

OECD Employment Outlook - 2007 Edition

Summary in Polish

Przegląd stanu zatrudnienia w OECD – wydanie 2007

Podsumowanie w języku polskim

- Państwa określane mianem grupy BRIC – Brazylia, Rosja, Indie i Chiny – odgrywają obecnie ważną rolę w gospodarce światowej. W *Przeglądzie stanu zatrudnienia 2007* przedstawiono wpływ aktualnej pozycji tych państw na ich rynki pracy oraz przeanalizowano stan ich siły roboczej.
- Bieżące wydanie jest poświęcone również oddziaływaniu globalizacji odczuwanemu przez pracowników z krajów OECD. Mimo że oddziaływanie to jest powszechnie przeceniane, istnieją dowody na wzrost niestabilności zatrudnienia oraz na pogłębianie się nierówności płacowych.
- W niniejszym wydaniu mowa również o: związku między polityką rynkową a wydajnością pracy; zależności między finansowaniem opieki socjalnej a zatrudnieniem oraz sposobach przywracania bezrobotnych na rynek pracy w krajach OECD.

Ukazujący się raz w roku *Przegląd stanu zatrudnienia OECD* zawiera przekrój kluczowych zagadnień dotyczących rynku pracy. W wydaniu z 2007 r. zostały poruszone poniższe tematy.

Rynki pracy w krajach BRIC

Kraje z grupy BRIC, czyli Brazylia, Rosja, Indie i Chiny, wypracowują jedną czwartą światowego PKB (w latach 90. XX w. jeszcze 17%) i są poważnymi partnerami gospodarczymi dla krajów OECD. Dalsze powodzenie gospodarcze krajów z grupy BRIC będzie w dużej mierze zależało od sytuacji na ich rynkach pracy. Z powodu ograniczonego dostępu do danych oraz znacznych rozmiarów szarej strefy w gospodarkach krajów BRIC rynki te nie poddają się łatwej analizie. Mimo to można rozpoznać wiele definiowalnych cech i kierunków rozwoju.

Szybki wzrost gospodarczy, a w jego konsekwencji wzrost zatrudnienia. Łącznie w krajach BRIC w ciągu pierwszych pięciu lat nowego tysiąclecia utworzono 22 mln nowych stanowisk pracy, podczas gdy we wszystkich krajach OECD tylko 3,7 mln.

Jednak nadal **poziom zatrudnienia jest niedostateczny**. W Brazylii, Rosji i Chinach (na obszarach miejskich) stopa bezrobocia wynosi około 8–9%, na obszarach miejskich w Indiach wskaźnik ten jest nieco niższy. Niski poziom zatrudnienia notuje się szczególnie wśród kobiet w Brazylii i Indiach, starszych osób w Rosji oraz na obszarach wiejskich Chin i Indii.

Wyluczając Rosję, powszechne i narastające staje się zjawisko **nielegalnego zatrudnienia**, tj. zatrudnienia, które nie jest oficjalnie zgłaszane odpowiednim władzom i od którego nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne. W Brazylii dotyczy to ponad połowy, w Indiach – 85% zatrudnionych.

W Chinach i Indiach nastąpiło pogłębienie **nierówności płacowych**, a w kolejnych dwóch krajach BRIC pozostają one na niezmiennym wysokim poziomie. Sytuacja ta wydaje się przeczyć klasycznej teorii handlu, przewidującej, że integracja z rynkiem światowym gospodarek o wysokim poziomie zatrudnienia pracowników niewykwalifikowanych powinna prowadzić do zwiększenia relatywnych płac tych pracowników.

W średnim okresie kraje BRIC doświadczą zjawiska intensywnego **starzenia się społeczeństw**, co ograniczy podaż nowych pracowników. Przez kolejnych 15 lat ilościowy przyrost siły roboczej zwolni w Indiach, spadnie o połowę w Brazylii i w zasadzie zatrzyma się w Chinach.

