

OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis

Summary in Polish

Prognoza stanu zatrudnienia w OECD na rok 2010: Wychodzenie z kryzysu zatrudnienia

Podsumowanie w języku polskim

- *Prognoza stanu zatrudnienia w OECD* jest rocznym sprawozdaniem OECD dotyczącym stanu rynku pracy i zatrudnienia na obszarze OECD.
- W wydaniu na rok 2010 przedstawiono zaktualizowane informacje na temat skutków kryzysu finansowego i ekonomicznego w odniesieniu do rynku pracy. W raporcie zwrócono uwagę na różne mechanizmy przystosowawcze, które wystąpiły w krajach OECD oraz na najważniejszych rynkach wschodzących: gwałtowny skok wskaźników bezrobocia w jednych krajach kontrastujący z bardziej stonowanym wzrostem bezrobocia w innych, gdzie programy skracania czasu pracy umożliwiają redukcję wymiaru czasu pracy w celu ocalenia stanowisk.
- Reakcja rynku pracy i polityki społecznej na kryzys jest dynamiczna, wymaga jednak dużych korekt w związku z postępującym ożywieniem gospodarczym i wprowadzanymi ograniczeniami budżetowymi.
- W wydaniu na rok 2010 przedstawiono również pogłębioną ocenę mobilności siły roboczej na rynkach pracy krajów OECD. Wynika z niej, że we wszystkich branżach i we wszystkich krajach można zaobserwować ciągły proces realokacji pracowników i stanowisk pracy z firm upadających do rozwijających się. Aby zmaksymalizować korzystny wpływ tych ruchów na wydajność pracy oraz zminimalizować negatywny wpływ wiążącej się z nimi niepewności wśród pracowników, niezbędna jest jednak odpowiednia polityka zatrudnienia.
- W Prognozie stanu zatrudnienia przedstawiono również nowe fakty na temat zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin. Na ich podstawie można stwierdzić, że starania rządów w kierunku zwiększenia zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin charakteryzującego się wysoką jakością pracy mogą okazać się ważną strategią promocji zatrudnienia. Jest to szczególnie ważne w kontekście starzenia się społeczeństwa, dążenia pracowników do uzyskania równowagi między życiem zawodowym i prywatnym oraz łagodnego przechodzenia młodych osób z systemu edukacji na rynek pracy.

*W większości krajów następuje
ożywienie gospodarcze...*

Gospodarka światowa podnosi się z największego kryzysu finansowego i ekonomicznego, jaki miał miejsce w ostatnim półwieczu. Jednak aby zagoiły się rany, które w trakcie kryzysu odniósł rynek pracy, potrzeba będzie czasu i silnej woli politycznej. O ile ożywienie gospodarcze rośnie i umacnia się, to wskaźniki wzrostu zatrudnienia nadal pozostawiają wiele do życzenia. W ciągu dwuletniego okresu do pierwszego kwartału 2010 r. zatrudnienie na obszarze OECD zmniejszyło się o 2,1%, a stopa bezrobocia wzrosła o 50%, osiągając wartość 8,5%, odpowiadającą 17 milionom nowych bezrobotnych. Co więcej, rozszerzony wskaźnik obejmujący osoby bezrobotne zniechęcone do poszukiwania pracy oraz zatrudnione w niedostatecznym wymiarze godzin jest niemal dwukrotnie wyższy od oficjalnego wskaźnika bezrobocia.

*...jednak w większości przypadków
prognozowany wzrost produkcji nie
będzie na tyle silny, by można szybko
zlikwidować poważny zastój na
rynkach pracy w wielu krajach...*

Mimo że szczytowe wskaźniki bezrobocia mamy już za sobą, a zgodnie z najnowszymi prognozami OECD wzrost gospodarczy w tym i następnym roku będzie wyższy, niż przewidywano, obecne ożywienie gospodarcze najprawdopodobniej nie wystarczy, by w krótkim czasie doprowadzić do zniesienia wysokich wskaźników bezrobocia i zatrudnienia w niedostatecznym wymiarze godzin. W istocie, z najnowszych prognoz wynika, że wskaźnik bezrobocia na obszarze OECD może do końca 2011 r. nadal pozostawać na poziomie powyżej 8%.

