

**PERSPEKTYWY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

Eugeniusz KWIATKOWSKI\*

**Integracja z Unią Europejską a rynek pracy w Polsce****Wstęp**

Temat zawarty w tytule można rozumieć co najmniej dwojako. Z jednej strony można go rozumieć jako analizę porównawczą rynku pracy w Polsce i krajach członkowskich UE. Takie ujęcie tematu akcentuje różnice i dystans między tymi rynkami oraz niezbędne dostosowania polskiego rynku pracy do standardów unijnych. Z drugiej strony można go rozumieć jako wpływ procesu integracji Polski z UE na polski rynek pracy. To ujęcie kieruje uwagę na prawdopodobne zmiany zachodzące na rynku pracy w Polsce w związku z akcesją do UE.

W artykule odnoszę się do tematu przez pryzmat obu ujęć, choć w dalece niewyczerpujący sposób. W płaszczyźnie analizy porównawczej ograniczam rozważania do niektórych tylko aspektów, zwłaszcza tych o istotnym znaczeniu dla wpływu integracji na sytuację, na rynku pracy w Polsce. Jeszcze istotniejsze ograniczenia dotyczą drugiego ujęcia tematu. Nie dokonuję interesującego i ważnego skądinąd, choć niezmiernie skomplikowanego, szacunku wpływu akcesji na sytuację na rynku pracy w Polsce. Rozważania ograniczam natomiast do ukazania kierunków i mechanizmów wpływu integracji z UE na polski rynek pracy, zwracając przy tym uwagę na wiele dylematów i wyzwań stojących przed polską gospodarką.

Struktura artykułu jest następująca. W części drugiej ukazane są cechy i zasady integracji krajów UE, które mogą mieć znaczenie dla wpływu członkostwa Polski na nasz rynek pracy. Część trzecia poświęcona jest charakterystyce polskiego rynku pracy przed akcesją w porównaniu z rynkami pracy UE. W części czwartej akcent spoczywa na ukazaniu tych determinantów sytuacji na rynku pracy, które mogą mieć znaczenie przy rozważaniu wpływu integracji z UE na rynek pracy. Przedmiotem rozważań części piątej są kierunki i mechanizmy wpływu integracji z UE na polski rynek pracy. Część szósta zawiera podsumowanie i wnioski.

\* Autor jest pracownikiem Katedry Makroekonomii Uniwersytetu Łódzkiego. Artykuł wpłynął do redakcji w lutym 2004 r.

## Cechy charakterystyczne i zasady integracji krajów Unii Europejskiej

Rozważając problem konsekwencji integracji z UE dla polskiego rynku pracy warto uświadomić sobie cechy i charakter ugrupowania integracyjnego, którego członkiem stanie się niebawem Polska. W szczególności istotne są tutaj niektóre założenia i zasady polityki gospodarczej, będące podstawą funkcjonowania gospodarek członkowskich, znajdujące wyraz w dokumentach UE i rozwiązaniach wynegocjowanych przez stronę polską w latach 1998-2002, przyjętych na szczycie w Kopenhadze, w grudniu 2002 roku.

Należy przede wszystkim podkreślić, że UE jest ugrupowaniem integracyjnym składającym się w większości z krajów najbardziej rozwiniętych gospodarczo. Znajduje to wyraz między innymi we wskaźnikach produkcji i konsumpcji na 1 mieszkańca w tych krajach, które są znacznie wyższe niż w Polsce. Wskaźnik produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca jest w krajach UE średnio 2,6 razy wyższy niż w Polsce.

Nawet w mniej rozwiniętych krajach UE, takich jak Grecja, Portugalia i Hiszpania wskaźniki te znacznie przewyższają wielkości charakterystyczne dla Polski. Dystans dzielący Polskę od dotychczasowych krajów członkowskich UE w zakresie PKB per capita wiąże się przede wszystkim z różnicami wydajności pracy, co rzutuje oczywiście na pozycję konkurencyjną integrujących się gospodarek. Istnienie dużego dystansu rozwojowego między Polską a większością krajów UE jest faktem o wielorakich konsekwencjach dla wpływu członkostwa na polski rynek pracy.

Z początkiem maja 2004 r. Polska wchodzi do ugrupowania, które jest strefą wolnego handlu. Zniesione będą wszelkie bariery (także natury pozataryfowej) w handlu towarami przemysłowymi między krajami członkowskimi. Wprowadzony zostanie również wolny handel artykułami rolnymi, aczkolwiek będą one musiały spełniać szereg warunków sanitarnych oraz podlegać regulom wspólnej polityki rolnej i rozwiązaniom wynegocjowanym i przyjętym w Kopenhadze. Producenci krajowi staną więc w obliczu pełnej konkurencji ze strony producentów z innych krajów członkowskich. Zmiana w tym zakresie nie powinna mieć jednakże istotnych konsekwencji, gdyż zasadnicza liberalizacja w zakresie handlu towarami przemysłowymi dokonała się w okresie przedakcesyjnym, w rezultacie podpisanego wcześniej układu stowarzyszeniowego.

