

**Ryszard Szarfenberg\***

*Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski*

## ***OECD Employment Outlook 2007*** ***Polityka społeczna w służbie globalizacji ekonomicznej***

### ***Wstęp***

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) co roku publikuje obszerny raport pt. *OECD Employment Outlook* (OECD 2007). W tym roku jego tematykę wyznacza paradoks polegający na tym, że większość ekonomistów wierzy w dobroczynne dla gospodarki skutki globalizacji ekonomicznej, opartej na liberalizacji handlu światowego, w przeciwieństwie do większości opinii publicznej, która wyraża w związku z tym różne obawy. Autorzy raportu od razu przyznają, że niektóre z tych obaw mają podstawy empiryczne, np. w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci w większości krajów OECD udział płac w dochodzie narodowym spada, a także pogłębiają się nierówności płacowe. Wstępne wyjaśnienie tego fenomenu odwołuje się głównie do tego, że liberalizacja handlu ułatwia firmom przenoszenie części lub całości produkcji za granicę (*offshoring*). Osłabia to siłę przetargową pracowników w negocjacjach płacowych, szczególnie zaś tych z niskimi kwalifikacjami.

Wspomniany paradoks jest groźny, gdyż utrzymujący się sceptycyzm opinii publicznej dotyczący korzyści płynących z wolnego handlu w skali światowej może przeszkodzić

---

\* [www.ips.uw.edu.pl/rszarf/](http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/) r.szarfenberg@uw.edu.pl

w dalszej integracji gospodarczej i w reformach strukturalnych. Autorzy upatrują nadziei na jego przezwyciężenie w przyjęciu odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, których przykładem jest przeformułowana OECD Jobs Strategy. Zwrócono też uwagę na to, że należy usunąć bariery dla tworzenia nowych firm w nowoczesnych sektorach usług, zmniejszyć ochronę miejsc pracy (w szczególności w schyłkowych sektorach gospodarki) w imię zwiększania mobilności pracowników oraz zapewnić tracącym pracę takie zabezpieczenie społeczne, które będzie przyjazne dla ich ponownego zatrudnienia.

W tym ostatnim przypadku wyróżniono dwie najbardziej ogólne strategie. Pierwsza, to po prostu polityka niskich zasiłków dla bezrobotnych i ich gospodarstw domowych, która ma zapewnić silne bodźce do szybkiego znalezienia pracy, a druga operuje zasiłkami o odpowiedniej wysokości, ale ze skuteczną pomocą w poszukiwaniu pracy i obowiązkowym uczestnictwem w programach aktywizacyjnych. Z kolei sytuację pracowników o niskich kwalifikacjach, pogarszającą się w dobie coraz bardziej wolnego handlu międzynarodowego i szybkiego postępu technologicznego, ma poprawić polityka zachęcania do kształcenia ustawicznego, zwiększania niskich płac pod hasłem „niech się praca opłaca”, a także m.in. bardziej progresywne oskładkowanie płac, przy poszukiwaniu innych niż opodatkowanie pracy źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego.

Uwalnianie światowego handlu jest dla OECD priorytetem, ale żeby pochód w tę stronę nie został niepotrzebnie spowolniony należy zająć się negatywnie ocenianymi skutkami ubocznymi globalizacji. Przypomina to stary problem liberalnych polityków w demokratycznych ustrojach: jak uwalniać handel, gdy większość nie rozumie, że przyniesie to ogólny dobrobyt. Jak zwykle w takich przypadkach, odpowiedzią ma być właściwa polityka społeczna. Można mieć jednak wątpliwości, czy zaproponowane przez autorów raportu środki, w rodzaju tych opisywanych w Jobs Strategy, będą przeciwdziałać spadkowi udziału płac w dochodzie narodowym oraz pogłębiającym się nierównościom płacowym. Jest tak dlatego, że instrumenty polityki zatrudnienia nie są zaprojektowane po to, aby wzmacniać pozycję przetargową pracowników o niskich kwalifikacjach, ani tym bardziej, aby ograniczać nierówności płacowe. Ich podstawowym celem jest zwiększanie zatrudnienia wśród osób, które samodzielnie nie mogą znaleźć pracy.

Pominę szczegółowe przedstawienie pierwszego rozdziału raportu, w którym mowa o sytuacji gospodarczej i prognozach jej rozwoju dla OECD<sup>1</sup> oraz rozwój rynków pracy w Brazylii, Rosji, Indiach i Chinach (BRIC). Udział tej czwórki w światowej podaży pracy wynosi 45%, a państw OECD – 19%, stąd też znaczenie trendów i reform w tych krajach dla sytuacji na globalnym rynku pracy. Autorzy raportu stwierdzili, m.in. że wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy towarzyszy tam bardzo wysoki poziom nierówności płacowych oraz duży udział zatrudnienia nieformalnego. Zalecenia głównie dotyczyły nadania priorytetu edukacji (szczególnie w Rosji i w Chinach) i legalizacji zatrudnienia w szarej strefie. Dalej omówię bardziej szczegółowo pozostałe rozdziały raportu, które

---

<sup>1</sup> Według rankingu prognoz wzrostu gospodarczego na 2007 rok Polska była na drugim miejscu po Słowacji, w przypadku roku 2008 byliśmy na miejscu trzecim, poza Słowacją wyprzedzi nas również Turcja. Podobne miejsce zajęliśmy w rankingu według prognoz poziomu stopy bezrobocia na 2007, z tym że w 2008 mamy wyprzedzić pod tym względem Turcję.

poświęcono wpływowi polityki rynku pracy na wydajność pracy, wpływowi globalizacji na sytuację pracowników, finansowaniu systemów zabezpieczenia społecznego oraz polityce aktywizacji bezrobotnych w państwach OECD.

### *Polityka społeczna a wzrost gospodarczy*

Dla autorów raportu głównym celem polityki gospodarczej jest wzrost gospodarczy mierzony wzrostem Produktu Krajowego Brutto (PKB) podzielonego przez liczbę mieszkańców. Osiągnięcie wzrostu tego wskaźnika przy stałej liczbie ludności można uzyskać poprzez wzrost zatrudnienia i/lub przez wzrost wydajności zatrudnionych. Polityka rynku pracy i zabezpieczenia społecznego była dotychczas rozważana przede wszystkim w kontekście tego pierwszego czynnika, np. jak wzrost płacy minimalnej czy wysokości zasiłków dla bezrobotnych wpłynie na poziom zatrudnienia. Zakładając, że wpływ ten jest negatywny i przy innych warunkach stałych powinno się to przełożyć na zmniejszenie dynamiki wzrostu gospodarczego.

