



Prognoza stanu zatrudnienia w OECD na rok 2011

Streszczenie w języku polskim

- Prognoza stanu zatrudnienia w OECD jest dorocznym sprawozdaniem OECD dotyczącym stanu rynku pracy i zatrudnienia na obszarze OECD.
- Wydanie na rok 2011 zawiera przegląd sytuacji na rynku pracy po okresie kryzysu finansowego i gospodarczego. Ogólny poziom bezrobocia spadł wprawdzie poniżej wartości szczytowych notowanych podczas recesji, jednak w wielu krajach wciąż pozostaje wysoki. Dotyczy to zwłaszcza grup szczególnie wrażliwych, takich jak młodzież znajdująca się w niekorzystnej sytuacji. Mimo presji budżetowych konieczne jest podjęcie odpowiednich działań na rzecz przeciwdziałania wysokiemu bezrobociu.
- Kryzys gospodarczy w latach 2008–2009 okazał się trudnym „testem warunków skrajnych” dla siatki bezpieczeństwa socjalnego w krajach OECD. W Prognozie stanu zatrudnienia wskazano potencjalnie poważne luki w dziedzinie pomocy finansowej dla osób bezrobotnych. Z doświadczeń kryzysu gospodarczego wypływa między innymi wniosek, że dobrym rozwiązaniem może być tymczasowe wydłużenie maksymalnego okresu wypłacania zasiłku dla bezrobotnych w warunkach głębokiej recesji, zwłaszcza w krajach, w których okres ten jest stosunkowo krótki, a osoby długotrwale bezrobotne mają ograniczony dostęp do świadczeń „ostatniej szansy”.
- Wydanie na rok 2011 zawiera także analizę programów ochrony socjalnej w gospodarkach wschodzących oraz przedstawia, w jaki sposób należy je konstruować, aby nie zniechęcały beneficjentów do podejmowania pracy. Z dogłębnej oceny ubezpieczeń od utraty pracy w Brazylii, przepływów gotówki w Republice Południowej Afryki i systemu ochrony zdrowia w Meksyku wynika, że szerszy zakres ochrony socjalnej w gospodarkach wschodzących może — pod warunkiem właściwego przygotowania — przyczynić się także do poprawy sytuacji na rynku pracy.
- Wydanie na rok 2011 pokazuje, że w przypadku wielu osób zatrudnionych w krajach OECD dochody z pracy podlegają dużym wahaniom z roku na rok. Znaczny spadek indywidualnych zarobków zwiększa niebezpieczeństwo ubóstwa i problemów finansowych w gospodarstwach domowych. Jednak progresywny system podatkowy i wysokie zasiłki dla bezrobotnych najczęściej łagodzą konsekwencje zmienności zarobków dla poziomu zamożności gospodarstw domowych. Ochrona zatrudnienia może zmniejszyć doraźny wpływ wstrząsów makroekonomicznych na zatrudnienie i zarobki. Jednak z uwagi na to, że za przyczynę rozbieżności na rynku pracy często podaje się rygorystyczne przepisy regulujące kwestie zwolnień, twórcy polityki muszą znaleźć równowagę między sprzecznymi konsekwencjami regulacji w tym zakresie.
- Z Prognozy stanu zatrudnienia wynika, że w krajach OECD mniej więcej jedna na cztery osoby zatrudnione ma zbyt wysokie kwalifikacje w stosunku do wykonywanej pracy, a nieco ponad jedna na pięć — za niskie. To niedopasowanie kwalifikacji nie musi oznaczać realnej rozbieżności między umiejętnościami, jakimi wykazują się pracownicy, a kompetencjami wymaganymi na rynku pracy. Mimo to około 40% pracowników o kwalifikacjach wyższych niż wymagane na danym stanowisku uważa, że posiadane umiejętności pozwoliłyby im poradzić sobie z trudniejszymi zadaniami zawodowymi. Opisane w dokumencie, a także inne nowe ustalenia empiryczne pozwalają lepiej zrozumieć rolę, jaką mogą odegrać systemy edukacyjne, instytucje realizujące program uczenia się przez całe życie i polityka rynku pracy w zapewnieniu osobom zatrudnionym możliwości

nabycia umiejętności wymaganych na rynku pracy oraz optymalnego dopasowania kompetencji do odpowiednich stanowisk.

NIEDOKOŃCZONA SPRAWA: INWESTOWANIE W MŁODZIEŻ

Zwiększanie dynamiki wzrostu liczby miejsc pracy ma znaczenie zasadnicze, jednak potrzebne są także zakrojone na szerszą skalę środki, które pozwolą rozwiązać strukturalne problemy rynku pracy...

Za główną metodę przeciwdziałania długoterminowemu bezrobociu należy przyjąć wspieranie wzrostu gospodarczego generującego wiele nowych miejsc pracy. Jednak podejmowanie tylko tego rodzaju działań może okazać się niewystarczające w zmaganiu się z konsekwencjami utraty możliwości, jakie pojawiły się przed kryzysem, kiedy to mimo korzystniejszej sytuacji gospodarczej nie udało się trwale zredukować nierówności zarówno w dochodach, jak i dostępie do dobrze płatnych, produktywnych miejsc pracy. Przeciwnie, jak wynika z przygotowywanej kontynuacji raportu Nierównomierny rozwój? na rok 2008, niektóre z tych nierówności jeszcze się pogłębiły.

