

Zbigniew Kaźmierczak*, Elżbieta Kryńska**

**PROCESY TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ A RYNEK PRACY
W LATACH 1990–1995**

**1. WPROWADZENIE – WYBRANE ASPEKTY PROCESÓW TRANSFORMACJI
W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ**

Analiza skutków procesów transformacji w sferze zatrudnienia w gospodarkach Wschodniej i Centralnej Europy jest szczególnie trudnym przedsięwzięciem. Proces całkowitej przebudowy systemu gospodarczego nigdzie nie wystąpił i dlatego też „nie dysponujemy żadną ogólną teorią transformacji, nie znamy żadnej optymalnej ścieżki ani jasno zdefiniowanych rezultatów końcowych”¹.

Szczególną trudność wywołuje to, że w gospodarkach transformujących się gwałtowne przemiany ujawniają się równocześnie na wszystkich rynkach: produktów, czynników produkcji, jak również pieniądza, a także w sferze zewnętrznych przepływów towarów (eksportcie) itp. Zatem wszelkie przemiany muszą być prowadzone spójnie w tym samym czasie (symultanicznie). Oto dłaczego, częściej niż w innych gospodarkach, bardzo ryzykowna jest analiza pojedynczego problemu, skrycie zakładająca większą lub mniejszą stabilność całego systemu.

Problemem o szczególnym znaczeniu, skupiającym najwięcej uwagi, jest pojawienie się wysokiego, długotrwałego bezrobocia. Powoduje ono nie tylko utratę dochodu i osłabia najważniejsze środki integracji społecznej, ale naraża także na niepowodzenie całość procesu transformacji systemowej poprzez wywoływanie różnorodnych napięć społecznych. Zrozumienie problemów związanych z rynkiem pracy jest niemożliwe bez jednoczesnego rozważenia silnych ich powiązań z procesem transformacji jako całością.

* Dr hab., adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

** Dr hab., adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ R. Portes, *Transformation traps*, „The Economic Journal” 1993, Vol. 104, No. 426, s. 1183.

Z kolei ogólne kwestie procesu transformacji, takie jak tempo i sekwencyjność reform, nie mogą być rozpatrywane bez odniesienia (powiązania z) do przemian zachodzących na rynku pracy. Dla przykładu, ograniczenia natury politycznej powodowane wysokim bezrobociem i mniejszym bezpieczeństwem ekonomicznym mogą (tworzyć silne bariery) silnie hamować procesy prywatyzacji i restrukturyzacji oraz podważać zaufanie do procesu reform.

Należy więc poszukiwać delikatnej równowagi między społeczną skłonnością do wyrzeczeń (ponoszenia ofiar) a pożądanym zakresem restrukturyzacji. Mając to na uwadze trzeba podkreślić, że zapewnienie właściwego bezpieczeństwa społecznego będzie odgrywało główną rolę w utrzymaniu społecznego *consensusu* w kontekście rosnącego bezrobocia oraz demontażu dotychczasowego mechanizmu zabezpieczenia społecznego.

Co więcej, rynek pracy musi także odgrywać coraz bardziej bezpośrednią rolę w procesie transformacji, ponieważ dla jej powodzenia ważne znaczenie ma relokacja kapitału ludzkiego. Oczywiście rynek gwarantuje relokację większej części zasobów pracy (w tym szczególnie talentów i fachowości) z dziedzin o mniejszej efektywności do dziedzin o większej efektywności. Jednakże równocześnie polityka rynku pracy ma bez wątpienia do odegrania bardzo ważną rolę w kontekście olbrzymich zmian poziomu i struktury zarówno podaży, jak i popytu na pracę².

2. TENDENCJE ZATRUDNIENIA NA TLE SYTUACJI GOSPODARCZEJ

Początkowe lata procesu transformacji charakteryzował gwałtowny spadek produkcji. Produkcja w krajach transformujących się ciągle zmniejszała się w okresie 1990–1993 w tempie ponad 10% rocznie. Przeciętny spadek produkcji z natury rzeczy był różny od rzeczywistego spadku produkcji w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, tak pod względem rozmiarów, jak i czasu, w którym on wystąpił. Niemniej jednak produkcja zmniejszyła się wszędzie w 1991 r. i ponownie w 1992 r. (z wyjątkiem Polski). W omawianym regionie Europy jedynie Polska i Słowenia miały mniejszy niż 10% ubytek produkcji, podczas gdy w więcej niż połowie republik byłego ZSRR spadek produkcji był większy niż 10%. W 1992 r. produkcja zaczęła wzrastać w Polsce, a w większości innych krajów regionu spadek produkcji zaczynał być mniejszy. W tym samym czasie w byłym ZSRR obniżka wielkości produkcji urosła do katastrofalnych rozmiarów. W 1993 r. utrzymywała się względna poprawa sytuacji, a w czterech z ośmiu państw (Albanii, Polsce, Rumunii i Słowenii) ujawnił się

² *World Employment 1995. An ILO Report*, International Labour Office, Geneva 1995, s. 105–106.

wzrost dodatni po raz pierwszy od 1989 r. W Czechach nastąpiła stabilizacja produkcji, natomiast w Bułgarii, na Węgrzech i Słowacji dalszy spadek. W byłym ZSRR produkcja nadal spadała z wyjątkiem 1993 r., aczkolwiek mniej niż w 1992 r. W 1994 r. produkcja wzrosła w Europie Wschodniej, wyjątkiem była Bułgaria.

Istnieje kilka konkurujących ze sobą interpretacji przyczyn omawianego załamania się produkcji.

Jedna z koncepcji zakłada, że znaczący spadek produkcji był zjawiskiem sztucznym, błędnym odczytem danych statystycznych. Dowodzi się, iż poziom produkcji był w przeszłości szacowany nadmiernie wysoko we wszystkich gospodarkach centralnie planowanych, a w okresie transformacji niedoszacowany ze względu na nieumiejętność i trudności ewidencjonowania wielkości produkcji w rozwijającym się sektorze prywatnym gospodarek. Stosowana w gospodarkach centralnie planowanych metoda obliczania dochodu narodowego na podstawie pomiaru produkcji materialnej netto uniemożliwiała m. in. szacunki rozwoju sektora usług, który ujawniał największą „żywość” w okresie transformacji. Jednakże koncepcja „błędnego odczytu danych” nie jest w stanie wyjaśnić 20–30% ubytku produkcji. Tak więc stratę produkcji należy rozważać jako rzeczywistość.

Według innej koncepcji spadek produkcji był nieuchronnym i bezpośrednim następstwem procesów transformacji, eliminacji niekonkurencyjnych dziedzin gospodarki. Tego rodzaju argumentacja narzuca, że przemiany w omawianych krajach odbywały się według wzorca tzw. „krzywej J”, czyli nieuniknionego wielkiego regresu w pierwszym etapie procesu transformacji³.

Z kolei trzecia koncepcja zakłada, że przyczyną spadku produkcji były czynniki niezależne (egzogeniczne) od procesów transformacji, głównie związane z wymianą handlową z zagranicą (załamanie się handlu w obrębie RWPG, bariery celne, strukturalne i „jakości” utrudniające dostęp do rynków zachodnich oraz polityka protekcjonizmu, jak również niedosyt walut wymiennalnych).

W następstwie znaczącego spadku produkcji we wszystkich państwach wystąpiły zmiany w zatrudnieniu, zasobach siły roboczej i pojawiło się masowe bezrobocie. Według M. Hansenne, dyrektora International Labour Office, taki zakres przemian, jaki przeprowadzono w omawianych państwach, mógłby w państwach wysoko rozwiniętych wywołać groźniejsze skutki niż uczynił to wielki kryzys lat trzydziestych⁴.

