

Wpływ modelu *flexicurity* na modernizację europejskich rynków pracy na przykładzie Polski i Niemiec

WPROWADZENIE

Proces przemian europejskiego rynku pracy jest determinowany przez cztery zasadnicze przyczyny. Są to: „integracja gospodarcza na poziomie europejskim i światowym, rozwój nowych technologii, szczególnie w dziedzinie informacji i komunikacji, starzenie się społeczeństwa Europy, które wraz z nadal dość niską średnią stopą zatrudnienia i wysokim wskaźnikiem bezrobocia długoterminowego zagraża trwałości systemów zabezpieczenia społecznego oraz pogłębiająca się w wielu krajach segmentacja rynku pracy, polegająca na współistnieniu na nim pracowników dość dobrze zabezpieczonych i niezabezpieczonych (pracownicy posiadający stabilne zatrudnienie i pracownicy nieposiadający takiego zatrudnienia)” [Komunikat Komisji...].

W dobie globalizacji i coraz większego postępu technicznego sytuacja na europejskim rynku pracy, kształtowana przez zmieniające się potrzeby zarówno pracowników, jak i przedsiębiorstw, podlega szybkim przemianom. Pierwszoplanowymi celami stają się ograniczenie segmentacji rynków pracy i liczby niepewnych miejsc pracy oraz promowanie trwałej integracji i podwyższanie kwalifikacji zawodowych pracowników. Największa niepewność w posiadaniu i utrzymaniu stabilnego miejsca pracy dotyczy następujących grup społecznych: kobiety, ludzie młodzi i imigranci. W trudnej sytuacji są również starsi pracownicy, którzy mają często trudności z utrzymaniem się na rynku pracy lub znalezieniem zatrudnienia [Live longer, 2006].

W kontekście realizacji celów Strategii Lizbońskiej w zakresie tworzenia większej liczby dobrych miejsc pracy pojawia się potrzeba zwiększenia elastyczności rynków pracy i zmiany poziomu zabezpieczenia w sposób odpowiadający zarówno potrzebom pracodawców, jak i pracowników. W celu zaspokojenia ww. potrzeby opracowany został program *flexicurity*. **Modelowym przykładem stosowania koncepcji *flexicurity* jest wzorzec duński**, który

opiera się na dobrze rozwiniętym systemie stosunków pracowniczych, długiej tradycji dialogu społecznego i wysokim stopniu przynależności związkowej [Kwiatkiewicz]. Najważniejsze elementy duńskiego systemu elastycznego bezpieczeństwa są przedstawiane za pomocą schematu tzw. złotego trójkąta [Lang].

MODEL *FLEXICURITY* – CEL I OGÓLNE ZAŁOŻENIA

Z jednej strony ogromnie ważny jest stały rozwój, przedsiębiorstw, unowocześnianie i innowacyjność ich działania, a z drugiej strony niezwykle istotne staje się kształtowanie odpowiednich postaw pracowników, cechujących się dużym stopniem elastyczności, przy czym pamiętać należy, że „informacje na temat restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz nowych umów zbiorowych wywołują poczucie niepewności zatrudnienia oraz obawę przed utratą ochrony socjalnej” [<http://ec.europa.eu>].

Wnioski zmierzające do ustanowienia wspólnych zasad *flexicurity* przedstawiła Komisja Europejska 27 czerwca 2007 r. Przyjęto wówczas założenie, że strategie *flexicurity* będą zorientowane na modernizację rynków pracy w Europie, przy czym powinny przyczynić się do skuteczniejszego sprostania wyzwaniom globalizacji i wykorzystania tworzonych przez nią możliwości. „Obejmują one jednocześnie elastyczne i rzetelne rozwiązania w zakresie umów, aktywne polityki rynku pracy, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie oraz nowoczesne systemy ochrony socjalnej zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów w okresach bezrobocia. Komisja przedstawiła również zestaw typowych „ścieżek” mających dopomóc państwom członkowskim w opracowaniu ich własnych krajowych strategii *flexicurity* oraz w korzystaniu nawzajem ze swoich doświadczeń i praktycznych wzorców. Zgodnie ze strategią UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia wspólne zasady *flexicurity* mają w założeniu zapewnić większej liczbie Europejczyków możliwość odniesienia maksymalnych korzyści w warunkach dzisiejszej szybko zmieniającej się globalnej gospodarki” [*Unijna strategia...*].

W Komunikacie KE wydanym w dniu 27.06.2007 r. duży akcent położono na potrzebę opracowania przez poszczególne państwa członkowskie kompleksowych strategii politycznych, zorientowanych na zwiększenie zdolności przystosowawczych pracowników i przedsiębiorstw. Wyrazem działań Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich miało stać się wypracowanie pakietu wspólnych zasad w zakresie *flexicurity*, jako funkcjonalnego układu odniesienia w dążeniu do lepszego przystosowania do zmian na europejskim rynku pracy

oraz utworzenia większej liczby produktywnych miejsc pracy [*Komunikat Komisji...*, s. 4].

Model *flexicurity* stanowi koncepcję, która w swoich założeniach łączy elastyczność i bezpieczeństwo dla pracowników i przedsiębiorstw oraz sprzyja konkurencyjności, zatrudnieniu i zadowoleniu z pracy [*Flexicurity...*], jest zatem swego rodzaju sposobem połączenia dwóch rzekomo sprzecznych dążeń, tj. pogodzenie elastycznych form zatrudnienia, których domagają się pracodawcy z bezpieczeństwem socjalnym, którego pragną pracownicy i ich reprezentanci. Jest to dążenie do zapewnienia elastyczności przy równoczesnej gwarancji bezpieczeństwa zatrudnienia lub też bezpieczeństwa posiadania źródła dochodu. Jest to zatem koncepcja „ustanowienia równowagi między elastycznością w stosowaniu różnych – zwykle na czas określony – form zatrudnienia, a bezpieczeństwem zachowania zatrudnienia przez pracowników (...), czyli koncepcja elastyczności form zatrudniania z elementami bezpieczeństwa” [*Partnerzy społeczni...*].

