

Stefan Linek, Marian Noga

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

BEZROBOCIE A POLITYKA MONETARNA POLSKI W LATACH 2003-2004

1. Wstęp

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej – w tym także w Polsce – gospodarka planowana centralnie pozostawiła duże bezrobocie ukryte, które ujawniało się stopniowo w procesie transformacji gospodarki. Problemu bezrobocia w gospodarce rynkowej dotyczy bogata literatura przedmiotu, jednakże jej zalecenia co do czynników zmniejszania bezrobocia nie zawsze nadają się do zastosowania w gospodarce polskiej.

Celem niniejszego artykułu nie jest analiza zjawiska bezrobocia w Polsce, ale wpływ bezrobocia na kształtowanie się polityki monetarnej w Polsce. Jest to o tyle interesujące, że władze monetarne w Polsce mają zadania ściśle wyznaczone przez konstytucję i inne akty prawne. Narodowy Bank Polski (NBP) jako bank centralny kraju – według konstytucji – „odpowiada za wartość polskiego pieniądza”. Natomiast ustawa o NBP z 1997 roku w art. 3 określa, że „podstawowym celem NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Tak określony cel władz monetarnych oznacza działanie, żeby inflacja była tak niska, aby nie wywierała negatywnego wpływu na inwestycje, oszczędności i inne ważne decyzje, podejmowane przez uczestników życia gospodarczego. Jakże związki można określić między bezrobociem a polityką monetarną? W literaturze przedmiotu zwykle wskazuje się na następujące związki:

- po pierwsze, jest to związek między bezrobociem a inflacją, ujmowany jako klasyczna krzywa Phillipsa, albo w wersji Phelps-Friedmana, albo w ujęciu teorii racjonalnych oczekiwań;
- po drugie, jest to ujęcie polityki monetarnej jako instrumentu przeciwdziałającemu recesji gospodarczej, czyli polityka monetarna jako polityka antycykliczna i tym samym wpływająca na zmniejszenie bezrobocia;
- po trzecie, monetaryzm za pomocą modelu AD-AS udowadnia, że polityka monetarna państwa może być sprawcą występowania mikrocykli koniunktury.

ralnych i tym samym zwiększania bądź zmniejszania bezrobocia; stąd monetaryzm wyprowadza jedną ze swoich głównych tez, że polityka gospodarcza państwa jest nieefektywna.

W niniejszym artykule przyjęto następującą hipotezę roboczą: **w badanym okresie 2003-2004 polityka monetarna Polski byłaby zdecydowanie bardziej restrykcyjna, gdyby w owych latach bezrobocie było zdecydowanie niższe.** Warto podkreślić, że wpływ na takie nastawienie w polityce monetarnej Polski lat 2003-2004 miały również: bardzo wolno rosnący globalny fundusz płac oraz bardzo wysokie tempo wzrostu wydajności pracy (10-15% w skali rocznej). Udowodnienie tej hipotezy roboczej ma duże znaczenie, gdyż często w Polsce krytykuje się władze monetarne za to, że w swoich decyzjach nie uwzględniają problemów wzrostu gospodarczego. Jeżeli więc hipoteza artykułu zostanie udowodniona, to krytykę polityki monetarnej Polski lat 2003-2004 – z punktu widzenia jej wpływu na wzrost gospodarczy – należałoby uznać za chybioną.

Dowodzenie hipotezy roboczej przeprowadzimy w następującej sekwencji:

- przedstawimy kształtowanie się bezrobocia w Polsce w latach 2003-2004,
- pokażemy, jak skonstruowana była polityka monetarna w Polsce z lat 2003-2004,
- w konkluzji przedstawimy symulację, jak ukształtowana byłaby polityka monetarna tego okresu, gdyby bezrobocie było dużo niższe.

2. Kształtowanie się bezrobocia w Polsce w latach 2003-2004

Gospodarka centralnie planowana pozostawiła w Polsce wysokie bezrobocie ukryte. Okres transformacji bezrobocie ujawnił. Tabela 1 przedstawia stopę bezrobocia w Polsce i w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Wynika z niej, że stopa bezrobocia w latach 2003-2004 była najwyższa ze wszystkich krajów wybranych do badań.

