

OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis

Summary in Polish

Prognoza stanu zatrudnienia w OECD na rok 2009: Wysiłki dla opanowania kryzysu zatrudnienia

Streszczenie w języku polskim

- Prognoza stanu zatrudnienia w OECD to doroczny raport OECD oceniający sytuację na rynkach pracy i zatrudnienia na terenie krajów członkowskich OECD.
- Wydanie na rok 2009 jest głównie poświęcone skutkom kryzysu finansowego i ekonomicznego w odniesieniu do rynku pracy.
- Raport podaje, że w większości krajów OECD bezrobocie zwiększyło się, często w niespotykanym poprzednio stopniu, przy czym prognoza na rok 2010 zakłada, że będzie się ono nadal zwiększać.
- W raporcie zawarta jest analiza oceniająca, w jaki sposób rynek pracy oraz polityka socjalna mogą najlepiej pomóc przetrwać atak kryzysu pracownikom i gospodarstwom domowym o niskich dochodach, jak również ułatwić utrzymanie się na rynku pracy osobom o niskich zarobkach i z problemami zdrowotnymi.

Zapobieganie długofalowym skutkom kryzysu zatrudnienia

Kryzys finansowy i ekonomiczny szybko przekształcił się w kryzys zatrudnienia...

Gospodarka światowa przeżywa obecnie najgorszy od 50 lat kryzys finansowy i ekonomiczny, którego konsekwencje ostro uderzają w pracowników i ich rodziny. W okresie od drugiej połowy 2008, duże spadki zanotowano zarówno w wielu krajach członkowskich OECD, jak też w krajach nie należących do tej organizacji, co doprowadziło do gwałtownego spadku zatrudnienia i szybkiego wzrostu bezrobocia. I podobnie jak w czasie poprzednich załamań gospodarczych, utrata pracy w największym stopniu uderza w już i tak upośledzone grupy na rynku pracy – młodzież, pracownicy niewykwalifikowani, imigranci, mniejszości etniczne oraz, wśród nich, osoby zatrudnione czasowo lub wykonujące nietypowe zajęcia.

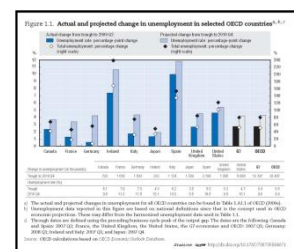
...przy czym krótkoterminowa prognoza zatrudnienia jest przygnębiająca

Z krótkoterminowym prognozowaniem ekonomicznym oraz rynku zatrudnienia wiąże się duży stopień niepewności. W momencie pisania niniejszego materiału pojawiają się coraz to nowe sygnały wskazujące, że najgorsze mamy już za sobą i że na horyzoncie rysuje się już ożywienie. Tym niemniej krótkookresowa prognoza zatrudnienia jest przygnębiająca. Najnowsze przewidywania OECD wskazują, że wzrost produkcji wróci na pozytywne terytorium nie wcześniej, niż w pierwszej połowie roku 2010, przy czym wzrost ten będzie łagodny aż do końca roku. W każdym razie tworzenie nowych miejsc pracy będzie poważnie opóźnione w stosunku do każdego ewentualnego ożywienia produkcji. Przewiduje się więc, że w krajach OECD stopa bezrobocia będzie nadal rosła przez cały rok 2010 osiągając w drugiej połowie roku nowy najwyższy od czasów wojny poziom 10% (57 milionów bezrobotnych).

Cykliczny skok bezrobocia grozi przekształceniem się w długofalowy z negatywnymi skutkami dla rynku pracy oraz potencjalnej produkcji

Istnieje poważne ryzyko, że ten duży wzrost bezrobocia w znacznej

Rys. 1.1 Faktyczna i prognozowana zmiana poziomu bezrobocia w wybranych krajach OECD.



mierze może nabrać charakteru strukturalnego, bowiem wielu bezrobotnych popadnie w wieloletnie bezrobocie lub w ogóle zostanie wykluczonych z rynku pracy. To ze wszech miar niepożądane zjawisko wystąpiło w okresach poprzednich recesji w krajach OECD, kiedy to bezrobocie pozostawało na nowym, wyższym poziomie w porównaniu z okresem przedkryzysowym, nawet wówczas, gdy produkcja powróciła do dawnego stanu. Trzeba było wielu lat, a czasami w ogóle nie udało się tego osiągnąć, aby bezrobocie spadło do poziomu sprzed kryzysu. Powód utrzymywania się takiego stanu rzeczy bierze się stąd, że osoby bez pracy przed długi okres stają się dla pracodawców mniej atrakcyjne w wyniku zmniejszania się zasobów ludzkich i aktywności w poszukiwaniu pracy.