Samo pojęcie *flexicurity* odnosi się do poszukiwania rozwiązań korzystnych dla obu wymienionych wyżej stron rynku pracy. Zostało utworzone w wyniku połączenia słów *flexibility* (elastyczność – ze względu na trudności w pogodzeniu wymagań pracodawcy z potrzebami pracownika konieczne staje się wypracowanie metod poszukujących równowagi i równocześnie charakteryzujących się elastycznością rynku pracy) oraz *security* (bezpieczeństwo socjalne) [*Flexicurity...*].

Koncepcja *flexicurity* wydaje się zatem być korzystna zarówno z punktu widzenia pracowników, jak i pracodawców. Jest to nowa droga pogodzenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Przedsiębiorstwo, które chce efektywnie istnieć na rynku, musi ciągle troszczyć się o wysoką jakość swoich produktów, a zarazem dbać o ustawiczne kształcenie swoich pracowników. Dla przedsiębiorstw oznacza to większe inwestowanie w podwyższanie kwalifikacji swoich pracowników, dla pracowników z kolei gotowość do zmian. Kombinacja elastycznego rynku pracy i wysokiego stopnia bezpieczeństwa zatrudnienia lub też bezpieczeństwa posiadania źródła dochodu, może stanowić odpowiedź na dylematy UE dotyczące poprawy konkurencyjności przy równoczesnej modernizacji europejskich modeli społecznych [*Was ist Flexicurity?*].

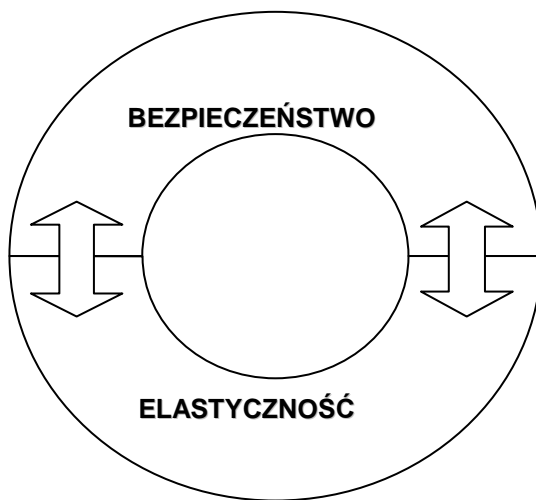
Model *flexicurity*, określane również jako *zintegrowana strategia równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy* jest jednym z filarów aktywnej polityki rynku pracy w Europie, wspieranym przez Komisję Europejską w okresie programowania 2007–2013. Komisja Europejska, wraz z przedstawicielami środowisk uniwersyteckich, partnerami społecznymi

i organizacjami międzynarodowymi, określiła na poziomie państw członkowskich założenia oraz wspólne zasady niezbędne dla realizacji modelu [*Model flexicurity...*].

Ideą *flexicurity* jest zatem z jednej strony zwiększenie swobody w procesie zatrudnienia¹, a z drugiej strony zapewnienie bezpieczeństwa zarówno dla pracownika, jak i pracodawcy.

Celem modelu *flexicurity* jest „zagwarantowanie obywatelom UE wysokiego poziomu pewności zatrudnienia, tzn. możliwości szybkiego znalezienia pracy na każdym etapie życia zawodowego i dużych szans rozwoju zawodowego w warunkach szybko zmieniającej się gospodarki. Celem jest również zadbanie o to, aby zarówno pracownicy, jak i pracodawcy w jak największym stopniu skorzystali z możliwości, jakie daje globalizacja. Dzięki temu model *flexicurity* sprawia, że bezpieczeństwo i elastyczność wzajemnie się wspierają” [*Komunikat Komisji...*, s. 4].

Koncepcja elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego bazuje zatem na dwóch podstawowych elementach, przedstawionych na rys. 1.



Rysunek 1. Koncepcja elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego

Źródło: opracowanie własne.

Model *flexicurity* nie może jednak zostać ograniczony do zwiększenia możliwości przedsiębiorstw w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników, nie

¹ Swoboda ta może polegać przykładowo na tym, że pracodawca ma możliwość zatrudnienia pracownika na taką liczbę godzin lub dni, w których pracownik jest mu potrzebny.

może też oznaczać, że umowy na czas nieokreślony staną się już niepotrzebne. Wszelkie działania modelowe powinny być zorientowane na możliwości zmiany pracy na lepszą, tworzenie warunków do osiągnięcia awansu i optymalnego rozwoju indywidualnych zdolności.

Pod pojęciem elastyczności należy również rozumieć „elastyczną organizację pracy, ułatwiającą szybkie i skuteczne zaspokojenie nowych potrzeb, opanowanie nowych umiejętności i pogodzenie pracy z życiem prywatnym. Z kolei bezpieczeństwo nie polega tylko na utrzymaniu aktualnie zajmowanego stanowiska, lecz na wyposażeniu ludzi w takie umiejętności, które umożliwiają rozwój zawodowy i ułatwiają ewentualne znalezienie nowej pracy. Ważnym elementem są tu odpowiednie świadczenia ułatwiające przetrwanie okresu przejściowego. Bezpieczeństwo oznacza także możliwości szkolenia dla wszystkich pracowników, szczególnie dla osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych” [Komunikat Komisji..., s. 5].