W średnioterminowej perspektywie czasowej wzrośnie również **poziom wykształcenia** we wszystkich krajach poza Rosją, gdzie odsetek wykwalifikowanej siły roboczej już teraz przekracza wskaźnik właściwy dla krajów OECD. W Brazylii, Indiach i Chinach poziom wykształcenia jest nadal znacznie niższy niż w obszarze OECD. Obserwowany w tych trzech krajach wzrost bezrobocia wśród osób młodych może świadczyć o niskiej jakości kształcenia, które powinno zostać udoskonalone w celu lepszego

[Rys. 1.2] Stopa zatrudnienia i stopa bezrobocia w krajach BRIC i OECD



[Rys. 1.7] Struktura społeczeństw krajów BRIC i OECD



przygotowania młodzieży do konfrontacji z wymaganiami stawianymi przez rynek pracy.

Więcej stanowisk, ale mniej wydajnych?

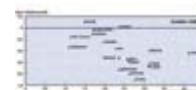
Produkt krajowy brutto na osobę rośnie dzięki coraz większemu odsetkowi osób pracujących (wykorzystanie siły roboczej) oraz zwiększającej się produkcji na jednego pracownika (wydajność siły roboczej). Opracowana w 2006 r. „Zrewidowana strategia zatrudnienia OECD” (ang. Restated OECD Jobs Policy) wskazała wiele innych praktyk, które po zastosowaniu na rynku pracy mogą prowadzić do wzrostu zatrudnienia i redukcji bezrobocia. Pojawiają się jednak zdania, że tylko strategie oparte na mechanizmach rynkowych, takie jak stosowane w Stanach Zjednoczonych lub Wielkiej Brytanii, prowadzą jednocześnie do lepszego wykorzystania siły roboczej i wzrostu wydajności pracy.

Jaki jest zatem wpływ rozwiązań stosowanych na rynku pracy na jej wydajność? Ścisła **ochrona zatrudnienia** może prowadzić do zmniejszenia wydajności pracy poprzez ograniczenie migracji pracowników do dopiero powstających sektorów gospodarki, które charakteryzują się wysokim wskaźnikiem wydajności. Z kolei stosowanie **plac minimalnych** zdaje się powodować wzrost wydajności pracy, przy czym może to być wynikiem relatywnie dużej trudności znalezienia pracy przez pracowników o niskich kwalifikacjach. Do wzrostu wydajności mogą przyczyniać się również wysokie **świadczenia dla bezrobotnych**, które umożliwiają wspieranie osób bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia odpowiadającego ich kwalifikacjom oraz tworzenie nowych miejsc pracy, które cechuje wysoki stopień ryzyka i wysoka wydajność. Kolejnym czynnikiem zwiększenia wydajności są **programy prorodzinne**, dzięki którym osoby wychowujące dzieci nie muszą rezygnować z pracy zawodowej.

Strategie promujące zatrudnienie mogą wpływać na obniżenie wskaźnika wydajności, częściowo z powodu zwiększenia szans zatrudnienia dla słabiej wykwalifikowanych pracowników. Powoduje to spadek przeciętnego poziomu wydajności, nie ma jednak wpływu na wydajność aktualnie zatrudnionych.

Podsumowując, **nie istnieją niezbite dowody** na to, że strategie zalecane w „Zrewidowanej strategii zatrudnienia OECD” osłabiają wydajność siły roboczej. Co więcej, prawdopodobnie oddziałują dodatnio na PKB na osobę, równocześnie niosąc korzyści społeczne, takie jak zwiększenie poziomu zatrudnienia.

[\[Rys. 2.2\] Związek między wzrostem wykorzystania siły roboczej a jej wydajnością](#)



[\[Rys. 2.7\] Wpływ urlopów wychowawczych na wydajność pracy](#)



Pracownicy krajów OECD na tle gospodarki światowej: coraz bardziej zagrożeni?