Wchodzimy ponadto do ugrupowania, będącego unią celną, co oznacza stosowanie jednolitych przez kraje członkowskie stawek celnych wobec krajów trzecich. Dostosowania w tym zakresie będą oznaczały zmiany ceł na niektóre towary w stosunkach z krajami trzecimi i możliwe w związku z tym zmiany cen krajowych. Spadną cła na artykuły przemysłowe, a także na alkohol i tytoń, nasilając konkurencję na tych rynkach, wzrosną natomiast cła m. in. na ryby, mleko i zboże. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że skutki zmian ceł dla krajowej produkcji nie powinny być duże [Kawecka-Wyrzykowska, 2003, s. 158-159].

UE jest ponadto ugrupowaniem integracyjnym o charakterze wspólnego rynku, oznaczającego występowanie tzw. czterech swobód i wolności tj. swo-

obodnego przepływu towarów, kapitałów, usług i osób na rynku wewnętrznym ugrupowania. Co prawda pełna swoboda przepływu pracowników zostanie wprowadzona w okresie 7 lat od daty członkostwa, ale już w pierwszym roku członkostwa zostaną zastosowane znaczne koncesje, zaś w dalszych latach są zapowiedziane skrócenia okresu przejściowego przez kolejne kraje członkowskie.

Należy podkreślić, że UE staje się w coraz większej mierze ugrupowaniem integracyjnym opartym na zasadzie unii gospodarczej. Począwszy od Traktatu Rzymskiego coraz więcej obszarów polityki gospodarczej podlega koordynacji bądź wręcz unifikacji na szczeblu wspólnotowym. Wysoki stopień wspólnotowego charakteru polityki gospodarczej dotyczy zwłaszcza polityki handlowej, rolnej, podatkowej w zakresie podatków pośrednich, regionalnej czy też polityki pieniężnej w przypadku krajów należących do unii gospodarczej i walutowej. Oznacza to, że kraje członkowskie znaczne obszary polityki gospodarczej opierają na zasadach ustalonych na szczeblu Wspólnoty. Członkostwo Polski w UE będzie oczywiście wymagało respektowania tych ustaleń i niezbędnych dostosowań polityki gospodarczej. Jest godne podkreślenia, że w niedużym stopniu dotyczy to polityki rynku pracy.

Polityka rynku pracy zaczęła nabierać wspólnotowego charakteru dopiero w ostatnich latach. W zasadzie aż do początku lat dziewięćdziesiątych trudno dostrzec oznaki integracji polityki rynku pracy krajów członkowskich. W Białej Księdze „Growth, Competitiveness and Employment” z 1993 r. podkreślono wzrost zatrudnienia jako istotny filar (obok wzrostu gospodarczego i konkurencyjności) strategii gospodarczej UE. W 1994 r. w Essen, Rada Unii Europejskiej sformułowała strategię gospodarczą zawierającą elementy polityki rynku pracy (konieczność rozwoju szkoleń zawodowych, elastycznych form zatrudnienia, konieczność redukcji pozapłacowych kosztów pracy i poprawy efektywności programów rynku pracy) oraz zalecenie ich stosowania przez państwa członkowskie. W Traktacie Amsterdamskim z 1997 r. wymieniono wysokie zatrudnienie wśród celów makroekonomicznych, a ponadto kraje członkowskie zobowiązały się do koordynowania swych polityk rynku pracy. Polityka rynku pracy zaczęła nabierać wspólnotowego charakteru w rezultacie ustaleń szczytu w Luksemburgu w 1997 r., gdzie przyjęto wytyczne dla polityki zatrudnienia oraz kryteria jej oceny. Ponadto kraje członkowskie zostały zobowiązane do opracowywania Narodowych Planów Działania na rzecz Zatrudnienia oraz ich monitoringu. Również na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. podkreślono istotną rolę wzrostu zatrudnienia w gospodarce opartej na wiedzy. Przytoczone wyżej ustalenia zawarte w dokumentach UE wskazują, że następuje stopniowa unifikacja polityki rynku pracy w krajach członkowskich, choć nadal zasadnicze elementy tej polityki podlegają narodowej legislacji.

Dla realizacji celów i zadań wspólnotowych polityk gospodarczych tworzone są w UE różnorodne fundusze stanowiące finansową podstawę ich realizacji. Wymienić tutaj można fundusze strukturalne, takie jak: Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności,

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz fundusze finansujące sektorowe programy w zakresie rolnictwa, jak i dopłaty bezpośrednie do produkcji rolnej. Wszystkie te fundusze staną do dyspozycji polskich wnioskodawców, oczywiście w rozmiarach i na warunkach przyjętych w procesie negocjacyjnym.

### Rynek pracy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej

Członkostwo Polski w UE może spowodować różnorodne zmiany na krajowym rynku pracy. W kontekście możliwych zmian warto przyjrzeć się najpierw charakterystycznym cechom polskiego rynku pracy w przededniu członkostwa w UE. Ich konfrontacja z rynkami pracy w krajach UE pokazuje nie tylko różnice i dystans między nimi, ale sugeruje również możliwą drogę i kierunki zmian na polskim rynku pracy, jeśli wierzyć w teorię ekonomicznej konwergencji.

Charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy w przededniu członkostwa jest bardzo wysoka stopa bezrobocia. W 2002 r. wskaźnik ten (obliczany metodą BAEL) przekraczał 20%, podczas gdy średni wskaźnik dla UE wynosił 7,7%, zaś w wielu krajach członkowskich był on niższy niż 5% (por. tabl. 1).

