

dr Mateusz GUZIKOWSKI

Katedra Ekonomii Stosowanej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: mateusz.guzikowski@sgh.waw.pl

DOI: 10.15290/ose.2016.01.79.09

CELOWOŚĆ WPROWADZENIA KONCEPCJI *FLEXICURITY* W POLSCE

Streszczenie

W artykule zaprezentowano krytyczną ocenę postulowanego przez Komisję Europejską wprowadzenia na poziomie krajów członkowskich rozwiązań charakterystycznych dla modelu *flexicurity*. Wskazano konieczne zmiany, których przyjęcie mogłoby zwiększyć efektywność polskiego rynku pracy przez zwiększenie dynamiki przepływów pomiędzy zasobami rynku pracy. Ogniskują się one wokół czterech elementów, tj.: zwiększenia wydatków na aktywne polityki rynku pracy (ALMP), reformy systemu zasiłków dla bezrobotnych, zwiększenia elastyczności zatrudnienia oraz promowania udziału w procesie kształcenia ustawicznego przez osoby będące w wieku produkcyjnym.

Słowa kluczowe: *flexicurity*, rynek pracy, ALMP, zasiłki dla bezrobotnych

ADVISABILITY OF IMPLEMENTING FLEXICURITY IN POLAND

Summary

The paper contains a critical analysis of the constituents of the so-called flexicurity model, recommended by the European Commission proposed to be adopted by the member states. Several practical solutions which could increase the efficiency of the Polish labour market are recommended. Introducing them may positively influence the dynamics of the flows between labour market stocks. They focus on the following four aspects: the improvement of the efficiency of ALMP expenditures, changes in the unemployment benefit system, labour code reforms, and the promotion of participation in lifelong learning.

Key words: flexicurity, labour market, ALMP, unemployment benefits

JEL: J08, J20

1. Wstęp

Sukces Danii i Holandii w redukcji stóp bezrobocia i zwiększeniu aktywności zawodowej populacji w wieku produkcyjnym skierował uwagę na koncepcję polityki rynku pracy prowadzonej w tych krajach. Przyjęty przez nie model (określany w literaturze

mianem *flexicurity*) z czasem stał się zestawem rekomendacji przyjętych przez Komisję Europejską, sugerowanych do wprowadzenia przez kraje członkowskie. Doprowadziło to do implementacji przez liczne kraje zróżnicowanych elementów koncepcyjnych o charakterze instytucjonalnym, częstokroć odmiennych od rozumianego definicyjnie zestawu narzędzi typowych dla *flexicurity*.

W artykule postawiono tezę, że przyjęcie łącznie wszystkich elementów koncepcji europejskiego modelu *flexicurity* może okazać się szkodliwe dla polskiego rynku pracy. Drogi do zwiększenia efektywności krajowych rynków pracy należy raczej poszukiwać w modernizacji krajowych systemów instytucjonalnych, na podstawie których dany rynek pracy funkcjonuje. Nie należy przy tym wprowadzać identycznych rozwiązań, jak w krajach zachodnich, lecz w odpowiedni sposób zaadaptować wybrane rozwiązania do warunków funkcjonowania polskiego rynku pracy. Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji *flexicurity* oraz odniesienie rozwiązań, które zakłada, do sytuacji polskiego rynku pracy.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej zarysowano koncepcję *flexicurity* wraz z wyodrębnieniem różnic w podejściu duńskim i holenderskim, jak również zaprezentowano filary modelu (wariantu) europejskiego. W drugiej części umiejscowiono Polskę wraz z modelem prowadzonej polityki rynku pracy na mapie lądów *flexicurity*. W kolejnej części artykułu sformułowano pożądane kierunki reformy modelu polityki rynku pracy funkcjonującego w Polsce. W podsumowaniu postarano się odpowiedzieć na pytanie, czy w ogóle jest możliwe stworzenie europejskiego wariantu *flexicurity* oraz jego przyjęcie w Polsce.

2. Koncepcja *flexicurity*

Podstawowym założeniem koncepcji *flexicurity* jest synteza dwóch, działających w odmiennych kierunkach, elementów systemu instytucjonalnego rynku pracy, tj. bezpieczeństwa zatrudnienia i stabilności dochodu (ang. *security*) przy jednoczesnej elastyczności rynku pracy (ang. *flexibility*). Wynika ona z permanentnej restrukturyzacji, której są poddane współczesne gospodarki, a zatem również ich rynki pracy. Konieczność przekwalifikowania zawodowego, tak by sprostać zmiennemu w czasie i względem kwalifikacji popytowi na pracę, stanowi współcześnie wyzwanie, któremu w najmniejszym stopniu mogą sprostać przedstawiciele grup problemowych na rynku pracy (m.in.: matki przebywające przez dłuższy czas na urloпах wychowawczych, osoby w wieku okołomerytalnym, bezrobotni strukturalni i chroniczni), [Guzikowski, 2013, s. 259-269]. Właśnie do tych podmiotów jest adresowana koncepcja *flexicurity*.

