

## OECD Employment Outlook: 2004 Edition

*Summary in Polish*

---

### Przegląd stanu zatrudnienia w OECD: wydanie 2004

*Podsumowanie w języku polskim*

#### **Ponowna ocena strategii zatrudnienia OECD**

John P. Martin

Dyrektor ds. zatrudnienia, pracy i spraw społecznych

#### ***Strategia zatrudnienia OECD okazała się użyteczna, lecz po dziesięciu latach niezbędna jest ponowna ocena***

Dziesięć lat temu kraje OECD przyjęły Strategię Zatrudnienia jako projekt reform mający na celu redukcję wysokiego i utrzymującego się bezrobocia. Strategia Zatrudnienia ma wiele cech wspólnych z Europejską Strategią Zatrudnienia, która została wprowadzona w 1997 roku. Od momentu powstania Strategia Zatrudnienia OECD odgrywa wpływową rolę w debacie na temat polityki w krajach członkowskich. A ocena Sekretariatu w 1999 roku sugerowała, że państwa, które zastosowały Strategię Zatrudnienia w największym stopniu osiągały stosunkowo dobre wyniki pod względem poprawy funkcjonowania rynku pracy.

Jednak od roku 1999 w polityce i w sytuacji na rynku pracy krajów OECD wiele się zmieniło. Z tego względu na spotkaniu we wrześniu 2003 roku w Paryżu ministrowie pracy państw OECD doszli do wniosku, że nadeszła właściwa pora na dokonanie ponownej oceny Strategii Zatrudnienia w świetle ostatnich doświadczeń i wyzwań na przyszłość.

### ***Pozostaje nierozwiązana kwestia bezrobocia...***

Przed wszystkim wysokie bezrobocie nie znikło. Prawdą jest, że bezrobocie w krajach OECD kształtuje się na nieco niższym poziomie niż przed 1994 rokiem, a najnowsze prognozy OECD (patrz rozdział 1) wskazują na pewne zmniejszenie się stopy bezrobocia w ciągu najbliższych dwóch lat, dzięki dalszemu dynamicznemu wzrostowi w pewnych krajach (zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych) oraz ożywieniu w większości pozostałych (szczególnie w Japonii oraz, w mniejszym stopniu, Unii Europejskiej). Jednak w wielu krajach stopa bezrobocia nadal byłaby wyższa od poziomu z lat 70. i 80. XX wieku.

### ***... a sprostanie problemom związanym ze starzeniem się społeczeństw wymaga większej liczby lepszych miejsc pracy***

Jednocześnie dla prowadzonej polityki coraz pilniejsze stają się obecnie problemy, które dla przyszłego wzrostu gospodarczego oraz poziomu życia stwarza zjawisko starzenia się populacji. Ministrowie doszli do wniosku, że najlepszym sposobem na rozwiązanie tych problemów jest tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, szczególnie dla osób, które obecnie znajdują się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy i są w nieproporcjonalnym stopniu dotknięte bezrobociem i brakiem aktywności na rynku pracy. Pole do działania jest szerokie. Przeciętnie około 35% ludności w wieku produkcyjnym w krajach OECD nie jest zatrudnionych – większość z tych osób jest statystycznie zakwalifikowana jako „nieaktywna”, mimo że mogą one, i często chciałyby, pracować. Liczba ta nie oddaje istotnych różnic między krajami – w Australii, Holandii, Nowej Zelandii, krajach nordyckich (z wyjątkiem Finlandii), Ameryce Północnej, Szwajcarii i w Wielkiej Brytanii stopa „deficytu zatrudnienia” jest mniejsza niż 30%, lecz w Belgii, Europie Środkowej i Wschodniej, Grecji, Włoszech, Meksyku i w Turcji kształtuje się powyżej 40%.

Strategia Zatrudnienia została sformułowana w czasie, gdy redukcja wysokiego i utrzymującego się bezrobocia stanowiła główny przedmiot zainteresowania w wielu krajach. Ocena będzie miała na celu przeanalizowanie, w jaki sposób zalecenia dla polityki zawarte w Strategii Zatrudnienia można by zweryfikować i/lub rozszerzyć, aby osiągnąć cel – tworzenie więcej lepszych miejsc pracy.

### ***Jednak środki służące poprawie stanu zatrudnienia trzeba pogodzić z celami społecznymi. Rządy powinny uważać na: bezpieczeństwo miejsc pracy...***

Dążenie do tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy, jakkolwiek ważne, musi uwzględniać inne cele społeczne, w szczególności odpowiednią ochronę socjalną, lepsze godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym oraz skutki dla sprawiedliwości społecznej zgodne z preferencjami krajowymi.