Rada UE, na swoim 2954. posiedzeniu (7 lipca 2009 r.), w decyzji dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, „postanowiła utrzymać wytyczne przyjęte w ubiegłym roku, ponieważ stanowią one również narzędzie umożliwiające stawienie czoła bezpośrednim wyzwaniom związanym z rosnącym bezrobociem i wykluczeniem społecznym (np. dzięki politykom stosującym model *flexicurity* w celu ułatwienia przejścia na rynek pracy, dopasowania popytu i podaży na rynku pracy oraz zwiększenie umiejętności zawodowych). Ponadto w wytycznych zachęca się państwa członkowskie do wprowadzenia reform strukturalnych, co powinno pomóc wyjść z kryzysu” [Komunikat prasowy..., s. 22].

W Polsce odbywa się obecnie promocja i wdrażanie koncepcji *flexicurity*. Czynione są również próby nakreślenia modelu, który mógłby się przyjąć w warunkach polskich.

Reasumując, pod pojęciem modelu *flexicurity* należy rozumieć **zintegrowane strategie państw członkowskich regulujące równocześnie elastyczność (rynków pracy, organizacji pracy i stosunków pracy) oraz bezpieczeństwo (w tym pewność zatrudnienia i bezpieczeństwo socjalne)**. Wpisują się tutaj zatem działania realizowane w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, które skoncentrowane są m.in. na uczeniu się przez całe życie, pomocy dla osób szukających pracy, promowaniu równości szans oraz równości kobiet i mężczyzn.

ELEMENTY MODELU

Przy opracowywaniu i wdrażaniu polityki w dziedzinie *flexicurity* należy (zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej) uwzględnić cztery następujące **części składowe**:

- *elastyczne i przewidywalne warunki umów* (z perspektywy obu stron tworzących rynek pracy, tj. pracownika i pracodawcy, a także osób posiadających i nieposiadających stałe zatrudnienie),
- *kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie* (zapewniają stałą zdolność pracowników do dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy i pozwalają na zmniejszenie problemów związanych ze znalezieniem nowego miejsca pracy),
- *skuteczna aktywna polityka rynku pracy* (mająca wesprzeć radzenie sobie z szybkimi zmianami i umożliwić skrócenie okresów bezrobocia, a także ułatwiać zmianę miejsca pracy),
- *nowoczesne systemy zabezpieczenia* (uwzględnienie szerokiej palety przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego, tj. świadczenia dla bezrobotnych, emerytury, ochrona zdrowia, troska o pogodzenie pracy z obowiązkami związanymi z życiem prywatnym i rodzinnym, jak np. opieka nad dziećmi) [Komunikat prasowy..., s. 6].

Wszystkie działania w ramach modelu *flexicurity* powinny zostać poparte działaniem ze strony władz oraz zaangażowaniem partnerów społecznych. Ważne jest, aby wszystkie zainteresowane strony były przygotowane do podjęcia odpowiedzialności za zmiany.

Należy również podkreślić, że wypracowanie, a następnie realizacja działań w ramach modelu wymaga odpowiednich uregulowań centralnych. Wynika to ze wspomnianej już powyżej sprzeczności interesów pracodawcy oraz pracobiorcy. Głównym celem zatrudnionego jest bowiem zapewnienie sobie jak największych środków do życia, wysokich świadczeń socjalnych (jak np. wcześniejszych emerytur) oraz stabilności zatrudnienia. Natomiast podstawowym celem pracodawców jest wytworzenie jak największej ilości dóbr lub usług jak najniższym kosztem oraz posiadanie swobody w zarządzaniu personelem.

WSPÓLNE ZASADY I ŚCIEŻKI REALIZACJI MODELU

Każdy kraj członkowski UE charakteryzują inne problemy, szanse, uwarunkowania społeczno-gospodarcze, okoliczności rozwojowe i różny poziom zaangażowania partnerów społecznych w życie gospodarcze i społeczne kraju. Każde państwo członkowskie musi jednak nieustannie mierzyć się z tymi samymi wyzwaniami związanymi z modernizacją, przystosowaniem się do globalizacji i wynikających z niej zmian, w tym również na rynku pracy. W związku z powyższym w celu ułatwienia opracowania krajowych strategii działania

w ramach modelu uzgodniono na poziomie UE propozycje tzw. **wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity***. W komunikacie KE [*Flexicurity...*] zostały zawarte propozycje następujących wspólnych zasad, na których model ma bazować. Należą do nich:

1. usprawnienie wdrażania strategii UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, tworzenie większej ilości lepszych miejsc pracy oraz wzmocnienie europejskiego modelu socjalnego w wyniku określenia nowych form elastyczności i bezpieczeństwa,
2. zrównoważenie praw i obowiązków pracodawców i pracowników,
3. dostosowanie modelu *flexicurity* do różnych, charakterystycznych dla poszczególnych krajów, okoliczności, potrzeb i wyzwań, cech rynku pracy i stosunków przemysłowych,
4. redukcja dysproporcji pomiędzy osobami bez stabilnego zatrudnienia, pracującymi w ramach niestandardowych, czasem niestabilnych umów a zatrudnionymi na stałych, pełnych etatach,
5. rozwój *flexicurity* w wymiarze zarówno wewnętrznym (ułatwianie pracownikom awansu zawodowego, dobra organizacja pracy, stałe podnoszenie kwalifikacji), jak i zewnętrznym (pomoc w zmianie pracy, przechodzenie ze stanu bezrobocia do stanu zatrudnienia),
6. wspieranie równości płci i promowanie równych szans dla wszystkich (kobiet, mężczyzn, ludzi młodych, starszych pracowników, niepełnosprawnych i imigrantów),
7. budowanie klimatu zaufania pomiędzy partnerami społecznymi, organami publicznymi i innymi zaangażowanymi podmiotami,
8. zapewnienie sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści wynikających z polityki *flexicurity* (szczególnie między przedsiębiorstwami, osobami prywatnymi i środkami publicznymi) oraz przyczynienie się do stabilności i finansowej trwałości polityki budżetowej [*Flexicurity...*].