Biorąc pod uwagę, że wiele osób pozostających bez pracy doświadcza długotrwałego bezrobocia, istnieje zagrożenie, że ten duży wzrost cyklicznego bezrobocia nabierze charakteru strukturalnego. Jednak zagrożenie to znacznie różni się w poszczególnych krajach. W jednych krajach masowe zwolnienia pracowników doprowadziły do dużego wzrostu bezrobocia i braku aktywności, podczas gdy w innych wyjątkowo dużą część zmniejszenia nakładów pracy należy przypisywać zredukowaniu czasu pracy. Aby w pierwszej z wymienionych grup nie doszło do utrwalenia się wysokiego poziomu bezrobocia, potrzebny będzie dynamiczny wzrost zatrudnienia. Z kolei w drugiej z wymienionych grup odczuwana jest obawa, że w trakcie ożywienia gospodarczego tempo powstawania nowych miejsc pracy będzie znikome (tzw. wzrost gospodarczy bez wzrostu zatrudnienia).

*Gospodarki krajów OECD stanęły
przed przytłaczającym podwójnym
wyzwaniem zredukowania wysokiego
bezrobocia i wysokiego wskaźnika
zatrudnienia w niedostatecznym
wymiarze godzin przy jednoczesnym*

*zmaganiu się z dotychczas
niespotykanymi deficytami
budżetowymi*

W obliczu szybko rosnących wskaźników bezrobocia i zatrudnienia w niedostatecznym wymiarze godzin większość krajów OECD już na samym początku dekonunktury szybko zwiększyła zasoby przeznaczone na programy aktywizacji zawodowej. Na początku roku większość rządów planowała utrzymać zasoby przeznaczone na rok 2010 na dotychczasowym poziomie, a w kilku przypadkach nawet je zwiększyć. Niestety daje o sobie znać coraz większa presja na zmniejszanie deficytów budżetowych i wiele krajów musi dokonywać trudnych wyborów w związku z rozdysponowaniem szczupłych zasobów finansowych. Wskazane jest, by polityka aktywizacji zawodowej nadal pozostawała odpowiednio finansowana. Jednak przede wszystkim należy skupić się na *opłacalnych* programach skierowanych do najbardziej defaworyzowanych grup.

*Instrumenty wspierania popytu na
pracę powinny ewoluować od działań
zmierzących do ocalenia stanowisk
pracy w kierunku tworzenia nowych...*

Podczas kryzysu ekonomicznego w większości krajów OECD podjęto ważne przedsięwzięcia publiczne i prywatne w celu utrzymania odpowiedniego popytu na pracę, szczególnie poprzez zachęcanie pracodawców do skracania godzin pracy jako alternatywy dla zwolnień. Na podstawie danych przedstawionych w niniejszym wydaniu można stwierdzić, że w trakcie kryzysu ważną rolę w walce o ocalenie miejsc pracy odegrały publiczne programy skracania czasu pracy. Znaczną redukcję godzin pracy uzyskano też *dzięki* cięciom nadgodzin, uśrednianiu liczby godzin w okresach rozliczeniowych i – w niektórych przypadkach – porozumieniom pracodawców z pracownikami. W wielu krajach popyt na pracę wspierany był też przez obniżanie pozapłacowych kosztów pracy.

Ponieważ ożywienie nabiera tempa, należy zacząć stopniowo wycofywać programy skracania czasu pracy, by nie hamować korzystnego dla wydajności procesu realokacji siły roboczej między sektorami i firmami. Równocześnie trudne warunki budżetowe skłaniają do przeniesienia uwagi z ogólnych cięć pozapłacowych kosztów pracy na dopłaty do tworzenia nowych stanowisk, zwłaszcza w przypadku osób długotrwale bezrobotnych i innych zagrożonych grup. W ten sposób będzie można uniknąć nasilenia zjawiska określanego jako zbędna strata społeczna (ang. deadweight loss).