Co do zasady, istnienie rozwiązań zapewniających stabilność zatrudnienia ma na celu możliwie najbardziej efektywne w danych warunkach wykorzystanie krajowych zasobów podaży pracy, przy jednoczesnym zaangażowaniu przynajmniej części osób biernych zawodowo. W ten sposób można wydatnie wpłynąć nie tylko na poprawę krótkookresowej kondycji gospodarki, ale przede wszystkim na długookresowy potencjał jej wzrostu. Z kolei, istnienie bezpieczeństwa socjalnego w okresie przekwalifikowania

zawodowego, zmiany miejsca pracy lub poszukiwania zatrudnienia mają na celu zredukowanie negatywnych skutków tychże, jak też – przy odpowiedniej konstrukcji tego systemu – wydatne skrócenie tego okresu, a więc możliwie najszybsze przywrócenie jednostki do zasobu zatrudnionych. *Flexicurity* – jak podaje M. Kucharski – ma za zadanie: *pomóc pracodawcy w uzyskaniu nowych umiejętności na elastycznym rynku pracy, zapewnić wysoki poziom zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego* [Kucharski, 2012, s. 37]. Nie jest przy tym koncepcją jednolitą – wykazuje zaś istotne różnicowanie w zależności od kraju, przyjmując warianty narodowe [Wilthagen, Tros, 2004], ze względu na to, na które elementy zostanie położony większy nacisk. Przykładowo w wariancie belgijskim i niemieckim większy nacisk jest położony na zabezpieczenie dochodu, podczas gdy w Danii i Holandii – na zapewnieniu miejsca pracy. Za dwa podstawowe i pierwotne warianty tego modelu uznaje się warianty: duński i holenderski.

Wilthagen i Tros zauważają, że koncepcja *flexicurity* zrodziła się w Holandii w połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy to, ówczesny minister pracy i spraw socjalnych, Ad Melkert przedstawił memorandum zatytułowane *Flexibiliteit en Zekerheid* (w grudniu 1995 roku), na podstawie którego w 1997 roku przyjęto ustawę reformującą krajowy rynek pracy. Z kolei, Daemmrach i Bregaard kontrargumentują, twierdząc, że istota tej koncepcji wynika z wieloletnich doświadczeń duńskich w reformowaniu państwa dobrobytu, sięgających końca XIX wieku [Daemmrach, Bregaard, 2013, s. 159-179].

W oryginalnym wariancie holenderskim, uchwalając pod koniec lat dziewięćdziesiątych ustawę o elastyczności i bezpieczeństwie socjalnym, zdefiniowano *flexicurity* jako strategię mającą na celu uelastyczenie rynku pracy, organizacji pracodawców i stosunków pracy z jednej strony, a zapewnienie bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego z drugiej strony. *Flexicurity* ma zatem za zadanie umożliwić osobom zagrożonym wykluczeniem powrót na rynek pracy, zaś osobom na nim znajdującym się zagwarantować – oprócz zatrudnienia – szansę realizowania ról społecznych. Natomiast elastyczność rynku pracy jest rozumiana wielowymiarowo jako: elastyczność zatrudnienia, elastyczność czasu pracy, elastyczność plac i elastyczność (mobilność) zasobów pracy. Elastyczność zatrudnienia może być przy tym rozumiana jako elastyczność zewnętrzna (dostosowanie stanu zatrudnienia do zmian zachodzących w gospodarce) oraz wewnętrzna (dostosowanie godzinowego czasu pracy, rotacja stanowiskowa, prace wielozadaniowe). Tymczasem elastyczność plac odnosi się do sposobu kształtowania wynagrodzeń, m.in. w odpowiedzi na zmiany sytuacji gospodarczej czy wahania wydajności pracy. Na elastyczność zasobów pracy, co szczególnie warte podkreślenia, składa się ich mobilność w wymiarze: przestrzennym, zawodowym czy międzyzakładowym. Jednocześnie elastyczność czasu pracy traktuje się jako zdolność dostosowywania czasu pracy zatrudnionych pracowników do sytuacji rynkowej i aktualnych potrzeb przedsiębiorstwa¹.

W wariancie holenderskim uwydatnia się zatem konieczność jednoczesnego przeprowadzania reform z zakresu zabezpieczenia społecznego i elastyczności rynku pracy. System ten składa się więc z dwóch filarów. Istotną modyfikację powyższego wprowadzono w Danii.

¹ Zob. szerzej m.in. prace: [Standing, 2000; Sengenberger, 1990].