W oparciu o przedstawione powyżej wspólne zasady poszczególne państwa członkowskie powinny wypracować odpowiednie kombinacje i sekwencje działań w zakresie polityki krajowej, które dla poszczególnych państw – ze względu na różnorodne uwarunkowania – wyglądać będą odmiennie.

Chcąc wesprzeć wypracowywanie własnych strategii *flexicurity* określone zostały – w oparciu o analizy sytuacji w państwach członkowskich oraz sprawozdania grupy ekspertów – pewne typowe kombinacje i sekwencje elementów polityki, zwane „ścieżkami” wprowadzania modelu *flexicurity*².

² Przykłady ścieżek zawarte są w Załączniku 1 do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

Poniżej przedstawiona została przykładowa ścieżka realizacji modelu *flexicurity* (ścieżka trzecia):

„Ścieżka 3: rozwiązywanie problemów niedoborów kompetencji i możliwości u pracowników

Ta ścieżka ma zastosowanie dla krajów, gdzie głównym wyzwaniem są poważne braki umiejętności i ograniczone możliwości obywateli. Miałyby ona na celu zwiększanie możliwości uzyskiwania pracy przez osoby o niższych kompetencjach, które dzięki temu mogłyby rozwijać swoje umiejętności, aby uzyskać na rynku pracy trwałą pozycję” [Komunikat Komisji..., s. 19].

Ścieżkę tę prof. E. Kryńska określa trafnie jako: ograniczenie luk w umiejętnościach i możliwościach zawodowych zasobów pracy [Partnerzy społeczni...].

Po dokonaniu analizy sytuacji na krajowym rynku pracy i występujących na nim problemów oraz przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami, państwa członkowskie powinny – wykorzystując adekwatne elementy z proponowanych ścieżek – opracować własną całościową ścieżkę, umożliwiającą realizację działań zmierzających do lepszego połączenia elastyczności i bezpieczeństwa.

KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z MODELU

Należy podkreślić, że korzyści wynikające z rozwiązania *flexicurity* można zauważyć zarówno po stronie pracodawców, jak i pracowników. Właściciel firmy nie musi przykładowo płacić składek społecznych (np. ZUS) za cały miesiąc, a jedynie za czas faktycznie przepracowany przez osobę zatrudnianą, z kolei pracownik może podjąć pracę w kilku firmach. Zwiększa się zatem poczucie bezpieczeństwa, co jest podyktowane dwoma zasadniczymi względami:

- 1) pracodawca nie musi ponosić kosztów, wtedy gdy pracownik nie jest mu potrzebny (nie boi się zatem zatrudniać kolejnych osób),
- 2) pracownik ma pewność, że za wszystkie przepracowane godziny będzie miał odprowadzone składki społeczne, przy czym w sytuacji, gdy posiada on kilka źródeł dochodu, zmniejsza się jego obawa o utratę pracy.

Elastyczność taka oznacza stworzenie warunków, w których pracownicy będą mogli łatwo zdobyć (lub zmienić) pracę, a poprawa ich kwalifikacji zawodowych spowoduje zwiększenie bezpieczeństwa i korzyści pracodawców. Zwiększa się zatem również elastyczność w zakresie zarządzania personelem

(ograniczenie problemów związanych z zatrudnianiem oraz zwalnianiem pracowników), bez pozbawienia pracowników wsparcia socjalnego [www.nowe-dotacje.pl].

Reasumując należy podkreślić, że **opisywany model przysporzy korzyści zarówno przedsiębiorcom, jak i pracownikom**. Obie strony odnoszą korzyści równocześnie „z elastyczności i z bezpieczeństwa, np. z lepszej organizacji pracy [*Live longer...*], a także z możliwości awansu wynikających z poprawy kwalifikacji i inwestycji w szkolenia, które zwracają się przedsiębiorcom, pomagając pracownikom dostosować się do zmian i zaakceptować je” [Komunikat Komisji..., s. 5].

WADY MODELU

Polityka *flexicurity* jest – jak już wcześniej wspomniano – postrzegana jako koncepcja poszukiwania równowagi między elastycznością rynku pracy a bezpieczeństwem socjalnym osób zatrudnionych i bezrobotnych. Jest próbą znalezienia złotego środka między *flexibility* a *social security*. W związku z powyższym wprowadzenie tego modelu w praktyce wymaga spełnienia bardzo ważnego warunku, jakim jest osiągnięcie porozumienia polityków oraz wszystkich partnerów społecznych. Dopiero na bazie wspólnych ustaleń poszukiwanie rozwiązań korzystnych dla obu stron stosunków pracy ma szansę na powodzenie.

Zaznaczyć należy, że – pomimo wielu korzyści – model *flexicurity* charakteryzuje się również pewnymi słabymi stronami, wśród których wyróżnić można osłabienie pozycji pracodawców i ich konkurencyjności na rynku w wyniku wzmocnienia pozycji związków zawodowych oraz zmniejszenie motywacji do szukania pracy na skutek wprowadzenia wysokich zabezpieczeń społecznych (w tym również w zakresie wysokich świadczeń dla bezrobotnych) [Klimek, 2010].

Zdaniem M. Rymczy: „Problem polega na tym, że w debacie publicznej nie zostało rozstrzygnięte czy polityka »inkluzji społecznej na pracę« ma się opierać na (1) wprowadzaniu specjalnych regulacji w zakresie tworzenia i ochrony miejsc pracy dla osób z grup »podwyższonego ryzyka« czy też (2) na wykorzystaniu elastycznych form zatrudnienia, a więc promocji zatrudnienia osób marginalizowanych, niejako »kosztem« poziomu ich ochrony socjalnej bez gwarancji stabilności zatrudnienia. Rozstrzygnięcie tego dylematu jest nieodzowne dla wypracowania nowego modelu *flexicurity*, który byłby ukierunkowany na wzrost poziomu produktywnego zatrudnienia” [Rymczy, 2005, s. 32].