Globalizacja – uwolnienie światowego handlu – spowodowała zwiększenie dochodów ludności na obszarze OECD. Przykładowo kraje należące do OECD, w których zaobserwowano podwyższenie poziomu otwartości handlu o 10 punktów procentowych, odnotowały przyrost dochodów na osobę o mniej więcej 4%.

Mimo oczywistych zysków globalizacja budzi spore **wątpliwości społeczne**. Z jednej strony doprowadziła do wzrostu dochodów wielu osób, z drugiej jednakże niektórzy pracownicy, zwłaszcza nisko wykwalifikowani, skorzystali o wiele mniej. Obecnie mamy do czynienia z autentycznymi obawami społecznymi przed globalizacją jako czynnikiem wpływającym na kurczenie się pensji i pogarszanie warunków pracy w krajach OECD. Jak dalece obawy te są uzasadnione?

Istnieją pewne dowody na to, że pogłębiająca się w ciągu ostatnich kilku dekad wymiana handlowa przyniosła skutek w postaci zarówno zwiększenia **nierówności płacowych, jak i wzrostu niepewności zatrudnienia** dla pracowników z obszaru OECD. Należy jednak mieć na uwadze następujące zastrzeżenia. Po pierwsze, trudno jest oddzielić globalizację od innych czynników wpływających na rynek pracy, tj. zmian technologicznych lub reform strukturalnych. Po drugie, wpływ globalizacji nie jest tak istotny, jak się powszechnie uważa.

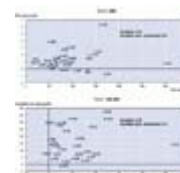
Wpływ globalizacji na sytuację pracowników przyjmuje różne nasilenie i jest częściowo zależny od poziomu kwalifikacji. Zjawisko **przenoszenia działalności za granicę** nie ma wprawdzie realnego wpływu na ogólną liczbę zatrudnionych, może jednak powodować zmniejszenie zapotrzebowania na pracowników niewykwalifikowanych, prawdopodobnie dlatego że firmy zwykle przenoszą do innych krajów te sfery działalności, w których udział rutynowych czynności jest największy.

W ujęciu pogłębionym globalizacja jest tylko jednym z czynników, obok reformy polityki krajowej oraz zmian technologicznych, które składają się na **zwiększoną elastyczność** zarówno płac, jak i zapotrzebowania na siłę roboczą, przy czym oba wymienione zjawiska w większym stopniu niż kiedyś reagują na wstrząsy gospodarcze.

Oznaką tych zmian jest wzrost **elastyczności płac powiązanej z zapotrzebowaniem na siłę roboczą** w latach 1980–2002 z 0,2 do 0,5 (w wartościach bezwzględnych). Liczby te przekładają się na bardziej dynamiczny rynek pracy, w którym najbardziej liczy się mobilność i odpowiednie umiejętności. W istocie wzmożona konkurencja międzynarodowa prowadzi do częstszych zmian pracy.

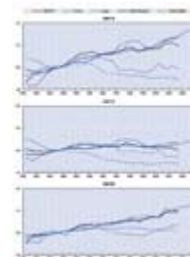
Jeśli chodzi zaś o kwestię **nierówności zarobków**, udział płac w dochodzie narodowym spada, w niektórych krajach dość gwałtownie. Występują też coraz większe różnice w wysokości zarobków, co w dużym stopniu wynika raczej jednak z ostrych wzrostów płac wśród 10% najlepiej zarabiających pracowników niż ze spadku zarobków po przeciwnej stronie skali wynagrodzeń. Nie wiemy jednak, w jakim stopniu globalizacja przyczynia się do zjawiska nierówności. Na podstawie obserwacji zmian zachodzących w rozkładzie zarobków można wywnioskować przynajmniej to, że na skutek globalizacji niewielkie elity pracowników i inwestorów znacznie odstają zarobkami od reszty społeczeństwa.

