

Z E S Z Y T Y F O R



Skąd się bierze bezrobocie?

Wiktor Wojciechowski

Zeszyt 2



Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

eea
grants
iceland liechtenstein norway

Warszawa, 2008

FUNDUSZ
DLA ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH
DEMOKRACJA I SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

norway
grants

Projekt został zrealizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Spis treści

	Strona
Synteza.....	4
Wstęp.....	4
Co to jest bezrobocie i co mierzy stopa bezrobocia?	
Jak mierzyć stopień wykorzystania zasobów pracy w gospodarce?.....	5
Międzynarodowe różnice w poziomie bezrobocia i zatrudnienia.....	6
Ekonomiczne przyczyny międzynarodowych różnic w stopniu wykorzystania zasobów pracy.....	7
Prawna ochrona zatrudnienia.....	7
Pozapłacowe koszty pracy.....	8
Płaca minimalna.....	9
Siła negocjacyjna związków zawodowych.....	10
Pasywna polityka rynku pracy – zasiłki dla bezrobotnych i transfery dla osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnymi.....	11
Regulacje rynku produktów.....	12
Czy aktywna polityka rynku pracy pozwala na zmniejszenie bezrobocia?.....	13
Co zdecydowało o tym, że niektóre kraje, które doświadczyły wysokiego bezrobocia osiągnęły wysoki i trwały wzrost zatrudnienia?.....	14
Co do tego wszystkiego ma demografia?.....	16
Jakie są główne przyczyny bezrobocia w Polsce?.....	17
Bibliografia.....	20
Słowniczek.....	22

Synteza

Główną przyczyną powstawania bezrobocia jest niedopasowanie kwalifikacji bezrobotnych do wymagań stawianych kandydatom do pracy przez ich potencjalnych pracodawców oraz wszelkie regulacje prawne, które z jednej strony zniechęcają przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy, a z drugiej – osłabiają bodźce bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia. Niekorzystny stan koniunktury gospodarczej i związany z nim przejściowy brak zapotrzebowania na produkowane dobra także wpływa na wysokość bezrobocia, jednak nie jest czynnikiem, który pozwalałby wyjaśnić duże i trwałe różnice w poziomie bezrobocia pomiędzy krajami.

Do najważniejszych czynników odpowiedzialnych za niską skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy należą wysokie pozapłacowe koszty pracy, czyli klin podatkowy. Jest to różnica pomiędzy całkowitym kosztem zatrudniania pracownika, który ponosi pracodawca a tym, co pracownik dostaje „na rękę”. Im wyższy klin podatkowy, tym zatrudnianie pracowników staje się droższe. W efekcie, pracodawcy ograniczają wielkość zatrudnienia, a osoby chcące podjąć pracę – pozostają bezrobotne. Wysoki klin podatkowy zachęca do ukrywania dochodów i do świadczenia pracy „na czarno”, czyli do powstawania szarej strefy. Taki sam efekt wywołuje wysoki poziom płacy minimalnej.

Świadczenia socjalne i zasiłki dla bezrobotnych stanowią źródło dochodu dla osób, które nie pracują zawodowo. Im wyższe i dłużej dostępne są owe dochody, tym słabsze są bodźce bezrobotnych do podejmowania pracy. W efekcie, czas pozostawania tych osób poza zatrudnieniem wydłuża się, co z kolei przyczynia się do utraty przez nich posiadanych kwalifikacji i zmniejsza szanse na podjęcie pracy.

Wcześniejsze emerytury są źródłem wysokich pozapłacowych kosztów pracy. Koszt tych świadczeń jest bowiem finansowany z podatków i obowiązkowych składek płaconych przez osoby pracujące. Większa liczba nowych emerytów oznacza konieczność zwiększenia klina podatkowego, co z kolei zmniejsza szanse osób młodych na podjęcie zatrudnienia.

Doświadczenia krajów OECD wskazują, że znaczący i trwały wzrost liczby pracujących i towarzyszący mu spadek bezrobocia jest możliwy w następstwie wprowadzenia reform instytucjonalnych, które zwiększają skłonność przedsiębiorstw do tworzenia nowych miejsc pracy i wzmacniają bodźce bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia.

Do wysokiego bezrobocia w Polsce przyczynia się duże niedopasowanie między kwalifikacjami i oczekiwaniami osób poszukujących pracy a wymaganiami i możliwościami przedsiębiorców. Wzrost zatrudnienia i towarzyszący mu spadek bezrobocia są dodatkowo ograniczane przez wysokie pozapłacowe koszty pracy, świadczenia społeczne osłabiające bodźce bezrobotnych do podejmowania pracy oraz niski stopień swobody gospodarczej.

Wstęp

W debatach poświęconych funkcjonowaniu rynku pracy, prowadzonych zarówno w Polsce jak i zagranicą, dość często powtarzana jest teza, jakoby przyczyną wysokiego bezrobocia był nadmiar wolnego rynku. Zwolennicy tego poglądu uważają, że liberalizacja gospodarki, polegająca m.in. na otwieraniu krajowego rynku dóbr na konkurencję firm zagranicznych, prywatyzacji i restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw, zmniejszaniu prawnej ochrony pracowników przed zwolnieniem czy wreszcie ograniczaniu wysokości i dostępności różnego rodzaju zasiłków i świadczeń społecznych, prowadzi do wzrostu bezrobocia. Wśród proponowanych przez nich sposobów na zwiększenie zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia można wymienić zwiększenie interwencjonizmu państwa w gospodarkę, polegające na

zahamowaniu lub cofnięciu rynkowych reform gospodarczych, wzmocnienie gwarancji zatrudnienia czy zwiększenie wysokości pomocy materialnej dla osób bezrobotnych. Tymczasem doświadczenia wielu krajów oraz wyniki licznych badań ekonomicznych jednoznacznie dowodzą, że to nie nadmiar, lecz ograniczenia wolnego rynku stanowią główną przyczynę niskiego poziomu zatrudnienia i wysokiego bezrobocia.

Opracowanie to ma na celu omówienie funkcjonowania rynku pracy i udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie Skąd się bierze bezrobocie? Na początku omówiono podstawowe pojęcia wykorzystywane w opisie sytuacji na rynku pracy oraz sposoby mierzenia stopnia wykorzystania zasobów pracy w gospodarce – stopę bezrobocia i współczynnik zatrudnienia. Następnie pokazano jakie różnice wielkości bezrobocia i zatrudnienia charakteryzowały kraje rozwinięte w ostatnich dziesięcioleciach. W dalszej części opracowania szczegółowo przedstawiono jakie czynniki wpływają na zmiany liczby bezrobotnych oraz jakie reformy umożliwiły niektórym krajom trwałе zwiększenie liczby pracujących. Na końcu omówiono główne – zdaniem autora – przyczyny wysokiego bezrobocia w Polsce.

1. Co to jest bezrobocie i co mierzy stopa bezrobocia? Jak mierzyć stopień wykorzystania zasobów pracy w gospodarce?

O bezrobociu mówimy w sytuacji, gdy w gospodarce występują osoby, które nie mają pracy, ale aktywnie jej poszukują i są gotowe ją rozpocząć. Zjawisko bezrobocia zwyczajowo mierzy się z pomocą stopy bezrobocia – procentowego udziału osób bezrobotnych w grupie aktywnych zawodowo, czyli łącznie pracujących i bezrobotnych (patrz: Słowniczek). Wysoka stopa bezrobocia oznacza, że w danej gospodarce wielkość popytu na pracę jest niższa od jej podaży. Innymi słowy, zapotrzebowanie na pracowników jest zbyt niskie w porównaniu do liczby osób, które chcą pracować. W powyższy sposób definiuje się bezrobocie w ekonomii. W praktyce, liczba osób posiadająca status bezrobotnego lub deklarująca poszukiwanie pracy jest bardzo często wyższa od liczby bezrobotnych w sensie ekonomicznym. Na przykład, część osób zarejestrowanych w urzędach pracy – pomimo deklaracji o poszukiwaniu zatrudnienia – w rzeczywistości pracuje na czarno, a zatem nie jest bezrobotna. Z kolei osoby, które posiadają formalny status bezrobotnego, ale nie są zainteresowane rozpoczęciem żadnego zatrudnienia, to też nie są bezrobotni, ale bierni zawodowo.

...Część osób zarejestrowanych jako bezrobotne pracuje na czarno lub w ogóle nie poszukuje pracy...

Stopa bezrobocia nie jest wcale jedyną i najlepszą miarą stopnia wykorzystania zasobów pracy. Z punktu widzenia wielkości wytwarzanego PKB i perspektyw wzrostu gospodarczego istotna jest liczba pracujących, a nie liczba bezrobotnych. Z tego powodu, lepszą miarą zaangażowania mieszkańców danego kraju w rozwój gospodarczy jest współczynnik zatrudnienia, czyli procentowy udział liczby pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym (zazwyczaj w wieku 15-64 lat – patrz: Słowniczek). Im wyższy poziom tego współczynnika, tym większa część osób w wieku zdolności do pracy pracuje zarobkowo. Przewagą współczynnika zatrudnienia w ocenie wykorzystania zasobów pracy w porównaniu do stopy bezrobocia jest to, że nie jest on wrażliwy na zmiany aktywności zawodowej. W praktyce dwa kraje mogą mieć zbliżony poziom współczynnika zatrudnienia i znacznie różniący się poziom stóp bezrobocia. Na przykład w 2005 r. współczynnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat we Włoszech i na Słowacji wynosił odpowiednio 57,5 proc. i 57,7 proc., natomiast stopy bezrobocia w tych krajach kształtowały się na poziomie odpowiednio 7,8 proc. i 16,2 proc. (dane OECD). Powyższy przykład pokazuje, że ocena sytuacji na rynku pracy dokonywana wyłącznie na podstawie wysokości stopy bezrobocia może prowadzić do błędnych wniosków.

...Dla gospodarki ważniejszy jest wysoki współczynnik zatrudnienia niż niskie bezrobocie...

