

# Przegląd

## Przegląd stanu zatrudnienia w OECD

Wydanie 2003. Więcej lepszych miejsc pracy

### Overview

OECD Employment Outlook: 2003 Edition

Towards More and Better Jobs

Polish translation

Przeglądy to tłumaczenia fragmentów publikacji OECD.

Są dostępne bezpłatnie w księgarni internetowej pod adresem:

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Niniejszy Przegląd nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

# Wprowadzenie

## Więcej lepszych miejsc pracy

John P. Martin (dyrektor ds. zatrudnienia, pracy i spraw społecznych)

---

*Podstawowym zadaniem polityki stało się mobilizowanie „niedoreprezentowanych” grup do podjęcia pracy...*

---

Poziom bezrobocia rośnie w większości państw członkowskich – jest to sygnał przypominający, że walka z bezrobociem powinna pozostawać głównym zadaniem prowadzonej polityki. Pogarszanie się warunków na rynku pracy dotyka w stopniu nieproporcjonalnym niektóre grupy społeczne: pracowników w starszym wieku, kobiety, rodziców samotnie wychowujących dzieci, niepełnosprawnych, imigrantów i słabiej wykształconą młodzież. W tym wydaniu *Przeglądu stanu zatrudnienia* położono nacisk na obecne niedoreprezentowanie zawodowe tych grup i na konieczność ich aktywizacji zawodowej, która powinna stać się dzisiaj podstawowym zadaniem polityki państw OECD. Wymaga to zastosowania szerszego podejścia do zmniejszania *deficytu zatrudnienia*, który obejmuje zarówno bezrobocie, jak i brak aktywności na rynku pracy.

---

*...ponieważ służy to jednocześnie celom gospodarczym i społecznym*

---

Przyjęcie poszerzonego celu zmniejszenia deficytu zatrudnienia – a nie tylko bezrobocia – ma trzy główne zalety. Po pierwsze, służy celom społecznym. Zmiana polegająca na ukierunkowaniu na zatrudnienie jest zgodna z poglądem, że wielu beneficjentów pomocy społecznej może podjąć pracę po zapewnieniu im odpowiedniego wsparcia i zachęty, a zarówno oni sami, jak i społeczeństwo skorzystają na ich większym zaangażowaniu na rynku pracy. Po drugie, rozwiązania dążące do zmniejszenia bezrobocia przez subsydiowanie odchodzenia z rynku pracy, okazały się przynosić skutki przeciwne do zamierzonych. Po trzecie, starzenie się społeczeństwa wymaga szybkiego działania na rzecz lepszej mobilizacji grup niedoreprezentowanych. Jeżeli ich udział nie wzrośnie, starzenie się populacji doprowadzi do znaczącego zwolnienia rozwoju rynku pracy i spowoduje szkodliwe konsekwencje dla perspektyw przyszłego wzrostu. Podsumowując, korzyści z większego uczestnictwa w rynku pracy są bardzo duże.

---

*W pewnym stopniu schematy uczestnictwa odpowiadają wyborom osobistym*

---

Deficyt zatrudnienia odpowiada czasem preferencjom jednostki odnośnie do pracy i czasu wolnego. Niektórzy rodzice na przykład – zwłaszcza wychowujący małe dzieci – wolą zajmować się dziećmi, niż uczestniczyć w rynku pracy. Podobnie, odejście na emeryturę jest niekiedy decyzją podejmowaną w obrębie gospodarstwa domowego. Często po odejściu jednej osoby na emeryturę jej partner decyduje się na wycofanie z rynku pracy, nawet jeżeli oznacza to utratę dochodów. Oczywiście jest, że rządy powinny respektować te różnice w sytuacjach życiowych i osobiste preferencje.