Powszechne zainteresowanie programami skracania czasu pracy dostarcza interesujących wniosków na temat sposobu ich optymalnego wykorzystania w cyklu gospodarczym. Przede wszystkim należy zauważyć, że poziom zainteresowania był różny: o wiele większy w krajach, które tego typu programy stosowały już przed kryzysem, niż w tych, które wprowadzały je *od zera* podczas kryzysu. W tym przypadku właściwy moment rozpoczęcia programu był krytyczny, ponieważ wiadomo, że tego typu programy są najbardziej skuteczne we wczesnej fazie dekonunktury. W niektórych krajach niestety nie udało się rozpocząć programów na tyle szybko, by można z nich czerpać pełne korzyści. W świetle opisanych wyżej problemów nasuwa się ważne pytanie: czy nie należałoby również w czasach koniunktury utrzymywać programów skracania czasu pracy, które mogłyby być prowadzone na niewielką skalę, ale w pełni profesjonalnie, i w razie pogorszenia sytuacji szybko rozszerzane, częściowo poprzez tymczasową zmianę zasad w celu przyciągnięcia większej liczby zainteresowanych.

Należy utrzymywać wsparcie dochodowe dla bezrobotnych, uzależniając je jednak od wydajnego poszukiwania przez nich pracy

Narastanie zjawiska długoterminowego bezrobocia stwarza palącą potrzebę zapewnienia osobom bezrobotnym wsparcia finansowego. W krajach, w których okresy wypłacania świadczeń dla bezrobotnych są zwykle krótkie lub osoby zatrudnione w nietypowych zawodach nie otrzymują zasiłków, w czasie kryzysu uzasadnione było wydłużenie okresu wypłacania świadczeń i objęcie nimi osób dotychczas nieuprawnionych. Zmiany te powinny zostać utrzymane do momentu, gdy grupa osób długotrwale bezrobotnych zacznie się gwałtownie zmniejszać. Jednak jeszcze ważniejsze staje się zagwarantowanie, by zwiększeniu świadczeń i zakresów świadczeń towarzyszyło ściśle kontrolowanie starań mających na celu znalezienie pracy przez te osoby. Pozwoli to uniknąć ich uzależnienia się od świadczeń socjalnych. Jest to trudny problem, zwłaszcza w krajach, w których publiczne służby zatrudnienia cierpią na niedobór pracowników lub nie mają wystarczających możliwości administracyjnych, aby obsłużyć duże i coraz bardziej zróżnicowane grupy osób poszukujących pracy. Kraje, w których zasiłki dla bezrobotnych były stosunkowo wysokie już przed kryzysem i zostały jeszcze zwiększone, powinny w trakcie ożywienia szybko wycofać te instrumenty kryzysowe.

Ważną rolę w zapewnieniu osobom poszukującym pracy odpowiednich zajęć mają do odegrania służby świadczące pomoc w odzyskaniu pracy

Już przed kryzysem skuteczne strategie aktywizacji zawodowej pomogły wielu krajom obszaru OECD uzyskać niskie wskaźniki bezrobocia. Mogą one też odegrać ważną rolę w przyspieszeniu powrotu osób poszukujących pracy na rynek zatrudnienia w trakcie ożywienia gospodarczego. Polityka aktywizacji zawodowej musi jednak zostać dostosowana do warunków gospodarczych. W większości krajów została utrzymana lub nawet rozszerzona podstawowa pomoc w zakresie poszukiwania pracy oraz podjęto starania w kierunku zapewnienia bardziej ukierunkowanej pomocy w odzyskaniu pracy. Chodzi m.in. o szkolenia dla osób, które mają największe trudności ze znalezieniem pracy. W obecnych okolicznościach z pewnością nastąpi zwrot ku większym inwestycjom w szkolenia, zwłaszcza te, które odpowiadają potrzebom lokalnych rynków pracy. Choć wprowadzenie skutecznej strategii aktywizacji zawodowej zajmuje dużo czasu, a często wymaga przeprowadzenia reformy instytucjonalnej, być może warto skorzystać ze zwiększonych na skutek kryzysu zasobów ludzkich i z ich udziałem opracować bardziej skuteczną i prężną strategię aktywizacji zawodowej na przyszłość.