2. Międzynarodowe różnice w poziomie bezrobocia i zatrudnienia

Z perspektywy międzynarodowej, od wielu dziesięcioleci odnotowuje się duże zróżnicowanie w wysokości stóp bezrobocia i współczynnika zatrudnienia. Wyjaśnienie przyczyn tych różnic i ich zmian w czasie stanowi jeden z najważniejszych problemów, jakimi zajmuje się ekonomia. Poniżej omówiono najważniejsze fakty na temat sytuacji na rynku pracy i jej przyczyn w krajach rozwiniętych w okresie powojennym.

...Kraje relatywnie słabiej rozwinięte gospodarczo mogą odnotowywać wyższe tempo wzrostu PKB...

Przez prawie 30 lat od zakończenia II wojny światowej bezrobocie w Stanach Zjednoczonych było istotnie wyższe niż w większości krajów Europy Zachodniej. Na przykład, w pierwszej połowie lat 60. XX w. stopa bezrobocia w Stanach Zjednoczonych wynosiła 5,5 proc., podczas gdy w Niemczech Zachodnich 0,8 proc., we Francji 1,5 proc., a we Włoszech 3,5 proc. (dane OECD). W tym czasie, spośród krajów europejskich, poziom bezrobocia zbliżony do odnotowywanego wówczas w USA, obserwowano jedynie w Irlandii 5,1 proc. W tym okresie Stany Zjednoczone cechowały się także niższym współczynnikiem zatrudnienia (62,7 proc.) niż w wielu krajach europejskich (np. Niemcy Zachodnie 70,2 proc., Francja 67,8 proc., Dania 69,8 proc., Wlk. Brytania 71,2 proc.). Przyczyną stosunkowo niskiego bezrobocia w większości krajów Europy Zachodniej w okresie powojennym było relatywnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego w porównaniu do tego, jakie odnotowywano wówczas w Stanach Zjednoczonych. W latach 50. średnioroczna dynamika wzrostu gospodarczego w USA wynosiła 1,8 proc., podczas gdy w większości krajów starego kontynentu tempo to było znacznie wyższe, np. 7,1 proc. w Niemczech Zachodnich, 5,4 proc. we Włoszech czy 3,7 proc., we Francji. Tak wysoka dynamika wzrostu PKB w wymienionych krajach europejskich wynikała ze znacznie niższego poziomu dochodu w porównaniu z USA i związanego z tym procesu nadganiania. Na przykład, w 1950 r. przeciętny dochód na mieszkańca w Niemczech Zachodnich (według parytetu siły nabywczej) odpowiadał 48,7 proc. dochodu osiąganego w USA, we Włoszech 41,0 proc., a we Francji 58,1 proc. W tym okresie, jedynie dochody na mieszkańca w Szwajcarii i Luksemburgu przewyższały dochody osiągnięte w USA, odpowiednio o 8,3 proc. i 2,9 proc.¹ Jedną z istotnych przyczyn odnotowywanego boomu gospodarczego w Europie w latach powojennych było wprowadzanie w życie nowych, bardziej wydajnych technologii, które w USA stosowano już w okresie przedwojennym.

...Międzynarodowe różnice w poziomie bezrobocia wynikają głównie z różnic w poziomie bezrobocia strukturalnego...

Począwszy od lat 70. w większości krajów Europy Zachodniej zaczęto odnotowywać systematyczny i trwały wzrost bezrobocia. W tym okresie w Stanach Zjednoczonych także nastąpiło pogorszenie sytuacji na rynku pracy, jednak jak się okazało w kolejnych latach, obserwowany wzrost bezrobocia w USA miał w głównej mierze charakter cykliczny, a nie strukturalny – jak miało to miejsce w wielu krajach Europy Zachodniej. O bezrobociu cyklicznym mówimy wtedy, gdy spadek liczby pracujących w gospodarce wynika z osłabienia aktywności gospodarczej związanego z przejściowym pogorszeniem koniunktury. Bezrobocie strukturalne to natomiast ta część bezrobocia ogółem, która nie zmniejsza się wraz z nadejściem ożywienia gospodarczego. Innymi słowy, bezrobocie strukturalne jest niewrażliwe na zmiany koniunktury. W porównaniu do pierwszej połowy lat 80. XX w., w drugiej połowie tej dekady, stopa bezrobocia w USA zmniejszyła się z 8,3 proc. do 6,2 proc. W tym samym okresie bezrobocie we Włoszech wzrosło natomiast z 8,8 proc. do 11,6 proc., w Niemczech Zachodnich z 6,1 proc. do 7,7 proc., a we Francji z 8,2 proc. do 10,3 proc. (dane OECD). Badania międzynarodowe dowodzą, że znaczne różnice w wysokości bezrobocia pomiędzy krajami wynikają przede wszystkim z różnic w poziomie bezrobocia strukturalnego, co oznacza, że wysokiego bezrobocia w niektórych krajach europejskich nie można tłumaczyć przejściowo gorszą koniunkturą gospodarczą (zob. np. Blanchard, 2006).

¹ Źródło: Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board, Total Economy Database, September 2006, <http://www.ggdc.net>
² Należy podkreślić, że w przypadku Niemiec wysokie bezrobocie nie jest problem wyłącznie w tzw. nowych landach, gdzie stopa bezrobocia w 2005 r. przekraczała 20%, ale także w zachodniej części Niemiec.

Pomimo znacznego wzrostu stóp bezrobocia na początku lat 80., w drugiej połowie analizowanej dekady w niektórych krajach europejskich nastąpiła istotna poprawa sytuacji na rynku pracy. Początkowy spadek, a następnie silny wzrost liczby pracujących, któremu towarzyszyło znaczące obniżenie stopy bezrobocia, odnotowano na przykład w Wlk. Brytanii i Holandii. Do grupy państw europejskich, które znacząco zwiększyły wielkość zatrudnienia i w efekcie zredukowały poziom bezrobocia w latach 90. dołączyły Dania, Szwecja, Irlandia i Hiszpania. Analizując sytuację na rynku pracy w Europie od początku lat 60. można zauważyć, że problem trwale wysokiego – strukturalnego bezrobocia dotyczy przede wszystkim Francji, Niemiec², Włoch, a także Hiszpanii, która pomimo bardzo dużego spadku bezrobocia w latach 1994-2005 (z 24,0 proc. do 9,2 proc.) wciąż odnotowuje wysoki poziom tego wskaźnika. W 2005 r. stopa bezrobocia w tych krajach (z wyjątkiem Włoch – 7,8 proc.) wynosiła ok. 10 proc. i znacznie przewyższała poziom bezrobocia nie tylko w Stanach Zjednoczonych (5,1 proc.), ale również w pozostałych krajach starego kontynentu. Spośród krajów europejskich w 2005 r. niższy poziom bezrobocia niż w Stanach Zjednoczonych odnotowano w Danii, Holandii, Irlandii, Szwajcarii, Norwegii oraz Wlk. Brytanii.

...W latach 80. i 90. XX w. niektóre kraje europejskie odnotowały istotny wzrost liczby pracujących i towarzyszący mu spadek bezrobocia...

3. Ekonomiczne przyczyny międzynarodowych różnic w stopniu wykorzystania zasobów pracy

Badania ekonomiczne dowodzą, że przyczynami spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, jakie miały miejsce w wielu krajach rozwiniętych w okresie powojennym, były czynniki o charakterze prawno-regulacyjnym, które ograniczały działanie sił wolnorynkowych w gospodarce (zob. np. Bassanini i Duval, 2006). W ekonomii czynniki te określa się mianem instytucji. W przypadku rynku pracy, którego funkcjonowanie w największym stopniu warunkuje wysokość zatrudnienia i bezrobocia, czynnikami instytucjonalnymi są wszystkie regulacje prawne, które wpływają na decyzje członków gospodarstw domowych ośnośnie świadczenia przez nich pracy, jak i przedsiębiorstw w zakresie tworzenia miejsc pracy. W przypadku rynku produktów, którego funkcjonowanie także wpływa na stopień wykorzystania zasobów pracy, czynnikami instytucjonalnymi są regulacje prawne, które określają warunki konkurencji rynkowej pomiędzy poszczególnymi podmiotami, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, jak również system egzekwowania prawa. Innymi słowy, struktura instytucjonalna rynku pracy i rynku produktów kształtuje wielkość podaży i popytu na pracę. Głównymi elementami struktury instytucjonalnej są prawna ochrona zatrudnienia, wysokość pozapłacowych kosztów pracy, poziom płacy minimalnej, siła negocjacyjna związków zawodowych, rozwiązania w zakresie aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy oraz zakres regulacji rynku produktów.

...Bezrobocie strukturalne uwarunkowane jest przez czynniki instytucjonalne...

3.1 Prawna ochrona zatrudnienia

Prawna ochrona zatrudnienia to zestaw zasad określających warunki przyjmowania i zwalniania pracowników, które zazwyczaj określone są w kodeksie pracy. Takie regulacje jedynie zwiększają gwarancję obecnego zatrudnienia, ale jednocześnie zniechęcają przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy. Dzieje się tak dlatego, że w przypadku spadku zapotrzebowania na wytwarzane produkty i konieczności zmniejszenia zatrudnienia, pracodawcy ponoszą dodatkowe koszty związane z długim okresem wypowiedzenia umowy o pracę lub obowiązkiem wypłacenia wysokich odpraw. Innym przykładem nieelastycznego prawa pracy jest gwarancja zatrudnienia kobiet powracających do pracy po urloпах macierzyńskich i wychowawczych. Dla większości małych i średnich przedsiębiorstw obowiązek utrzymania etatu dla młodych matek jest poważnym obciążeniem i dlatego młode kobiety mają tak duże trudności z podjęciem pracy. Niski współczynnik zatrudnienia kobiet jest odnotowywany w szczególności w południowych krajach Europy Zachodniej, które cechują się stosunkowo wysokim stopniem prawnej ochrony zatrudnienia oraz małą dostępnością

...Wysoka ochrona przed zwolnieniem i brak dostępu do żłobków i przedszkoli obniża współczynnik zatrudnienia kobiet...

pracy w niepełnym wymiarze czasu. Na przykład, w 2005 r. we Włoszech jedynie 45,3 proc. kobiet w wieku produkcyjnym (15-64 lat) pracowało zarobkowo, wobec 65 proc. w Holandii. W Holandii jednak aż 60,9 proc. wszystkich kobiet pracuje na niepełny etat, podczas gdy we Włoszech odsetek ten jest o ok. połowę niższy i wynosi 29,2 proc. (dane OECD). Badania wskazują, że obok dużych restrykcji w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników, niski poziom współczynnika zatrudnienia kobiet wynika także ze słabo rozwiniętego systemu dziennej opieki nad dziećmi, takich jak żłobki i przedszkola (zob. np. Del Boca i in., 2004).

