

Mirosław Geise

Polityka gospodarcza Polski w okresie transformacji a problem bezrobocia

Polityka gospodarcza w każdym państwie pełni (m.in.) funkcję stabilizacyjną. Istotą tej funkcji jest zapewnienie takiego ładu ekonomicznego, który będzie gwarantował efektywne funkcjonowanie systemu gospodarczego. Efektywność ta wynika wprost z osiągnięcia następujących standardów polityki stabilizacyjnej:

- stopy bezrobocia w granicach 4%-5%,
- stopy wzrostu PKB rocznie w granicach 3%-4%,
- zerowej stopy wzrostu cen (inflacja) w skali roku,
- względnej równowagi bilansu płatniczego,
- względnie zrównoważonego budżetu państwa (deficyt budżetu nie większy niż 3% PKB).

Osiągnięcie takich rezultatów byłoby bliskie ideału, zwłaszcza gdyby udało się je utrzymać w okresie kilku kolejnych lat.¹ Głównymi przeszkodami w osiągnięciu tego optimum są róż-

norodne interakcje zachodzące pomiędzy wymienionymi standardami.

Między stopą bezrobocia a tempem wzrostu PKB zachodzi zależność odwrotnie proporcjonalna – wzrostowi PKB towarzyszy najczęściej spadek bezrobocia i odwrotnie, spadkowi PKB wzrost bezrobocia. Zależność powyższą nazywa się powszechnie prawem *Okuna*.² Autorem tego prawa jest Arthur Okun, który w okresie prezydentury Johna F. Kennedy'ego był członkiem jego Zespołu Doradców Ekonomicznych.

Między stopą bezrobocia a stopą inflacji zachodzi w krótkim okresie zależność odwrotnie proporcjonalna, określana jako wymiennosc *trade of*. Została ona sformułowana w 1958 r. przez nowozelandzkiego ekonomistę A.W. Phillipsa. W długim okresie opisana wymiennosc nie istnieje, a krzywa Phillipsa przyjmuje postać pionowej prostej, przecinającej oś odcię-

¹ Zob. *Polityka gospodarcza*. Red. H. C w i k l i Ń s k i. Gdańsk 1997, s. 30.

² Zob. *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*. Red. R. H a l l. Warszawa 1997, s. 55.

tych w punkcie określającym naturalną stopę bezrobocia.³

Z przedstawionych zależności wynika dodatkowo skorelowanie tempa wzrostu PKB z inflacją. Wzrastająca w długim czasie inflacja zniechęca przedsiębiorców do inwestowania, a konsumentów do oszczędzania, tym samym „podkopie” fundamenty długookresowego trendu wzrostu PKB. Według badań inflacja zazwyczaj nasila się na krótko przed recesją.⁴

Następna interakcja zachodzi między stopą bezrobocia a bilansem płatniczym. Pogłębiający się deficyt bilansu obrotów z zagranicą wywołuje wzrost stopy bezrobocia. Według badań deficyt w wielkości około 18 mld USD to utrata jednego miliona miejsc pracy.⁵

Kolejna zależność dotyczy związku między wynikiem budżetu państwa a tempem wzrostu PKB. Najczęściej w momencie dekonunktury wzrasta deficyt budżetowy. Przedłużająca się recesja może spowodować kryzys finansów publicznych w postaci zwiększającego się długu publicznego i wypychanej w przyszłość wyższej stopy inflacji.

Jak widać, materia polityki gospodarczej w zakresie wypełniania funkcji stabilizacyjnej jest bardzo złożona, co potwierdza wyraziście sytuację państw znajdujących się w okresie transformacji ustrojowej.

Średnioroczne tempo wzrostu PKB w Polsce w latach 1992-2001 wynosi 4,2% i jest optymalne.⁶ Spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej średnie tempo wzrostu PKB w Polsce jest najwyższe.⁷ Gospodarkę Polski w latach 1992-2001 charakteryzuje wyraźna cykliczność rozwoju. W początkowym okresie tempo wzrostu PKB rosło z roku na rok, osiągając w latach 1995-1997 najwyższe wartości. W pierwszych czterech latach tego okresu, wzrostowi tempa PKB towarzyszyła wysoka stopa bezrobocia (około 15%). Przyczyną tego stanu rzeczy jest działanie splotu czynników wywodzących się generalnie z socjalistycznej przeszłości oraz zapoczątkowanej w 1989 r. głębokiej transformacji systemowej gospodarki.⁸ Dopiero utrwalenie wysokiego tempa wzrostu PKB (6%-7%) w latach

³ Zob. *Polityka gospodarcza*. Red. H. C w i k l i Ń s k i..., s. 36-37.