Problem jednak w tym, że zarówno badania wpływu wydatków socjalnych, jak i poszczególnych rozwiązań z zakresu polityki rynku pracy na wzrost gospodarczy nie dają jednoznacznego potwierdzenia istnienia takiego związku. Autorzy raportu wyjaśniają, że może za to odpowiadać pozytywny wpływ polityki społecznej na wydajność pracy, m.in.: „Oszacowano, że płaca minimalna ma pozytywny wpływ na średnią wydajność (...) wzrost poziomu płacy minimalnej mierzonego jej udziałem w medianie płac o 10 punktów procentowych (...) jest związany w dłuższym okresie ze wzrostem średniej wydajności pracy i wieloczynnikowej wydajności o 1,7 do 2,0 punktów procentowych” (OECD 2007, s. 73), „(...) jakkolwiek negatywny wpływ zasiłków dla bezrobotnych na zatrudnienie jest w pełni równoważony przez ich pozytywny wpływ netto na średnią wydajność” (s. 76), a nawet „Bezpłatne urlopy rodzicielskie mają mały pozytywny wpływ na średnią wydajność” (s. 80). Innymi słowy, wzrost gospodarczy (wzrost przeciętnego poziomu życia) ma co najmniej dwa źródła, na jedno z nich polityka społeczna oddziałuje ograniczająco, a na drugie stymulująco, stąd ogólny wpływ polityki społecznej na wzrost jest zależny od bilansu tych wpływów cząstkowych.

Związki płacy minimalnej i zasiłków dla bezrobotnych ze wzrostem wydajności przy stałym poziomie zatrudnienia można wyjaśniać poprzez to, że oba instrumenty wpływają na udział zatrudnienia mniej wydajnych, niskowykwalifikowanych pracowników w populacji pracujących („efekt struktury”). Przykładowo, załóżmy, że mamy w populacji zatrudnionych 50 wysokowydajnych pracowników (wytwarzają 10 jednostek produktu w danym czasie) i 50 niskowydajnych (wytwarzają 5 jednostek produktu). Produkt ogółem wyniesie  $500 + 250 = 750$ , czyli ogólna wydajność zatrudnionych osiągnie 7,5. Jeżeli wprowadzimy wysoką płacę minimalną (wzrost ceny pracy niskowydajnej spowoduje spadek popytu na nią) oraz wysokie i długo wypłacane zasiłki dla bezrobotnych (zmniejszenie bodźców do podejmowania pracy, czyli spadek podaży pracy niskokwalifikowanej), w związku z czym zatrudnienie niskowydajnych spadnie o 10 a wysokowydajnych wzrośnie o 10 (ogólny poziom zatrudnienia nie zmieni się), to wówczas produkt wyniesie  $600 + 200 = 800$ , a więc

wydajność zatrudnionych wzrośnie do 8 tylko dzięki zmianie struktury kwalifikacyjnej zatrudnienia.

Autorzy raportu zwracają jednak uwagę na możliwe wzajemne oddziaływanie wpływu płacy minimalnej i poziomu zasiłków dla bezrobotnych. Z jednej strony, wysoka płaca minimalna zwiększa wydajność poprzez efekt struktury, ale wysoka stopa zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych zniechęca ich do ponownego zatrudnienia się. Innymi słowy, w kategoriach wzrostu gospodarczego płaca minimalna przyczyniać się może do niego poprzez swój pozytywny wpływ na wydajność, co może być równoważone przez negatywny wpływ na poziom zatrudnienia wywołany wysoką stopą zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych.

Istnieją jednak i inne wyjaśnienia tego fenomenu. Trudności w znalezieniu pracy przez osoby z niskim poziomem kwalifikacji zwiększają motywację do wysiłków i inwestycji na rzecz ich zwiększania poprzez edukację i szkolenia. Wysokie zasiłki dla bezrobotnych poprawiają jakość dopasowania poszukującego pracy i rodzaju pracy, gdyż pozwalają na dłuższe i spokojniejsze jej poszukiwania. Lepsze dopasowanie oznacza tu jednocześnie wyższą płacę, bardziej trwałe zatrudnienie i wyższą wydajność. Poza tym, dobre zabezpieczenie dla bezrobotnych może skłaniać firmy do tworzenia miejsc pracy łączących się z dużym ryzykiem gospodarczym i jednocześnie bardziej wydajnych. Skłonność do podejmowania takich prac powinna być większa, gdy istnieje pewność, że po ich utracie będziemy mieli odpowiednie zabezpieczenie i czas na znalezienie nowego zatrudnienia.

W podsumowaniu mamy, m.in. interesującą interpretację wyników badań empirycznych: 1) sztywny rynek pracy (silna ochrona stałego zatrudnienia) tylko w niewielkim stopniu osłabia wydajność; 2) wzrost udziału płacy minimalnej w średniej płacy zwiększa wydajność; 3) ograniczenie wysokości zasiłków dla bezrobotnych zmniejsza wydajność; 4) zwiększenie wymiaru urlopów wychowawczych zwiększa wydajność. Skoro od wydajności zależy PKB na głowę, wnioski są jasne i sprzyjają poparciu dla klasycznych instrumentów polityki społecznej z uzasadnieniem ekonomicznym. Zauważmy, że w raporcie nie brano pod uwagę wpływu polityki zdrowotnej i edukacyjnej na wydajność pracy. Autorzy stwierdzają jednak, że wzrost zatrudnienia i jednoczesny wzrost PKB na mieszkańca powinny mieć priorytet niezależnie od tego, jak się będzie kształtował poziom średniej wydajności. Jest to istotne w świetle stwierdzenia istnienia negatywnej korelacji między poziomem zatrudnienia a poziomem wydajności. Obie zmienne są pozytywnie skorelowane ze wzrostem, czyli polityka powinna być tak skonstruowana, aby zwiększanie PKB na głowę przez zwiększanie zatrudnienia przeważało nad przeciwnym efektem wynikającym z jednoczesnego zmniejszenia się wydajności.

### ***Wpływ liberalizacji handlu światowego na pracę***

Obawy, że globalizacja ekonomiczna nie jest jednoznacznie dobroczynna były dotąd zwykle ignorowane przez ekonomistów. Autorzy raportu postanowili potraktować je jednak poważnie, ale najpierw stwierdzili, że z pewnością globalizacja jest dobra dla gospodarki – im bardziej gospodarka otwarta jest na świat, tym szybszy wzrost gospodarczy. Znajduje to potwierdzenie w analizach danych: oszacowano, że w obszarze OECD wzrost wskaźnika

otwartości handlu o 10 punktów procentowych związany jest ze zwiększeniem dynamiki wzrostu gospodarczego o 4 punkty procentowe. Do pomiaru globalizacji w celu zbadania jej wpływu na zatrudnienie wykorzystywano jednak inne informacje: o udziale w handlu międzynarodowym z obszarem OECD takich państw, jak Chiny i Indie oraz o trendach do przenoszenia działalności gospodarczej za granicę i tworzenia „międzynarodowych sieci produkcyjnych” (*offshoring*, nazywany też u nas delokalizacją).

O ile pierwszy wskaźnik w przypadku Chin gwałtownie rośnie dopiero od końca lat 90. (a przy tym nadal przepływy handlowe wewnątrz OECD są większe niż między OECD a resztą świata), to delokalizacja rozwija się od kilku dekad bez gwałtownego przyspieszenia w ostatnich latach, ale głównie na obszarze OECD. W 2000 roku w przypadku delokalizacji przemysłu przodowały Belgia i Holandia, a potem Szwecja, Finlandia, Kanada i Austria, maruderami zaś były USA i Australia, z kolei delokalizacja usług była najdalej posunięta w Norwegii, Belgii, Szwecji i Austrii, a najmniej ten trend był widoczny w USA i Francji.