Wariant duński, zwany w literaturze złotym trójkątem (ang. *golden triangle*), składa się z trzech elementów: elastycznego rynku pracy, bezpieczeństwa socjalnego osób pozostających bez pracy (w wymiarze wysokich zasiłków dla bezrobotnych) oraz wysokich nakładów na aktywne polityki rynku pracy (ang. *Active Labour Market Policies* – ALMP). Elastyczny rynek pracy znajduje odzwierciedlenie w liberalnym ustawodawstwie dotyczącym stosunków pracy, dzięki któremu możliwe jest łatwe zwalnianie pracowników, ale również stosunkowo łatwe ich zatrudnianie. Osoby tracące pracę otrzymują z kolei relatywnie wysoki zasiłek (rozumiany jako stopa zastąpienia)², choć są zobowiązane do uczestniczenia w programach aktywizacyjnych z zakresu ALMP. W porównaniu z Holandią wariant duński zakłada zatem współwystępowanie – jako aktywnego podmiotu instytucjonalnego – państwa i organizowanego przezeń systemu zabezpieczenia społecznego³.

Wprowadzenie w Holandii i Danii koncepcji *flexicurity* przyniosło nadzwyczaj zadowalające rezultaty obserwowane w miarach rynku pracy, tj. stopach bezrobocia i zatrudnienia czy współczynniku aktywności zawodowej. W Holandii zwiększenie zatrudnienia, w szczególności kobiet, wynikało z wprowadzenia, a z czasem upowszechnienia zatrudnienia na niepełny etat, co pozwala z powodzeniem łączyć obowiązki względem pracodawcy i rodziny. Podobny kierunek zaobserwowano w odniesieniu do osób w wieku okołomerytalnym, którym zaproponowano zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w charakterze eksperckim. Możliwe więc stało się zwiększenie zatrudnienia w gospodarce bez konieczności redukcji plac przewidzianych dla danego stanowiska lub znaczącego ograniczenia ich wzrostu [Guzikowski, 2011]⁴. Natomiast sukces Danii w redukcji bezrobocia wiąże się w głównej mierze z bardzo liberalnymi zapisami kodeksu pracy, które determinują niskie koszty zwolnień pracowników i krótkie okresy wypowiedzenia. Dzięki temu zdynamizowane zostały przepływy pomiędzy zasobami rynku pracy. Szczególnemu wsparciu ze strony rządu duńskiego podlegają, podobnie jak w Holandii, grupy imigrantów i osób starszych [Madsen, 2003]. Istotne znaczenie ma przy tym szeroki zakres programów aktywizacyjnych oferowanych bezrobotnym, w których wzięcie udziału warunkuje pobieranie zasiłku oraz silny i stały monitoring wysiłku wkładanego przez bezrobotnego w znalezienie pracy.

W ramach sformułowanej przez Komisję Europejską tzw. Strategii Lizbońskiej, rozwiniętej z czasem w koncepcję „Europa 2020”, widoczne są elementy koncepcji *flexicurity*. Przyjęcie tych rozwiązań ma stanowić *remedium* na: niskie krajowe współczynniki aktywności zawodowej ludności, niskie stopy zatrudnienia oraz wysokie stopy bezrobocia w grupach problemowych. Za filary europejskiej strategii *flexicurity* należy uznać: efektywne (w rozumieniu skuteczności przywracania osób bezrobotnych na rynek pracy) wydatkowanie środków na ALMP; udział aktywnych zawodowo w procesie kształcenia

² Zakłada się, że wysoka wyjściowa stopa zastąpienia maleje wraz z wydłużaniem okresu pozostawania bez pracy. Perspektywa znacznego zmniejszania kwoty zasiłku ma skłonić bezrobotnych do aktywnego poszukiwania pracy.

³ Szczegółowe omówienie duńskiego wariantu *flexicurity* można znaleźć w pracy T. M. Andersena [Andersen, 2012, s. 117-140].

⁴ Oczywiście, możliwość zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy jest związana ze zmianą wysokości wypłacanego wynagrodzenia, niemniej zależność ta nie zawsze jest proporcjonalna, tj. np. praca na połowę etatu nie zawsze oznacza redukcję wynagrodzenia również o połowę.

ustawicznego podtrzymującego posiadany zasób kwalifikacji zawodowych (czy też szerzej: kapitału ludzkiego) i zwiększającego produktywność czynnika pracy; modernizację systemu zabezpieczenia społecznego, który oprócz zapewnienia transferów w okresie pozostawania bez pracy będzie w skuteczny sposób mobilizował do aktywnego i skutecznego poszukiwania pracy; uelastycznienie krajowego kodeksu pracy wpływające na zdynamizowanie przepływów pomiędzy zasobami rynku pracy. Koncepcja ta stanowi zatem syntezę rozwiązań zastosowanych w wariantach: holenderskim i duńskim.

