

OECD Employment Outlook – 2006 Edition: Boosting Jobs and Incomes

Summary in Polish

Przegląd stanu zatrudnienia w OECD – wydanie 2006: Zwiększanie liczby miejsc pracy oraz wzrost płac

Podsumowanie w języku polskim

W 1994 r., po dwóch dekadach wzrostu bezrobocia, kraje OECD przyjęły szereg zaleceń prowadzących do poprawy wyników rynku pracy określanych jako Strategia Zatrudnienia OECD (ang. *OECD Jobs Strategy*). W ciągu dziesięciu lat zwiększyła się skala wyzwań stojących przed decydentami w większości krajów OECD. Pierwotna Strategia Zatrudnienia skupiała się przede wszystkim na metodach zmniejszenia wysokiego i trwałego bezrobocia. W wielu krajach jest to nadal ważne i niezakończone zadanie, priorytetem się stało jednak obecnie zniesienie barier uniemożliwiających wejście na rynek pracy, co jest tym bardziej pilne, że się pojawiła potrzeba ograniczenia niekorzystnych konsekwencji starzenia się społeczeństw. Kolejnym kluczowym wyzwaniem jest zapewnienie poszczególnym osobom i firmom możliwości szybkiego przystosowania się do zmian wynikających z postępu technologicznego oraz globalizacji i czerpania z nich korzyści.

W niniejszym raporcie przedstawiono wyniki analizy dotyczącej nowych danych odnośnie do polityk pomagających poprawić wyniki rynku pracy. Raport ten stanowi analityczne tło dla Strategii Zatrudnienia OECD zaprezentowanej w towarzyszącym jej raporcie zatytułowanym „Zwiększanie liczby miejsc pracy oraz wzrost płac: wnioski polityczne ze zrewidowania Strategii Zatrudnienia OECD”. Ten ostatni raport zawiera skorygowany zbiór zaleceń politycznych dotyczących przeprowadzenia potrzebnych reform.

Najważniejszym wnioskiem płynącym z tej pracy jest stwierdzenie, że aby wyniki rynków pracy w krajach OECD mogły się poprawić, państwa te muszą oprzeć swoje działania na czterech filarach, którymi są: ustanowienie odpowiedniej polityki makroekonomicznej, zlikwidowanie przeszkód dla uczestnictwa w rynku pracy, a także poszukiwania pracy, eliminacja utrudnień wobec zapotrzebowania na pracę występujących na rynku pracy i produktów oraz ułatwienie rozwoju umiejętności i kompetencji siły roboczej.

Zdrowa polityka makroekonomiczna pomaga w poprawie wyników rynku pracy

Na podstawie naszej analizy empirycznej można stwierdzić, że zdrowe zarządzanie polityką makroekonomiczną przyczynia się do utrzymania wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia. Stabilność cenowa i zdrowy budżet obniżają realne stopy procentowe. To z kolei stymuluje inwestycje i wydajność pracy, torując drogę wyższym zarobkom i zatrudnieniu. Niskie realne stopy procentowe mogą również stymulować innowacje, co dodatkowo może przynieść korzyści pod względem wydajności pracy i poziomu zatrudnienia. Zgodnie z poniższą częścią artykułu, polityka makroekonomiczna odgrywa również pewną rolę w promowaniu stabilności gospodarczej i przyspiesza realizację korzyści wynikających z reform strukturalnych.

Usuwanie przeszkód dla uczestnictwa w rynku pracy oraz poszukiwania pracy

Reformy systemu podatków i zasiłków społecznych w połączeniu z dobrze przygotowaną polityką „aktywizacji” okazały się skuteczne w zwiększaniu uczestnictwa w rynku pracy, chociaż należy pamiętać, że reformy te muszą być dobrze przygotowane i wdrożone, aby nie okazały się zbyt kosztowne dla kasy publicznej.