Tablica 1

Stopy zatrudnienia, bezrobocia i aktywności zawodowej w grupie wiekowej 15-64 lata w krajach UE i Polsce w 2002 roku (w %)

Kraj	Stopa zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Stopa aktywności zawodowej
Belgia	59,7	6,9	64,1
Dania	76,4	4,3	79,9
Niemcy	65,4	8,6	71,5
Grecja	56,9	9,8	63,1
Hiszpania	58,4	11,1	65,8
Francja	62,9	8,7	69,0
Irlandia	65,0	4,3	67,9
Włochy	55,4	9,3	61,0
Luksemburg	63,6	2,8	65,3
Holandia	74,5	2,8	76,5
Austria	68,2	4,9	71,7
Portugalia	68,6	4,8	72,1
Finlandia	69,1	10,5	77,2
Szwecja	74,0	5,0	78,0
Wielka Brytania	71,5	5,1	75,3
UE-15	64,2	7,7	69,6
Polska	51,7	20,2	64,9

Źródło: [Employment in Europe 2003, s. 35]

Porównanie to wypadłoby jeszcze gorzej, gdyby uwzględnić znaczne rozmiary ukrytego bezrobocia w polskiej gospodarce, przejawiające się w istnieniu nadmiernego zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim rolnictwa, gdyż w dziedzinach pozarolniczych nastąpiła w okresie transformacji znaczna re-

dukcja tego zjawiska. Takie różnice w sytuacji na rynku pracy w Polsce i UE mają wielorakie konsekwencje. Z jednej strony, znaczna część polskiego społeczeństwa upatruje w członkostwie szansę na poprawę sytuacji na rynku pracy. Z drugiej zaś, duże różnice w stopach bezrobocia są często wykorzystywane dla argumentacji o dużym potencjale emigracyjnym w Polsce (zwłaszcza przez autorów z krajów UE).

O trudnej sytuacji na polskim rynku pracy świadczy nie tylko wysoka stopa bezrobocia, ale również relatywnie niskie wskaźniki zatrudnienia (relacja liczby pracujących do liczby ludności w grupie wiekowej 15-64 lata). O ile w niektórych krajach UE wskaźniki te w 2002 r. przewyższały 70%, zaś wskaźnik średni przekraczał 64%, to w Polsce nie osiągnął on nawet 52% (tabl. 1). Tak niski wskaźnik (wraz z relatywnie niską stopą aktywności zawodowej – tabl. 1) świadczy o dużym obciążeniu ekonomicznym pracujących, co nie jest bez znaczenia dla stanu finansów publicznych i możliwości finansowego wspierania programów UE.

Charakterystyczną cechą polskiego bezrobocia jest jego stagnacyjny charakter, polegający na niskiej rotacji osób w zasobie bezrobocia. Wzrost bezrobocia w latach 1998-2002 był związany nie ze wzrostem liczby osób napływających do bezrobocia, lecz z wydłużeniem się przeciętnego okresu trwania bezrobocia. Stagnacyjny charakter bezrobocia przejawia się właśnie w stosunkowo dużej liczbie osób bezrobotnych długotrwale. Stopa bezrobocia długookresowego (stosunek liczny bezrobotnych dłuższy niż 12 miesięcy do liczby aktywnych zawodowo) jest w Polsce bardzo wysoka i w 2002 roku zbliżała się do 11%, podczas gdy średnia stopa w UE wynosiła 3% (por. tabl. 2).

Wysoka stopa bezrobocia długookresowego ma liczne negatywne reperkusje społeczne i ekonomiczne, przyczyniając się do zjawiska histerezy bezrobocia. Negatywne konsekwencje bezrobocia długookresowego zostały dobrze rozpoznane w krajach UE, stąd też poprawa stopy zatrudnienia bezrobotnych długotrwale znalazła się wśród wytycznych dla realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia przyjętej w Luksemburgu w 1997 r. Ze względu na wysoki poziom bezrobocia długookresowego w Polsce nie będzie łatwo zrealizować tych wytycznych.

Inną charakterystyczną cechą polskiego bezrobocia jest bardzo wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży. W grupie wiekowej 15-24 lata wskaźnik ten w 2002 r. wyniósł 41,7%, przy średnim wskaźniku w UE wynoszącym 15,1% (zob. tabl. 2). Tak wysoki wskaźnik bezrobocia wśród polskiej młodzieży ma wielorakie negatywne skutki społeczne i ekonomiczne. Jest również czynnikiem, który będzie sprzyjał procesom emigracji zarobkowej z Polski po wprowadzeniu swobody przepływu osób.

Ważną cechą polskiego bezrobocia jest stosunkowo wysoki poziom tzw. bezrobocia równowagi, którego podstawowym elementem jest bezrobocie strukturalne. Z badań wynika, że pod koniec lat dziewięćdziesiątych stopa bezrobocia równowagi stanowiła ok. 80% rzeczywistej stopy bezrobocia (zob. [Socha, Sztanderska, 2000, s. 155]). Trudno się temu dziwić, jeśli wziąć pod uwagę duże niedopasowania strukturalne na rynku pracy oraz stosunkowo ni-

ską mobilność siły roboczej w przekrojach przestrzennych, zawodowych i kwalifikacyjnych. Wysoki poziom bezrobocia równowagi w polskiej gospodarce ma ważne implikacje, także w kontekście integracji z UE. Z jednej strony, sugeruje on stosunkowo niską wrażliwość koniunkturalną polskiego bezrobocia (co jest istotne przy możliwym wzroście produkcji po akcesji), z drugiej zaś wskazuje, że rozwój programów rynku pracy zaadresowanych do grup problemowych (także programów UE) może być dosyć skutecznym instrumentem ograniczania bezrobocia.