Europejski model zatrudnienia, którego podstawą ma być koncepcja *flexicurity*, wymaga podjęcia kilku działań przez kraje członkowskie⁵. Po pierwsze, uwydatnia się konieczność przeciwdziałania segmentacji krajowych rynków pracy, która może wynikać z nadmiernej elastyczności przepisów prawa pracy, wprowadzenia i upowszechnienia się nietypowych form zatrudnienia. Po drugie, rekomenduje się rozwój form *flexicurity* w gospodarkach, w których dominują przedsiębiorstwa państwowe, a rynek pracy jest stosunkowo mało elastyczny w wymiarze przepływów pomiędzy zasobami. Po trzecie, nieodzowne jest zmniejszenie niedopasowania kwalifikacyjnego zasobów pracy do zmniejszonego popytu na pracę, co można osiągnąć m.in. przez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających i zachęcających do kształcenia ustawicznego. Wreszcie czwartym elementem jest wymóg aktywizacji zawodowej tej części zasobu biernych zawodowo, która może znaleźć zatrudnienie w gospodarce oficjalnej, osób, dla których ograniczona zdolność do pracy nie stanowi istotnej bariery w podjęciu jakiejkolwiek pracy oraz tych bezrobotnych, którzy – ze względu na niewłaściwą konstrukcję systemu zabezpieczenia społecznego – preferują korzystanie z pomocy społecznej zamiast zatrudnienia. W powyższych przypadkach niezbędne więc jest prowadzenie właściwie ukierunkowanej aktywnej polityki rynku pracy, jak również wdrożenie odpowiednich zmian w systemie polityk pasywnych.

3. Miejsce Polski na mapie łańców *flexicurity*

Wspomniano, że ze względu na rozliczność narzędzi i zróżnicowanie akcentów położonych na elementy elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, istnieje szereg krajowych wariantów modelu *flexicurity*. Jednak podobnie, jak ma to miejsce w odniesieniu do sformułowanej przez G. Esping-Andersena [Esping-Andersen, 2010] typologii modeli (łańców) państwa dobrobytu, warianty *flexicurity* można pogrupować⁶, uprzednio przyjmując zestaw czynników identyfikujących.

Zgodnie z taksonomią zaproponowaną przez Fundację Europejską, można wyodrębnić następujące łańce *flexicurity* i przypisać im charakteryzujące je cechy:

- a) **nordycki** – wysoki stopień zabezpieczenia socjalnego osoby tracącej pracę, przeciętny do wysokiego (w zależności od kraju) poziom opodatkowania pracy,

⁵ Zob. szerzej pracę pod redakcją E. Kryńskiej [Kryńska, 2009].

⁶ Z innych prac traktujących o taksonomii łańców *flexicurity* warto wymienić: Auer, Chatani [Auer, Chatani, 2011, s. 253-279], Bertozzi, Bonoli [Bertozzi, Bonoli, 2009], Ciuca, Pasnicu, Son, Sipos, Iordan [Ciuca, Pasnicu, Son, Sipos, Iordan, 2009, s. 161-183], Laporsek, Dolenc [Laporsek, Dolenc, 2011, s. 125-145]. W przywołanych pracach klastry zostały utworzone na podstawie analizy od siedmiu do szesnastu czynników.

- przeciętny do wysokiego poziom uelastycznienia rynku pracy, wysoki odsetek osób biorących udział w procesie kształcenia ustawicznego oraz wysoki udział wydatków przeznaczanych na ALMP;
- b) **anglosaski** – relatywnie najwyższy poziom elastyczności rynku pracy i towarzyszący mu najniższy poziom osłony socjalnej gwarantowanej osobie tracącej pracę; równocześnie obserwuje się w tych krajach niski poziom opodatkowania pracy i umiarkowany poziom uczestnictwa w programach kształcenia ustawicznego;
 - c) **kontynentalny** – umiarkowany do niskiego poziom elastyczności, umiarkowany do wysokiego poziom zabezpieczenia społecznego, umiarkowany do wysokiego poziom opodatkowania, przeciętny udział w kształceniu ustawicznym, wysokie wydatki na zabezpieczenie społeczne i drugie najwyższe – po ładzie nordyckim – nakłady na ALMP;
 - d) **śródziemnomorski** – niska do bardzo niskiej elastyczność rynku pracy, niski odsetek osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym, brak jednorodnego wzorca podatkowego, wydatki na zabezpieczenie społeczne i ALMP około średniej, umiarkowany poziom ochrony zatrudnienia;
 - e) **wschodnioeuropejski (i włoski)** – brak zabezpieczenia dochodów, niska do średniej elastyczność rynku pracy, umiarkowany poziom opodatkowania, niskie nakłady na zabezpieczenie społeczne i ALMP, niski odsetek osób biorących udział w kształceniu ustawicznym [Eurofund, 2012, s. 13-40].