Ostatnio rządy podjęły kroki dla zapobieżenia wysokiemu i trwałemu bezrobociu

Rynek pracy i polityka socjalna odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu przekształcenia się gwałtownego wzrostu bezrobocia w trwałe zjawisko. W tym celu promuje się szybką reintegrację osób poszukujących pracy pod kątem zapewnienia im zatrudnienia przy jednoczesnym podnoszeniu ich kwalifikacji, które otworzą przed nimi perspektywy bardziej intratnego zajęcia, gdy gospodarka wejdzie ponownie na drogę wzrostu. Większość fiskalnych pakietów stymulacyjnych wdrożonych ostatnio przez kraje OECD dla podtrzymania zagregowanego popytu obejmuje *dotatkowy* rynek pracy oraz działania z zakresu polityki socjalnej celem złagodzenia negatywnych skutków kryzysu na pracowników oraz gospodarstwa domowe o niskich przychodach.

Zwiększa się środki ochronne ...

Pierwszą linię obrony stanowią socjalne środki ochronne (zasiłki dla bezrobotnych oraz pomoc społeczna), stanowiące istotne wsparcie dochody dla osób, które straciły pracę w czasie załamania ekonomicznego. Aczkolwiek zasiłki dla bezrobotnych zaczęły funkcjonować automatycznie dla uzupełnienia dochodu wielu osób, które straciły pracę, zakres ich stosowania w niektórych krajach OECD jest niewystarczający, zwłaszcza tam, gdzie pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin, tymczasowo lub na innych „niestandardowych stanowiskach”, stanowią znaczny odsetek siły roboczej. Tego rodzaju pracownicy są z reguły zwalniani jako pierwsi i przysługują im mniejsze zasiłki. W szeregu krajów podjęto działania zmierzające do poszerzenia zakresu pomocy, jak również, w określonych przypadkach – celem zapewnienia bardziej efektywnej ochrony – przedłużenia maksymalnego okresu otrzymywania zasiłku. Tego rodzaju kroki powinny być jednak starannie wyważone, aby zminimalizować negatywny wpływ na chęć poszukiwania pracy, który może doprowadzić do przedłużenia bezrobocia.

Rys. 1.18 Dyskrecjonalne wydatki na programy aktywnego rynku pracy

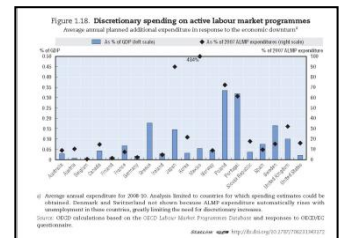


Tabela 1.6. Atrakcyjność zasiłków dla bezrobotnych.

Country	2008	2009	2010
Austria	75	75	75
Belgium	75	75	75
Canada	75	75	75
Denmark	75	75	75
France	75	75	75
Germany	75	75	75
Greece	75	75	75
Italy	75	75	75
Japan	75	75	75
Spain	75	75	75
Sweden	75	75	75
Switzerland	75	75	75
United Kingdom	75	75	75
United States	75	75	75

...podobnie jak wydatki na aktywną politykę na rynku pracy, ale potrzeba zrobić jeszcze więcej

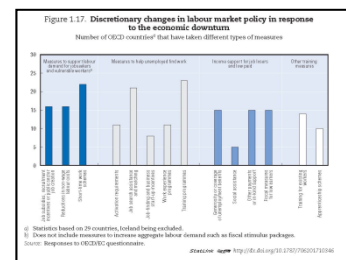
Jednocześnie poszczególne rządy starają się zwiększyć środki przeznaczone na prowadzenie aktywnej polityki na rynku pracy (APRP) obliczonej na pomoc dla poszukujących pracy w znalezieniu nowego zajęcia. Porównując jednak środki dostępne w ramach pakietów stymulacyjnych z rozmiarami i tempem ubytków na rynku pracy okazuje się, że w wielu krajach zwiększenie środków na APRP jest raczej skromne. Należy to uznać za straconą okazję. Aczkolwiek ci, którzy domagają się dodatkowych środków publicznych na prowadzenie skutecznej polityki na rynku pracy, muszą pamiętać o tym, że w wielu krajach pole manewru jest ograniczone z uwagi na obecny i prognozowany wzrost długu publicznego, tym niemniej wydatki te można usprawiedliwiać na gruncie opłacalności. Obecnie wiemy już dużo na temat tego, co na tym polu się sprawdza, a co się nie sprawdza. Ponadto w niniejszym wydaniu Prognozy zawarte są główne tezy nowych badań OECD wskazujących, że dla osiągnięcia maksymalnej efektywności elementy składowe wydatków na APRP powinny ulegać zmianom wraz z cyklem.