Tablica 2

Stopy bezrobocia długookresowego i wśród młodzieży (w grupie 15-24 lata) w krajach UE i Polsce w 2002 roku (w % siły roboczej)

Kraj	Stopa bezrobocia długookresowego	Stopa bezrobocia wśród młodzieży
Belgia	3,6	18,2
Dania	0,9	7,7
Niemcy	4,0	9,7
Grecja	5,1	26,4
Hiszpania	3,9	22,2
Francja	2,7	20,0
Irlandia	1,3	8,0
Włochy	5,3	27,2
Luksemburg	0,8	8,3
Holandia	0,7	5,2
Austria	0,8	6,8
Portugalia	1,8	11,5
Finlandia	2,3	21,0
Szwecja	1,0	11,8
Wielka Brytania	1,1	12,1
UE-15	3,0	15,1
Polska	10,9	41,7

Źródło: jak do tablicy 1, s. 209-234

Istotne różnice między Polską a krajami UE dotyczą aktywnej polityki państwa na rynku pracy, skierowanej głównie na redukcję bezrobocia strukturalnego. Po pierwsze, wydatki na aktywne programy rynku pracy są w Polsce znacznie niższe niż w krajach UE, i to nie tylko w wymiarze absolutnym, ale i względnym. W krajach UE średni wskaźnik udziału wydatków na aktywną politykę rynku pracy w PKB kształtował się na poziomie 1,1% w 1997 r., zaś w Polsce tylko na poziomie 0,3% (por. [Kryńska, 2001, s. 61]), by spaść jeszcze bardziej w dalszych latach (0,1% w 2000 r.). Po drugie, w Polsce mamy odmienną strukturę wydatków na aktywne programy rynku pracy niż w UE. Znajduje to wyraz w niskim udziale wydatków na szkolenia (7%, przy średniej w UE 25% – zob. [Kryńska, 2001, s. 60]). Po trzecie, w aktywnych programach rynku pracy bierze udział w Polsce znacznie mniejszy odsetek bezrobotnych (ok. 4%) niż w UE (ok. 10%). Trzeba więc stwierdzić, że w Polsce przywiązuje się znacznie mniejszą wagę do aktywnych programów rynku pracy niż w UE, pomimo znacznie wyższego bezrobocia w Polsce. Różnice te poka-

zują zmiany, jakie muszą zajść w polityce rynku pracy w Polsce po wejściu do UE, aby można było realizować wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Na zakończenie analizy porównawczej rynków pracy w Polsce i krajach UE warto zwrócić uwagę na strukturę zatrudnienia. Z analizy porównawczej struktury zatrudnienia w Polsce i krajach UE wynika, że zasadnicze różnice dotyczą udziałów sektora rolniczego i usługowego. Odsetek zatrudnionych w sektorze rolniczym przewyższał w 2002 r. 18%, przy średniej w UE – 3,7%; natomiast udział sektora usługowego był w Polsce znacznie niższy niż w Unii Europejskiej (52,5% wobec 67,9% w UE – zob. tabl. 4). Takie różnice w strukturze zatrudnienia są niewątpliwie w istotnej mierze wynikiem różnic w poziomie PKB per capita, choć pewną rolę w ukształtowaniu się wysokiego wskaźnika udziału sektora rolniczego w Polsce trzeba przypisać istniejącej strukturze agrarnej, a także pełnionej przez rolnictwo w okresie transformacji funkcji amortyzatora napięć na rynku pracy. Pożądane kierunki zmian strukturalnych w zatrudnieniu są w Polsce oczywiste. Członkostwo Polski w UE powinno przyspieszyć te zmiany (m.in. poprzez fundusze strukturalne i wspólną politykę rolną).

### **Determinanty sytuacji na rynku pracy**

Sytuacja na rynku pracy zależy od wielu czynników. Nie jest celem tych rozważań wyczerpujące ujęcie wszystkich. Uwaga zostanie zwrócona natomiast na te, które mogą mieć znaczenie przy analizie wpływu procesów integracyjnych na sytuację na rynku pracy w Polsce.