Obserwacje porównawcze w grupie gospodarek transformujących się pozwalają wysunąć kilka wniosków:

³ D. Rodrick, *Making sense of the Soviet trade shock in Eastern Europe: A framework and some estimates*, [w:] *Eastern Europe in transition: From recession to growth?*, ed. M. I. Blejer et al., „World Bank Discussion Papers” 1993, No. 196.

⁴ *World Employment 1995...*, s. 108.

Po pierwsze, straty zatrudnienia były dużo mniejsze niż straty produkcji. Wywołało to niepokojące obniżenie wydajności pracy, co w kontekście powodzenia procesów restrukturyzacji jest groźne, gdyż do rozpoczęcia procesu zmniejszania dystansu między Europą Wschodnią i Zachodnią wymagany byłby dynamiczny wzrost wydajności. To „przechowywanie zatrudnienia” ogólnie tłumaczy się relatywnie niskim tempem restrukturyzacji, w tym szczególnie utrzymywaniem „miękkich ograniczeń budżetowych” w stosunku do przedsiębiorstw, co umożliwiło przetrwanie przedsiębiorstwom nierentownym. Ponadto, jak podkreśla T. Boeri, proces przekształceń dokonywany był często poprzez redukcję godzin pracy, a nie liczebności zatrudnienia⁵.

Po drugie, odnotowano znaczny spadek poziomu aktywności zawodowej. Z tego powodu w większości państw omawianego regionu wzrost bezrobocia przewyższał spadek zatrudnienia. W dużym stopniu zmniejszanie się aktywności zawodowej wiązało się ze zmieniającą się rolą przedsiębiorstw w zakresie udostępniania korzyści społecznych. Innym, bardziej niepokojącym powodem obniżania się aktywności zawodowej jest to, że w niektórych państwach nie gwarantujących zasiłków dla bezrobotnych lub zapewniających je na niskim poziomie wiele osób powstrzymało się od zarejestrowania się jako bezrobotne. Zamiast tego ludzie ci wychodzili z zasobów siły roboczej i działali w „szarej strefie gospodarki”.

Po trzecie, we wszystkich państwach regionu rejestrowano wzrost bezrobocia długookresowego, tj. trwającego rok i dłużej. Na tle rozrastającego się bezrobocia pojawiły się wszędzie w omawianym regionie różnorodne dysproporcje natury społeczno-gospodarczej. Ich powstanie stanowi zagrożenie stabilizacji politycznej młodych demokracji, powiększa ryzyko społecznej niezgody tym bardziej, im bardziej zwiększają się nierówności społeczne.

Po czwarte, najgorszym następstwem restrukturyzacji gospodarek we wszystkich państwach omawianego regionu jest zatrważający wzrost liczby ludności żyjącej w ubóstwie. W świetle danych, w odniesieniu do państw, które ich dostarczają, procent ludności żyjącej poniżej oficjalnego w danym kraju poziomu ubóstwa, wzrósł, niekiedy drastycznie.

Podsumowując rozważania dotyczące zatrudnienia w gospodarkach transformujących się, warto zwrócić uwagę na następujące aspekty:

1. Podczas gdy względnie niski poziom (w porównaniu do spadku produkcji) bezrobocia był utrzymywany głównie poprzez „przechowywanie zatrudnienia” oraz przez ogromne zmniejszenie zasobów siły roboczej, rozmiary bezrobocia ukrytego ocenia się jako duże. Z tego też powodu, nawet gdy uda się osiągnąć radykalny postęp, będzie mało prawdopodobne,

⁵ T. Boeri, *Labour market flows and the persistence of unemployment in Central and Eastern Europe*, „OECD/ILO Technical Workshop”, September 1993.

że bezrobocie się zmniejszy; jednakże bez radykalnego postępu nie można oczekiwać redukcji bezrobocia.

2. Utrzymywanie się bezrobocia długookresowego jest ciągle problemem o centralnym znaczeniu i jego waga będzie narastała, jeśli nie będzie wyraźnego rozwoju gospodarczego w poszczególnych państwach omawianego regionu.

3. Zmniejszenie się liczebności ludności aktywnej zawodowo ma ważne społeczne i fiskalne następstwa. Utrzymujący się regres poziomu aktywności zawodowej może być uzasadniany albo przez „dobrowolną dezercję z rynku pracy” lub narzucenie wcześniejszej emerytury w odniesieniu do starszych osób, którym nie przysługują zasiłki dla bezrobotnych. W obydwu przypadkach niezbędne jest wprowadzenie właściwego systemu emerytalnego. Jednakże dalsze rozszerzanie systemu zabezpieczenia społecznego może doprowadzić do „nadopiekunczości” już istniejącego systemu.

4. Rozległe zmiany w strukturze zatrudnienia będą miały swoją ciągłość w przyszłości w powiązaniu z „dryfowaniem produkcji” i wymuszoną relokacją zasobów.

W tym kontekście, polityka rynku pracy będzie musiała odgrywać ważną i ciągle rosnącą rolę. Głównym wyzwaniem będzie znalezienie sposobu koordynowania zmian strukturalnych w gospodarce i zasobach siły roboczej poprzez szkolenia i „odświeżanie wiedzy” (szkolenia repetytoryjne) celem zagwarantowania przywrócenia do pracy osób długotrwale bezrobotnych, by we właściwy sposób rozwinąć zasady zabezpieczenia i dobrobytu społecznego oraz aktywność polityki rynku pracy.

3. GOSPODARCZE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA RYNKU PRACY W POLSCE W LATACH DZIEWIĘDZIESIĄTYCH

Procesy gospodarcze, zachodzące w Polsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, kształtowały się pod wpływem wielu czynników, do których należały przede wszystkim:

- głęboki kryzys gospodarki w wyniku nawarstwiania się wewnętrznych (inflacja, deficyt budżetowy, zadłużenie w stosunku do wierzycieli zagranicznych, systematyczny spadek wydajności i jakości pracy) i zewnętrznych uwarunkowań (doktrynalna izolacja polityczna i ekonomiczna od rynków „zachodnich”, „wojna o gospodarkę” między władzą a opozycją polityczną);
- nowe rozwiązania instytucjonalne i instrumentalne, stanowiące o transformacji systemowej;
- bieżąca polityka gospodarcza, realizująca generalne założenia programu zmian systemowych oraz podejmująca działania prowizoryczne – doraźne, będące reakcją na pojawiające się dysproporcje i nierównowagi;

- uwarunkowania zewnętrzne, zwłaszcza rozpad kontaktów handlowych z krajami postsocjalistycznymi;
- ekonomiczne następstwa lat poprzednich, zwłaszcza wpływ czynników politycznych i społeczno-ustrojowych okresu realnego socjalizmu.

W niniejszym artykule skoncentrowano się na kwestiach gospodarczych, pomijając inne, ważne aspekty procesu transformacji (polityczne, prawne, społeczne czy psychologiczne). Chodziło głównie o zaakcentowanie jednego z problemów polityki ekonomicznej, jakim jest wpływ zmian w gospodarce polskiej pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych na zjawiska zachodzące na rynku pracy. Rynek pracy jest przecież związany z rynkiem produktów, reaguje na zmiany popytu na dobra i usługi oraz inne czynniki związane z funkcjonowaniem gospodarki.