...Wysoka ochrona zatrudnienia przyczynia się do wzrostu bezrobocia długookresowego...

Wysokie koszty zwalniania pracowników sprawiają, że nawet w okresie poprawy koniunktury gospodarczej pracodawcy są bardziej ostrożni w zwiększaniu zatrudniania, a szczególności ograniczają zatrudnianie osób cechujących się niską produktywnością i wysoką rotacją (osoby młode, nie posiadające odpowiednich kwalifikacji, długotrwale bezrobotni) (zob. np. Di Tella i MacCulloch, 2005). Takie zmiany w popycie na pracę powodują, że zarówno liczba zwolnień, jak też dynamika odpływów z bezrobocia do zatrudnienia ulega zmniejszeniu. W efekcie, przeciętny czas poszukiwania pracy przez bezrobotnych wydłuża się, co bezpośrednio prowadzi do wzrostu bezrobocia długookresowego (zob. np. Layard i Nickell, 1999). Na przykład, w 2005 r. w USA, kraju o najniższej ochronie zatrudnienia wśród wszystkich krajów OECD, udział bezrobocia długookresowego (powyżej 1 roku) w bezrobociu ogółem wyniósł jedynie 11,8 proc., podczas gdy w wielu krajach europejskich, cechujących się zdecydowanie wyższą ochroną pracowników, odsetek ten był znacznie wyższy: we Francji 42,5 proc., w Niemczech 54,0 proc. we Włoszech 52,2 proc. Długi okres pozostawania bez pracy powoduje, że osoby bezrobotne tracą w tym czasie swoje umiejętności zawodowe, ich kapitał ludzki ulega erozji, a szanse na ponowne podjęcie zatrudnienia drastycznie spadają.

3.2 Pozapłatcowe koszty pracy

...Im większe są wydatki publiczne, tym wyższy jest klin podatkowy i wyższe bezrobocie...

Pozapłatcowe koszty pracy, określane także jako klin podatkowy, to wszelkie obowiązkowe obciążenia w postaci podatków i składek ubezpieczeniowych, które stanowią różnicę pomiędzy całkowitymi kosztami pracy, jakie ponosi pracodawca, a wynagrodzeniem na rękę, które ostatecznie otrzymuje pracownik. Niestety, jedynie część z tych narzutów to składki, z których w przyszłości będą finansowane nasze emerytury. Resztę wpływów państwo przeznacza na inne wydatki, takie jak np. wcześniejsze emerytury, renty chorobowe czy transfery dla bezrobotnych. Klin podatkowy jest tym większy, im wyższe są wydatki publiczne. W porównaniach międzynarodowych wysokość pozapłatcowych kosztów pracy wyraża się jako procentowy udział tych obciążeń w całkowitych kosztach pracy. Dane wskazują na bardzo duże zróżnicowanie poziomu klina podatkowego w poszczególnych krajach. Na przykład, w 2005 r. klin podatkowy w Irlandii dla osób otrzymujących przeciętne wynagrodzenie wynosił 25,7 proc., w Wlk. Brytanii 29,1 proc., ale już 50,1 proc. we Francji i 55,4 proc. w Belgii (dane OECD). Tymczasem im wyższe są pozapłatcowe koszty pracy, tym także wyższe bezrobocie. W 2005 r. w Irlandii i Wlk. Brytanii – krajach o najniższym klinie podatkowym wśród państw OECD – stopa bezrobocia wynosiła odpowiednio 4,3 proc. i 4,6 proc. We Francji i w Belgii, gdzie klin podatkowy należy natomiast do jednych z najwyższych wśród krajów rozwiniętych, stopa bezrobocia była istotnie wyższa: 9,9 proc. i 8,1 proc.

Dlaczego wysokie pozapłatcowe koszty pracy powodują wzrost bezrobocia? Po pierwsze, wysoki klin podatkowy zwiększa całkowite koszty zatrudniania i w efekcie przedsiębiorcy ograniczają liczbę zatrudnianych pracowników. Na rynku pracy obowiązują bowiem takie same reguły jak na rynku produktów. Jeżeli jakieś dobro jest drogie, to po prostu kupujemy jego mniej. Tak samo rozumują właściciele firm. Jeżeli koszty pracy i surowców są niższe od wartości wytworzonych produktów, wtedy opłaca się im tworzyć nowe miejsca pracy. Jeżeli natomiast koszty pracy są wysokie, przedsiębiorcy muszą zmniejszyć zatrudnienie, a w ostateczności w ogóle zlikwidować firmę i zwolnić wszystkich pracowników. Wzrost

klina podatkowego mógłby nie powodować wzrostu całkowitych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców, o ile pracownicy byliby skłonni zaakceptować spadek wynagrodzeń otrzymywanych „na rękę”. Stopień akceptacji pracowników dla obniżek płac jest jednak tym mniejszy, im łatwiej dostępne, wyższe i dłużej wypłacane są wszelkie zasiłki, które im przysługują w przypadku utraty pracy.

Badania dowodzą, że wysoki klin podatkowy w szczególności obniża zatrudnienie pracowników o niskich kwalifikacjach zawodowych oraz osób młodych, których wydajność i poziom wynagrodzeń w początkowym okresie kariery zawodowej są relatywnie niskie (zob. np. Layard i Nickell, 1999). To właśnie ze względu na niską wydajność pracy, przedsiębiorcy nie mogą zaoferować tym pracownikom wysokich płac. Jednocześnie jednak niskie wynagrodzenia osłabiają bodźce tych osób do podejmowania legalnej pracy. Wysoki klin podatkowy przyczynia się zatem nie tylko do spadku popytu na pracę, ale także i jej podaży. U osób otrzymujących relatywnie niskie wynagrodzenia, dodatkowe obniżenie poziomu płac netto z tytułu wyższego klina podatkowego zmniejsza bodźce do kontynuowania zatrudnienia, a w przypadku osób bezrobotnych osłabia bodźce do podejmowania pracy (zob. np. Ljungqvist i Sargent, 2006). Wywołany tym spadek podaży pracy jest tym większy, im w większym stopniu dostępne są alternatywne źródła uzyskiwania dochodów niezwiązanych z wykonywaniem pracy (głównie wysokie zasiłki dla bezrobotnych i zasiłki z pomocy społecznej). Spadek dochodów netto, związany ze wzrostem klina podatkowego, może również zachęcać do przechodzenia pracowników do szarej strefy, czego efektem jest spadek oficjalnego zatrudnienia. Badania dowodzą, że najważniejszą przyczyną powstawania i rozrastania się nieformalnego rynku pracy są właśnie wysokie pozapłacowe koszty pracy (zob. np. Davis i Henrekson, 2005). Im większa jest skala zatrudnienia w szarej strefie, tym niższe wpływy budżetowe i większe ryzyko dla stabilności finansów publicznych. Podwyższanie klina podatkowego w celu zrekompensowania ubytków w dochodach budżetowych związanych z powiększaniem zatrudnienia w szarej strefie nieuchronnie prowadzi do powstawania błędnego koła. Powodując spadek legalnego zatrudnienia, wyższe pozapłacowe koszty pracy zamiast zwiększać – najczęściej redukcją wielkość wpływów budżetowych.

...Wysoki klin podatkowy i łatwo dostępne świadczenia społeczne powodują spadek legalnego zatrudnienia i rozwój szarej strefy...

3.3 Płaca minimalna

Płaca minimalna to najniższe wynagrodzenie za jakie przedsiębiorca może legalnie zatrudnić pracownika. W przypadku gdy poziom płacy minimalnej jest wyższy od wysokości wynagrodzenia, jakie jest nam w stanie zaoferować pracodawca, nie możemy legalnie podjąć danej pracy. Wysoki poziom płacy minimalnej zmniejsza wielkość popytu na pracę i tym samym przyczynia się do wzrostu bezrobocia. Ponadto, wysoka płaca minimalna – ograniczając elastyczność kształtowania się wynagrodzeń – znacznie wzmacnia negatywny wpływ wysokich pozapłacowych kosztów pracy na wielkość zatrudnienia (zob. np. Bassanini i Duval, 2006). Wynika to z tego, że wysoka płaca minimalna uniemożliwia pracodawcom przerzucanie pozapłacowych kosztów pracy na pracowników. W efekcie, wzrost klina podatkowego w całej wysokości powiększa łączne koszty pracy ponoszone przez pracodawców, co ostatecznie prowadzi do spadku popytu na pracę.

...Stosunkowo wysoka płaca minimalna zmniejsza popyt na pracę, a w efekcie zwiększa bezrobocie...

Badania prowadzone w wielu krajach dowodzą, że wzrost płacy minimalnej istotnie przyczynia się do spadku wielkości zatrudnienia. Na przykład, odnotowywany w latach 80. XX w. wzrost najniższego wynagrodzenia we Francji obniżał wielkość zatrudnienia osób młodych (Abowd i in., 1997). Badanie to dowodzi także, że obserwowany w tym samym czasie w niektórych stanach USA spadek płacy minimalnej przyczyniał się z kolei do wzrostu prawdopodobieństwa podjęcia pracy przez osoby w wieku do 30 lat.

...Wysoka płaca minimalna najsilniej ogranicza zatrudnienie osób młodych i o niskich kwalifikacjach zawodowych...

Wysoka płaca minimalna prowadzi nie tylko do spadku zatrudnienia poprzez ograniczenie skłonności firm do tworzenia nowych miejsc pracy, ale także wpływa na strukturę powstającego bezrobocia (zob. np. Neumark i Wascher, 1995). Mianowicie, w następstwie wzrostu płacy minimalnej, spadek popytu na pracę koncentruje się przede wszystkim wśród osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, w tym zwłaszcza osób młodych. Dzieje się tak dlatego, że w przypadku wysokiej płacy minimalnej, pracodawcy najczęściej zastępują najniżej wykwalifikowanych pracowników osobami o stosunkowo większej wydajności pracy.