Wpływ globalizacji na zatrudnienie badano w kilku wymiarach. Najpierw na jego ogólny poziom, a następnie na jego stabilność (mierzoną płynnością, a w tym wyjściami z zatrudnienia bez odróżnienia wyjść dobrowolnych i przymusowych), na siłę przetargową pracowników (mierzoną dynamiką średniej płacy realnej oraz udziałem płac w dochodzie narodowym) oraz na nierówności zarobków i dochodów. Pierwsze wnioski były takie, że globalizacja jest słabo skorelowana z poziomem zatrudnienia i bezrobocia. W dekadzie 1994–2005 zatrudnienie lekko rosło a bezrobocie nieco spadło w obszarze OECD, ale jeden z wykresów pokazuje dość silną korelację ujemną między wzrostem liczby zatrudnionych do ludności a wzrostem otwartości handlu (szczególnie, gdy pominiemy Luksemburg, wykres 3.4 panel b). Nie widać również wpływu globalizacji na stabilność zatrudnienia ani na siłę przetargową pracowników, ale tylko w przypadku jej pomiaru dynamiką średniej płacy realnej, która rosła w badanym okresie.

Nieco inna sytuacja miała miejsce w przypadku udziału płac w dochodzie narodowym, który zmniejsza się od 1980 roku. Jest to również wskaźnik tego, że pracownicy mniej korzystają z owoców globalizacji, a wzrost płac nie nadąża za wzrostem wydajności. Mimo różnych możliwych wyjaśnień tego zjawiska, nawet w badaniach sponsorowanych przez MFW potwierdzono, że wzrost migracji zarobkowych i handlu przyczyniają się do niego. Od 1985 roku wzrosły też mocno nierówności płacowe i dochodowe, a w niektórych krajach odwrócił się XX-wieczny trend zmniejszającego się udziału w dochodzie 0,1% najbogatszych (stało się to w Kanadzie, Wielkiej Brytanii i w największym stopniu w USA, takiego zjawiska nie odnotowano m.in. we Francji).

W raporcie skupiono się głównie na kilku mechanizmach, które mogą być odpowiedzialne za wpływ międzynarodowej konkurencji (mierzonej kilkoma różnymi wskaźnikami) na zatrudnienie i jego stabilność. Był to efekt technologiczny – globalizacja sprawia, że postęp technologiczny jest szybszy, co związane jest ze zmniejszeniem zatrudnienia oraz efekt skali – firmy zdelokalizowane mają większe zyski i zwiększają produkcję, co przekłada się na zwiększenie zatrudnienia (które może być wyższe niż spowodowane delokalizacją jego zmniejszenie). Niemniej, popyt na miejsca pracy po delokalizacji może być

inny pod względem struktury kwalifikacji, czyli utrata miejsc pracy dotyczy głównie pracowników z niskim poziomem kwalifikacji, a ich przyrost przede wszystkim tych średnio i wysoko wykwalifikowanych.

Autorzy podsumowują te rozważania, podparte modelowaniem ekonometrycznym, wnioskiem, że konkurencyjny import zmniejsza zatrudnienie, ale delokalizacja je zwiększa, stąd ogólny wynik wpływu globalizacji może być zerowy lub pozytywny w sytuacji, gdy drugi efekt jest silniejszy. Zauważono również, że delokalizacja w danym sektorze przemysłu mocniej zmniejsza popyt na pracę nisko wykwalifikowaną, ale w sektorze usług mamy do czynienia z wpływem o przeciwnym kierunku (niemniej, udział tego rodzaju delokalizacji jest niewielki).

Kolejna hipoteza mówiąca o wpływie globalizacji na zatrudnienie i siłę przetargową pracowników opierała się na przypuszczeniu, że dzieje się to poprzez znaczący wzrost elastyczności popytu na pracę, który nastąpił w okresie 1980–2002 (w szczególności dotyczyło to sektora przemysłowego). Po pierwsze, firmy zdelokalizowane mają większą swobodę w zastępowaniu pracy droższej tańszą (efekt substytucyjny) – największa elastyczność popytu na pracę jest w najbardziej zdelokalizowanych branżach, np. tekstylnej. Po drugie, przy zwiększonej konkurencji między produktami, wyższy poziom płac może się przekładać na zwiększenie kosztów i w związku z tym cen, a dalej na zmniejszenie sprzedaży, co z kolei powoduje zmniejszenie produkcji i w końcu zmniejszenie zatrudnienia (efekt skali, który miał jednak mniejsze znaczenie). W ten sposób zatrudnienie i płace są bardziej podatne na wpływ gospodarczych wstrząsów (np. spowolnienie wzrostu szybciej odbija się na poziomie zatrudnienia i płac, również ze względu na reformy uelastyczniające rynek pracy), a siła przetargowa pracowników jest mniejsza, ponieważ firmy mogą swobodniej kształtować swój popyt na pracę.

Dla zbadania wpływu globalizacji na stabilność zatrudnienia wykorzystano dane z panelowych badań europejskich gospodarstw domowych (ECHP), gdzie można zidentyfikować wyjścia z zatrudnienia do innego zatrudnienia, do bierności lub do bezrobocia. Poza tym zbadano również stabilność płac, która zgodnie z hipotezą większej elastyczności popytu na pracę mogła być również zmniejszona. Okazało się, że wzrost konkurencji zwiększa niestabilność zarówno zatrudnienia (mierzoną stopą wyjść z pracy do pozostałych stanów), jak i płac. W tym pierwszym przypadku stopa wyjść z zatrudnienia była większa, jeśli chodzi o pracowników zatrudnionych na krótszych umowach lub z niskimi kwalifikacjami. Podobnie, wpływ wzrostu konkurencji zagranicznej wpływał na niestabilność płac prawie wyłącznie w tych grupach (umowy do 5 lat lub niższe niż średnie kwalifikacje).

Na koniec rozdziału mamy taką konkluzję: „Ogólnie podzielane obawy o to, jak zagraniczna konkurencja wpływa na sytuację pracowników należy brać poważnie, ale w wielu przypadkach wydają się one przesadzone” (OECD 2007, s. 142). Poza tym, można za pomocą odpowiedniej polityki zmniejszyć ten negatywny wpływ: 1) ułatwienie dla tworzenia firm szybko reagujących na pojawiające się możliwości wynikające z rozszerzania się handlu międzynarodowego; 2) mądrze zaprojektowana ochrona zatrudnienia nie podtrzymująca miejsc pracy w upadających branżach i ułatwiająca mobilność (wspomniano

tu, jako o dobrym przykładzie, o reformie systemu odpraw w Austrii<sup>2</sup>); 3) instytucje polityki płacowej nie powinny przeszkadzać w dostosowywaniu się płac do zmieniających się warunków rynkowych; 4) polityka socjalna przyjazna dla zatrudnienia, czyli nawet hojne zasiłki, ale z obowiązkowymi programami aktywizacji; 5) polityka według zasady niech się praca opłaca, zapewniająca, że „globalizacja nie będzie spychać nisko wykwalifikowanych pracowników w ubóstwo”; 6) stwarzanie możliwości poprawy kwalifikacji dla pracowników z niskim poziomem wykształcenia. Podkreślono również, że rządy powinny popierać dalszą globalizację, ale dając do zrozumienia, że dostrzegają jej koszty i wyjaśniając, w jaki sposób próbują je zmniejszyć. Dalsze badania mają być lekiem zarówno na nierealistyczne nadzieje entuzjastów globalizacji, jak i nieuzasadnione obawy jej przeciwników.