Jednym ze sposobów promowania zachęt do pracy jest zmniejszenie wysokości oraz skrócenie czasu korzystania ze świadczeń socjalnych. Jednak najnowsze wyniki badań wskazują również, że jeżeli strategie „aktywizujące” są dobrze przygotowane i skutecznie wdrożone, mogą one pomóc w kompensowaniu takich demobilizujących efektów i zwiększyć szansę ponownego zatrudnienia osób bezrobotnych, zarazem umożliwiając realizację celów społecznych. Strategie aktywizacyjne wymagają użycia środków zarządzanych przez efektywne i dobrze zaopatrzone państwowe urzędy pracy w celu zagwarantowania, że bezrobotni aktywnie poszukują pracy i są zachęceni do jej znajdowania. Skuteczne strategie aktywizacyjne opierają się na metodzie kija i marchewki, która może być stosowana za pośrednictwem państwowych bądź prywatnych biur zatrudnienia, po to by zagwarantować, że bezrobotni otrzymują właściwe wsparcie w poszukiwaniu pracy, dzięki czemu aktywnie jej poszukują. Działania te mogą być uzupełniane reformami systemu podatków i świadczeń, w tym świadczeń dla pracowników, w celu stworzenia finansowych zachęt do podejmowania pracy i jednoczesnego ograniczania ubóstwa wśród osób pracujących.

W niektórych krajach oprócz takiego podejścia są dodatkowo stosowane niezwiązane z pracą świadczenia, np. zasiłki chorobowe, inwalidzkie, socjalne oraz dla samotnych rodziców. Ma to zasadnicze znaczenie. W istocie, w niektórych krajach wzrostowi liczby osób korzystających z takich świadczeń towarzyszył postęp w zmniejszaniu bezrobocia. Analogicznie, wiele krajów udoskonala swoje systemy emerytalne w celu zapewnienia pracownikom motywacji do dłuższej pracy, co wiąże się z wydłużeniem się średniej długości życia.

A polityka prorodzinna, której przykładem jest ułatwianie dostępu do opieki przedszkolnej oraz eliminacja przeszkód w zatrudnianiu na niepełny wymiar godzin, może zwiększyć liczbę zatrudnionych z niektórych grup i promować przejście od korzystania z pomocy opieki społecznej do pracy.

Dostosowanie przepisów dotyczących zatrudnienia i praktyk związanych z ustalaniem płac oraz promowanie konkurencji na rynku produktów

Chociaż reformy systemów podatkowych i socjalnych ułatwiają uczestniczenie w rynku pracy, równie ważne jest, aby polityka władz pozwalała na wzrost zapotrzebowania na pracę, umożliwiając dostosowanie go do zwiększonej podaży pracy.

Po pierwsze, działania promujące elastyczny czas pracy i pracę w niepełnym wymiarze godzin, wprowadzane w życie przez uzgodnienia między pracodawcami i pracownikami, mogą zapewnić pracownikom większy wybór trybów pracy, a także ułatwić uczestnictwo w rynku pracy grupom takim, jak młodzi rodzice i starsi pracownicy.

Po drugie, zbyt rygorystyczne ustawodawstwo zmniejsza mobilność siły roboczej, dynamikę wydajności gospodarki i ogranicza liczbę powstających miejsc pracy. Odkryto jednak możliwości wprowadzania innowacyjnych reform pozwalające w większym stopniu zdynamizować rynek pracy, a zarazem zapewniające odpowiednią ochronę pracownikom. Możliwości te wiążą się między innymi z przekształceniem procedur prawnych w sposób zwiększający ich przewidywalność oraz przyjęcie tzw. *flexicurity*, czyli podejścia, które ułatwia decyzje o zatrudnianiu i zwalnianiu, zapewniając jednocześnie skuteczną pomoc przy ponownym zatrudnieniu oraz wsparcie finansowe dla osób, które tracą pracę. Reformy częściowe, takie jak zmniejszenie ochrony przy umowach na czas określony z jednoczesnym pozostawieniem dotychczasowego poziomu ochrony przy umowach na czas nieokreślony, mogą tylko zaostrzyć ten podział, pogłębić nierówności społeczne i obniżyć wzrost produktywności.

Po trzecie, realne zarobki powinny elastycznie dostosowywać się do presji podaży i popytu. W odniesieniu do tego zagadnienia w raporcie wykazano, że zarówno zdecentralizowane, jak i scentralizowane negocjacje często skutkują lepszymi wynikami pod względem zatrudnienia niż w przypadku negocjacji branżowych. Rozwój sytuacji w ostatnim czasie wskazuje, że umiarkowana, zgodna z przepisami płaca minimalna zasadniczo nie osłabia zatrudnienia, ale wykazuje też, że są konieczne odpowiednie dodatki do płac poniżej tego poziomu, wypłacanych w przypadku młodzieży i innych grup o słabszej pozycji. Płace minimalne mogą stanowić przydatne uzupełnienie świadczeń pracowniczych sprawiające, że praca stanie się opłacalna, oczywiście pod warunkiem, że świadczenia będą właściwie zaplanowane.