---

*Jednak w wielu przypadkach grupy niedoreprezentowane napotykają na przeszkody po stronie popytowej i podażowej...*

---

Przyczyną deficytu zatrudnienia są jednak często przeszkody w uczestnictwie w rynku pracy – występujące po obu stronach rynku. Wysokie płace minimalne i uregulowania ustalające minimalne progi jakości pracy mogą ograniczać możliwości zatrudnienia, szczególnie w przypadku pewnych grup. System podatkowo-transferowy także może wpłynąć na decyzje o uczestnictwie w rynku pracy, tym samym tworząc „pułapki braku aktywności”. Innym przykładem jest wiele publicznych systemów rent oraz wcześniejszych emerytur, często tworzących silne negatywne bodźce, zniechęcające do pracowania aż do osiągnięcia pełnego wieku emerytalnego.

---

*...a po znalezieniu pracy walczą z trudnościami w awansowaniu na wyższe szczeble kariery*

---

Ponadto, niektóre niedoreprezentowane grupy mają trudności w rozwoju kariery nawet po znalezieniu pracy. W rezultacie często następuje porzucenie pracy i przejście do stanu bezrobocia lub nieaktywności. Dlatego też, oprócz pomagania grupom niedoreprezentowanym w znalezieniu pracy należy również zastanowić się nad kwestiami rozwoju kariery.

---

*To opracowanie analizuje możliwości zapewnienia większej liczby miejsc pracy dostępnych dla wszystkich oraz ich lepszej jakości*

---

Pierwsza część opracowania analizuje problemy związane z zatrudnieniem stojące przed twórcami regulacji prawnych na obszarze OECD. Dokumentuje rozwój rynku pracy od wczesnych lat 90. (rozdział 1) i zajmuje się sytuacją rynkową grup niedoreprezentowanych w kwestii zatrudnienia (rozdział 2). Druga część poddaje analizie różne rodzaje rozwiązań mających na celu poprawę stanu zatrudnienia tych grup (rozdziały 3–5). Poszczególnym rozwiązaniom powinny oczywiście towarzyszyć działania na rzecz zwiększenia popytu na pracę i – w szerszym ujęciu – na rzecz wyższego wzrostu gospodarczego, lecz są to już sprawy wykraczające poza tematykę niniejszego opracowania.

---

*Na początku omówiono zróżnicowaną sytuację zatrudnienia...*

---

Rozdział 1 opisuje niektóre pozytywne oznaki strukturalnej poprawy na rynkach pracy OECD. Wzrost zatrudnienia w ciągu ostatniej dekady ma w dużej mierze charakter strukturalny, a więc jest długookresowy. Chociaż stan zatrudnienia pogarsza się we wszystkich państwach członkowskich od lat 2000–2001, dotychczasowy wzrost bezrobocia jest mniej wyraźny niż we wcześniejszych okresach słabszej koniunktury gospodarczej. W tym rozdziale omówiono także kierunki zmian jakości pracy, biorąc pod uwagę niepewność utrzymania pracy, intensyfikację pracy oraz stres związany z pracą. Nie zauważono tu wyraźnych tendencji poprawy lub pogorszenia jakości pracy.

---

*...w której pewne grupy mają utrudniony dostęp do rozwoju zawodowego*

---

Rozdział 2 dokumentuje możliwy zakres poprawy sytuacji zawodowej niedoreprezentowanych grup społecznych. Wielu pracowników płci żeńskiej, pracowników w starszym wieku i osób o niskim wykształceniu może po znalezieniu pracy wpaść w pułapkę nisko płatnych zawodów. Stają się oni także ofiarami niestabilności zatrudnienia. Zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych osoby pracujące obecnie na nisko płatnych stanowiskach prawdopodobnie przez cztery z najbliższych pięciu lat będą również otrzymywać niskie wynagrodzenie albo pozostaną bez pracy. Oznacza to, że pomoc w awansie na wyższe szczeble kariery zawodowej powinna stać się ważnym składnikiem średniookresowej strategii zatrudnienia.