Zasadnicze znaczenie dla opanowania wysokiego i trwałego bezrobocia mają działające w sposób efektywny służby pomocy w odzyskaniu pracy...

Kluczowym priorytetem jest stworzenie efektywnej służby pomocy w znalezieniu zatrudnienia dla szybko wzrastającej liczby osób poszukujących pracy i zapewnienie, aby ci znajdujący się w najgorszej sytuacji nie tracili kontaktu z rynkiem pracy i pogrążyli się w bezczynności. W ciągu ostatniej dekady wiele krajów może poszczycić się poważnymi osiągnięciami we wdrażaniu skutecznych strategii aktywacyjnych opartych na wzajemnych obowiązkach. Polegają one na tym, że w zamian za otrzymywanie zasiłków i oferowanie usług w znalezieniu ponownego zatrudnienia, zasiłkobiorcy - pod groźbą utraty prawa do zasiłku - mają obowiązek uczestniczyć w poszukiwaniu pracy, szkoleniu lub programach zatrudnienia.

Ważne jest, aby opierać się na dotychczasowych dobrych doświadczeniach i nie unikać programów aktywacyjnych tylko z tego względu, że wakatów, do których można kierować osoby poszukujące pracy, jest w danej chwili mniej. W sytuacji głębokiej recesji należy więc działania aktywacyjne odpowiednio modyfikować. Jest ponadto sprawą zasadniczej wagi, aby w okresie załamania gospodarczego utrzymać podstawowe funkcje pomocy w znalezieniu pracy. Nawet w czasie głębokiej recesji firmy, będące w stanie wykorzystać nadarżające się na rynku okazje, tworzą wiele nowych miejsc pracy i w takiej sytuacji służby pośrednictwa pracy mogą odgrywać decydującą

Rys. 1.17 Dyskrecjonalne zmiany polityki w odniesieniu do rynku pracy w odpowiedzi na załamanie ekonomiczne.



rolę w szybkim zapelnieniu tych wakatów.

...jednak należy delikatnie przesunąć akcent pod kątem, że „szkolenie najpierw”

Badania OECD wskazują jednocześnie na potrzebę delikatnego przesunięcia akcentu i środków aktywizacyjnych z zasady „praca najpierw”, dominującej w działaniach przedkryzysowych, na zasadę „szkolenie najpierw” w stosunku do osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Jak się wydaje, jest to szczególnie ważne w chwili obecnej ponieważ globalny kryzys ekonomiczny powoduje w krajach OECD przyspieszenie korekt strukturalnych i z tego względu działania zmierzające do podnoszenia kwalifikacji i oferowania szkolenia mogą odegrać poważną rolę w wyposażeniu pracowników w takie kwalifikacje zawodowe, jakich wymagać będą nowotworzone miejsca pracy.

Środki dla podtrzymania zapotrzebowania na pracę są również pomocne, jeżeli są odpowiednio ukierunkowane i mają charakter czasowy

W czasie recesji firmy boleśnie odczuwają spadek zamówień w połączeniu z drastycznym brakiem kredytów, co pociąga za sobą masowe zwolnienia. W szeregu krajów OECD zwiększono subsydia zachęcające utrzymania załogi lub przyjmowania pracowników (np. w ramach programów krótkoterminowego zatrudnienia, subsydiów zatrudnieniowych, poprzez zmniejszanie składek na ubezpieczenie społeczne etc.). W krótkim przedziale czasowym subsydia te odgrywają pozytywną rolę w podtrzymaniu popytu na pracę. W przeszłości ciążyły jednak na nich mocno koszty własne. Celem zminimalizowania tych kosztów należy dążyć do tego, aby programy te miały charakter *przejściowy* i były *wyraźnie adresowane* do firm, w których zapotrzebowanie na pracę jest tylko chwilowo ograniczone, oraz do pracowników, którzy są poważnie zagrożeni długoterminowym bezrobociem. Bez tych kluczowych elementów istnieje poważne ryzyko, że nie tylko programy te będą mniej skuteczne przy ochronie miejsc pracy, ale również stanowiąc będą przeszkodę na drodze do ożywienia gospodarczego, utrudniającą konieczną realokację pracowników od firm upadających do firm rozwijających się.

W tegorocznej Prognozie Zatrudnienia znalazła się również analiza procesu tworzenia i utraty miejsc pracy jak również mobilności siły roboczej wraz z oceną ich wpływu na wzrost wydajności. Prognoza Zatrudnienia obejmuje ponadto pogłębioną analizę ubóstwa pracowniczego ze wskazaniem, w jaki sposób odpowiednie działania mogą stymulować inicjatywy pracy poszczególnych osób o niskim potencjale zarobków wspierając jednocześnie stopę życiową ich rodzin.