Część młodych ludzi jest poważnie zagrożona odcięciem od rynku pracy, a kryzys pogłębił jeszcze to niebezpieczeństwo...

Szczególne znaczenie mają działania zmierzające do trwałej poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy, którzy nieproporcjonalnie silnie odczuli skutki recesji (jak opisano w rozdziale 1 niniejszej publikacji). W pierwszym kwartale 2011 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży (w wieku 15–24 lat) wyniosła na obszarze OECD 17,4% w porównaniu z 7% wśród dorosłych (w wieku powyżej 25 lat).

Jednak powyższe dane dotyczące bezrobocia wśród ludzi młodych wskazują jedynie na jeden z problemów, z jakimi musi borykać się ta grupa na rynku pracy. Ogólnie rzecz biorąc, młodzi ludzie, którzy nie pracują, nie uczęszczają do szkoły ani nie uczestniczą w szkoleniach (grupę tę określa się łącznie jako NEET), są w wysokim stopniu zagrożeni marginalizacją i wykluczeniem z rynku pracy. Ryzyko tego typu zwiększa się proporcjonalnie do okresu braku zatrudnienia. W czwartym kwartale 2010 r. w 30 krajach OECD, dla których dostępne są dane, osoby takie stanowiły 12,6% młodych ludzi w wieku 15–24 lata — w 2008 r. wskaźnik ten wynosił 10,6%. Łącznie grupa ta obejmuje 22,3 mln osób, spośród których 14,6 mln to młodzież nieaktywna zawodowo i niepobierająca nauki, a 7,7 mln — bezrobotni.

W sytuacji słabego ożywienia na rynku pracy wysokiemu i stale zwiększającemu się odsetkowi młodych ludzi — nawet tych, którzy w dobrych czasach mieli pracę — zagraża długoterminowe bezrobocie lub bierność zawodowa, co może mieć negatywne konsekwencje dla ich kariery zawodowej lub prowadzić do stygmatyzacji. Do zagrożeń można także zaliczyć długotrwałe poszukiwania pracy i utrzymujące się różnice w zarobkach między rówieśnikami. Młodym ludziom opuszczającym szkołę w najbliższych latach zapewne dużo trudniej będzie zdobyć pracę niż przedstawicielom poprzednich pokoleń.

Przeciwdziałanie wykluczeniu młodych ludzi z rynku pracy to dobrze zbadany problem, dla którego nie ma jednak łatwych rozwiązań...

Gorsze wyniki na rynku pracy, osiągnięte przez niektóre grupy młodych ludzi, to nic nowego — przez wiele lat kwestia ta pozostawała w centrum zainteresowania rządów. Problemy młodych ludzi to także temat przewijający się w badaniach OECD dotyczących polityki zatrudnienia w ciągu ostatnich 50 lat.

Z analiz uwzględnionych w niniejszym sprawozdaniu płynie jasny wniosek, że nie ma szybkiego środka zaradczego, który zapewniłby wszystkim młodym ludziom dobry start na rynku pracy. Niektóre kraje radzą sobie w tej dziedzinie lepiej od innych, ale wszystkie zmagają się z problemem istnienia stałej grupy młodzieży zagrożonej wykluczeniem z rynku pracy. Szybsze tworzenie nowych miejsc pracy stanowi najważniejszy element rozwiązania.

Jednak nie doprowadzi ono do poprawy sytuacji wszystkich młodych ludzi na rynku pracy, jeśli jednocześnie nie zostaną wdrożone także inne środki. W raporcie OECD z 2010 r. zatytułowanym *Dobry start? Miejsca pracy dla młodzieży*, w którym podsumowano najważniejsze wnioski płynące z 16 raportów krajowych, szczególną uwagę zwrócono na szereg dobrych praktyk umożliwiających młodym ludziom zrobienie pierwszego kroku w karierze zawodowej.

Zasadniczo do zwalczania ukrytych barier strukturalnych, utrudniających młodym ludziom wejście na rynek pracy, oraz przeciwdziałania spowodowanemu przez kryzys wzrostowi liczby młodych ludzi niepracujących i nieuczących się konieczne jest przyjęcie podejścia dwutorowego.

Należy podjąć środki niezbędne do zwalczania problemów strukturalnych...

Przede wszystkim należy wdrożyć zasady polityki mające na celu przewyższenie istniejących od dawna trudności z zapewnieniem wszystkim młodym ludziom lepszego startu na rynku pracy. Na początek należy podjąć środki zapobiegawcze zmierzające do poprawy jakości edukacji i opieki we wczesnym dzieciństwie, zwłaszcza w przypadku dzieci pochodzących z rodzin o niskich dochodach i ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Aby zapewnić maksymalną skuteczność, działania takie muszą być prowadzone na wszystkich etapach kształcenia obowiązkowego. To z kolei pozwoli ograniczyć do minimum zjawisko przedwczesnego przerywania nauki.