Kompleksowa strategia promująca tworzenie nowych miejsc pracy oraz zrównoważony wzrost gospodarczy może też obejmować rozważenie zmian w prawie pracy

Jest to niezwykle trudny moment na rozważanie strukturalnych reform rynku pracy, zwłaszcza takich, które wiążą się ze zmianami w prawie pracy. Jednakże wraz z nabierającym tempa ożywieniem gospodarczym należy myśleć o stworzeniu

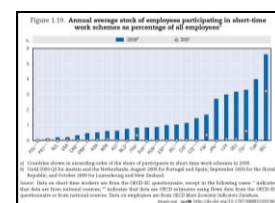
odpowiednich zachęt dla firm, aby zatrudniały nowych pracowników. Poza tymczasowymi dopłatami do nowych miejsc pracy oraz wspieraniem zdolności do zatrudnienia, działania te mogą polegać m.in. na przywróceniu równowagi między ochroną pracy tymczasowej i pracy stałej. Dzięki temu praca tymczasowa będzie mogła pełnić rolę etapu przejściowego przed podjęciem pracy stałej, a nie – jak czasem bywa – pułapki.

Taka strategia z czasem doprowadzi jednak do zwiększenia mobilności siły roboczej w grupie pracowników zatrudnionych na stałe. Niektórzy z nich w trakcie poszukiwania kolejnej pracy, a nawet po jej znalezieniu mogą doświadczyć utraty części dochodów. Dlatego reforma prawa pracy powinna wejść w skład kompleksowego pakietu działań, obejmującego też odpowiednie zasiłki dla bezrobotnych, ścisłą kontrolę nad gotowością do podjęcia pracy oraz właściwie zaprojektowane instrumenty aktywizacji zawodowej. Fakty przedstawione w niniejszym wydaniu Prognozy wskazują, że ochrona pracowników i towarzyszenie im w zmianie pracy ma pozytywny wpływ na wydajną realokację siły roboczej. Taki sam wniosek został przedstawiony w *Zrewidowanej strategii zatrudnienia OECD*. Jednak dzisiaj ma on dużo większe znaczenie ze względu na fakt, że nadrzędna stała się potrzeba tworzenia nowych miejsc pracy, ale i promowania efektywnej realokacji stanowisk, w celu zwalczania wysokiego i trwałego bezrobocia oraz wspierania zrównoważonego i sprawiedliwego wzrostu gospodarczego.

Wychodzenie z kryzysu zatrudnienia

W niniejszym rozdziale przedstawiono informacje aktualizujące *Prognozę stanu zatrudnienia* na rok 2009, dotyczące wpływu recesji z lat 2008–2009 na rynek pracy oraz działań podejmowanych w celu złagodzenia wynikającego z niej kryzysu zatrudnienia. Udokumentowano w nim szybkie pogarszanie się sytuacji na rynku pracy w trakcie kryzysu gospodarczego i podkreślono, że nawet przy postępującym ożywieniu gospodarczym potrzeba będzie więcej czasu, aby wskaźniki bezrobocia i zatrudnienia w niedostatecznym wymiarze godzin zostały znacznie zredukowane w stosunku do ich obecnego wysokiego poziomu. Należy zaznaczyć, że wzrost bezrobocia w poszczególnych krajach kształtował się bardzo różnie, a różnice w tempie spadku realnego PKB pozostawiają większą część tej różnorodności bez wyjaśnienia. W istocie, w niektórych krajach pracodawcy zareagowali na gwałtowny spadek popytu równie gwałtowną redukcją zatrudnienia, podczas gdy w innych położono nacisk na zmniejszenie wymiaru czasu pracy i dzielenie pracy (ang. work sharing). Duży wpływ redukcji wymiaru czasu pracy na korektę nakładów pracy ludzkiej w trakcie recesji należy zawdzięczać po części publicznym programom skracania czasu pracy, dzięki którym ocalonych zostało wiele miejsc pracy, przynajmniej na pewien czas. Władze wielu krajów planowały w 2010 r. zwiększyć wsparcie dochodowe oraz pomoc w znalezieniu ponownego zatrudnienia dla osób, które straciły pracę. Stały się jednak przed dylematami dotyczącymi tempa wycofywania tej pomocy w kontekście nadal niepewnego ożywienia gospodarczego i nacisków na ograniczanie wydatków. Priorytety na przyszłość to zapewnienie ożywienia gospodarczego obfitującego w nowe stanowiska pracy, podczas gdy najbardziej paląca staje się walka z bezrobociem i brakiem aktywności osób pozostających bez pracy.