Znaleźć w nim można także przegląd trendów chorobowych oraz otrzymywania zasiłków z tytułu inwalidztwa w połączeniu z analizą działań zachęcających osoby z problemami zdrowotnymi do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy.

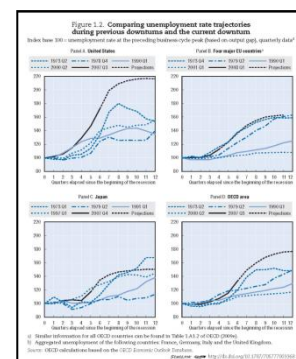
Kryzys pracy: jakie są implikacje dla zatrudnienia i polityki społecznej?

Konieczne jest, aby Rządy podejmowały zdecydowane działania zmierzające do ograniczenia społecznych i ekonomicznych kosztów obecnego kryzysu ekonomicznego i na rynku pracy. Pierwszym priorytetem jest zapewnienie, aby zakres pomocy w uzupełnieniu dochodu dla bezrobotnych i innych znajdujących się w potrzebie pracowników był odpowiedni i dostępny. W niektórych krajach może być pomocne czasowe przedłużenie okresu otrzymywania zasiłku lub objęcie pomocą pracowników „niestandardowych” pod warunkiem, że nie będzie to przeciwdziałać zachętom do poszukiwania pracy. Drugi priorytet polega na zwiększeniu efektywnej i aktywnej polityki na rynku pracy zapewniającej rosnącej liczbie osób poszukujących pracy pomoc w uzyskaniu ponownego zatrudnienia, której ci ludzie potrzebują, oraz na minimalizowaniu tendencji do tworzenia się długotrwałego bezrobocia. Przez cały okres trwania załamania gospodarczego należy kontynuować podstawowe formy pomocy w poszukiwaniu pracy, przy czym może okazać się konieczne położenie większego nacisku na doksztalcanie się, subsydia dla pracodawców zachęcające do utrzymania zatrudnienia oraz subsydia dla nabywania praktyki zawodowej, a to w celu niedopuszczenia do zerwania kontaktu z rynkiem pracy przez najbardziej poszkodowane osoby poszukujące pracy. Ważne jest również utrzymanie efektywnego zasobu ludzi pracy do momentu ożywienia gospodarczego, co przeciwdziałać będzie pokusom przechodzenia na wcześniejszą emeryturę lub rentę inwalidzką.

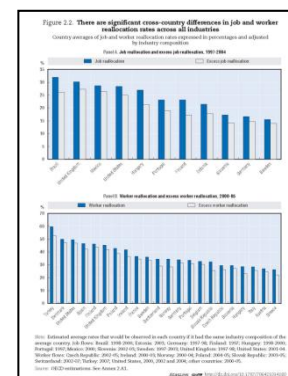
W jaki sposób charakterystyka przemysłu, firmy oraz pracownika kształtują przepływy miejsc pracy i pracowników?

Nowe firmy ciągle są tworzone, nawet w okresie zapaści gospodarczej, natomiast istniejące firmy rozwijają się, kurczą lub upadają. W tym procesie powstaje wiele nowych miejsc pracy i przyjmuje się ludzi do pracy; jednocześnie wiele stanowisk ulega likwidacji i pracownicy oddzielają się od swych pracodawców. Wg odpowiednio zharmonizowanych danych statystycznych w odniesieniu do przepływów miejsc pracy brutto (tzn. tworzenia i likwidowania przez firmy miejsc pracy) oraz przepływów pracowniczych brutto (tzn. przyjmowania pracowników oraz ich oddzielania), każdego roku średnio w krajach OECD ponad 20% miejsc pracy jest tworzonych i/lub likwidowanych, zaś około jednej trzeciej wszystkich pracowników jest przyjmowanych do pracy i/lub rozstaje się ze swym pracodawcą. Jednakże przepływy miejsc pracy oraz pracowników

Rys. 1.2 Porównanie wykresów bezrobocia w czasie poprzednich załamania ekonomicznych i załamania obecnego.



Rys. 2.2 W przekroju kraju i wszystkich branż występują poważne różnice w stopniu realokacji miejsc pracy i pracowników.



poważnie różnią się w zależności od kraju, branży i rodzaju pracowników. W krajach takich jak Stany Zjednoczone oraz Zjednoczone Królestwo przepływy miejsc pracy i pracowników brutto są blisko dwa razy większe, niż w większości krajów Europy kontynentalnej. Jak się wydaje, w większości krajów proces realokacji sprzyja podnoszeniu wydajności: utrata miejsc pracy jest większa w starszych, mniej wydajnych firmach, zaś tworzenie miejsc pracy jest większe w młodych, bardziej wydajnych firmach.