Reforma ustawodawstwa dotyczącego ochrony zatrudnienia jest bardzo istotna w tej kwestii. Rozdział 2 pokazuje, że mniej restrykcyjne ustawodawstwo chroniące zatrudnienie może ułatwiać pracodawcom zatrudnianie pracowników, poprawiając w ten sposób szanse na znalezienie pracy przez osoby należące do grup borykających się z problemami wejścia, np. młodzież lub kobiety. Jednak równocześnie reformy te ułatwiłyby pracodawcom zwalnianie pracowników, potęgując w ten sposób obawy o niestabilność zatrudnienia wśród osób w średnim wieku i starszych. Powinno się

również zwrócić uwagę na charakter proponowanych reform ustawodawstwa służącego ochronie zatrudnienia. Rozdział 2 pokazuje, że przez ostatnie dziesięć lat w celu wspierania zatrudnienia niektóre kraje złagodziły przepisy dotyczące zatrudniania na czas określony oraz innych „nieregularnych” umów o pracę, jednocześnie pozostawiając ochronę umów na czas nieokreślony praktycznie na niezmiennym poziomie. Wskutek tego w niektórych krajach wzrosła częstotliwość występowania „nieregularnych” form zatrudnienia, przy czym zainteresowani pracownicy nie zawsze przystają na takie warunki z własnej woli. Pojawia się zatem kwestia kosztów i korzyści reform skupiających się wyłącznie na umowach o zatrudnienie nieregularne w porównaniu ze zmianami przepisów dotyczących umów stałych, a także wpływu, jaki na te koszty i korzyści wywierają pozostałe sfery polityki oraz instytucje związane z rynkiem pracy i rynkiem produktów.

Ogólnie rzecz biorąc, pewna ochrona przed zwolnieniem z połączeniu ze sprawnymi systemami zasiłków dla bezrobotnych, skutecznymi usługami pomagającymi w ponownym zatrudnieniu oraz konkurencją na rynku produktów może pogodzić potrzebę większej dynamiki rynku pracy z koniecznością ochrony zatrudnienia i przychodów. Kwestia rodzaju tej połączonej polityki oraz różnic w zależności od kraju wymaga dalszej analizy w ramach niniejszej *Oceny*.

### **... metody stosowane do zwiększania motywacji do podejmowania pracy...**

Ponadto, choć niektóre z obecnych zaleceń Strategii Zatrudnienia bez wątpienia podnoszą motywację do podejmowania pracy, mogą one jednocześnie stanowić problem dla ochrony socjalnej. Na przykład ograniczenie świadczeń socjalnych lub czasu ich wypłacania spowoduje, że więcej osób wróci do pracy i nie będzie wciąż pobierało zasiłku. Znaczne zaostrzenie warunków dostępu do świadczeń może sprawić, że osoby będące w stanie pracować nie wycofają się z rynku pracy. Lecz należy również zadbać o to, aby wskutek takich środków osoby mające trudności ze znalezieniem pracy nie zostały wykluczone z systemu świadczeń i nie popadły w nędzę.

Z tego punktu widzenia przyjęcie podejścia tzw. wzajemnych zobowiązań do świadczeń socjalnych może pomóc w osiągnięciu celów związanych z zatrudnieniem i ochroną socjalną. Polega ono na tym, że osobom pobierającym zasiłek proponuje się doradztwo, pomoc w poszukiwaniu pracy oraz inne usługi służące ponownemu zatrudnieniu. Z kolei w zamian za dalsze otrzymywanie świadczeń osoby te muszą aktywnie szukać pracy lub podejmować kroki mające na celu poprawę swojej wartości na rynku pracy. W ostatnich latach zebrano wiele informacji na temat projektowania, wdrażania i skuteczności takiej polityki społecznej ukierunkowanej na zatrudnienie. W *Ocenie* zostanie zwrócona szczególna uwaga na to, w jaki sposób środki aktywizacji mogą skutecznie dopomóc w ponownym zatrudnieniu, oraz na rolę urzędów pracy w tym względzie, szczególnie w przypadku osób pobierających zasiłki chorobowe, niepełnosprawnych oraz rodziców samotnie wychowujących dzieci, których liczba znacznie wzrosła w wielu krajach członkowskich w ciągu ostatniej dekady.

Równocześnie zdobycie pracy musi przynieść zainteresowanej osobie i jej rodzinie wymierne korzyści. Programy tzw. opłacalności pracy – *making work pay* (np. zapewnienie świadczeń socjalnych związanych z pracą i wynagradzających niskie zarobki lub zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne, które pracodawca musi

odprowadzać za nisko opłacanych pracowników) także mogą pomóc beneficjentom wrócić do pracy. Dalsze badanie reform skutecznych i nieskutecznych systemów podatkowych/świadczeń socjalnych również będzie jednym z głównych tematów *Oceny*.