### *Finansowanie zabezpieczenia społecznego*

W raporcie podsumowano trendy związane z wydatkami społecznymi brutto w krajach OECD, przy czym wzięto pod uwagę zarówno wydatki publiczne, jak i prywatne (do tej kategorii należą obowiązkowe i dobrowolne wydatki na cele społeczne finansowane ze źródeł niepublicznych). Można było więc przedstawić nie tylko ogólny poziom wydatków społecznych i różnice między poszczególnymi państwami pod tym względem, ale też ich publiczno-prywatną strukturę. Przykładowo, w 2003 roku, po uwzględnieniu wydatków prywatnych, USA, uważane często za wyjątek na tle Europy Zachodniej, mają wskaźnik wydatków na cele społeczne w PKB na poziomie 26%, gdy średnia dla OECD wynosi 24%. Jeżeli zaś weźmiemy tylko wydatki publiczne, to ta relacja przedstawia się następująco: 16% do średniej 21%. Kraj ten ma najwyższy udział dobrowolnych wydatków prywatnych na cele społeczne: 9,7% do średniej 2,0%. Polski wskaźnik wydatków społecznych (23%) plasuje ją na 19. miejscu (wykazany udział wydatków prywatnych był prawie zerowy). Pierwsze miejsce w tym rankingu zajmuje Szwecja (34%), a ostatnie Meksyk (7%).

Jeżeli porównać średni udział publicznych wydatków na cele społeczne w PKB dla lat 1980 i 2003 dla krajów OECD, mamy odpowiednio 18% i 22%, co przeczy hipotezie o kryzysie państwowej polityki społecznej i ograniczaniu wydatków na nią jako dominującym trendzie w krajach rozwiniętych. Udział wydatków prywatnych jest niewielki, ale zwiększył się dwukrotnie w tym czasie – z 2% do 4%. W dalszej części tego rozdziału znajdujemy sceptyczne uwagi dotyczące nadziei na duże korzyści makro- i mikroekonomiczne (zwiększenie efektywności) płynące z prywatyzacji polityki społecznej (tj. zastępowania wydatków publicznych prywatnymi)<sup>3</sup>. Autorzy raportu przypisują wzrost wydatków społecznych głównie ich zwiększaniu na ochronę zdrowia i emerytury. Interesujące, że przy-

---

<sup>2</sup> Reforma wprowadzona w 2002 roku. Polegała ona na ustanowieniu indywidualnych kont oszczędnościowych dla pracowników i funduszy, które nimi zarządzają. Pracodawca płaci 1,53% płacy brutto na ten system, środki są zaś gromadzone na kontach aż do emerytury, chyba że pracownik zostanie zwolniony i wtedy wypłacane są z nich odprawy. Celem tego systemu jest uelastycznienie rynku pracy. Informacje za H. Hoferem (2006).

<sup>3</sup> Głównie na podstawie artykułu autorów zatrudnionych, również przez OECD: M. Pearsona i J.P. Martina (2005).

wołane w raporcie prognozy UE dotyczące wydatków publicznych na emerytury w Polsce do 2050 roku wykazują ich spadek i to najwyższy w porównaniu z innymi krajami UE-25 (o 5,9 punktu procentowego) (EC 2006, s. 65). Jest to kolejny dowód na to, jak bardzo radykalna była polska reforma systemu emerytalnego.

Pokazano również zróżnicowanie krajów OECD pod względem struktury źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego (składki, podatki znaczone i podatki ogólne dochodowe i konsumpcyjne). Okazuje się m.in., że w 2003 roku Korea Płd. prawie wszystkie wydatki finansowała ze składek (87%), w Australii i Nowej Zelandii udział ten był natomiast zerowy (całość wydatków społecznych finansowana z podatków ogólnych), a w Danii wyniósł on poniżej 5%. Polska była na piątym miejscu z wynikiem 63%, jeżeli wyłączymy podatki na konkretne cele (podatki znaczone), z nimi wyprzedza nas też Francja. Większe udziały znaczonych podatków miały Francja i Islandia.

Nie od dziś OECD podkreśla negatywny wpływ klina podatkowego na zatrudnienie nisko wykwalifikowanych pracowników, w szczególności przy ustanowieniu wysokiej płacy minimalnej. W raporcie pokazano najpierw, że średnio klin wzrósł w krajach OECD od 1980 roku o 4 punkty procentowe (tylko w Holandii i w Szwajcarii nie odnotowano jego wzrostu), za co odpowiada głównie wzrost poziomu składek na ubezpieczenie społeczne. Polska w 2003 roku zajęła 12. miejsce pod względem wartości klina podatkowego: 43% do średniej 41% dla OECD. Struktura klina składała się ze składki pracodawcy i pracownika oraz podatków dochodowych i konsumpcyjnych. Uwzględniając tylko część składkową, zajmowaliśmy miejsce szóste. W dalszej części tego rozdziału omówiono kilka kanałów wpływu klina na zatrudnienie, poprzedzając je ogólnym stwierdzeniem, że wzrost kosztów pracy (którego częścią są podatki i składki) zawsze powoduje spadek popytu na nią przy innych warunkach stałych.

Po pierwsze, im wyższe obciążenie podatkowe płacy, tym mniejsza jest różnica między płacą po podatkach a dochodami z innych źródeł (które zwykle są opodatkowane w mniejszym stopniu lub w ogóle). Stąd też zmniejsza się siła bodźców ekonomicznych do podejmowania pracy, szczególnie w przypadku osób, które mają jedynie szanse na pracę za najniższe płace, a ich gospodarstwa domowe otrzymują dochody ze źródeł niezarobkowych.

Drugi mechanizm polega na tym, że wzrost obciążeń podatkowych, skutkujący niższym dochodem po podatkach, może skłaniać gospodarstwa domowe do zwiększenia podaży pracy, a w związku z tym zmniejsza się presja na wzrost płac. W pewnych warunkach oznacza to całkowitą neutralizację pierwszego efektu (jeżeli dochody ze źródeł niezarobkowych są waloryzowane w pełni zgodnie z tempem zmian płac po podatkach).

Trzeci efekt wiąże się z większą skłonnością pracowników do akceptacji niższych płac po podwyżce opodatkowania pracy, o ile zdawać będą sobie sprawę z tego, jakie korzyści z tej podwyżki będą mieli. Ma temu sprzyjać efektywność programów społecznych, które będą finansowane ze wzrostu podatków. Stąd też ma ona znaczenie nie tylko w kategoriach oszczędności, ale też zmniejszania presji na wzrost płac. Dobrym przykładem tego efektu ma być ubezpieczenie zdrowotne w USA finansowane przez pracodawców, którego koszty prawie w całości rekompensowane są przez obniżenie płac. Stąd też wniosek, że w warunkach ograniczonego zakresu podmiotowego danego ubezpieczenia efekt ten może być silniejszy.