Wyznacznikiem celów polityki ekonomicznej są preferencje społeczeństwa oraz występujące lub przewidywane dysproporcje i braki w gospodarce. Układ tych determinant w końcu lat osiemdziesiątych był podłożem programu gospodarczego, sformułowanego w 1989 r. Zawierał dwa obszary problemowe: projekt zmian systemowych oraz zagadnienia stabilizacyjne. W ramach pierwszego chodziło o stworzenie nowego systemu ekonomicznego, w drugim o przezwyciężenie nierównowagi gospodarczej. Można mówić o kilku elementach programu gospodarczego, znanego pod nazwą „planu Balcerowicza”⁶. Są to: stabilizacja, deregulacja, liberalizacja i prywatyzacja. Elementy te były podstawą polityki ekonomicznej, realizowanej przez poszczególne rządy w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych i określiły zarówno system celów, jak i zamierzone efekty.

3.1. Cele strategiczne polityki gospodarczej

Strategiczne cele polityki gospodarczej są związane z przekształcaniem gospodarki centralnie planowanej i zarządzanej w gospodarkę rynkową opartą na własności prywatnej. Przekształcanie to było podstawą transformacji systemowej w Polsce, wyznaczającą raczej kierunek działań niż konkretne rozwiązania. W „programie Balcerowicza” (ani w żadnym innym dokumencie) nie określono docelowego modelu (rodzaju) gospodarki rynkowej, chociaż we współczesnym świecie istnieje ich wiele. Tym samym nie rozstrzygnięto roli i udziału państwa w gospodarce. Dyskusje na ten temat trwają.

Podstawowym celem stała się **deregulacja** gospodarki, rozumiana jako wycofywanie się państwa z bezpośrednich ingerencji w procesy ekonomiczne.

⁶ Nazwa pochodzi od nazwiska Leszka Balcerowicza, wicepremiera i ministra finansów w dwóch kolejnych rządach w latach 1989–1991.

Jednak by mogło do tego dojść, państwo musiało wzmóc aktywność, szczególnie w obszarze tzw. „metapolityki gospodarczej”, obejmującej zmiany w instytucjach gospodarczych oraz wprowadzanie nowych zasad regulacji procesów produkcji i podziału. W celu zmiany starego systemu organy państwowe podjęły liczne inicjatywy reformatorskie o charakterze regulacyjnym, co jest pewnego rodzaju paradoksem. W literaturze przedmiotu otrzymał on nazwę „konstruktywizmu”⁷.

Oceniając okres transformacji pod kątem osiągniętej deregulacji, trzeba byłoby wziąć pod uwagę z jednej strony zjawisko konstruktywizmu, wynikające z logiki zmian układu politycznego, a z drugiej – oczekiwania społeczeństwa. Okres, kiedy państwo było jedynym właścicielem, zarządcą i nadzorcą gospodarki był wystarczająco długi, by wpłynąć na mentalność przynajmniej jednego pokolenia. Stąd pojawiające się często żądania działań regulacyjnych, formułowane przez kolejne grupy społeczno-zawodowe, w poczuciu poszkodowania w wyniku zmian zachodzących w gospodarce. Oczywiście konsekwentne uchylanie się administracji od tego typu interwencji jest gospodarczo i społecznie możliwe. Jednak jego polityczne skutki z reguły nie są pożądane dla realizatorów takiej polityki ekonomicznej.

W okresie transformacji systemowej obok działalności inicjującej procesy deregulacyjne oraz będącej reakcją na dość często formułowane oczekiwania społeczne wystąpiła również naturalna regulacja państwa w obszarze polityki pieniężnej, podatkowej, kursowej, handlowej i innych. Uwzględniając te wszystkie dziedziny oddziaływania, skalę deregulacji gospodarki polskiej można ocenić jako niższą, niż można było tego oczekiwać u progu lat dziewięćdziesiątych.

Pojęcie **liberalizacji** odnosi się, mówiąc najogólniej, do wprowadzania zasad wolności do poszczególnych dziedzin. W przypadku gospodarki jest to respektowanie wolności wyboru uczestników transakcji rynkowych. Liberalizacja gospodarki w istocie utożsamiana jest z kształtowaniem warunków istnienia konkurencji wewnętrznej i zewnętrznej. Dopiero wtedy może dojść do rzeczywistej wolności wyboru uczestników procesów gospodarczych. Konkurencji zagraża każda władza, w równym stopniu państwowa, co grupowa czy indywidualna. Teoria i praktyka gospodarcza wskazują, że konkurencja może i powinna być organizowana przez państwo. Dążenie do konkurencji doskonałej powinno być wmontowane w politykę ekonomiczną. W celu jej zapewnienia państwo powinno m. in. kontrolować, czy konkurencyjność gospodarki nie zostaje zakłócona przez działalność monopoli, wyraźnie szkodzących rozwojowi wolności wyboru

⁷ W. Jakóbiak, *Restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1993, s. 32.

producentów i konsumentów⁸. Liberalizacja w procesie transformacji systemowej w Polsce polegała na skonstruowaniu mechanizmu konkurencji rynkowej, jego podtrzymywaniu i rozszerzaniu pola oddziaływania. W jej ramach stwarzano warunki do swobodnego podejmowania działalności produkcyjnej, handlowej i usługowej.

Liberalizacji działalności gospodarczej towarzyszyła od początku reform systemowych zasada swobodnego kształtowania cen. Jej realizacja została jednak w praktyce zakłócona nie tylko w celu ochrony konsumentów, ale także na skutek istnienia systemów władzy grupowej. Chodzi głównie o monopolistyczną pozycję niektórych producentów i dużą siłę oddziaływania pewnych grup społeczno-zawodowych na decyzje państwa. W Polsce pozycja monopolistyczna danego podmiotu jest spuścizną struktury gospodarczej realnego socjalizmu lub (i) wynika z istnienia monopolu technicznego. Administracyjna działalność Urzędu Antymonopolowego nie spowodowała większych zmian w dziedzinie kształtowania cen przez te podmioty. Wielokrotnie podkreślano, że próby zwiększania konkurencji na rynku wewnętrznym poprzez jego otwieranie na produkty zagraniczne przynosi niekorzystny efekt w postaci utraty krajowych miejsc pracy. Wykorzystanie instrumentów polityki handlowej jest poza tym powiązane z polityką stosowaną przez inne kraje wobec produktów polskich. W konsekwencji starcia sprzecznych interesów, polityka handlowa stała się niestabilna, przemienne objawiając skłonność do otwierania lub zamykania granic przed importem, inspirowaną chęcią wzmocnienia bądź ograniczenia konkurencji. Oddziaływanie różnych sił tworzyło nastroje protekcyjnistyczne, wywołujące działania na rzecz ochrony rynku wewnętrznego⁹.

Wyłączenie mechanizmu swobodnego, rynkowego kształtowania się cen było też często skutkiem rozwiązań pozarynkowych, podejmowanych w imię osłony niektórych grup społeczno-zawodowych. Tak było na przykład w polityce rolnej, w ramach której wprowadzono tzw. ceny gwarantowane na niektóre produkty, wyższe od cen, jakie panowałyby na wolnym rynku.

W okresie transformacji systemowej w praktyce nie nastąpiła również liberalizacja płac. Państwo, pozostając potężnym pracodawcą, w istotnym zakresie kształtowało bezpośrednio wynagrodzenia w sferze budżetowej oraz

⁸ Realizacja polityki antymonopolowej państwa w początkach lat dziewięćdziesiątych pozostawiała wiele do życzenia. Jak sformułowano to w opracowaniu OECD, Urząd Antymonopolowy wywiązał się znakomicie ze swoich obowiązków, przedstawiając problemy występujące w gospodarce, natomiast nie dysponując odpowiednimi uprawnieniami, nie rozwiązał ich w sposób właściwy; zob. *OECD. Przegląd gospodarczy. Polska 1994*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Gospodarstwa Pomocniczego Urzędu Rady Ministrów i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Warszawa 1994, s. 178.