Czynniki determinujące sytuację na rynku pracy można podzielić na trzy grupy (zob. rys. 1):

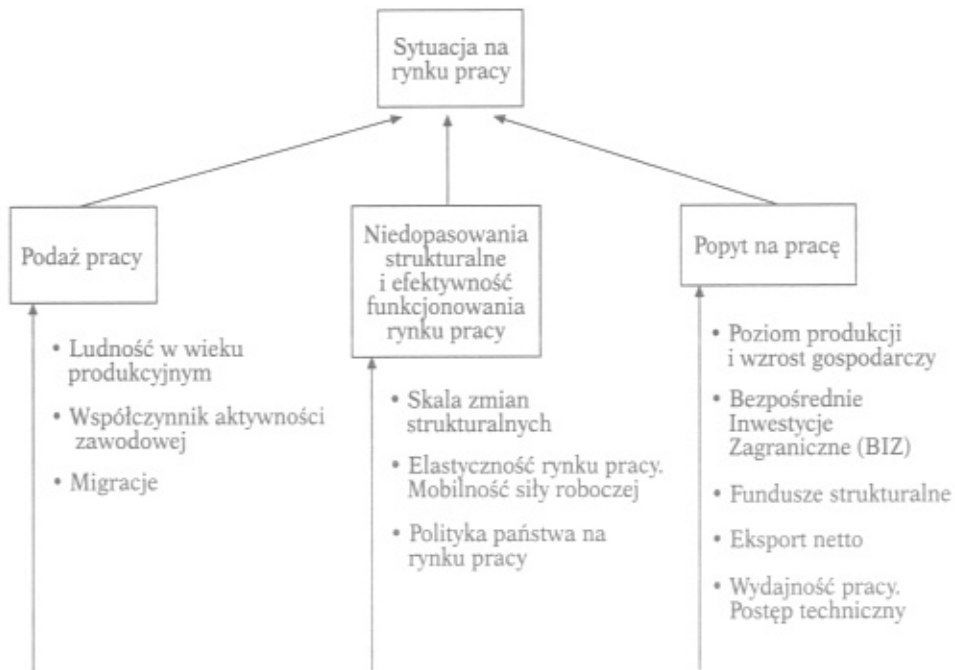
- związane z popytą na pracę,
- związane z popytem na pracę,
- związane z niedopasowaniami strukturalnymi na rynku pracy i efektywnością funkcjonowania rynku pracy.

Spośród czynników kształtujących stronę podażową rynku pracy istotną rolę w zakresie wpływu procesów integracyjnych na sytuację mogą odegrać migracje zagraniczne ludności. Jest oczywiste, że w przypadku ujemnego salda migracji napięcia na rynku pracy ulegają złagodzeniu. Warto zauważyć, iż przy analizie wpływu migracji zagranicznych na sytuację na rynku pracy ważne znaczenie ma nie tylko saldo migracji, ale również struktura emigrantów i imigrantów, zwłaszcza pod względem kwalifikacji zawodowych i wykształcenia, gdyż ma to znaczenie dla produktywności pracy i dynamiki wzrostu gospodarczego.

Jeśli chodzi o czynniki związane z popytową stroną rynku pracy, to warto podkreślić tutaj przede wszystkim trzy czynniki, za pośrednictwem których realizuje się wpływ akcesji na sytuację na rynku pracy:

- bezpośrednie inwestycje zagraniczne,
- transfery funduszy z UE,
- eksport netto.

Rysunek 1. Determinanty sytuacji na rynku pracy



Źródło: opracowanie własne

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają wiele korzystnych skutków dla gospodarki i rynku pracy. Przede wszystkim zwiększają nakłady inwestycyjne i tworzą nowe miejsca pracy. Ponadto bezpośrednie inwestycje zagraniczne są ważnym nośnikiem innowacji, które korzystnie wpływają na dynamikę wzrostu gospodarczego. Co prawda bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą również w pewnym stopniu wypierać krajową produkcję i zatrudnienie, a także przyczyniać się do zwiększenia importu osłabiającego poziom i wzrost zatrudnienia, to jednak sumaryczny efekt wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na zatrudnienie, zwłaszcza na dłuższą metę, wydaje się dodatni.

Jeśli chodzi o transfer funduszy z UE, to ich pozytywne skutki dla krajowego zatrudnienia i bezrobocia są oczywiste. Mogą one bezpośrednio poprawiać sytuację na rynku pracy poprzez aktywizację bezrobotnych dzięki ich uczestnictwu w programach rynku pracy, a także poprzez rozwój szkoleń zawodowych oraz rozwój obszarów wiejskich. Warto również zwrócić uwagę na popytotwórcze efekty transferu funduszy podnoszące poziom krajowej produkcji.

Jeśli chodzi o wpływ eksportu netto na sytuację na rynku pracy, to w ramach analizy krótkookresowej należy założyć pozytywny wpływ w przypadku dodatniego eksportu netto oraz wpływ niekorzystny w przypadku ujemnego eksportu netto. Przy analizie tego wpływu istotną rolę odgrywa również struktura eksportu i importu, a w szczególności udział importu inwestycyjnego.



Wysokie wskaźniki tego udziału przynoszą na dłuższą metę znaczące korzyści w zakresie wzrostu gospodarczego i krajowego zatrudnienia.

Rozważając wpływ wymienionych wyżej trzech czynników na sytuację na rynku pracy warto zwrócić uwagę na dwie perspektywy, w ramach których ten wpływ się dokonuje:

- perspektywę krótkookresową, kiedy zmiany tych czynników wpływają na krajowe zatrudnienie i bezrobocie poprzez oddziaływanie na efekty popytowe i kształtowanie produkcji,
- perspektywę długookresową, kiedy te czynniki mogą wpływać na zatrudnienie i bezrobocie za pośrednictwem oddziaływania na efekty podażowe i kształtowania wzrostu gospodarczego (dotyczy to zwłaszcza bezpośrednich inwestycji zagranicznych i transferów funduszy z UE).