Podstawowym kryterium adaptacji zasad modelu *flexicurity*, a następnie wdrożenia tej koncepcji w Polsce jest zatem osiągnięcie wspomnianego wyżej porozumienia partnerów społecznych i ustalenie kierunków zmian w zakresie funkcjonowania rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego, wspólnych dla obu stron istniejących w Polsce stosunków pracy. „Fragmentaryczność istniejących rozwiązań w odniesieniu do koncepcji *flexicurity* oraz wyzwania stojące przed rynkiem pracy w Polsce wskazują na wagę współpracy zainteresowanych stron” [Arczewska, 2008, s. 84–85].

Modele *flexicurity*, wypracowane do tej pory w poszczególnych krajach, nie są pozbawione słabych stron. Przykładowo w modelu hiszpańskim opierającym się na strategii zatrudniania na czas określony, mamy do czynienia z dualizacją rynku pracy i podziałem ogółu pracowników na starszych pracowników, zatrudnionych na czas nieokreślony, oraz dobrze wykształconych (ale gorzej opłacanych) młodych pracowników, zatrudnianych na czas określony. Wadą takiego podejścia jest „brak wypracowanych rozwiązań, które umożliwiłyby młodzieży transfer do pracy na lepszych warunkach (praca na czas nieokreślony, pełny etat). Tymczasem model ten utwierdza polaryzację na insiderów i outsiderów” [Rymsza, 2005, s. 15–18].

Natomiast w modelu holenderskim, dla którego z jednej strony charakterystyczne jest zatrudnienie tymczasowe oraz praca w niepełnym wymiarze godzin, a z drugiej strony jednoczesne stopniowe rozszerzanie ochrony socjalnej na te nietypowe formy zatrudnienia, poziom ochrony socjalnej w sytuacji zatrudnienia tymczasowego jest mniejszy (trudniejszy dostęp do świadczeń zdrowotnych, zasiłku dla bezrobotnych czy pracowniczych programów emerytalnych) [Rymsza].

MODEL FLEXICURITY W WARUNKACH POLSKICH

Wszystkie kraje członkowskie, w tym Polska, stanęły przed ogromnym wyzwaniem, jakim jest wypracowanie własnej strategii działań w ramach modelu *flexicurity*, w oparciu o wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia. „Komisja Europejska sformułowała w 2008 r. rekomendacje dotyczące działań, które powinniśmy podjąć w zakresie wdrażania modelu *flexicurity*. Nastąpiło to w ramach corocznych ocen postępów w realizacji kluczowych reform strukturalnych na rynku pracy (dotyczy to każdego kraju członkowskiego UE). Komisja uznała, że w Polsce za najpilniejsze powinno uznać się działania, które służą efektywności wdrożenia tego modelu. Według Komisji służyłoby temu lepsze ukierunkowanie aktywnej polityki rynku pracy na po-

trzeby grup, które są najbardziej narażone na problemy z podtrzymywaniem zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza osób starszych oraz tych, które pochodzą z grup społecznych zagrożonych ubóstwem. Rekomendowano również wdrożenie strategii uczenia się przez całe życie, ulepszenie systemu edukacji i szkoleń z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, a także przeprowadzenie przeglądu systemu świadczeń społecznych, z myślą o zwiększeniu liczby bodźców do podejmowania pracy. Rekomendacje te sugerują, że w polskim modelu *flexicurity* szczególna uwaga poświęcona powinna zostać aktywnej polityce rynku pracy (ALMP), systemom uczenia się przez całe życie (LLL) oraz nowoczesnym systemom zabezpieczenia społecznego” [*Partnerzy społeczni...*].

W Polsce nie istnieje równowaga pomiędzy elementami elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Osłony socjalne wprowadzane w latach 90. ubiegłego wieku, traktowane jako jedynie okresowy koszt transformacji, podlegały w kolejnych latach cięciom socjalnym. Droga obrona w latach 90. opierała się na porozumieniu politycznym, które zostało zawarte w wyniku dużego nacisku związków zawodowych (zabrakło porozumienia wszystkich partnerów społecznych), przy czym przy kolejnych zmianach sił w układzie polityczno-społecznym rozwiązania przyjęte przez poprzednią frakcję rządzącą, również podlegały przekształceniom. Mieliśmy do czynienia m.in. z tzw. **modelem subprotective** (model nieosłonowy, charakterystyczny dla takich państw jak: Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja, w którym m.in. występują niskie zasiłki otrzymywane przez niewielką grupę uprawnionych, brak aktywnej polityki rynku pracy, prawdopodobieństwo długotrwałego bezrobocia jest wysokie, przy równoczesnych małych szansach na przekwalifikowanie się, nie ma zorganizowanej i planowej interwencji państwa) [Czerka, 2008, s. 117].

Od drugiej połowy lat 90. ciągłej konfrontacji podlegała polityka deregulacji polskiego rynku pracy i polityka ochrony zatrudnienia, czego wyrazem były nowelizacje kodeksu pracy. W wyniku powyższych zmian (przy wywieraniu nacisku pracodawców na ustawodawcę i przy sprzeciwie związków zawodowych) zaczęła przeważać strategia deregulacji. Przy opracowywaniu polskiej koncepcji modelu *flexicurity* pamiętać należy, że zarówno aktywna polityka deregulacji rynku pracy, zorientowana wyłącznie na zmniejszenie kosztów pracy, jak i dążenia do wprowadzania coraz większego poziomu ochrony socjalnej, przy równoczesnej małej aktywności ekonomicznej Polaków, są poważnymi barierami w upowszechnieniu omawianego modelu. Istota modelu zasada się bowiem na wzajemnym dopasowaniu i zharmonizowaniu kierunków zmian na rynku pracy oraz w systemie zabezpieczeń społecznych [Rymsza, 2006, s. 65].