3.4 Siła negocjacyjna związków zawodowych

...Silne związki zawodowe sprzyjają wzrostowi presji płacowej niezależnie od kondycji ekonomicznej firm...

Związki zawodowe to organizacje zrzeszające osoby pracujące, a nie osoby bezrobotne. To powoduje, że związki zawodowe dbają przede wszystkim o gwarancje zatrudnienia już zatrudnionych osób oraz o wysoki poziom ich wynagrodzeń. Im większą siłą dysponują pracownicy w negocjacjach z pracodawcami, tym udaje im się uzyskać lepsze warunki pracy, zazwyczaj w postaci bezterminowego kontraktu i wysokiej płacy. Siła przetargowa związków zawodowych zależy od sposobu organizacji negocjacji płacowych. W przypadku, gdy warunki pracy są ustalane bezpośrednio pomiędzy pracodawcami i poszczególnymi pracownikami, siła ta jest stosunkowo mała. W takiej sytuacji o wysokości wynagrodzeń decydują przede wszystkim faktyczne kwalifikacje pracowników i konkurencja rynkowa. W przypadku gdy warunki pracy są natomiast negocjowane pomiędzy właścicielem firmy a dobrze zorganizowaną reprezentacją pracowników, siła negocjacyjna osób zatrudnionych znacznie rośnie. Szczególnie dużą siłą przetargową dysponują pracownicy, gdy negocjacje płacowe odbywają się na szczeblu poszczególnych branż, tak jak ma to miejsce chociażby w Niemczech. Negocjacje branżowe sprzyjają wywieraniu większej presji płacowej niż w sytuacji, gdy poziom wynagrodzeń jest ustalany bezpośrednio pomiędzy każdym pracownikiem i szefem firmy. Negocjacje branżowe umożliwiają pracownikom skuteczne wymuszanie na pracodawcy wyższego wzrostu wynagrodzeń w porównaniu do osiągniętej poprawy wydajności pracy. W efekcie następuje pogorszenie kondycji finansowej przedsiębiorstwa lub nawet jego bankructwo. W obu przypadkach bezpośrednią konsekwencją jest spadek popytu na pracę i wzrost bezrobocia.

Doświadczenie krajów skandynawskich pokazuje, że presja płacowa wywierana przez związki zawodowe może być ograniczana, gdy negocjacje płacowe są koordynowane na szczeblu krajowym. Ten typ ustalania wysokości wynagrodzeń polega na wyznaczeniu maksymalnego tempa wzrostu płac w skali kraju. Negocjacje płacowe skoordynowane na szczeblu krajowym ograniczają wypełnianie żądań pracowników z poszczególnych branż, gdyż umożliwiają reprezentantom pracowników lepsze zrozumienie wpływu zbyt wysokiej dynamiki wzrostu płac na wielkość zatrudnienia i wysokość stopy bezrobocia w gospodarce ogółem. Istotny wpływ na ten wynik ma to, że ogólnokrajowa centrala związkowa w państwach skandynawskich zarządza funduszem, z którego wypłacane są zasiłki dla bezrobotnych. Wzrost bezrobocia oznaczałby dla nich wzrost problemów finansowych. W większości krajów OECD wypłata zasiłków dla osób, które straciły pracę, należy natomiast do obowiązków państwa. W takim przypadku związek przyczynowo skutkowy pomiędzy zbyt wysokim wzrostem wynagrodzeń, liczbą pracujących i wielkością zobowiązań z tytułu wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych jest odczuwalny przez pracowników zdecydowanie słabiej. W rzeczywistości zależność ta nadal istnieje, przy czym w krótkim okresie może ujawnić się w postaci większego deficytu budżetowego lub wzrostu innych obciążeń podatkowych (np. podatków pośrednich).

3.5 Pasywna polityka rynku pracy – zasiłki dla bezrobotnych i transfery dla osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym

Podstawowym celem pasywnej polityki rynku pracy jest zapewnienie osobom niepracującym alternatywnego źródła dochodów w okresie, w którym powinni oni poszukiwać nowego zatrudnienia. W przeciwieństwie do aktywnej polityki rynku pracy (patrz dalej), instrumenty pasywne nie koncentrują się na zwiększeniu poziomu kompetencji i umiejętności osób poszukujących zatrudnienia, ale na zapewnieniu im minimum środków do życia, które łagodzą finansowe skutki braku pracy. Do głównych narzędzi tej polityki należą zasiłki dla bezrobotnych oraz wszystkie inne instrumenty finansowego wsparcia, takie jak zasiłki z pomocy społecznej, zasiłki macierzyńskie czy świadczenia rodzinne, które są adresowane do osób w wieku produkcyjnym. Do narzędzi pasywnej polityki rynku pracy zalicza się także programy umożliwiające wcześniejszą dezaktywizację zawodową, czyli odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (wcześniejsze emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy).

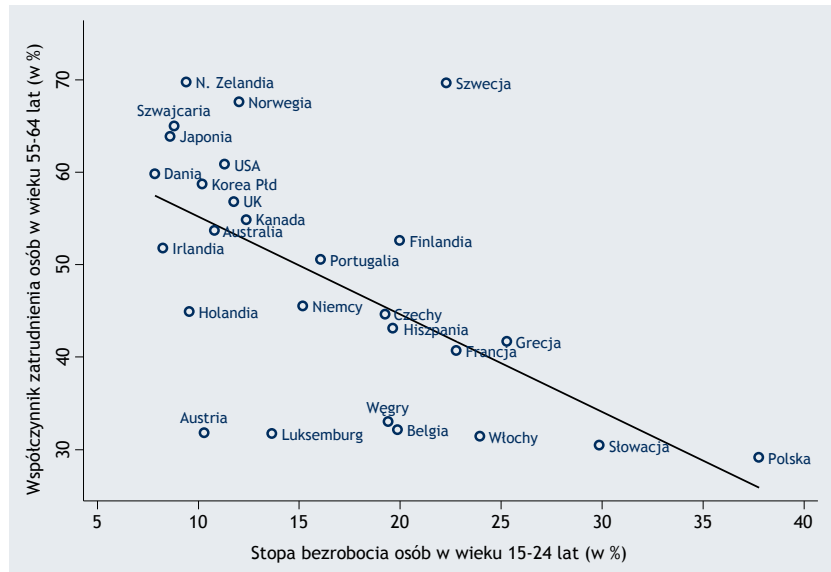
Zasiłki dla bezrobotnych przede wszystkim wpływają na wielkość podaży pracy. Im bardziej hojne systemy zasiłków (wyższe, dłuższe, łatwiej dostępne), tym słabsze bodźce osób niepracujących do podejmowania zatrudnienia (zob. np. Scarpetta, 1996). Wysokie i wypłacane przez długi okres świadczenia socjalne łagodzą konsekwencje finansowe braku pracy. Ponadto, hojne zasiłki zwiększają oczekiwania płacowe bezrobotnych (zob. np. Prasad i in., 2003), a także zmniejszają intensywność poszukiwania przez nich zatrudnienia (zob. np. Van den Berg i in., 1998). W efekcie, zasiłki zmniejszają presję wywieraną przez bezrobotnych na obniżenie płac do poziomu, który pozwoliłby im znaleźć zatrudnienie. To z kolei przyczynia się do wydłużania przeciętnego trwania bezrobocia, czego dowodzi fakt, że im dłużej są wypłacane zasiłki, tym większy jest udział bezrobocia długookresowego w bezrobociu ogółem (zob. np. Layard i Nickell, 1999). Systemy zasiłkowe powinny w jak najmniejszym stopniu osłabiać bodźce bezrobotnych do podejmowania legalnej pracy. Otrzymywanie świadczeń należy uzależniać od podejmowania przez bezrobotnych autentycznych działań, które zmierzają do podjęcia pracy (np. uczestniczenia w szkoleniach zawodowych, wysyłanie aplikacji do potencjalnych pracodawców). Takie rozwiązania funkcjonują m.in. w krajach skandynawskich, przy czym warto zaznaczyć, że monitorowanie przez urzędy pracy aktywności bezrobotnych w poszukiwaniu pracy jest kosztowne. To właśnie m.in. z tego powodu wydatki na aktywną politykę rynku pracy w tej grupie krajów należą do najwyższych wśród państw OECD.

Innym rodzajem transferów, które przyczyniają się do spadku współczynnika zatrudnienia są wcześniejsze emerytury, renty chorobowe oraz wszelkie zasiłki wypłacane do momentu osiągnięcia przez osoby niepracujące standardowego wieku emerytalnego. Wszystkie wymienione instrumenty pasywnej polityki rynku pracy wzmacniają bodźce osób starszych do wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy (zob. np. Blöndal i Scarpetta, 1998). Tworząc programy umożliwiające wcześniejszą dezaktywizację zawodową chciano ułatwić odchodzenie do bierności zawodowej osobom, które ze względu na nieodpowiednie kwalifikacje miały problemy ze znalezieniem pracy. Jedną z przesłanek tworzenia tych programów było również fałszywe przekonanie o tym, że w gospodarce istnieje stała liczba miejsc pracy i wysyłając starszych pracowników na emerytury można w łatwy sposób zwiększyć liczbę wolnych miejsc pracy dla osób młodych. W rzeczywistości, tworzenie bodźców do wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej osób starszych zamiast poprawiać – pogarsza perspektywę zatrudnienia osób młodych. Koszty wcześniejszych emerytur są bowiem finansowane z podatków i obowiązkowych składek płaconych przez osoby pracujące. Większa liczba nowych emerytów oznacza konieczność zwiększenia pozapłacowych kosztów pracy, co z kolei zmniejsza szanse osób młodych na podjęcie zatrudnienia. W krajach o niskim współczynniku zatrudnienia osób starszych obserwuje się jednocześnie wysoką stopę bezrobocia osób młodych. Na przykład, w 2005 r. we Włoszech, gdzie współczynnik zatrudnienia osób w wieku

...Wysokie i długotrwałe wypłacane zasiłki zwiększają bezrobocie...

...Wcześniejsze emerytury zamiast poprawiać, zmniejszają szanse osób młodych na znalezienie pracy...

