X	X	> 44%	Tak	Tak
Słowenia	XXX	X	X	< 100%	Tak	Tak
Grupa państw z dominującym poziomem sektorowym negocjacji						
Austria	.	XXX	X	98%-99%	Nie	Nie
Niemcy**	.	XXX	X	/- 70%	Nie	Nie
Grecja	(XXX)	XXX	X	60%-70%	Nie	Nie
Włochy	.	XXX	X	/- 90%	Tak	Nie
Holandia	X	XXX	X	/- 80%	Tak	Nie
Hiszpania	X	XXX	X	/- 80%	Tak	Tak
Słowacja	.	XXX	X	/- 40%	Nie	Tak
Państwa bez dominującego poziomu negocjacji						
Francja	X	XX	XX	/- 90%	Nie	Tak
Grupa państw z dominującym poziomem negocjacji na szczeblu firm						
Cypr***	.	X	XXX	27%	Nie	Nie
Czechy	.	X	XXX	25%-30%	Tak	Tak
Malta****	.	X	XXX	/- 50%	Tak	Tak
Polska	.	X	XXX	/- 40%	Tak	Tak

X = istniejący poziom negocjacji płacowych; XX = ważny, ale niedominujący poziom negocjacji płacowych; XXX = dominujący poziom negocjacji płacowych; (XXX) = negocjacje dotyczące krajowej płacy minimalnej.

* Brak danych na temat zasięgu irlandzkich negocjacji, ale zasięg musi być wyższy niż 44,5% (stopa uzwiązkowienia) gdyż wszyscy członkowie są automatycznie objęci układami na szczeblu krajowym, a wielu pracowników nienależących do związków de facto otrzymują podwyżki płac uzgodnione na szczeblu krajowym.

** Zasięg wyników negocjacji odnosi się do zachodnich Niemiec – we wschodnich Niemczech zasięg negocjacji jest tylko ok. 54%.

*** Zasięg negocjacji odnosi się wyłącznie do sektora prywatnego na Cyprze (w sektorze publicznym jest to prawie 100%).

**** Na Malcie stosowana jest automatyczna coroczna waloryzacja płac o zmiany cen; z różnych badań wynika, że odsetek pracowników objętych układami zbiorowymi kształtuje się w przedziale od 40% do 60%.

Źródło: Eurofound (2005) Changes in national bargaining systems since 1990, <http://www.eurofound.europa.eu/>

Analizując systemy negocjacji płacowych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej można wyróżnić dwie grupy krajów (por. Eurofound 2005). Pierwsza, do której należy większość „starych” państw członkowskich, obejmuje kraje o silnych instytucjach negocjacyjnych, negocjacjach prowadzonych na sektorowym lub międzysektorowym szczeblu i relatywnie wysokim zasięgu negocjacji (por. tabela 4.1). Druga grupa, do której należy Wielka Brytania i większość „nowych” państw członkowskich UE, w tym Polska, to kraje o słabych instytucjach negocjacyjnych, negocjacjach prowadzonych w przeważającym stopniu na szczeblu poszczególnych firm i o relatywnie niskim zasięgu negocjacji.

Istotne znaczenie dla procesu kształtowania się wynagrodzeń ma nie tylko stopień prowadzenia negocjacji, ale też ich zasięg. Ustalenia negocjacji z definicji obejmują wszystkich pracodawców i pracowników (członków związków zawodowych) uczestniczących w procesie. Jednakże w większości państw członkowskich UE ustalenia z negocjacji automatycznie rozszerzane są również na pozostałych pracowników, nie tylko na tych, którzy są członkami związków zawodowych, jak i na pracodawców, którzy nie są zrzeszeni w organizacjach pracodawców biorących udział w rozmowach (por. Eurofound 2005).

Tabela 4.2. Charakterystyka stosowanych systemów automatycznej indeksacji płac w państwach strefy euro

	ZAKRES	METODA	REGULARNOŚĆ	TYP UKŁADÓW ZBIOROWYCH	PROCEDURA ODSTĘPSTWA
Belgia	wynagrodzenia, płaca minimalna, świadczenia socjalne	CPI z wyłączeniem cen tytoniu, alkoholu i paliwa	zwykle co rok w I kwartale	scentralizowane	tak, ale rzadko stosowane
Cypr	wynagrodzenia	CPI	co 6 miesięcy	na poziomie przedsiębiorstw i sektorowe (w zakresie pokrycia)	nie
Luksemburg	wynagrodzenia, płaca minimalna, świadczenia socjalne	tylko w przypadku gdy CPI powyżej 2,5%	co 6 miesięcy	raczej scentralizowane	tak, jeśli Trójstronna Komisja uzna to za konieczne
Malta	wynagrodzenia, płaca minimalna, świadczenia socjalne	Retail Price Index (RPI)	co rok	na poziomie przedsiębiorstw	tak

Źródło: Wage indexation in European Union, Eurofound, 2010.

Kolejnym czynnikiem usztywniającym nominalne wynagrodzenia jest ich indeksacja. Automatyczna indeksacja wynagrodzeń stosowana jest obecnie w czterech państwach strefy

euro: w Belgii, na Cyprze, w Luksemburgu i na Malcie⁹. W każdym z tych państw są jednak odmienne regulacje i zasady ich stosowania (por. tabela 4.2). Indeksacja wynagrodzeń stosowana jest również w Hiszpanii i Portugalii, jednakże nie ona automatyczna¹⁰.

Sztywność płac nominalnych w dół może być również wynikiem regulacji dotyczących minimalnego wynagrodzenia. Płace minimalne obowiązują w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. W styczniu 2011 r. w 20 z 27 państw członkowskich obowiązywały przepisy dotyczące minimalnego poziomu wynagrodzenia na szczeblu całej gospodarki. Spośród państw członkowskich strefy euro przepisy te nie obowiązywały jedynie w Niemczech, na Cyprze, we Włoszech, w Austrii i Finlandii¹¹ (Eurostat 2011).

Płace minimalne mogą być czynnikiem usztywniającym wynagrodzenia od dołu, w szczególności, gdy kształtują się na relatywnie wysokim poziomie. Przykładem dostosowań, jakie miały miejsce w tym obszarze w okresie kryzysu może być gospodarka irlandzka, gdzie płaca minimalna w 2009 r. kształtowała się na drugim (po Luksemburgu) co do wielkości poziomie wśród państw Unii Europejskiej. W ramach zwiększania konkurencyjności gospodarki irlandzkiej oraz ograniczaniu bezrobocia, w lutym 2010 r. w Irlandii wprowadzona została obniżka płacy minimalnej o 1 euro (z poziomu 8,65 do 7,65 euro za godzinę). Tym samym płaca minimalna w ujęciu miesięcznym w styczniu 2011 r. kształtowała się na poziomie 1462 euro.

Występujące w państwach członkowskich sztywności po stronie płac nominalnych mają bardzo istotne znaczenie dla gospodarek. Po pierwsze, niewielkie zmiany płac w reakcji na zmiany aktywności gospodarczej obserwowane w okresie ostatniego kryzysu mogą opóźnić procesy dostosowawcze. Po drugie, występujące różnice w sztywności płac nominalnych mogą przyczyniać się do utrzymywania różnicowania stóp inflacji i przekładać się na konkurencyjność gospodarek państw członkowskich. I po trzecie, sztywność płac może komplikować prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej utrudniając trwałe zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych (por. Lamo, Smets, 2010).

Należy jednakże zauważyć, że przeprowadzone analizy ekonometryczne (European Commission 2009, s. 20) wskazują, że elastyczność płac nominalnych względem wielkości produkcji wzrosła w okresie kryzysu. Badania te wskazały, że do 2008 r. płace nie reagowały na szoki związane ze zmianą wielkości PKB, co wskazuje, że występujące wcześniej nominalne sztywności były znacznie większe.

Analizując dostosowania płacowe w strefie euro można zauważyć, że mimo obniżenia tempa wzrostu nominalnych wynagrodzeń, **spadek przeciętnego tempa wzrostu cen w strefie euro**

⁹ W zaproponowanym na początku lutego 2011 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Francji Nicolas Sarkozy ogłosili wspólny zamiar zacieśnienia współpracy 17 państw strefy euro i powołania Paktu na rzecz konkurencyjności. Jedną z przedstawionych propozycji jest zniesienie automatycznej indeksacji we wszystkich państwach członkowskich strefy euro.

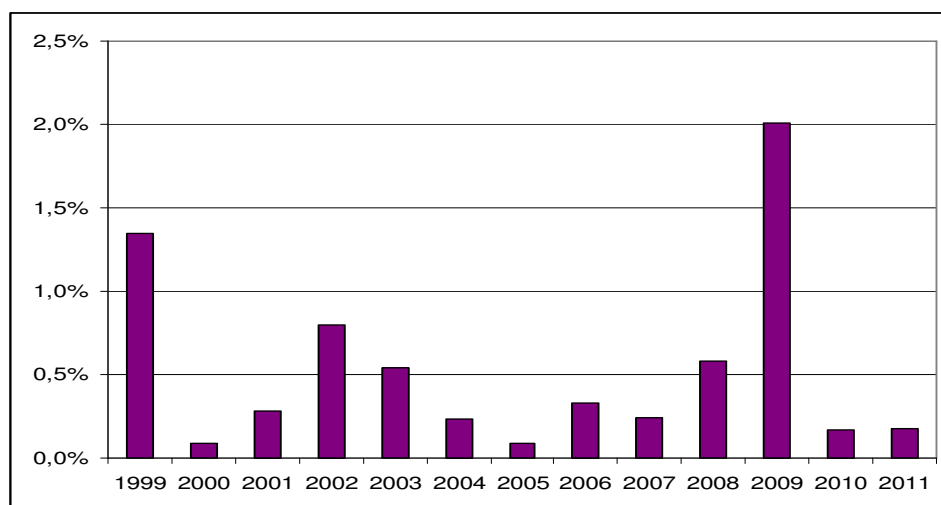
¹⁰ Prowadzone w ramach Wage Dynamic Network analizy wskazują, że indeksacja płac w polskich przedsiębiorstwach jest stosowana bardzo rzadko. 68% ankietowanych przedsiębiorców odpowiedziało, że przy zmianach płac nie bierze pod uwagę zmian cen (Strzelecki 2008).

¹¹ W Niemczech i na Cyprze regulacje dotyczące płac minimalnych obejmują tylko wybrane grupy zawodowe lub wybrane sektory gospodarki. W Austrii, Finlandii i we Włoszech nie ma regulacji dotyczących poziomu płac minimalnych.

przełożył się na **bardzo silny wzrost wynagrodzeń realnych w 2009 r.** (nominalnych deflowanych wskaźnikiem cen dóbr i usług konsumenta, por. wykres 4.4). **Realne wynagrodzenia w strefie euro w 2009 r. wzrosły najsilniej od początku jej funkcjonowania (o 2% r/r).**

Prognozy KE wskazują, że w 2010 r. niskie tempo wzrostu płac nominalnych oraz niskie tempo wzrostu cen przełożyły się na bardzo niewielkie zmiany przeciętnego poziomu płac realnych w strefie euro (nastąpił nieznaczny wzrost płac realnych o 0,2%). Podobne tempo wzrostu wynagrodzeń realnych utrzyma się w 2011 r.

Wykres 4.4. Tempo wzrostu realnych wynagrodzeń w strefie euro w latach 1999-2011* (r/r)



* dla lat 2010-2011 prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: AMECO.

Analizując zmiany płac realnych w poszczególnych państwach członkowskich można zauważyć duże ich różnice wynikające z różnic w dostosowaniach płac nominalnych oraz ze zróżnicowania stóp inflacji.

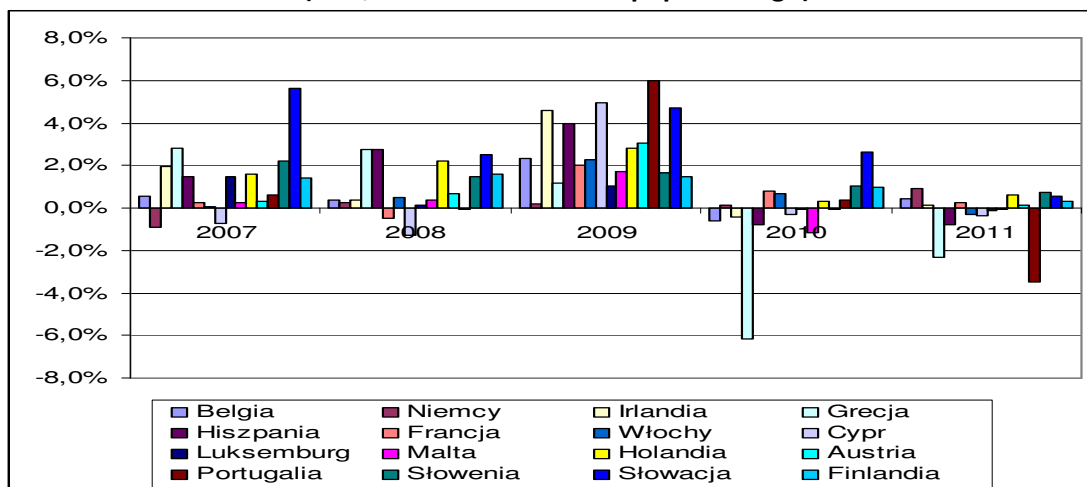
W 2009 r. we wszystkich państwach członkowskich strefy euro realne wynagrodzenia wzrosły, co było wynikiem zarówno słabych dostosowań po stronie płac nominalnych, jak też silnego spadku przeciętnego tempa wzrostu cen w większości państw członkowskich. Nawet w Irlandii, mimo spadku tempa wzrostu nominalnych wynagrodzeń, silniejszy spadek przeciętnego poziomu cen przełożył się na wzrost realnych płac (por. wykres 4.5). **Wyjątkiem były Niemcy, gdzie tempo wzrostu płac realnych w 2009 r. było praktycznie zerowe (0,2% r/r).** Największy wzrost miał miejsce w Portugalii, na Cyprze, Słowacji, w Słowenii, Grecji i Hiszpanii.

W 2010 r. niska presja na wzrost płac nominalnych i cen utrzymała w większości państw członkowskich płace realne na stabilnym poziomie. Najbardziej (o 2,6% r/r) wzrosły realne wynagrodzenia na Słowacji.

W Grecji natomiast nastąpił dość silny spadek realnych wynagrodzeń, co nie wynikało jednak z obniżenia płac nominalnych, ale z silnego wzrostu stopy inflacji¹². Zgodnie z prognozą KE w stosunku do 2009 r. płace realne spadły tam o ponad 6%. Nieznaczne spadki płac realnych w 2010 r. miały miejsce również w Belgii, Irlandii, Hiszpanii, na Cyprze, Malcie i w Austrii.

W 2011 r. KE prognozuje utrzymywanie się płac realnych w większości państw członkowskich na stabilnym poziomie (por. wykres 4.5). Spadek płac realnych prognozowany jest w Grecji (o 2,3%) i Portugalii (o 3,5%).

Wykres 4.5. Tempo wzrostu realnych wynagrodzeń w państwach członkowskich strefy euro w latach 2007-2011 (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



* dla lat 2010-2011 prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: AMECO.

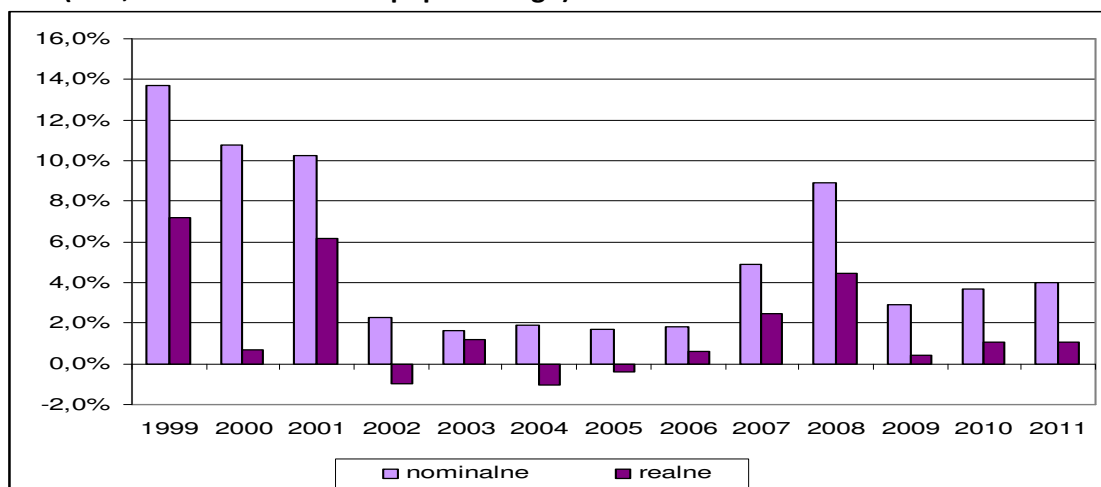
Analizując zmiany tempa wzrostu płac nominalnych w Polsce¹³ w ostatnich latach można zauważyć, że dostosowania w tym obszarze były dość silne. Tempo wzrostu wynagrodzeń nominalnych obniżyło się z bardzo wysokiego poziomu 8,9% (dane KE) w 2008 r. do poziomu 2,9% w roku 2009. Według prognoz KE, w 2010 r. tempo wzrostu płac nominalnych wyniosło 3,7%, a w 2011 r. ukształtuje się na poziomie 4%.

W 2009 i 2010 r. wynagrodzenia realne w Polsce wzrosły, wzrost ten był jednak niewielki (por. wykres 4.6). Równie niewielki wzrost płac realnych prognozowany jest na rok 2011.

¹² Wysoki wzrost cen w Grecji w 2010 r. był efektem zarówno wzrostu ceny energii, jak też podniesienia podatków przez grecki rząd. W I połowie 2010 r. miał miejsce wzrost akcyzy na benzynę, alkohole i papierosy. Przeprowadzono również dwie podwyżki podstawowej stawki VAT (w marcu z 15 do 21%, w maju z 21 do 23%).

¹³ Aby możliwe było porównanie dostosowań płacowych w Polsce z tymi, które nastąpiły w tym obszarze w państwach członkowskich strefy euro wykorzystaną zostaną również dane pochodzące z bazy danych AMECO.

Wykres 4.6. Tempo wzrostu nominalnych i realnych wynagrodzeń w Polsce w latach 2000-2011 (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



* dla lat 2010-2011 prognoza Komisji Europejskiej.

Źródło: AMECO.

Wyniki prowadzonych w ramach Wage Dynamic Network badań wskazują, że na tle pozostałych państw członkowskich sztywności płacowe w Polsce są relatywnie niewielkie. W szczególności ze względu na rzadko stosowaną indeksację elastyczność realnych wynagrodzeń jest relatywnie wysoka (Strzelecki 2008). Jeżeli chodzi o dostosowania płac w dół, to przeprowadzone analizy wskazują na silne zróżnicowanie sektorowe w tym zakresie. Sektorem o najbardziej elastycznych płacach nominalnych¹⁴ okazał się być sektor energetyczny, najmniej – sektor finansowy (Strzelecki 2008). Badania wskazują ponadto, że główną przyczyną dla której przedsiębiorcy nie obniżają płac nominalnych jest obawa przed utratą dobrych pracowników i obniżeniem produktywności.

Podsumowując dostosowania płacowe, jakie miały miejsce w państwach członkowskich strefy euro można powiedzieć, że były one raczej niewielkie. Tylko w Irlandii i Niemczech nastąpiło obniżenie tempa wzrostu płac nominalnych do zera. W pozostałych gospodarkach tempo wzrostu płac nominalnych uległo obniżeniu, ale skala dostosowań była relatywnie niewielka. Przyczyną, jak wspomniano, są czynniki instytucjonalne usztywniające płace nominalne od dołu: indeksacja wynagrodzeń, długość zawieranych kontraktów płacowych, stopień zasięgu negocjacji płacowych i płace minimalne. Wynikiem był wzrost realnych wynagrodzeń w większości państw członkowskich.

Powyższe czynniki powodują, że dostosowania w obszarze płac, chociaż preferowane przez pracodawców (którzy nie muszą wówczas ponosić kosztów związanych ze zwalnianiem, a w przypadku poprawy koniunktury ponownym szukaniem i zatrudnianiem pracowników), są jednakże trudne do przeprowadzenia. Przedsiębiorcy zatem, aby ograniczyć koszty produkcji, muszą dostosowywać wielkość zatrudnienia.

¹⁴ Nominalna sztywność płac mierzona była jako odsetek przedsiębiorców, którzy zamiast obniżek płac nominalnych zastosowali ich zamrożenie (Strzelecki 2008).

Silny spadek produkcji jaki miał miejsce w państwach członkowskich i sztywność płac nominalnych niosły za sobą obawę o silny spadek zatrudnienia. Dlatego też rządy wszystkich państw członkowskich podjęły działania mające na celu zarówno ograniczenie spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, jak też działania mające na celu pomoc osobom, które utraciły pracę w szybkim powrocie na rynek pracy.

5. Działania pomocowe na rynku pracy podejmowane podczas kryzysu

Celem tej części opracowania jest omówienie działań, jakie zostały podjęte w obszarze rynku pracy przez rządy poszczególnych państw członkowskich strefy euro w odpowiedzi na kryzys gospodarczy. Działania te rozpoczęto już w 2008 roku, co wskazuje na szybką reakcję poszczególnych rządów. Już w grudniu tego roku Rada Europejska zatwierdziła Europejski Plan Naprawy Gospodarczej (European Economic Recovery Programme, EERP), w którym podkreślone zostało znaczenie stabilizacji gospodarek, konieczność przywrócenia wzrostu gospodarczego i utrzymania spójności społecznej w oparciu o skoordynowane podejście państw członkowskich.

Podczas ostatniego kryzysu rządy państw członkowskich strefy euro podjęły wiele działań przede wszystkim na poziomie mikroekonomicznym, które miały na celu złagodzenie skutków kryzysu na rynku pracy, a w szczególności niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu bezrobocia.

Podejmowane działania można podzielić na trzy grupy (European Commission 2010a):

- **Działania stymulujące wielkość popytu na rynku pracy:**
 - zwiększono wykorzystanie systemów skróconego czasu pracy oraz systemów wewnętrznej elastyczności (godzinowej) czasu pracy,
 - rozszerzono lub wprowadzono finansowane przez rząd systemy mające na celu uzupełnienie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze godzin (*short-time working, part time unemployment*). Systemy te umożliwiły firmom zmniejszenie aktywności w przypadku krótkotrwałego spadku zamówień spowodowanego kryzysem bez konieczności likwidacji miejsc pracy (Dao, Loungani 2010).
- **Działania mające na celu zapewnienie szybkiej (re-)integracji na rynku pracy:**
 - większy nacisk na aktywizację osób, które utraciły pracę, jak również działania poprawiające proces dopasowywania pracowników i pracodawców oraz wzmacniające system szkoleń mający na celu zwiększenia szans zatrudnienia oraz ułatwienia ponownego zatrudnienia osób zwolnionych z pracy.
- **Wsparcie dochodowe dla osób, które utraciły pracę oraz dla gospodarstw o niskich dochodach:**
 - czasowe rozszerzenie zasiłków dla bezrobotnych oraz wzmacnianie innych świadczeń socjalnych (dotacje bezpośrednie, zapomogi z tytułu pomocy społecznej), ulgi i zwolnienia podatkowe dla określonych grup, zwłaszcza tych najuboższych.

5.1. Działania stymulujące wielkość popytu na rynku pracy

a) subsydia płacowe i tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym

W odpowiedzi na kryzys rządy niektórych państw członkowskich strefy euro zaimplementowały programy polegające na subsydiowaniu zatrudnienia lub/i tworzeniu nowych miejsc pracy (często rozszerzając zakres z sektora publicznego na sektor prywatny). Programy te zostały wprowadzone w obawie przed bardzo silnym wzrostem bezrobocia i wzrostem niepokoju społecznym spowodowanym kryzysem.

Ponadto, od połowy 2009 r., dotacje na zatrudnienie zostały w wielu krajach rozszerzone lub bardziej wyraźnie ukierunkowane na pomoc określonym grupom pracowników. Przykładowo w Austrii i Portugalii wprowadzono dotacje do zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, w Austrii, Finlandii i Portugalii – dotacje do zatrudnienia młodzieży. Ponadto, w Finlandii, Francji oraz Grecji zostały rozszerzone systemy dopłat do wynagrodzeń w grupie pracowników młodych, a we Francji w grupie pracowników starszych (OECD 2010a).

Główną zaletą tego rodzaju dotacji w relacji do innych (np. zmniejszenia składek na ubezpieczenia społeczne), jest większa efektywność, ze względu na skierowanie programu przede wszystkim do nowych pracowników. Jednakże podkreśla się, że powyższe działania zarówno ze względu na wysokie koszty, jak i wpływ na osłabianie produktywności pracy powinny mieć charakter krótkoterminowy.

Kolejny, zastosowany w większym zakresie środek – tymczasowe roboty publiczne, stanowi dobre rozwiązanie dla osób, które napotyka bariery w procesie zatrudnienia (np. długotrwale bezrobotni), gdyż stwarza dla nich możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego. Przykładowo, w listopadzie 2008 r. w Hiszpanii przyjęty został *Plan Pobudzenia Gospodarki i Zatrudnienia na lata 2008-2010* (tzw. *Plan E*), który w dużej mierze został ukierunkowany właśnie na finansowanie robót publicznych (por. MG 2009). Działania w tym obszarze skierowane zostały w dużym stopniu do tzw. grup problemowych (długotrwale bezrobotnych, młodzieży, osób starszych, osób o niskich kwalifikacjach, zwolnionych pracowników, osób niepełnosprawnych i imigrantów).

OECD podkreśla jednak, że bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym oraz roboty publiczne powinny być skonstruowane tak, aby zachęcić do szukania niesubsydiowanej pracy (np. poprzez niezbyt wysokie płace, OECD 2010c). Dlatego też, powyższe działania, wprowadzone przez rządy państw członkowskich miały w dużym stopniu charakter krótkookresowy i w większości przypadków wygasły w 2010 r.

b) obniżanie pozapłacowych kosztów pracy

Środki takie jak zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne, cięcia podatków dochodowych lub zmiany w sposobie ustalania płac mają wpływ na wielkość kosztów pracy. Ich obniżenie zyskało na znaczeniu w okresie kryzysu i stanowi średnioterminowy cel wielu krajowych programów reform (np. w Belgii, Francji i Niemczech, por. EC 2010b).

Zastosowane w odpowiedzi na kryzys cięcia w pozapłacowych kosztach pracy w dużej mierze dotyczyły konkretnych grup pracowników tj. nisko zarabiających, osób młodych, długotrwale

bezrobotnych i osób starszych (np. Portugalia, Słowenia). W niektórych krajach, środki te zostały skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw (Francja, Portugalia) oraz samozatrudnionych (Austria, Hiszpania, Słowacja) lub na wsparcie zatrudnienia w specyficznych bądź strategicznych sektorach (np. Belgia, Hiszpania). Zastosowane w ramach programu ubezpieczeń od bezrobocia czasowe obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne w Niemczech spowodowało zmiany średnich kosztów pracy, choć były one relatywnie niewielkie (-0,2 pkt. proc. na poziomie średniej płacy), głównie dlatego, że składki na ubezpieczenie dla bezrobotnych stanowią stosunkowo niewielką część całkowitych kosztów pracy w porównaniu z innymi składkami na ubezpieczenie społeczne.