Tabela 1. Stopa bezrobocia (w %)

	II 2003	III 2003	IV 2003	01 2004	02 2004	03 2004	04 2004	05 2004	12 2004
Polska	19,9	19,5	19,6	20,6	20,6	20,5	20,0	19,6	18,9
Czechy	9,5	10,0	10,0	10,8	10,9	10,7	10,2	9,9	–
Słowacja	15,5	14,2	14,5	16,4	16,5	16,0	15,3	14,5	–
Słowenia	10,9	11,2	11,1	11,3	11,2	11,1	10,7	–	–
Węgry	6,0	5,7	5,5	6,0	6,0	6,1	6,0	–	–
Estonia	5,5	4,9	4,9	5,1	5,1	5,2	5,0	4,8	–
Litwa	10,1	9,5	9,6	8,0	8,1	7,9	7,5	7,0	–
Łotwa	8,7	8,5	8,5	9,0	9,0	9,2	9,0	8,7	–
Bułgaria	14,3	13,0	13,2	14,1	14,2	13,7	13,2	–	–
Rumunia	7,4	6,7	7,1	7,7	7,7	7,7	7,3	6,8	–

Źródło: narodowe urzędy statystyczne, NBP.

W teorii ekonomii dociekania nurtu neoklasycznego i keynesowskiego wyraźnie odmiennie traktują rolę państwa na rynku pracy. Według nurtu neoklasycznego w warunkach gospodarki rynkowej na rynku pracy występuje tendencja do ustalania się równowagi między podażą pracy i popytem na pracę, co określa się jako stan pełnego zatrudnienia. Gdyby na rynku pracy pojawiła się nadwyżka podaży pracy, to według neoklasyków konkurencja między pracownikami spowodowałaby obniżkę płac realnych, przy niższych płacach nastąpiłby wzrost popytu na pracę i spadek podaży pracy, aż do ustalenia się równowagi przy pełnym zatrudnieniu, a ewentualne bezrobocie byłoby bezrobociem dobrowolnym, wynikającym z braku akceptacji oferowanej stawki płac. Wprowadzenie przez państwo różnych regulacji, np. ustalenie płacy minimalnej bądź stosowanie zasiłków dla bezrobotnych, ogranicza – w rozumieniu neoklasyków – działanie swobodnych mechanizmów rynkowych. W podanych przykładach oznacza to usztywnianie płac od dołu (w pierwszym przypadku) i zmniejszanie konkurencji na podażowej stronie rynku pracy (w przykładzie drugim). Zatem, zdaniem neoklasyków wszelka ingerencja państwa na rynku pracy jest niepożądana.

Inaczej na sprawę rynku pracy zapatrują się keynesiści, którzy uważają, że normalnym stanem gospodarki jest stan nierównowagi, charakteryzujący się niewystarczającym popytem na towary. Natomiast stan równowagi gospodarczej jest stanem idealnym, do którego wszyscy dążą. Dlatego też, gdy popyt na towary nie wystarczy do zakupienia całej wytworzonej produkcji, przedsiębiorcy są zmuszeni tę produkcję zmniejszyć i tym samym muszą zmniejszyć popyt na pracę niezbędną do jej wytworzenia. W rezultacie pojawia się bezrobocie, które ma dość trwały charakter i nie może być zlikwidowane w wyniku działania samoczynnych mechanizmów rynkowych. Zatem, zdaniem keynesistów, występuje konieczność aktywnej ingerencji państwa w procesy gospodarcze w celu redukcji bezrobocia.

Stopień regulacji rynków pracy w krajach członkowskich Unii Europejskiej jest znacznie zróżnicowany, co pokazują wartości miernika opracowanego przez OECD (tab. 2). Miernik ten uwzględnia:

- 1) normy indywidualnej ochrony stosunku pracy,
- 2) dodatkowe regulacje, dotyczące zwolnień grupowych,
- 3) państwowe rozwiązania, dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Indeks syntetyczny jest średnią arytmetyczną ważoną wskaźników cząstkowych.