⁹ M. Okólski, *Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski*, PWN, Warszawa 1994; *OECD. Przegląd gospodarczy...*

wykorzystywało różne instrumenty (quasi-podatek z tytułu przekroczenia dopuszczalnego poziomu wzrostu funduszu wynagrodzeń oraz własną siłę przetargową w negocjacjach płacowych) w celu wywarcia pośredniego wpływu na wysokość i strukturę płac zatrudnionych w sektorze państwowym¹⁰. Na sektor prywatny wpływ ten wywierany był poprzez ustalanie płacy minimalnej i – pośrednio – wysokości obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne. Liberalizacji płac nie sprzyja również silna pozycja związków zawodowych, szczególnie w sektorze państwowym. Wywierana przez nie presja nie wpłynęła na poprawę zarządzania przedsiębiorstwami, natomiast doprowadziła do stopniowego rozluźniania instrumentów kontroli płac w latach 1992–1995.

Istotnym elementem zmian ustrojowych i warunkiem wprowadzenia mechanizmów rynkowych stały się przekształcenia własnościowe w gospodarce. Jest przy tym charakterystyczne, że programy dotyczące tego zagadnienia obejmują jedynie deklaracje intencji, kierunek działań, bez precyzyjnego określenia ich skali i tempa. Przekształcenia własnościowe, umownie nazwane terminem „prywatyzacji”, obejmują denacjonalizację majątku państwowego oraz promocję własności prywatnej w formie pobudzania powstawania nowych przedsiębiorstw prywatnych i rozwoju już istniejących. Denacjonalizację majątku dokonywano przy wykorzystaniu trzech głównych ścieżek: reprivatyzacji, prywatyzacji kapitałowej (sprzedaży udziałów własnościowych) i likwidacyjnej (sprzedaży majątku rzeczowego). Po dość powolnym starcie, prywatyzacja zaczęła w Polsce nabierać rozpędu. O postępie świadczy liczba sprywatyzowanych przedsiębiorstw. W okresie od 1990–1995 procesem prywatyzacji objęto 5208 przedsiębiorstw państwowych. Zdecydowana większość wybrała ścieżkę likwidacyjną, pozostałe zdecydowały się na prywatyzację kapitałową¹¹. Liczba przedsiębiorstw państwowych zmniejszyła się z 8453 (31 grudnia 1990 r.) do 4357 (31 grudnia 1995 r.). W tym samym czasie w sektorze prywatnym działało prawie 100 tys. jednostek gospodarczych, zorganizowanych w formie krajowych spółek prywatnych, spółek z udziałem zagranicznym, spółdzielni, zakładów fundacji oraz zagranicznych przedsiębiorstw małej wytwórczości. Skala działania jednostek sektora prywatnego jest oczywiście nieporównywalnie mniejsza, niemniej jednak udział pracujących

¹⁰ Kontrola poziomu, struktury i wzrostu płac wynikała w szczególności z zastosowania mechanizmu indeksacji systemowej w odniesieniu do wynagrodzeń pracowników sfery materialnej, sfery budżetowej, emerytur, rent i innych świadczeń. Wprowadzenie indeksacji miało służyć realizacji dwóch celów: obronie poziomu dochodów realnych określonych grup społeczno-zawodowych oraz korygowaniu nieuzasadnionych dysproporcji w dochodach w warunkach wysokiej inflacji. W efekcie rozszerzyło to również kontrolę państwa nad wynagrodzeniami pracowników najemnych w sektorze publicznym.

¹¹ Dane statystyczne w tej części pracy pochodzą z *Małego rocznika statystycznego Głównego Urzędu Statystycznego 1996*.

w nim wzrastał systematycznie i w końcu 1995 r. wyniósł 62,4%. Ten ostatni wskaźnik w grudniu 1989 r. kształtował się na poziomie 46,6%¹².

Przekształceniom własnościowym towarzyszył proces dostosowawczy przedsiębiorstw państwowych do zmian systemowych. Adaptacja do nowych warunków przyjęła rozmiary, o które trudno byłoby podejrzewać te jednostki, zwyczajowo postrzegane jako pasywne, zacofane i odporne na restrukturyzację. Zjawisko to uznano za korzystne, ponieważ prywatyzacja dużych firm w krajach postkomunistycznych, wytwarzających dużą część produktu krajowego brutto, oceniana była jako zadanie niezwykle skomplikowane. Względnie szybkiemu przystosowaniu przedsiębiorstw państwowych do nowych warunków ekonomicznych w Polsce miały sprzyjać:

- zadowalająca dyscyplina utrzymania (przy wszystkich modyfikacjach) głównej linii reform w polityce gospodarczej, realizowanej przez kolejne rządy, pomimo występowania znacznej czasem niestabilności politycznej;
- szybka liberalizacja handlu i ograniczenie subsydiów, przywracające cenie funkcję informacyjną, zmuszające przedsiębiorstwa do koncentracji na zagadnieniach zysku, wydajności i marketingu;
- wprowadzenie nadzoru i kontroli nad komercyjnym zachowaniem banków w celu poprawy ich działalności kredytowej;
- względnie szybkie przyswojenie zasad postępowania w środowisku rynkowym przez menedżerów¹³.

Podjęcie przez przedsiębiorstwa państwowe szeregu działań dostosowawczych nie oznaczało oczywiście konieczności odłożenia lub wręcz zaniechania dalszych przekształceń własnościowych. Wskazywano raczej, że lepsza kondycja pomaga przetrwać i poprawić pozycję przedsiębiorstwa w oczekiwaniu na najwłaściwszą formę prywatyzacji.

¹² Takie proporcje sugerują szybkie tempo procesu prywatyzacji w Polsce i jej duże zaawansowanie w tej dziedzinie na tle innych krajów postkomunistycznych, co nie do końca jest prawdą. Jak słusznie zauważył T. Kowalik, tak znaczny wzrost udziału sektora prywatnego był skutkiem wystąpienia czterech okoliczności. Pierwsza to fakt, że Polska była jedynym krajem tego bloku, w którym ważna i absorbująca znaczną część podaży pracy dziedzina gospodarki – rolnictwo – pozostała w przeważającej części prywatna. Druga okoliczność to względnie szybki rozwój sektora prywatnego poza rolnictwem. Proces ten rozpoczął się na początku lat osiemdziesiątych, a nabrał przyspieszenia w końcu dekady. Po trzecie – głęboki spadek produkcji w przedsiębiorstwach państwowych oznaczał zmianę proporcji na korzyść sektora prywatnego. Ostatnią okolicznością była na pewno zmiana definicji tego, co uznaje się za prywatne: zakwalifikowanie w statystyce do sektora prywatnego spółdzielczości niewątpliwie wpłynęło na jego wyolbrzymienie (T. Kowalik, *Prywatyzacja jako proces społeczny*, [w:] W. Jakóbiak (red.), *Kontynuacja czy przełom? Dylematy transformacji ustrojowej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1994, s. 50).

¹³ I. Hume, B. Pinto, *Prejudice and Facts in Poland's Industrial Transformation*, „Finance and Development”, June 1993; B. Pinto, M. Belka, A. Krajewska, S. Krajewski, R. Sierhej, *Oznaki adaptacyjności przedsiębiorstw państwowych*, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 4(40).