Podobnie, jak w przypadku wcześniej omawianych działań podejmowanych w okresie kryzysu podkreśla się, że tego typu środki wspierania popytu na pracę ze względu na wysokie koszty powinny być stosowane tylko krótkookresowo, szczególnie w okresie spadku produkcji, gdy pożądane są bodźce fiskalne. Obliczenia OECD wskazują, że 1% zmniejszenie jednostkowych kosztów pracy, w wyniku obniżenia składek płaconych przez pracodawcę, może zwiększyć zatrudnienie o 0,6% w perspektywie krótkoterminowej, ale tylko 0,2% w długim okresie (OECD 2010c).

Ramka 5.1. Praktyczne przykłady stosowanych obniżek pozapłacowych kosztów pracy

Belgia stanowi przykład państwa z niskim poziomem dotacji do zatrudnienia przed ostatnim kryzysem. Obniżka pozapłacowych kosztów pracy polegała na tym, że pracodawca, który zatrudnia pierwszego, drugiego lub trzeciego pracownika płaci zmniejszone składki na ubezpieczenie społeczne (z największą redukcją przy pierwszym pracowniku, a następnie stosowane są stopniowe obniżki przy kolejnych pracownikach), pod warunkiem, że nowy pracownik nie zastąpi kogoś, kto podał się do dymisji lub został zwolniony w celu uzyskania dotacji.

We Francji małe firmy były w pełni zwalniane z konieczności opłacania składki na ubezpieczenie społeczne za nowych pracowników zatrudnianych przy minimalnej płacy, ale składki stopniowo wzrastały do stawki standardowej przy wynagrodzeniu wynoszącym 1,6 razy płacy minimalnej.

W Hiszpanii zastosowano obniżki w składkach na ubezpieczenie społeczne w wysokości 1500 euro rocznie przez okres dwóch lat za nowoprzyjętych pracowników. Warunkiem było prowadzenie co najmniej 2-osobowego gospodarstwa domowego i zatrudnienie na czas nieokreślony.

W Finlandii w latach 2007-2011 subsydiowaniem zatrudnienia zostały objęte regiony peryferyjne, gdzie występuje wysokie bezrobocie spowodowane np. zamknięciami miejscowych fabryk. Dotacja w wysokości 30% kosztów płac w pierwszym roku i 15% w drugim roku wypłacana jest pracującym na własny rachunek, którzy po raz pierwszy zatrudnili pracownika. Pracownik musi mieć umowę na czas nieokreślony i pracować co najmniej 25 godzin tygodniowo.

Portugalia wprowadziła tymczasowy program o nazwie *Programa Iniciativa Emprego* na lata 2009-2010, na mocy którego, oprócz ogólnego obniżenia składek na ubezpieczenie

społeczne, przez okres 3 lat pracodawca nie ma obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za nowych pracowników, którzy byli bezrobotni dłużej niż sześć miesięcy lub bezrobotni poniżej 35 roku życia szukający pierwszej pracy. Dodatkowym warunkiem jest konieczność utrzymania przez firmy poziomu zatrudnienia przez okres trzech lat, spełnianie określonych standardów rachunkowości, podatków i wypełnianie obowiązku ubezpieczenia społecznego oraz brak zaległości w wypłacie wynagrodzeń.

Irlandia wprowadziła program motywacyjny o nazwie *Employer Jobs Incentive Scheme*, który zwalnia z obowiązku opłacania przez pracodawcę składek na ubezpieczenie społeczne dla nowych pracowników przez okres jednego roku. Warunkiem jest utrzymanie zatrudnienia przez co najmniej sześć miesięcy, w przeciwnym razie firma musi zwrócić dotację. Uczestnictwo w programie jest jednakże ograniczone do 5% pracowników.

Źródło: OECD, Employment Outlook 2010

c) systemy skróconego czasu pracy (*short-time working schemes, STW*)

W okresie kryzysu zintensyfikowane zostały możliwości stosowania elastycznej organizacji czasu pracy w tym: tymczasowe redukcje czasu pracy, czasowe zamknięcia fabryk i inne formy skracania czasu pracy, które stanowią dla wielu firm funkcję ochronną zarówno przed bankrutem, jak i likwidacją miejsc pracy. Podkreśla się, że wdrożone z sukcesem programy STW pozwalają rozłożyć ciężar kosztów równomiernie na pracowników i pracodawców (DAO, LOUNGANI 2010).

W okresie kryzysu działania na rzecz redukcji godzin pracy zostały podjęte w dwudziestu państwach członkowskich UE. Główne zmiany w państwach, w których systemy te istniały przed kryzysem, dotyczyły wydłużenia okresu stosowania STW, większych zachęt dla pracodawców do przyłączenia się do programu, rozszerzenia zakresu, pokrycia oraz warunków dla firm, jak również możliwości subsydiowania wolnych godzin szkoleniami. W szczególności należy zwrócić uwagę, na dość znaczny tymczasowy wzrost maksymalnego okresu trwania STW w wielu państwach, nieraz kilkakrotnie wyższy w stosunku do stanu przed kryzysem jak np. w Austrii czy Niemczech (por. tabela 5.1).

Tabela 5.1. Systemy skróconego czasu pracy (STW) w wybranych państwach strefy euro

Kraj	STW – maksymalny okres trwania		Obniżki w składkach na ubezpieczenie społeczne	Szkolenia w ramach STW
	grudzień 2008	styczeń 2010		
Austria	3 miesiące	6-24 miesiące w latach 2010-2012	TAK	TAK
Belgia	4 tygodnie odnawialne, w przypadku pełnego zawieszenia pracy; 3-12 miesięcy w przypadku częściowego zawieszenia pracy	bez zmian	TAK	TAK
Niemcy	6 miesięcy. Możliwe rozszerzenie w przypadku wyjątkowych okoliczności na rynku pracy	18 miesięcy (do grudnia 2010)	TAK	TAK
Finlandia	36 miesięcy	Zawieszenie 36 – miesięcznego okresu w przypadku częściowego bezrobocia (maksymalny okres płatności 500 pełnych dni pracy pozostał bez zmian)	TAK	TAK
Francja	6 tygodni, aż do 600 godzin rocznie	Wzrost z 600 do 800 godzin rocznie, z wyższym limitem 1000 godzin dla przemysłu włókienniczego, odzieżowego i skórzanego oraz branży motoryzacyjnej	TAK	TAK (we współpracy z partnerami społecznymi)
Włochy	12 miesięcy (do 24 miesięcy na określonych obszarach kraju)		TAK	TAK
Luksemburg	6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy	Maksymalnie ok. 130 dni w roku w okresie 2009-10	TAK	NIE, ale wyższe subsydia płacowe
Portugalia	W przypadku skrócenia czasu pracy: 6 miesięcy, W przypadku pełnego zawieszenia pracy: 18 miesięcy			TAK
Hiszpania	2 lata		TAK	NIE

Źródło: European Commission (2010) Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations, Occasional Papers 64.

W większości państw członkowskich strefy euro w systemach skróconego czasu pracy mogły uczestniczyć zazwyczaj wszystkie firmy, bez względu na liczbę zatrudnianych i sektor. Istniały jednak pewne wyjątki jak np. wyłączenie z programu głównych instytucji państwowych

w Austrii czy ograniczenie jedynie do specyficznych obszarów i firm o określonej wielkości, głównie z sektora przemysłowego we Włoszech.

Poszczególne państwa stosowały STW według różnych zasad. W Niemczech, Austrii, Belgii, Finlandii, a w mniejszym stopniu również we Francji, pracodawcy za nieprzepracowane godziny zwalniani byli z konieczności opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. W Belgii, Francji, Włoszech i w Niemczech rozszerzony został zasięg stosowania STW, który wcześniej często ograniczał się do pracowników z umowami na czas nieokreślony, zatrudnionych w określonych sektorach lub firm o określonym rozmiarze.

W niektórych państwach powstały programy finansowane przez rządy państw, które uzupełniały wynagrodzenia pracowników w przypadku zmniejszania liczby godzin pracy np. The Cassa Integrazione Guadagni we Włoszech, Chômage Technique we Francji, czy Kurzarbeitergeld w Niemczech (por. EC 2010b). Według IMF na największą skalę programy skróconego czasu pracy uruchomione zostały w Niemczech i we Włoszech, gdzie jako bodźce do zatrzymywania pracowników wymienia się przede wszystkim braki wykwalifikowanej siły roboczej na rynku pracy oraz wysokie koszty zwolnień i ponownego zatrudnienia (DAO, LOUNGANI 2010). W 2009 r. liczba firm uczestniczących w Niemczech w programach STW wzrosła ponad 13-krotnie w stosunku do okresu przed kryzysu (por. tabela 5.2)

Tabela 5.2 Liczba firm uczestnicząca w STW w wybranych państwach strefy euro w latach 2007 - 2009

KRAJ	2007	2008	2009
Niemcy	3597	4360	47751
Holandia	-	-	4700
Austria	-	48	559
Portugalia	54	54	424

Źródło: European Commission (2010) Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations, Occasional Papers 64.

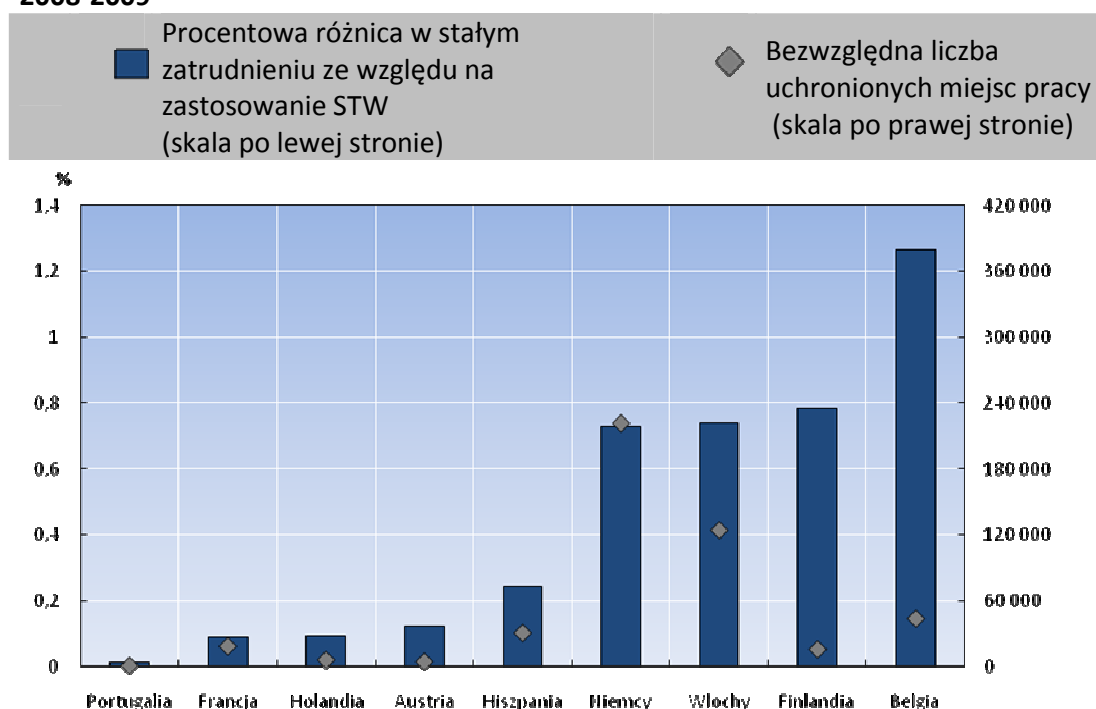
Niektóre państwa członkowskie wprowadziły możliwości wykorzystywania zredukowanych godzin pracy na szkolenia (Austria, Belgia i Niemcy, por. EC 2010b). Jednak dane OECD wskazują, że tylko niewielka część państw które zastosowały systemy skróconego czasu pracy korzystały z połączenia ich ze szkoleniami (OECD 2010).

Analizując systemy skróconego czasu pracy wskazuje się, że zmniejszają one utratę miejsc pracy w okresie spowolnienia gospodarczego, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia dochodów pracowników o zmniejszonej liczbie godzin pracy. Podkreśla się jednak również, że w przypadku braku jasnych zasad i określonego terminu wygaśnięcia może dojść do blokowania pracowników w nierentownych miejscach pracy (OECD 2010c, IMF 2010). Istotne jest również skierowanie tego typu dotacji do sektorów w których rzeczywiście jest zagrożenie utraty miejsc pracy. Szacunki wskazują, że zastosowanie systemów skróconego czasu pracy w Niemczech uchroniło przed zwolnieniami ok. 200.000 pracowników. Podkreśla się również, że obecna sytuacja na niemieckim rynku pracy w dużym stopniu jest wynikiem przeprowadzonych wcześniej reform (patrz ramka 5.2). We Włoszech systemy skróconego czasu pracy stosowano w wybranych sektorach już wcześniej (mechaniczny, tkaniny, skóry, Dao, Loungani 2010), ale na znacznie mniejszą skalę. Liczba godzin pracy dofinansowanych

przez państwo we Włoszech, która w okresie styczeń 2002 - lipiec 2008 wynosiła około 20 tyś., w okresie kryzysu gwałtownie wzrosła i w kwietniu 2009 r. osiągnęła najwyższy od 2000 r. poziom 110 tysięcy godzin pracy w sektorze przemysłowym. W drugim kwartale 2009 r. około 10% pracowników zatrudnionych we Włoszech w pełnym wymiarze czasu pracy funkcjonowało w systemie uzupełnienia wynagrodzeń.

OECD szacuje, że relatywnie do wielkości rynku pracy największy wpływ na zatrudnienie w czasie recesji miało stosowanie systemu skróconego czasu pracy w Belgii. Szacunki OECD (Employment Outlook 2010) wskazują, że spadek stałego zatrudnienia od początku kryzysu do III kw. 2009 był o 1,3 pkt proc. mniejszy niż miałyby to miejsce w przypadku braku takich systemów¹⁵. W Finlandii, Niemczech i we Włoszech szacunki OECD wskazują, że w wyniku stosowania systemów skróconego czasu pracy spadek zatrudnienia od początku kryzysu do III kw. 2009 był o ok. 0,75 pkt proc. mniejszy (por. wykres 5.1). OECD podkreśla również, że najlepsze wyniki z zastosowania STW osiągały państwa, które stosowały już tego typu systemy przed kryzysem.

Wykres 5.1. Systemy skróconego czasu pracy a utrzymanie zatrudnienia w okresie 2008-2009



Źródło: Employment Outlook 2010.

¹⁵ Przy założeniu, że skuteczność systemu skróconego czasu pracy przed kryzysem była zerowa. Założenie to jest dość silne i mało prawdopodobne, dlatego też powyższe szacunki mogą być zawyżone.

Ramka 5.2. Reformy w Niemczech – Hartz I-IV

Niskie tempo wzrostu gospodarczego, wysokie bezrobocie utrzymujące się w gospodarce niemieckiej i jego stagnacyjny charakter (wysoki odsetek bezrobotnych długookresowo) były jednymi z powodów, dla których zdecydowano się podjąć intensywne reformy gospodarcze.

Istotne znaczenie miało również niepowodzenie wcześniej podejmowanych na niemieckim rynku pracy reform strukturalnych. Prowadzona dotąd polityka w dużym stopniu opierała się na pasywnych formach pomocy osobom bezrobotnym: wydłużono maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 32 miesięcy w przypadku osób w wieku przedemerytalnym, co wraz z relatywnie szczodrym systemem (60-67% poprzedniego wynagrodzenia netto, por. Zimmermann, 2006) nie było czynnikiem zachęcającym do poszukiwania i podejmowania pracy. Zniechęcał również wprowadzony relatywnie szczodry system wcześniejszych emerytur.

Konsekwencją był zarówno wzrost płac minimalnych, jak i wysoka stopa bezrobocia (szczególnie wśród osób starszych oraz niskokwalifikowanych), co spowodowało wzrost bezrobocia o charakterze długookresowym. To wszystko przekładało się na wzrost kosztów pracy poprzez wzrost składek na ubezpieczenia społeczne. Negatywnym skutkiem był również wzrost siły przetargowej związków zawodowych. Pokazuje to, że duża część niemieckiego bezrobocia miała charakter strukturalny, i co za tym idzie nie mogła być zredukowana tylko poprzez wzrost aktywności ekonomicznej. Niezbędne musiały być głębsze zmiany strukturalne.

W lutym 2002 r. powołana została specjalna komisja, składająca się zarówno z przedstawicieli biznesu, związków zawodowych, rzemieślników, polityków oraz naukowców, tzw. Komisja Hartza. Implementacja działań zaproponowanych przez komisję została dokonana w czterech krokach: w 2003, 2004 i w 2005 r.

W I kroku (Hartz I, 2003) najważniejsze obszary reform obejmowały zaostrzenie warunków odmowy podjęcia zatrudnienia przez bezrobotnych, w razie nieuzasadnionej odmowy redukcja zasiłku dla bezrobotnych, zwiększenie nacisku na szkolenie pozostających bez pracy, pomoc w zatrudnieniu osób starszych (eliminacja składek na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia dla firm, które zatrudniły osobę powyżej 55 roku życia), powołanie agencji pośrednictwa pracy.

Drugi krok (Hartz II, 2003) dotyczył przede wszystkim promocji zatrudnienia. Przekształcenie biur rejestracji bezrobotnych w centra poszukiwania pracy, wprowadzenie pomocy w zakładaniu własnego biznesu dla bezrobotnych (Ich-AG), wprowadzenie tzw. „mini-jobs”, subsydiowanie przez rząd zatrudniania osób w usługach związanych z prowadzeniem domu (ułatwienie rejestracji pracy i ubezpieczenie pomocom domowym).

Po tak dużych zmianach wprowadzonych w dwóch pierwszych krokach, kolejny (Hartz III, 2004) niósł ze sobą relatywnie niewielkie zmiany. Kluczowe natomiast z punktu widzenia sytuacji na niemieckim rynku pracy reformy wprowadzone zostały w ostatnim kroku (Hartz IV, 2005). Polegały one na zwiększeniu pomocy w poszukiwaniu pracy osobom nie zarejestrowanym jako bezrobotne, wprowadzenie prac publicznych (one euro jobs), dalsze zaostrzenie warunków odmowy podjęcia pracy przez osoby bezrobotne, wprowadzenie pomocy finansowej przy podejmowaniu zatrudnienia (entry assistance).

Ocena tak dużego i szerokiego programu reform jest niezmiernie trudna, szczególnie w relatywnie krótkim okresie, jaki minął od implementacji ostatniego kroku.

Podkreśla się jednak pozytywne efekty zmiany struktury organizacyjnej instytucji rynku pracy w Niemczech. Lokalne centra pracy nastawione są w znacznie większym stopniu na politykę rynku pracy niż na prowadzenie polityki strictly społecznej. Pozytywna ocena dotyczy również pomocy w poszukiwaniu pracy oraz efektywności polityki szkoleniowej. Pewne pozytywne efekty dotyczą również pomocy finansowej przy zakładaniu przez bezrobotnych własnego biznesu, jakkolwiek tu podkreśla się konieczność dalszych zmian, tak aby wsparcie kierowane było tylko do osób faktycznie go potrzebujących. Tym samym podkreśla się konieczność kontynuowania podjętego wysiłku zreformowania niemieckiego rynku pracy (Zimmermann, 2006).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zimmermann, 2006.

5.2. Działania w celu zapewnienia szybkiej (re-)integracji na rynku pracy

a) pomoc w poszukiwaniu pracy i polityka aktywizacji

Jednym z głównych problemów w obszarze rynku pracy w czasie kryzysu stało się utrzymanie podaży siły roboczej i ułatwienie oraz wsparcie relokacji miejsc pracy. W tym aspekcie uwaga dużej części państw członkowskich w tym: Niemiec, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Irlandii i Słowenii w dużej mierze skupiła się na polepszeniu funkcjonowania publicznych agencji zatrudnienia (PES). We Francji i Włoszech wzmocniono również współpracę z prywatnymi agencjami zatrudnienia. W niektórych krajach zintensyfikowano współpracę między partnerami społecznymi, ośrodkami szkoleniowymi i PES na poziomie regionalnym (np. centra mobilności w Holandii). W niektórych państwach zwiększono zatrudnienie w urzędach pracy. Przykładowo celem polepszenia funkcjonowania PES w Hiszpanii zatrudniono w urzędach pracy dodatkowych 1500 pracowników mających doradzać bezrobotnym.

Państwa członkowskie podejmowały również działania mające na celu poprawę efektywności i skuteczności aktywizacji jednostek na rynku pracy poprzez skupienie się na wspieraniu reintegracji w grupach tzw. wrażliwych tj.: niedawno zwolnionych pracowników (np. Belgia, Finlandia, Francja, Malta), grupach pracowników starszych (Belgia), o niskich kwalifikacjach i młodych bezrobotnych (Finlandia, Austria), imigrantów (Finlandia) oraz pracowników zatrudnionych wcześniej na czas określony (Belgia).

Polityka aktywizacji oparta na zachętach finansowych do podejmowania pracy stała się ważnym punktem na liście priorytetów politycznych w większości państw zgodnie z długoterminowym celem zwiększenia stóp zatrudnienia. W Austrii, Belgii, Holandii i na Słowacji wzmocnione lub na nowo wprowadzone zostały dodatki do zarobków i ulgi podatkowe, głównie w przypadku podejmowania niskopłatnej pracy. W Austrii, Niemczech i na Słowacji zwiększono ulgi podatkowe dla osób dojeżdżających do pracy. W Belgii i Hiszpanii zastosowano wsparcie finansowe dla pracowników o niskich kwalifikacjach. Słowacja wprowadziła dwuletni dodatek motywacyjny dla niskopłacanych pracowników, dawniej odbiorców zasiłków dla bezrobotnych, którzy znaleźli nową pracę na własną rękę. W celu zwiększenia atrakcyjności pracy w Hiszpanii i we Włoszech zmodyfikowany został projekt świadczeń ubezpieczenia dla bezrobotnych. W Portugalii, bezrobotni, którzy powracają do pracy w ciągu sześciu miesięcy zachowują dla przyszłych okresów bezrobocia

pełne uprawnienia poprzednich okresów składkowych. Podejmowano również działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia kobiet, w szczególności w Holandii i na Malcie (por. EC 2010b).

b) kształcenie zawodowe i programy doskonalenia zawodowego

Doskonalenie posiadanych przez pracowników umiejętności i zmniejszanie ewentualnych niedopasowań pomaga w efektywnej realokacji pracowników w poszczególnych branżach. Prawie wszystkie państwa członkowskie dokładały w ostatnim czasie starań mających na celu wspieranie i ułatwienie reintegracji z rynkiem pracy zwalnianych pracowników (por. EC 2010b).

W okresie kryzysu w wielu państwach strefy euro ułatwiono dostęp do systemu szkoleń dla osób pracujących – przede wszystkim pracownikom młodym, starszym, o niskich kwalifikacjach, zagrożonych bezrobociem, pracownikom małych i średnich przedsiębiorstw oraz pracownikom tymczasowym (Austria, Cypr, Niemcy, Finlandia, Francja, Grecja, Malta, Słowenia, Słowacja). Ponadto, Austria, Niemcy, Belgia skupiły się na tworzeniu szkoleń i praktyk zawodowych w sektorach takich jak opieka społeczna i zdrowotna, natomiast np. Grecja na energooszczędnym przemyśle budowlanym czy tzw. „green industries”.

Odpowiedzią na kryzys były również działania pomagające w ponownym znalezieniu pracy osobom bezrobotnym. W Austrii, Belgii, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Irlandii, Włoszech, Holandii, Portugalii i Słowenii tymczasowo rozszerzono zakres szkoleń dla bezrobotnych i skierowano je głównie do niskokwalifikowanych, młodych i długotrwale bezrobotnych. W niektórych krajach (w Austrii, Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Włoszech i Holandii) stosowano również zachęty finansowe do uczestnictwa w szkoleniach. Na Cyprze i we Francji stosowano zachęty dla firm, które zdecydowały się przyjmować praktykantów.

c) zachęty do zakładania własnej działalności gospodarczej

W reakcji na kryzys państwa członkowskie strefy euro podejmowały działania mające na celu zachęcenie do zakładania własnych firm. W Finlandii i Hiszpanii zwiększono dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla osób bezrobotnych i pracowników, którzy chcą założyć własną działalność. W Hiszpanii np. podwyższono wysokość świadczeń dla bezrobotnych (z 40 do 60% minimalnego wynagrodzenia), którzy zdecydują się podjąć pracę na zasadzie samozatrudnienia. Podobne specjalne środki zostały skierowane do bezrobotnych na Malcie, Słowacji i w Portugalii.

Finlandia wprowadziła również zmiany w opodatkowaniu dla nisko zarabiających przedsiębiorców w celu zwiększenia ich dochodów netto. W Słowenii zdecydowano się finansować szkolenie bezrobotnych, którzy chcą rozpocząć pracę na własny rachunek.

5.3. Wsparcie dochodowe dla osób, które utraciły pracę oraz dla gospodarstw o niskich dochodach

Większość państw członkowskich podjęła szczególne działania w celu zapewnienia szerszego wsparcia finansowego dla zwalnianych pracowników i gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wraz ze wzrostem liczby bezrobotnych środki te w dużej mierze przyczyniły się

do rozszerzenia wydatków na ochronę socjalną w wielu krajach. Zastosowany został szeroki wachlarz działań w tym m.in. czasowe rozszerzenia zasiłków dla bezrobotnych oraz wzmacnianie innych świadczeń socjalnych. Wprowadzono ulgi i zwolnienia podatkowe dla określonych grup, zwłaszcza tych najuboższych.

a) zmiany w systemie zasiłków dla bezrobotnych

Analizując decyzje, jakie zostały podjęte przez rządy państw członkowskich można zauważyć, że zmiany w systemie zasiłków dla bezrobotnych polegały na zwiększeniu wysokości zasiłków, rozszerzenie zasięgu świadczeń bądź złagodzenie warunków ich przyznawania.

b) zmiany w zakresie pomocy społecznej i innych środków wsparcia dochodów

W reakcji na kryzys w państwach członkowskich strefy euro uruchomionych zostało wiele rodzajów dotacji bezpośrednich, często o charakterze jednorazowym jak forma pomocy doraźnej skierowana do grup najuboższych. Przykładowo we Francji, Grecji, Włoszech oraz Słowenii zastosowano środki w postaci jednorazowych zapomóg z tytułu pomocy społecznej. W Austrii, Niemczech, Francji i Portugalii wprowadzono lub rozszerzono zasiłki na dzieci i inne dodatki o podobnym charakterze przeznaczone dla gospodarstw o niskich dochodach. Szczególne środki zostały wprowadzone w celu podtrzymania dochodów emerytów i rencistów w Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Irlandii, i Luksemburgu. Ponadto w Belgii, Niemczech i Włoszech dofinansowywano również wydatki związane z energią elektryczną. Na Cyprze i w Grecji zwiększono dotacje mieszkaniowe dla szczególnie wrażliwych grup społecznych.

Dodatkowo w Hiszpanii, Francji, Włoszech, Luksemburgu, Portugalii i na Słowacji podjęto działania mające na celu ochronę posiadaczy kredytów hipotecznych ubezpieczając ich przed nadmiernym zadłużeniem. Dla przykładu w Hiszpanii wprowadzono możliwość bezkosztowego wydłużenia okresu spłaty oraz możliwość zawieszenia na 2 lata spłaty połowy raty kredytu hipotecznego. Należy podkreślić, że w lutym 2011 r. w Hiszpanii podpisane zostało porozumienie pomiędzy rządem a partnerami społecznymi (por. ramka 5.3).