⁴ Zob. *Makroekonomia. Podręcznik europejski*. Red. M. B u r d a. Warszawa 1998, s. 24.

⁵ Zob. *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*. Red. Z. W i ś n i e w s k i. Warszawa 2001, s. 71.

⁶ Obliczenia własne - średnia geometryczna. Por. Internet: <http://www.stat.gov.pl>. Patrz też aneks: tabela nr 1.

⁷ Zob. *Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód – konsekwencje dla dobrobytu i zatrudnienia w Europie*. Red. A. S t ę p n i a k. Warszawa 2000, s. 98.

⁸ Zob. *Popyt i pracodawcy na rynku pracy w Polsce*. Red. E. D o l n y. Toruń 1998, s. 5.

1995-1997 ograniczyło bezrobocie do około 10%. W latach 1998-2001, z roku na rok spadało tempo wzrostu PKB i równocześnie wyraźnie wzrastała stopa bezrobocia.

Obserwacja danych prowadzi do wniosku, że obniżenie tempa PKB poniżej wartości oczekiwanych 3%-4% od IV kwartału 2000 r. przyczyniało się do gwałtownego wzrostu stopy bezrobocia.⁹

Cały okres transformacji systemowej charakteryzuje się skutecznym ograniczaniem stopy inflacji.¹⁰ W tym miejscu należy przypomnieć, że gospodarka Polski w 1989 r. miała inflację w wysokości 251,1%, w 1990 r. 585,8%, a w 1991 r. około 70%. Patologia finansów publicznych ma przy tym swoje źródła w czasach PRL-u, a proces destrukcji gospodarki realnego socjalizmu rozpoczął się praktycznie na początku lat 80.

W latach 1981 i 1983-1987 wystąpiła inflacja galopująca¹¹, szkodliwa dla wszystkich uczestników życia gospodarczego; natomiast w latach 1982 i 1988 miała ona wymiar hiperinflacji¹², podczas której dochodziło do całkowitej deformacji systemu gospodarczego państwa. Skutkiem podjęcia na początku lat 90. terapii wstrząsowej w postaci restrykcyjnej polityki stabilizacyjnej było

ograniczenie stopy inflacji w 2001 r. do wartości jednocyfrowej, ale jednocześnie wystąpił wzrost stopy bezrobocia do około 18%.

Kolejnym standardem polityki stabilizacyjnej jest względna równowaga w bilansie płatniczym. Całe dziesięciolecie charakteryzowało się wzrastającym, ujemnym saldem obrotów towarowych z zagranicą. Proporcje między eksportem a importem zostały wyraźnie zniekształcone.

Jak widać, największe dysproporcje między eksportem a importem w latach 90. występowały w Polsce.¹³

Ostatnim omawianym tutaj standardem polityki stabilizacyjnej jest względnie zrównoważony budżet państwa. W latach 1992 i 2001, kiedy tempo wzrostu znajdowało się poniżej wartości oczekiwanej (3-4%), relacja deficytu budżetowego do PKB wyraźnie osiągała wartości powyżej dopuszczalnego poziomu (3%). Natomiast tempo wzrostu PKB w granicach wartości oczekiwanych lub wyższych nie zwiększało relacji deficytu budżetowego do PKB ponad wartość krytyczną.

Podsumowując należy stwierdzić, że okres transformacji gospodarczej w latach 1992-2001 charakteryzował się:

⁹ Por. Internet: <http://www.stat.gov.pl>. Patrz też aneks: tabela nr 2.

¹⁰ Por. Internet: <http://www.stat.gov.pl>. Patrz też aneks: tabela nr 3.

¹¹ Zob. *Elementarne zagadnienia ekonomii*. Red. R. Milewski. Warszawa 1998, s. 266-267.

¹² Ibidem.

¹³ *Rocznik Statystyczny*. Warszawa 2000, s. 692- 693. Patrz też aneks: tabela nr 4.

- optymalnym średnim tempem wzrostu PKB w latach 1992-2001,
- gwałtownym spadkiem tempa wzrostu PKB od IV kwartału 2000 r.,
- utrzymaniem wysokiej stopy bezrobocia,
- spadkiem stopy inflacji do około 4%,
- utrwalaniem wysokiego, ujemnego salda w obrotach z zagranicą,
- przekroczeniem dopuszczalnej relacji deficytu budżetowego do PKB w ostatnim roku badanego okresu.