---

*Następnie rozważona została kompletna strategia zatrudnienia, obejmująca także: kwestie opłacalności pracy i ułatwienia dostępu do pracy...*

---

Rozwiązanie tych problemów wymaga kompleksowej strategii zmniejszenia przeszkód w zatrudnieniu po stronie popytowej i podażowej. Praca powinna być przede wszystkim atrakcyjna finansowo (rozdział 3). Jest to ważne zwłaszcza dla pracowników o niskich kwalifikacjach i ograniczonej możliwości zarobkowania, jak również dla rodzin o niskich dochodach i dla rodziców samotnie wychowujących dzieci, otrzymujących zasiłki wyrównujące brak dochodów. Wiele państw wprowadziło dodatkowe świadczenia związane z pracą oraz ulgi podatkowe (polityka „opłacalności pracy” – *making work pay*) w celu stworzenia zachęt finansowych do podjęcia pracy przez osoby utrzymujące się z zasiłków. Jednak wysokość świadczeń musi być także możliwa do zaakceptowania przez pracodawców. Zmniejszone składki na ubezpieczenia społeczne od niskich wynagrodzeń okazały się skutecznym sposobem pobudzania popytu na pracę w niektórych państwach.

Jednak same bodźce finansowe nie są wystarczające. Dostęp do pracy powinien być ułatwiony także za pomocą różnych środków na rzecz elastyczności zatrudnienia, np. pracy w niepełnym wymiarze godzin. Może ona pozwolić pogodzić obowiązki zawodowe z życiem rodzinnym lub pomóc osobom niepełnosprawnym w maksymalnym wykorzystaniu ich zmniejszonej wydajności pracy. Dla starszych pracowników interesującymi nowymi rozwiązaniami mogą być elastyczne plany emerytalne, zachęcanie do podjęcia drugiego zawodu, a także likwidacja negatywnych bodźców, zniechęcających pracodawców do zatrudniania lub utrzymywania pracowników z tej grupy.

---

*...skuteczną politykę aktywizacji...*

---

Potrzebne jest zwiększenie wysiłków na rzecz podjęcia pracy przez beneficjentów zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń związanych z brakiem zatrudnienia. Ważną rolę może tu odgrywać polityka aktywizacji. Rozdział 4 wskazuje kilka wspólnych zasad, leżących u podstaw skutecznych strategii aktywizacji. Po pierwsze, aby otrzymywać zasiłki, beneficjent musi aktywnie szukać pracy i/lub być gotowym do podjęcia wysiłków w celu zwiększenia swojej wartości na rynku pracy. Po drugie, poszukujący pracy powinni mieć dostęp do usług pomagających w ponownym zatrudnieniu. Po trzecie, publiczny urząd pracy i placówki pośrednictwa pracy powinny utrzymywać aktywny kontakt z beneficjentami pobierającymi zasiłki, aby udzielać im odpowiedniego wsparcia, monitorować ich aktywność w poszukiwaniu pracy i zapewnić trwałość działań na rzecz ich powrotu do pracy.

---

*...oraz szkolenia zawodowe, biorące pod uwagę istniejące nierówności edukacyjne*

---

Szkolenia w zasadniczy sposób zwiększają szanse kariery zawodowej. Niektórzy już zatrudnieni pracownicy mogą wpaść w pułapkę nisko płatnego zatrudnienia; szkolenia mogą zmniejszyć to ryzyko, pomagając im w dostrzeżeniu własnej wydajności i potencjału zarobkowego. Jednak z rozdziału 5 wynika, że członkowie grup niedoreprezentowanych uczestniczą we względnie niewielkiej liczbie szkoleń. Przyczyny tej nierówności są różne, w zależności od grupy. W niektórych przypadkach jest to brak wystarczających zachęt dla pracodawców do inwestycji w kapitał ludzki należący do danej grupy. Kiedy indziej to samym pracownikom brakuje motywacji do uczestnictwa w zajęciach edukacyjnych. Z tego powodu politycy powinni zwiększyć skuteczność zachęt do inwestowania w kształcenie ustawiczne – zarówno po stronie pracodawców, jak i pracowników. Trudna kwestia finansowania szkolenia zawodowego powinna zostać rozwiązana we współpracy z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami.