[Rys 3.6] Wzrost płac a otwartość wymiany handlowej



W odpowiedzi na opisane wyżej zmiany rządy powinny opracować **pakiety strategiczne**, obejmujące kwestie regulacji, zatrudnienia i zabezpieczeń socjalnych właściwych w odniesieniu do dynamicznie zmieniającego się środowiska pracy, ze szczególnym uwzględnieniem rozwijania kwalifikacji pracowników.

[\[Rys. 3.8\] Nierówności zarobkowe w 10 krajach OECD od 1980 r.](#)



Finansowanie ochrony socjalnej: skutki w odniesieniu do zatrudnienia

Wydatki publiczne na ochronę socjalną, zwłaszcza na opiekę medyczną i emerytury, stanowią w krajach OECD przeciętnie jedną czwartą PKB. Skala tych wydatków oraz sposób ich finansowania, czy to z opodatkowania ogólnego, podatków dochodowych czy składek pracodawcy i pracownika, mają istotny wpływ na rynki pracy.

Kwoty przeznaczone na finansowanie opieki socjalnej stanowią **klin podatkowy**, czyli różnicę między tym, co pracownik przynosi do domu, a kosztem jego zatrudnienia przez pracodawcę (z uwzględnieniem zapłaconego podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę i pracownika). Zwykle im klin podatkowy jest większy, tym większe jest oddziaływanie kosztów na rynek pracy. Rzeczywisty wpływ jest jednak uzależniony od trzech głównych czynników.

Finansowanie z różnych typów opodatkowania: Istnieją powody, aby finansować systemy ubezpieczeń społecznych o silnym wymiarze zbiorowym, takie jak np. opieka zdrowotna, z opodatkowania ogólnego. Składki na ubezpieczenie społeczne powinny być jednak używane do finansowania systemów ściślej związanych ze statusem osób na rynku pracy, takich jak ubezpieczenie osób bezrobotnych lub systemy emerytalne. Powszechniejsze wykorzystanie środków z opodatkowania ogólnego (a więc podatku dochodowego i podatków konsumpcyjnych), ale również z podatków środowiskowych i majątkowych mogłoby prowadzić do zmniejszenia klina podatkowego i zwiększenia finansowej zachęty do podejmowania pracy. Najpierw należy jednak wszystkie wymienione możliwości dokładnie przeanalizować, pamiętając, że nie zastąpią one reformy zarządzania wydatkami na cele społeczne.

Opodatkowanie progresywne: Klin podatkowy ma szczególnie duże znaczenie w przypadku stanowisk nisko opłacanych, szczególnie gdy mamy do czynienia z płacami minimalnymi ustalonymi na relatywnie wysokim poziomie. Przemawia to za zredukowaniem składek opłacanych przez pracodawcę. Zbędne straty społeczne są zwykle znaczne, a nadmierne cięcia stwarzają poważny problem finansowy. Istotne jest zatem znalezienie właściwych proporcji między płacą minimalną, opodatkowaniem pracy oraz świadczeniami pracowniczymi, a więc trzema składnikami dochodu osób pobierających minimalne wynagrodzenie. Ogólnie rzecz biorąc, zalecane jest stosowanie podatkowych źródeł finansowania skonstruowanych według skali progresywnej.

Związki między podatkami i świadczeniami: Tworzenie silniejszej zależności między płaconym podatkiem a otrzymywanymi świadczeniami

może pomóc zredukować niekorzystne oddziaływanie klina podatkowego. Pracownicy mogliby na przykład godzić się na niższe zarobki netto, jeśli byłiby przekonani, że w późniejszym okresie uzyskają korzyści w postaci podwyższonej emerytury. Należy jednak wziąć pod uwagę, że w sferze tej występują wyraźne ograniczenia związane z silnym zbiorowym wymiarem wielu systemów opieki socjalnej, takich jak opieka zdrowotna. Innym przykładem może być doskonalenie sposobu zarządzania personelem poprzez konstruowanie płac na podstawie odnotowanych w historii firmy danych na temat zwolnień, urlopów, wcześniejszych emerytur, zasiłków chorobowych itp.