Wyjaśnienie przyczyn utrwalania się wysokiej stopy bezrobocia w Polsce należy rozpocząć od ustalenia związku przyczynowo-skutkowego między tempem zmian PKB a stopą bezrobocia. W wyniku przeprowadzonych testów uzyskano wyniki, na podstawie których należy odrzucić istotność związku między tempem PKB a stopą bezrobocia w latach 1992-2001.¹⁴ Na ten rezultat miały wpływ lata 1992-1995, kiedy rosnącemu z roku na rok PKB towarzyszył wzrost stopy bezrobocia. Związek korelacyjny między tymi agregatami jest widoczny dopiero od 1996 r. Badanie istotności związku między tempem PKB a stopą bezrobocia w latach 1996-2001 dało pozytywny rezultat.

Zmiany w PKB w 69,2% wyjaśniają zmiany w stopie bezrobocia. Kore-

lacja między badanymi zmiennymi jest bardzo silna, ujemna.¹⁵

W dalszej części analizy przyczyn bezrobocia w Polsce okresem badawczym będą lata 1996-2001. Jest to uzasadnione lepszym dopasowaniem PKB i stopy bezrobocia w tym okresie niż w latach 1992-2001. Jednym z głównych czynników oddziałujących na dynamikę PKB jest popyt inwestycyjny. Decydujące znaczenie w zmianach tej wielkości makroekonomicznej mają nakłady brutto na środki trwałe w przedsiębiorstwach.¹⁶

Dysponując danymi na temat dynamiki inwestycji, można określić kierunek, siłę oraz istotność związku korelacyjnego między stopą bezrobocia a nakładami brutto na środki trwałe w przedsiębiorstwach. Można wnioskować, że istnieje statystycznie istotna zależność między stopą bezrobocia a nakładami brutto na środki trwałe w przedsiębiorstwach. W całym badanym okresie zmiany w inwestycjach przedsiębiorstw determinowały zmiany w stopie bezrobocia (wzrost nakładów na środki trwałe w przedsiębiorstwach powodował spadek stopy bezrobocia i odwrotnie). Zmiany w stopie bezrobocia były wyjaśnione w 78,1% zmianami w inwestycjach przedsiębiorstw. Związek korelacyjny między

¹⁴ Obliczenia własne – testy istotności F.-Snedocora i statystyka t-Studenta, współczynniki determinacji liniowej i korelacji Pearsona.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Por. Internet: <http://www.stat.gov.pl> . Patrz też aneks: tabela nr 5.

tymi zmiennymi był bardzo silny, ujemny.¹⁷

Skłonność do podejmowania inwestycji (zakupy aktywów trwałych) jest uwarunkowana sytuacją ekonomiczną podmiotu gospodarczego. Do głównych parametrów oceniających finansę przedsiębiorstwa zalicza się:

- dynamikę produkcji sprzedanej,
- rentowność obrotu (netto, brutto),
- płynność finansową,
- udział kosztów w przychodach.

Przedsiębiorstwo rozwija się prawidłowo, gdy wzrasta dynamika produkcji sprzedanej, rentowność obrotu jest wyższa od realnej stopy procentowej, wskaźnik płynności III stopnia mieści się w granicach od 150% do 200% oraz udział kosztów w przychodach jest mniejszy niż 100% i ma tendencję spadkową.¹⁸

Badanie istotności związku przyczynowo-skutkowego między nakładami brutto na środki trwałe w firmach a poszczególnymi wskaźnikami ekonomicznymi, wykazało:

– związek między dynamiką inwestycji a dynamiką produkcji sprzedanej okazuje się istotny; zmiany w dynamice produkcji sprzedanej wyjaśniają w 70,8% zmiany w dynamice inwestycji (korelacja między tymi zmiennymi jest silna, dodatnia),

– związek między dynamiką inwestycji a rentownością obrotu brutto okazuje się istotny; zmiany w rentowności wyjaśniają w 83,3% zmiany w dynamice inwestycji (korelacja między tymi zmiennymi jest bardzo silna, dodatnia),

– związek między dynamiką inwestycji a płynnością jest istotny; zmiany w rentowności wyjaśniają w 82,3% zmiany w dynamice inwestycji (korelacja między tymi zmiennymi jest bardzo silna, dodatnia),

– związek między dynamiką inwestycji a udziałem kosztów w przychodach jest istotny; zmiany w poziomie kosztów wyjaśniają w 80,7% zmiany w dynamice inwestycji (korelacja między tymi zmiennymi jest bardzo silna, ujemna).¹⁹

Podsumowując należy stwierdzić, że w okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego zarówno spadek dynamiki produkcji sprzedanej, obniżanie rentowności obrotu i płynności oraz wzrost udziału kosztów w przychodach w istotny sposób przyczyniają się do spadku dynamiki inwestycji i tym samym wzrostu stopy bezrobocia.