Polska – dla tak zdefiniowanych mierników – została zakwalifikowana do ładu wschodnioeuropejskiego, przy czym w cytowanej pracy S. Laporseka i P. Dolenca na przykład znalazła się w klastrze krajów tworzących ład śródziemnomorski. Niemniej warto mieć na uwadze to, że gospodarka polska w istotny sposób wyróżnia się spośród krajów rozwiniętych m.in. niskimi wskaźnikami zatrudnienia (w tym w grupie wiekowej 55-64 lata) oraz aktywności zawodowej (w populacji ogółem i w grupie wiekowej 55-64), jak również niskim przeciętnym, efektywnym wiekiem emerytalnym, tj. momentem faktycznej dezaktywizacji zawodowej.

Warto w tym miejscu przytoczyć kilka podstawowych danych statystycznych, by lepiej uplasować Polskę w grupie krajów członkowskich. Na podstawie danych Eurostatu można wnioskować, że stopa zatrudnienia w 2014 roku wynosiła w Polsce 61,7 proc. dla populacji w wieku produkcyjnym (wobec 64,9 proc. dla średniej 27 krajów członkowskich), co oznaczało wzrost z 51,4 proc. w 2004 roku (63 proc.)⁷. Z kolei, w subpopulacji osób w wieku okołiemerytalnym wskaźnik ten wzrósł z 26,2 do 42,5 proc. w tym samym okresie (średnia unijna wynosiła wtedy odpowiednio około 41 proc. i 51,9 proc.). W 2014 roku, przodujące w zestawieniu, Szwecja i Holandia miały ten wskaźnik na poziomie odpowiednio: 74,9 proc. oraz 73,1 proc. (dla grupy 15-64), zaś Szwecja w subpopulacji 55-64 na poziomie 74 proc.

W 2014 roku (w porównaniu z 2004 rokiem) w znaczny sposób wzrosła stopa aktywności zawodowej populacji w wieku okołiemerytalnym z 29 do 45,6 proc., jest

⁷ Rok 2004 został przyjęty jako rok referencyjny ze względu na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

to jednak wciąż o 10,5 pkt. proc. poniżej średniej mierzonej dla 27 krajów członkowskich. Przewodząca Szwecja notuje ją na poziomie 78,2 proc.

Podobnie rzecz ma się z aktywnością zawodową populacji w wieku produkcyjnym (15-64), która wzrosła z blisko 64 do 67,9 proc., podczas gdy średnia unijna z 69 do 72,4 proc. Przewodzące w zestawieniu: Szwecja i Holandia miały ten wskaźnik na zdecydowanie wyższym poziomie (w roku 2014 odpowiednio: 81,5 i 79,0 proc.).

Według danych OECD, przeciętny, efektywny wiek emerytalny mężczyzn w 2012 roku wynosił 62,3 lat (wobec ustawowego wieku na poziomie 65 lat) i był o 3,8 roku niższy w porównaniu z przewodzącą w zestawieniu Szwecją oraz 6,1 roku niższy od Portugalii. W odniesieniu do kobiet wyniósł 60,2 lat i nieznacznie przekraczał ustawowy, minimalny wiek emerytalny. W przypadku Łotwy wyniósł on 64,5 lat, zaś Portugalii 66,4 lat. Należy oczekiwać dalszego wzrostu przeciętnego, efektywnego wieku emerytalnego, co wynika z ostatnio wprowadzonych reform podnoszących minimalny wiek emerytalny, jak również ze znacznego ograniczenia możliwości wcześniejszej dezaktywizacji. Reformy te zostały wprowadzone przez większość krajów transformacyjnych w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego.

Problemem pozostają wciąż niskie nakłady przeznaczane na prowadzenie polityki rynku pracy (w Polsce około 0,8 proc. PKB, w krajach przewodzących – Danii blisko 3,7 proc. i Holandii – blisko 2,9 proc.). Sytuacja ta jest charakterystyczna dla krajów transformacyjnych. Analogicznie jest z udziałem osób w wieku 25-64 w programach edukacyjnych, które są zaliczane do tzw. procesu kształcenia ustawicznego. W 2014 roku w, zajmującej pierwsze miejsce w zestawieniu, Danii aż 43 proc. osób w powyższej grupie wiekowej uczestniczyło w jakiegokolwiek formie doksztalcenia w okresie czterech tygodni poprzedzających badanie. W Polsce było to blisko 9 proc., lecz w stosunku do 2004 odnotowano spadek o blisko 2 pkt. proc.!

Z przytoczonych powyżej danych, choć wskazują one na nieznaczną poprawę funkcjonowania polskiego rynku pracy, jednoznacznie wynika, że nadal istnieją elementy systemu instytucjonalnego, których funkcjonowanie mogłoby zostać usprawnione. Poniżej sformułowano kilka zasadniczych kierunków reformy polskiego systemu instytucjonalnego, organizującego działanie rynku pracy i bezpośrednio wpływającego na jego sprawność, a przez to na całą gospodarkę.