Aktywacja bezrobotnych: podejmowane działania

W wielu krajach bezrobotni są aktywnie zachęceni do powrotu na rynek pracy poprzez kursy aktywnego poszukiwania zatrudnienia oraz poprzez działania zmierzające do podniesienia ich atrakcyjności na rynku pracy. Podejście to obejmuje wiele wspólnych elementów: wcześniej podejmowany i regularny kontakt z doradcą zawodowym, systematyczne zgłaszanie gotowości do podjęcia pracy oraz działań wykonywanych w celu jej znalezienia, kierowanie bezrobotnych bezpośrednio do pracodawców mających wakaty oraz tworzenie indywidualnych planów działania, jak również kierowanie bezrobotnych na kursy aktywizacyjne w celu przeciwdziałania utracie motywacji oraz kwalifikacji.

W jaki sposób strategie te są **wdrażane**? OECD próbowała znaleźć odpowiedź na to pytanie za pośrednictwem ankiety na temat metod aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, skierowanej do państw członkowskich. Ankieta powinna być wstępem do dalszych badań, jest jednak oczywiste, że w tej dziedzinie są stosowane rozmaite praktyki oraz że liczba stosowanych instrumentów jest coraz większa, a one same coraz bardziej zróżnicowane.

W większości przypadków bezrobotni muszą **rejestrować się** w odpowiednim urzędzie pracy w celu otrzymywania zasiłków. Rejestracja danych osób poszukujących pracy i ocenianie możliwości ich zatrudnienia pozwalają odpowiednim służbom interweniować w sposób odpowiadający indywidualnym potrzebom. Jednakże w znaczącej liczbie państw świadczenia są wypłacane na długo przed zakończeniem pełnego procesu rejestracji, co może prowadzić do przeoczenia niektórych możliwości zatrudnienia.

W wielu krajach bezrobotni są zobligowani do **regularnego zgłaszania**, że poszukują pracy w sposób aktywny i informowania o trwającym statusie bezrobotnego. Dodatkowo muszą brać udział w regularnych rozmowach z doradcami. Częstotliwość takich zgłoszeń i rozmów może być jednak bardzo różna. Podobne są za to odchylenia w częstotliwości odsyłania poszukujących pracy do określonych pracodawców (zbyt małej, jak się wydaje) oraz korzystania z programów aktywizacji zawodowej dla długotrwale bezrobotnych.

Coraz częściej osoby bezrobotne są **monitorowane**. Ma to prowadzić do szybszego przywrócenia bezrobotnych na rynek pracy, ale zjawisko to ma też ujemne strony. Osoby bezrobotne mogą na przykład czuć się zmuszane do

akceptowania prac, które nie odpowiadają ich kwalifikacjom. Ścisłe monitorowanie osób poszukujących pracy oraz strategie mające na celu przede wszystkim zatrudnienie są bardzo istotne w walce z trwałym bezrobociem, nie należy zapominać jednak o właściwym dopasowaniu osoby do stanowiska, co gwarantuje stabilność zatrudnienia.

Ponadto mimo wykazania, że **programy aktywizacji zawodowej** pomagają trwale bezrobotnym, tylko kilka krajów wypełniło zalecenia OECD dotyczące wprowadzenia obowiązkowego uczestnictwa w tego typu programach. Mogą istnieć ważne powody przemawiające za pozostawieniem rozstrzygnięcia tego typu decyzji doradcom zawodowym, ale dla bezrobotnych powinno być jasne, że interwencje będą tym częstsze, im dłużej będzie trwał stan bezrobocia.

© OECD 2007

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/