Na podstawie dotychczas określonych związków przyczynowo-skutkowych między wielkościami makroekonomicznymi można utworzyć równa-

¹⁷ Obliczenia własne – testy istotności F.-Snedocora i statystyka t-Studenta, współczynniki determinacji liniowej i korelacji Pearsona.

¹⁸ Por. Internet: <http://www.stat.gov.pl>. Patrz też aneks: tabela nr 6.

¹⁹ Ibidem.

nia regresji, które stanowią dobre narzędzia symulacji przyszłej stopy bezrobocia. Równanie regresji dla tempa wzrostu PKB i stopy bezrobocia ma następującą postać:

$$Y = 142,31 - 1,23 X$$

(gdzie: X to tempo wzrostu PKB, a Y to stopa bezrobocia).

Zerowe tempo wzrostu PKB może spowodować wzrost stopy bezrobocia do około 18,7%. Natomiast wzrost PKB w wysokości optymalnej 3-4% przyczyni się prawdopodobnie do spadku bezrobocia do 15,6-14,4%.

Gdy przedmiotem badania jest stopa bezrobocia i tempo zmian inwestycji w przedsiębiorstwach, wówczas równanie regresji ma postać:

$$Y = 32,86 - 0,18 X$$

(gdzie: X to tempo zmian inwestycji, a Y to stopa bezrobocia).

Dalsze obniżanie dynamiki inwestycji na przykład do 80% może spowodować wzrost stopy bezrobocia do około 18,4%. W przypadku wzrostu inwestycji o 5% stopa bezrobocia osiągnie wartość około 14%.

Najbardziej złożoną formą tego typu badań są równania regresji wielorakiej. Jeśli zmiennymi wyjaśniającymi będą: dynamika produkcji sprzedanej, rentowność i płynność, a zmienianą wyjaśnianą – dynamika inwestycji, wówczas równanie przyjmie postać:

$$Y = \pm 142,43 + 1,194 X_1 + 0,173 X_2 + 1,067 X_3$$

Obliczona wartość współczynnika korelacji wielorakiej wynosi 0,95. Wynik oznacza, że analizowane wskaźniki ekonomiczne w 95% wyjaśniają zmiany w dynamice inwestycji (efekt połączony).²⁰ W warunkach spadku dynamiki produkcji sprzedanej do 0%, rentowności obrotu brutto do 0,1% oraz płynności do 100% należy oczekiwać (z dużym prawdopodobieństwem) obniżenia dynamiki inwestycji do 83,75%. Podstawiając obliczoną wartość do równania regresji I stopnia dla stopy bezrobocia i inwestycji ($Y = 32,862 - 0,18X$), otrzymamy w przybliżeniu stopę bezrobocia w wysokości **17,8%** [podkr. – M. G.]. Natomiast gdy dynamika produkcji sprzedanej wzrośnie o 1%, rentowność wyniesie 1%, a współczynnik płynności III stopnia osiągnie wartość z 1996 r. (128,4%), wówczas dynamika inwestycji wyniesie 115,42%. Podstawiając obliczoną wartość do równania regresji I stopnia (patrz wyżej), otrzymamy w przybliżeniu stopę bezrobocia w wysokości **12,1%** [podkr. – M. G.].

Utrwalanie się wysokiej stopy bezrobocia w Polsce jest wynikiem pogarszającej się sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Rysująca się zapaść polskich firm jest skutkiem prowadzonej

²⁰ Obliczenia własne – testy istotności F.-Snedocora, statystyka t-Studenta, współczynniki korelacji cząstkowej i wielorakiej, współczynniki determinacji liniowej i korelacji Pearsona.

polityki gospodarczej kolejnych rządów, szczególnie w zakresie polityki pieniężno-kredytowej i polityki podatkowej. Decydujące znaczenie w polityce pieniężno-kredytowej odgrywa kształtowanie wysokości stopy procentowej. Od końca 1997 r. w Polsce jest prowadzona polityka wysokich realnych stóp procentowych (restrykcyjna polityka pieniężno-kredytowa) powodująca znaczny wzrost kosztów operacji finansowych w przedsiębiorstwach, tym samym utratę płynności.

Badanie istotności związku między tymi wielkościami wykazało, że istnieje statystyczna zależność między nimi.²¹

Zmiany w wysokości realnej stopy procentowej w 80,9% wyjaśniały zmiany w płynności firm. Korelacja jest bardzo silna, ujemna, co oznacza, że wzrost realnej stopy procentowej przyczynił się do spadku płynności w przedsiębiorstwach, zmniejszenia dynamiki inwestycji i wzrostu stopy bezrobocia.