Ramka 5.3. Porozumienie rządu hiszpańskiego z partnerami społecznymi z lutego 2011 r.

3 lutego 2011 r. rząd hiszpański osiągnął porozumienie z partnerami społecznymi mające na celu wsparcie programu reform w kluczowych obszarach gospodarki. Porozumienie obejmuje reformę systemu emerytalnego, aspekty związane z rynkiem pracy (aktywne polityki rynku pracy, system negocjacji płacowych), politykę przemysłową, energetyczną i politykę w obszarze B+R.

W zakresie dotyczącym aktywnej polityki rynku pracy, w porozumieniu wskazuje się, że celem działań jest zwiększenie możliwości zatrudnienia, lepsze dopasowanie do potrzeb rynku pracy i poprawa funkcjonowania agencji zatrudnienia.

Natychmiastowe działania obejmują a) zredukowanie (a w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw nawet zlikwidowanie) składek na ubezpieczenie społeczne dla firm tworzących nowe miejsca pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy dla osób poniżej 30 roku życia oraz długookresowo bezrobotnych, b) program szkoleń dla osób, którym skończył się

okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych, c) przygotowywanie indywidualnych strategii zatrudnienia dla młodych i długookresowo bezrobotnych powyżej 45 roku życia, d) szkolenia zawodowe dla osób młodych, e) kompleksową strategię zatrudnienia dla pracowników starszych.

W obszarze negocjacji płacowych związki zawodowe i organizacje pracodawców podpisały się pod pewnymi wytycznymi, podkreślając, że rozmowy i działania w tym obszarze powinny dotyczyć m.in. struktury negocjacji płacowych, elastyczności oraz uwzględniania w procesie negocjacji bieżących trudności gospodarczych.

Źródło: Social and Economic Agreement for Growth, Employment and Pension Sustainability, Ministerio de Economía y Hacienda, 2011.

Podsumowując, należy powiedzieć, że zgodnie z zaleceniami zawartymi w Europejskim Planie Naprawy Gospodarczej, państwa członkowskie strefy euro podjęły działania w celu zwalczania skutków kryzysu dla realnej gospodarki oraz w celu uniknięcia likwidacji miejsc pracy przez przedsiębiorstwa. Państwa członkowskie skupiły swoje działania zarówno w celu utrzymania istniejących miejsc pracy, jak i pomocy w ponownej integracji na rynku pracy osób zwolnionych zarówno poprzez zwiększenie środków na aktywne, jak i pasywne formy polityki rynku pracy. Kompleksowa ocena skuteczności przeprowadzonych działań na obecnym etapie, jak i ich długookresowego wpływu na sytuację na rynkach pracy poszczególnych gospodarek jest jednak jeszcze niemożliwa.

Tabela 5.2. Działania na rynku pracy podejmowane podczas kryzysu w wybranych państwach strefy euro

KRAJ	DZIAŁANIA STYMULUJĄCE POPYT NA RYNKU PRACY				DZIAŁANIA W CELU SZYBKIEJ (RE-) INTEGRACJI NA RYNKU PRACY				SZKOLENIA DLA PRACOWNIKÓW I PRAKTYKI		WSPARCIE DOCHODOWE DLA POSZUKUJĄCYCH PRACY LUB NISKO ZARABIAJĄCYCH			
	zmiany w STW	subsydia płacowe	tworzenie miejsc pracy w sekt. publ.	cięcia w pozapłac. kosztach pracy	pomoc w poszukiwaniu pracy	szkolenia	doskonalenie zawodowe	zachęty do zakładania własnej działalności	szkolenia dla pracowników	wsparcie dla praktykantów	zmiany w zasilkach dla bezrobotnych	pomoc społ.	inne wsparcie finans.	ulgi podatk.
Austria	T, EL, S	X	X	X	BPP	X			X	X	L	X		X
Belgia	T, K, P	X		X	BPP (również regionalnie)	X (Flandria)	X (Flandria)	X	X (również regionalnie)		L	X	X	X
Finlandia	T, K	X		X	BPP, A	X		X	X	X	L, A		X	X
Francja	T, K, P, S	X		X	BPP		X		X	X	L, Q	X	X	X
Niemcy	T, K, P, S, SSC			X	BBP	X			X	X			X	X
Irlandia	-				BBP	X				X			X	X
Włochy	P, S				BBP	X	X		X (regionalnie)	X	A, P			
Luksemburg	K, P, EL												X	
Malta	-	X			BBP	X	X	X	X	X	A			X
Holandia	nowy system, S	X			BBP	X			X	X	A			X
Portugalia	S	X		X	BBP	X		X	X	X	A, Q	X	X	
Słowacja	nowy system, SSC	X		X				X	X	X			X	X
Słowenia	nowy system, S	X	X	X	BBP	X		X	X	X	Q	X		
Hiszpania	T, SSC	X		X	BBP			X			A	X	X	X

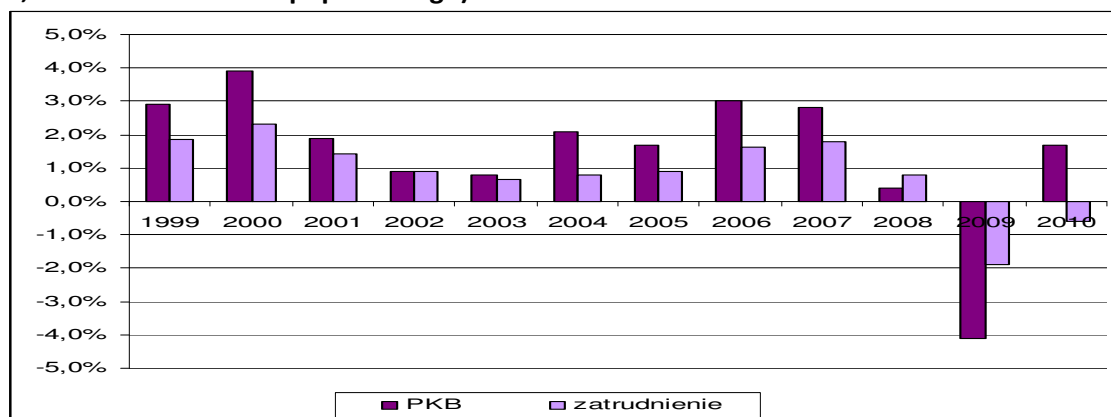
Legenda: T- wydłużenie czasu trwania, EL- uelastycznienie, S- szkolenia, K – dodatkowe korzyści, P- zmian sposobu pokrycia, SSC- składki na ubezpieczenia społeczne, BPP- udoskonalenie działania Publicznego Biura Pośrednictwa Pracy, A- Aktywizacja, L- zmiana poziomu, Q- zmian warunków kwalifikacji. Źródło: EC, European Economy, 5/2010, Labour market and wage development In 2009.

6. Dostosowania wielkości zatrudnienia w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce

Przed omówieniem wpływu kryzysu na stan rynków pracy należy powiedzieć, że **sytuacja na rynkach pracy państw członkowskich strefy euro w okresie jej funkcjonowania znacząco się poprawiła**. Przeciętna stopa zatrudnienia w strefie euro wzrosła z poziomu 60,6% w 1999 r. do poziomu 66,1% w roku 2008, co było wynikiem głównie wzrostu stóp zatrudnienia kobiet oraz osób w wieku 50+¹⁶. Stopa bezrobocia w strefie euro w 2007 r. kształtowała się na najniższym, od początku jej funkcjonowania, poziomie. Jak podkreśla Komisja Europejska, spadek bezrobocia w strefie euro nie przekładał się na widoczne przyśpieszenie procesów inflacyjnych (por. Quarterly Report on the Euro Area 4/2009), co wskazuje, że obniżeniu uległa również stopa bezrobocia strukturalnego.

Kryzys gospodarczy i związany z nim spadek wielkości produkcji przełożył się na zmiany na rynkach pracy poszczególnych państw członkowskich. Silne spowolnienie tempa wzrostu produkcji w strefie euro (z 2,8% w 2007 r. do 0,4% w 2008 r.) przełożyło się na spadek tempa wzrostu zatrudnienia z 1,8% do 0,7%. W 2009 r. wraz z silnym spadkiem produkcji (o 4,1%) nastąpił spadek przeciętnego poziomu zatrudnienia w strefie euro o 1,9% (por. wykres 6.1). Dodatkowo tempo wzrostu PKB w 2010 r. (o 1,7%) nie przełożyło się na wzrost zatrudnienia. Według prognoz KE w 2010 r. zatrudnienie w strefie euro spadło o 0,6%.

Wykres 6.1. Tempo zmian produkcji i zatrudnienia* w strefie euro w latach 1999-2010 (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



*na rok 2010 prognoza KE.

Źródło: Eurostat, AMECO.

Analizując dostosowania zatrudnienia do zmian produkcji w czasie podkreśla się, że zazwyczaj podążają one za zmianami produkcji z pewnym opóźnieniem, które wynika z tzw. chomikowania siły roboczej. W okresie osłabienia tempa wzrostu gospodarczego jest ono rezultatem chęci zatrzymania w przedsiębiorstwach wysokokwalifikowanych, doświadczonych pracowników, po pierwsze ze względu na koszty związane z procesem zwalniania (koszty odpraw) i zatrudniania (koszty ogłoszeń, koszty szkoleń nowych

¹⁶ Stopa zatrudnienia kobiet wzrosła w latach 1999-2008 z poziomu 50,4 do 58,8%. Stopa zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata wzrosła w tym samym okresie z 33,7 do 44,3%.

pracowników), jak też na problemy ze znalezieniem specjalistów w okresach ożywienia gospodarczego (European Economy 2010, Arpada, Curci 2010).

Tym samym w początkowej fazie kryzysu przedsiębiorcy nie wiedząc, jak silny będzie spadek popytu na produkowane przez nich dobra i usługi starają się ograniczyć zwolnienia. Jednym ze stosowanych sposobów zatrzymania pracowników i ograniczenia kosztów pracy, jest zmniejszanie liczby godzin pracy. Analogicznie, w początkowej fazie ożywienia gospodarczego, dostosowania w przedsiębiorstwach przebiegają poprzez zwiększanie liczby godzin pracy osób zatrudnionych.

Opóźnienia w dostosowaniach wielkości zatrudnienia podczas ostatniego kryzysu były jednak niewielkie. W Irlandii, w której już w I kw. 2008 r. miał miejsce spadek wielkości produkcji, w II kw. 2008 r. nastąpił spadek przeciętnego zatrudnienia. Podobna reakcja obserwowana była we Włoszech, gdzie wraz ze spadkiem produkcji od II kw. 2008 r., od III kw. następował spadek zatrudnienia. W IV kwartale 2008 r. już w siedmiu gospodarkach strefy euro zatrudnienie spadło, a w kolejnych kwartałach tylko w Luksemburgu tempo wzrostu zatrudnienia pozostało dodatnie.

Przedsiębiorcy ograniczając koszty odpraw zwalniają w pierwszej kolejności osoby zatrudnione na czas określony, a mając na uwadze konieczność ewentualnego ponoszenia kosztów ponownego zatrudniania w okresie ożywienia, w pierwszej kolejności zwalniają pracowników z relatywnie niskimi kwalifikacjami i małym doświadczeniem zawodowym.

Potwierdzają to doświadczenia ostatniego kryzysu. **Spadek zatrudnienia dotyczył przede wszystkim osób zatrudnionych na czas określony, młodych oraz osób z niskim poziomem wykształcenia** (por. wykres 6.2). Zatrudnienie osób młodych w strefie euro zaczęło spadać w III kw. 2008 r., podczas gdy w pozostałych grupach wiekowych tempo wzrostu zatrudnienia było jeszcze dodatnie. Silny spadek zatrudnienia osób młodych nastąpił w szczególności w 2009 r. Od tego czasu tempo spadku zatrudnienia obniżyło się, ale zatrudnienie w tej grupie osób nadal spada. Stopa bezrobocia w grupie osób poniżej 25 roku życia w grudniu 2010 r. wyniosła 20,4% (przeciętnie dla strefy euro)¹⁷. Najgorsza sytuacja osób młodych obserwowana jest w Hiszpanii, gdzie stopa bezrobocia w grupie osób poniżej 25 roku życia w ciągu ostatnich trzech lat wzrosła z poziomu 18,2% w 2007 r. do 41,6% w 2010 r.

Znacznie mniejszy był wpływ kryzysu na zatrudnienie osób w wieku 25-54 lata. Dopiero od III kw. 2009 r. tempo wzrostu zatrudnienia w tej grupie wiekowej jest ujemne (por. wykres 6.2). Kryzys praktycznie nie wpłynął na sytuację osób pracujących w wieku 55-64 lata. Tempo wzrostu zatrudnienia osób w tej grupie wiekowej obniżyło się w latach 2007-2010, ale przez cały okres kryzysu było dodatnie.

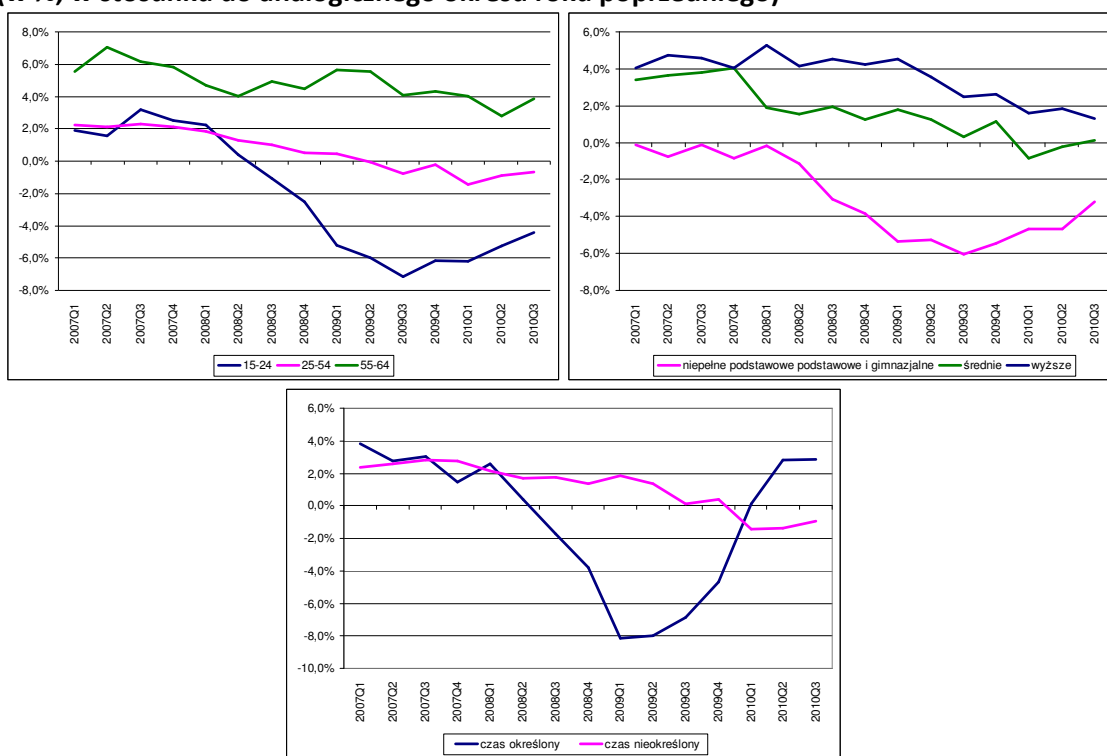
Dotyczy to również osób z wyższym poziomem wykształcenia, które w najmniejszym stopniu zostały dotknięte przez spadek PKB. Tempo wzrostu zatrudnienia w tej grupie obniżyło się, ale przez cały okres kryzysu pozostawało dodatnie (por. wykres 6.2). Obniżyło się również tempo wzrostu zatrudnienia osób ze średnim poziomem wykształcenia, a w 2010 r. osiągnęło ujemne wartości. W największym stopniu kryzys dotknął pracowników z niskim

¹⁷ Dla porównania stopa bezrobocia ogółem w strefie euro wyniosła w grudniu 2010 r. 10% (dane Eurostatu).

poziomem wykształcenia. Zatrudnienie w tej grupie bardzo silnie spadło w 2008 i 2009 r. W 2010 r. zatrudnienie osób z niskim poziomem wykształcenia nadal spadało, tempo spadku jednak znacząco obniżyło się.

Analizując zmiany zatrudnienia w zależności od rodzaju kontraktu można ponadto zauważyć, że kryzys dotknął przede wszystkim osoby zatrudnione na czas określony (por. wykres 6.2). W 2008 i 2009 r. zatrudnienie w tej grupie bardzo silnie spadło. W 2010 r. wraz z notowanym dodatnim tempem wzrostu gospodarczego, nastąpił wzrost zatrudnienia na czas określony. Jednocześnie można zauważyć pogorszenie w 2010 r. sytuacji osób zatrudnionych na czas nieokreślony, których tempo wzrostu zatrudnienia było w 2010 r. ujemne.

Wykres 6.2. Tempo wzrostu zatrudnienia w strefie euro w przekroju grup wiekowych, wykształcenia oraz w zależności od rodzaju kontraktu w okresie I kw. 2007 – III kw. 2010 (w %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Skala spadku zatrudnienia była silnie zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi (por. wykres 6.3). Już w 2008 r. nastąpił spadek łącznego zatrudnienia w Irlandii (o 1,1%) i Hiszpanii (o 0,3%).

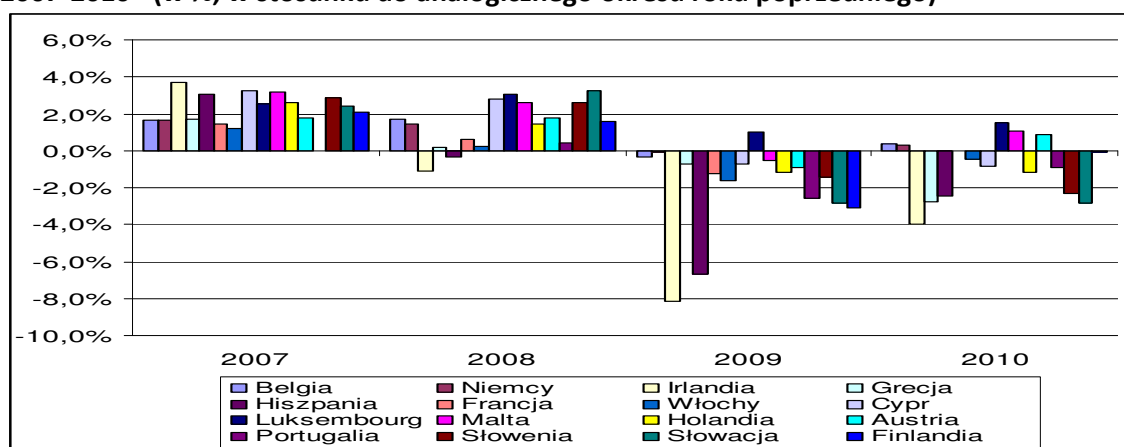
W 2009 r. zatrudnienie spadło praktycznie we wszystkich (poza Luksemburgiem) państwach członkowskich strefy euro. Najsilniejszy spadek miał miejsce w Irlandii i Hiszpanii (odpowiednio o 8,2 i 6,7% w stosunku do roku poprzedniego). Należy podkreślić, że procentowy spadek zatrudnienia w Hiszpanii i Irlandii w tym roku był wyższy niż procentowy spadek produkcji. Tak silna reakcja zatrudnienia była, jak podkreśla KE (EC 2009) między innymi wynikiem relatywnie wysokiego udziału osób zatrudnionych w pracochłonnych sektorach. W przypadku Hiszpanii przyczyną silnego spadku zatrudnienia

był również dualizm na rynku pracy i bardzo wysoki odsetek osób pracujących na czas określony¹⁸. Relatywnie silnie zatrudnienie obniżyło się w 2009 r. w Finlandii (o 3,1%), na Słowacji (o 2,8%) i w Portugalii (o 2,6%).

Najmniejsze zmiany zatrudnienia obserwowane były w Niemczech, gdzie (mimo spadku produkcji o 4,7%) zatrudnienie w 2009 r. utrzymało się na tym samym, co w 2008 r., poziomie (dane Eurostatu)¹⁹. Relatywnie niski spadek zatrudnienia w 2009 r. odnotowały Belgia, Malta, Cypr i Grecja. Tylko w Luksemburgu w 2009 r. mimo spadku produkcji o 3,7% zatrudnienie wzrosło (o 1%).

W 2010 r. nastąpiła pewna stabilizacja na rynkach pracy państw członkowskich. W pięciu gospodarkach strefy euro (Luksemburg, Malta, Austria, Belgia, Niemcy) zatrudnienie wzrosło (prognozy KE). We Francji utrzymało się na tym samym, co w 2009 r., poziomie. W pozostałych państwach zatrudnienie w 2010 r. nadal spadało, przy czym największy spadek odnotowano w Irlandii (o 4% r/r), w Grecji, na Słowacji (o 2,8%), w Hiszpanii i Słowenii (2,3-2,5%).

Wykres 6.3. Tempo zmian zatrudnienia w państwach członkowskich strefy euro w latach 2007-2010* (w %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)



*na rok 2010 prognoza KE.

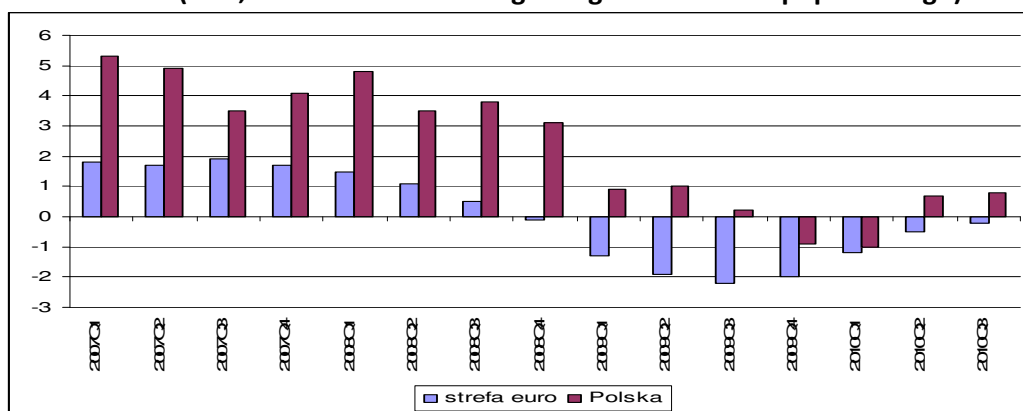
Źródło: AMECO.

W Polsce spadek zatrudnienia był słabszy niż w strefie euro. Po dość silnym wzroście zatrudnienia w 2007 i 2008 r., tempo wzrostu zatrudnienia w Polsce znacznie osłabiło się w pierwszych kwartałach 2009 r., a w IV kw. 2009 r. i w I kw. 2010 r. spadło. **Spadek zatrudnienia miał jednak miejsce tylko przez dwa kwartały.** W II i III kwartale 2010 r. tempo zmian zatrudnienia w Polsce było ponownie dodatnie (por. wykres 6.4).

¹⁸ W 2008 r. na czas określony zatrudnionych było ok. 30% wszystkich pracujących w Hiszpanii (dane Eurostatu).

¹⁹ Spadło o 0,1% wg danych Komisji Europejskiej.

Wykres 6.4. Tempo wzrostu zatrudnienia w strefie euro i w Polsce w okresie I kwartał 2007 – III kwartał 2010 (w %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)



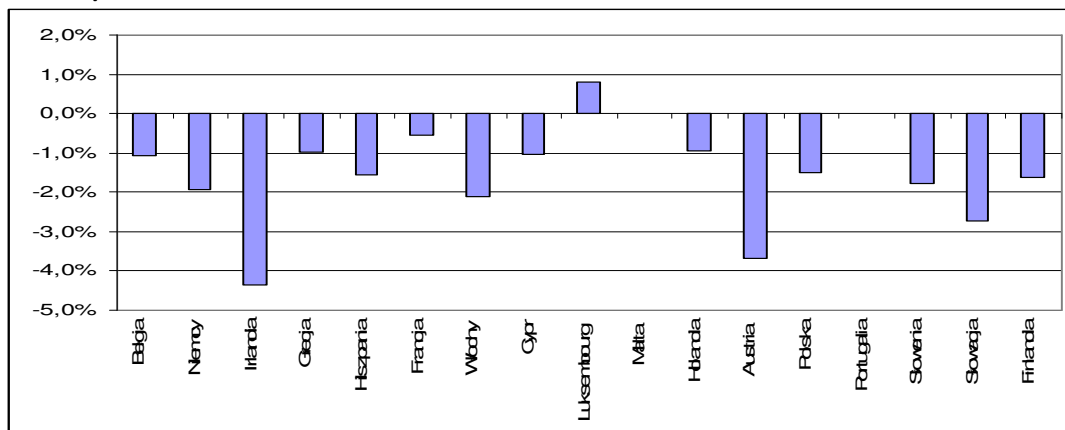
Źródło: Eurostat.

Prowadzone w obszarze dostosowań zatrudnienia analizy podkreślają, że skala zmian w strefie euro była mniejsza niż ta, obserwowana w poprzednich okresach (por. m.in. OECD 2010). Jak zostało to omówione w części 5 opracowania, relatywnie niewielkie zmiany liczby pracujących w niektórych państwach członkowskich strefy euro były wynikiem zastosowania na szeroką skalę programów mających na celu ograniczenie wzrostu bezrobocia.

Duża część dostosowań na rynkach pracy odbywała się nie poprzez dostosowania liczby zatrudnionych, a liczby godzin pracy. Jak podkreśla KE, gdyby nie redukcja liczby godzin, spadek zatrudnienia byłby w niektórych państwach członkowskich strefy euro znacznie wyższy (EC 2009). **W 13 państwach członkowskich strefy euro (poza Luksemburgiem, Maltą i Portugalią²⁰) nastąpił spadek przeciętnej liczby przepracowanych godzin** (por. wykres 6.5). Największy procentowy spadek (w stosunku do przeciętnej liczby przepracowanych godzin na osobę w 2007 r.) miał miejsce w Irlandii i Austrii, w dalszej kolejności na Słowacji, we Włoszech i w Niemczech. W Polsce przeciętna liczba faktycznie przepracowanych godzin również spadła (skala spadku była zbliżona do średniej wielkości dla strefy euro).

²⁰ Na Malcie i w Portugalii przeciętna liczba przepracowanych godzin pozostała na tym samym co w 2007 r. poziomie, nieznaczny wzrost miał miejsce w Luksemburgu.

Wykres 6.5. Zmiany przeciętnej liczby faktycznie przepracowanych godzin na osobę w państwach członkowskich strefy euro w latach 2007-2009 (w %, w stosunku do wartości w 2007 r.)



Źródło: Eurostat.

7. Dostosowania zatrudnienia podczas obecnego kryzysu – dekompozycja wzrostu gospodarczego

Ostatni kryzys gospodarczy charakteryzował się bardzo silnym spadkiem produkcji. Porównania skali spadku zatrudnienia do skali spadku produkcji wskazują jednak, że relatywny spadek zatrudnienia podczas ostatniego kryzysu był słabszy niż podczas poprzednich okresów spowolnienia gospodarczego (por. m.in. European Commission 2009, s. 18).

