

OECD Employment Outlook – 2005 Edition

Summary in Polish

Przegląd stanu zatrudnienia w OECD – wydanie 2005

Podsumowanie w języku polskim

Od redakcji

Globalizacja: sprostać wyzwaniu

John P. Martin
dyrektor ds. zatrudnienia, pracy i spraw społecznych
czerwiec 2005 r.

Różne skutki globalizacji, widoczne we wzroście importu, odpływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (często związanym bezpośrednio z przeniesieniem produkcji za granicę) i napływie imigrantów, spowodowały ostatnio wzrost niepewności zatrudnienia w wielu krajach OECD. Według części komentatorów globalizacja prowadzi do znacznego zmniejszenia liczby miejsc pracy nie tylko w przemyśle, ale także coraz częściej w niektórych sektorach usług niebędących dotychczas przedmiotem wymiany handlowej, co z kolei niekorzystnie wpływa na wysokość płac i warunki pracy wielu zatrudnionych w krajach OECD. W połączeniu z gwałtownymi zmianami technologicznymi (np. w sektorze ICT i sektorze internetowym) utrata stanowisk pracy dotyczy już nie tylko pracowników fizycznych, ale także wielu osób pracujących umysłowo. Powyższe obawy zostały dodatkowo podsycone przez gwałtowną integrację ze światowym systemem handlu dwóch państw, w których istnieją olbrzymie nadwyżki siły roboczej, tj. Chin i Indii, a także ostatnie rozszerzenie UE.

Nic zatem dziwnego, że wobec stosunkowo wolnego wzrostu zatrudnienia w większości krajów OECD, w szczególności w Europie kontynentalnej, te obawy jeszcze wzrosły. Prognozy OECD przewidują nieznaczny wzrost zatrudnienia w latach 2005–2006 na całym obszarze OECD. Przy obecnych tendencjach, w 2006 r. na obszarze OECD będzie 36 milionów bezrobotnych, tylko milion mniej niż w 2004 r.

Globalizacja daje nadzieję poprawy standardu życia...

Wyżej opisane niepokoje nie mają żadnej analogii w przeszłości, kiedy liberalizacja handlu i inwestycji przyczyniła się w dużym stopniu do wzrostu zatrudnienia i poprawy standardu życia. Większa otwartość rynku stwarza nowe możliwości dla firm we wszystkich zainteresowanych krajach, zwiększa możliwość wyboru konsumentów oraz umożliwia osiąganie wyższych rzeczywistych dochodów. Doświadczenia z ubiegłych lat dowodzą także, że protekcyjność nie jest dobrym wyborem: kraje, które w większym stopniu otworzyły się na handel, doświadczyły większego wzrostu gospodarczego niż państwa o mniej otwartej gospodarce.

... ale wymaga poniesienia kosztów dostosowania

Czerpanie zysków z handlu wymaga jednak przesunięcia czynników produkcyjnych z działań, w których dany kraj ma stosunkowo mniejszą wydajność niż jego partnerzy handlowi, do działań, w których jest stosunkowo bardziej skuteczny. Wiąże się to z redukcją miejsc pracy w jednych sektorach, a tworzeniem nowych w innych – nieuchronnym elementem towarzyszącym procesowi globalizacji. Zapewnienie jak najmniej uciążliwego przebiegu procesu dostosowawczego w zakresie dopasowania dostępnej siły roboczej do nowych stanowisk pracy to spore wyzwanie.

Na wyzwania związane z procesem dostosowawczym należy spojrzeć z pewnego dystansu. Tylko niewielki procent utraty stanowisk pracy w krajach OECD można przypisać bezpośrednio liberalizacji handlu i inwestycji. Potwierdzają to dane z 15 krajów OECD dla okresu 1999–2000, z których wynika, że średnio odsetek zatrudnienia w przemyśle produkcyjnym o dużej konkurencji importowej wynosi zaledwie 4% całkowitego zatrudnienia. Dostosowanie nie jest jednak procesem automatycznym i bezbolesnym. Z informacji podanych w rozdziale 1 wynika, że pracownicy zwalniani z pracy w przemyśle o dużej konkurencji importowej dłużej pozostają bez pracy, a po ponownym zatrudnieniu zarabiają mniej niż inne osoby tracące pracę. Wynika to z faktu, że pracownicy zwalniani na skutek wzrostu konkurencyjności importu są zwykle starsi, gorzej wykształceni i częściej mają kwalifikacje w schyłkowych gałęziach przemysłu i zanikających zawodach niż pozostałe osoby zwalniane z pracy.