3.2. Cele operacyjne polityki gospodarczej

Cele operacyjne polityki gospodarczej okresu transformacji systemowej wiązały się przede wszystkim z potrzebą wyeliminowania istniejących w momencie konstrukcji programu dysproporcji gospodarczych. Polityka stabilizacyjna odnosiła się do następujących obszarów: ograniczenia inflacji, likwidacji dwuwalutowości gospodarki, ograniczenia deficytu budżetowego oraz zrównoważenia rynku towarów i usług. Głównymi narzędziami polityki stabilizacyjnej uczyniono liberalizację cen, stały kurs walutowy, restrykcyjną politykę pieniężną, ograniczenia wzrostu płac oraz ograniczenia budżetowe przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Likwidacja dwuwalutowości gospodarki nastąpiła w warunkach administracyjnego kształtowania kursu walutowego przez państwo. Na początku kurs ten miał charakter stały w dłuższych okresach. W 1991 r. przyjęto formułę, według której kurs złotówki ustalony był zgodnie z zasadami pełzającego wzrostu wartości „koszyka walut”, stosowanie do notowań poszczególnych walut na rynku międzynarodowym. O wzroście zaufania do waluty krajowej może świadczyć obserwowany w latach 1991–1995 wyższy przyrost depozytów złotych gospodarstw domowych na rachunkach bankowych od przyrostu depozytów walutowych.

Już na początku okresu transformacji systemowej można było zaobserwować coraz więcej przejawów równowagi na rynku towarów i usług w tym sensie, że zniknęły niedobory rynkowe, pojawiła się względna obfitość towarów – zmieniło się oblicze rynku. Zrównoważenie rynku nastąpiło przede wszystkim w wyniku liberalizacji cen, przy zastosowaniu silnie restrykcyjnej polityki dochodowej i pieniężnej.

W wyniku zastosowania narzędzi polityki stabilizacyjnej wyeliminowana została hiperinflacja, ale jej dość wysoki poziom w badanym okresie w dalszym ciągu zakłócał prawidłowy przebieg procesów gospodarczych. Trzeba również zwrócić uwagę, że inflacja ta miała charakter po części kosztowy i w dużej mierze była skutkiem decyzji administracyjnych. Na ogólny wzrost cen wpływały podwyżki urzędowo kontrolowanych cen gazu, energii elektrycznej i ciepłej oraz benzyny, a także wzrost cen usług transportowych, telekomunikacyjnych i składek ubezpieczeniowych. Miało to wpływ na wzrost kosztów produkcji, a w konsekwencji – wzrost cen towarów i usług.

Tylko w pierwszym roku procesu transformacji systemowej osiągnięto dodatnie saldo budżetu państwa, w kolejnych latach odnotowano jego deficyt. Stan budżetu spowodowany był przez splot wielu okoliczności, do których zaliczyć można z jednej strony nadmierny fiskalizm państwa, wpływający na rozwój szarej strefy gospodarki przy ewidentnej niesprawności

instytucji podatkowych. Z drugiej strony był prostą konsekwencją braku rozstrzygnięć natury politycznej, obejmujących m. in. rolę państwa w sferze oświaty, ochrony zdrowia i innych usług społecznych oraz w systemie ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych i innych.

Obok dysproporcji i nierównowagi istniejących u progu reform systemowych, w okresie transformacji pojawiły się także nowe zjawiska. Zaliczały się do nich przede wszystkim nierównomierne obciążenie społeczeństwa kosztami transformacji systemowej i bezrobocie.

Zróznicowanie obciążenia różnych grup społeczno-zawodowych kosztami procesu transformacji bada się poprzez zmiany w dochodach realnych gospodarstw domowych. W początkowym okresie lat dziewięćdziesiątych wystąpił wyraźny spadek (w stosunku do 1989 r.) dochodów realnych gospodarstw domowych ogółem. Spadek ten w większym stopniu dotknął gospodarstwa powiązane z rolnictwem, natomiast w mniejszym – gospodarstwa pracownicze (gdzie wystąpiło równocześnie znacznie większe rozwarstwienie dochodów) i emeryckie. Niekorzystnie również zmieniała się struktura dochodów rodzin według źródeł ich pozyskania: malał udział dochodów z pracy, natomiast rósł udział świadczeń społecznych¹⁴. W badanym okresie nastąpił wzrost liczby gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem. Analizy budżetów rodzinnych pozwoliły na wyspecyfikowanie gospodarstw najbardziej zagrożonych ubóstwem. Były to gospodarstwa osób samotnych (szczególnie starszych), rodziny wielodzietne oraz niepełne z dziećmi na utrzymaniu, gospodarstwa osób bezrobotnych oraz rodziny zamieszkujące małe miasta i wsie (gospodarstwa, których główny dostarczyciel miał niski poziom wykształcenia)¹⁵. Ocena ciężaru przekształceń oparta na badaniach Głównego Urzędu Statystycznego wskazuje, że transformacja obciążyla najbardziej bezrobotnych oraz pozbawionych możliwości rejestracji jako bezrobotni tracących pracę chłoporobotników. W procesie przemian najmniej strat, a czasem nawet zyski uzyskały osoby pracujące na własny rachunek, emeryci oraz pracownicy, którzy zachowali swe miejsca pracy w gałęziach przemysłu o tradycyjnie wysokich płacach.

Wysoki poziom zatrudnienia siły roboczej jest celem każdej polityki ekonomicznej we wszystkich cywilizowanych państwach. Stoi przy tym wysoko w hierarchii celów, przyjmując często postać pełnego zatrudnienia. Jest odrębną kwestią określenie stanu rynku pracy, który odpowiadałby pojęciom pełnego i niepełnego zatrudnienia, skali i zakresu oddziaływania

¹⁴ B. Rudniewska, *Dynamika i struktura dochodów i wydatków gospodarstw domowych*, [w:] *Polityka społeczna i warunki społeczne w Polsce w latach 1989–1993*, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, z. 5, Warszawa 1994, s. 92.

¹⁵ J. Podgórski, A. Szukiełojć-Bieńkuńska, *Sfera dochodów niskich w Polsce*, [w:] *Polityka społeczna i warunki społeczne w Polsce w latach 1989–1993*, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, z. 5, Warszawa 1994, s. 100.

na rynek pracy oraz samej jego organizacji, ale podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia jest zawsze państwo. Stąd polityka zatrudnienia jest integralnym elementem polityki ekonomicznej.

W latach 1989–1993 liczba pracujących zmniejszała się systematycznie: w całej gospodarce o 15%, najbardziej w sektorze przemysłowym (o 27,7%), następnie w rolniczym (o 14,6%), a najmniej w usługowym (o 2,6%) (tab. 1).

Tabela 1

Pracujący, bezrobotni i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1989–1993

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pracujący ^a (w tys.)	16 854	16 280	15 325	14 677	14 330	14 475	14 757
1989 = 100	100,0	96,6	90,9	87,1	85,0	85,9	87,6
w tym: sektor I	4 396	4 328	4 108	3 838	3 754	3 901	3 893
1989 = 100	100,0	98,5	93,5	87,3	85,4	88,7	88,6
sektor II	6 213	5 866	5 366	4 948	4 490	4 460	4 447
1989 = 100	100,0	94,4	86,4	79,6	72,3	71,8	71,6
sektor III	6 246	6 090	5 852	5 890	6 086	6 114	6 417
1989 = 100	100,0	97,5	93,7	94,3	97,4	97,9	102,8
Bezrobotni ^b (w tys.)	–	1 126	2 156	2 509	2 890	2 838	2 629
Stopa bezrobocia ^b	–	6,3	11,8	13,6	15,7	16,0	14,9

^a Przeciętnie w roku.