Polityka wysokich realnych stóp procentowych miała również niebagatelny wpływ na kurs złotego, a tym samym na wynik w obrotach towarowych z zagranicą.

Związek przyczynowo-skutkowy między wysokością realnej stopy procentowej a relacją rachunku bilansu płatniczego do PKB okazał się statystycznie

istotny. Zmiany w realnej stopie procentowej w 74,1% wyjaśniają zmiany w relacji rachunku bieżącego bilansu płatniczego do produktu krajowego brutto. Korelacja między zmiennymi jest bardzo silna, ujemna. Wzrost realnej stopy procentowej wpływa na obniżenie wyniku bilansu płatniczego i jego relacji do PKB. Ujemne saldo bilansu płatniczego i wzrost jego udziału w PKB przyczyniają się do wzrostu stopy bezrobocia.²²

W zakresie polityki podatkowej cały okres transformacji charakteryzuje się nadmiernym fiskalizmem oraz nieprzejrzystością przepisów podatkowych. Małe i średnie firmy, które według badań charakteryzują się w Polsce największą chłonnością nadwyżek podaży siły roboczej²³, rozliczają się z podatku dochodowego w trzech różnych formach. Największy udział stanowią podatnicy rozliczający się na zasadzie karty podatkowej. Ten sposób rozliczania dotyczy najmniejszych podmiotów gospodarczych. Wysokość podatku zależy tutaj m.in. od liczby osób zatrudnionych w zakładzie. Przedsiębiorca, zatrudniając dodatkowo osobę, płaci wyższy podatek.²⁴

Następną grupą podatników są osoby fizyczne, rozliczające się na zasadzie podatku zryczałtowanego. Poda-

²¹ Obliczenia własne. Por. Internet: <http://www.stat.gov.pl>. Patrz też aneks: tabela nr 7.

²² Por. Internet: <http://www.stat.gov.pl>. Patrz też aneks: tabela nr 8.

²³ Zob. *Popyt i pracodawcy na rynku pracy w Polsce*. Red. E. D o l n y..., s. 53.

²⁴ *Kompletny zbiór aktualnych przepisów. Doradca podatnika*. „Gazeta Prawna” 1994-2001.

tek ten został wprowadzony w 1994 r. Podstawą opodatkowania jest przychód, bez możliwości odliczenia kosztów działalności. Stawki tego podatku w całym okresie ulegały częstym zmianom, co znacznie utrudniało podejmowanie optymalnych decyzji przez podmioty gospodarcze.²⁵

Trzecią grupę podatników stanowią osoby fizyczne rozliczające się na zasadach ogólnych. Podatek przyjmuje tutaj postać automatycznego stabilizatora koniunktury w formie progresywnych stawek podatkowych. Przedsiębiorca wykazujący wyższą wydajność i efektywność, a więc skłonny tworzyć nowe miejsca pracy, musi płacić 30% lub 40% podatek od nadwyżki dochodu ponad ustawowo wyznaczony próg.

W 2000 r. zostały zlikwidowane ulgi inwestycyjne zarówno dla „ryczałtowców”, jak i dla osób rozliczających się na zasadach ogólnych, natomiast stawki podatkowe utrzymano w dotychczasowym kształcie. Wyraźny wzrost fiskalizmu spowodował gwałtowny spadek dynamiki inwestycji, tempa wzrostu PKB (od IV kwartału 2000 r.) i wzrost stopy bezrobocia.

Podsumowując należy stwierdzić, że w celu zahamowania wzrostu stopy bezrobocia powinno się, w pierwszej kolejności, zreformować system podatkowy, wprowadzając jednolity liniowy podatek dochodowy dla spółek, a po drugie, wpływać na stopniowe zmniejszanie wysokości realnych stóp procentowych kredytów²⁶ oferowanych przez banki komercyjne.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Realna stopa procentowa kredytu, to różnica między stopą kredytu lombardowego a stopą inflacji.

Economic policy of Poland in its transformation period and the problem of unemployment

The paper deals with an assessment of implementing the postulates of stabilizing policy in Poland in 1992-2001. A special attention is drawn to difficulties in maintaining the rate of unemployment at a natural level and to the reasons of high rate of unemployment established in 1998-2001. Basing on the carried out research, the author designs models of auto-regression which are used in the assessment of the future rate of unemployment. In this paper, there are widely applied quantitative methods, such as: Snecodor's F-tests of significance, Pearson's correlation coefficient, and models of auto-regression including a multiple one.