W celu wypracowania przez Polskę skutecznej strategii regulującej jednocześnie elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy warto przyrzeć się trudnościom towarzyszącym wprowadzaniu modelu *flexicurity* w naszym kraju.

A. Kwiatkiewicz³ wymienia **sześć przeszkód utrudniających wprowadzenie w Polsce koncepcji *flexicurity*** (zob. tab. 1).

Tabela 1. Przeszkody utrudniające wprowadzenie w Polsce modelu *flexicurity*

Lp.	Przeszkoda	Efekty likwidacji przeszkody
1	2	3
1.	Brak ewidencji nadgodzin	Prowadzenie ewidencji godzin pracy mogłoby zapobiec zwolnieniu pracownika w sytuacji trudności finansowych firmy, przy braku zamówień czy zleceń. W okresie trudności w firmie pracownik pracowałby krócej, a w okresie dobrego prosperowania przedsiębiorstwa mógłby opracować zaległe godziny (przez cały okres bez zmiany wysokości pensji).
2.	Statyczne zasady naliczania wysokości odpraw	Prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy nastawionej na promowanie mobilności zatrudnionych może przejawiać się np. w zmniejszeniu obciążeń jednego pracodawcy wynikającym z wypłaty odpraw dla odchodzących pracowników. Jeżeli zostałby stworzony specjalny fundusz, na który poszczególni pracodawcy, u których zatrudniany byłby ten sam pracownik, wpłacaliby środki na odprawy, a pracownik byłby uprawniony do zgromadzonych środków już po kilku latach pracy u jednego pracodawcy, to gwarantowałyby to korzyści obu stronom: pracownicy byłiby bardziej skłonni do zmiany pracy (nie traciliby przywileju związanego z długością zatrudnienia w jednym miejscu), a dla pracodawcy wydatek związany z odprawą dla odchodzącego pracownika byłby bardziej przewidywalny i możliwy do skalkulowania w przejrzysty sposób.
3.	Niedocenianie znaczenia szkoleń zawodowych	Zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z lutego 2009 r. umożliwiają poradnictwo zawodowe i korzystanie ze szkoleń osobom, których sytuacja na rynku pracy jest niepewna (pracownikom zakładów poddawanych restrukturyzacji, czy planujących zwolnienia zbiorowe). Jeżeli szkolenia są kierowane do osób jeszcze pracujących, ale już zagrożonych zwolnieniem, istnieje duża szansa, że mogą pozwolić na uniknięcie bezrobocia.

³ Dyrektor ds. praktyki zatrudnienia i spraw społecznych w firmie doradczej BPI Polska.

1	2	3
4.	Brak systemu certyfikacji umiejętności zdobywanych w sposób alternatywny do tradycyjnego systemu edukacji zawodowej	Wypracowanie prawidłowych rozwiązań w tym zakresie przyczyniłoby się do stworzenia wiarygodnych dla pracodawcy źródeł informacji o umiejętnościach pracownika.
5.	Niewystarczająco elastyczny system ubezpieczeń	W polskim systemie uprzywilejowane są osoby zatrudnione w ramach klasycznej umowy o pracę. Jeżeli pracownik, zmieniając typ umowy przy zmianie pracy, nie traciłby części praw, wówczas istniałaby duża szansa na zwiększenie mobilności pracowników pomiędzy zatrudnieniem różnego rodzaju i zmieniającymi się typami zawieranych przez nich kontraktów (umowy o pracę na czas nieokreślony, praca tymczasowa, samozatrudnienie).
6.	Segmentacja rynku pracy ze względu na typ umowy	W Polsce warunki zatrudniania na czas nieokreślony stanowią ogromny ciężar finansowy dla przedsiębiorcy, dlatego pracodawcy często szukają wszelkich możliwych rozwiązań, by nie zatrudnić pracownika na stałe. Zmniejszenie ww. obciążeń finansowych pracodawcy umożliwiłoby swobodny wybór typu umowy adekwatnej do aktualnych potrzeb.

Źródło: opracowanie własne na podst. A. Kwiatkiewicz, *Flexicurity à la Polonaise*, http://ceo.cxo.pl/artykuly/347086_4/Flexicurity.224.la.Polonaise.html

Zestawione w tab. 1 utrudnienia mają charakter prawno-organizacyjny, przy czym podkreślić należy, że podstawowe przeszkody odnoszą się w Polsce do ogólnej sfery społecznej-ekonomicznej.

KONCEPCJE NIEMIECKIE

Obserwacja niemieckiego rynku pracy nasuwa pewne skojarzenia dotyczące omawianego modelu i zmian, jakie miały miejsce w wyniku tzw. **pakietu reform Hartza**.