^b Stan z 31 grudnia.

Źródło: *Rocznik statystyczny 1993*, GUS, Warszawa 1993, tab. 10(92), s. 111, tab. 4(216) i 4(217), s. 131, tab. 8(220) i 9(221), s. 133; *Rocznik statystyczny 1994*, GUS, Warszawa 1994, tab. 11(195), s. 119, tab. 24(208) i 25(209), s. 129; *Rocznik statystyczny 1995*, GUS, Warszawa 1995, tab. 9(192), s. 122; *Mały rocznik statystyczny 1996*, GUS, Warszawa 1996, tab. 3(79), s. 101, tab. 11(87), s. 109 i obliczenia własne.

W sektorze pierwszym i drugim zmniejszanie liczby pracujących następowało w podobnym tempie w całym badanym okresie, natomiast w sektorze trzecim od 1992 r. obserwowano wzrost liczby pracujących. Nierównomierny spadek liczby pracujących występował również w poszczególnych działach gospodarki narodowej, największy miał miejsce w przemyśle i budownictwie, natomiast w kilku działach, takich jak handel, finanse i ubezpieczenia, administracja państwowa i wymiar sprawiedliwości oraz łączność odnotowano wzrost liczby pracujących.

Zmiany liczby pracujących w sektorze rolniczym w badanym okresie znajdowały się pod wpływem dwóch przyczyn oddziaływających w przeciwnych kierunkach. Pierwsza z nich to znana prawidłowość polegająca na tym, że rozmiary aktywności zawodowej w rolnictwie pozostają w ścisłym powiązaniu z rozwojem sektora pozarolniczego, a mówiąc ściślej – są ujemną funkcją

koniunktury poza rolnictwem¹⁶. W okresie recesji gospodarczej rolnictwo umożliwia wchłanianie części nadwyżek siły roboczej uwalnianej z innych dziedzin działalności. Rozdrobnienie gospodarstw prywatnych, duża liczba gospodarstw rodzinnych i ogólnie strukturalne zacofanie polskiego rolnictwa szczególnie sprzyja tego rodzaju „przechowywaniu”, a więc zwiększaniu liczby tam pracujących¹⁷. Równocześnie jednak wystąpiły tendencje o zupełnie przeciwnym kierunku, związane z pojawieniem się innych przyczyn. Po pierwsze, w związku ze stopniową likwidacją Państwowych Gospodarstw Rolnych stałemu zmniejszaniu ulegało zatrudnienie w rolnictwie państwowym. Po drugie, po zmianie systemu ubezpieczeń społecznych rolników, w sytuacji pogorszenia się relacji cen w rolnictwie, zmniejszyło się zainteresowanie prowadzeniem gospodarstwa przez osoby, które przekroczyły już granicę wieku emerytalnego. Po trzecie, równocześnie wystąpiło zjawisko zmniejszonego popytu na produkty krajowego rolnictwa, co również nie sprzyjało napływowi siły roboczej. Wpływ tych wszystkich czynników spowodował zmniejszenie się liczby pracujących w rolnictwie¹⁸.

Znaczny ubytek liczby pracujących w przemyśle i budownictwie miał wiele uwarunkowań. Podstawową rolę odegrał gwałtowny spadek popytu globalnego, zarówno konsumpcyjnego, inwestycyjnego, jak i generowanego przez państwo oraz zagranicę. Popyt konsumpcyjny zmniejszył się w wyniku znacznego obniżenia się dochodów realnych ludności oraz zmniejszenia realnych zapasów pieniężnych, na skutek ograniczenia nominalnej podaży i wysokiej inflacji. Na zmniejszenie popytu inwestycyjnego wpływ miały przede wszystkim realizacja przez system bankowy polityki stopy procentowej oraz (ponownie) silna inflacja. Wydatki państwa na cele inwestycyjne zostały ograniczone z powodu niższych dochodów oraz skalą wydatków bieżących budżetu. Natomiast eksport netto uległ w początkach lat dziewięćdziesiątych zmniejszeniu na skutek przede wszystkim przestawienia się polskich konsumentów i producentów na atrakcyjniejsze towary zagraniczne,

¹⁶ A. Kwieciński, *Transformacja rolnictwa a podaż pracy*, [w:] U. Sztanderska (red.), *Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 1992, s. 213 i n.

¹⁷ L. Ostrowski, *Bezrobotni z gospodarujących indywidualnie rodzin chłopskich*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 11/12.

¹⁸ Omówienie czynników kształtujących sytuację w zakresie aktywności zawodowej w rolnictwie oraz pełny zestaw danych statystycznych na ten temat znaleźć można w pracach analizujących wyniki badań aktywności ekonomicznej ludności: zob. I. Frenkel, *Aktywność zawodowa i bezrobocie ludności wiejskiej w Polsce*, Raport z badania aktywności ekonomicznej ludności, przeprowadzonego w maju 1992 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1993 oraz *Sytuacja na wiejskim rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem ludności związanej z rolnictwem indywidualnym*, Raport z badania modułowego, przeprowadzonego w listopadzie 1993 r. w ramach badania aktywności ekonomicznej ludności, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1994.

spadku dochodu narodowego w byłych krajach RWPG oraz zmiany systemu rozliczeń z tymi krajami¹⁹.

Następstwem zmniejszania liczby pracujących, a zwłaszcza pracowników najemnych było pojawienie się i szybki wzrost bezrobocia. Liczba bezrobotnych wzrastała systematycznie, osiągając w końcu 1993 r. poziom 2890 tys. osób (tab. 1). Istnieje wiele analiz polskiego bezrobocia, koncentrujących się w większości na diagnozie jego rozmiaru i struktury. Wiele miejsca poświęcono również próbom sformułowania przyczyn zarówno samego zjawiska, jak i jego skali i tempa rozwoju²⁰. Do najważniejszych z nich zalicza się recesję gospodarczą oraz redukcję zatrudnienia socjalnego. Na zmniejszenie chłonności gospodarki na siłę roboczą wpływ miało także z jednej strony częściowe otwarcie rynku krajowego na konkurencję produktów zagranicznych, a z drugiej – brak technicznego, technologicznego i organizacyjnego przygotowania podmiotów gospodarczych do działania w warunkach konkurencji, szczególnie zewnętrznej. Nadmierny fiskalizm państwa spowodował również zmniejszenie potencjalnego wzrostu popytu na pracę ze strony sektora prywatnego. Do tego dołączyło się niezbyt sprawne działanie (szczególnie w początkach okresu transformacji) instytucji pośrednictwa pracy.

Istotnym problemem rynku pracy stało się zróżnicowanie ryzyka bezrobocia w grupach ludności reprezentujących określone cechy demograficzne i społeczno-zawodowe²¹:

1. W najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy były osoby młode w wieku 18–24 lata, w starszych grupach wieku, zwłaszcza po przekroczeniu 45 roku życia zagrożenie bezrobociem malało.

2. W trudniejszej sytuacji niż mężczyźni znajdowały się kobiety, zwłaszcza mieszkanki miast, pomimo że ich przeciętny poziom wykształcenia był wyższy. Ryzyko zagrożenia bezrobociem kobiet było wyższe niż mężczyzn bez względu na miejsce zamieszkania, aczkolwiek w miastach różnica natężenia bezrobocia była większa.