Rysunek 1. Współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat i stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lat w krajach OECD w 2005 r.



Źródło: OECD

55-64 lat wynosił jedynie 31,4 proc., stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lat kształtowała się na poziomie aż 24,0 proc. Dla porównania, w tym samym czasie w Danii współczynnik zatrudnienia osób starszych wynosił aż 59,8 proc, a stopa bezrobocia osób młodych zaledwie 7,9 proc. Dowodzi to całkowitej nieefektywności wcześniejszych emerytur jako sposobu na poprawę perspektyw zatrudnienia dla osób dopiero wchodzących na rynek pracy. Przekonanie o tym, że wcześniejsze emerytury sprzyjają wzrostowi zatrudnienia osób młodych stanowi jeden z groźnych mitów ekonomicznych.

3.6 Regulacje rynku produktów

Oprócz omówionych powyżej czynników bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem rynku pracy, istotny wpływ na wielkość zatrudnienia i bezrobocia wywierają także ograniczenia w rozwoju konkurencji rynkowej, czyli tzw. regulacje rynku produktów. W szczególności regulacje te odnoszą się do swobody przedsiębiorczości, w tym warunków rozwoju konkurencji rynkowej, stabilności i jasności interpretacyjnej przepisów, które dotyczą prowadzonej działalności gospodarczej, prawnej ochrony wierzycielności, efektywności systemu sądownictwa, itp. Innymi słowy, regulacje rynku produktów to czynniki instytucjonalne nie związane bezpośrednio z rynkiem pracy, które warunkują rozwój przedsiębiorczości i konkurencji rynkowej.

...Wysoka konkurencja rynkowa sprzyja wzrostowi wydajności pracy i zwiększaniu zatrudnienia...

Wysoki stopień restrykcyjności tych regulacji ogranicza tempo wzrostu inwestycji oraz dynamikę wydajności pracy, przez co obniża poziom aktywności gospodarczej i zmniejsza dynamikę tworzenia nowych miejsc pracy. Badania dowodzą, że obserwowane pomiędzy krajami znaczne różnice w dynamice wzrostu PKB wynikają głównie z czynników, które określają warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, a nie z łącznych nakładów pracy i kapitału (zob. np. Lewis, 2005). Polityka gospodarcza, która ogranicza rozwój konkurencji rynkowej (np. poprzez cła importowe, preferencyjne kredyty dla wybranych podmiotów,

bariery administracyjne, licencje i koncesje) hamuje tempo wzrostu wydajności pracy, a w efekcie także dynamikę wzrostu gospodarczego i liczby pracujących (zob. np. Pissarides i Vallantini, 2004). Osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu PKB i zatrudnienia wymaga zapewnienia intensywnej i uczciwej konkurencji pomiędzy firmami na rynku krajowym oraz umożliwienia firmom zagranicznym konkurowania z firmami krajowymi na równych (uczciwych) warunkach. Spełnienie tych warunków sprawia, że przedsiębiorstwa zagraniczne – zachęczone możliwością zyskowej działalności w danym kraju – stają się dostawcami potrzebnego kapitału i technologii do krajów słabiej rozwiniętych. W ten sposób dokonuje się dyfuzja nowych technologii, metod zarządzania oraz know-how, a także proces naturalnej selekcji przedsiębiorstw bardziej wydajnych i konkurencyjnych. Firmy, które nie potrafią sprostać warunkom gry rynkowej upadają, natomiast na ich miejsce powstają nowe, bardziej wydajne przedsiębiorstwa (zob. np. Nicoletti i Scarpetta, 2003).

Do czynników, które zwiększają koszty działania przedsiębiorstw i ograniczają ich zdolność do tworzenia miejsc pracy należą bariery administracyjne takie jak wysokie koszty rozpoczynania działalności gospodarczej, koszty i czas potrzebny na uzyskanie pozwoleń inwestycyjnych, nadmiernie rozbudowana biurokracja czy niesprawny system sądownictwa hamujący egzekwowanie należności (zob. np. Djankov i in., 2002). Przykładowo, według statystyk Banku Światowego przeciętny czas rozstrzygnięcia sprawy w sądzie gospodarczym w Polsce wynosi prawie 3 lata, podczas gdy w Irlandii trwa on 7 miesięcy, a w Danii niecałe 3 miesiące (Bank Światowy, 2007). Porównania międzynarodowe dowodzą, że w krajach o relatywnie wyższych kosztach zakładania firm występuje większe zatrudnienie w szarej strefie niż w krajach, gdzie istniejące regulacje sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości.

...Bariery w rozwoju przedsiębiorczości zwiększają bezrobocie i zatrudnienie w szarej strefie...

4. Czy aktywna polityka rynku pracy pozwala na zmniejszenie bezrobocia?

Wszelkie inicjatywy podejmowane przez państwo pod szyldem aktywnej polityki rynku pracy to działania teoretycznie zmierzające do zwiększenia zatrudnienia osób, które obecnie są bezrobotne. Do najbardziej popularnych form tej polityki należą pośrednictwo pracy, szkolenia zawodowe oraz subsydiowanie zatrudnienia.

Pośrednictwo pracy jest stosunkowo efektywnym narzędziem aktywnej pomocy bezrobotnym (zob. np. Martin, 2000). Pozytywne efekty pośrednictwa pracy mogą być uzyskiwane przede wszystkim poprzez doradztwo zawodowe, konsultacje w zakresie metod poszukiwania pracy w różnych okresach bezrobocia, monitoring aktywnego poszukiwania pracy przez bezrobotnych, a także finansowe zachęty do znalezienia zatrudnienia przez bezrobotnych we własnym zakresie (np. bony zatrudnieniowe). Choć dobrze zorganizowane pośrednictwo pracy może pomóc bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia, to instrument ten należy traktować tylko i wyłącznie jako jedno z narzędzi wspomagających zmniejszanie bezrobocia. Nawet najlepsze pośrednictwo pracy nie zastąpi bowiem takich reform jak redukcja zapłaconych kosztów pracy lub zmniejszenie barier w rozwoju przedsiębiorczości.

...Pośrednictwo pracy może pomóc ograniczyć bezrobocie, ale nie zastąpi takich reform jak redukcja klina podatkowego czy likwidacja barier w rozwoju przedsiębiorczości...

Szkolenia dla bezrobotnych należą z kolei do jednych z najdroższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Dodatkowo, analiza efektywności szkoleń nie pozwala na sformułowanie ich jednoznacznej oceny (zob. np. Martin i Grubb, 2001). Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że koszty organizowania wielu programów szkoleniowych finansowanych ze środków publicznych zrównoważyły lub nawet przewyższyły uzyskane korzyści (zob. np. Heckman i in., 1999). Efektywność publicznych programów szkoleniowych jest ściśle uzależniona od formy ich prowadzenia. Szkolenia dla bezrobotnych organizowane bezpośrednio u przyszłego pracodawcy dużo częściej przynoszą pozytywne efekty niż szkolenia ogólne (zob. np. Martin i Grubb, 2001). Efektywność szkoleń wzrasta także w sytuacji, gdy pracodawca współfinansuje część kosztów przyuczenia do zawodu osób bezrobotnych, gdyż

...Efektywność szkoleń zawodowych jest tym większa, im przyszły pracodawca jest bardziej zaangażowany w wyszkolenie bezrobotnych...

wówczas przedmiot szkolenia ściśle odpowiada zapotrzebowaniu na konkretne umiejętności wymagane w jego przedsiębiorstwie.

Subsydia zwiększające wielkość popytu na pracę stanowią najdroższą formę aktywnej polityki rynku pracy. Mechanizm ich działania jest następujący: redukując wysokość podatków lub obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców, subsydia obniżają koszty związane z zatrudnianiem, czego efektem jest wzrost popytu na pracę. Doświadczenia wielu krajów wskazują jednak, że nie są one efektywnym sposobem zwiększania zatrudnienia (zob. np. Martin i Grubb, 2001). Subsydia stymulujące wzrost popytu na pracę bardzo często prowadzą do zastępowania dotychczasowych pracowników osobami bezrobotnymi, których zatrudnienie uprawnia pracodawców do otrzymywania dotacji. Programy te wielokrotnie powodują także tworzenie subsydiowanych miejsc pracy, które powstałyby niezależnie od otrzymanych dotacji.

Subsydia dla pracodawców stanowią doskonały przykład działań państwa, które mają na celu zmniejszenie negatywnego wpływu na gospodarkę jego innych działań. Subsydia te zmniejszają de facto pozapłacowe koszty pracy, przy czym ich redukcja dla wybranych beneficjentów jest finansowana z wysokiego klina podatkowego obciążającego pozostałe osoby pracujące. Ten sam mechanizm działa w przypadku szkoleń zawodowych, po odbyciu których osoby bezrobotne mają stać się na tyle atrakcyjnymi pracownikami dla potencjalnych pracodawców, aby ci zatrudnili je pomimo wysokich pozapłacowych kosztów pracy. To pokazuje, że efektywności większości aktywnych polityk rynku pracy nie należy przeceniać

5. Co zadecydowało o tym, że niektóre kraje, które doświadczyły wysokiego bezrobocia osiągnęły wysoki i trwały wzrost zatrudnienia?

Analizując sytuację na rynku pracy w krajach OECD od początku lat 80. XX w. możemy zauważyć, że część państw osiągnęła znaczny wzrost współczynnika zatrudnienia i towarzyszący mu spadek bezrobocia. Na szczególną uwagę zasługują Holandia i Wlk. Brytania, w których po okresie spadku liczby pracujących w pierwszej połowie lat 80., począwszy od drugiej połowy tej dekady odnotowano znaczącą poprawę sytuacji na rynku pracy. W Holandii w latach 1984-2005 współczynnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat zwiększył się z 50,1 proc. do 71,1 proc., a stopa bezrobocia spadła z 14,3 proc. do 5,2 proc.