Zmiany wielkości produkcji w poszczególnych państwach członkowskich strefy euro i będące ich pochodną zmiany zatrudnienia przełożyły się na zmiany poziomu wydajności pracy. Ze względu na różną skalę spadku zarówno wielkości produkcji, jak też dostosowań po stronie zatrudnienia w poszczególnych gospodarkach, zmiany wydajności pracy, jakie miały miejsce nie były jednakowe. Poniżej podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, na ile spadek PKB w państwach członkowskich strefy euro w okresie ostatniego kryzysu związany był ze spadkiem zatrudnienia, a na ile dostosowania przebiegały poprzez kanał wydajności pracy.

Produktywność pracy (y) z definicji to wielkość łącznej produkcji (mierzona poniżej) PKB przypadająca na zatrudnionego (L), co można zapisać:

$$y = \frac{PKB}{L}$$

Po przekształceniu można powyższe równanie zapisać jako:

$$\frac{\Delta PKB}{PKB} = \frac{\Delta y}{y} + \frac{\Delta L}{L}$$

co oznacza, że tempo wzrostu PKB jest sumą tempa wzrostu wydajności pracy i tempa wzrostu zatrudnienia.

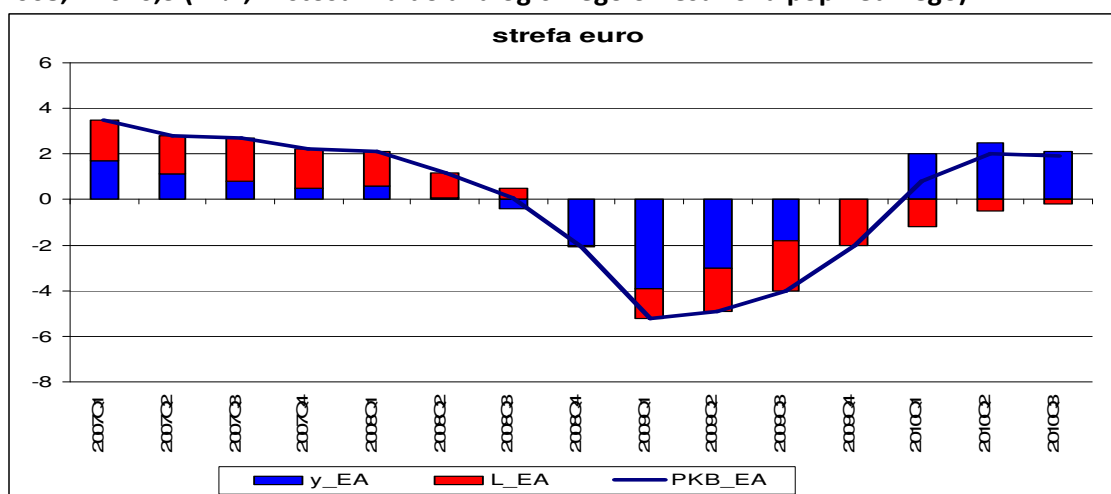
Aby móc odpowiedzieć na pytanie, na ile spadek PKB wynikał ze spadku nakładów pracy, a na ile związany był ze zmianami wydajności pracy, poniżej przeanalizowana została

dekompozycja PKB na powyższe dwie składowe. Należy podkreślić, że powyższa dekompozycja nie wyjaśnia przyczyn wzrostu, a jedynie pokazuje relatywny wkład poszczególnych czynników.

Analizując dekompozycję tempa wzrostu PKB dla strefy euro jako całości można zauważyć, że **w początkowym okresie kryzysu (2008,1-2008,3) tempo wzrostu zatrudnienia utrzymywało się na dodatnim poziomie, a spadek tempa wzrostu gospodarczego szedł w parze z dostosowaniami po stronie wydajności pracy.** Na redukcję zatrudnienia przełożył się dopiero silny spadek produkcji notowany od I kwartału 2009 r. (por. wykres 7.1).

Wychodzenie z kryzysu odbywa się w strefie euro bezzatrudnieniowo. Obserwowane od I kw. 2010 r. dodatnie tempo wzrostu PKB w strefie euro nie przekłada się na wzrost liczby pracujących, wzrasta tym samym przeciętna wydajność pracy²¹.

Wykres 7.1. Tempo zmian zatrudnienia, wydajności pracy i PKB w strefie euro w okresie 2008,2-2010,3 (w %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Charakter dostosowań był silnie zróżnicowany pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi strefy euro. Całkowicie w inny sposób przebiegały dostosowania w Niemczech, Luksemburgu czy Belgii niż w gospodarce hiszpańskiej czy irlandzkiej.

Silny spadek produkcji, jaki miał miejsce w okresie ostatniego kryzysu w **Niemczech** (w 2009 r. PKB Niemiec obniżył się o 4,7%) nie przełożył się na spadek zatrudnienia. Aż do II kwartału 2009 r. tempo wzrostu zatrudnienia w Niemczech było dodatnie, niewielkie spadki zatrudnienia miały miejsce w okresie III kwartał 2009 – I kwartał 2010 r. Utrzymanie praktycznie niezmienionego poziomu zatrudnienia było (jak już wspomniano) wynikiem podjętych przez rząd niemiecki działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków kryzysu na rynek pracy. Tym samym dostosowania w gospodarce niemieckiej praktycznie w całości przebiegały poprzez spadek wydajności pracy.

²¹ Na dzień 23 marca 2011 r. brak danych za IV kwartał 2010 r.

W **Belgii** spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w 2008 r. przełożyło się na silny spadek tempa wzrostu wydajności pracy, przy właściwie niezmiennym tempie wzrostu pracujących. Prawie 3% spadek produkcji w 2009 r. przełożył się na bardzo niewielki spadek zatrudnienia. Podobnie jak w Niemczech dostosowania przebiegały praktycznie w całości poprzez zmiany wydajności pracy.

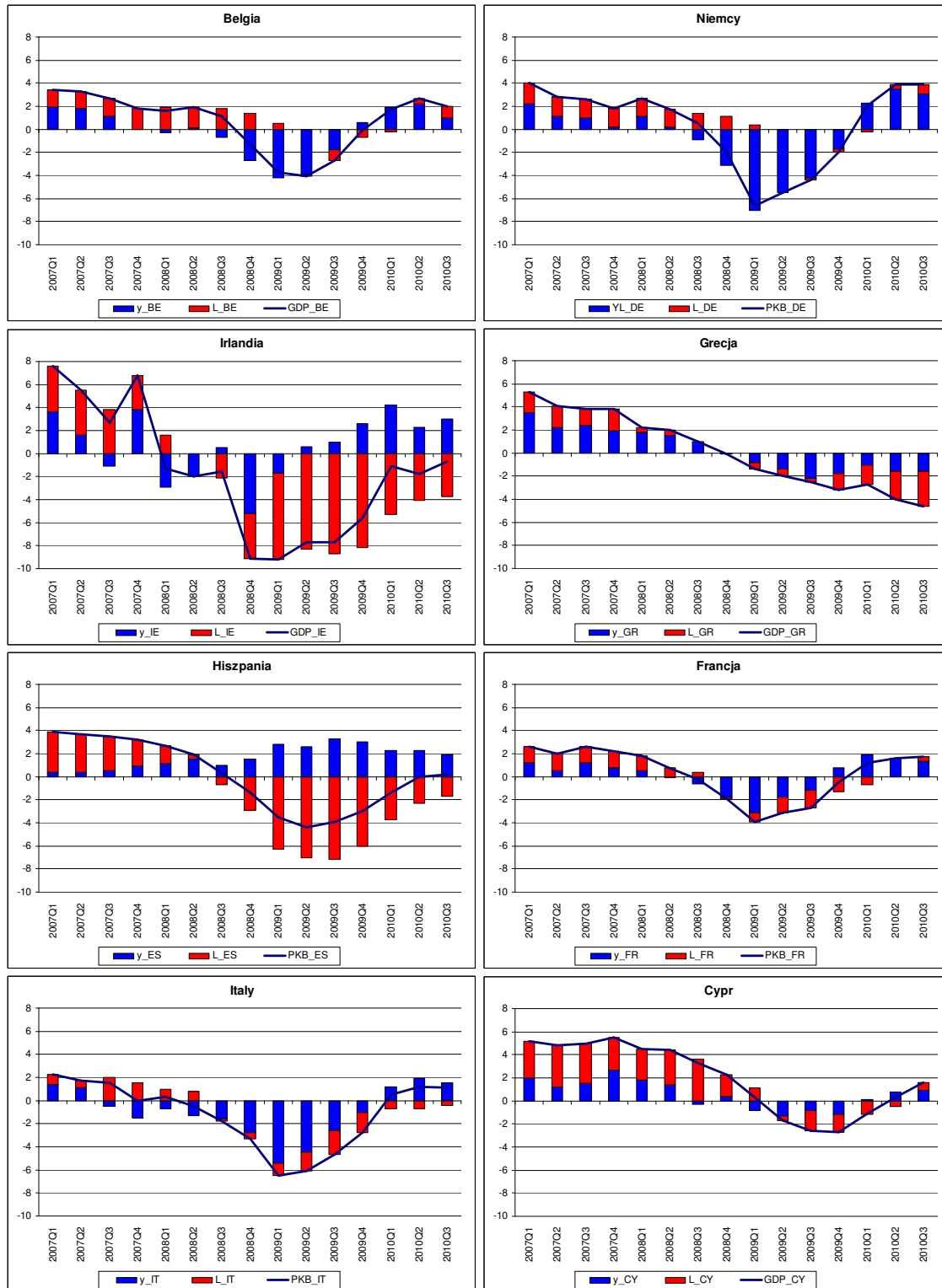
Odmienne przebiegały dostosowania w **Hiszpanii i Irlandii**. W Hiszpanii tempo spadku PKB w okresie kryzysu było niższe niż w Niemczech (3,7% w 2009 r.), spadek produkcji przełożył się jednak na bardzo silny spadek zatrudnienia. Zarówno w Hiszpanii, jak i w Irlandii skala spadku liczby pracujących w 2009 r. była wyższa niż skala spadku PKB. Efektem był wzrost wydajności pracy (por. wykres 7.2).

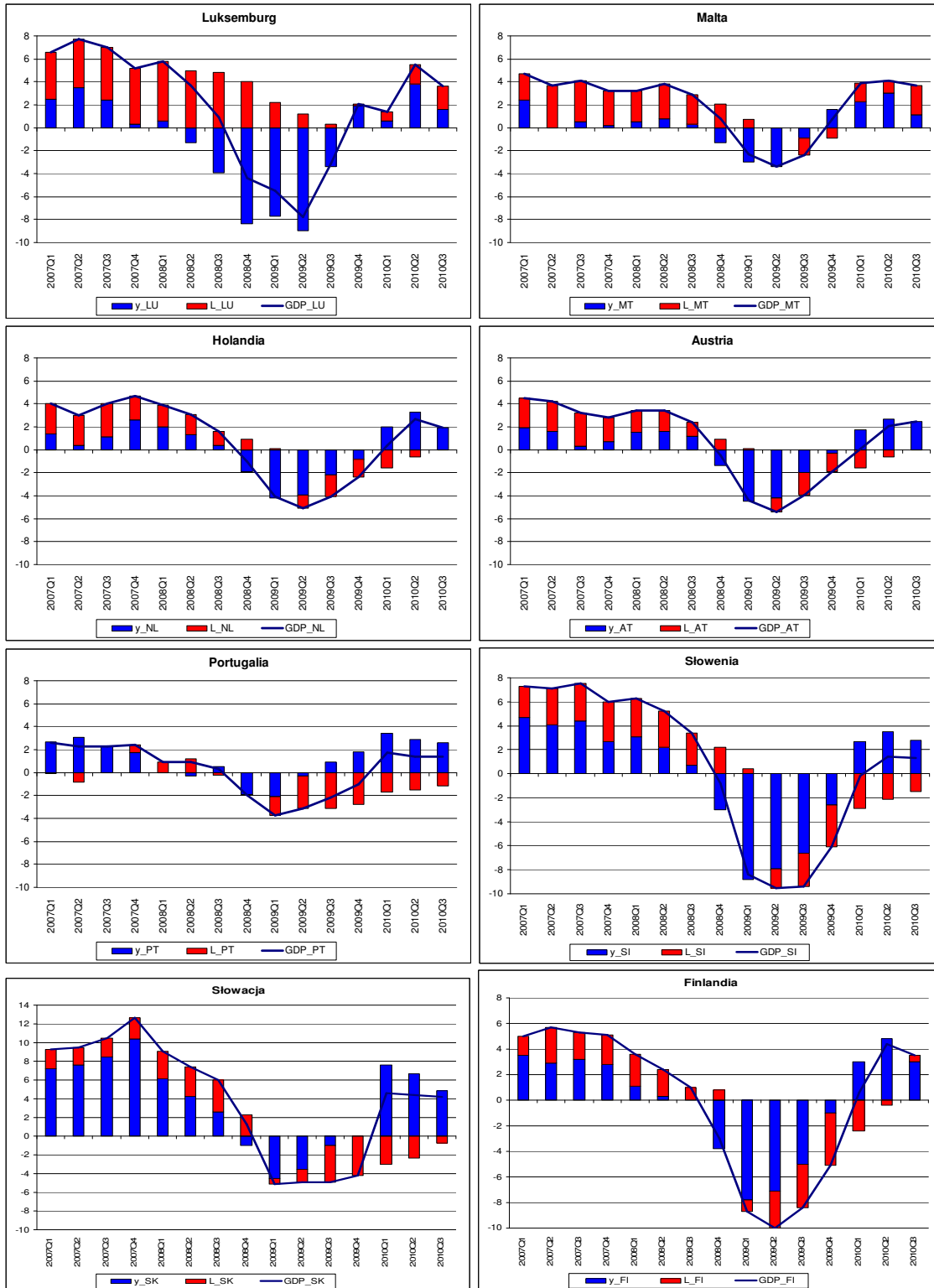
Różnice w dostosowaniach można zauważyć porównując zmiany zatrudnienia w Hiszpanii i **Luksemburgu**. W 2009 r. w obu państwach nastąpił spadek produkcji o 3,7%. O ile w Hiszpanii nastąpił większy niż proporcjonalny spadek zatrudnienia, w Luksemburgu w całości zmiany produkcji przełożyły się na obniżenie tempa wzrostu wydajności pracy. Tempo wzrostu zatrudnienia przez cały okres kryzysu pozostało tam dodatnie.

We **Francji** początkowo obniżenie tempa wzrostu gospodarczego przekładało się jedynie na spadek tempa wzrostu wydajności pracy, począwszy jednakże od I kw. 2009 r. nastąpiły również dostosowania po stronie zatrudnienia. Również we **Włoszech** relatywnie silny spadek produkcji (5% w 2009 r.) szedł w większym stopniu w parze ze spadkiem wydajności pracy niż spadkiem zatrudnienia. W **Holandii** większość dostosowań w początkowym okresie kryzysu miała miejsce poprzez kanał wydajności pracy. Od połowy 2009 r. większe znaczenie zaczął mieć też kanał spadku zatrudnienia. Podobnie sytuacja wyglądała w **Austrii, Słowenii i w Finlandii**. W **Grecji** spadek zatrudnienia był wyższy od spadku wydajności pracy począwszy od I kwartału 2010 r.

W **Portugalii** natomiast większa część dostosowań odbyła się poprzez spadek zatrudnienia, co z kolei przełożyło się na wzrost wydajności pracy. Spadek zatrudnienia w tym państwie w czasie kryzysu ma o tyle ważne znaczenie, że w latach 2004-2007 dodatnie tempo wzrostu gospodarczego przebiegało tu praktycznie bezzatrudnieniowo. Również na **Słowacji** dostosowania w dużym stopniu przebiegały przez kanał zatrudnienia (szczególnie od II połowy 2009 r.).

Wykres 7.2. Dekompozycja tempa wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich strefy euro na wzrost wynikający ze zmian zatrudnienia i zmian wydajności pracy w okresie 2007,1-2010,3



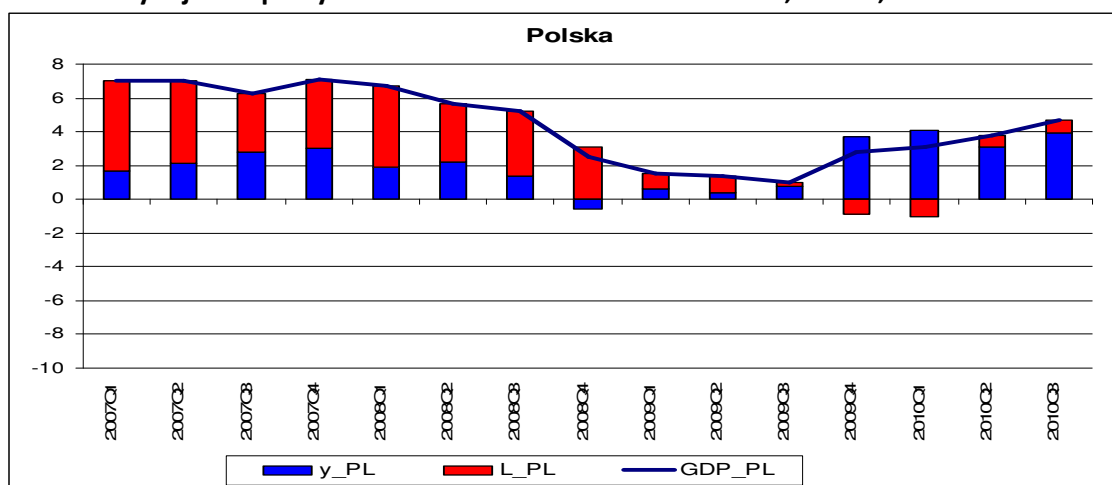


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Analizując rozbięcie wzrostu gospodarczego dla **Polski** na zmiany wynikające ze zmian wielkości zatrudnienia oraz te wynikające ze zmian wydajności pracy można zauważyć, że charakter wzrostu gospodarczego w Polsce różnił się od tego, który obserwowany był

w państwach strefy euro. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego w latach 2007-2008 przekładało się na silny wzrost zatrudnienia. Dostosowania, jakie miały miejsce w latach 2008-2010 początkowo przebiegały głównie poprzez spadek wydajności pracy, a w kolejnych kwartałach nastąpiły również dostosowania zatrudnienia. Spadek zatrudnienia był jednakże relatywnie niewielki. Tylko w IV kw. 2010 i w I kw. 2011 r. tempo wzrostu zatrudnienia w Polsce było ujemne (por. wykres 7.3).

Wykres 7.3. Dekompozycja tempa wzrostu gospodarczego w Polsce na wzrost wynikający ze zmian wydajności pracy i zmian zatrudnienia w okresie 2007,1-2010,3



Źródło: Eurostat.

W dalszej części opracowania podjęto jeszcze bardziej szczegółową dekompozycję tempa wzrostu gospodarczego od strony czynnika praca, w szczególności odpowiadając na pytanie, na ile zmiany, jakie miały miejsce po stronie rynku pracy są wynikiem zmian demograficznych, na ile zmian aktywności zawodowej, zmian liczby pracujących, a na ile zmian liczby przepracowanych godzin i zmian wydajności pracy. Wartość PKB można zapisać następująco (por. m.in. European Commission 2009b lub Rzońca, 2002):

$$PKB = PKB \left(\frac{LWP}{LWP} \right) \left(\frac{AZ}{AZ} \right) \left(\frac{Z}{Z} \right) \left(\frac{H}{H} \right)$$

gdzie:

- LWP – ludność w wieku produkcyjnym (15-64 lata),
- AZ – liczba aktywnych zawodowo w wieku 15-64 lata,
- Z – liczba pracujących w wieku 15-64 lata,
- H – przeciętna liczba przepracowanych godzin.

Przekształcając można przedstawić jako:

$$PKB = \left(\frac{AZ}{LWP} \right) \left(\frac{Z}{AZ} \right) \left(\frac{H}{Z} \right) \left(\frac{PKB}{H} \right) LWP$$

A logarytmując stronami i różniczkując po czasie otrzymujemy:

$$\frac{\partial PKB}{PKB} = \frac{\frac{\partial \left(\frac{AZ}{LWP} \right)}{\frac{\partial t}{AZ}}}{\frac{LWP}{AZ}} + \frac{\frac{\partial \left(\frac{Z}{AZ} \right)}{\frac{\partial t}{Z}}}{\frac{AZ}{Z}} + \frac{\frac{\partial \left(\frac{H}{Z} \right)}{\frac{\partial t}{H}}}{\frac{Z}{H}} + \frac{\frac{\partial \left(\frac{PKB}{H} \right)}{\frac{\partial t}{PKB}}}{\frac{H}{H}} + \frac{\frac{\partial LWP}{\partial t}}{LWP}$$

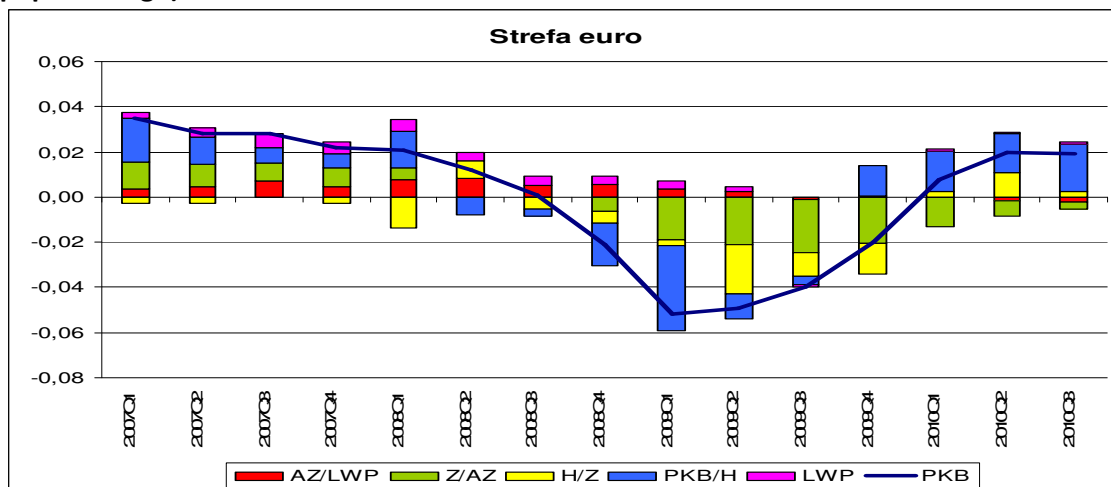
Podobnie jak poprzednio, powyższa dekompozycja nie wyjaśnia przyczyn wzrostu. Prezentowane równanie pokazuje kontrybucję poszczególnych komponentów rynku pracy we wzroście PKB. W szczególności dekompozycja obejmuje wkład czynników demograficznych związanych ze wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym, zmiany współczynnika aktywności zawodowej, zmiany stóp zatrudnienia, zmiany przeciętnej liczby przepracowanych godzin na osobę oraz wydajności pracy liczonej jako wielkość produkcji na roboczogodzinę.

Analizując kontrybucję poszczególnych składowych dla strefy euro jako całości (por. wykres 7.4) można zauważyć, że w 2007 r. ożywienie gospodarcze przekładało się zarówno na wzrost zatrudnienia, jak też na wzrost wydajności pracy. **W początkowej fazie kryzysu dostosowania przebiegały głównie poprzez zmniejszenie liczby przepracowanych godzin. Dopiero od IV kw. 2008 r. nastąpiły dostosowania po stronie liczby pracujących.** Jednak znacznie silniejszy spadek przeciętnego poziomu produkcji w strefie euro niż dostosowania po stronie zarówno poziomu zatrudnienia, jak też liczby przepracowanych godzin przełożyły się na istotny spadek wydajności pracy (mierzonej jako wartość produkcji na roboczogodzinę).

Wychodzenie z kryzysu odbywało się w pierwszych trzech kwartałach²² 2010 r. bezzatrudnieniowo. Od I kw. 2010 r. wzrostowi PKB towarzyszył wzrost przeciętnej liczby przepracowanych godzin. Przedsiębiorcy w początkowej fazie ożywienia, nie wiedząc na ile trwale jest obserwowane ożywienie, preferują bowiem zwiększanie liczby godzin pracy osób zatrudnionych, zanim podejmą decyzje dotyczące kosztownego procesu rekrutacji.

²² Na dzień 23 marca 2011 r. brak danych za IV kw. 2010 r.

Wykres 7.4. Kontrybucja poszczególnych komponentów czynnika praca w PKB przeciętnie w strefie euro w okresie 2007,1-2010,3 (w %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)



Źródło: Eurostat, obliczenia własne.

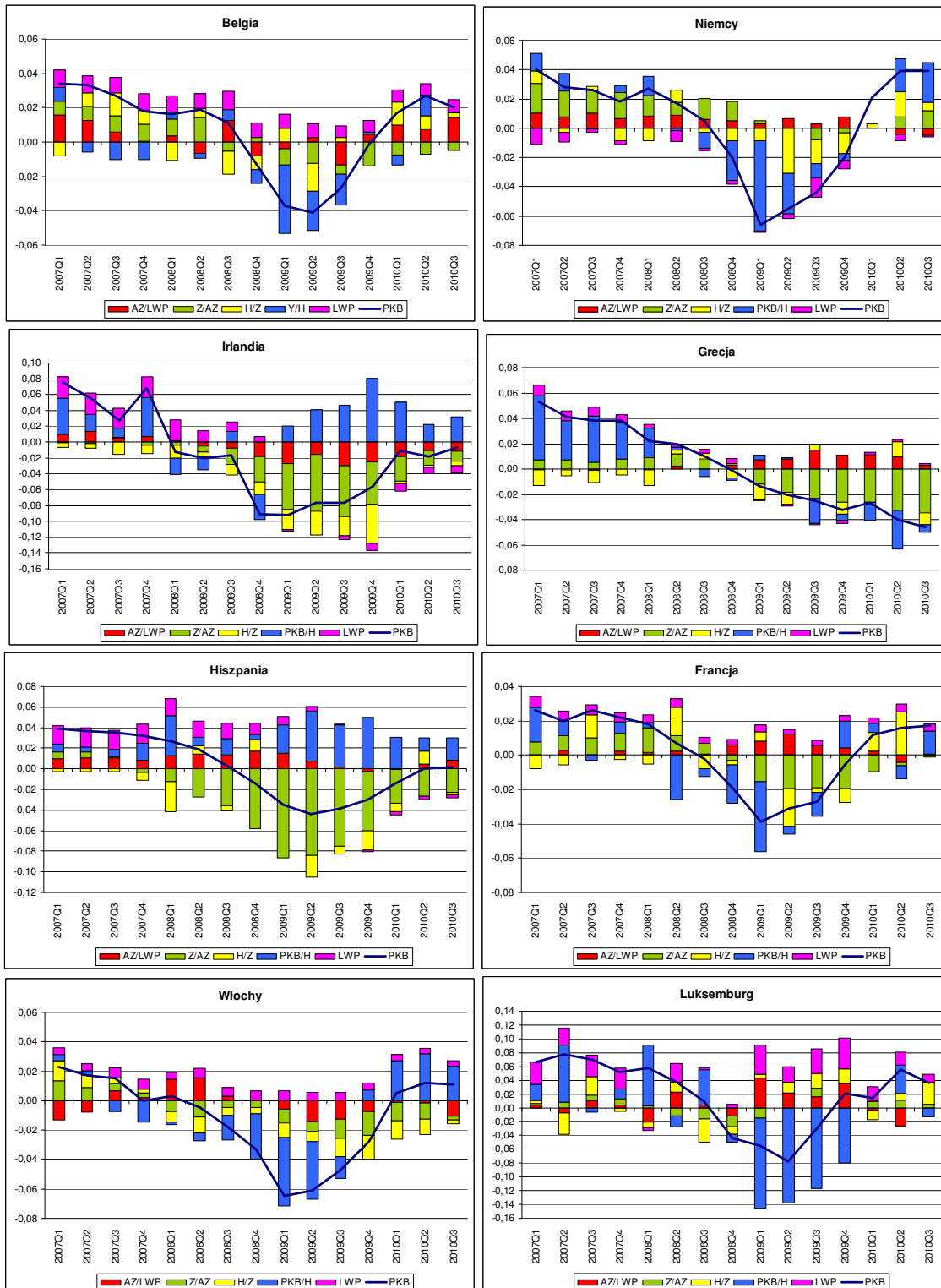
Poniżej przeprowadzone zostały analizy kontrybucji poszczególnych komponentów rynku pracy w PKB dla poszczególnych państw członkowskich strefy euro. Na podstawie tych analiz można zauważyć znaczące różnice pomiędzy nimi.