Rys. 1.19: Średnioroczny odsetek wszystkich pracowników uczestniczących w programach skracania czasu pracy



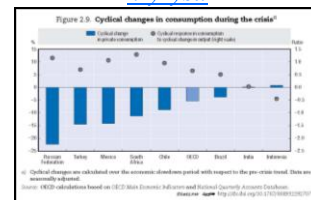
Światowy kryzys na rynkach wschodzących: wpływ kryzysu na rynek pracy oraz działania naprawcze

Niedawny globalny kryzys finansowo-gospodarczy ma wyraźne skutki społeczne w gospodarkach wschodzących, gdzie pracownicy są w większym stopniu niż w gospodarkach rozwiniętych narażeni na wszelkie wstrząsy. Kraje, które stosowały programy ochrony socjalnej jeszcze przed kryzysem, mają lepszy punkt wyjścia do podjęcia skutecznych działań w odpowiedzi na nagły wzrost potrzeb w tej sferze. Mimo to mają przed sobą nie lada wyzwanie: za pomocą ograniczonych zasobów i możliwości administracyjnych zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na zabezpieczenia socjalne, utrzymując ich wydajność. Instrumenty służące zwiększeniu zakresu ubezpieczenia osób bezrobotnych, podniesieniu wielkości świadczeń lub złagodzeniu kryteriów dostępności świadczeń są ważne z punktu widzenia poprawy wsparcia dochodowego dla osób, które straciły pracę w sektorze formalnym. Rozszerzanie istniejących programów transferów pieniężnych oraz dokonywanie jednorazowych płatności może pomóc w udzielaniu wsparcia gospodarstwom domowym, które są zagrożone ubóstwem na skutek kryzysu lub których zła sytuacja uległa na skutek kryzysu dalszemu pogorszeniu. W przypadku osób, które niedawno straciły pracę, szybkim sposobem udzielenia pomocy może być rozszerzenie zakresu istniejących programów prac publicznych, które pozwala uniknąć kosztów początkowych i ograniczyć trudności związane z wdrożeniem nowego rozwiązania. W czasach kryzysu programy prac publicznych powinny opierać się przede wszystkim na zadaniach o wysokim stopniu pracochłonności oraz dążyć do ograniczenia kosztów pozapłacowych w celu zmaksymalizowania liczby utworzonych stanowisk i zapewnienia skutecznego systemu zabezpieczeń socjalnych.

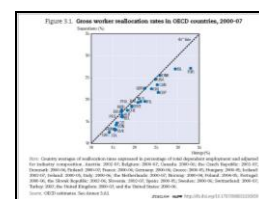
Instytucjonalne i polityczne wyznaczniki przepływów na rynku pracy