Widzimy, że pierwszy mechanizm może być zneutralizowany przez dwa pozostałe. Rzecz w tym, aby wzrostowi opodatkowania pracy towarzyszyła akceptacja zmniejszenia płacy netto. Przykładowo, założmy, że klin wynosi 40%, czyli przy płacy netto 1000 zł muszę jeszcze zapłacić jako zatrudniający 400 zł. Założmy, że klin wzrósł o 10 punktów procentowych, koszt pracy wyniesie teraz 1500 zł, czyli o 100 zł więcej. Gdyby jednak pracownik zgodził się w tej nowej sytuacji na płacę netto niższą o nieco ponad 66 zł, to koszt całkowity jego pracy dla mnie pozostałby na poprzednim poziomie. Wspomniany wyżej trzeci efekt polega na tym, że pracownik wyraźnie widzący, jakie odniesie korzyści z tych 66 zł łatwiej zaakceptuje obniżkę płacy netto. Można próbować uogólnić te rozważania, pytając o to, jaki zespół czynników, w jakich warunkach i w jaki sposób kształtuje całkowite koszty pracy, na które składają się koszty płacowe (płace netto) i pozapłacowe pracy (klin), w różnych zawodach i branżach.<sup>4</sup>

W raporcie mamy potwierdzenie istnienia dodatniej korelacji między wydatkami na zabezpieczenie społeczne i klinem podatkowym. Jeżeli więc chcielibyśmy utrzymać poziom finansowania zabezpieczenia społecznego, ale zmniejszyć jego negatywny wpływ na zatrudnienie pracy nisko wykwalifikowanej, to powinniśmy zastanowić się m.in. nad innymi źródłami środków, np. podatkowymi, których baza jest szersza (nie tylko zatrudniający, ale wszyscy podatnicy, w tym pracownicy jako konsumenci). Zanim autorzy raportu rozważą to zagadnienie przyznają, że: „(...) samo zabezpieczenie społeczne, o ile dobrze jest skonstruowane, ma pozytywny wpływ na wydajność, co może zrównoważyć negatywny wpływ jego finansowania na zatrudnienie” (OECD 2007, s. 158). Tak więc znowu z jednej strony możemy mieć negatywny wpływ zatrudnieniowy klina, z którego finansuje się zabezpieczenie i pozytywny wpływ świadczeń z systemu zabezpieczenia na wydajność pracy.

Ponadto, siła wpływu zatrudnieniowego klina ma zależeć od trzech dodatkowych warunków: 1) progresywności opodatkowania pracy; 2) związku między składką a tym, co się za nią otrzymuje; 3) wpływu składek na żądania podwyżek płac i stopy zastąpienia, które dają świadczenia. Wynika stąd m.in. to, że nawet bez zmniejszania samego klina można próbować zmniejszyć jego wpływ na zatrudnienie manipulując wymienionymi warunkami.

Autorzy raportu opowiadają się wyraźnie za wzrostem progresywności opodatkowania pracy ze względu na to, że klin jest groźniejszy dla najmniej zarabiających pracowników. Interesujące, że Polska zajęła prawie ostatnie miejsce pod względem progresywności opodatkowania pracy wśród państw OECD. Porównują oni niektóre rozwiązania w tym zakresie według kryterium koszty-efektywność, np. samo obniżenie składek dla zatrud-

---

<sup>4</sup> W Polsce obniżono ostatnio pracowniczą część składki rentowej, co zaowocowało jedynie wzrostem płacy netto. Całkowity koszt pracy dla zatrudniającego nie zmienił się, chociaż klin się zmniejszył. Prawdopodobnie zwolennicy jego obniżenia w celach zatrudnieniowych mają na myśli zmniejszenie całkowitego kosztu pracy, a nie zmianę struktury tego kosztu w kierunku większego udziału płacy netto. Trzeba również pamiętać, że z punktu widzenia pracownika nie mamy do czynienia z kosztem, ale z wynagrodzeniem pracy jednej ze stron umowy (część tego wynagrodzenia jest obowiązkowo odkładana w razie wystąpienia ryzyk socjalnych i temu służy składka). Ponadto, wynagrodzenie jest wydawane na konsumpcję dóbr i usług, a więc wraca do zatrudniających jako zysk ze sprzedaży.

niających i wysoka płaca minimalna mają być gorsze pod tym względem niż adresowane i uwarunkowane aktywnością wysokie zasiłki z umiarkowaną płacą minimalną. W szczególności zauważono na podstawie badań w Holandii, że i bez obniżki składek pracodawcy zatrudniliby od 20 do 60% pracowników. Stąd samo obniżanie pracodawczej części składki może nie spełniać kryterium kosztu do skuteczności.

Z kolei za wzór powiązania składki i świadczenia uznano nowe rozwiązania emerytalne (w czym jednak mają przeszkadzać solidarnościowe i redystrybucyjne rozwiązania często obecne w klasycznych systemach emerytalnych), a także podejście polegające na łączeniu wysokości płaconych składek z historią firmy w zakresie zachorowalności, wypadkowości, zwolnień, przejść na wcześniejsze emerytury itp. (zasada *experience-rating*). Klasycznym rozwiązaniem tego typu jest zróżnicowanie składki na ubezpieczenie wypadkowe w zależności od poziomu ryzyka wypadku, proponuje się więc rozszerzenie tej zasady na inne obszary oraz indywidualizację do poziomu firmy, a nie całych branż. Jeżeli chodzi o źródła finansowania zabezpieczenia społecznego, to typowe składki można pozostawić tam, gdzie jest wyraźniejszy związek między tym, co pracownik płaci, a tym, co otrzymuje, w innych przypadkach należy rozważyć inne źródło o charakterze podatkowym.

W tym względzie mamy również do dyspozycji różne rodzaje rozwiązań podatkowych. Autorzy raportu z nadzieją spoglądają na podatki od własności gospodarstw domowych, od nieruchomości (nazwane „najbardziej sprawiedliwym i efektywnym instrumentem”, s. 195) czy podatki ekologiczne nakładane na zużycie energii i transport, gdyż tylko one mogą zapewnić wystarczające dochody do budżetu zabezpieczenia społecznego, a przy tym nie zaburzają procesów inwestycyjnych tak, jak to jest w przypadku różnych podatków nakładanych na firmy (może poza podatkiem na niereinwestowane zyski). Podatki ekologiczne mogą przynieść tzw. podwójną dywidendę, czyli mieć pozytywny wpływ nie tylko na zmniejszenie szkód działalności gospodarczej dla środowiska, ale również przyczynić się do wzrostu zatrudnienia. Wśród zaleceń znalazła się również likwidacja niektórych ulg podatkowych, np. tych, które mają zachęcać do oszczędzania na starość, gdyż okazały się one kosztowne i źle adresowane.