4. Rekomendacje dla krajowej polityki rynku pracy

Istnieją uzasadnione podstawy, by twierdzić, że koncepcja *flexicurity* nie w każdym kraju przyniesie nad wyraz dobre rezultaty, jak miało to miejsce w Danii czy Holandii. Warto zauważyć, że kraje członkowskie są wyraźnie zróżnicowane pod względem tak produktywności podaży pracy, jak i szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych organizujących działanie rynku pracy. Trudno zatem mówić o konieczności osiągnięcia w dłuższym okresie jednolitego modelu funkcjonowania rynku pracy. Wystarczy stwierdzić, że kraje transformacyjne nie stanowią grupy homogenicznej.

Cztery filary (elementy składowe) koncepcji *flexicurity*, rekomendowane krajom członkowskim do implementacji, w istocie nie odbiegają od pożądanego kierunku reformy

polskiego rynku pracy. Poniżej pokrótce je omówiono, nie określając ich bynajmniej jako koncepcję (czy też polski wariant) *flexicurity*, ponieważ w założeniu (niejako *ex definitione*) jednym z jej podstawowych elementów jest hojny system zasiłków dla bezrobotnych. W przypadku Polski reforma systemu zasiłków dla bezrobotnych powinna zmierzać raczej w kierunku zwiększenia sankcji za brak wystarczającego wysiłku włożonego w poszukiwanie pracy przez bezrobotnego, zamiast (równoczesnego) wprowadzenia bardziej hojnych świadczeń, które miałyby pozytywnie wpłynąć na aktywizację bezrobotnych.

Podstawowe komponenty koncepcji *flexicurity*, skądinąd słusznej jako całość, nie mogą być schematycznie zreplikowane w każdym kraju członkowskim. W głównej mierze wynika to ze zróżnicowania systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie „hojności”, a więc również ze względu na skalę obciążeń podatkowych nakładanych na czynnik pracy. Wysokie zasiłki dla bezrobotnych, wobec wprowadzenia obostrzeń w ich pobieraniu, nie muszą przyczynić się do wzrostu zatrudnienia (zakładając przytaczany powyżej argument o wzmocnieniu bodźców do poszukiwania pracy). Co do zasady, wyższe zasiłki dla bezrobotnych wpływają destruktywnie na intensywność poszukiwania pracy w krótkim okresie, a także na długookresowe perspektywy zatrudnienia (przez wzrost płacy progowej). Nawet przy założeniu wkomponowania istotnych mechanizmów ograniczających nadużywanie zasiłku przez bezrobotnych, utrata prawa do jego pobierania będzie powodować wykreślenie z rejestru bezrobotnych danej osoby, a więc (czysto statystyczny) efekt w postaci spadku stopy bezrobocia.

Jednak nie podważa to zasadności reformy polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, którego docelowy kształt powinien minimalizować liczbę biernych zawodowo, znajdujących się w wieku produkcyjnym oraz wpływać wydatnie na zdynamizowanie przepływów pomiędzy zasobami rynku pracy. W tym kierunku powinny zmierzać reformy mające na celu całkowite zniesienie możliwości wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej oraz zwiększenie wydatków na ALMP kierowanych do osób w wieku okołomerytalnym, które mogą być zagrożone utratą pracy. Podobnie rzecz ma się z systemem rentowym, którego uszczelnienie (np. w wyniku przeprowadzenia weryfikacji uprawnień do pobierania świadczeń) wydatnie wpłynęłoby na ograniczenie wydatków z FUS, a więc pośrednio mogłoby prowadzić do obniżenia kosztów pracy i wzrostu zatrudnienia. Z sukcesem reformę tę wprowadzono w Holandii, która pod tym względem może z powodzeniem stanowić wzorzec dla Polski. Warto dodać, że celem polityki rynku pracy powinno być możliwie najbardziej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów pracy, tj. minimalizacja liczby osób, które – wskutek istnienia luk w systemie instytucjonalnym organizującym funkcjonowanie rynku pracy – nie są, choć mogłyby być, zaliczane do podaży pracy.