Po czwarte, istnieją mocne dowody na to, że wysokie podatki od wynagrodzeń i obciążenia socjalne znacząco redukują poziom zatrudnienia, szczególnie wśród pracowników o niskiej produktywności. Reforma podatków mająca na celu promowanie zachęt do pracy dla pracowników na niskopłatnych stanowiskach powinna być wprowadzona jako integralna część zdrowych ram fiskalnych i podatkowych sprzyjających wzrostowi gospodarce.

Po piąte wreszcie, doświadczenie wskazuje konsekwentnie, że osłabiające konkurencję regulacje rynku produktów przynoszą opłakane skutki dla rynku pracy. Takie praktyki hamują powstawanie nowych przedsiębiorstw w sektorach, w których jest duży potencjał wzrostu. Ogólniej biorąc, utrzymują one ceny na sztucznie zawyżonym poziomie, a zatem obniżają przeciętne realne zarobki w gospodarce jako całości. Ponadto, eliminacja obciążeń prawnych i przeszkód administracyjnych w tworzeniu nowych firm promowałoby przedsiębiorczość.

Zapewniając pracownikom odpowiednie umiejętności, można doprowadzić do powstania większej liczby lepiej płatnych miejsc pracy

Kształcenie ustawiczne może się przyczynić do wysokiego wzrostu gospodarczego i jednoczesnego zmniejszania ubóstwa oraz łagodzenia nierówności. Istnieją mocne dowody na to, że wyszkoleni pracownicy mają lepsze perspektywy zatrudnienia niż ci, którzy nie przechodzą szkoleń. Szkolenia ułatwiają również przejście od pracy tymczasowej do stałego zatrudnienia. Jednak we wszystkich krajach dostępność szkoleń wśród pracowników dorosłych jest bardzo nierównomierna: pracownicy z najniższym wykształceniem i kwalifikacjami o wiele rzadziej biorą udział w szkoleniach.

Polityka kształcenia ustawicznego powinna w pierwszym rzędzie zagwarantować właściwe funkcjonowanie rynku szkoleń. Dobrze zaprojektowane systemy uznawania kwalifikacji, doradztwo zawodowe, informacje na temat treści szkoleń i kwalifikacji, jakie one dają, oraz monitorowanie organizatorów szkoleń może być w tym wypadku pomocne.

Występują również finansowe i czasowe ograniczenia inwestowania w umiejętności pracowników. Poszczególne firmy mogą nie mieć wystarczającej motywacji finansowej do inwestowania w ogólne umiejętności pracowników, w przeciwieństwie do umiejętności potrzebnych w danej firmie – nawet jeżeli byłoby to opłacalne dla gospodarki jako całości. W tej dziedzinie są potrzebne wprawdzie dalsze badania, jednak już wiadomo, że wsparcie publiczne jest skuteczniejsze w przypadku, gdy połączy się je z wkładem własnym wspieranej osoby lub firmy, tzn. kiedy pojawia się element współfinansowania szkoleń. Natomiast zwolnienie z pracy na czas przeszkolenia może pomóc zredukować ograniczenia czasowe, szczególnie w przypadku grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Ogólnie biorąc, aktywny udział partnerów społecznych w przygotowaniu i wprowadzaniu programów kształcenia ustawicznego może zwiększać ich powodzenie.

Interakcje i efekty synergii między obszarami poszczególnych polityk a rolą polityki makroekonomicznej

Wzajemne relacje między wstrząsami makroekonomicznymi (takimi jak przesunięcia we wzroście produktywności albo skoki cen ropy) a warunkami polityki strukturalnej wpływają w znaczącym stopniu na wyniki rynku pracy.