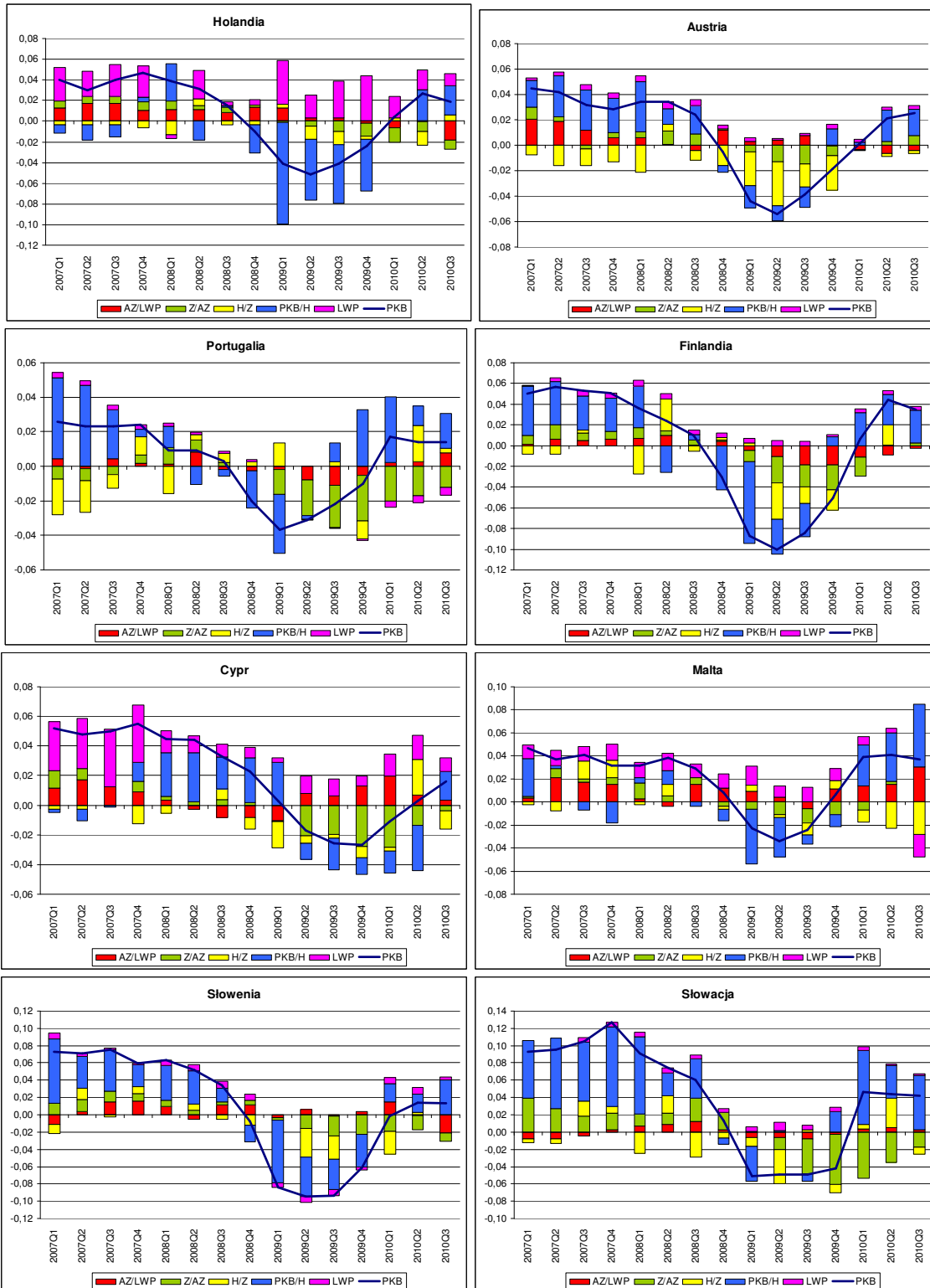
Belgia, Niemcy, Włochy, Luksemburg i Holandia to państwa, w których spadek produkcji w niewielkim stopniu przełożył się na spadek zatrudnienia (co, jak zostało wyjaśnione, w dużym stopniu wynikało z podejmowanych przez rządy tych państw działań mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu kryzysu na rynek pracy). W dużej części dostosowania odbywały się poprzez redukcję liczby przepracowanych godzin. Konsekwencją prowadzonych polityk był istotny spadek przeciętnego poziomu wydajności pracy. Należy zauważyć, że utrzymanie stóp zatrudnienia w Holandii, Luksemburgu i Belgii na dość stabilnym poziomie odbywało się przy rosnącej w okresie kryzysu liczbie ludności w wieku produkcyjnym.

Irlandia i Hiszpania to gospodarki w których spadek produkcji przełożył się na silny spadek zatrudnienia, co w połączeniu ze spadkiem przeciętnej liczby godzin pracy pozytywnie wpłynęło na poziom wydajności pracy (produkcji na roboczogodzinę). Jest to wynikiem, jak wskazuje Komisja Europejska (European Commission 2009b) relatywnie wysokiej elastyczności rynków pracy w tych krajach (aczkolwiek ta elastyczność w przypadku Hiszpanii dotyczy tylko pewnego segmentu rynku pracy).

Wychodzenie z kryzysu odbywa się w większości gospodarek bezzatrudnieniowo. Tylko w Niemczech, Luksemburgu i Austrii dodatnie tempo wzrostu gospodarczego w 2010 r. przełożyło się na wzrost stóp zatrudnienia. W pozostałych gospodarkach z dodatnim tempem wzrostu przedsiębiorcy wstrzymywali się z zatrudnianiem, częściowo dostosowując się poprzez zwiększenie przeciętnej liczby godzin pracy. W pierwszych trzech kwartałach 2010 r. nadal spadało zatrudnienie w Irlandii. Silny spadek zatrudnienia miał natomiast miejsce w Grecji.

Wykres 7.5. Kontrybucja poszczególnych komponentów czynnika praca w PKB w państwach członkowskich strefy euro w okresie 2007,1-2010,3 (w %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)





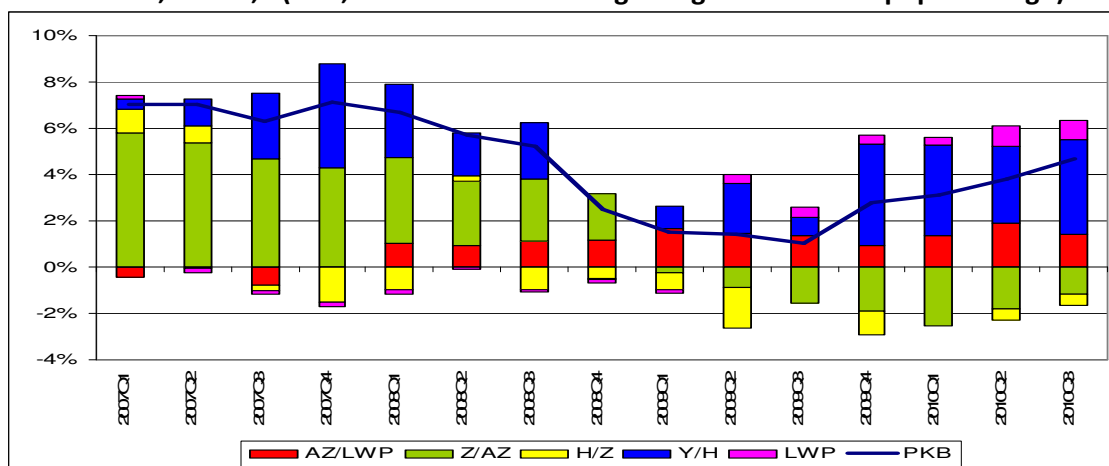
Źródło: Eurostat, obliczenia własne.

Różnice w dostosowaniach widoczne są również w przypadku nowych państw członkowskich strefy euro. Na Cyprze i na Słowacji miał miejsce większy spadek zatrudnienia niż w Słowenii mimo relatywnie silnego spadku produkcji w tym kraju. We wszystkich czterech

gospodarkach dodatnie tempo wzrostu w 2010 r. przekładało się na wzrost wydajności pracy.

Wysokie tempo wzrostu gospodarczego obserwowane w Polsce w 2007 i 2008 r. w dużym stopniu wynikało z większego wykorzystania czynnika praca, co przekładało się na wzrost zatrudnienia. Obniżenie tempa wzrostu gospodarczego pod koniec 2008 r. przełożyło się w pierwszej kolejności na spadek przeciętnej liczby przepracowanych godzin i spadek wydajności pracy. Spadek liczby zatrudnionych, jak zostało powiedziane wcześniej, miał w Polsce miejsce tylko w dwóch kwartałach (IV kw. 2009 i I kw. 2010 r.), ze względu jednakże na obserwowane od 2008 r. dodatnie tempo wzrostu podaży pracy (por. wykres 7.6) odsetek osób zatrudnionych w stosunku do osób aktywnych zawodowo w 2009 i 2010 r. malał.

Wykres 7.6. Kontrybucja poszczególnych komponentów czynnika praca w PKB w Polsce w okresie 2007,1-2010,3 (w %, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)



Źródło: Eurostat, obliczenia własne.

8. Elastyczność zatrudnienia względem wielkości produkcji

W tej części opracowania podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy prowadzone przez rządy poszczególnych państw członkowskich polityki rynku pracy miały istotny wpływ na skalę dostosowań zatrudnienia względem zmian wielkości produkcji. Analizy oparte są na bazie prawa Okuna. Przeprowadzone szacunki pozwoliły odpowiedzieć na pytanie, jaka jest elastyczność zatrudnienia względem wielkości produkcji w państwach członkowskich strefy euro, czy siła reakcji zatrudnienia zmieniała się w okresie kryzysu oraz w jakim stopniu zmiany produkcji objaśniały zmiany zatrudnienia.

Ramka 8.1. Prawo Okuna

Reakcję rynków pracy na zmiany wielkości produkcji można próbować objaśnić na gruncie koncepcji prawa Okuna. Koncepcja ta ma swoje początki w latach 60. XX wieku. Na początku 1960 r. Rada Doradców Ekonomicznych (Council of Economic Advisors) w Waszyngtonie poprosiła Arthura Okuna o oszacowanie wielkości przyrostu produktu narodowego brutto

jakie miałyby miejsce na skutek zmniejszenia bezrobocia w USA z 7 do 4% (por. Gylfason, 1997).

Prawo Okuna to zależność pomiędzy zmianami stopy bezrobocia a zmianami wielkości produkcji. Zależność tę można zapisać jako:

$$\Delta u = \alpha + \beta \Delta Y \quad (8.1)$$

Δu – zmiany stopy bezrobocia,

ΔY – zmiany wielkości produkcji,

β – elastyczność zmian stopy bezrobocia względem zmian produkcji.

Współczynnik β pokazuje, o ile % zmieni się stopa bezrobocia na skutek zmian wielkości produkcji o 1%. Zależność pomiędzy zmianami produkcji a zmianami bezrobocia jest ujemna, gdyż spadek produkcji przekłada się na spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia. Podobnie wzrost produkcji powinien pociągać za sobą wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia.

W 1962 r. Arthur Okun przeprowadził analizy zależności pomiędzy zmianami wielkości bezrobocia a zmianami produkcji w gospodarce amerykańskiej. Analizy oparte były na 55 kwartalnych obserwacjach, badany okres to II kwartał 1947 – IV kwartał 1960 r. Uzyskane przez niego wielkości parametrów wskazują na następującą postać modelu:

$$\Delta u = 0,30 - 0,30 \Delta Y$$

Powyższe równanie wskazuje, że elastyczność zmian bezrobocia względem zmian wielkości produkcji wynosi ok. 0,3. Oznacza to, że przyśpieszenie tempa wzrostu produkcji w USA o 3 pkt proc. przekładało się na spadek stopy bezrobocia o 1 pkt proc. Należy też zauważyć, że zgodnie z powyższymi szacunkami zerowe tempo wzrostu gospodarczego będzie przekładać się na wzrost bezrobocia o 0,3 pp. kwartalnie, co oznacza, że aby utrzymać stopę bezrobocia na niezmiennym poziomie niezbędne jest 1% tempo wzrostu gospodarczego kwartalnie (4% w skali roku, por. Gylfason, 1997).

Odnosząc się do uzyskanej wielkości Okun argumentował, że mniejsze niż proporcjonalne zmiany bezrobocia są z jednej strony wynikiem zmian liczby godzin pracy, a z drugiej zmian wielkości podaży pracy na skutek wychodzenia z rynku pracy osób tracących pracę (por. Nelly, 2010).

Należy jednakże pamiętać, że zmiany stopy bezrobocia mogą odzwierciedlać nie tylko zmiany wielkości zatrudnienia, ale też zmiany wielkości podaży pracy (np. wskutek zmian demograficznych, zmian uwarunkowań instytucjonalnych lub napływów migracyjnych). Dlatego też w tym opracowaniu skoncentrowano się na analizie reakcji wielkości zatrudnienia na zmiany wielkości produkcji, która odzwierciedla faktyczne decyzje przedsiębiorców.

Ponadto uwzględniono fakt, że dostosowania rynku pracy do zmian wielkości produkcji mogą przebiegać z opóźnieniami, co powoduje, że wykorzystywana jest dynamiczna postać równania postaci (por. IMF, 2010):

$$\Delta L_{it} = \alpha_0 + \alpha_s \Delta L_{it-s} + \gamma_p \Delta Y_{it-p} + \xi_{it} \quad (8.2)$$

ΔL – zmiany liczby pracujących w państwie i w okresie t ,

ΔY – zmiany wielkości produkcji w państwie i w okresie t ,

s - rząd opóźnień zmiennej objaśnianej, $s=1, 2, \dots, S$.

p - rząd opóźnień zmiennej objaśniającej, $p=0, 1, 2, \dots, P$.

γ_p – krótkookresowe elastyczności zmian stopy bezrobocia względem zmian produkcji,

α_0 - stała,

α_s - parametry autoregresyjne,

ξ_{it} - składnik losowy.

Uwzględnienie w równaniu (8.2) opóźnień wynika z faktu, że pracodawcy potrzebują czasu na dostosowanie zmian zatrudnienia do zmian wielkości produkcji. Powoduje to, że krótkookresowe elastyczności zmian zatrudnienia względem zmian produkcji mogą różnić się od elastyczności długookresowych, obliczanych jako (por. IMF, 2010 lub Moosa, 2008):

$$\beta_i = \frac{\sum_1^p \gamma}{1 - \alpha_1} \quad (8.3)$$

Poniżej podjęte zostały szacunki elastyczności zatrudnienia względem wielkości łącznej produkcji w danej gospodarce dla poszczególnych gospodarek państw członkowskich strefy euro.

Jako, iż celem analiz jest nie tylko szacunek przeciętnej wartości parametru beta dla poszczególnych państw członkowskich, ale też analiza jego zmian w czasie, badany okres to I kw. 1999 – III kw. 2010 r. Do analiz wykorzystane zostały dane kwartalne, pochodzące z bazy danych Eurostatu. Dla każdej gospodarki oszacowane zostały wartości parametrów następującego równania:

$$\Delta L_{it} = \alpha_0 + \alpha_s \Delta L_{it-s} + \gamma_p \Delta Y_{it-p} + \xi_{it} \quad (8.4)$$

gdzie:

ΔL – zmiany liczby pracujących w państwie i (i = strefa euro, Belgia, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Luksemburg, Malta, Holandia, Austria, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia) w okresie t (t = I kwartał 1999 – III kwartał 2010 r.);

ΔY – zmiany wielkości produkcji w państwie i w okresie t ;

pozostałe parametry interpretowane są jak w równaniu 8.2.

Dla każdego państwa oddzielnie testowana była stacjonarność zmiennych oraz długość opóźnień. W celu zapewnienia prawidłowych właściwości modelu przeprowadzona została analiza reszt każdego modelu.

W tabeli 3.1 przedstawione zostały szacunki krótko- i długookresowych elastyczności zatrudnienia względem produkcji w 16 obecnych państwach członkowskich strefy euro. Przedstawione w tabeli 3.1 liczby należy interpretować jako średnie (przeciętne) elastyczności w okresie I kwartał 1999 – III kwartał 2010 r. (ze względu na brak danych statystycznych w przypadku kilku państw badany okres jest krótszy).

Analizy wartości parametrów dla strefy euro jako całości pokazują, że krótkookresowa elastyczność zatrudnienia względem produkcji kształtowała się w badanym okresie na poziomie 0,28 (por. tabela 8.1). W długim okresie wzrost produkcji o 1% przekładał się w badanym okresie na wzrost zatrudnienia przeciętnie o 0,67%. Wartości skorygowanego współczynnika R^2 wskazują, że zmiany produkcji w dużym stopniu determinowały zmiany zatrudnienia ($R^2=0,987$).

Tabela 8.1. Wyniki estymacji parametrów równania 8.2 dla państw członkowskich strefy euro* w okresie I kwartał 1999 – III kwartał 2010 r.**

	Elast. krótko-okresowa	Elast. długo-okresowa	Parametr auto-regresyjny	Skor. R ²	J-B	LM	White
Strefa euro	0,28	0,67	0,59	0,987	0,36	0,58	0,97
Austria	0,09	0,33	0,72	0,847	0,80	0,58	0,27
Belgia	0,06	0,37	0,83	0,959	0,44	0,71	0,58
Niemcy	0,10	0,54	0,82	0,890	0,63	0,12	0,61
Hiszpania	0,47	1,31	0,64	0,983	0,92	0,73	0,89
Finlandia	0,24	0,44	0,46	0,896	0,51	0,90	0,67
Francja	0,03	0,52	0,94	0,989	0,29	0,56	0,41
Grecja	0,15	0,52	0,76	0,817	0,24	0,04	0,46
Irlandia	0,13	0,68	0,81	0,971	0,95	0,41	0,37
Luksemburg	0,120	0,804	0,850	0,959	0,12	0,09	0,38
Holandia	0,140	0,559	0,749	0,950	0,07	0,67	0,81
Portugalia	0,232	0,790	0,701	0,867	0,47	0,46	0,71
Słowenia	0,126	0,723	0,826	0,977	0,23	0,07	0,81
Słowacja	0,268	0,349	0,232	0,875	0,64	0,31	0,001

* W przypadku gospodarki włoskiej nie udało się uzyskać wiarygodnych wyników.

** W przypadku Grecji i Malty próba od 2001 r.

Skor. R² – wartość skorygowanego współczynnika R², J-B – wartość statystyki Jarque-Bera, LM – wartość testu autokorelacji, White – wartość testu White'a.

Źródło: obliczenia własne.

Elastyczność zatrudnienia (zarówno krótko-, jak i długookresowa) względem wielkości produkcji jest jednakże silnie zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

Bardzo niska elastyczność zatrudnienia względem produkcji obserwowana była w **Austrii** i w **Belgii** (0,09 i 0,06), gdzie jednocześnie można zaobserwować dość wysoką inercję zatrudnienia (współczynnik autoregresyjny na poziomie 0,72 w Austrii i 0,83 w Belgii). Również w długim okresie reakcja zatrudnienia w Austrii i Belgii była na poziomie ok. połowę niższym niż przeciętne wartości dla strefy euro.

Niska krótkookresowa elastyczność zatrudnienia cechowała w badanym okresie również gospodarkę **niemiecką** (wartość parametru beta na poziomie 0,09), zatrudnienie w większym stopniu determinowane jest jednak przez zmiany wielkości produkcji w dłuższym okresie (długookresowa elastyczność na poziomie 0,54). Silna w gospodarce niemieckiej jest inercja wielkości zatrudnienia (parametr autoregresyjny na poziomie 0,82).

Bardzo niska krótkookresowa elastyczność zatrudnienia notowana była we **Francji** (0,03). W długim okresie reakcja zatrudnienia na zmiany PKB we Francji była na poziomie podobnym, jak w gospodarce niemieckiej. Jednocześnie we Francji można zauważyć bardzo silną inercję wielkości zatrudnienia. Wartość parametru autoregresyjnego wyniosła w badanym okresie 0,94.

Niska krótkookresowa elastyczność zatrudnienia obserwowana była w badanym okresie w **Holandii** i **Grecji** (wartość parametru na poziomie 0,14-0,15). W długim okresie dostosowania zatrudnienia są wyższe, jednak poniżej średniej dla strefy euro.

W **Finlandii** elastyczność zatrudnienia (zarówno krótko-, jak i długookresowa) kształtowała się na poziomie niższym od średnich wartości dla strefy euro, wyższym jednak niż w Austrii i Belgii. W gospodarce fińskiej niska jest też inercja zatrudnienia. Na podobnym, jak w Finlandii, poziomie kształtowała się krótkookresowa elastyczność zatrudnienia w **Portugalii** (0,23). Wyższa niż średnia była również elastyczność długookresowa (0,79).

W **Irlandii** krótkookresowa elastyczność zatrudnienia jest relatywnie niska (0,13 w badanym okresie), natomiast relatywnie silna na tle pozostałych państw członkowskich jest reakcja zatrudnienia na zmiany produkcji w dłuższym okresie (0,68). Podobna sytuacja obserwowana jest w **Słowenii**. Na **Słowacji** można zaobserwować relatywnie szybkie dostosowania w okresie krótkim, w długim elastyczność zatrudnienia względem produkcji jest bardzo niska.

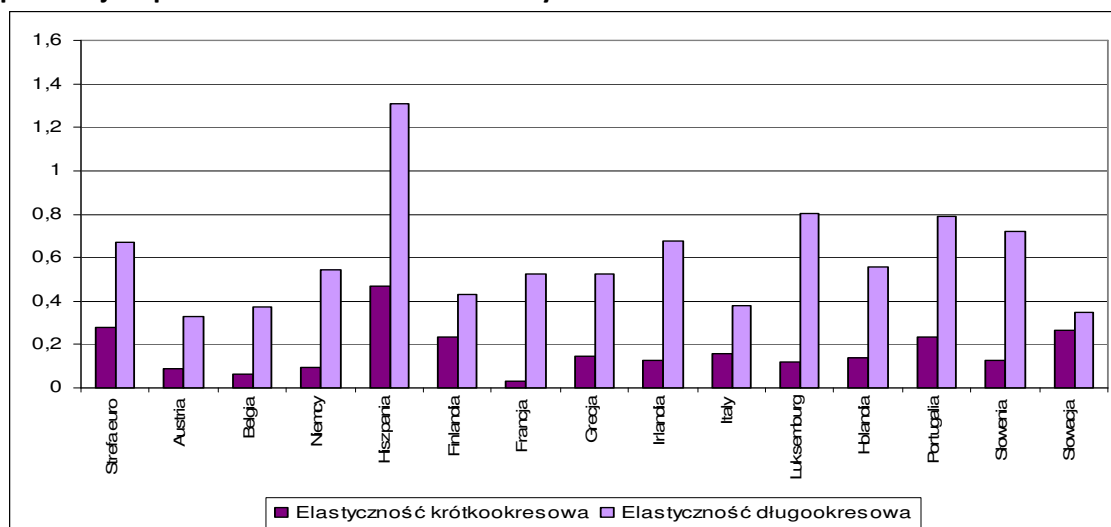
Zupełnie inna sytuacja obserwowana jest w gospodarce **hiszpańskiej**. Krótkookresowa elastyczność zatrudnienia względem PKB kształtowała się przeciętnie w badanym okresie na poziomie 0,47 co oznacza, że natychmiastowa reakcja zatrudnienia była bardzo silna. Wyniki modelu dla Hiszpanii wskazują, że w długim okresie zmiany zatrudnienia były silniejsze niż zmiany wielkości produkcji (wartość parametru na poziomie 1,3).

Podsumowując można powiedzieć, że najwyższą przeciętną elastycznością zatrudnienia względem wielkości produkcji w badanym okresie I kwartał 1999 – III kwartał 2010 r. cechowała się gospodarka hiszpańska. W krótkim okresie wzrost/spadek produkcji o 1% przekładała się przeciętnie na wzrost/spadek zatrudnienia o prawie 0,5%. W długim okresie zmiany zatrudnienia były silniejsze niż zmiany wielkości produkcji.

Najslabiej w krótkim okresie, zatrudnienie reagowało na zmiany wielkości produkcji we Francji, Belgii, Austrii i Niemczech. Wzrost/spadek produkcji w tych państwach o 1% przekładał się na wzrost/spadek zatrudnienia o 0,03-0,09%. W pozostałych państwach członkowskich strefy euro krótkookresowa elastyczność kształtowała się od 0,12 w Luksemburgu do 0,27 na Słowacji (por. wykres 8.1).

W długim okresie zatrudnienie najsilniej dostosowywało się do zmian produkcji w Hiszpanii. Relatywnie wysoka długookresowa elastyczność była notowana w Luksemburgu, Portugalii, Słowenii i Irlandii. Najniższa – w Austrii, Słowacji, Belgii i we Włoszech.

Wykres 8.1. Wartości krótko- i długookresowej elastyczności zatrudnienia względem produkcji w państwach członkowskich strefy euro



Źródło: obliczenia własne.

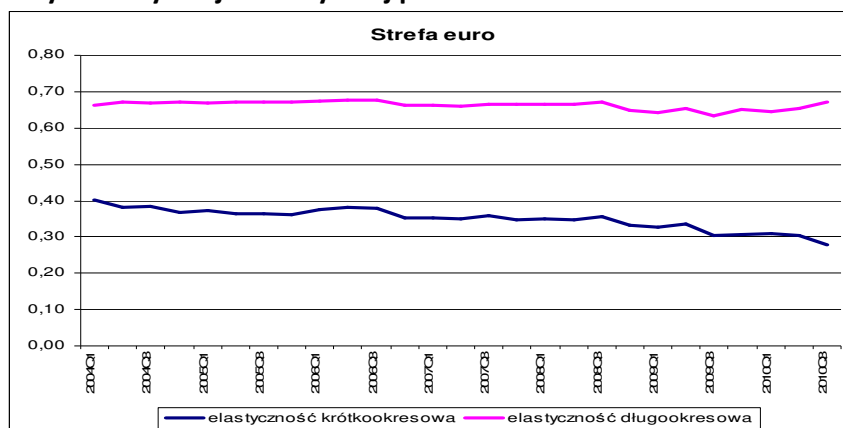
Analizując wartości skorygowanego współczynnika R^2 można zauważyć, że stopień objaśniania zmian zatrudnienia przez zmiany wielkości produkcji w większości państw członkowskich jest wysoki.

Zmiany wielkości zatrudnienia praktycznie w całości objaśniane są przez zmiany produkcji we Francji, Hiszpanii, Słowenii i Irlandii, nieco mniej w Belgii i Luksemburgu. W najmniejszym stopniu zmiany zatrudnienia objaśniane są przez zmiany wielkości produkcji we Włoszech, Grecji i Austrii. Oznacza to, że w tych gospodarkach na wielkość zatrudnienia w dużym stopniu wpływały inne, niż wielkość produkcji, czynniki.