Istotnym wymiarem dynamizującym przepływy między zasobami rynku pracy, jak wspomnieliśmy powyżej, jest system zasiłków dla bezrobotnych. Warto podkreślić w tym miejscu, że nawet w obrębie krajów transformacyjnych istnieje duże zróżnicowanie w zakresie kształtu i struktury zasiłków oraz tworzonych przez nie bodźców. W przypadku polskiego systemu zasadne byłoby zwiększenie jego opresyjności, m.in. przez intensyfikację monitoringu wysiłku wkładanego przez bezrobotnego w znalezienie zatrudnienia. Co do zasady, im dłużej dana osoba pozostawałaby bez pracy, tym częściej

powinna składać sprawozdanie z wysiłku dokonanego na rzecz znalezienia pracy. Ponadto, bezrobotny biorąc udział w programach aktywizacyjnych, nie powinien zmniejszać wysiłku wkładanego w poszukiwanie pracy. Prawo odmowy przedkładanej oferty pracy powinno być stosowane wyłącznie z przyczyn zdrowotnych. Uzasadnione wydaje się przy tym wprowadzenie do polskiego systemu zasiłków tzw. subsydiów relokacyjnych (jak ma to miejsce na Słowacji), zwiększających mobilność geograficzną bezrobotnych. Wzrost wymagań stawianych bezrobotnym pobierającym zasiłek powinien obejmować m.in. konieczność wypracowania przez bezrobotnego wraz z doradcą zawodowym planu i harmonogramu działań na rzecz znalezienia zatrudnienia.

Z kolei, biorąc pod uwagę elastyczność zatrudnienia, Polska przoduje w statystykach liczby osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne. Mimo że stanowi to ważny instrument łagodzący skutki załamania gospodarczego, nie gwarantuje osobom zatrudnionym na te umowy zabezpieczenia emerytalnego ani też pewności zatrudnienia. Nie zwiększa także stopy oszczędności w gospodarce. Wprowadzenie i rozpowszechnienie się w Polsce elastycznych form zatrudnienia wzmacnia zatem pozycję krótkookresową polskiej gospodarki (reakcja na szoki zewnętrzne odzwierciedlone w cykliczności wahań koniunkturalnych), jednocześnie zmniejszając produkcję potencjalną, tj. osłabiając jej pozycję długookresową.

W zakresie uelastycznienia stosunków pracy należałoby zwiększyć możliwość zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, jak również wprowadzić – obok umów na czas określony – tzw. umowy projektowe, które byłyby wyłączone z regulacji zarezerwowanych dla umów na czas określony. Celowe wydaje się równocześnie zmniejszenie skali ochrony pracownika, któremu powinna towarzyszyć liberalizacja przepisów związanych z zatrudnianiem nowych pracowników. W ten sposób przedsiębiorstwa mogłyby w bardziej elastyczny sposób dostosowywać wielkość zatrudnienia do zmian w sytuacji rynkowej. Jednocześnie konieczny staje się dalszy rozwój agencji pracy tymczasowej, których działanie nie ograniczałoby się wyłącznie do aktywizacji bezrobotnych, lecz zarazem wspomagało osoby zatrudnione na czas określony w płynnej zmianie miejsc pracy.

Trzecim elementem jest reforma systemu aktywnych polityk rynku pracy (ALMP). Należy tu uwzględnić cztery składowe reformy – po pierwsze wydatki na ALMP przeznaczane na jednego bezrobotnego powinny ulec wyraźnemu zwiększeniu; po drugie – środki te powinny być dokładnie profilowane, adresowane do bezrobotnych z tzw. grup problemowych (młode matki, osoby w wieku okołoemerytalnym, osoby (absolwenci) zaliczające nieudane pierwsze wejścia na rynek pracy, osoby zagrożone trwałym wykluczeniem społecznym, osoby o niskim poziomie kapitału ludzkiego, osoby długotrwale bezrobotne), a ich efektywność powinna podlegać nieustannej ewaluacji⁸; po trzecie, należy zmienić podejście do prowadzenia ALMP: powinien to być instrument oddziaływania nie tylko zarezerwowany dla bezrobotnych – programami aktywizacyjnymi powinny być również objęte osoby biernie zawodowo, które chciałyby

⁸ Zasadne jest przy tym ograniczenie skali środków przeznaczanych na instrumenty najmniej efektywne (m.in. roboty publiczne) i skierowanie większych nakładów na narzędzia odznaczające się największą skutecznością (m.in. doradztwo zawodowe).

znaleźć zatrudnienie, ale z różnych względów zaniechały jego aktywnego poszukiwania; po czwarte – wydatki na ALMP powinny zmienić charakter z procyklicznego na antycykliczny, co obserwuje się w krajach zachodnich, które posiadają większe doświadczenie w prowadzeniu ALMP⁹. Ponadto, zestaw narzędzi oferowanych bezrobotnym powinien ulec powiększeniu o tzw. granty na samozatrudnienie, które byłyby przyznawane głównie absolwentom szkół wyższych.