W końcowych konkluzjach sformułowano m.in. zasadę, że zabezpieczenie społeczne z silnym wymiarem kolektywnym (np. ochrona zdrowia) powinno być finansowane z podatków ogólnych, a tam, gdzie zabezpieczenie ma silny związek ze statusem na rynku pracy (np. zasiłki dla bezrobotnych, emerytury) należy używać do finansowania raczej składek. Z kolei za otwartą kwestię uznano to, które rodzaje podatków ogólnych mają zastępować składki, aby wpływ takiej reformy na zatrudnienie był najlepszy.

### ***Aktywizacja bezrobotnych***

Na potrzeby raportu zaprojektowano ankietę na temat polityki aktywizacji w krajach OECD. Podobne badanie przeprowadzono po raz pierwszy w 1999 roku, co pozwoliło na porównania zmian zachodzących w polityce aktywizacji. Autorzy skupili się na kilku rozwiązaniach aktywizacyjnych, których wspólnym celem ma być „(...) zachęcanie osób poszukujących pracy do większej aktywności w tym zakresie i/lub do poprawiania swojej zatrudnialności” (s. 207). Były to: 1) treść, częstotliwość i intensywność kontaktów bez-

robotnych z doradcami i pośrednikami pracy; 2) monitorowanie i raportowanie poszukiwania pracy przez bezrobotnych; 3) bezpośrednie kierowanie bezrobotnych do pracy; 4) ustalanie indywidualnych planów działań na rzecz powrotu do pracy; 5) kierowanie dłużej i bezskutecznie poszukujących pracy do programów aktywizacyjnych. Ten zestaw ma wyrażać zasadę „wzajemnych zobowiązań” i służyć przede wszystkim do kontroli wypełniania przez bezrobotnych warunków uprawniających do zasiłków, w tym do stosowania sankcji, jeżeli zostanie stwierdzone ich naruszenie. W raporcie zauważono też względnie nowy trend polegający na kontraktowaniu programów aktywizacji w sektorze rynkowym i samorządowym (głównie Holandia).

Z treści tego rozdziału można wywnioskować zalecaną przez autorów strategię aktywizacyjną. Po pierwsze, pośrednictwo powinno wyprzedzać powstanie uprawnienia do świadczenia pieniężnego. Najpierw poszukujący pracy rejestruje się w siedzibie publicznych służb zatrudnienia (PSZ), a jego sytuacja zawodowa i motywacja do zatrudnienia jak najszybciej diagnozowane są poprzez wywiad, po czym można go skierować do odpowiedniej dla niego pracy, o ile taką ofertą dysponują PSZ. Ma to ułatwić skupienie uwagi służb i bezrobotnego od razu na szukaniu pracy, a nie na sprawach związanych z zasiłkiem. W razie odrzucenia oferty nakładane są sankcje, np. nieprzyznanie lub zawieszenie wypłaty zasiłku. Po drugie, PSZ powinny monitorować aktywność bezrobotnego w poszukiwaniu pracy oraz jego status na rynku pracy, co może przybrać różne formy, np. osobiste stawianie się w siedzibie PSZ z zaświadczeniami od pracodawców, ale też powiadamianie telefoniczne, listowne i za pomocą Internetu. Bezrobotny powinien być zobowiązany do wywiązania się z ustalonej liczby i rodzajów aktywności, co m.in. może być określone w indywidualnym planie działań (IPD), który ma charakter umowy między PSZ a osobą poszukującą pracy. Po trzecie, po określonym z góry czasie bezskutecznego poszukiwania pracy bezrobotny kierowany jest obowiązkowo do programów aktywizujących dostosowanych do diagnozy jego sytuacji. Z pewnymi wyjątkami (szkolenia zawodowe kończące się certyfikatem nabytych umiejętności) nadal ma on szukać pracy, na co powinien mieć czas i co podlega dalszemu monitoringowi. Po czwarte, dłuższe i intensywne wywiady z poszukującymi pracy powinny być przeprowadzane regularnie w nie za dużych odstępach czasu. W ich czasie należy ustalić i podpisać IPD, dokonywać jego modyfikacji, dostosowując do zmiany sytuacji, a także monitorować postępy. Doradca i pośrednik w trakcie tych wywiadów oceniają gotowość i motywację do pracy, dobierają instrumenty aktywizacyjne i w razie potrzeby reintegracyjne. Po piąte, PSZ powinny zbierać informacje zwrotne od zatrudniających i poszukujących pracy o wynikach skierowania bezrobotnego do konkretnej pracy. Informacje te są ważne również wtedy, gdy nie dochodzi do zatrudnienia. Mogą one też posłużyć do dalszego diagnozowania problemów bezrobotnego oraz ustalania kolejnych działań. Podobny wymóg może dotyczyć uczestnictwa i wyników uzyskanych w programach aktywizacyjnych.

Od 1999 roku wiele krajów OECD zbliżało się do tak nakreślonego modelu. Stwierdzono m.in., że: 1) liczba krajów z wsteczną wypłatą zasiłków lub z rozdzieleniem uprawnienia do zasiłku od faktu rejestracji do pośrednictwa wzrosła, ale też wzrosła liczba krajów stosujących okres wyczekiwania (w Polsce 7 dni); 2) wzrosła liczba krajów pozwalających

na raportowanie aktywności i statusu przez bezrobotnych telefonicznie i internetowo, co niekoniecznie oznacza, że intensywność innych instrumentów jest mniejsza; 3) wzrosła też liczba krajów nieco luźniej podchodzących do obowiązku raportowania przepracowanych dni i statusu bezrobotnego, co jest wynikiem m.in. stosowania technik kojarzenia danych z różnych baz elektronicznych; 4) intensywność monitorowania aktywności bezrobotnych wzrosła w 8 krajach, w niektórych nastąpiło wprowadzenie bezpośrednich procedur w tym względzie; 5) wiele krajów zwiększyło wskaźniki stosowania bezpośredniego kierowania do pracy, a także więcej wymaga obecnie informacji zwrotnych o wynikach interwencji zarówno od pracodawców, jak i swoich klientów; 6) w przypadku obligatoryjności uczestnictwa w programach aktywizacyjnych kilka krajów wprowadziło to rozwiązanie, ale dwa z niego zrezygnowały (Luksemburg i Szwajcaria), natomiast rośnie liczba krajów, które monitorują aktywność bezrobotnych również w czasie ich uczestnictwa w tych programach.

Autorzy raportu pokazują, że wiele ze wskazanych instrumentów poprawia skuteczność działania PSZ, ale też wymaga poniesienia dodatkowych kosztów związanych m.in. z zatrudnieniem odpowiedniej liczby wykwalifikowanych doradców i pośredników. Stąd też wątpliwość dotycząca efektywności strategii aktywizacyjnych, czyli kwestia, czy zwiększenie nakładów na PSZ da odpowiednio duże zmniejszenie sumy wypłacanych zasiłków. Niektóre rozwiązania są tańsze niż inne, a przy tym stwierdzono, że zwiększają one skuteczność, np. organizowanie sesji informacyjnych dotyczących pracy i jej poszukiwania dla wielu nowo zarejestrowanych bezrobotnych jednocześnie czy, ogólniej, usługi pomocowe w poszukiwaniu pracy oraz sankcje<sup>5</sup>. Niektóre z kolei mają być drogie i nieskuteczne, przede wszystkim wymieniano tu programy zatrudnienia w sektorze publicznym.