Po zjednoczeniu w Niemczech pojawiła się ogromna potrzeba zagospodarowania dużych zasobów pracy ze wschodniej części kraju. Niegdyśiejsi obywatele NRD byli w większości nieprzygotowani do konkurencyjnego rywalizowania na niesocjalistycznym rynku pracy. Dotyczyło to przede wszystkim posiadanych przez nich kwalifikacji. W wyniku transformacji systemowej wzrósł mocno poziom bezrobocia, coraz częstsze stało się również korzystanie ze świadczeń socjalnych państwa. „Tuż po zjednoczeniu co trzeci mieszkaniec Wschodnich Niemiec korzystał z programów szkoleniowych lub zatrudnienia subsydiowanego (mniej-

szą rolę odgrywały wtedy subsydia płacowe oraz dofinansowanie własnej działalności gospodarczej). Ówczesna aktywna polityka rynku pracy charakteryzowała się wysokim poziomem świadczeń i długim okresem ich wypłaty, a równocześnie niedostateczną kontrolą zaangażowania beneficjentów. System zasiłków nie motywował do poszukiwania pracy, doprowadzając do wzrostu bezrobocia długookresowego i stopniowej utraty kwalifikacji tej części aktywnych zawodowo. Stosowane instrumenty aktywnej polityki rynku pracy nie przybliżały uczestników do regularnego zatrudnienia” [Zawadzki, 2006, s. 2]. Remedium na złą sytuację na rynku pracy stały się reformy Hartza. W programie ww. reform rozwinęto m.in. zasady wprowadzone w 2002 r. w oparciu o *Job-AQTIV-Gesetz Fördern und Fordern (wspierać i wymagać)* [Arbeitsmarkt, 2001, s. 673]. Duży nacisk został położony na sposoby przejścia od pasywnej do aktywnej polityki rynku pracy. Osoby bezrobotne (już w początkowej fazie bezrobocia) zaczęły mieć możliwość korzystania z aktywnej pomocy w postaci pośrednictwa pracy, szkoleń i treningów, doradztwa zawodowego itp., ale równocześnie musiały wykazać aktywną postawę w poszukiwaniu pracy. Zostały ponadto zobligowane do podjęcia prawie każdego oferowanego zajęcia. Dużą wagę przykładano m.in. do wspierania rozwoju indywidualnych zdolności zawodowych, zorientowanego na lepsze dostosowanie do zmian na rynku pracy, wzmacniania prewencyjnej polityki rynku pracy oraz motywacji zawodowej. Istotne stały się dążenia do osiągnięcia większego stopnia elastyczności na rynku pracy, poprawy szans zawodowych osób starszych itp. Wprowadzono tzw. *Profiling*, co w praktyce oznaczało, że każda osoba, która została zarejestrowana jako bezrobotna, była zobowiązana do wypełnienia ankiety przy pomocy doradcy zawodowego w celu określenia, czy dana osoba jest zagrożona bezrobociem długookresowym. Pytania dotyczyły m.in. kwalifikacji, stanu zdrowia, motywacji do pracy oraz mobilności zawodowej. Rozmowy doradców zawodowych z osobami bezrobotnymi zorientowane były na znalezienie nowego miejsca pracy oraz poprawienie szans zawodowych bezrobotnych [Konetzny].

W reformach Hartza rozwinęta została **koncepcja *Fördern und Fordern***. Wprawdzie nie pojawia się tutaj sam termin *flexicurity*, ale istota modelu przewija się w wielu niemieckich programach reform rynku pracy. Na plan pierwszy wysunięty został postulat wspólny z założeniami modelu *flexicurity*: „wyzwalajmy aktywność, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo” [Zawadzki, 2006, s. 24].

W ramach reform Hartza w sposób precyzyjny określono m.in. pojęcie pracy, którą bezrobotny zobligowany był podjąć. Według nowych ustaleń nie mógł on „między innymi odmówić przyjęcia pracy ze względu na niską – w stosunku do kwalifikacji oraz poprzedniego uposażenia – płacę lub na niedogodne poło-

zenie zakładu pracy. Nowy system dość skutecznie skłania bezrobotnych do przyjmowania dostępnych ofert pracy ze względu na większe zróżnicowanie dostępnych kar (różne okresy zawieszenia świadczeń) oraz możliwość ich zastosowania znacznie częściej niż poprzednio. Odnosząc to do współistnienia różnych wymiarów elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, można powiedzieć, że wzmocniono tym samym zatrudnialność (bezpieczeństwo kontynuacji zatrudnienia) i zewnętrzną elastyczność funkcjonalną kosztem niższej stabilności aktualnej posady i obniżenia wewnętrznej elastyczności funkcjonalnej” [Zawadzki, 2006, s. 24].

W wyniku reform Hartza przeprowadzone zostały gruntowne przemiany w niemieckiej polityce rynku pracy [Zwischenbilanzen]. Pomimo wielu kontrowersji wokół pakietu reform Hartza (reforma nosząca miano „Hartz I-IV”, zakładała m.in. istotne obniżenie zasiłków dla bezrobotnych i wspomniane powyżej zaostrzenie kryteriów ich otrzymywania; dzięki temu bezrobotni mieli częściej podejmować gorzej opłacane prace; jednak pakiet reform nie przyniósł według opinii ekspertów oczekiwanych efektów) z pewnością przyczyniły się one do istotnej modernizacji polityki rynku pracy i polityki socjalnej Niemiec.

W opinii krytyki niemieckiej proponowany przez KE model *flexicurity* to nic innego, jak połączenie przyjaznego dla pracownika prawa pracy (czyt. mniej zwolnień), wydajna polityka rynku pracy (więcej środków wspierających rynek pracy) oraz jak najwcześniejsza i wystarczająca aktywizacja bezrobotnych, zatem wszystko to, co już od dawna było w Niemczech postulowane [Paetz].

Koncepcja *flexicurity* znajduje w Niemczech większe poparcie związków zawodowych niż pracodawców. Związki zawodowe szybko stanęły na stanowisku, że model połączenia bezpieczeństwa i elastyczności na rynku pracy to coś więcej niż tylko polityczna debata.