Biorąc pod uwagę perspektywę długookresową wpływu procesów integracyjnych na zatrudnienie i bezrobocie, w którym istotną rolę odgrywa oddziaływanie na dynamikę wzrostu gospodarczego, trzeba uwzględnić również dynamikę wydajności pracy. Wiadomo, że przy niższej dynamice wzrostu wydajności pracy skutki dla zatrudnienia w warunkach założenia *ceteris paribus* będą bardziej korzystne. Jeśli jednak procesy integracji z UE podnoszą dynamikę wydajności pracy w krajowej gospodarce, to pozytywny wpływ na sytuację na rynku pracy byłby wówczas osłabiony.

Sytuacja na rynku pracy zależy również od stopnia niedopasowań strukturalnych (niedopasowań między strukturą podaży pracy a strukturą popytu na pracę pod względem kwalifikacji, zawodów, wykształcenia, miejsca zamieszkania i miejsca pracy) oraz efektywności funkcjonowania rynku pracy. W tej grupie warto zwrócić uwagę na trzy czynniki:

- skalę zmian strukturalnych w produkcji i zatrudnieniu. Przy większej skali zmian strukturalnych niedopasowania strukturalne na rynku pracy mogą być większe, a sytuacja na rynku pracy gorsza,
- elastyczność rynku pracy, a zwłaszcza mobilność siły roboczej oraz elastyczność zatrudnienia i elastyczność czasu pracy. Przy wyższej mobilności i elastyczności można liczyć na mniejsze niedopasowania strukturalne na rynku pracy i w rezultacie lepszą sytuację na tym rynku,
- zasięg i skuteczność polityki państwa na rynku pracy. Im większy jest zasięg aktywnej polityki państwa na rynku pracy (im więcej uczestników programów rynku pracy) oraz im bardziej skuteczna jest polityka państwa na rynku pracy, tym mniejsze niedopasowania strukturalne na tym rynku i lepsza sytuacja na rynku pracy.

### **Kierunki wpływu integracji z Unią Europejską na rynek pracy w Polsce**

Rozważmy obecnie prawdopodobne zmiany na polskim rynku pracy w związku z procesami integracyjnymi z UE. Trzeba jednak od razu zaznaczyć, iż nie chodzi tutaj o tendencje zmian w sytuacji na rynku pracy, jakie mogą wystą-

pić w najbliższych latach, lecz o to w jakim kierunku członkostwo Polski w UE może wpłynąć na zmiany tych tendencji.

Jeśli chodzi o przewidywane tendencje w zakresie migracji zagranicznych, to trzeba zauważyć wyraźny rozwój badań w tym zakresie w ostatnich latach. Próby szacunku tendencji migracyjnych zostały podjęte zarówno w literaturze polskiej, jak i w opracowaniach zagranicznych.

W opracowaniach autorów zagranicznych podkreśla się duży potencjał emigracyjny w Polsce. Wychodząc z analizy czynników determinujących migracje zagraniczne (stosunkowo niskiego poziomu PKB na głowę w Polsce relatywnie wysokiej stopy bezrobocia) autorzy z krajów UE sugerują wysoki potencjał emigracyjny w polskiej gospodarce. Jednak w szacunkach tych nie bierze się pod uwagę wielu barier procesów emigracyjnych, zwłaszcza językowych, kulturowych, a także ekonomicznych. Biorąc pod uwagę te bariery trzeba stwierdzić, że szacunki potencjału emigracyjnego w Polsce dokonywane przez autorów zachodnich są znacznie przesadzone. Pogląd ten znajduje wsparcie zarówno w spadkowej tendencji rozmiarów emigracji w Polsce w latach 90. (zob. tabl. 3), jak również w doświadczeniach Hiszpanii, Portugalii, Irlandii i Grecji, w których nie zanotowano zasadniczego wzrostu fali emigracyjnej po uzyskaniu przez te kraje członkostwa w UE.

Tablica 3

## Rozmiary emigracji w Polsce w latach 1981-2002 (w osobach)

Lata	Liczba emigrantów	Lata	Liczba emigrantów
1891-1985	120 148	1998	22 177
1986-1990	146 820	1999	21 536
1991-1995	112 725	2000	26 999
1995	26 277	2001	23 368
1996	21 297	2002	24 532
1997	20 210		

Źródło: [Iglicka, 2001, s. 47]; [Mały Rocznik Statystyczny Polski, 2003, s. 133]

O wiele bardziej wiarygodne wydają się bardziej umiarkowane szacunki przyszłych procesów emigracyjnych autorów polskich, uwzględniające istnienie barier społecznych procesów emigracji (zob. tabl. 4). Uwagi te nie oznaczają, iż może wystąpić w Polsce dodatnie saldo migracji. Wysoce prawdopodobne jest ujemne saldo migracji zagranicznych, które będzie łagodzić napięcia w sytuacji na rynku pracy w Polsce.