Kilka razy wspomniano też o istnieniu potencjalnych skutków ubocznych stosowania strategii skoncentrowanej na jak najszybszym znalezieniu pracy dla osoby bezrobotnej i na wywieraniu na nią silnej presji ekonomicznej, aby ją podjęła. Zmniejszać to może jakość pośrednictwa, w którym przecież chodzi o to, aby poszukujący pracy i znalezione miejsce pracy były tak dopasowane, by obie strony umowy były zadowolone a zatrudnienie trwałe. Z niektórych badań wynika, że w tych krajach, które mają słabiej rozwinięte ubezpieczenie od bezrobocia występuje większa różnica między potencjalnymi a rzeczywistymi zarobkami. Pośrednictwo szybkie, ale o niskiej jakości powinno więc generować większą stopę zatrudnienia bezrobotnych, ale kosztem jego stabilności, co przejawia się zarówno ponownymi wyjściami do bezrobocia, jak i całkowitą dezaktywizacją.

Jeden z kolejnych wątków dotyczył sugestii, że długotrwale bezrobotni mają dostęp do różnych świadczeń pieniężnych, z których tylko systemy zasiłków uwarunkowanych bezrobociem charakteryzują się większym udziałem instrumentów aktywizacyjnych i ogólniej większą kontrolą. Jako przykłady takich „źle kontrolowanych” i „ułatwiających bierność” świadczeń wymieniono renty dla osób niepełnosprawnych, zasiłki dla samotnych rodziców i z pomocy społecznej. Wniosek jest zaś następujący, uzasadnione jest „(...) rozszerzenie zasady aktywizacji (...) dla niektórych odbiorców świadczeń, do których prawo nie było

---

<sup>5</sup> Takie konkluzje zawiera metaanaliza ponad 100 badań ewaluacyjnych dotyczących programów aktywizacyjnych stosowanych przez PSZ (Kluve 2006).

dotąd warunkowane gotowością do podjęcia pracy” (OECD 2007, s. 237). Przy czym problemem może być to, czy administracje inne niż PSZ przygotowane są do wdrażania tej zasady.

O Polsce w tym rozdziale wspomniano kilka razy, ale głównie obok kilku innych krajów (Turcja, Grecja, Włochy) z bardzo zacofaną w stosunku do ideału zalecanego przez OECD polityką aktywizacyjną, np. nie prowadzimy monitoringu aktywności osób bezrobotnych, brak bezpośrednich standardów dotyczących częstości i treści wywiadów z bezrobotnymi, jeżeli w ogóle, to rzadko tworzone są indywidualne plany działań, nie ma też wyraźnie określonego okresu pozostawania w sytuacji bezrobocia, który obliuguje do wzięcia udziału w programie aktywizacyjnym.

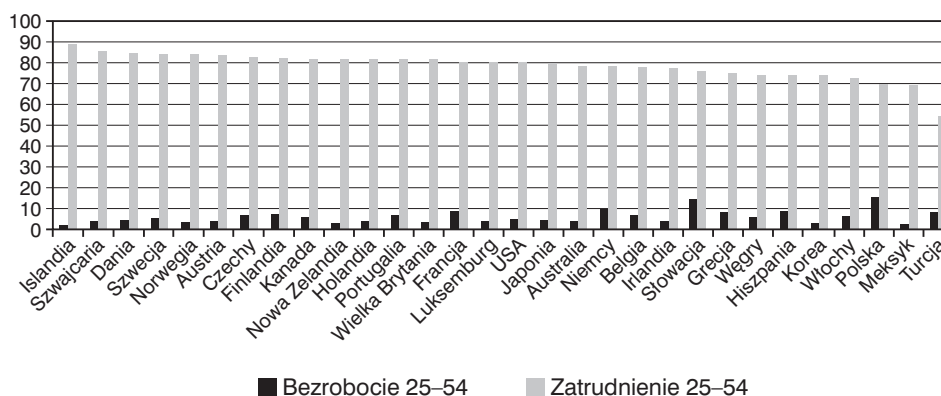
### *Spojrzenie na statystykę*

Raport uzupełnia około 40 stron tabel z danymi dotyczącymi rynku pracy, płac i wydatków na działalność PSZ. Poniżej przedstawię wybiórczo podsumowanie informacji, które się tam znalazły.

Dla uśrednionych danych z okresu 2003–2006 Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród krajów OECD pod względem stopy bezrobocia i trzecie od końca, jeśli chodzi o wskaźnik zatrudnienia (dla przedziału wieku 25–54 lata, ten przedział wydaje się być najbardziej porównywalny między krajami o różnych systemach edukacyjnych i emerytalnych). Pierwsze miejsce w obydwu rankingach zajęła Islandia. Uśredniając pozycję rankingową, kolejne miejsca w pierwszej dziesiątce zajęły: Szwajcaria, Norwegia, Nowa Zelandia, Austria, Dania, Wielka Brytania, Szwecja i Holandia. Miejsca w ostatniej piątce przed Polską zajęły: Włochy, Niemcy, Słowacja, Hiszpania i Turcja. Na wykresie przedstawiłem ranking według średnich ze wskaźników zatrudnienia, z uwzględnionym poziomem bezrobocia (wiek 25–54) z lat 2003–2006.

**Wykres 1.**

Poziom zatrudnienia i bezrobocia w okresie 2003–2006



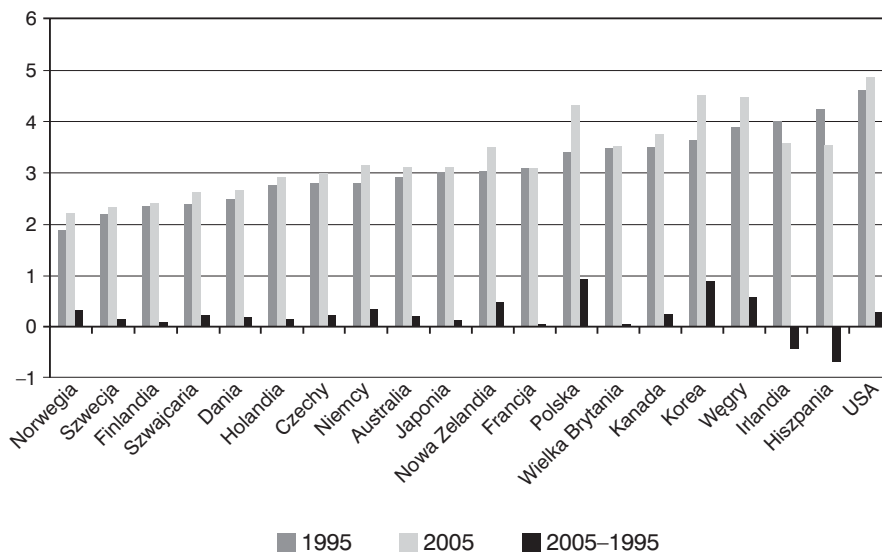
Różnica między Islandią a Turcją pod względem poziomu zatrudnienia to ponad 34 punkty procentowe. Różnica między Islandią a Polską pod względem poziomu bezrobocia wyniosła

natomiast ponad 13 punktów. Oznacza to, że poziom zatrudnienia w tej grupie krajów jest prawie trzy razy bardziej zróżnicowany w porównaniu z poziomem bezrobocia.