*W szczególnych okolicznościach
wprowadzenie programów dla pracowników
zwalnianych na skutek wzrostu
konkurencyjności importu jest uzasadnione...*

Osoby zwalniane z pracy z powodu wzrostu konkurencyjności importu zwykle mają większe problemy dostosowawcze niż inne grupy zawodowe, nie oznacza to jednak, że pracowników tych trzeba traktować w specjalny sposób. Z drugiej strony, wprowadzenie celowych środków wsparcia i usług pomocy w ponownym zatrudnieniu może być zasadne w regionach, w których załamanie handlu powoduje nieproporcjonalne straty: masowe zwolnienia na lokalnym rynku pracy, na którym jest niewiele alternatywnych miejsc pracy dla zwalnianych pracowników. Jak pokazano w rozdziale 2, regionalna nierównowaga zatrudnienia rzeczywiście ma często charakter długotrwały, nawet w tych krajach, w których pracownicy są stosunkowo mobilni i skłonni do zmiany regionu zatrudnienia. Programy celowe mogą mieć również sens w przypadku, gdy liberalizacja handlu i inwestycji dotyczy całych sektorów, a problem ten jest szczególnie dotkliwy, jeśli upadające sektory są zlokalizowane w regionach już objętych kryzysem. Należy jednak zwrócić uwagę, że takie środki celowe mogą mieć ambiwalentne skutki, czasami *de facto* utrudniając dostosowanie. Należy zatem używać ich ostrożnie, wyłącznie w celu ułatwienia prawidłowego przebiegu procesu dostosowawczego i w ograniczonych ramach czasowych.

Poza tym, czasami twierdzi się, że pracownicy zwalniani ze względu na wzrost konkurencyjności importu mają szczególne prawo do żądania pomocy publicznej ze względu na to, że sytuacja, w jakiej się znaleźli, wynika z celowej decyzji politycznej o liberalizacji handlu i przepływu inwestycji, która spowoduje wzrost dochodów i dobrobytu pozostałej części społeczeństwa. W Stanach Zjednoczonych często argumentuje się, że brak szczególnej pomocy dla zwalnianych z tego powodu pracowników może uniemożliwić rozwój inicjatyw związanych z liberalizacją handlu. W przypadku, gdy przeważają wspomniane wyżej argumenty ekonomiczne, należy dołożyć wszelkich starań, aby przyznawanie pracownikom zwalnianym wskutek wzrostu konkurencyjności importu większej pomocy niż pozostałym osobom doświadczającym podobnych problemów na rynku pracy nie odbywało się w sposób niewydajny i niesprawiedliwy.

*... jednak głównym celem jest pomoc
finansowa dla wszystkich osób tracących
pracę, przy jednoczesnym popularyzowaniu
środków zachęcających do ponownego
zatrudnienia*

Z wyjątkiem wyżej opisanych szczególnych okoliczności, wyzwania związane ze zwolnieniami wynikającymi ze wzrostu importu nie różnią się od zwykłych problemów towarzyszących utracie pracy. Dlatego też najważniejszym wymogiem polityki dotyczącej zatrudnienia jest zapewnienie wsparcia finansowego wszystkim osobom tracącym pracę i udzielenie pomocy w znalezieniu nowego miejsca pracy.