Wiele argumentów przemawia za korzystną strukturą z punktu widzenia polskiej gospodarki strukturą migracji zagranicznych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż wśród emigrantów dominują osoby o niższych kwalifikacjach zawodowych, posiadające wykształcenie zawodowe i podstawowe. Stosunkowo nieduży odsetek wśród emigrantów stanowiły osoby o wyższych kwalifikacjach i wykształceniu. Co prawda wysokie stopy bezrobocia wśród młodzieży w Polsce sprzyjają emigracji osób z wyższym poziomem kwalifikacji, to jednak tendencja ta nie powinna mieć zasadniczego znaczenia. Biorąc

pod uwagę fakt, iż w krajach UE występują tendencje do wzrostu relatywnego popytu na pracę w zakresie prac prostych, uciążliwych, nie wymagających wysokich kwalifikacji, należy zakładać że tendencje te utrzymają się również w najbliższej przyszłości, podtrzymując istniejącą strukturę emigrantów pod względem kwalifikacji i wykształcenia.

Jeśli chodzi natomiast o strukturę imigrantów z UE do Polski, to wiele wskazuje na to, iż wśród imigrantów przeważać będą osoby o wysokich kwalifikacjach i wykształceniu. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, iż wraz z napływem kapitału zagranicznego dokonuje się transfer siły roboczej o wysokich kwalifikacjach. Należy sądzić, iż przyspieszenie napływu kapitału zagranicznego do Polski nasili te tendencje.

Tablica 4

Przewidywane rozmiary emigracji z Polski do krajów UE w 2010 roku (w tys. osób)

Kraje	Wariant A (bieżące relacje PKB)	Wariant B (wolny wzrost PKB w Polsce)	Wariant C (szybki wzrost PKB w Polsce)
Niemcy	410	276	195
Francja	134	77	43
Austria	123	61	23
Belgia	106	48	14
Holandia	104	48	15
Szwecja	102	46	12
Włochy	93	52	27
Wielka Brytania	91	50	25
Finlandia	90	38	6
Dania	85	42	16
Hiszpania	45	14	0
Irlandia	44	5	0
Luksemburg	34	15	4
Grecja	12	0	0
Portugalia	0	0	0
Razem	1472	771	380

Wariant A – realny wzrost PKB w Polsce 2-3% rocznie

Wariant B – realny wzrost PKB w Polsce 4% rocznie

Wariant C – realny wzrost PKB w Polsce 7% rocznie

Źródło: [Zienkowski, 2001, s. 117]

Pozytywnego wpływu na sytuację na rynku pracy w Polsce można oczekiwać w związku z transferem płatności z budżetu UE. Po uzyskaniu członkostwa wysokość transferów środków finansowych będzie wzrastać w kolejnych latach osiągając łączną kwotę prawie 20 mld euro w 2013 r. (por. tabl. 5). Te znaczące środki (powyżej 4% PKB po 2007 r.) wspierać będą rozwój produkcji i zatrudnienia w Polsce, początkowo za pośrednictwem efektów popytowych, później zaś również poprzez efekty podażowe. Warto podkreślić, że znaczna część transferów środków finansowych skierowana będzie na rozwój infrastruktury gospodarczej i zasobów ludzkich, przyczyniając się w ten sposób do poprawy efektywności gospodarowania.

Tablica 5

Płatności z budżetu UE dla Polski (ceny bieżące) w latach 2004-2013 (w mln euro)

Lata	Fundusze strukturalne	Fundusz spójności	Wspólna Polityka Rolna	Polityki wewnętrzne i rozwój infrastruktury	Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	Pomoc przed-akcesyjna	Płatności razem	Płatności jako procent PKB (w %)
2004	912	28	389	315	489	1071	3212	1,4
2005	1669	332	1770	458	619	927	5775	2,4
2006	1813	607	2197	573	517	585	6292	2,4
2007	6115	946	2487	457	0	153	10157	3,7
2008	7799	1555	2816	472	0	19	12661	4,3
2009	8973	2159	3283	545	0	0	14959	4,7
2010	8779	2821	3725	637	0	0	15962	4,6
2011	8955	3526	4186	673	0	0	17340	4,7
2012	9134	4145	4660	713	0	0	18652	4,6
2013	9317	4630	5157	755	0	0	19859	4,5

Źródło: [Samecki, 2003, s. 45 i 47]

Wpływ integracji z UE na polski rynek pracy za pośrednictwem oddziaływania na eksport netto nie zapowiada się optymistycznie, przynajmniej w krótkim okresie. Dotychczasowe tendencje salda obrotów handlu zagranicznego były wysoce niekorzystne, aczkolwiek trzeba odnotować zmniejszenie się ujemnego salda w ostatnich latach. Biorąc pod uwagę dosyć wysoką importochłonność polskiej gospodarki, trudno zakładać istotne zmiany w zakresie salda obrotów handlu zagranicznego w najbliższych latach. Na poprawę w tym zakresie można jednak liczyć w dłuższym okresie, wraz z poprawą konkurencyjności polskiej gospodarki.

Podsumowując, o ile zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz funduszy z UE podnosić będą krajową produkcję i zatrudnienie, to utrzymujący się ujemny eksport netto osłabiać będzie te tendencje. W sumie można liczyć na wzrost produkcji w rezultacie członkostwa, bardziej znaczący w średnim i długim okresie. Efekty tych procesów dla zatrudnienia będą jednakże słabsze z powodu silnych tendencji do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego w Polsce. Od połowy lat dziewięćdziesiątych tempo wzrostu wydajności pracy (mierzone wartością PKB na 1 pracującego) jest w polskiej gospodarce bardzo wysokie i kształtuje się na poziomie 4-5% rocznie. Jeśli tempo to utrzyma się w przyszłości (co jest prawdopodobne w warunkach silnej presji konkurencyjnej i otwarcia gospodarki), to prozatrudnieniowe efekty podniesienia wzrostu gospodarczego będą początkowo znikome.