3. Jawne bezrobocie było przede wszystkim zjawiskiem miejskim, na wsi pozostawało bez pracy stosunkowo mniej osób; większe bezrobocie w miastach dotyczyło zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Oznacza to, że proces transformacji

¹⁹ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie w Polsce w okresie transformacji. Rola szoku relokacyjnego, podaźowego i popytowego*, [w:] U. Sztanderska (red.), *Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 1992.

²⁰ S. Borkowska, *System wynagrodzeń w skali makro*, „Studia i Materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” 1991, z. 8(348); M. Kabaj, *Elementy programu przeciwdziałania bezrobociu*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 1; H. Mortimer-Szymczak, *Przestrzenne zróżnicowania rynku pracy i bezrobocia*, [w:] *Bezrobocie – wyzwanie dla polskiej gospodarki*, red. E. Frątczak, Z. Strzelecki, J. Witkowski, GUS, Warszawa 1993; *taż*, *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 7.

²¹ *Aktywność zawodowa i bezrobocie w Polsce*, GUS, Warszawa 1995.

wykreował bezrobocie głównie w działach pozarolniczych gospodarki. Natomiast na wsi, szczególnie w rolnictwie, pewna część siły roboczej nie mogła być wykorzystana efektywnie w procesie pracy, tworząc bezrobocie ukryte. O ile sytuacja mieszkańców wsi była ogólnie korzystniejsza, to istniało zróżnicowane zagrożenie bezrobociem poszczególnych grup zawodowych. Stopa bezrobocia była istotnie niższa jedynie w przypadku ludności związanej z rolnictwem indywidualnym.

4. Najmniej zagrożone bezrobociem były osoby z wyższym wykształceniem, najwyższym natężeniem bezrobocia charakteryzowała się zbiorowość osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym.

Należałoby przy tym zwrócić uwagę, że liczba osób czynnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) w latach 1990–1993 była od 2% do 3,7%, wyższa niż w roku 1989, a liczba miejsc pracy zmniejszała się w mniejszym tempie niż wzrastała liczba bezrobotnych. Miał więc miejsce wzrost podaży siły roboczej pozostający z jednej strony w pośrednim związku z sytuacją gospodarczą (wzrost kosztów utrzymania), a z drugiej – z rozwiązaniami instytucjonalnymi w zakresie systemu zasiłków i ochrony socjalnej bezrobotnych.

Od 1994 r. sytuacja na rynku pracy w Polsce zaczęła się widocznie poprawiać: zmniejszeniu uległa stopa bezrobocia, natomiast zwiększeniu – liczba pracujących. Wpływ na to miały następujące czynniki:

- poprawa koniunktury gospodarczej (patrz dalej),
- wzrost skłonności do inwestowania podmiotów gospodarczych,
- stała poprawa funkcjonowania instytucji rynku pracy,
- przystosowywania się społeczeństwa do warunków gospodarki rynkowej.

Bezrobocie obserwowane w pierwszych latach badanego okresu wiązało się z recesją, której skala przekroczyła przewidywania twórców programu zmian systemowych. Przebieg procesów gospodarczych w ujęciu globalnym charakteryzują dane statystyczne o produkcie krajowym brutto (PKB) oraz wydajności pracy w skali kraju i w sektorach gospodarki narodowej. Tabela 2 prezentuje odnośne dane za lata 1989–1995. W 1989 r. zarówno PKB, jak i liczba pracujących osiągnęły maksima w badanym okresie.

Produkt krajowy brutto w 1990 r. zmniejszył się o 11,6%, w 1991 r. o 7,6%, i osiągnął swe minimum. Również w sektorze przemysłowym rejestrowano wówczas najniższy poziom tworzenia PKB. W sektorze rolniczym spadek wartości tworzenia PKB wystąpił o rok dłużej, ale nie osiągnął tak dużej skali. Korzystnie kształtowała się dynamika tworzenia PKB w sektorze usługowym, w którym wartość tworzonego PKB nie spadła w badanym okresie poniżej poziomu 1989 i gdzie od 1991 r. obserwuje się stałą tendencję wzrostową.

Tabela 2

Produkt krajowy brutto w Polsce w latach 1989–1993

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produkt krajowy brutto ^a	649 525	574 180	530 583	538 609			
1989 = 100	100,0	88,4	81,7	82,9			
Produkt krajowy brutto ^b				534 889	555 159	584 099	624 986
1992 = 100				100,0	103,8	109,2	116,8
w tym: sektor I ^a	50 845	48 770	49 401	44 764			
1989 = 100	100,0	95,9	97,2	88,0			
sektor I ^b				42 539	43 560	38 455	43 031
1992 = 100				100,0	102,4	90,4	101,2
sektor II ^a	384 755	304 874	265 759	273 380			
1989 = 100	100,0	79,2	69,1	71,1			
sektor II ^b				251 199	264 403	276 068	298 705
1992 = 100				100,0	105,3	109,9	118,9
sektor III ^a	213 925	220 536	215 423	220 465			
1989 = 100	100,0	103,1	100,7	103,1			
sektor III ^b				241 151	247 196	269 576	283 250
1992 = 100				100,0	102,5	109,1	117,5

^a W mld starych zł, według zasad stosowanych do 1992 r.

^b W mld starych zł, według zasad „SNA 1993”.

Źródło: *Rocznik statystyczny 1993*, GUS, Warszawa 1993, tab. 10(92), s. 111, tab. 4(216) i 5(217), s. 131, tab. 8(220) i 9(221), s. 133; *Rocznik statystyczny 1994*, GUS, Warszawa 1994, tab. 6(220), s. 141; *Mały rocznik statystyczny 1996*, GUS, Warszawa 1996, tab. 2(255), s. 319 i obliczenia własne.

Posługując się wartością PKB tworzonego przez jednego pracującego jako syntetyczną miarę wydajności pracy, można dokonać próby oceny jej dynamiki. Została ona ukształtowana przez nałożenie się nierównomiernych temp spadku obu wielkości wyjściowych. Wolniejsze tempo uwalniania pracujących z gospodarki niż zmniejszania się PKB doprowadziło w latach 1989–1991 do pogorszenia i tak niewysokiej wydajności pracy w skali kraju o ponad 10% (tab. 3). Po podziale na sektory gospodarki okazuje się, że spadek wydajności pracy (aż o 1/5) wystąpił w istocie tylko w sektorze przemysłowym, tzn. w przemyśle i budownictwie, najsilniej dotkniętych spadkiem popytu rynkowego. W działach tych nie doszło do zwolnień o skali uzasadnionej sytuacją na rynku produktów. Wydajność pracy w sektorze rolniczym pozostawała w tym czasie na względnie stałym poziomie, natomiast w sektorze usługowym, gdzie nie wystąpiło zmniejszenie PKB, wydajność pracy wyraźnie wzrosła.

Tabela 3

Wydajność pracy w Polsce w latach 1989–1993

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Wydajność pracy ^a	38,5	35,3	34,6	36,7			
1989 = 100	100,0	91,6	89,9	95,3			
Wydajność pracy ^b				36,4	38,7	40,4	42,4
1992 = 100				100,0	106,3	111,0	116,5
w tym: sektor I ^a	11,6	11,3	12,0	11,7			
1989 = 100	100,0	97,2	103,7	100,5			
sektor I ^b				11,1	11,6	9,9	11,1
1992 = 100				100,0	104,5	89,2	100,0
sektor II ^a	61,9	52,0	49,5	55,2			
1989 = 100	100,0	84,0	80,0	89,3			
sektor II ^b				50,8	58,9	61,9	11,1
1992 = 100				100,0	115,9	121,9	132,3
sektor III ^a	34,3	36,2	36,8	37,4			
1989 = 100	100,0	105,6	107,3	103,1			
sektor III ^b				40,9	40,6	44,1	44,1
1992 = 100				100,0	99,3	107,8	107,8

^a W mln starych zł, według zasad stosowanych do 1992 r.