Zasiłki dla bezrobotnych to najbardziej oczywista forma pomocy finansowej dla tracących pracę na skutek konkurencji importowej i relokacji. Zasiłki te mogą zadośćuczynić potrzebom sprawiedliwości społecznej, przyczyniając się do bardziej równomiernego rozdziału korzyści i kosztów międzynarodowej integracji gospodarczej. Mogą także osiągnąć cel skuteczności, umożliwiając starającym się o pracę dłuższe poszukiwanie zatrudnienia odpowiadającego ich umiejętnościom. Jednakże zasiłki mają także swoje złe strony, ponieważ odbierają zwolnionym pracownikom motywację do aktywnego poszukiwania nowej pracy. Szczególnie silnie ten niekorzystny efekt może się objawić w przypadku osób zwolnionych wskutek wzrostu konkurencyjności importu, których doświadczenie i umiejętności są słabo dopasowane do istniejącego rynku pracy. Zwykle tacy pracownicy muszą pogodzić się ze znacznie niższą płacą w nowym miejscu zatrudnienia. W takiej sytuacji zasiłek dla bezrobotnych, dość skromny w porównaniu z wcześniejszymi zarobkami, w zestawieniu z *przyszłymi* potencjalnymi dochodami jest na tyle wysoki, że może zniechęcać do podjęcia nowej pracy.

Głównym wymogiem wobec polityki zatrudnieniowej jest zapewnienie zwolnionym pracownikom możliwości i motywacji do dostosowania się do zmian, zatem należy unikać środków, które zachęcają do wycofania się z rynku pracy, np. poprzez przejście na wcześniejszą emeryturę, na rentę inwalidzką lub wybór takiej formy zasiłku dla bezrobotnych, która nie zobowiązuje beneficjenta do aktywnego poszukiwania pracy. Przeciwnie, należy dołożyć wszelkich starań, żeby zachować bliski kontakt zwolnionych pracowników z rynkiem pracy. Trzeba jednak pamiętać, że twórcy polityki często stoją przed trudnym kompromisem między zapewnieniem odpowiednich zasiłków a zachowaniem motywacji do poszukiwania pracy.

Jednym ze sposobów na osiągnięcie kompromisu jest zapewnienie pracy za wynagrodzenie, które będzie bardziej atrakcyjne niż zasiłek dla bezrobotnych...

Jednym ze sposobów na osiągnięcie kompromisu jest zapewnienie bodźców finansowych osobom, które znajdują pracę. Takie świadczenia pracownicze są zwykle skierowane do osób o niskich dochodach i powinny być skonstruowane w taki sposób, by ograniczały możliwość pogorszenia stopy życiowej. Doświadczenie wskazuje jednak, że bodźce finansowe to skuteczny sposób na zapewnienie motywacji do pracy (rozdział 3). Ubezpieczenie płacy, pokrywające część różnicy między dawnymi a nowymi zarobkami, to interesujące rozwiązanie, które od niedawna jest sprawdzane w kilku krajach (Francja, Niemcy i Stany Zjednoczone) i ma zachęcać bezrobotnych do szybszego podejmowania nowej pracy. Jednak takie rozwiązania są dość trudne do zaprojektowania i nie zostały jeszcze poddane wnikliwej ocenie.

... dobrze przygotowane plany aktywizacji zawodowej mogą pomóc w przekwalifikowaniu...

Plany aktywizacji zawodowej to podstawowe narzędzie zapewniające zgodność odpowiednich poziomów pomocy z silnymi bodźcami zachęcającymi do podjęcia pracy (rozdział 4). Rozwiązania obejmujące pomoc w znalezieniu pracy, doradztwo, szkolenia i inne usługi sprzyjające ponownemu zatrudnieniu są szczególnie przydatne w przypadku zwolnień na skutek wzrostu importu. Skuteczne przystosowanie do zmiany modeli handlowych wymaga bezproblemowego przepływu siły roboczej z branż schyłkowych do rozwojowych. Przykładowo, ponowne wprowadzenie na rynek pracy zwolnionych pracowników mających przestarzałe umiejętności można usprawnić, stosując odpowiednie programy przekwalifikowywania takich osób po rozsądnych kosztach. Jednakże programy aktywizacji siły roboczej muszą być starannie projektowane. Przykładowo, w przypadku wielu zwolnionych pracowników, zwłaszcza osób starszych, bardziej zasadne może być ponowne zatrudnienie ich w tym samym sektorze niż przekwalifikowywanie, z którym byłyby związane znaczne koszty szkoleń. Takie rozwiązanie jest możliwe, ponieważ znaczna rotacja siły roboczej sprawia, że nawet w branżach schyłkowych jest na nią duże zapotrzebowanie. W przypadku osób znajdujących ponowne zatrudnienie w tej samej branży także straty w wysokości zarobków są znacznie mniejsze. Można zatem uznać, że szkolenia i środki motywacyjne powinny być przeznaczone dla stosunkowo niewielkiej liczby osób, dla których samo pośrednictwo w poszukiwaniu pracy jest niewystarczające.