Z danych zawartych w tab. 2 wynikają przede wszystkim dwa wnioski:

- Po pierwsze, z najsłabszą regulacją krajowych rynków pracy mamy do czynienia w Wielkiej Brytanii i w Irlandii, a więc w krajach, gdzie gospodarka oparta jest tradycyjnie na neoliberalnych nurtach ekonomicznych, najwyższy zaś stopień regulacji rynków pracy jest w krajach na południu Europy.
- Po drugie, stopień regulacji rynku pracy w Polsce w porównaniu z krajami „starej” Unii Europejskiej jest stosunkowo niewysoki. Wynika to przede wszyst-

kim z niskiego poziomu regulacji dotyczących zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy; natomiast stopień regulacji w zakresie zwolnień grupowych jest dosyć wysoki.

Tabela 2. Stopień regulacji rynków pracy w krajach Unii Europejskiej i w Polsce

Kraj	Indywidualna ochrona przed zwolnieniem	Dodatkowe regulacje dotyczące zwolnień grupowych	Regulacje dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu	Indeks syntetyczny
Wielka Brytania	0,8	2,9	0,3	0,9
Irlandia	1,6	2,1	0,3	1,1
Dania	1,6	3,1	0,9	1,5
Finlandia	2,1	2,4	1,9	2,1
Holandia	3,1	2,8	1,2	2,2
Austria	2,6	3,3	1,8	2,3
Belgia	1,5	4,1	2,8	2,5
Szwecja	2,8	4,5	1,6	2,6
Niemcy	2,8	3,1	2,3	2,6
Francja	2,3	2,1	3,6	2,8
Hiszpania	2,6	3,1	3,5	3,1
Włochy	2,8	4,1	3,8	3,4
Grecja	2,4	3,3	4,8	3,5
Portugalia	4,3	3,6	3,0	3,7
Polska	2,2	3,9	1,0	2,0

Źródło: OECD, Employment Outlook, 1999, za: Wiśniewski 2003, s. 56.

Deregulacja rynku pracy – według zwolenników tej koncepcji – ma usprawniać alokację siły roboczej na rynku pracy. Wzrost gospodarczy w Polsce przebiega praktycznie bezzatrudnieniowo. Z różnych badań wynika, że zatrudnienie w Polsce będzie wzrastać, gdy dynamika PKB w ujęciu rocznym przekroczy 5%. Jest to wartość bardzo wysoka i znacznie wyższa niż w USA (0,5%) i w Unii Europejskiej (2,8%). W 2004 roku tempo wzrostu PKB przekroczyło 5% i dopiero teraz, praktycznie po 3 latach, zaobserwowaliśmy spadek stopy bezrobocia i wzrost zatrudnienia. Zwiększenie zatrudnienia w Polsce będzie możliwe, gdy nie tylko utrzyma się tempo wzrostu PKB na poziomie 5%, ale i uda się zmienić formułę polityki rynku pracy z dezaktywizacji na aktywizację. W Polsce aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym jest tylko niewiele ponad 50% obywateli, natomiast w krajach wysoko rozwiniętych ten odsetek sięga 70%.

Jednym z głównych czynników ograniczających możliwości zwiększenia zatrudnienia jest wysoki klin podatkowy, czyli relacja pomiędzy obciążeniami z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne a wynagrodzeniem brutto. Wskaźnik ten w 2002 r. wyniósł 41,4% (dla osoby samotnej osiągającej 67% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej) i był wyższy od średniego klina podatkowego w Unii Europejskiej i w krajach przystępujących do Unii. Tak wyso-

Tabela 3. Klin podatkowy w 2002 r.

Kraj	Klin podatkowy	Kraj	Klin podatkowy
Belgia	48,9	UE 15	37,8
Niemcy	45,9	Francja	37,8
Szwecja	45,9	Estonia	37,4
Rumunia	43,5	Holandia	37,2
Włochy	42,7	Bułgaria	35,5
Węgry	42	Grecja	34,3
Czechy	41,8	Hiszpania	33,9
Łotwa	41,4	Norwegia	33,8
Polska	41,4	Portugalia	29,5
Litwa	41,3	USA	27,3
Kraje przystępujące do UE	41,1	Luksemburg	27,3
Dania	40,4	Wielka Brytania	24,7
Finlandia	40,4	Japonia	23,2
Słowacja	40,3	Malta	18,1
Austria	39,9	Cypr	17,5
Słowenia	39,9	Irlandia	16,6

Źródło: Eurostat.

kie obciążenie wynagrodzeń jest niezbędne do sfinansowania bardzo dużych wydatków na transfery socjalne – wynikających przede wszystkim z bardzo dużej i ciągle rosnącej liczby osób pobierających emerytury i renty (tab. 3).