^b W mln starych zł, według zasad „SNA 1993”.

Źródło: Obliczenia własne.

Na polskim rynku pracy zaobserwowano wyraźną prawidłowość polegającą na tym, że całkowita liczba pracujących w gospodarce malała wolniej niż produkt krajowy brutto, a spadek poziomu produkcji nie był czynnikiem ani jedynym, ani szczególnie znaczącym dla obniżania poziomu zatrudnienia²². Prawidłowość ta była rejestrowana wcześniej w krajach, gdzie funkcjonuje dojrzały rynek pracy. W czasie recesji gospodarczej, gdy następuje zmniejszenie produktu krajowego brutto, powszechnie obserwuje się spadek wydajności. Zjawisko to, wywołane najczęściej silną instytucjonalizacją współczesnych rynków pracy, jest solidarnie akceptowane przez obie strony rynku pracy. Organizacje pracobiorców są zainteresowane ochroną miejsc pracy niejako z założenia, natomiast dla pracodawców strategia przeczekania ma przynieść korzyści w postaci zmniejszenia stałych kosztów zatrudnienia (nakładów na selekcję, nabór i przystosowanie pracowników) w momencie zmiany sytuacji

²² W. Krencik, *Problemy rynku pracy w Polsce według rządowego raportu o stanie państwa (próba oceny)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 1; J. Orczyk, *Uwarunkowania metod ograniczania bezrobocia w Polsce*, [w:] *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1994, S. I, z. 216.

na rynku produktów. Niewątpliwie pozytywnym aspektem tego rodzaju zachowań jest powstrzymanie narastania bezrobocia, negatywnym – zahamowanie stymulowanych przez rynek zmian strukturalnych w gospodarce.

W późniejszych latach badanego okresu dało się zaobserwować prawidłowość o odwrotnym kierunku. Wzrost PKB wystąpił wcześniej i następował w większym tempie niż wzrost liczby pracujących, co wpłynęło pozytywnie na poprawę globalnej wydajności pracy. Miało to miejsce zwłaszcza w sektorze przemysłowym.

3.3. Cele strukturalne polityki gospodarczej

Przemiany strukturalne, dokonujące się w gospodarce pod wpływem dwóch zasadniczych czynników – mechanizmu rynkowego oraz oddziaływania państwa, niejako *ex definitione* dotyczą co najmniej średniego okresu, trudno więc dokonać jakiegokolwiek odpowiedzialnej syntezy w tym zakresie odnoszącej się do pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych. Daje się jednak zauważyć, że punkt ciężkości polityki strukturalnej kolejnych rządów w tym okresie położony został na kwestie własnościowej. Nadrzędnym zadaniem stała się prywatyzacja, której – obok szeregu rozwiązań natury instytucjonalnej – podporządkowany został system fiskalny, w wyniku czego obciążenie podatkami bezpośrednimi przedsiębiorstw państwowych było dwukrotnie wyższe niż prywatnych, zarówno krajowych, jak i z udziałem kapitału zagranicznego²³. Z kolei nastąpiło jednak osłabienie oddziaływania tego czynnika poprzez tolerowanie nawarstwiających się zaległości podatkowych i na fundusz ubezpieczeń społecznych, skoncentrowanych w znacznym stopniu w dużych przedsiębiorstwach państwowych²⁴. Pomimo że założeniem procesu transformacji była regulacja struktury gospodarczej głównie poprzez mechanizm rynkowy, trudno powiedzieć, by kwestia ta zeszła na daleki plan polityki gospodarczej. W strukturze gałęziowej przemysłu w tej sytuacji nie odnotowano pozytywnych zmian. W produkcji ogółem pogłębił się udział działów przemysłu wydobywczego, a zaznaczył silny spadek przemysłu lekkiego i elektromaszynowego²⁵. Podatność rządów na naciski grup społeczno-zawodowych doprowadzała raczej do petryfikacji niż świadomie induko-

²³ A. Krajewska, *Opodatkowanie sektora publicznego i państwowego w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 7–8; T. Kowalik, *op. cit.*

²⁴ OECD. *Przegląd gospodarczy...*, s. 77–79.

²⁵ A. Lipnowski, *Przemiany strukturalne*, Monografie nr 4, Polska Akademia Nauk, Warszawa 1994.

wanych przekształceń strukturalnych²⁶. Okazało się, że złożoność procesu przekształceń strukturalnych nie wynikała tylko z niedostatków kapitału czy braku nowoczesnych technik i technologii wytwarzania. Sprawą decydującą stały się silne uwarunkowania społeczne tego procesu, tworzące podłoże powstawania konfliktów.

Proces restrukturyzacji indukowany mechanizmem rynkowym nie rozwinął się w pełni również z powodu niskiej skłonności do inwestowania podmiotów gospodarczych. Była ona prostą konsekwencją ograniczonych zdolności akumulowania, restrykcyjnej polityki pieniężnej i wysokiego ryzyka inwestowania w warunkach inflacji. Stan budżetu z kolei nie sprzyjał podejmowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych przez państwo. Mechanizmy rynkowe i konkurencja impotru wywołały jedynie pewne adaptacje strukturalne w postaci zmian asortymentowych produkcji. Wrażliwość na import konkurencyjny słabła jednak wraz ze wzrostem protekcjonizmu państwa.

Zbigniew Kaźmierczak, Elżbieta Kryńska

SYSTEMIC TRANSFORMATION PROCESSES AND LABOUR MARKET BETWEEN 1990 AND 1995

(Summary)

The article analyzes the most important phenomena and processes occurring in the Polish labour market during the first years of the systemic transformation in Poland. The analysis with the presentation of selected aspects of systemic transformation processes taking place in the countries of Central and Eastern Europe. The authors present the main problems (effects) and achievements of the period, when economic transformation was initiated and implemented, and show the common and individual characteristics of the situation in particular in this region. Namely, all these countries witnessed: (1) much smaller cuts in employment than in production; (2) significant drop in economic activity rates; (3) growth of long-term unemployment; and (4) increasing number of population living in poverty.

Most attention, which is naturally a result of the analyzed subject, was devoted to the headway made in systemic transformation processes in Poland and their implications for the domestic labour market. Moreover, there are discussed the determinants of transformations including: a deep economic crisis, new institutional and instrumental solutions, current

²⁶ Przykładem może być tutaj górnictwo węgla kamiennego i hutnictwo; jak pisał W. Jakóbiak: „w warunkach braku przemyślanej i zaprojektowanej polityki przemysłowej, pojawiające się w sposób stochastyczny i rozwiązywane przez rząd konflikty przemysłowe pogłębiały istniejący chaos w dziedzinie międzygałęziowej ekonomiki”; W. Jakóbiak, *op. cit.*, s. 62; zob. też *OECD. Przegląd gospodarczy...*, s. 80–81. Tego rodzaju bierność poddawanie się naciskom widać również w działaniach wobec rolnictwa. Podtrzymują one w istocie anachroniczną strukturę agrarną.

economic policy, external determinants and, in particular, the collapse of trade contacts with the post-socialist countries and economic consequences of political and social factors of the real socialism period.

The programme of changes commonly known as the Balcerowicz Programme was oriented at systemic changes (deregulation, liberalization and privatization) and at stabilization of the economy (fight against inflation). Its implementation was based on the set of goals, among which the following sub-sets can be distinguished: (1) strategic goals; (2) operational goals, and (3) structural goals.