W Wlk. Brytanii z kolei, w tym samym okresie współczynnik zatrudnienia wzrósł z 65,9 proc. do 72,6 proc., a stopa bezrobocia obniżyła się z 11,9 proc. do 4,6 proc. Do grona krajów, które odniosły sukces w zwiększaniu stopnia wykorzystania zasobów pracy, w latach 90. dołączyły także Irlandia, i Hiszpania. W Irlandii w latach 1992-2005 współczynnik zatrudnienia wzrósł z 50,7 proc. do 67,1 proc., a stopa bezrobocia spadła z 15,5 proc. do 4,3 proc. Podobnie duży wzrost współczynnika zatrudnienia odnotowano w Hiszpanii, gdzie w latach 1994-2005 jego poziom zwiększył się z 47,4 proc. do 64,3 proc., przy jednoczesnym spadku stopy bezrobocia z 24,0 proc. do 9,2 proc.

...Udane reformy rynku pracy zwiększyły elastyczność wynagrodzeń, głównie poprzez ograniczenie presji płacowej wywieranej przez związki zawodowe...

We wszystkich wymienionych krajach przyczyną wzrostu zatrudnienia były reformy instytucjonalne, które przyczyniły się do poprawy funkcjonowania rynku pracy i rynku produktów. Doświadczenia tych krajów wskazują, że osiągnięcie wysokiego i co najważniejsze trwałego wzrostu liczby pracujących wymaga wprowadzenia w życie zmian, które zwiększają zarówno popyt na pracę, jak również wzmacniają bodźce osób w wieku produkcyjnym do podejmowania zatrudnienia. Cechą wspólną tych reform było zwiększenie elastyczności kształtowania się wynagrodzeń, głównie poprzez ograniczenie presji płacowej wywieranej przez pracowników. W Wlk. Brytanii dokonano się to poprzez zmniejszenie roli związków zawodowych w negocjacjach płacowych i upowszechnienie ustalania warunków płac bezpośrednio pomiędzy pracodawcą i poszczególnymi pracownikami. W Irlandii i Holandii presję płacową ograniczono z kolei głównie w wyniku porozumień zawartych pomiędzy związkami

zawodowymi, organizacjami zrzeszającymi pracodawców oraz rządem. W porozumieniach tych pracownicy zobowiązali się do formułowania w przyszłości niższych żądań płacowych w zamian za obietnicę władz zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy oraz – w przypadku Holandii - wprowadzenia ułatwień w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze godzin. Ograniczenie presji płacowej w Hiszpanii było również osiągnięte w drodze kompromisu pomiędzy związkami zawodowymi, pracodawcami i rządem, przy czym porozumienie to dotyczyło głównie zmniejszenia restrykcji związanych z rozwiązywaniem stałych umów o pracę.

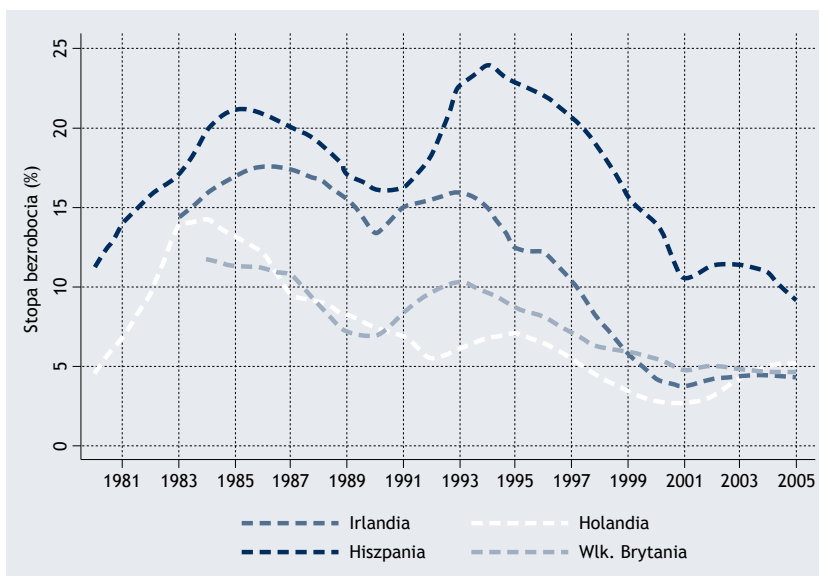
O ile zatem zmniejszenie negatywnego wpływu związków zawodowych na rynek pracy w Wlk. Brytanii dokonało się w następstwie znacznego prawnego ograniczenia ich roli, to w pozostałych krajach organizacje zrzeszające pracowników stały się partnerem rządu w reformowaniu rynku pracy. W Holandii i Irlandii, współpraca władz ze związkami zawodowymi rozpoczęła się wraz z silnym wzrostem bezrobocia na początku lat 80. W Hiszpanii z kolei, pierwsza reforma rynku pracy z 1984 r. koncentrowała się prawie wyłącznie na liberalizacji czasowych umów o pracę, gdyż związki zawodowe nie zgodziły się na zmniejszanie ochrony pracowników zatrudnionych na stałe. Przyczyną ich sprzeciwu była obrona własnych przywilejów – zdecydowana większość związkowców była bowiem zatrudniona na czas nieokreślony. Pozostawienie wysokiej ochrony pracowników z umowami na stałe, przy jednoczesnej liberalizacji umów czasowych, przyczyniło się do wykształcenia w Hiszpanii dwóch bardzo różniących się od siebie rynków pracy. Stopniowo zmniejszająca się społeczna akceptacja dla istniejącego dualizmu na rynku pracy spowodowała, że w 1997 r., w zamian za obietnicę kompleksowych reform prawa pracy, związki zawodowe zgodziły się na ograniczenie swoich przywilejów. Niższa ochrona zatrudnienia w przypadku bezterminowych umów o pracę w dużym stopniu ograniczyła wywieraną przez nie presję płacową.

Osiągnięte we wszystkich analizowanych krajach ograniczenie dynamiki wzrostu płac realnych zwiększyło popyt na pracę. Wynikający ze słabszej presji płacowej wzrost zatrudnienia odnotowywany w Holandii, Irlandii i Wlk. Brytanii był wzmocniony przez redukcję klina podatkowego. Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy miało także miejsce w Hiszpa-

...Częściowe reformy nie przynoszą spodziewanych efektów...

...Duży wpływ na osiągnięty sukces miała redukcja klina podatkowego...

Rysunek 2. Stopa bezrobocia w Holandii, Wlk. Brytanii, Irlandii i Hiszpanii w latach 1980-2005.



Źródło: OECD

nii, przy czym dotyczyło ono wyłącznie wybranych grup pracowników. Ponadto, w Holandii i Hiszpanii wzrostowi popytu na pracę sprzyjało obniżenie lub zahamowanie wzrostu płacy minimalnej. W krajach tych zmniejszono także stopień prawnej ochrony zatrudnienia. Reformy te nie były natomiast konieczne w Wlk. Brytanii i w Irlandii, gdzie w już w latach 80. istniały relatywnie mało restrykcyjne przepisy regulujące zatrudnianie i zwalnianie pracowników.

...oraz wzmocnienie bodźców bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia...

Obok reform, których głównym celem było zwiększenie popytu na pracę, wprowadzone zmiany polegały także na wzmocnieniu bodźców wobec osób bezrobotnych i biernych zawodowo w wieku produkcyjnym do podejmowania zatrudnienia. We wszystkich analizowanych krajach, skrócono maksymalny okres pobierania lub zmniejszono wysokość zasiłków dla osób bezrobotnych. Prawie wszystkie kraje wzmocniły kontrolę bezrobotnych w zakresie poszukiwania przez nich zatrudnienia, przy jednoczesnym zapewnieniu im doradztwa zawodowego. Dodatkowym bodźcem do podejmowania pracy w Wlk. Brytanii, Holandii oraz Hiszpanii są specjalne programy aktywizacyjne, które polegają na zmniejszaniu ponoszonych obciążeń podatkowych w przypadku rozpoczęcia zatrudnienia. Ponadto, w Holandii i Wlk. Brytanii zaostrzono kryteria korzystania z wcześniejszych emerytur i rent, które umożliwiają dezaktywizację zawodową przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego.

6. Co do tego wszystkiego ma demografia?

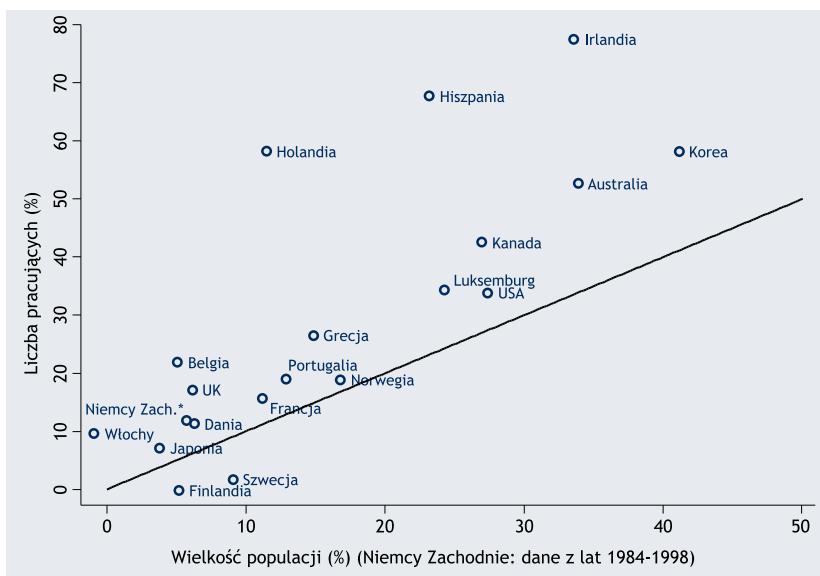
O sytuacji na rynku pracy w różnych krajach decydują także uwarunkowania demograficzne. W przypadku występowania wielu niekorzystnych czynników, które ograniczają tworzenie nowych miejsc pracy, dany kraj może odnotowywać stosunkowo niską stopę bezrobocia o ile tylko cechuje się on niskim tempem wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym. W takiej sytuacji niskie bezrobocie jedynie pozornie świadczy o wysokiej efektywności tamtejszego rynku pracy.

...Niskie bezrobocie nie zawsze dowodzi wysokiej zdolności tworzenia nowych miejsc pracy...