### ***... skutki elastycznego zatrudnienia dla godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym...***

Jedną z ogólnych wskazówek pod adresem polityki zawartych w Strategii Zatrudnienia jest potrzeba zwiększenia „elastyczności czasu pracy”, a w wielu krajach OECD w coraz większym stopniu stosuje się „nietypowe” harmonogramy pracy, np. zwiększone zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, zatrudnienie poza standardowymi godzinami pracy oraz zmienne harmonogramy pracy.

Doświadczenia te w znacznym stopniu uzasadniają nadzieję, że takie środki mogą ułatwiać wzrost zatrudnienia. Na przykład większa możliwość pracy w niepełnym wymiarze godzin może ułatwić rodzicom mającym małe dzieci połączenie pracy i wychowania dzieci, a niektórym starszym pracownikom przedłużenie ich kariery, natomiast większa elastyczność godzin pracy może pomóc firmom dostosować się do zmiennego obciążenia. Jednak rozdział 1 wyjaśnia, że inne sposoby organizacji czasu pracy raczej utrudniają, niż ułatwiają pracownikom pogodzenie pracy z życiem rodzinnym. Osoby pracujące wieczorami, w nocy lub w weekendy, jak również pracownicy mający trudne do przewidzenia harmonogramy pracy lub pracujący szczególnie długo, skarżą się na znacznie większe kolidowanie godzin pracy z obowiązkami rodzinnymi. Dalszemu postępowi w podnoszeniu poziomu zatrudnienia, szczególnie w niektórych grupach, muszą towarzyszyć inicjatywy służące lepszemu godzeniu pracy i życia rodzinnego. W pierwotnej Strategii Zatrudnienia nie doceniono znaczenia tego problemu, w *Ocenie* zostanie mu poświęcona większa uwaga.

### ***... oraz skutki rosnących różnic płac w zależności od kwalifikacji – które przemawiają za kształceniem ustawicznym***

Wiele dowodów potwierdza hipotezę, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat postęp techniczny w krajach OECD działał na niekorzyść pracowników niewykwalifikowanych, a sprzyjał pracownikom wykwalifikowanym. To z kolei zwraca uwagę na potencjalny kompromis między celami związanymi z zatrudnieniem i sprawiedliwością społeczną. Aby zwiększyć popyt na pracę pracowników o niskich kwalifikacjach, być może zarobki w tej grupie będą musiały spaść (w stosunku do wynagrodzenia pracowników wysoko wykwalifikowanych). Dowody przytoczone w rozdziale 3 potwierdzają, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat różnicowanie zarobków wykazywało tendencję zwyżkową, zaś rozwój zatrudnienia często był najkorzystniejszy w tych krajach, w których różnicowanie zarobków wzrosło w największym stopniu.

Ustawiczne kształcenie może okazać się skutecznym sposobem poprawy perspektyw zatrudnienia w ujęciu długookresowym, łagodząc w ten sposób kompromis między względami efektywności i sprawiedliwości społecznej. Rozdział 4 przedstawia empiryczne dowody na to, że – przy pozostałych warunkach niezmiennych – pracownicy biorący udział w szkoleniach mają większe szanse utrzymać pracę niż osoby nieuczestniczące w żadnych kursach. Nawet gdy stracą pracę, osoby uczestniczące w szkoleniach przed utratą pracy mają stosunkowo dobre widoki na ponowne zatrudnienie. Istnieją także dowody na to, że polityka szkoleniowa ukierunkowana

na konkretną grupę demograficzną nie pociąga za sobą poważnych przesunięć **w ramach** tej grupy – innymi słowy, przynosi ona dodatni efekt zatrudnienia netto dla grupy jako całości. Z tego względu szkolenia mogą być korzystne zwłaszcza dla nisko opłacanych pracowników, którzy są szczególnie narażeni na gwałtowną utratę pracy i często wycofują się z życia zawodowego, stając się bezrobotni lub nieaktywni i komplikując w ten sposób zadania polityki rynku pracy. Mogą one także zwiększyć zdolność i gotowość starszych pracowników do przedłużania kariery.

Dowody te, jak również informacje zawarte w zeszłorocznym *Przeglądzie stanu zatrudnienia*, potwierdzają znaczenie kształcenia ustawicznego w Strategii Zatrudnienia. Jest to jednak obszar, w którym niezbędne są konkretniejsze propozycje polityki. Z tego względu *Ocena* będzie zawierać dalszą analizę roli różnych programów współfinansowania i polityki zachęcania do inwestowania w podnoszenie kwalifikacji osób o niskim poziomie wykształcenia i innych niedostatecznie reprezentowanych grup.