W kolejnym kroku analiz podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, czy elastyczność zatrudnienia względem produkcji była w badanym okresie stabilna. W szczególności czy prowadzone w okresie ostatniego kryzysu polityki rynku pracy miały wpływ na elastyczność zatrudnienia względem produkcji. W celu oceny stabilności parametrów w czasie dokonano estymacji rekursywnej parametrów równania (8.4).

Wyniki estymacji rekursywnej dla strefy euro wskazują, że w okresie ostatniego kryzysu można zauważyć pewne osłabienie krótkookresowej reakcji zatrudnienia. Wartość parametru spadła z poziomu 0,36 w przypadku, gdyby próba kończyła się w III kw. 2008 r. do poziomu 0,28 na koniec III kw. 2010 r. Elastyczność długookresowa od 2004 r. utrzymuje się na dość stabilnym poziomie ok. 0,67 (por. wykres 8.2)

Wykres 8.2. Wyniki estymacji rekursywnej parametrów równania 3.4. dla strefy euro



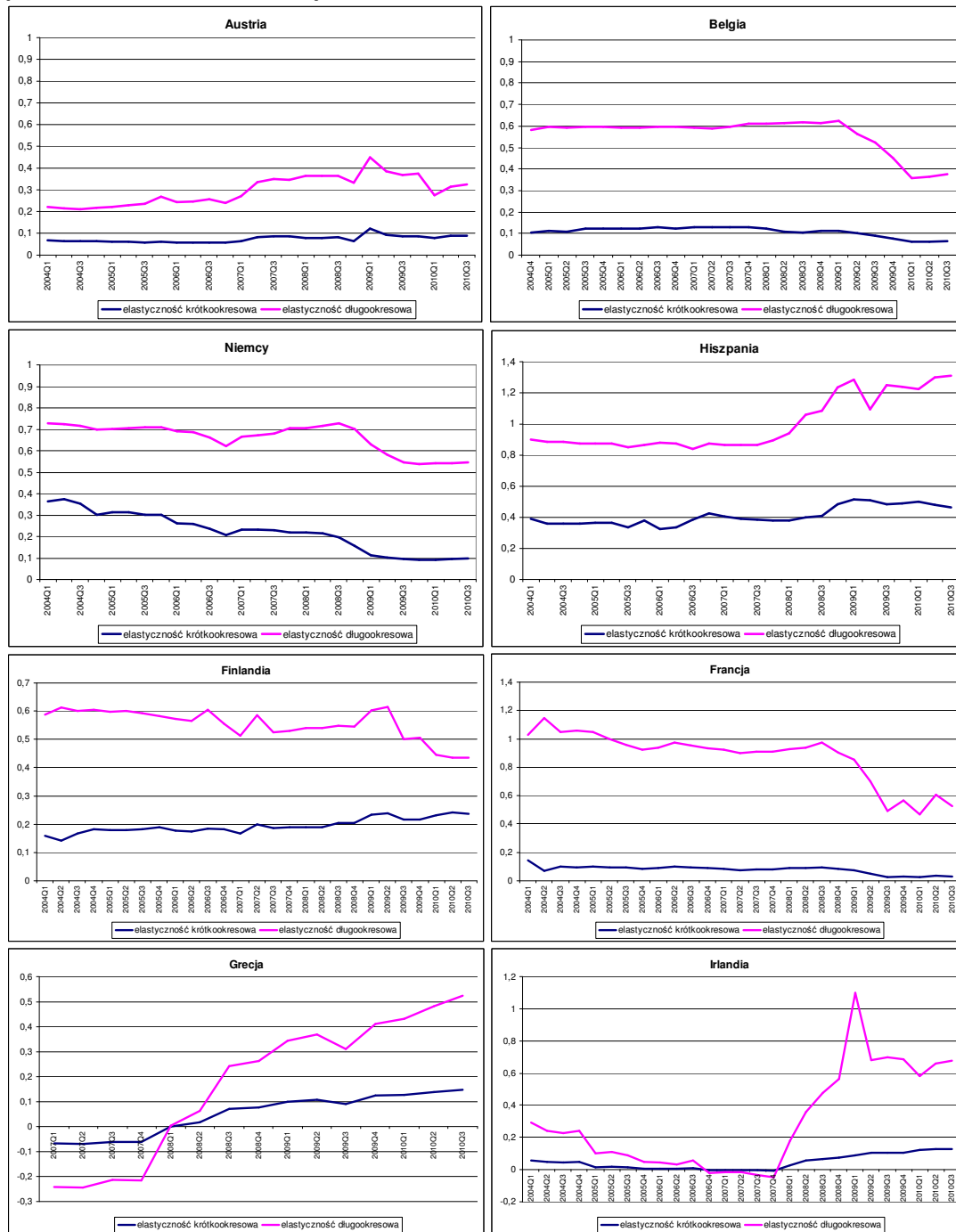
Źródło: obliczenia własne.

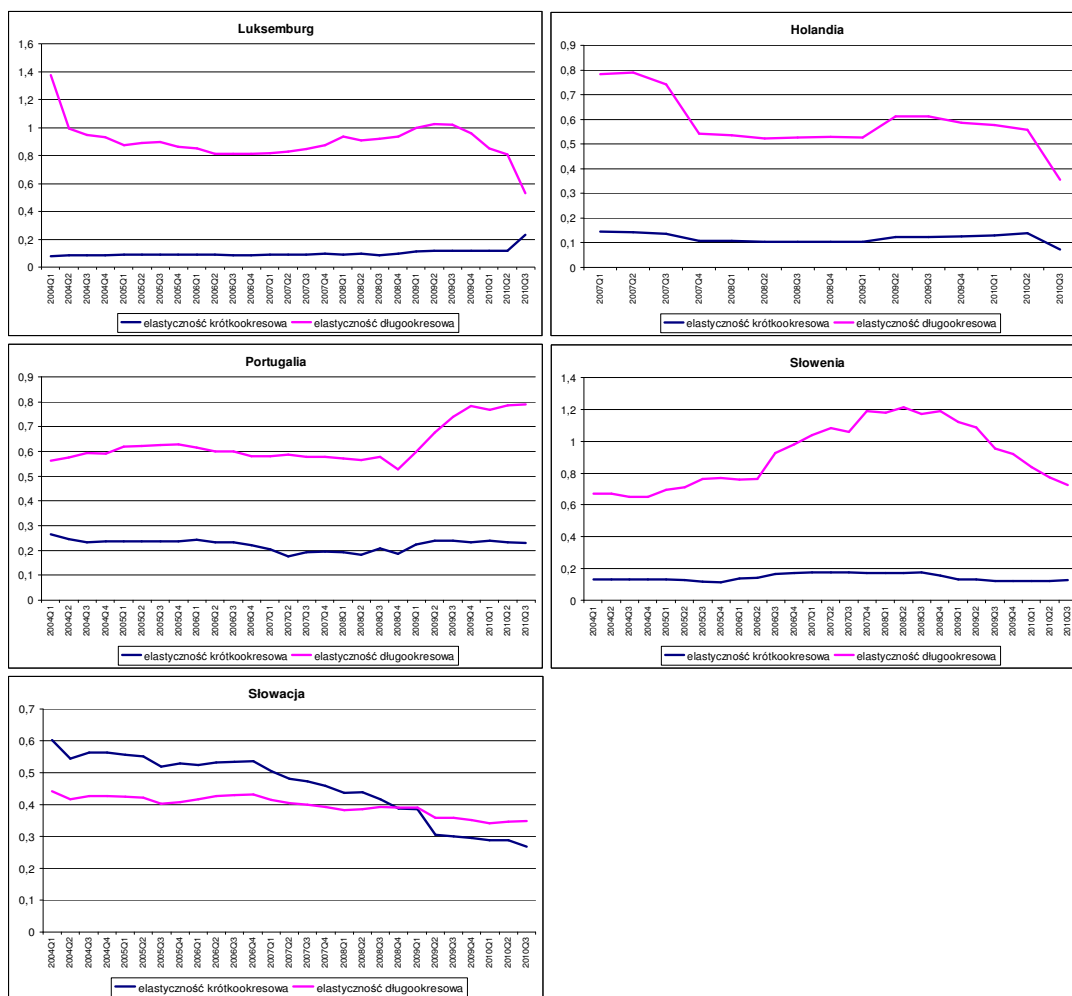
Przeprowadzone analizy ekonometryczne wskazują, że **prowadzone przez rządy poszczególnych państw członkowskich działania pomocowe na rynku pracy miały istotny wpływ na kształtowanie się zależności pomiędzy zmianami produkcji a zmianami zatrudnienia.**

W przypadku Niemiec, Francji, Belgii, Holandii i Luksemburga prowadzone działania na rzecz ograniczenia negatywnych skutków kryzysu dla rynku pracy przełożyły się na osłabienie zależności pomiędzy zmianami produkcji a zmianami zatrudnienia. Zmiany zatrudnienia, jakie miały miejsce w tym gospodarkach w okresie kryzysu były znacznie mniejsze niż wynikałoby to z poprzednich doświadczeń.

Jednocześnie przeprowadzone analizy wskazały na istotny wzrost siły zależności pomiędzy wielkością zatrudnienia a wielkością produkcji w Hiszpanii. Może to być wynikiem znacznego wzrostu dualizmu na hiszpańskim rynku pracy w ostatnich latach i większego udziału pracujących na czas określony, których łatwiej jest zwalniać w okresie osłabienia koniunktury. Wzrost elastyczności zatrudnienia nastąpił też w Irlandii, Portugalii i Austrii.

Wykres 8.3. Wyniki estymacji rekursywnej parametrów równania 8.4. dla poszczególnych państw członkowskich strefy euro





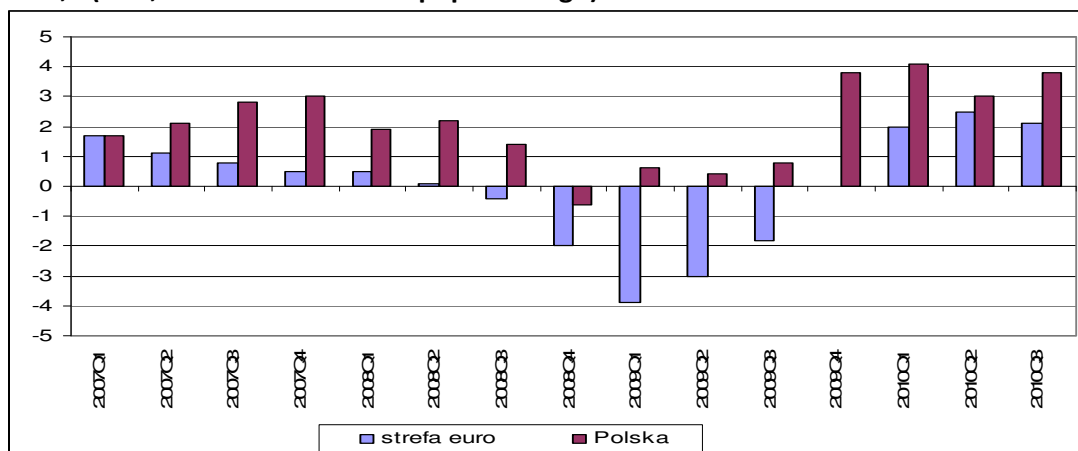
Źródło: obliczenia własne.

Wyniki te potwierdzają analizy przeprowadzone przez innych autorów. Wartość współczynnika beta według analiz przeprowadzonych przez OECD (2010c) wzrosła w okresie kryzysu w Hiszpanii. Wartość współczynnika spadła zaś w Niemczech, Holandii, Belgii, Francji, Finlandii i we Włoszech. Rozbieżności w przypadku niektórych gospodarek mogą wynikać z różnic w długości próby.

9. Wpływ kryzysu na jednostkowe koszty pracy państw członkowskich i Polski

Silny spadek produkcji i relatywnie niewielkie dostosowania zatrudnienia przełożyły się na spadek wydajności pracy w większości państw członkowskich (por. wykres 9.1). Notowane od I kw. 2010 r. dodatnie tempo wzrostu gospodarczego nie przekładało się na wzrost zatrudnienia, w pierwszych trzech kwartałach 2010 r. można zatem zauważyć wzrost wydajności pracy w strefie euro.

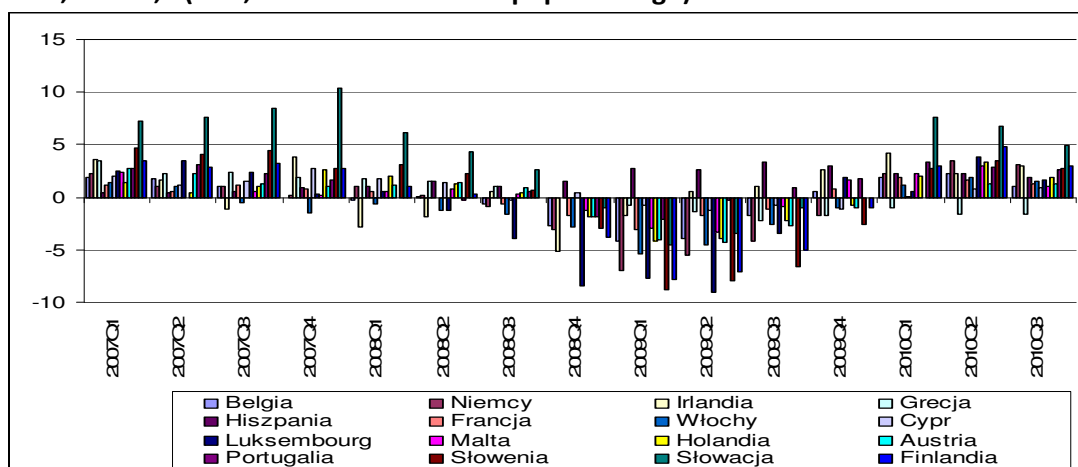
Wykres 9.1. Tempo wzrostu wydajności pracy w strefie euro i w Polsce w okresie 2007,1-2010,3 (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

W 2009 r. tylko w Hiszpanii i Irlandii tempo wzrostu wydajności pracy było dodatnie. Najsilniej wydajność pracy spadła w Słowenii (6,2%). Bardzo silny spadek odnotowano również w Finlandii, Niemczech i Luksemburgu. W 2010 r., bezzatrudnieniowy w większości państw charakter ożywienia gospodarczego, przełożył się na wzrost wydajności pracy. Tylko w Grecji tempo wzrostu wydajności pracy było w 2010 r. ujemne, co było wynikiem bardzo silnego spadku produkcji w tym państwie (o 4,2% w stosunku do 2009 r.).

Wykres 9.2. Zmiany wydajności pracy w państwach członkowskich strefy euro w okresie 2007,1-2010,3 (w %, w stosunku do roku poprzedniego)



Źródło: Eurostat.

Z drugiej strony, jak zostało to omówione w czwartej części opracowania, występujące sztywności instytucjonalne uniemożliwiały bądź osłabiały możliwości dostosowania poziomu płac nominalnych. **Konsekwencją był wzrost nominalnych jednostkowych kosztów pracy²³.** **W 2008 r. we wszystkich państwach członkowskich nominalne koszty pracy wzrosły. W**

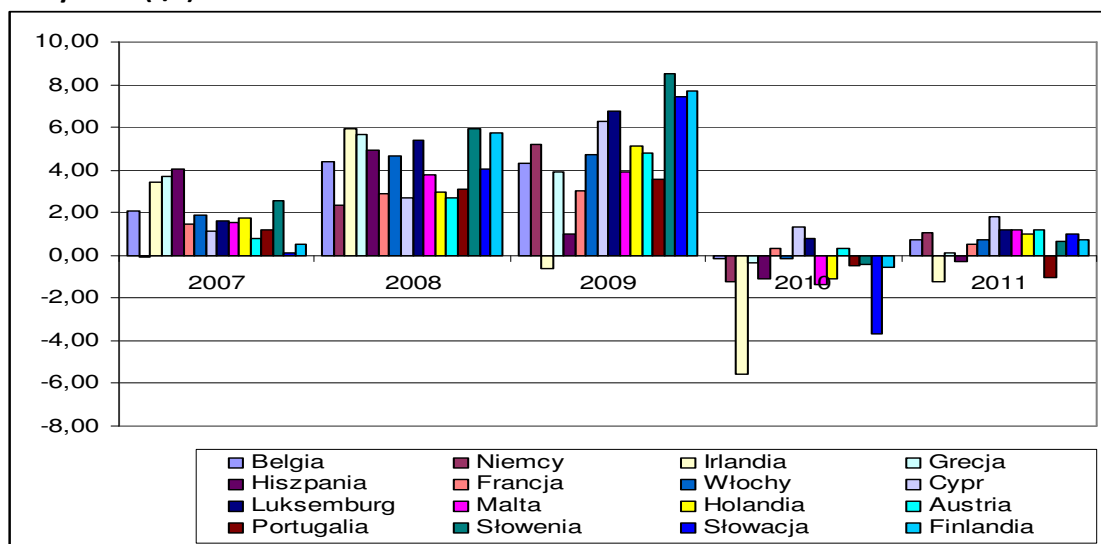
²³ Nominalne jednostkowe koszty pracy liczone są jako stosunek przeciętnego nominalnego wynagrodzenia do realnego PKB na pracującego, dane AMECO).

2009 r. tempo wzrostu nominalnych kosztów pracy było najwyższe od początku funkcjonowania strefy euro (por. również European Commission 2009b).

Najsilniej w 2009 r. nominalne koszty pracy wzrosły w Słowenii, Finlandii, Luksemburgu, na Słowacji i Cyprze. **Tylko w Irlandii nastąpił spadek nominalnych jednostkowych kosztów pracy** (o 0,6%), co było wynikiem silnego obniżenia tempa wzrostu nominalnych wynagrodzeń w gospodarce i wzrostu wydajności pracy. W 2009 r. wydajność pracy wzrosła również w Hiszpanii, jednak wskutek utrzymania relatywnie wysokiego tempa wzrostu nominalnych wynagrodzeń, nominalne koszty pracy nieznacznie tam wzrosły. W przypadku Niemiec natomiast miało miejsce silne obniżenie tempa wzrostu nominalnych wynagrodzeń, jednak zastosowane polityki rynku pracy ograniczające spadek zatrudnienia przełożyły się na spadek wydajności pracy. Konsekwencją był silny wzrost w 2009 r. nominalnych kosztów pracy w Niemczech.

W 2010 r. (prognozy KE) tempo wzrostu nominalnych kosztów pracy w większości państw członkowskich było umiarkowane. Silny spadek nominalnych kosztów pracy odnotowano w Irlandii (ze względu na spadek nominalnych wynagrodzeń) oraz na Słowacji (ze względu na silny wzrost wydajności pracy). Umiarkowany będzie również wzrost nominalnych kosztów pracy w 2011 r. (prognozy KE).

Wykres 9.3. Tempo wzrostu nominalnych kosztów pracy w państwach członkowskich strefy euro (r/r)



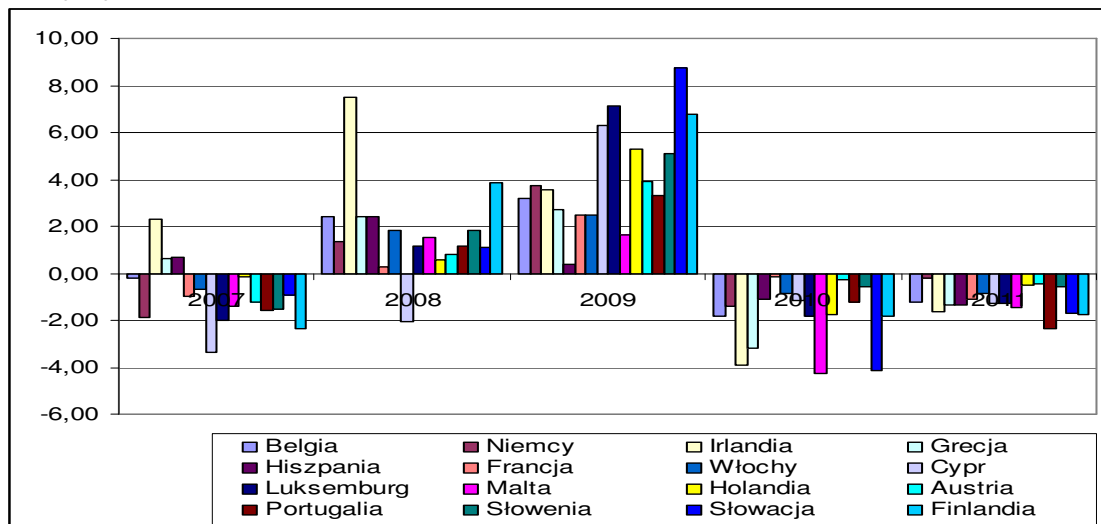
Źródło: AMECO.

Słabe dostosowania po stronie płac, silny spadek przeciętnego tempa wzrostu cen i spadek wydajności pracy w większości państw członkowskich przełożył się na silny wzrost realnych kosztów pracy²⁴. **W 2009 r. realne koszty pracy w strefie euro wzrosły w najwyższym tempie notowanym od początku jej funkcjonowania.** Rok później we wszystkich państwach członkowskich strefy euro prognozy KE wskazują na spadek realnych kosztów pracy – co

²⁴ Realne jednostkowe koszty pracy liczone są jako stosunek przeciętnego nominalnego wynagrodzenia do nominalnego PKB na pracującego, dane AMECO).

wynika zarówno z ograniczenia presji płacowej, jak również ze wzrostu wydajności pracy. Podobna sytuacja obserwowana będzie w 2011 r.

Wykres 9.4. Tempo wzrostu realnych kosztów pracy w państwach członkowskich strefy euro (r/r)



Źródło: AMECO.

W Polsce silny wzrost wynagrodzeń w 2008 r. przełożył się na wysoki (w porównaniu do strefy euro) wzrost zarówno nominalnych, jak i realnych kosztów pracy. W 2009 r. silne obniżenie tempa wzrostu płac nominalnych oraz utrzymujące się na dodatnim poziomie tempo wzrostu wydajności pracy (por. wykres 9.1) przełożyło się na znacznie silniejsze, niż przeciętnie w strefie euro, obniżenie tempa wzrostu nominalnych jednostkowych kosztów pracy i spadek realnych jednostkowych kosztów pracy (por. wykres 9.5).

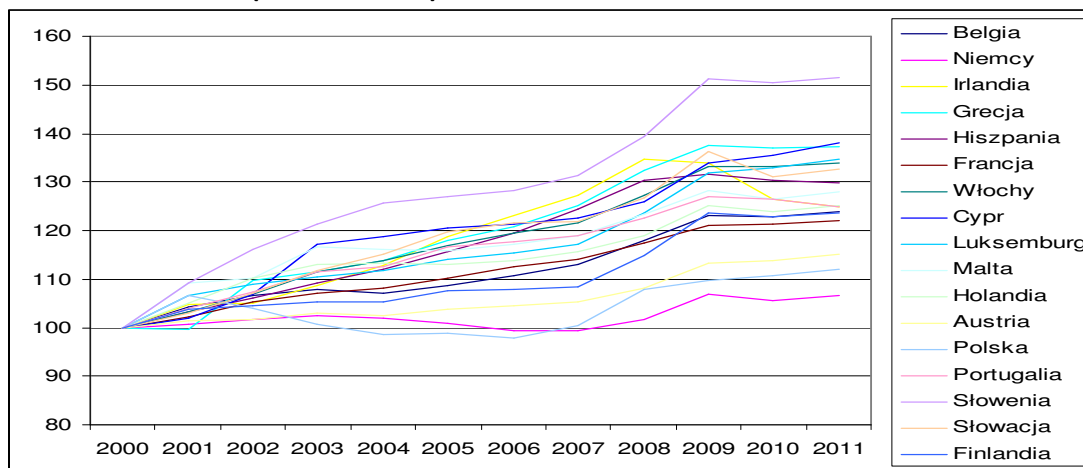
Wykres 9.5. Tempo wzrostu nominalnych (NULC) i realnych (RULC) kosztów pracy w państwach członkowskich strefy euro (w %, r/r)



Źródło: AMECO.

Podsumowując kształtowanie się zarówno nominalnych, jak i realnych kosztów pracy w państwach członkowskich strefy euro oraz w Polsce można zauważyć, że **w latach 2000-2010 najmniejszy wzrost nominalnych kosztów pracy miał miejsce w Niemczech oraz w Polsce** (por. wykres 9.5). Najsilniej w badanym okresie wzrosły nominalne koszty pracy na Słowenii, w Grecji i na Cyprze.

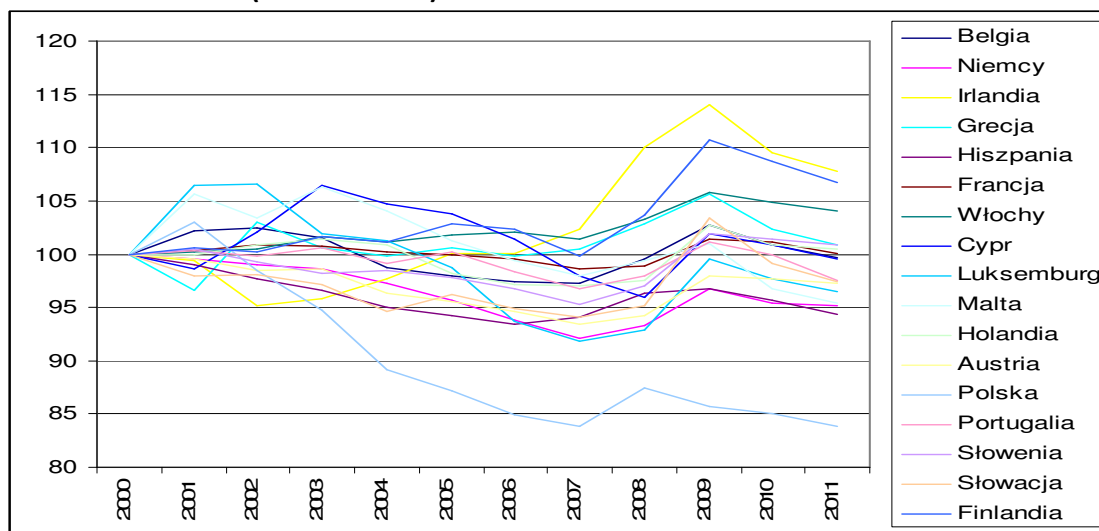
Wykres 9.5. Nominalne koszty pracy w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce w latach 2000-2011 (rok 2000=100)



Źródło: AMECO.

Przy rosnącej w analizowanym okresie wydajności pracy dostosowania po stronie płac przełożyły się na silny spadek realnych kosztów pracy w Polsce. Spośród państw członkowskich strefy euro najsilniej realne koszty pracy spadły w stosunku do 2000 r. w Niemczech i Hiszpanii. Największy wzrost miał miejsce w Irlandii i Finlandii.

Wykres 9.6. Nominalne koszty pracy w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce w latach 2000-2011 (rok 2000=100)



Źródło: AMECO.