Przykładem takiego kraju jest Szwecja, która pomimo jednych z najwyższych zapłaconych kosztów pracy (47,9 proc. w 2005 r.) wśród krajów OECD, ma jednocześnie jeden z najwyższych w tej grupie krajów poziom współczynnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat (73,9 proc.) i stosunkowo niską stopę bezrobocia (7,8 proc.). Czy zatem przykład Szwecji podważa prawdziwość tezy o tym, że wysoki klin podatkowy zwiększa bezrobocie? Otóż nie. Duży wpływ na odnotowywaną sytuację na rynku pracy w Szwecji ma bowiem demografia. W ciągu ostatnich 20 lat liczba pracujących w tym kraju wzrosła zaledwie o 1,6 proc., wobec wzrostu liczebności populacji w wieku produkcyjnym o 9,1 proc. Od początku lat 90. Szwecja odnotowała natomiast spadek liczby pracujących o 3,0 proc., przy wzroście populacji w wieku produkcyjnym o 6,3 proc. Warto dodatkowo zaznaczyć, że pomimo tego spadku zatrudnienia, stosunkowo niska stopa bezrobocia w Szwecji jest w dużym stopniu wynikiem nie zaliczania do bezrobocia dużej części osób, które są zdolne do pracy i chciałyby pracować. Na przykład, według szacunków firmy McKinsey rzeczywisty poziom bezrobocia w Szwecji jest około trzykrotnie wyższy od tego, na jaki wskazują oficjalne statystyki (Bengtsson i in., 2006).

W celu dokonania oceny efektywności rynków pracy w poszczególnych krajach, w szczególności ich gospodarek do zwiększania liczby pracujących, należy wziąć pod uwagę odnotowywane w nich zmiany demograficzne. Łatwo można bowiem wskazać przykłady krajów, które cechują się wysokimi współczynnikami zatrudnienia i jednocześnie różnią się istotnie w zakresie tempa wzrostu wielkości populacji w wieku produkcyjnym. Na przykład w ciągu ostatnich 20 lat liczba osób w wieku 15-64 lat wzrosła w Danii o 6,3 proc., a w Holandii o 11,5 proc. Jednocześnie w tym samym okresie wzrost populacji w USA wyniósł 27,4 proc. a w Irlandii 33,6 proc. Wobec tak znacznych różnic w zmianach demograficznych

Rysunek 3. Zmiany liczby pracujących i wielkości populacji w krajach OECD w latach 1985-2005.



Źródło: OECD

pomiędzy tymi dwoma grupami krajów, należy postawić pytanie czy efektywność funkcjonowania rynku pracy w Danii i Holandii byłaby tak samo wysoka w przypadku istotnie większego wzrostu populacji. Przykład Danii i Holandii jest o tyle ciekawy, że kraje te cechują się znacznie wyższymi popłaćkowymi kosztami pracy i wydatkami na aktywną politykę rynku pracy niż USA i Irlandia. Rozważania na temat wyboru najbardziej efektywnego modelu rynku pracy wymagałoby jednak osobnego opracowania.

7. Jakie są główne przyczyny bezrobocia w Polsce?

Pomimo wysokiego tempa wzrostu liczby pracujących, jakie odnotowuje się w Polsce od 2006 r., w porównaniu do krajów OECD stopa bezrobocia w naszym kraju wciąż kształtuje się na bardzo wysokim poziomie. Wyniki różnych badań wskazują jednak, że zarówno oficjalne statystyki bezrobocia rejestrowanego, jak i dane z ankietowych Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS znacznie przeszacowują skalę tego zjawiska. Na przykład, prowadzone w 2006 r. przez NBP badania rynku pracy dowodzą, że ok. 1/3 osób zarejestrowanych jako bezrobotne pracuje na czarno lub w ogóle nie jest zainteresowana podjęciem pracy (Gumuta i in., 2007). Wyniki badania CBOS z marca 2007 r. wskazują z kolei, że choć 15 proc. dorosłych Polaków określa się – w swojej subiektywnej ocenie – jako bezrobotni, to jedynie 9 proc. ankietowanych jest zarejestrowanych w urzędzie pracy, a tylko 6 proc. deklaruje aktywność w poszukiwaniu pracy i gotowość do jej podjęcia (CBOS, 2007). Można szacować, że faktyczne bezrobocie w Polsce jest o ok. 1/3 niższe od tego co pokazują oficjalne dane.

Jednym z istotnych bodźców skłaniających osoby nie zainteresowane poszukiwaniem i podejmowaniem zatrudnienia do rejestracji w urzędzie pracy jest prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej. Prawo do tego ubezpieczenia zachęca do zarejestrowania się osoby zatrudnione na czarno i osoby biernie zawodowo, które nie są objęte ubezpieczeniem np. z tytułu renty lub emerytury. Jednocześnie nie wydaje się, aby chęć otrzymywania zasiłków dla

...Faktyczny zakres bezrobocia jest znacznie mniejszy niż wskazują na to oficjalne statystyki...

...Świadczenia społeczne zawyżają statystyki bezrobocia i osłabiają bodźce do podejmowania pracy...

bezrobotnych w znaczący sposób zachęcała do rejestracji, ponieważ jedynie ok. 13 proc. zarejestrowanych jako bezrobotni jest do nich uprawniona. Należy jednak zaznaczyć, że sam status osoby bezrobotnej jest istotny, gdyż umożliwia on ubieganie się o zasiłki z pomocy społecznej. Korzyści wynikające z rejestracji powodują, że część osób zarejestrowanych jako bezrobotne nie jest zainteresowana podejmowaniem legalnego zatrudnienia. W efekcie, bezrobotni często odrzucają dostępne oferty pracy.

...Głównym powodem problemów z podjęciem pracy są nieodpowiednie kwalifikacje bezrobotnych...

Główną przyczyną problemów w znalezieniu zatrudnienia przez osoby rzeczywiście zainteresowane podjęciem pracy w Polsce jest strukturalne niedopasowanie popytu i podaży pracy. Kwalifikacje zawodowe bezrobotnych różnią się bowiem istotnie od zakresu umiejętności, jakie są wymagane przez potencjalnych pracodawców. Dowodem tego jest fakt, że wraz ze wzrostem popytu na pracę, przedsiębiorcy zaczęli odnotowywać nasilające się problemy ze znalezieniem odpowiednich pracowników. Niedobory kadrowe są szczególnie silnie widoczne w budownictwie i przemyśle. Na przykład w kwietniu 2007 r. aż 52 proc. firm z branży budowlanej deklaruowało niedobór wykwalifikowanych pracowników, wobec 26 proc. rok wcześniej. Oznacza to, że wysokie bezrobocie w Polsce nie wynika z niekorzystnego stanu koniunktury, ale podobne jak w krajach rozwiniętych jest uwarunkowane przez czynniki o charakterze strukturalnym. Wśród nich można wymienić wspomniane już niedopasowanie kwalifikacji zawodowych oraz nie sprzyjające wzrostowi zatrudnienia otoczenie instytucjonalne rynku pracy.

...Główną instytucjonalną barierą wzrostu zatrudnienia jest wysoki klin podatkowy...

Jakie są główne instytucjonalne przyczyny wysokiego bezrobocia w Polsce? Otóż najważniejszą z nich są wysokie pozapłacowe koszty pracy. Badania prowadzone dla krajów naszego regionu dowodzą, że wysoki klin podatkowy istotnie obniża tempo wzrostu liczby pracujących i w efekcie przyczynia się do utrzymywania wysokiego bezrobocia (zob. np. Góra i in., 2006). W 2005 r. klin podatkowy w Polsce wynosił przeciętnie 43,6 proc., co oznacza, że prawie połowę wypracowanych przez nas dochodów oddajemy państwu. Według badań prowadzonych wśród małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w Polsce w latach 2004-2005 wysoki klin podatkowy stanowił istotną barierę rozwoju dla prawie 90 proc. badanych firm (PKPP, 2006). W opinii przedsiębiorców, wysokie obciążenia pozapłacowe ograniczają siłę konkurencyjną przedsiębiorstw, ich zdolności akumulacyjne oraz hamują wzrost zatrudnienia.

Poziom obowiązkowych narzutów obciążających dochody z pracy jest w naszym kraju znacznie wyższy niż w krajach cechujących się niską stopą bezrobocia. Na przykład, w Irlandii i Wlk. Brytanii, dokąd w ciągu ostatnich 3 lat wyjechało do pracy wielu Polaków, klin podatkowy w 2005 r. wynosił odpowiednio 25,7 proc. i 33,5 proc. Wysokość pozapłacowych kosztów pracy w Polsce jest także znacznie wyższa niż w większości krajów OECD, w okresie kiedy znajdowały się one na podobnym etapie rozwoju, czyli na początku lat 70. XX w. Od tego czasu wysokość obciążeń dochodów z pracy, uwzględniająca także podatki pośrednie, wzrosła w tych krajach przeciętnie o 1/5 (Nickell i Nunziata, 2001). Uwzględniając ten fakt, relatywna wysokość klina podatkowego w Polsce jest bardzo wysoka. To z kolei może przyczynić się do mniejszej zdolności gospodarki do tworzenia nowych miejsc pracy i w efekcie bardziej kapitałochłonnego wzrostu gospodarczego.

...Relatywne znaczenie płacy minimalnej i stopnia prawnej ochrony zatrudnienia jest obecnie mniejsze niż było jeszcze parę lat temu...

Odnotowywany ostatnio w Polsce silny wzrost popytu na pracę i trudności firm w znalezieniu odpowiednich pracowników powodują, że relatywne znaczenie poziomu płacy minimalnej oraz prawnej ochrony zatrudnienia jako bariery dla wzrostu liczby pracujących jest obecnie mniejsze niż było jeszcze kilka lat temu. Nie znaczy to, że czynniki te w ogóle przestały przyczyniać się do wzrostu i utrzymywania bezrobocia na wysokim poziomie, ale jedynie to, że ich relatywne znaczenie w okresie ożywienia gospodarczego uległo zmniejszeniu. Według prowadzonych w 2006 r. badań Krajowej Izby Gospodarczej wysokość płacy minimalnej była wskazywana jedynie przez 8,4 proc. przedsiębiorców jako regulacja prawna powodująca najwięcej obciążeń w prowadzeniu działalności gospodarczej (KIG, 2006). Wśród hipotetycznych zmian regulacyjnych dotyczących elastyczności kształtowania czasu i kosz-

tów pracy, które spowodowałyby największe szkody dla pracodawców, podwyższenie płacy minimalnej znalazło się z kolei na trzecim miejscu (19,5 proc. wskazań) – za ograniczeniem ustawowego przeciętnego czasu pracy i utrudnieniami w zwalnianiu pracowników. Na tej podstawie wydaje się, że ewentualny silny wzrost płacy minimalnej w przyszłości mógłby ograniczyć popyt na pracę, nawet w okresie odnotowywanego ożywienia gospodarczego.