### ***Należy się również zająć problemem ułatwienia przejścia ze sfery pracy niedeklarowanej do formalnego zatrudnienia***

W kilku krajach OECD, takich jak państwa Europy Środkowej i Wschodniej, Meksyk, Turcja, jak również w pewnych regionach Europy Południowej oraz w wielu krajach spoza OECD, znaczna część pracowników ma pracę nieformalną lub niedeklarowaną i/lub dochód uzyskiwany z pracy niedeklarowany w celu uniknięcia podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne. Grozi to pułapką niskiej produktywności. Zmniejsza również podstawę opodatkowania do finansowania dóbr publicznych, uniemożliwiając tym samym wdrożenie odpowiednich systemów oświaty i ochrony socjalnej, które mają zasadnicze znaczenie dla spójności społecznej i wzrostu. Ogólne wskazówki pierwotnej Strategii Zatrudnienia nie obejmowały pracy niedeklarowanej, a jednym z zadań *Oceny* jest przedstawienie zaleceń w tym zakresie.

Jako pierwszy krok rozdział 5 przedstawia obszerną analizę polityki, badającą metody ułatwiania przejścia do formalnego zatrudnienia. Najpierw przytoczone zostały argumenty za reformą pewnych przepisów. W szczególności, powinno się zapewnić większą spójność systemu podatkowego i systemu ubezpieczeń społecznych, zaś uciążliwe przepisy i wymogi administracyjne dotyczące formalnego zatrudnienia powinny być poddane rewizji. Niezbędne jest także lepsze wdrożenie istniejących przepisów, łącznie z utworzeniem sprawnych inspektoratów pracy i podatkowych. Programy ochrony socjalnej i wspierania zatrudnienia powinny dotrzeć do osób naprawdę potrzebujących, nawet jeśli są one zatrudnione w gospodarce nieformalnej. Jednocześnie programy powinny być opracowane tak, aby zachęcały do włączenia się w gospodarkę formalną. Ogólnie biorąc, głównym czynnikiem w tej sferze wydaje się jakość administracji państwowej.

### ***Powinno być również ocenione połączenie różnych rodzajów polityki i alternatywnych pakietów polityki***

Czasami Strategia Zatrudnienia była traktowana jako lista niezależnych zaleceń. Jednak doświadczenie sugeruje, że *wzajemne oddziaływanie* między różnymi dziedzinami polityki i instytucjami może wpływać na rozwój zatrudnienia oraz na stopień odporności gospodarki na wstrząsy. Z tego względu polityka służąca pobudzeniu uczestnictwa w rynku pracy może być bardziej skuteczna, jeśli usuwa się także przeszkody po stronie

popytowej, np. poprzez sprzyjającą politykę makroekonomiczną, stymulowanie konkurencji na rynku produktów lub złagodzenie nadmiernie rygorystycznych przepisów dotyczących zatrudnienia. Na przykład aktywne programy rynku pracy prawdopodobnie będą bardziej skuteczne we wspieraniu ponownego zatrudnienia pracowników zwolnionych wskutek zmiany popytu (np. w efekcie liberalizacji handlu), jeśli przepisy regulujące rynek produktów zostaną zreformowane tak, aby sprzyjały dynamicznej konkurencji.

Analiza wzajemnego oddziaływania i uzupełniania się polityki powinna wykazać, dlaczego takie kraje, jak Dania, Holandia, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone, osiągają podobną, wysoką stopę zatrudnienia, pomimo zróżnicowanego otoczenia polityki i systemów instytucjonalnych. W istocie, jednym z zadań *Oceny* będzie wyjaśnienie, czy możliwe są różne „podejścia” do reform.

### ***Ocena zostanie przedstawiona ministrom OECD za dwa lata***

Podsumowując, ministrowie pracy upoważnili OECD do dokonania ponownej oceny Strategii Zatrudnienia. Zarówno w tegorocznym, jak i w przyszłorocznym wydaniu *Przeglądu stanu zatrudnienia* znajdzie się część dowodów do *Oceny*. Na podstawie tych dowodów zostaną zmodyfikowane lub rozszerzone wskazówki pod adresem polityki oraz szczegółowe zalecenie. Główne wyniki *Oceny* zostaną omówione przez ministrów OECD za dwa lata. Najtrudniejszym zadaniem jest sformułowanie zrównoważonego programu reform, który pomoże krajom przystosować się do przemian strukturalnych, umożliwiając także spełnienie celów zatrudnienia i społecznych.

© OECD 2004

Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

**Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.**

**Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OECD:  
[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji:

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