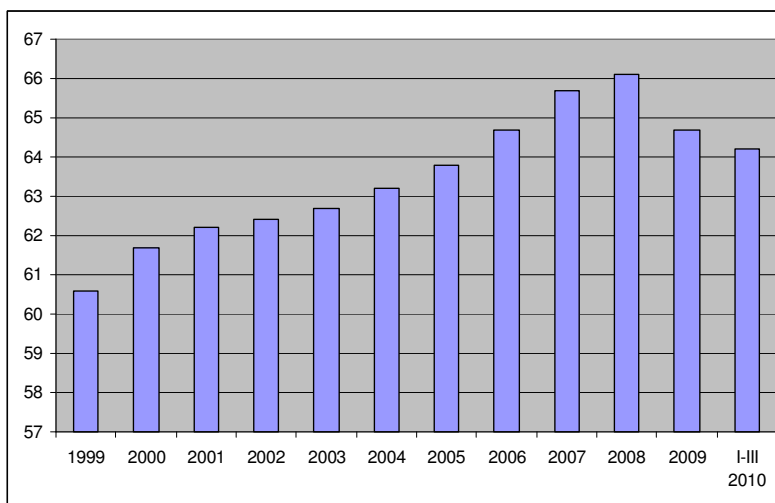
10. Wpływ kryzysu na stan rynku pracy państw członkowskich strefy euro i Polski

Jak zostało to omówione w poprzednich częściach opracowania, mimo podejmowanych

w poszczególnych państwach członkowskich działań na rzecz ograniczenia negatywnych skutków kryzysu dla rynków pracy, silny spadek produkcji w strefie euro przełożył się na spadek zatrudnienia o 1,9% w 2009 r. i o 0,6% w 2010 r.

Skutkiem był spadek stopy zatrudnienia²⁵ ogółem (w grupie osób 15-64 lata) z poziomu 66,1% w 2008 r. do poziomu 64,7% w 2010 r. (średnia z trzech pierwszych kwartałów). Tym samym kryzys oddalił w czasie możliwość spełnienia jednego z celów ustalonej w 2000 r. Strategii Lizbońskiej, która zakładała osiągnięcie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej stopy zatrudnienia ogółem na poziomie 70%. Przyjęta w 2010 r. nowa strategia (Europa 2020) przewiduje wzrost stopy zatrudnienia w grupie osób 20-64 z 69% w 2009 r. do co najmniej 75% w 2020 r. (European Commission 2010d). Dane za pierwsze trzy kwartały 2010 r. wskazują, że wartość tego wskaźnika wynosiła w strefie euro 68,5%.

Wykres 10.1. Stopa zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata w strefie euro w latach 1999-2010*



* w przypadku 2010 r. dane dotyczą tylko trzech pierwszych kwartałów

Źródło: Eurostat.

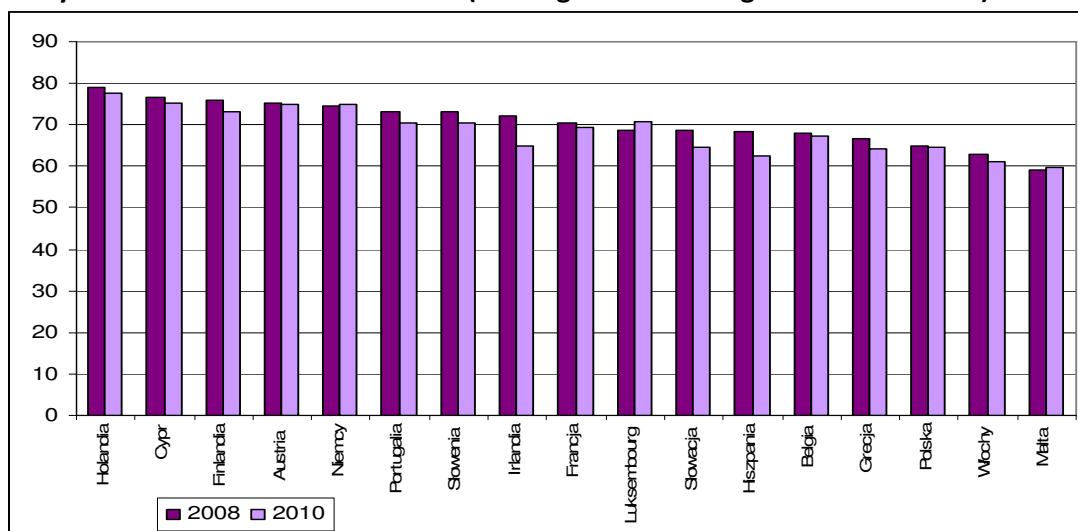
Stopa zatrudnienia spadła prawie we wszystkich państwach członkowskich strefy euro (wyjątkiem był Luksemburg, Malta i Niemcy, gdzie w stosunku do 2008 r. nastąpił wzrost stopy zatrudnienia odpowiednio o 1,9; 0,7 i 0,2 pkt. proc. Najsilniej stopa zatrudnienia obniżyła się w Irlandii i Hiszpanii (o 7,2 i 5,7 pkt. proc).

Tym samym w 2010 r. (dane za pierwsze trzy kwartały) cel zatrudnieniowy Strategii Lizbońskiej był spełniony w 8 państwach członkowskich strefy euro. Poniżej celu zatrudnieniowego obniżyła się stopa zatrudnienia w Irlandii i Francji, wzrosła natomiast do ponad 70% stopa zatrudnienia w Luksemburgu.

W Polsce stopa zatrudnienia w 2008 r. kształtowała się na jednym z najniższych, wśród państw członkowskich UE, poziomie (por. Rogut 2009). W 2010 r. pozycja Polski pod tym względem polepszyła się, nie dlatego, że stopa zatrudnienia wzrosła, ale ze względu na znacznie silniejszy niż w Polsce spadek stóp zatrudnienia w pozostałych państwach.

²⁵ Relacja liczby osób pracujących do liczby osób w wieku produkcyjnym.

Wykres 10.2. Stopy zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce w 2007 i 2010* (uszeregowane według wartości z 2008 r.)

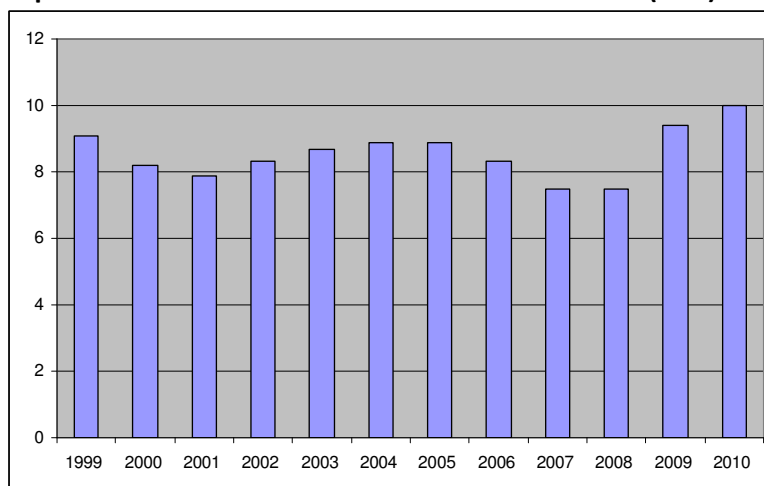


* w przypadku 2010 r. dane dotyczą tylko trzech pierwszych kwartałów

Źródło: Eurostat.

Spadek zatrudnienia w państwach członkowskich przełożył się na wzrost bezrobocia. Stopa bezrobocia w strefie euro wzrosła do najwyższego od początku jej funkcjonowania poziomu. W 2010 r. stopa bezrobocia w strefie euro wyniosła 10% (por. wykres 10.3).

Wykres 10.3. Stopa bezrobocia w strefie euro w latach 1999-2010 (w %)

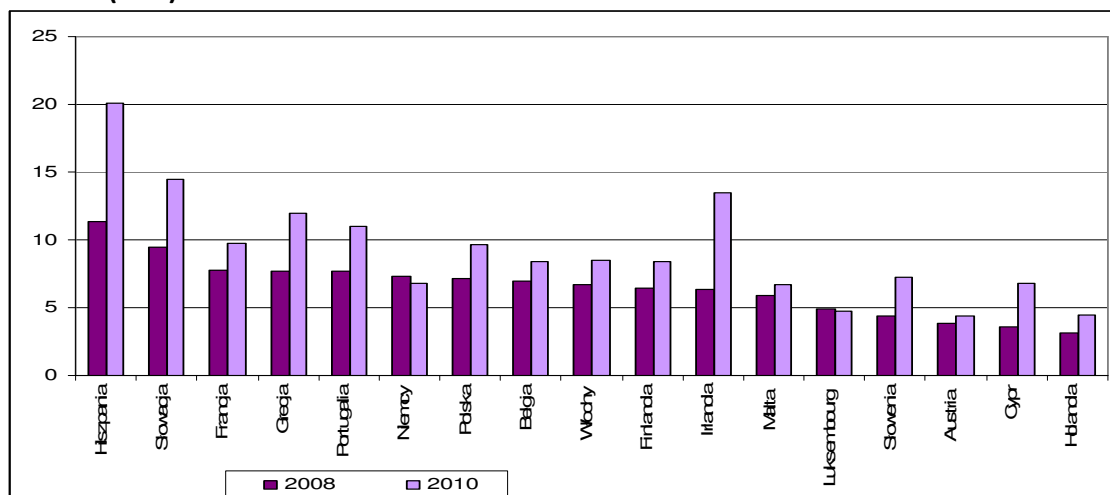


Źródło: Eurostat.

W 2010 r. stopa bezrobocia prawie we wszystkich (poza Luksemburgiem i Niemcami) państwach członkowskich strefy euro kształtowała się na wyższym, niż w 2008 r., poziomie (por. wykres 10.4). W Luksemburgu spadek bezrobocia wynikał z dodatniego przez cały okres kryzysu tempa wzrostu zatrudnienia. W Niemczech na poziom bezrobocia miał wpływ bardzo niski spadek zatrudnienia, jaki miał miejsce w okresie kryzysu, jak również zmiana definicji

bezrobocia na początku 2009 r.²⁶ Najsilniej stopa bezrobocia wzrosła w Hiszpanii, Irlandii i na Słowacji.

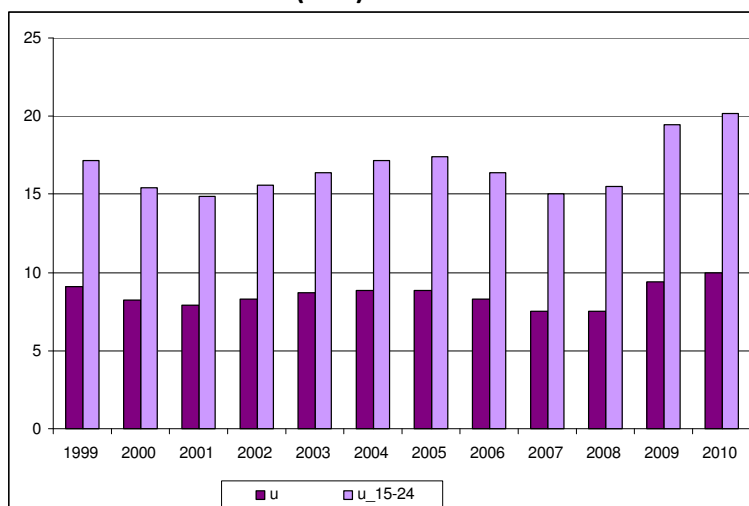
Wykres 10.4. Stopa bezrobocia w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce w 2008 i 2010 r. (w %)



Źródło: Eurostat.

Szczególnie silnie kryzys przełożył się na bezrobocie osób młodych (15-24 lata). Jak zostało omówione, w przypadku spadku popytu przedsiębiorcy w pierwszej kolejności zwalniają osoby o relatywnie niskim doświadczeniu zawodowym oraz niskich kwalifikacjach. Tak było również w przypadku ostatniego kryzysu. Stopa bezrobocia w grupie osób poniżej 25 roku życia wzrosła z poziomu 15% w 2007 r. do 20,2% w 2010 r. (por. wykres 10.5).

Wykres 10.5. Stopa bezrobocia ogółem oraz w grupie młodych w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce w 2008 i 2010 r. (w %)

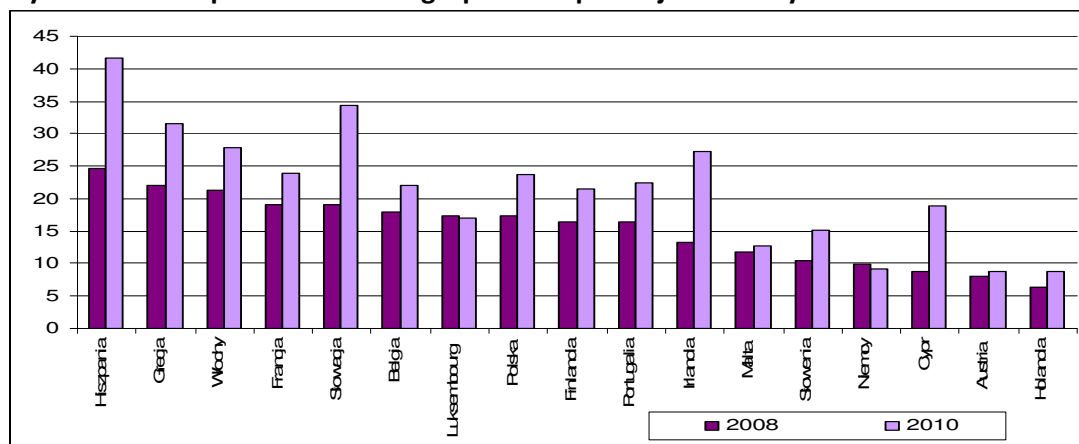


Źródło: Eurostat.

²⁶ Szacuje się, że zmiana definicji bezrobocia na początku 2009 r. obniżyła stopę bezrobocia o ok. 0,6 pkt proc. w pierwszej połowie 2010 r. (źródło: Tresor-Economics 2010).

Wyjątkowo zła sytuacja osób młodych obserwowana jest w Hiszpanii, gdzie stopa bezrobocia w grupie osób poniżej 25 roku życia przekroczyła w 2010 r. 40%. Również na Słowacji i w Grecji stopa bezrobocia kształtowała się w 2010 r. powyżej 30%.

Wykres 10.6. Stopa bezrobocia w grupie osób poniżej 25 roku życia w 2008 i 2010 r.



Źródło: Eurostat.

Komisja Europejska podkreśla, że silny wzrost bezrobocia, jaki miał miejsce w niektórych państwach członkowskich w powiązaniu z wymuszoną przez kryzys konieczną realokacją części siły roboczej i dotychczas bezzatrudnieniowym charakterem ożywienia gospodarczego, może prowadzić do utrzymywania się bezrobocia na podwyższonym poziomie. Problem bezzatrudnieniowego wzrostu, utrzymywania się bezrobocia na podwyższonym poziomie oraz wzrostu bezrobocia o charakterze strukturalnym podkreśla również OECD (2010c).

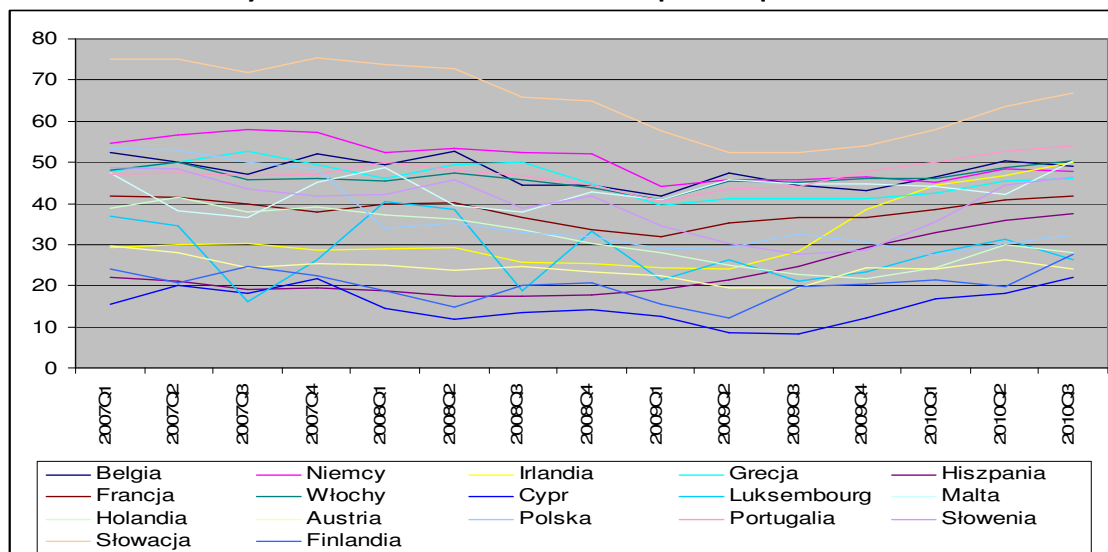
Jednym z bardziej istotnych skutków wzrostu bezrobocia jest utrata posiadanych przez jednostki umiejętności (kapitału ludzkiego) i tym samym zmniejszanie szans na powrót na rynek pracy wraz z wydłużaniem się okresu przebywania w bezrobociu. Długotrwałe bezrobocie może prowadzić do zniechęcenia poszukania pracy przez bezrobotnych i wycofania się ich z rynku pracy. Konsekwencją jest spadek podaży pracy, co przy pojawieniu się ożywienia gospodarczego i wzrostu popytu na pracę może prowadzić do wyższej presji płacowej.

Od początku 2009 r. we wszystkich państwach członkowskich strefy euro nastąpił wzrost udziału bezrobotnych poszukujących pracy dłużej niż 12 miesięcy. Najwyższy odsetek bezrobotnych długookresowo notowany jest na Słowacji i w Portugalii (odpowiednio ponad 60 i ponad 50% bezrobotnych ogółem). Najniższe bezrobocie długookresowe obserwowane jest na Cyprze i w Finlandii (19 i 23% bezrobotnych ogółem).

Bardzo silny wzrost bezrobocia długookresowego miał miejsce również w Irlandii i Hiszpanii. W Irlandii udział osób poszukujących pracy dłużej niż 12 miesięcy wzrósł z 24% na początku 2009 r. do 50% w III kw. 2010 r. W Hiszpanii nastąpił wzrost z 19 do 37% bezrobotnych ogółem.

W Polsce odsetek bezrobotnych długookresowo w ogóle bezrobotnych jest relatywnie niski (30% przeciętnie w pierwszych trzech kwartałach 2010 r.) i od początku 2008 r. utrzymuje się na stabilnym poziomie.

Wykres 10.7. Udział bezrobotnych długookresowo w zasobie bezrobocia w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce w okresie 2007q1-2010q3



Źródło: Eurostat.

11. Wpływ dostosowań na rynku pracy na stopień niedopasowań strukturalnych. Krzywa Beveridge'a

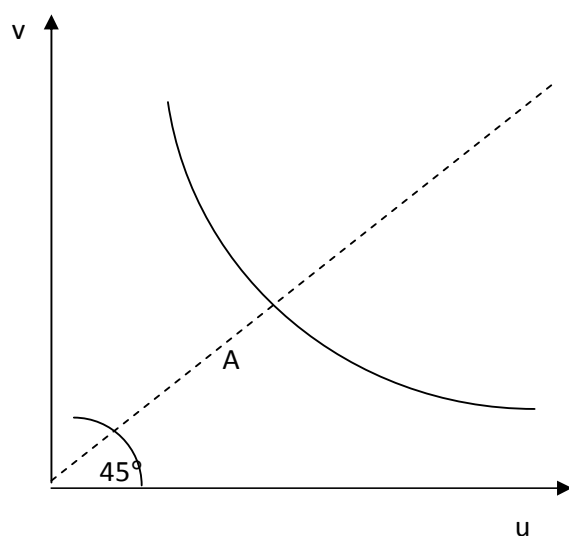
Jak podkreślono w poprzedniej części opracowania kryzys gospodarczy przełożył się na spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia. W wielu przypadkach przedsiębiorstwa wykorzystywały kryzys do przeprowadzenia restrukturyzacji i redukcji liczby zatrudnionych. Konieczność relokacji siły roboczej ma istotne konsekwencje dla rynku pracy. Proces ten może być bowiem rozłożony czasie, co przekładać się będzie na wzrost bezrobocia o charakterze strukturalnym.

11.1. Koncepcja krzywej Beveridge'a

Jednym ze sposobów oceny stopnia niedopasowań strukturalnych i stopnia elastyczności rynku pracy jest koncepcja krzywej Beveridge'a. Jak zostało napisane w poprzednich częściach opracowania zdefiniowanie i pomiar elastyczności rynku pracy jest bardzo trudne. Jedną z definicji elastycznego rynku pracy zaproponował Robert M. Solow (1998), który zdefiniował go jako rynek o niskich niedopasowaniach strukturalnych. Dlatego też Solow (1998) zaproponował przyjęcie koncepcji krzywej Beveridge'a jako pewną miarę elastyczności rynku pracy, pozwalającą nie tylko na określenie kierunków jej zmian, lecz również określenie wielkości bezrobocia strukturalnego (bezrobocia równowagi) czyli bezrobocia (na gruncie teorii naturalnej stopy bezrobocia) gwarantującej występowanie równowagi na rynku pracy (niekoniecznie przy pełnym zatrudnieniu).

Na gruncie koncepcji krzywej Beveridge'a istnieje ujemna i nieliniowa zależność pomiędzy stopą bezrobocia (u) a stopą wolnych miejsc pracy (v , por. wykres 11.1). Wzrostowi bezrobocia towarzyszy spadek ilości wolnych miejsc pracy i odwrotnie. I tak w przypadku spadku aktywności gospodarczej maleje popyt na siłę roboczą zgłaszany przez pracodawców, co z jednej strony przekłada się na spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia, z drugiej zaś na mniejszą liczbę oferowanych wolnych miejsc pracy.

Rysunek 11.1. Krzywa Beveridge'a



Źródło: opracowanie własne.

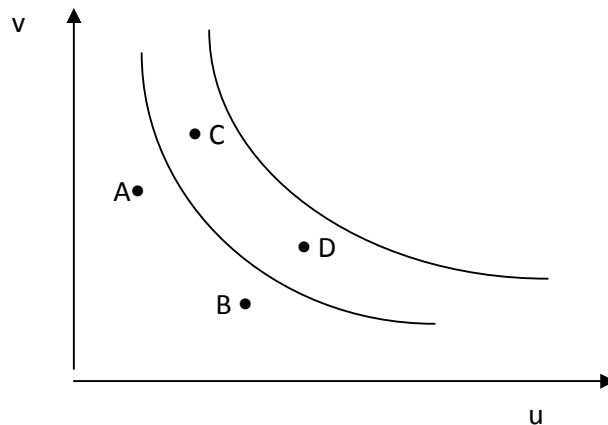
Punkty leżące wzdłuż krzywej Beveridge'a pokazują wszystkie możliwe kombinacje stóp bezrobocia i stóp wakansów, jakimi może się cechować gospodarka przy danej efektywności funkcjonowania (elastyczności) rynku pracy. Im wyższy będzie współczynnik sprawności funkcjonowania rynku pracy, tym bliżej początku układu współrzędnych położona jest krzywa. Według Solowa oddalenie krzywej Beveridge'a może być zatem traktowane jako pewna miara elastyczności (sztywności) rynku pracy (por. Solow, 1998, s. 4). Im dalej znajduje się krzywa Beveridge'a w danej gospodarce tym stopień sztywności rynku pracy jest większy.

Efektywność funkcjonowania rynku pracy zależy od wielu czynników. Przy analizie krzywej Beveridge'a zwraca się głównie uwagę na te, które mają wpływ na intensywność poszukiwania pracy przez bezrobotnych (najważniejsze to: relacja zasiłków dla bezrobotnych do wynagrodzeń oraz długości okresu trwania bezrobocia) oraz te, które mają wpływ na skalę niedopasowań strukturalnych wakansów i bezrobocia. Te ostatnie zależą od zmian struktury popytu na dobra i usługi w danej gospodarce.

Wysunięta przez Solowa propozycja pozwala nie tylko na mierzenie stopnia sztywności rynku pracy, ale również na porównywanie zmian zachodzących w czasie, jak i różnic między poszczególnymi gospodarkami. Można wyodrębnić trzy rodzaje szoków przekładających się na zmiany bądź położenia gospodarki na danej krzywej Beveridge'a oraz na przesunięcia tej krzywej (ich ilustracja przedstawiona jest na rysunku 11.2):

- Szok popytowy. Związany jest ze zmianą aktywności gospodarczej. Dodatni szok popytowy ma miejsce w sytuacji ożywienia gospodarczego, negatywny – w sytuacji osłabienia tempa wzrostu gospodarczego. Negatywny szok popytowy pociąga za sobą spadek popytu na siłę roboczą, spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia przy jednocześnie niższej liczbie wolnych miejsc pracy w gospodarce. Ilustracją tego szoku jest przesunięcie po krzywej Beveridge’a w dół (z punktu A do punktu B). Analogicznie, pozytywny szok popytowy przekłada się na spadek bezrobocia i wzrost liczby wolnych miejsc pracy co powoduje przesunięcie w górę wzdłuż krzywej Beveridge’a. Konsekwencją szoku popytowego jest zmiana przede wszystkim bezrobocia koniunkturalnego.
- Szok strukturalny. Powstaje na skutek zmiany efektywności funkcjonowania rynku pracy. Może on być wynikiem zmiany struktury popytu na dobra i usługi w gospodarce i zmiany struktury produkcji. Zmiana struktury produkcji przekłada się bowiem na zmianę struktury zgłaszanego przez przedsiębiorstwa popytu na pracę, co przy danej strukturze podaży siły roboczej prowadzi do wzrostu niedopasowań i wzrostu bezrobocia równowagi. Konsekwencją jest przesunięcie krzywej Beveridge’a na zewnątrz układu współrzędnych (z punktu A do punktu C).
- Szok popytowo-strukturalny. Powstaje, gdy wraz ze zmianą aktywności gospodarczej ma miejsce zmiana efektywności funkcjonowania rynku pracy. Negatywny szok popytowo-strukturalny będzie zatem przekładał się zarówno na wzrost bezrobocia koniunkturalnego, jak i bezrobocia równowagi. Ilustracją tego szoku jest przejście gospodarki z punktu A do punktu D.

Rysunek 11.2. Rodzaje wstrząsów na gruncie koncepcji krzywej Beveridge’a



Źródło: opracowanie własne.

Jako główną wadę, nie tyle samej koncepcji, ile możliwości jej zastosowania w praktyce, podaje się słabą wiarygodność w wielu krajach danych dotyczących wolnych miejsc pracy. W szczególności analizy oparte na danych dotyczących wolnych miejsc pracy pochodzących z rejestracji w urzędach pracy mogą być obciążone dużym błędem. Pracodawcy nie zgłaszają bowiem wszystkich wolnych miejsc pracy, ponadto nieznana jest najczęściej skala niedoszacowania. Jak już wspomniano, wielkość wolnych miejsc pracy rejestrowanych w urzędach, jest dość silnie procykliczna – to znaczy ich zmiany w dużym stopniu

odzwierciedlają zmiany aktywności gospodarczej. Umożliwia to, jeśli nie dokładne oszacowanie poziomu bezrobocia równowagi, to przynajmniej określenie kierunków jego zmian w gospodarce.