Co roku powstaje wiele nowych firm, część z istniejących rozwija swoją działalność, inne ją ograniczają albo nawet zamykają. Proces ten wiąże się z jednej strony z tworzeniem nowych miejsc pracy i zatrudnianiem pracowników, a z drugiej – z likwidacją stanowisk i zmianą pracodawców. Realokacja siły roboczej stanowi ważny czynnik wzrostu wydajności pracy. Firmy mniej produktywne zwykle likwidują więcej stanowisk pracy, natomiast firmy bardziej produktywne zwykle tworzą więcej stanowisk. Dane uzyskane z analiz międzynarodowych wskazują, że instytucje zajmujące się takimi zagadnieniami jak ochrona zatrudnienia, świadczenia dla bezrobotnych oraz przepisy dotyczące rynków produktowych, podobnie jak polityka dotycząca tych zagadnień, stanowią kluczowe elementy decydujące o realokacji siły roboczej w różnych sektorach gospodarki. W szczególności różnice wskaźników zatrudnienia i odchodzenia pracowników od pracodawców dla różnych państw można wyjaśnić w 20–30% różnicami w poziomie restrykcyjności przepisów ochrony zatrudnienia. W normalnych warunkach gospodarczych ochrona zatrudnienia dotyczy głównie zmiany jednego stanowiska na inne i nie ma wpływu na przejście z pracy do stanu bezrobocia. Wspomaganie właściwej realokacji siły roboczej może jednak mieć wpływ na rozkład zamożności w społeczeństwie. Osoby, które straciły pracę, zwykle odczuwają znaczny spadek dochodów i pogorszenie warunków pracy, szczególnie w trakcie kryzysu gospodarczego. Z tego względu kraje OECD powinny do pakietu reform uelastyczniających rynek pracy dodać odpowiednie świadczenia dla bezrobotnych, powiązane z rygorystyczną kontrolą gotowości do podjęcia pracy, oraz właściwie zaprojektowane instrumenty aktywizacji zawodowej.

Rys. 2.9: *Cykliczne zmiany poziomu konsumpcji w trakcie kryzysu*



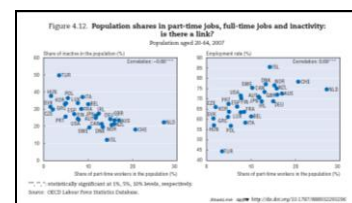
Rys. 3.1: *Wskaźniki realokacji siły roboczej brutto w krajach OECD, 2000–2007*



Na ile sprawdza się praca w niepełnym wymiarze godzin?

Dla rządów krajów OECD zaniepokojonych starzeniem się społeczeństw ważną strategią działania może okazać się promowanie zwiększania zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin charakteryzującego się wysoką jakością pracy. Praca w niepełnym wymiarze godzin wpływa na zwiększenie udziału siły roboczej w rynku pracy. O ile upowszechnienie się zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin jest związane z poprawą jakości pracy dla osób ją podejmujących, nadal zarabiają one mniej, są bardziej narażone na utratę pracy i mają mniejsze szanse na awans niż ich koledzy zatrudnieni w pełnym wymiarze godzin. Jednakże pod względem ogólnego zadowolenia z pracy wszystkie te minusy są często kompensowane lepszą równowagą między życiem zawodowym i osobistym, która umożliwia osobom studiującym lub mającym zobowiązania rodzinne, a także osobom z problemami zdrowotnymi i zbliżającym się do wieku emerytalnego pozostawanie w kontakcie z rynkiem pracy. Warto znosić ograniczenia w podejmowaniu pracy w niepełnym wymiarze godzin, mając na względzie potrzeby osób, które takiej pracy poszukują. Osoby, które znalazły zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, powinny jednak mieć możliwość przejścia do pracy w pełnym wymiarze godzin, kiedy ich sytuacja ulegnie zmianie. Systemy podatków i świadczeń socjalnych, a także niewystarczające możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi przez państwo mogą zniechęcać rodziców do pracy w większym wymiarze godzin i prowadzić do długotrwałego niepożądanego z ich punktu widzenia zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, z wieloletnimi negatywnymi konsekwencjami dla nich samych i całego społeczeństwa.

Rys. 4.12: *Odsetek populacji zatrudnionej w niepełnym wymiarze godzin i populacji nieaktywnej zawodowo: czy istnieje zależność?*



Podsumowanie zawiera łącza **StatLink**, usługi umożliwiające zapisywanie drukowanych stron w postaci plików Excel™!

© OECD 2010

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/