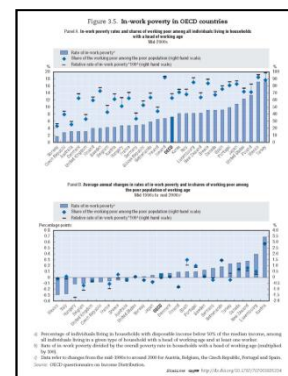
Praca największym antidotum na biedę?

Zatrudnienie poważnie zmniejsza ryzyko biedy, ale nie rozwiązuje wszystkich problemów. Średnio w krajach OECD, 7% osób żyjących w gospodarstwach domowych, w których przynajmniej jedna osoba pracuje, jest biedne. Aczkolwiek zjawisko biedy przy zatrudnieniu jest często wynikiem niewystarczającego uczestniczenia w pracy, wynikającego z pracy w niepełnym i bardzo krótkim wymiarze lub bardzo krótkich okresów zatrudnienia na przestrzeni roku, wchodzi tu w grę jeszcze inne istotne czynniki. W szczególności wskaźnik ubóstwa jest wyższy w rodzinach wychowujących dzieci. W tej sytuacji kluczową rolę odgrywają transfery społeczne, właśnie dlatego, że mogą być ukierunkowywane na najbardziej pokrzywdzone gospodarstwa domowe: średnio w krajach OECD doprowadzają one do zmniejszenia ubóstwa przy zatrudnieniu o blisko połowę. Wśród tych transferów szczególnie efektywne mogą być zasiłki pracownicze, ale tylko wtedy, gdy są dobrze pomyślane i połączone z obowiązującą płacą minimalną – której wysokość wynika z obowiązującego prawa lub umów zbiorowych – ustaloną na umiarkowanym poziomie. I odwrotnie, biorąc pod uwagę, że ryzyko biedy pracowniczej w o wiele mniejszym stopniu zależy od stawki godzinowej, niż od czasu pracy, okresu zatrudnienia lub składu gospodarstwa domowego, płaca minimalna per se nie jest tak skuteczna w łagodzeniu ubóstwa pracowniczego.

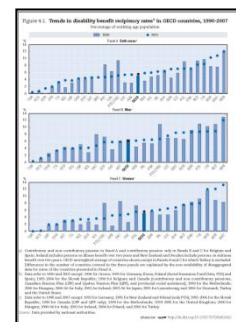
Drogi prowadzące do (oraz od) rent inwalidzkich: ocena roli polityki socjalnej oraz indywidualnych okoliczności

W większości krajów OECD wskaźnik pobierania rent inwalidzkich wykazuje tendencję wzrostową, zwłaszcza wśród kobiet, młodych osób dorosłych oraz osób z problemami mentalnymi. Aczkolwiek problemy zdrowotne zdają się w sposób istotny decydować o fali kierującej się na renty inwalidzkie, w grę wchodzi jeszcze inne czynniki, zarówno indywidualne jak i związane z pracą, wpływające zarówno na utrzymanie pracownika jak i na przejście na rentę inwalidzką. Ustalono, że wskaźnik pobierania renty inwalidzkiej różni się między poszczególnymi krajami, częściowo z uwagi na różne warunki ekonomiczne i charakterystykę rynku pracy, ale głównie ze względu na duże rozbieżności w zasadach polityki w odniesieniu do rent inwalidzkich. Nowe wskaźniki OECD odnoszące się do polityki

Rvs. 3.5 Ubóstwo w pracy w krajach OECD.



Rvs. 4.1 Trendy w otrzymywaniu rent inwalidzkich w krajach OECD w latach 1990-2007



rentowej ukazują rozbieżności zarówno co do wysokości świadczeń jak i elementu integracyjnego zatrudnienia w polityce rentowej. Jednocześnie w ostatnim dziesięcioleciu większość krajów zaostrzyła kryteria przyznawania rent poprawiając jednocześnie warunki integracji pracowniczej. Jest to pozytywne zjawisko, bowiem posiadane materiały wskazują, że rozrzućna polityka rentowa prowadzi do zwiększania liczby rencistów, podczas gdy kompleksowe programy zatrudnienia i rehabilitacji łączą się z mniejszą liczbą pobieranych rent.

© OECD 2009

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 99 30.

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

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: www.oecd.org/rights/