---

*Ministrowie pracy OECD przedyskutują dylematy polityczne związane z przedstawioną strategią średnioterminową*

---

Publikacja zawiera podstawę do przeprowadzenia analizy podczas spotkania ministrów pracy OECD (29–30 września 2003 r.) pod hasłem „Więcej lepszych miejsc pracy”. Wśród planowanych tematów dyskusji ministrów znalazły się niektóre korzyści i wady polityki mobilizowania grup niedoreprezentowanych, a w szczególności kwestia, czy priorytetem mają być grupy najbardziej upośledzone na rynku pracy (np. niepełnosprawni) czy dysponujące największymi zasobami pracy (np. kobiety i pracownicy w starszym wieku). Następnymi kluczowymi problemami do rozważenia przez ministrów są poziom, do jakiego należy wykorzystać zatrudnienie osób niedoreprezentowanych, oraz ewentualna potrzeba zajęcia się pułapką niskich wynagrodzeń i niestabilnością zatrudnienia. Zaplanowano również zbadanie podczas spotkania ministrów możliwości rozszerzenia obecnej, skierowanej na walkę z bezrobociem polityki zatrudnienia także na grupy pozostające na obrzeżach rynku pracy oraz wymianę poglądów na temat działań skutecznych i nieskutecznych, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności kosztowej stosowanych środków, ważnej w okresie bardzo restrykcyjnej polityki fiskalnej.

Debaty ministrów mają być przede wszystkim okazją do zwrócenia uwagi na to, że aktywacja grup niedoreprezentowanych służy celom gospodarczym, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu otwartości społeczeństwa.

## **Spis treści oryginalnej angielskiej wersji niniejszej publikacji** *(bez załączników, listy pól, tabel i wykresów)*

### **Wprowadzenie: więcej lepszych miejsc pracy**

#### **I. Więcej lepszych miejsc pracy? Zsumowane wyniki ubiegłej dekady.**

1. W jakim stopniu poprawiły się wyniki?
2. Czy postęp jest możliwy do utrzymania?
3. Więcej lepszych miejsc pracy?

#### **II. Problem mobilizacji siły roboczej: walka z pułapkami braku aktywności oraz przeszkodami na ścieżce kariery**

1. Zwiększanie poziomu zatrudnienia poprzez mobilizację strony podażowej
2. Różne oblicza deficytu zatrudnienia
3. Podjęcie pracy, jej utrzymanie i awans

#### **III. Opłacalność pracy – możliwość pracy**

1. Schematy zachęt finansowych: zapewnienie opłacalności pracy i ułatwienie dostępu do zatrudnienia
2. Promowanie zatrudnienia przy jednoczesnym dostrzeganiu sytuacji szczególnych

#### **IV. Zasiłki a zatrudnienie: wróg czy przyjaciel? Związki pomiędzy aktywnymi i pasywnymi programami socjalnymi**

1. Trendy zależności od zasiłków
2. Znaczenie i pomiar działań polityki „aktywnej”
3. Rezultaty polityki „aktywnej”

#### **V. Zwiększanie umiejętności i kompetencji pracowników**

1. Nieustanne kształcenie zawodowe: rzut oka na dane
2. Zbyt mało i nierówno? Bliższe spojrzenie na czynniki determinujące schematy szkoleń
3. Sposoby poprawy rezultatów szkoleń

**Niniejszy *Przegląd* stanowi tłumaczenie fragmentów poniższych dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych pod następującymi tytułami, angielskim i francuskim:**

**OECD Employment Outlook: 2003 Edition. Towards More and Better Jobs  
Perspectives de l'emploi de l'OCDE: Edition 2003. Vers des emplois plus nombreux et meilleurs**

**© 2003, OECD**

Publikacje OECD oraz egzemplarze *Przeglądów* dostępne są w księgarni internetowej OECD pod adresem [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)  
*Należy wpisać „overview” (przegląd) w polu „Title search” na stronie księgarni internetowej lub wpisać angielski tytuł publikacji (Przeglądy są powiązane z oryginalnymi publikacjami w języku angielskim).*

Za przygotowanie *Przeglądów* odpowiada Dział Praw Autorskich i Tłumaczeń,  
Dyrektoriat do Spraw Publicznych i Komunikacji  
e-mail: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) / faks: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

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