Zapewnianie właściwie dobranych usług dla zwalnianych pracowników to część większego wyzwania, jakim jest przygotowanie skutecznego systemu służb zatrudnienia, ocena ich działania i rozszerzenie zasięgu programów, które uznano za opłacalne. Najważniejszym elementem gwarantującym sprostanie temu wyzwaniu jest dobre zarządzanie skutecznością służb zatrudnienia (rozdział 5).

... ważna może być także pomoc w szukaniu pracy w przypadku wcześniejszego zawiadomienia o planowanych zwolnieniach...

Zwolnienia spowodowane załamaniem handlu można czasami przewidzieć z dostatecznym wyprzedzeniem, co umożliwia wprowadzenie programów pomocowych jeszcze przed rozpoczęciem zwolnień. W okresie pomiędzy zawiadomieniem o zwolnieniach a ich realizacją, który często jest wymagany prawem, można bez pośpiechu wprowadzać aktywne środki. Dodatkową zaletą jest możliwość rozpoczęcia poszukiwania nowej pracy jeszcze przed utratą dotychczasowej. Pracownicy poinformowani o planowanych zwolnieniach, zwykle pozostają bezrobotni krócej niż pracownicy, którzy utracili pracę bez uprzedzenia. Istnieją także przesłanki pozwalające stwierdzić, że płace osób, które z uprzedzeniem wiedziały o zwolnieniu, w nowym miejscu zatrudnienia są wyższe. Szczególnie przydatnym rozwiązaniem może być oddelegowanie pracowników państwowych służb zatrudnienia do firm, w których są planowane zwolnienia, czy nawet utworzenie placówek pośrednictwa pracy na terenach takich zakładów.

*... a w bardziej ogólnym zakresie
należy zadbać o istnienie dobrze
funkcjonujących rynków pracy*

Pomoc zwalnianym pracownikom w znalezieniu nowej pracy będzie znacznie łatwiejsza, jeśli cały rynek pracy będzie mocny. Obecnie istnienie dynamicznych rynków pracy i zagwarantowanie ludziom w wieku produkcyjnym możliwości i motywacji do pracy jest ważniejsze niż kiedykolwiek. Zbliżająca się ponowna ocena *Strategii zatrudnienia* OECD powinna dać podstawy do stworzenia kompletnego szkieletu takiego systemu.

*Reasumując, polityka zatrudnienia
powinna uwzględniać koszty
dostosowawcze globalizacji*

Reasumując, twierdzenia, jakoby globalizacja była główną przyczyną problemów na rynku pracy OECD, są mocno przesadzone. Proces prowadzący do osiągnięcia korzyści z otwartych rynków wymaga jednak poniesienia kosztów dostosowawczych. Koszty te należy uwzględnić przede wszystkim w ogólnych środkach przewidzianych w polityce zatrudnienia, jakie powinny łączyć pomoc finansową dla osób, które straciły pracę, z promowaniem możliwości ponownego zatrudnienia. Nieuwzględnienie wyzwań związanych z dostosowaniem pracowników do globalizacji i niewdrożenie bardzo potrzebnych reform może podważyć poparcie społeczne dla polityki otwartego handlu.

© OECD 2005

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/

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

rights@oecd.org

Faks: +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/