PODSUMOWANIE

W wielu krajach członkowskich ma miejsce dyskusja nt. wypracowania zasad modelu *flexicurity*. W trakcie debat do najczęściej padających pytań należą: Jak powinno się oceniać istniejące już propozycje wdrażania modelu? Czy potrzebna jest większa deregulacja? Czy można wyodrębnić obszary, w których, w celu zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, konieczne byłyby inne regulacje niż te przewidywane w ramach omawianego modelu? Jakie szanse ma koncepcja *flexicurity* w obliczu różnych doświadczeń dotyczących przeprowadzonych dotychczas w poszczególnych krajach reform rynku pracy? Czy koncepcja proponowana przez KE daje szansę na rozwiązanie problemów polskiego rynku

pracy? Czy w innych państwach członkowskich można doprowadzić do adaptacji duńskiego modelu *flexicurity*?

Znalezienie odpowiedzi na powyższe, i im podobne, pytania, przy uwzględnieniu wspólnych zasad i propozycji ścieżek KE w zakresie wdrażania omawianego modelu w poszczególnych krajach może stać się szansą na pogodzenie elementów bezpieczeństwa i elastyczności rynku pracy.

LITERATURA

- Arbeitsmarkt. Aktiv fördern und fordern*, WIRTSCHAFTSDIENST 2001/XII.
- Arczewska M., 2008, *Uwarunkowania i możliwości wprowadzenia w Polsce polityki flexicurity jako koncepcji poszukiwania równowagi między elastycznością rynku pracy a bezpieczeństwem socjalnym osób zatrudnionych i bezrobotnych* [w:] *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, red. C. Sadowska-Snarska, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Czerka E., 2008, *Polityka społeczna krajów Unii Europejskiej wobec kwestii wkraczania młodych ludzi w dorosłość*, *Studia Gdańskie*, Wizje i rzeczywistość, t. V, Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Gdańsk.
- Employment Outlook, Przegląd stanu zatrudnienia*, OECD, 2007.
- Flexicurity – dobra praca dla większej liczby ludzi*, Bruksela, 27 czerwca 2007 r., *Flexicurity, czyli więcej elastyczności na rynku pracy. Złoty trójkąt*, <http://www.fundusze-europejskie.pl/doradztwo-porady.php?id=17> (data dostępu 30.09.2009 r.).
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=pl> (data dostępu 22.09.2009 r.).
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&ag=ed=1&language=PL&guiLanguage=en> (data dostępu 12.10.2009 r.).
- Klimek J., *Flexicurity jako szansa dla pracodawców i pracobiorców*, Białystok 2010 http://www.flexicurity.rzemioslo.bialystok.pl/dokumenty/Prezentacja_prof_nadzw_dr_hab_Jan_Klimek.pdf (data dostępu 20.09.2009 r.).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, {SEK(2007) 861}, {SEK(2007) 862}, Bruksela, dnia 27.6.2007 KOM (2007) 359 wersja ostateczna.
- Komunikat prasowy z 2954. posiedzenia Rady, Sprawy gospodarcze i finansowe*, Bruksela, 7 lipca 2009 r., s. 22.
- Konetzny M., *Das Job-AQTIV-Gesetz zur Beschäftigungsförderung*, http://arbeitsrecht.suite101.de/article.cfm/das_jobaqtivgesetz_zur_beschaefigungsfoerderung#ixzz0ReSKr4W1 (data dostępu 10.09.2009 r.).
- Kwiatkiewicz A., *Flexicurity à la Polonaise*, http://ceo.cxo.pl/artykuly/347086_4/Flexicurity.224.la.Polonaise.html (data dostępu 12.09.2009 r.).
- Lang D., *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity)*, www.ips.uw.edu.pl/rszarf/pdf/lang.pdf
- Live longer, work longer (Żyć dłużej, pracować dłużej)*, OECD, 2006.

- Model flexicurity. Nowe formy bezpieczeństwa zatrudnienia*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=pl> (data dostępu 03.10.2009 r.).
- Partnerzy społeczni w tworzeniu modelu flexicurity w Polsce*, www.cpsdialog.pl/files/flexicurity_profEKrynska-.doc (data dostępu 10.09.2009 r.).
- Rymsza M. (red.), 2005, *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne, Flexicurity po polsku?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rymsza M., 2005, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?* [w:] *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne, Flexicurity po polsku?*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 32.
- Rymsza M., *Bezpiecznie i elastycznie*, „Pismo Dialogu Społecznego” nr 10/2006, Warszawa, Centrum Partnerstwa i Dialogu Społecznego, maj 2006.
- Unijna strategia reform skuteczna w tworzeniu miejsc pracy*, <http://www.ukie.gov.pl/www/serce.nsf> (data dostępu 26.09.2009 r.).
- Was ist Flexicurity?* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=116&langId=de> (data dostępu 21.09.2009 r.).
- www.nowe-dotacje.pl/idea-flexicurity-a-projekty-unijne.php (data dostępu 13.09.2009 r.).
- Zawadzki K., *Niemiecki model flexicurity*, „Polityka Społeczna”, IPiSS, Warszawa 2006, nr 8.

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu poruszona została problematyka związana z oddziaływaniem modelu *flexicurity* na modernizację rynków pracy wybranych państw europejskich. W części początkowej w sposób syntetyczny przedstawiono cel, ogólne założenia i elementy modelu *flexicurity* oraz wspólne zasady i ścieżki realizacji modelu uzgodnione na poziomie UE. Następnie poddano analizie korzyści oraz wady modelu. W części końcowej zaprezentowano koncepcje realizacji modelu *flexicurity* w warunkach polskich i niemieckich.

Influence of the *Flexicurity* Model on Modernization of Labour Markets at the Examples of Poland and Germany

Summary

In the paper there were presented some problems connected with the influence of the *flexicurity* model on modernization of labour markets of the chosen European countries. In the first part of the study there were synthesized the aim, main rules and elements of the *flexicurity* model as well as the common basis for its realization specified at the EU level. The next part of the paper is devoted to the analysis of benefits and disadvantages of the model. In the final part, there were presented concepts of the *flexicurity* model realization in the Polish and German conditions.