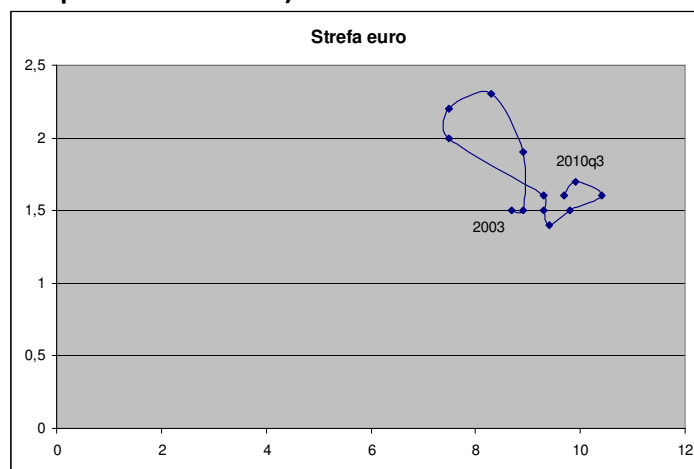
11.2. Analizy krzywej Beveridge'a w państwach członkowskich strefy euro i w Polsce

Poniższe analizy krzywej Beveridge'a dla poszczególnych państw członkowskich strefy euro są możliwe, gdyż Eurostat w czerwcu 2010 r. rozpoczął publikację danych dotyczących zharmonizowanych stóp wolnych miejsc pracy dla państw członkowskich UE (ECB 10/2010). Niestety dane te nie są kompletne. Poniżej przeanalizowane zostaną zatem wybrane państwa członkowskie strefy euro, dla których dostępne są dane statystyczne.

W przypadku strefy euro jako całości dostępne są tylko dane statystyczne dotyczące obserwacji rocznych za lata 2003-2009, a w przypadku danych kwartalnych – obserwacje dotyczące tylko kilku ostatnich kwartałów.

Analizując położenie rynku pracy strefy euro jako całości w przestrzeni krzywej Beveridge'a można zauważyć, że lata 2004-2006 to okres wzrostu popytu na pracę (silny wzrost stopy wolnych miejsc pracy) przy utrzymywaniu się bezrobocia na stałym poziomie. Na gruncie krzywej Beveridge'a można to ocenić jako szok o charakterze popytowo-strukturalnym. Dopiero w 2007 r. nastąpił istotny spadek stopy bezrobocia. Począwszy od 2008 r. miał miejsce wzrost bezrobocia i spadek wolnych miejsc pracy (negatywny szok popytowy). Analizując dane kwartalne za kilka ostatnich okresów można zauważyć, że w 2009 r. wraz ze wzrostem bezrobocia, miał miejsce wzrost liczby wolnych miejsc pracy, co wskazuje na wzrost niedopasowań na rynku pracy w strefie euro. Ostatnie obserwacje pokazują, że następuje powrót w kierunku początku układu współrzędnych, co wskazywałoby, że wzrost niedopasowań w strefie euro mógł mieć charakter przejściowy (por. również ECB 10/2011).

Wykres 11.3. Krzywa Beveridge'a w strefie euro (w latach 2003-2008 dane roczne, w okresie 2009q1-2010q3 dane kwartalne)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

W przypadku poszczególnych państw członkowskich strefy euro dane statystyczne są niestety niekompletne. Badany okres obejmuje dane dotyczące stóp bezrobocia i stóp

wakansów od 2003 r. W przypadku niektórych państw ze względu na brak danych jest krótszy.

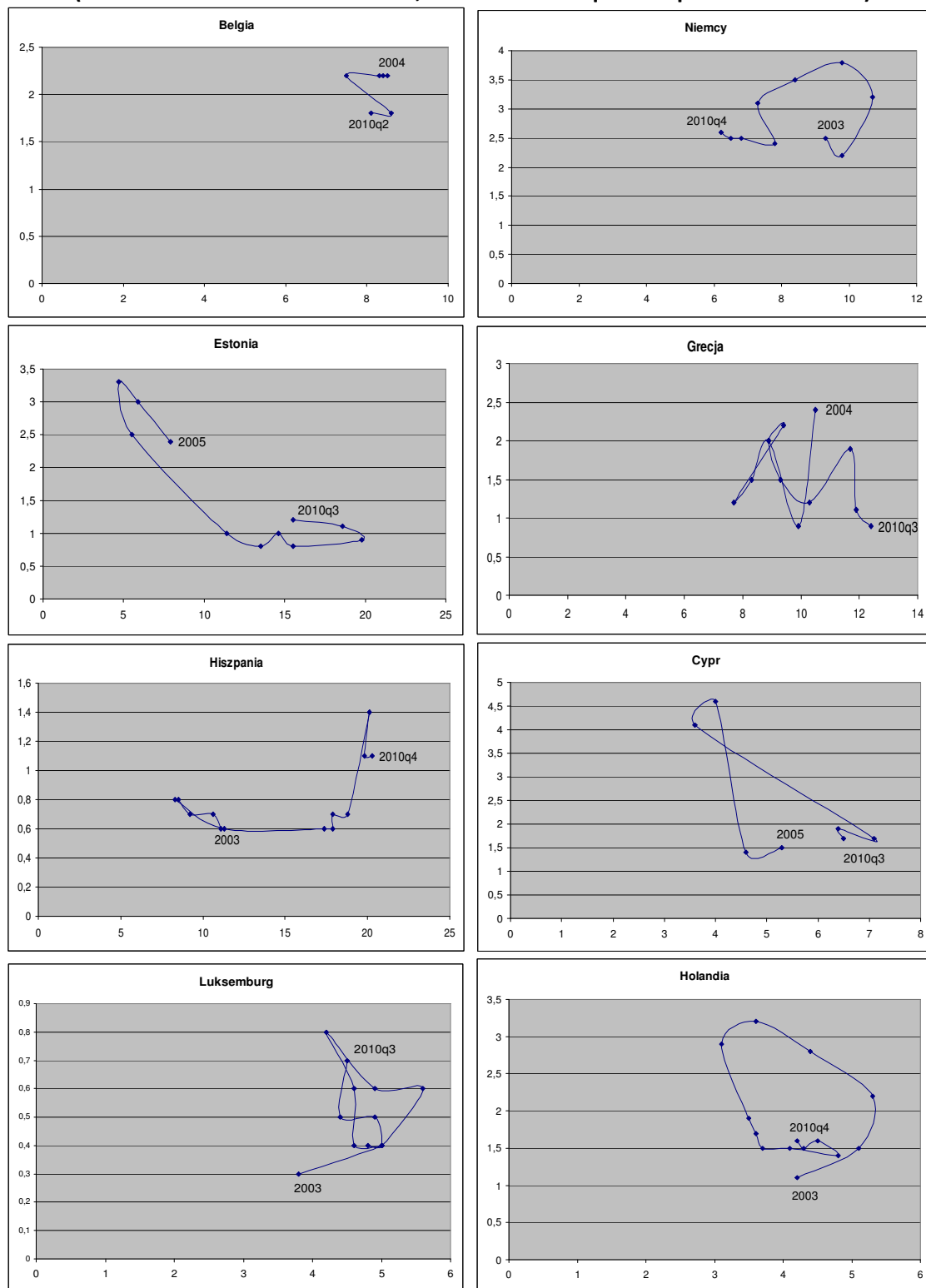
Analizując położenie poszczególnych rynków pracy państw członkowskich strefy euro w przestrzeni krzywej Beveridge'a można zauważyć, że:

- W większości badanych gospodarek (tych, dla których dostępne są dane statystyczne) w latach 2004-2007 miał miejsce pozytywny szok popytowy (spadek bezrobocia i wzrost popytu na pracę).
- Od 2008 r. można zaobserwować pojawienie się w analizowanych gospodarkach negatywnego szoku popytowego, wzrostu bezrobocia i spadku liczby wolnych miejsc pracy. Analizując dostosowania, jakie miały miejsce w poszczególnych gospodarkach w ciągu ostatnich kilku kwartałów można zauważyć, że nie były one jednorodne.
- Pozytywnym przykładem są **Niemcy**, gdzie po nieznacznym wzroście bezrobocia w 2009 r. mamy do czynienia z pozytywnym szokiem popytowym (spadek bezrobocia i wzrost liczby wolnych miejsc pracy), przy czym dane wskazują, że **krzywa Beveridge'a dla Niemiec przesunęła się nieznacznie w kierunku początku układu współrzędnych, co wskazywałoby na wzrost efektywności funkcjonowania niemieckiego rynku pracy**. Podobny, choć na mniejszą skalę, efekt, można zauważyć w przypadku **Belgii**.
- W **Estonii** miał miejsce bardzo silny negatywny szok popytowy (wzrost stopy bezrobocia z 4,7% w 2007 r. do 19,8% w I kw. 2009 r.). Od IV kw. 2009 r. można jednakże zauważyć spadek bezrobocia i wzrost liczby wolnych miejsc pracy. Trudno jednakże jeszcze ocenić, czy nastąpił wzrost niedopasowań strukturalnych.
- W **Grecji** od początku 2009 r. można zaobserwować przesunięcie gospodarki greckiej w dół po krzywej. Położenie gospodarki greckiej w III kw. 2010 r. wskazuje na nadal utrzymujący się negatywny szok popytowy, związany ze wzrostem bezrobocia i spadkiem wolnych miejsc pracy.
- Ciekawie wygląda krzywa Beveridge'a w **Hiszpanii**. Lata 2003-2007 to okres pozytywnego szoku popytowego (spadek bezrobocia, wzrost liczby wakatów). Od 2008 r. ma tam miejsce bardzo silny wzrost bezrobocia (z poniżej 10% do ponad 20%), co jest wynikiem bardzo silnego negatywnego szoku popytowego. Dwa pierwsze kwartały 2010 r. cechowały się jednakże wzrostem bezrobocia i wzrostem liczby wolnych miejsc pracy, co wskazuje, że **w gospodarce hiszpańskiej nastąpił wzrost bezrobocia o charakterze strukturalnym**.
- Na **Cyprze** krzywa Beveridge'a wygląda prawie „księżkowo”. Po pozytywnym szokiem popytowym (2005-2007) nastąpił wzrost bezrobocia i spadek wolnych miejsc pracy w gospodarce. W 2010 r. można zaobserwować pewne symptomy ożywienia (ruch gospodarki w górę po krzywej).
- **Luksemburg** to gospodarka o bardzo niskiej stopie bezrobocia - nawet w okresie kryzysu nie przekroczyła 6%. Po nieznacznym wzroście bezrobocia w 2009 r. gospodarka Luksemburga zaczyna odczuwać wzrost liczby wolnych miejsc pracy. Negatywnie należy jednak ocenić przesunięcie się w kilku ostatnich latach krzywej Beveridge'a w Luksemburgu na zewnątrz od początku układu współrzędnych, gdyż oznacza to spadek efektywności funkcjonowania rynku pracy w tym kraju.
- Niską stopą bezrobocia cechuje się też **Holandia**. W okresie kryzysu nastąpił tam silny spadek liczby wolnych miejsc pracy, przy nieznacznym wzroście bezrobocia.

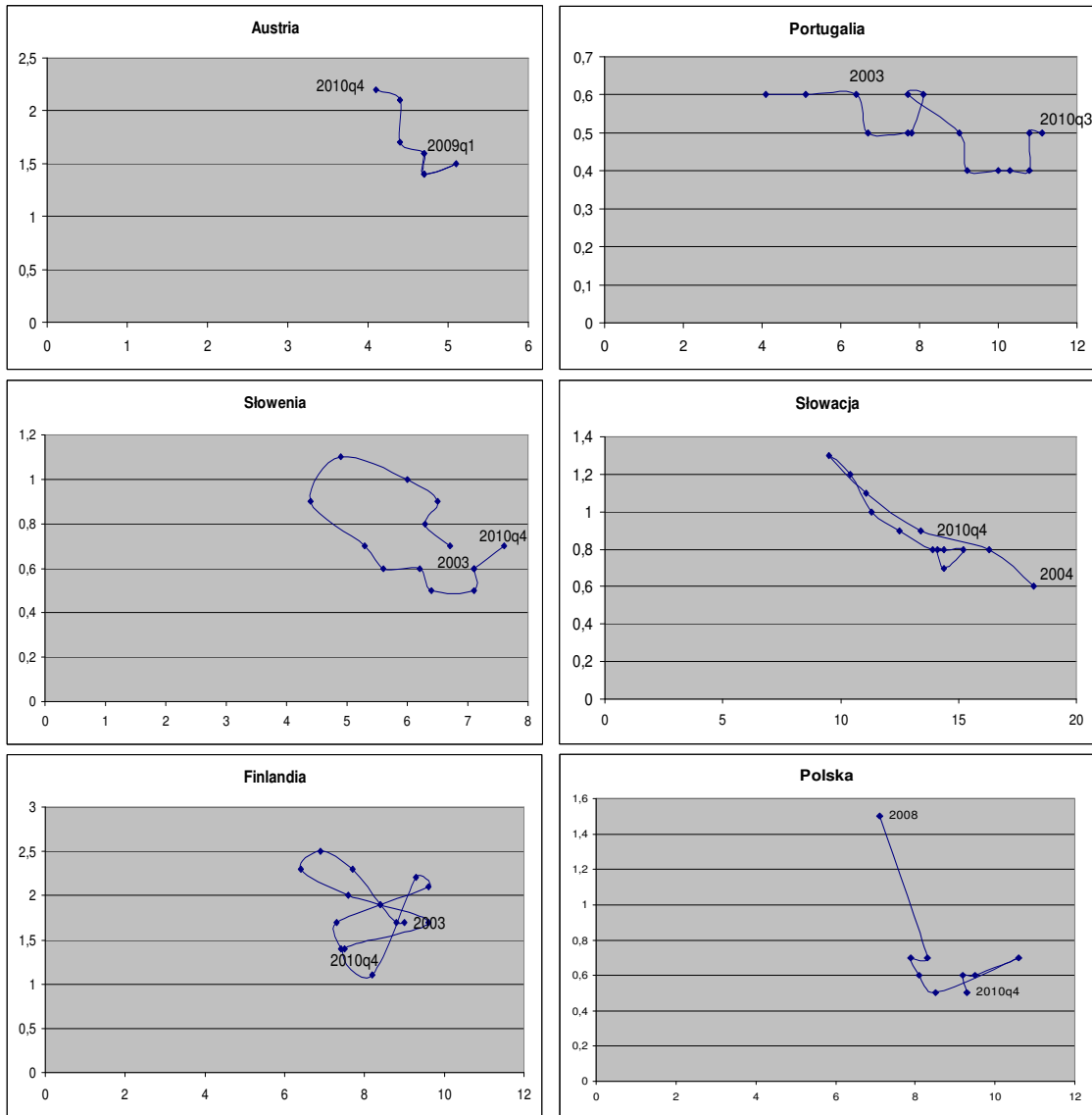
- W przypadku **Austrii** brak danych statystycznych nie pozwala na przeanalizowanie wcześniejszych zmian. Kilka ostatnich kwartałów wskazuje natomiast na pojawienie się pozytywnego szoku popytowego (wzrost liczby wolnych miejsc pracy, spadek bezrobocia).
- W **Portugalii** od 2008 r. można zauważyć silny wzrost bezrobocia i spadek liczby wolnych miejsc pracy. Dane dotyczące 2010 r. nie wskazują na pojawienie się ożywienia w gospodarce portugalskiej.
- W Słowenii również od 2008 r. nastąpił wzrost bezrobocia i spadek wakatów. Negatywnie należy jednakże ocenić obserwowany od początku 2010 r. jednoczesny wzrost bezrobocia i wolnych miejsc pracy, wskazuje on bowiem na wzrost niedopasowań o charakterze strukturalnym.
- „Książkowo” wygląda krzywa Beveridge’a w gospodarce **Słowacji**. Przesunięcie gospodarki w górę wzdłuż krzywej w latach 2004-2008 wskazuje na pozytywny szok popytowy. Od 2009 miał miejsce wzrost bezrobocia i spadek popytu na pracę. W 2010 r. nie można było jeszcze zaobserwować ożywienia gospodarczego, jednak pozytywnie należy ocenić to, że krzywa nie przesunęła się na zewnątrz od początku układu współrzędnych.
- Nietypowo wygląda krzywa Beveridge’a w **Finlandii**. Przyczyną jest jednakże bardzo wysoka zmienność stóp bezrobocia w ujęciu kwartalnym. Przesunięcie się w analizowanym okresie krzywej w kierunku początku układu współrzędnych należy ocenić pozytywnie, jako wynik pozytywnego szoku strukturalnego, czyli wzrostu efektywności
- W **Polsce** od początku 2009 r.²⁷ można zauważyć wraz z negatywnym szokiem popytowym miał miejsce silny spadek liczby wolnych miejsc pracy. Wzrost bezrobocia był jednakże nieznaczny. Jednoczesny wzrost bezrobocia i wolnych miejsc pracy na początku 2010 r. wskazuje na przejściowy negatywny szok strukturalny.

²⁷ W przypadku Polski brak jest na Eurostacie danych dotyczących wolnych miejsc pracy przed 2008 r.

Wykres 10.4. Krzywa Beveridge'a dla państw członkowskich strefy euro²⁸ w okresie 2003-2010* (w latach 2003-2008 dane roczne, w okresie 2009q1-2010q3 dane kwartalne)



²⁸ Brak danych w bazie Eurostatu dla Irlandii, Francji, Włoszech, Malty



* w przypadku niektórych państw, ze względu na brak danych dotyczących stóp wakansów, badany okres jest krótszy.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Próbując, na gruncie krzywej Beveridge'a odpowiedzieć na pytanie o efektywność funkcjonowania rynków pracy należy powiedzieć, że mierzy się ją położeniem gospodarki w układzie współrzędnych. Z tego punktu widzenia za najefektywniej działające rynki pracy należałoby uznać gospodarki o relatywnie niskich średniookresowych stopach bezrobocia i stopach wakansów – Luksemburg, Austrię i Holandię.

Analizując zmiany położenia gospodarek państw członkowskich strefy euro w okresie ostatniego kryzysu można powiedzieć, że zgodnie z definicją Solowa efektywnie funkcjonujące rynki pracy, to te w których nie obserwuje się wzrostu bezrobocia strukturalnego, Do takich na pewno należy zaliczyć niemiecki rynek pracy. Negatywnym przykładem jest natomiast Hiszpania, Luksemburg i Słowenia, w której można zaobserwować spadek efektywności funkcjonowania rynku pracy.

12. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych w opracowaniu analiz można zweryfikować postawione we wstępie hipotezy. Po pierwsze, można potwierdzić, że zmiany zatrudnienia, jakie miały miejsce w poszczególnych państwach członkowskich strefy euro w okresie kryzysu były w dużym stopniu wynikiem zmian wielkości produkcji. Po drugie, prowadzone polityki rynku pracy miały istotny wpływ na przebieg procesów dostosowawczych. Po trzecie wreszcie, przebieg dostosowań w dużym stopniu wynikał z istniejących uwarunkowań instytucjonalnych.

Przeprowadzone analizy wskazują, że istniejące sztywności płacowe ograniczały możliwości dostosowania płac nominalnych. W większości państw członkowskich dostosowania po stronie płac nominalnych były relatywnie niewielkie. Najsilniejsze miały miejsce w Irlandii i w Niemczech. Sztywności nominalne i silny spadek tempa wzrostu cen przełożyły się w 2009 r. na najwyższy od początku funkcjonowania strefy euro wzrost płac realnych.

Dostosowania przebiegały głównie poprzez kanał ilościowy. Można jednakże zauważyć, że w państwach, które prowadziły programy pomocowe na rynku pracy dostosowania przebiegały w większym stopniu poprzez zmniejszenie przeciętnej liczby przepracowanych godzin. Przykładem są Niemcy, gdzie mimo silnego spadku produkcji zatrudnienie praktycznie nie zmniejszyło się. W państwach, które takich programów nie wprowadziły lub miały one ograniczony zasięg, liczba osób zatrudnionych spadła znacznie silniej. Najsilniej zatrudnienie spadło w Irlandii i Hiszpanii.

W większości państw członkowskich znacznie niższe spadki zatrudnienia niż spadki produkcji przełożyły się na spadek wydajności pracy. Wobec sztywności płacowych miało wpływ na wzrost jednostkowych kosztów pracy, co negatywnie przekłada się na konkurencyjność gospodarek na arenie międzynarodowej.

W większości państw członkowskich miał miejsce wzrost bezrobocia. W szczególności bardzo silnie wzrosła stopa bezrobocia osób młodych. Komisja Europejska podkreśla, że przebieg dostosowań w okresie kryzysu będzie miał wpływ na proces wychodzenia gospodarek z kryzysu. Krótkookresowe podtrzymywanie zatrudnienia może w średnim okresie poprzez obniżenie przeciętnej wydajności pracy oraz opóźnienie dostosowań sektorowych negatywnie przełożyć się na konkurencyjność poszczególnych firm i gospodarki na arenie międzynarodowej (European Economy 2010b). Tym samym konieczność poprawy rentowności i produktywności może przekładać się na dalsze dostosowania po stronie wielkości zatrudnienia.

KE podkreśla, że dotychczasowe dostosowania na rynku pracy, w powiązaniu z wymuszoną przez kryzys konieczną realokacją części siły roboczej, wskazują na raczej bezzatrudnieniowy charakter ożywienia gospodarczego i utrzymywanie się bezrobocia na podwyższonym poziomie (European Economy 2010b). Problem bezzatrudnieniowego wzrostu, utrzymywania się bezrobocia na podwyższony poziomie oraz wzrostu bezrobocia o charakterze strukturalnym podkreśla również OECD (2010c). Szczególnie istotne znaczenie ma konieczność realokacji siły roboczej. Proces ten może być bowiem rozłożony czasie, co przekładać się będzie na wzrost bezrobocia o charakterze strukturalnym.

We wszystkich państwach członkowskich nastąpił wzrost odsetka bezrobotnych poszukujących pracy dłużej niż 12 miesięcy. Przeprowadzone analizy oparte na koncepcji krzywej Beveridge'a wskazują, że w niektórych państwach członkowskich nastąpił wzrost niedopasowań strukturalnych na rynkach pracy. W szczególności dotyczy to gospodarki hiszpańskiej. Tym samym Komisja Europejska podkreśla konieczność działań mających na celu niedopuszczenie do utraty kwalifikacji osób, które utraciły pracę, a w szczególności działania promujące mobilność międzysektorową, w tym aktywne polityki rynku pracy (European Commission 2009, s. 53).

Jednocześnie, istniejące sztywności nominalne w większości państw członkowskich strefy euro były jedną z przyczyn podjęcia działań na rzecz zwiększenia konkurencyjności. W zaproponowanym pakcie na rzecz euro podkreśla się konieczność większej koordynacji kluczowych obszarów polityki makroekonomicznej, w tym polityki rynku pracy. W szczególności jeden z postulatów dotyczy większego powiązania tempa wzrostu płac z tempem wzrostu wydajności pracy.

Analizując dostosowania na polskim rynku pracy na tle rynków państw członkowskich strefy euro można powiedzieć, że polski rynek pracy jest dość elastyczny. Obserwowany jednoczesny wzrost bezrobocia i wzrost zatrudnienia wynika ze wzrostu liczby aktywnych zawodowo w gospodarce polskiej. Obniżenie tempa wzrostu gospodarczego przełożyło się na dostosowania zarówno po stronie płac, jak i po stronie zatrudnienia. Wysokie w 2008 r. tempo płac nominalnych znacząco się obniżyło. Jednocześnie podążający za obniżeniem tempa wzrostu produkcji spadek zatrudnienia przełożył się na utrzymanie dodatniego tempa wzrostu wydajności pracy. Oba te czynniki pozytywnie wpłynęły na kształtowanie się jednostkowych kosztów pracy. Polska jest gospodarką, w której w stosunku do 2000 r. nominalne koszty pracy wzrosły w najniższym (oprócz gospodarki niemieckiej) tempie wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i gospodarką, w której nastąpił najsilniejszy spadek realnych jednostkowych kosztów pracy. Przeprowadzone analizy wskazują również, że dotychczasowe zmiany na rynku pracy nie przełożyły się na wzrost bezrobocia strukturalnego.

Bibliografia:

- Arpada A., N. Curci (2010) EU labour market behavior during the Great Recession, Economic Papers 205, European Commission.
- Bank of Spain (2008) The impact of the financial crisis on the Spanish Economy, Annual Report.
- Dao M., P. Loungani (2010) The Human Cost of Recessions: Assessing It, Reducing It, International Monetary Fund.
- Deutsche Bundesbank, Annual Report 2009.
- EBC (2009) Raport roczny 2009.
- EBC (2008) Raport roczny 2008.
- ECB (2011) Monthly Bulletin 10/2011.
- ECB (2008) Labour supply and employment in the euro area countries. Developments and challenges, Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks, Occasional paper No 87.
- Eurofound (2010) Wage indexation in European Union, <http://www.eurofound.europa.eu/>
- Eurofound (2009) Industrial relations development in Europe, <http://www.eurofound.europa.eu/>
- Eurofound (2005) Changes in national bargaining systems since 1990, <http://www.eurofound.europa.eu/>
- European Trade Union Confederation (2010) Jakie negocjacje zbiorowe w Europie w roku 2010?, www.etuc.org.
- European Commission (2010) Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations, Occasional Papers 64.
- European Commission (2010a) Labour market and wage developments in 2009, European Economy No. 5.
- European Commission (2010b) European Economic Forecast – Spring 2010, European Economy No. 2.
- European Commission (2010c) Annual Report on the Euro Area 2009.
- European Commission (2010d) Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji.
- European Commission (2009) Economic crisis in Europe. Causes, Consequences and Responses, European Economy No. 7/2009.
- European Commission (2009a) Annual Report on the Euro Area, European Economy No 6.
- European Commission (2009b) Labour market and wage developments in 2008, European Economy No. 8/2009.
- Eurostat (2009) Minimum wages in January 2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics.
- Eurostat (2009) Minimum wages in January 2009, Data in focus 29/2009.
- Lamo A., F. Smets (2010) Wage Dynamics in Europe: Some New Findings, Research Bulletin No. 10, ECB, June 2010.
- Lewandowski P., Koloch G., Regulski A. (2008) Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich, Instytut badań Strukturalnych.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Social and Economic Agreement for Growth, Employment and Pension Sustainability, luty 2011.

- Ministerstwo Gospodarki (2009) Informacja dotycząca działań antykryzysowych podejmowanych w wybranych krajach świata, Warszawa.
- Neely Ch. J. (2010) Okun's law: Output and Unemployment, Economic Synopses No. 4, Federal Reserve Bank of St. Louis.
- OECD (2010) 2010 Economic Review – Euro Area, preliminary version.
- OECD (2010a) Employment Outlook 2010.
- OECD (2010b) Moving beyond the jobs crisis, OECD Employment Outlook.
- OECD (2010c) Support Labour Demand, Position Paper, July 2010
- OECD (2009) Beyond the crisis: Medium-term challenges relating to potential output, unemployment and fiscal positions, Economic Outlook 85.
- Pierluigi B., M. Roma (2008) Labour cost and employment across euro area countries and sectors, ECB Working Paper No 912.
- Pissarides Ch.A. (1997) The need for labor-market flexibility in a European economic and monetary union, Swedish Economic Policy Review.
- Raport NBP (2009) Raport na temat kosztów i korzyści związanych z przystąpieniem Polski do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej.
- Rogut (2009) Polski rynek pracy na tle rynków pracy pozostałych państw członkowskich UE, materiał wewnętrzny NBP.
- Scarpetta S. (2010) Unemployment and employment policies during and after the crisis in the OECD.
- Solow R.M. (1998), What is Labour-Market Flexibility? What is it Good for?, Proceedings of the British Academy, 97.
- Strzelecki P. (2008) The analysis of the labour market flexibility in Poland in comparison to other EU countries on the basis of the results of Wage Dynamic Network survey, NBP.
- Tresor-Economics (2010) What explains the resilience of employment in Germany?, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, No. 79/2010.
- Wojciechowski W. (2008) Skąd się bierze bezrobocie, Zeszyt FOR, Nr. 2.