3. Założenia i realizacja polityki monetarnej w Polsce w latach 2003-2004

Jak już podkreślono we wstępie, podstawowym celem działalności władz monetarnych jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. W praktyce ten ogólnie sformułowany, podstawowy cel działalności władz monetarnych wymaga konkretyzacji. Po pierwsze, współcześnie banki centralne przez stabilność cen rozumieją stopę inflacji na tyle niską, aby nie wywierała ona negatywnego wpływu na inwestycje, oszczędności i inne ważne decyzje, podejmowane przez uczestników życia gospodarczego. Zapewnienie tak rozumianej stabilności cen jest podstawowym sposobem, w jaki bank centralny przyczynia się swoimi decyzjami do osiągnięcia wysokiego i trwałego wzrostu gospodarczego. Po drugie, niezależnie od jakościowego określania podstawowego celu, coraz bardziej powszechną praktyką wśród banków centralnych jest nadawanie mu określonej wartości liczbowej. Wynika to stąd, że w ostatnich latach coraz więcej banków centralnych prowadzi politykę pieniężną w ramach tzw. strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). Władze monetarne Polski w lutym 2003 roku określiły BCI na poziomie 2,5%

z symetrycznym przedziałem dopuszczalnych wahań ± 1 punkt procentowy. W lutym 2004 r. obecna Rada Polityki Pieniężnej (RPP) potwierdziła decyzje RPP z roku 2003. Nowa RPP wyraziła również przekonanie, że najbardziej korzystne dla Polski byłoby przyjęcie strategii gospodarczej nastawionej na stworzenie warunków zapewniających wprowadzenie euro w najbliższym możliwym terminie.

Instrumentami polityki pieniężnej stosowanymi przez RPP są:

- a) stopy procentowe,
- b) operacje otwartego rynku,
- c) rezerwa obowiązkowa,
- d) operacje depozytowo-kredytowe,
- e) kredyt techniczny.

Stopy procentowe są podstawowym instrumentem osiągnięcia celu prowadzonej polityki pieniężnej. W latach 2003-2004 tymi stopami były:

- stopa referencyjna,
- stopa lombardowa,
- stopa depozytowa,
- stopa redyskontowa weksli.

Stopa referencyjna wyznacza minimalną rentowność bonów pieniężnych sprzedawanych w ramach operacji otwartego rynku. Począwszy od 1 stycznia 2003 r., do końca 2004 roku zapadalność podstawowych operacji otwartego rynku w postaci emisji bonów pieniężnych NBP została skrócona z 28 do 14 dni. Stopa referencyjna wyznacza bieżący kierunek polityki pieniężnej, wpływając równocześnie na poziom oprocentowania depozytów na rynku międzybankowym, o porównywalnym terminie zapadalności. Od 1 stycznia 2005 r. zapadalność bonów pieniężnych NBP została skrócona do 7 dni.

Stopa lombardowa wyznacza maksymalny koszt pozyskania przez banki pieniądza na jeden dzień w banku centralnym.

Stopa depozytowa wyznacza cenę, jaką bank centralny oferował bankom komercyjnym na złożenie w NBP depozytu jednodniowego.

Stopa redyskontowa weksli wyznacza koszt pozyskania pieniądza pod zastaw weksli w banku centralnym w skali roku.

Stopy lombardowa i depozytowa tworzą górne i dolne ograniczenie korytarza wahań dla stopy referencyjnej banku centralnego. W 2003 r. stopa inflacji kształtowała się poniżej BCI, w związku z tym RPP sześciokrotnie obniżała stopy procentowe. Stopa referencyjna zredukowana została łącznie z 6,75% do 5,25%, stopa lombardowa z 8,75% do 6,75%, stopa depozytowa z 4,75% do 3,75%, a stopa redyskonta weksli z 7,5% do 5,75%. W efekcie korytarz wahań stóp rynkowych zawężony został z 4 do 3 punktów procentowych.