Wspomniane środki należy uzupełnić działaniami na rzecz osiągnięcia większej zgodności między umiejętnościami nabywanymi przez młodych ludzi w szkole a kompetencjami poszukiwanymi na rynku pracy. Jak opisano w rozdziale 4 niniejszej publikacji, duża część młodych pracowników ma zbyt wysokie kwalifikacje niż wymagane na danym stanowisku. Liczebność takiej grupy najczęściej zmniejsza się w miarę starzenia się pracowników. Ograniczanie rozbieżności związanych z umiejętnościami wymaga większej wrażliwości systemów edukacyjnych na zmieniające się potrzeby rynku pracy w zakresie pożądaných kompetencji i zwiększenia oferty edukacyjnej, na przykład poprzez zapewnienie lepszych możliwości w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego.

Należy wreszcie usunąć bariery zatrudnienia dla ludzi młodych. Dotyczy to zwłaszcza rynków pracy charakteryzujących się znaczną segmentacją, wynikającą ze zbyt rygorystycznych przepisów w zakresie stałych umów o pracę, gdzie krótkoterminowe umowy dla osób wchodzących na rynek pracy nie stanowią pierwszego etapu na drodze do bardziej stabilnych stanowisk, lecz stają się ślepyimi uliczkami. Do zatrudniania słabo wykwalifikowanych i niedoświadczonych młodych ludzi mogą także zniechęcać płace minimalne, jeśli wyznaczono je na poziomie zbyt wysokim w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia. Z tego względu w niektórych krajach obowiązują niższe stawki płacy minimalnej dla ludzi młodych.

Mimo presji budżetowych konieczne jest zapewnienie odpowiednich zasobów do realizacji racjonalnych pod względem kosztów działań na rzecz przeciwdziałania znacznemu wzrostowi bezrobocia wśród młodzieży...

W drugiej kolejności działania w ramach polityki należy skoncentrować na walce z problemem wzrostu bezrobocia wśród młodzieży, który pojawił się w konsekwencji niedawnego kryzysu gospodarczego i finansowego. W związku z tym, że większość krajów odczuwa coraz większą potrzebę konsolidacji fiskalnej, rządy powinny uznać za priorytetowe racjonalne pod względem kosztów interwencje mające na celu poprawę sytuacji młodzieży na rynku pracy. Z tego względu polityka powinna skupiać się na grupach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w tym osobach długotrwale bezrobotnych oraz poważnie zagrożonych wykluczeniem.

Ustalono, że najbardziej opłacalnym typem wczesnej interwencji w przypadku młodych ludzi uznanych za gotowych do pracy są programy pomocy w szukaniu zatrudnienia. Istotną rolę w zapobieganiu ubóstwu wśród bezrobotnej młodzieży może także odegrać czasowe rozszerzenie siatki bezpieczeństwa socjalnego. Jak opisano w rozdziale 3 niniejszego dokumentu, wśród młodych ludzi obserwuje się szczególnie wysoką zmienność wynagrodzeń. W niektórych krajach wprowadzono program subsydiowania wynagrodzeń w celu zachęcenia pracodawców do zatrudniania słabo wykwalifikowanych młodych ludzi. Aby jednak przeciwdziałać znanemu efektowi zbędnych strat (ang. *deadweight*) związanemu z tego rodzaju dopłatami (chodzi o zatrudnienie, do którego doszłoby nawet bez

dopłat), pomoc ta powinna być odpowiednio ukierunkowana, obejmując na przykład małe i średnie przedsiębiorstwa lub umowy o staż. W wielu krajach może także pojawić się potrzeba zwiększenia dostępności programów „nauki i pracy”, takich jak staże i innego rodzaju dwukierunkowe programy kształcenia i szkolenia zawodowego.

Szerzej zakrojoną pomoc należy skierować do młodych ludzi najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym. W przypadku tej grupy strategie zakładające powrót do systemu edukacji mogą okazać się nieskuteczne. Lepiej sprawdzają się natomiast programy szkoleniowe realizowane poza tradycyjnymi szkołami, połączone ze stałym kontaktem ze środowiskiem pracy i mentoringiem ze strony dorosłych.

Inwestowanie w młodych ludzi musi stać się podstawowym celem polityki, aby zapewnić lepszą sytuację ekonomiczną i społeczną dla wszystkich.

Inwestowanie w młodych ludzi i zapewnianie im bezproblemowego wejścia w świat pracy powinno być podstawowym celem polityki. W przeciwnym razie istnieje wysokie ryzyko utrzymania się lub powiększania grupy młodzieży nienadążającej za społeczeństwem, ze słabymi perspektywami na pracę i godziwe wynagrodzenie. W kontekście starzejącego się społeczeństwa gospodarki i społeczeństwa krajów OECD zwyczajnie nie mogą sobie pozwolić na ponoszenie wysokich kosztów gospodarczych i społecznych, jakie wiązałyby się z tym zjawiskiem.

© OECD

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