W okresie 2000–2005 średnie płace realne rosły najszybciej na Węgrzech, a następnie w kolejności były Czechy, Grecja, Norwegia, Irlandia, Słowacja, Finlandia, Korea i na dziewiątym miejscu Polska (2,1%, średnia dla OECD wynosiła 0,7%). Tylko w jednym kraju ten wskaźnik był ujemny, czyli nastąpił spadek średnich płac realnych, taka sytuacja miała miejsce w Hiszpanii. Porównując jednak dwa ostatnie pięciolecia, tempo wzrostu płac realnych zmniejszyło się najbardziej właśnie w Polsce, bo o 2,9 punktu procentowego (z 5%). Spadek tego rodzaju wystąpił w prawie połowie krajów OECD, średnio wynosił 1,3 punktu procentowego.

Ostatni wątek statystyczny dotyczyć będzie zróżnicowań płacowych. Jednym ze wskaźników stosowanych do oceny ich skali jest stosunek decylowy (9 decyl do 1 w rozkładzie płac). Polska pod tym względem znalazła się na 17. miejscu w grupie 20 państw OECD, dla których przedstawiono te dane dla 2005 roku. Polskie zróżnicowanie płac (4,31) było prawie dwa razy wyższe niż w pierwszej w tym rankingu Norwegii (2,21) i nieco tylko odbiegało od najbardziej zróżnicowanych pod tym względem USA (4,86). Przy czym porównanie lat 1995 i 2005 daje Polsce już pierwsze miejsce pod względem poziomu zwiększenia tego wskaźnika (z 3,40 do 4,31), czyli mamy bardzo duże zróżnicowanie płac, które w ostatnim dziesięcioleciu bardzo wzrosło. Spowodowało to, że z miejsca 13. w 1995 roku przesunęliśmy się miejsce 17. w rankingu pod tym względem. Polska należy też do tych krajów, w których udział płac niskich (poniżej 2/3 mediany zarobków) jest bardzo wysoki (23,5% w 2005) i wzrósł w ciągu 10 lat (17,3% w 1995). Dla porównania, wskaźnik ten dla Szwecji wynosił w 2005 roku 6,4%, a dla Finlandii 7%. Bardzo blisko nam do przodującej pod tym względem Korei Płd. (25,4%) i USA (24%). Wykres dla stosunków decylowych wygląda następująco.

**Wykres 2.**  
Nierówności płacowe 1995 i 2005



Na wykresie widać, że tylko w Irlandii i w Hiszpanii zmniejszyło się zróżnicowanie płac mierzone tym wskaźnikiem.

Obraz naszego kraju na tle innych w pierwszych latach XXI wieku jest bardzo ponury. Nie dość, że wskaźniki dotyczące bezrobocia i zatrudnienia mamy najgorsze w OECD, czemu towarzyszą też bardzo niskie wydatki na usługi PSZ i administrację zasiłków (mierzone udziałem w PKB, niższe miały tylko Korea Płd., USA i Luksemburg), to również pod względem nierówności płacowych i ich wzrostu wypadamy bardzo źle. W dodatku wciąż przeprowadzane są reformy zmniejszające progresywność opodatkowania, a jest to jeden z istotnych instrumentów redystrybucji dochodu.

### *Podsumowanie*

Omówiony przeze mnie raport jest bardzo interesujący z wielu względów. Po pierwsze, autorzy starają się, aby wszystkie ogólne wnioski i teoretyczne hipotezy były podparte wynikami analiz statystycznych, ekonometrycznych i ewaluacyjnych, przy czym starają się też informować czytelnika o ich różnych ograniczeniach i brakach. Po drugie, mimo poparcia dla dalszej liberalizacji handlu na świecie, dostrzeżono i poddano rzetelnej analizie hipotezy wynikające z obaw o negatywne skutki społeczne globalizacji ekonomicznej. Po trzecie, przedstawiono bardzo szczegółowo większość trendów w polityce aktywizacji zawodowej z wyraźnym wskazaniem, że ich ocena nie musi być jednoznaczna, nawet wtedy, gdy potwierdzono ich skuteczność. Po czwarte, raport opiera się na bardzo dużej bazie zróżnicowanej wiedzy naukowej, z której można szybko skorzystać (np. ułatwiają to linki do tabel danych sporządzonych w Excelu znajdujące się pod każdym wykresem i pod każdą tabelą).

Na najbardziej ogólnym poziomie raport można podsumować tak: globalizacja przynosi więcej pożytku (ogólny wzrost dobrobytu materialnego) niż szkód (wzrost nierówności ekonomicznych), ale te ostatnie dają się zaobserwować i należy je minimalizować za pomocą zmian w strukturze finansowania zabezpieczenia społecznego oraz szerszego i bardziej intensywnego stosowania instrumentów aktywizacyjnych. Bardziej kontrowersyjne zagadnienia dotyczące roli i skutków sankcji w postaci zmniejszania, zawieszania i odbierania zasiłków dla bezrobotnych (a także innych świadczeń pieniężnych) pozostawiono na marginesie tych rozważań, z sugestią jednak, że jest to integralna część strategii aktywizacyjnych. Bez wątpienia jest to wąsko ekonomiczne podejście – wzrost gospodarczy jako główny cel, wpływ na jego osiągnięcie struktury finansowania zabezpieczenia społecznego oraz treści polityki rynku pracy i aktywizacji poprzez ich efekty zatrudnieniowe i wydajnościowe. Głównym kryterium rozwoju nie powinien być jednak tylko materialny poziom życia, ale przede wszystkim jego wielowymiarowa jakość. Z kolei polityka społeczna powinna być rozważana nie tylko z perspektywy jej gospodarczych skutków oraz ekonomicznych właściwości, takich jak rozmiar i struktura finansowania oraz kształt i treść systemów usług i zasiłków warunkowanych gotowością do podjęcia pracy.

**Bibliografia**

- EC (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004–50)*, European Economy, Special Report no 1/2006, European Commission. Pobrano z <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2006/eesp106en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/eesp106en.pdf)>.
- Hofer, H. (2006), *Reform of Severance Pay Law in Austria*, Discussion Paper, Institute for Advanced Studies (IHS). Pobrano z <<http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/AT06/disspaperPCIE%20AT%2006.pdf>>.
- Kluve, J. (2006), *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, Discussion Paper nr 2018, The Institute for the Study of Labor, Bonn, marzec.
- OECD (2007), *OECD Employment Outlook*, Organisation for Economic Co-Operation And Development. Pobrano z <[http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en\\_2649\\_37457\\_36936230\\_1\\_1\\_1\\_37457,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_37457_36936230_1_1_1_37457,00.html)>.
- Pearson, M., Martin, J.P. (2005), *Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?* Discussion Paper nr 1544, The Institute for the Study of Labor, Bonn, marzec. Pobrano z <<ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp1544.pdf>>.