W 2004 r. w wyniku wstrząsu unijnego RPP, aby zapobiec wystąpieniu spirali cen i płac (tzw. efektu drugiej rundy), trzykrotnie podwyższała wszystkie stopy procentowe, łącznie o 1,25 punktu procentowego. W ten sposób stopa referencyjna NBP ukształtowała się na poziomie 6,5% z korytarzem dopuszczalnych odchyłeń $\pm 1,5$ punktu procentowego.

W komunikowaniu się władz monetarnych z otoczeniem RPP wprowadziła, obok neutralnego nastawienia (*policy bias*) w polityce monetarnej, nastawienie restrykcyjne i nastawienie łagodne. Nastawienie w polityce monetarnej wskazuje prawdopodobny kierunek przyszłych zmian stóp procentowych.

Nastawienie **restrykcyjne** oznacza, że podniesienie stóp procentowych NBP jest bardziej prawdopodobne niż obniżenie. Nastawienie **łagodne** sygnalizuje wyższe prawdopodobieństwo obniżenia stóp procentowych niż ich podniesienie. Nastawienie **neutralne** oznacza zbliżone prawdopodobieństwa zarówno podwyżek, jak i obniżek stóp procentowych.

W 2003 r. poprzednia RPP stosowała tylko neutralne nastawienie w polityce monetarnej. Obecna RPP zapowiedziała możliwość stosowania jednego z trzech nastawień i w marcu 2004 r. przyjęła restrykcyjne nastawienie w polityce monetarnej. Było to ściśle związane z kształtowaniem się stopy inflacji powyżej BCI oraz z projekcją inflacji do 2006 r., przez cały czas wykazującą wysokie prawdopodobieństwo ukształtowania się stopy inflacji powyżej BCI.

4. Konkluzja

Czy decyzje podejmowane przez władze monetarne Polski w 2003 i 2004 r. mogły być inne? Wydaje się, że tak, zwłaszcza w roku 2004. Mianowicie skala podwyżek stóp procentowych byłaby wyższa, gdyby bezrobocie w Polsce w tym czasie było mniejsze. Zadaniem władz monetarnych jest sprowadzenie poziomu występującej stopy inflacji do poziomu bezpośredniego celu inflacyjnego. Podstawowym instrumentarium realizującym ten cel są stopy procentowe. Wzrost cen w praktyce pociąga za sobą naciski na wzrost płac, co w literaturze przedmiotu nazywa się spiralą cen i płac. Występujące w Polsce wysokie bezrobocie hamowało i nadal hamuje naciski na wzrost płac, gdyż to grozi już zatrudnionym utratą pracy. W tej sytuacji globalny fundusz płac rośnie bardzo wolno, wolniej niż wydajność pracy – polityka monetarna państwa staje się mniej restrykcyjna i wtedy działalność banku centralnego i RPP przyczynia się swoimi decyzjami do osiągnięcia wysokiego i trwałego wzrostu gospodarczego.

Literatura

- Wiśniewski Z. (2003), *Deregulacja rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieskie, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, (2004), Warszawa, 30 kwietnia.
- Narodowy Plan Rozwoju, (2003), Warszawa, styczeń.
- Kryńska E. (2004), *Państwo na rynkach pracy zintegrowanej Europy*, [w:] *Proces globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, red. M. Klamut, AE, Wrocław.

Założenia polityki pieniężnej na rok 2005, (2004), NBP, RPP, Warszawa, wrzesień.

Instrumenty polityki pieniężnej na tle płynności sektora bankowego w 2003 roku (2004), NBP, Warszawa.

Raport o inflacji – listopad 2004 r. (2004), NBP, RPP, Warszawa.

UNEMPLOYMENT AND MONETARY POLICY IN POLAND BETWEEN 2003 AND 2004

Summary

This paper presents the influence of monetary policy in Poland on unemployment during the last two years. The authors confirm that monetary policy was adequate restrictive during this period. According to such monetary policy, unemployment in Poland didn't rise during the research period.