Wstrząsy te, wywierając wpływ na całą gospodarkę, mogą oddziaływać z różnymi strategiami, prowadząc do ograniczenia liczby miejsc pracy. Sytuacje takie prowadzą do zwiększenia znaczenia zapobiegania nadmiernym fluktuacjom makroekonomicznym i osłabiania niekorzystnych wstrząsów. Stabilnie ukierunkowana polityka monetarna, często formułowana jako dążenie do jawnego lub ukrytego celu inflacyjnego, która zakorzeniła się w większości krajów OECD, powinna w tym przypadku wywierać pozytywny wpływ. Polityka fiskalna również ma pewne znaczenie w stabilizowaniu zagregowanego popytu przez pewne wbudowane zasady (automatyczne stabilizatory) i potencjalnie przez „uznaniowe” zmiany w wydatkach i opodatkowaniu, mimo że doświadczenie pokazuje, iż to ostatnie może mieć przykre konsekwencje. Stabilizacja fiskalna jest szczególnie ważna w krajach, które nie prowadzą państwowej polityki

monetarnej. Jeżeli jednak chcemy, aby polityka fiskalna służyła celom stabilizacyjnym, są potrzebne zasadniczo zdrowe finanse publiczne, czego niestety brakowało w wielu krajach OECD w ostatnich latach.

Stabilna polityka makroekonomiczna może również przynieść wzrost zatrudnienia dzięki reformom rynku pracy i rynku produktów. Polityka monetarna i/lub fiskalna okazuje się potrzebna w celu sprostania sytuacji zwiększonego potencjału podaży w gospodarce wynikającego z reform strukturalnych, a zatem ułatwia osiągnięcie makroekonomicznej stabilności wcześniej, niż gdyby przystosowanie miało wynikać z samego rynku. Gwarantując, że zagregowany popyt nie powinien odbiegać nadmiernie od zagregowanej podaży, może również sprawić, że ludzie będą bardziej otwarci na reformy.

Pakiety polityk

Doświadczenie z dwóch ostatnich dekad pokazuje, że nie ma jednej kombinacji polityk i instytucji, dzięki której można osiągnąć i utrzymać dobre wyniki rynku pracy. Kilka krajów, które odniosły sukces na tym polu, łączyło niski poziom świadczeń socjalnych i ograniczenie podatków finansujących zasiłki z jasnym ustawodawstwem dotyczącym ochrony zatrudnienia. W krajach tych umowy zbiorowe nie odgrywają większej roli. Rezultatem jest wysoki procent osób zatrudnionych przy niskich kosztach dla finansów publicznych i stosunkowo dużych rozbieżnościach dochodów. Inne kraje, które odniosły sukces, charakteryzują się silnym naciskiem na skoordynowane negocjacje zbiorowe i dialog społeczny i oferują hojne świadczenia socjalne, a jednocześnie aktywizują osoby poszukujące pracy, zapewniając im możliwości uczestnictwa w szkoleniach i programach aktywizacji zawodowej. W krajach tych przepisy dotyczące zatrudnienia są bardziej restrykcyjne niż w przypadku innych krajów, które odniosły sukces w tej dziedzinie. Osiągnęły one wysoki poziom zatrudnienia i niską rozbieżność dochodów, ale odbyło się to kosztem wysokich nakładów budżetowych.

Wspólną cechą tych dwóch odmiennych pakietów jest nacisk na stabilność makroekonomiczną i silną konkurencję na rynku produktów. Ponadto większość krajów, które odniosły sukces, kładzie nacisk na wspieranie poszukujących pracy.

Cztery filary skorygowanej strategii muszą być stosowane zgodnie z praktykami i instytucjami danego kraju. Może się pojawić silny opór przeciw wprowadzaniu niektórych zalecanych polityk, ponieważ koszty będą skoncentrowane przede wszystkim na poszczególnych i dobrze zorganizowanych grupach, a korzyści będą bardziej rozproszone i/lub przejdą na grupy niezorganizowane. Ponadto koszty będą widoczne w początkowych etapach reform, podczas gdy korzyści będą widoczne z czasem.

Jednak problemy związane z wprowadzeniem reform nie powinny być wytłumaczeniem bierności. Kosztem bezczynności będą nadal słabe wyniki rynku pracy i utrata możliwości podniesienia standardu życia w sytuacji wzmocnienia się tendencji obniżających ten standard z powodu starzenia się społeczeństw. Sukcesy odniesione przez niektóre kraje w ciągu ostatniej dekady pokazują, co można osiągnąć, jeżeli wystarczy woli politycznej do przeprowadzenia reform.

© OECD 2006

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 94 53

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

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