Trudno jednoznacznie ocenić wpływ członkostwa na rynek pracy dokonujący się za pośrednictwem niedopasowań strukturalnych i efektywności funkcjonowania rynku pracy. Z jednej strony należy założyć zwiększoną pod wpływem członkostwa skalę zmian strukturalnych w zatrudnieniu, pomimo przyjęcia systemu uproszczonego opłat bezpośrednich w rolnictwie, hamującego odpływ siły roboczej z rolnictwa. Z drugiej zaś, transfer płatności z UE do Polski skierowany jest w dużej mierze na poprawę mobilności siły roboczej i elastyczności rynku pracy, co powinno zmniejszać niedopasowania strukturalne popytu

i podaży pracy. Ze względu na to, że poprawa elastyczności rynku pracy może nastąpić w dłuższym okresie, trzeba liczyć się początkowo z negatywnymi dla rynku pracy konsekwencjami przyspieszenia zmian strukturalnych i relokacji siły roboczej.

### Zakończenie

Integracja z UE jest wielkim wyzwaniem dla polskiej gospodarki. Integrujemy się z ugrupowaniem o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, nowoczesnej i wysoce konkurencyjnej produkcji. Sprostanie konkurencji z takimi partnerami wymaga wielu dostosowań w polskiej gospodarce, w tym również w sferze rynku pracy. Dostosowania te (m.in. wytyczne dla polityki rynku pracy), choć niełatwe do urzeczywistnienia i wywierające na krótką metę wiele niekorzystnych skutków dla rynku pracy, są w perspektywie dłuższego okresu bardzo pożądane i przyczyniają się do poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki.

Aksesja do UE przypada na okres charakteryzujący się trudną sytuacją na polskim rynku pracy (stosunkowo wysokie bezrobocie, przestarzała struktura zatrudnienia). Perspektywy polskiego rynku pracy zależą w dużym stopniu od wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwojowych oraz polityki państwa w zakresie zatrudnienia i bezrobocia. Członkostwo w Unii Europejskiej winno być wykorzystane dla wsparcia krajowej polityki w sferze zatrudnienia i bezrobocia.

Wpływ członkostwa w UE na sytuację na polskim rynku pracy zależy w dużej mierze od horyzontu czasowego analizy. W okresie krótkim (2-3 lata) efekty czynników pogarszających sytuację na rynku pracy (ujemny eksport netto, przyspieszone zmiany strukturalne i realokacja siły roboczej, wdrażanie postępu technicznego i wzrost wydajności pracy) mogą przeważać nad efektami działania czynników poprawiających sytuację na tym rynku (ujemne saldo migracji zagranicznych, transfer środków finansowych z UE do Polski, programy poprawy mobilności siły roboczej). W okresach średnim i długim siła działania obu grup czynników winna ulec odwróceniu, w rezultacie czego można oczekiwać korzystnego wpływu akcesji na sytuację na rynku pracy w Polsce.

### Bibliografia

- Employment in Europe, [2003], European Commission.
- Iglicka K., [2001], *Obecne tendencje w migracjach zatrudnieniowych w Polsce*, [w:] A. Stępiak (red.), *Swobodne przepływy pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, pełnomocnik rządu do spraw negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Kawecka-Wyrzykowska E., [2003], *Koszty i korzyści wynikające z przyjęcia wspólnej polityki handlowej oraz z wejścia we wspólnotowy system ekonomiczny stosunków zewnętrznych*, w: *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Raport z badań, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.

- Kryńska E., [2001], *Dylematy Polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.
- Samecki P., [2003], *Przepływy finansowe między UE a Polską w latach 2004-2013*, w: Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Socha M., Sztanderska U., [2000], *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Zienkowski L., *Ekonomiczne aspekty swobodnego przepływu pracowników w rozszerzonej Unii Europejskiej*, w: A. Stępnia (red.) *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*.

## INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION AND THE LABOUR MARKET IN POLAND

### Summary

The article takes up a comparative analysis of labour markets in Poland and in the EU Member States, and presents the expected impact of EU membership on the Polish labour market. Poland's accession to the EU comes in a period characterised by a difficult situation on the Polish labour market (high and sustained unemployment, obsolete structure of employment). EU membership should be used to support the national policy in the field of employment and unemployment. The impact of EU membership on situation on the Polish labour market depends on the time-span of the analysis. In a short-term perspective (two-three years) the effects of factors adversely affecting the labour market situation (trade deficit, accelerated structural change and re-allocation of labour force, implementation of technological progress and labour productivity growth) may dominate over the effects of factors acting towards improvement of the situation on that market (negative balance of foreign migrations, increased inflow of foreign direct investment, transfer of funds from the EU to Poland, programmes for improvement of labour force mobility). In the medium and long term the strength of impact of both groups of factors should be reversed, hence a favourable influence of accession on the labour market situation in Poland can be expected.