Według danych OECD Polska cechuje się szczególnie małym zakresem wolności gospodarczej, co wynika głównie z administracyjnych ograniczeń w rozwoju przedsiębiorczości. Podobne wnioski wynikają także z badań Banku Światowego, według których istotną barierę w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce stanowi niesprawny system egzekwowania należności oraz biurokracja związana z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej (Bank Światowy, 2006).

Podsumowując, główną przyczyną wysokiego bezrobocia w Polsce jest duże niedopasowanie kwalifikacji popytu i podaży pracy. Wzrost zatrudnienia i towarzyszący mu spadek bezrobocia są dodatkowo ograniczane przez wysokie pozapłacowe koszty pracy, świadczenia społeczne osłabiające bodźce bezrobotnych do podejmowania pracy oraz niski stopień swobody gospodarczej.

...Istotnym ograniczeniem dla wzrostu zatrudnienia jest mała swoboda gospodarcza...

Bibliografia

- Abowd J.M., Kramarz F., Lumieux F., Morgolis D.N., "Minimum wages and youth employment in France and the United States", 1997, NBER Working paper No. 6111
- Bank Światowy, *Doing business*, 2007
- Bassanini A., Duval R., „Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions”, OECD Economics Department Working Papers 486, 2006, OECD Economics Department
- Bengtsson K., Ekström C., Farrell D., "Sweden's growth paradox", 2006, McKinsey Quarterly, June
- Blanchard O., "European unemployment: the evolution facts and ideas", *Economic Policy*, 2006, Vol. 21, Issue 45, January, 2006, pp.5-59
- Blöndal S., Scarpetta S., "The Retirement Decision in OECD Countries", 1998, OECD Economic Department Working Paper No. 202
- CBOS, „Społeczny zakres bezrobocia w Polsce. Komunikat z badań”, 2007, Marzec
- Davis S.J., Henrekson M., "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparison", [w:] Gómez-Salvador R., Lamo A., Petrongolo B., Ward M., Wasmer E. /eds/, "Labour Supply and the Incentives to Work in Europe", 2005, Edward Elgar Publishing
- Del Boca D., Pasqua S., Pronzato Ch., "Why Are Fertility and Women's Employment Rates So Low in Italy? Lessons from France and the UK", 2004, IZA Discussion Paper No. 1274
- Di Tella R., MacCulloch R., "The consequences of labor market flexibility: Panel evidence based on survey data", 2005, *European Economic Review*, Vol. 49, Issue 5, July, pp.1225-1259
- Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Schleifer A., "The Regulation of Entry", 2002, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117
- Góra M., Radziwiłł A., Sowa A., Walewski M., "Tax Wedge and Skills: Case of Poland In International Perspective", 2006, CASE Reports No. 64
- Gumuta W., Socha J., Wojciechowski W., „Presja płacowa oraz niedopasowanie strukturalne na rynku pracy w świetle badań NBP”, 2007, Zeszyt nr 219, *Materiały i Studia NBP*
- Heckman J.J., RaLonde R.J., Smith J.A., "The economics and econometrics of active labor market programs", [w:] O. Ashenfelter, Card D. /eds./, "Handbook of Labor Economics 3", 1999, Elsevier, North-Holland
- Lewis W.W., „Potęga wydajności”, 2005, Cedewu, Warszawa
- Ljungqvist L., Sargent T. J., "Indivisible Labor, Human Capital, Lotteries, and Personal Savings: Do Taxes Explain European Employment?", presented at NBER Macroannual conference, 2006, April 7-8
- Martin J. P., "What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD countries' experiences", 2000, OECD Economic Studies No. 30
- Martin J.P., Grubb D., "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active market policies", 2001, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8
- Neumark D., Wascher W., "The Effects of Minimum Wages on Teenage Employment and Enrolment: Evidence from Matched CPS Surveys", 1995, NBER Working Paper No. 5092
- Nickell S., Layard R., „Labor market institutions and economic performance”, 1999, *Handbook of Labor Economics*, /w:/ Ashenfelter O., Card D. (ed.), *Handbook of Labor Economics*, Edition 1, volume 3, chapter 46, pp. 3029-3084, Elsevier

- Nickell S., Nunziata L., Labour Market Institutions Database, 2001
- Nicoletti G., Scarpetta S., "Regulation, productivity and growth. OECD evidence", *Economic Policy*, Vol. 18, Issue 36, April, 2003, pp. 5-59
- Pissarides C., Vallanti G., "Productivity Growth and Employment: Theory and Panel Estimates", 2004, LSE CEP Discussion Paper No. 663
- PKPP, „Konkurencyjność Małych i Średnich Przedsiębiorstw 2006. Monitoring kondycji sektora MSP 2006”, 2006
- Prasad E.S., "What Determines the Reservation Wages of Unemployed Workers? New Evidence from German Micro Data", 2003, IMF Working Paper 03/4
- Scarpetta S., "Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross country study", 1996, OECD Economic Studies No. 26
- Van den Berg G.J., Van der Klaauw B., Van Ours J.C., "Punitive sanctions and the transition from welfare to work", 1998, CentER Discussion Paper No. 9856

Słowniczek

Bezrobotni

osoby, które nie mają pracy, ale aktywnie jej poszukują i są gotowe i zdolne ją rozpocząć

Pracujący

osoby, które pracują zarobkowo jako pracownicy najemni, pracodawcy i osoby prowadzące własną działalność gospodarczą (samozatrudnieni) oraz pomagający członkowie rodzin, którzy bez umownego wynagrodzenia pomagają w prowadzeniu rodzinnej działalności gospodarczej

Aktywni zawodowo

osoby pracujące i bezrobotne

Bierni zawodowo

osoby, które nie pracują i nie są bezrobotne

Osoby w wieku produkcyjnym

osoby w wieku zdolności do pracy. W porównaniach międzynarodowych grupa ta najczęściej obejmuje osoby w wieku 15-64 lat. Ze względu na różnice w wieku, od którego bez żadnych ograniczeń można podejmować pracę zarobkową oraz w standardowym wieku emerytalnym, niekiedy stosuje się inne granice wieku produkcyjnego (np. w Polsce urzędy pracy rejestrują bezrobotnych wyłącznie w wieku 18-60 lat w przypadku kobiet i 18-65 lat u mężczyzn).

Stopa bezrobocia

relacja liczby bezrobotnych do całkowitej liczby osób aktywnych zawodowo.

Współczynnik zatrudnienia

relacja liczby pracujących do całkowitej liczby osób w wieku produkcyjnym.

Współczynnik aktywności zawodowej

relacja liczby osób aktywnych zawodowo do całkowitej liczby osób w wieku produkcyjnym.

Współczynnik pozostawiania poza zatrudnieniem

(ang. non-employment ratio) relacja liczby osób bezrobotnych i biernych zawodowo w wieku produkcyjnym do całkowitej liczby osób w wieku produkcyjnym. Co do wartości współczynnik ten stanowi dopełnienie współczynnika zatrudnienia.



Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądź, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Fundacja FOR

ul. Stępińska 13
00-739 Warszawa
telefon: +48 (22) 558 06 70
faks: +48 (22) 558 06 71
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

Czy wiesz, że:

- W 2006 r. udział pracujących wśród osób w wieku 15-64 lat był w Polsce najniższy w Europie. Tylko co drugi Polak w wieku produkcyjnym pracował. Dla porównania, w Unii Europejskiej pracują przeciętnie dwie na każde trzy osoby.
- W 2006 r. w Polsce mniej niż co trzecia osoba w wieku 55-64 lat była aktywna zawodowo. Dla porównania, w 15 „starych” krajach Unii Europejskiej aktywna jest prawie połowa osób w tym wieku.
- W 2005 r. przeciętny wiek odchodzenia z rynku pracy kobiet wynosił nieco ponad 57 lat i był najniższy w Europie. Aktywność zawodową najpóźniej kończą mieszkanki Irlandii (64,5 lat) i Islandii (65,5 lat).
- W 2005 r. łączne wydatki publiczne na finansowanie świadczeń pobieranych przez osoby bierne zawodowo w wieku przedemerytalnym (wcześniejsze emerytury, renty, zasiłki i świadczenia przedemerytalne) odpowiadały 4,6 proc. PKB i były większe od całkowitych dochodów budżetowych z tytułu podatków dochodowych.
- Obok krajów cechujących się wysoką stopą bezrobocia, takich jak Niemcy (10,4 proc.) czy Francja (9,8 proc.), w Europie Zachodniej są państwa, w których bezrobocie praktycznie nie stanowi żadnego problemu: Szwajcaria (4,1 proc.), Holandia i Irlandia (4,4 proc.).
- Od lipca 2007 r. pracownik, którego wynagrodzenie brutto zapisane w umowie o pracę wynosi 2500 zł, w rzeczywistości dostaje do ręki 1749 zł. Dla pracodawcy – całkowity koszt związany z jego zatrudnieniem jest natomiast o prawie 72 proc. wyższy od płacy netto i wynosi 3015 zł.
- Kraje, w których obowiązują elastyczne regulacje w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników osoby bezrobotne przeciętnie krócej poszukują pracy. W efekcie udział osób poszukujących zatrudnienia dłużej niż rok w bezrobociu ogółem jest niższy (np. w Stanach Zjednoczonych – 10 proc.) niż w krajach o restrykcyjnej ochronie zatrudnienia (np. w Niemczech 57,2 proc.).

Więcej na temat funkcjonowania rynku pracy i przyczyn niskiego **zatrudnienia** i wysokiego **bezrobocia** dowiesz się z tego „Zeszytu FOR”.