Czwartym elementem dynamizującym przepływy pomiędzy zasobami rynku pracy powinna być konstrukcja systemu bodźców zachęcających do zwiększenia udziału osób po etapie formalnej edukacji, biorących udział w procesie kształcenia ustawicznego. Stąd jest uzasadnione zachęcanie przedsiębiorców do współpracy z uczelniami wyższymi i szkołami zawodowymi w celu zwiększenia wykorzystania systemu praktyk zawodowych lub umożliwienia łączenia studiów z pracą zawodową – brak doświadczenia jest wszakże najczęstszym powodem nieudanych, pierwszych wejść absolwentów na rynek pracy. Choć jest obserwowana w tym aspekcie widoczna poprawa, wciąż jeszcze odsetek osób biorących udział w jakiegokolwiek formie kształcenia ustawicznego plasuje Polskę daleko za krajami gospodarczo rozwiniętymi. Kształcenie ustawiczne jest istotne z punktu widzenia długookresowego wzrostu. Promowanie aktywności zawodowej, nieustannego podnoszenia posiadanych kwalifikacji i elastycznego ich dostosowywania do zmiennych w czasie potrzeb rynku pracy już od momentu rozpoczęcia studiów wyższych sprzyja płynnemu przejściu z fazy formalnej edukacji do pełnej aktywności zawodowej. Z kolei, wspieranie uczestniczenia pracowników w różnego rodzaju formach podnoszących ich poziom, szeroko rozumianego, kapitału ludzkiego korzystnie oddziałuje nie tylko na szanse ich samych na rynku pracy, lecz także na potencjał rozwoju przedsiębiorstwa. Priorytetowe – szczególnie w mniejszych ośrodkach naukowych – powinno więc być dopasowanie oferty dydaktycznej do potrzeb lokalnego rynku pracy. W ten sposób można wpłynąć na wzrost szans absolwentów na szybkie znalezienie zatrudnienia, co w lokalnych ośrodkach może pełnić funkcję aktywizacyjną i oddziaływać na lokalny rynek pracy na zasadzie efektu synergii¹⁰.

5. Podsumowanie. Czy warto tworzyć europejski model *flexicurity*, a z czasem implementować go w warunkach polskich?

Wprowadzając do krajowego ładu instytucjonalnego rozwiązania koncepcji *flexicurity*, nie można zapomnieć o kilku aspektach. Określenie przez Komisję Europejską docelowego

⁹ W Polsce więcej środków na ALMP przeznaczają się w fazie ożywienia i *boomu* koniunkturalnego (ponieważ dysponuje się wtedy odpowiednimi środkami) niż w fazie recesji i depresji. Logika wskazuje antycykliczny kierunek polityki ALMP, ponieważ w ożywieniu koniunkturalnym istnieje większe ryzyko, że wydatkowane środki nie wpłyną na znalezienie zatrudnienia przez bezrobotnych, gdyż znalazłby on pracę i bez uczestniczenia w programach aktywizacyjnych (tzw. efekt jałowych wydatków lub jałowej straty).

¹⁰ Chodzi o sytuację, w której widoczny efekt w postaci znalezienia zatrudnienia i jego utrzymania zachęca innych do podjęcia działań na rzecz poprawy swojego położenia (statusu) społecznego i materialnego. W tym przypadku, gdy absolwenci danej szkoły relatywnie łatwo znajdują pracę, zachęca to innych do pójdęcia ich śladem, dzięki czemu lokalny rynek pracy zyskuje na zdynamizowaniu przepływów pomiędzy poszczególnymi zasobami.

modelu zatrudnienia (*ergo* funkcjonowania rynku pracy) właściwego krajom Wspólnoty nie powinno być rozumiane jako konieczność wprowadzenia identycznych rozwiązań na poziomie krajowym. Istnieją bowiem co najmniej cztery możliwe problemy, które mogą napotkać decydenci wprowadzający te rozwiązania.

Po pierwsze, istnieje silna pokusa, aby łączyć instrumentarium z celami, wyprowadzając wnioski z studiów przypadku krajów, które osiągnęły sukces. Sprowadza się to do tworzenia coraz nowszych propozycji uelastyczenia krajowych rynków pracy, zamiast przeprowadzenia ich jednorazowej i kompleksowej reformy. Warto przy tym mieć na uwadze, że nie wszystkie kraje wymagają przeprowadzenia kompleksowych rozwiązań, jak również nie we wszystkich krajach dane rozwiązanie może okazać się równie skuteczne.

Po drugie, nie wydaje się zasadne przyjmowanie założenia, że pożądane rezultaty działań zawsze mogą zostać osiągnięte przy jednoczesnym wprowadzaniu kilku rozwiązań. Przyjęcie takiego założenia prowadzi do wykluczenia z analizy możliwych, szkodliwych skutków w odniesieniu do krajowego rynku pracy. Najprostszym przykładem jest tutaj analiza wpływu wysokich zasiłków dla bezrobotnych na szanse ich zatrudnienia. Istnieje przytłaczająca literatura przedmiotu pokazująca, że wysokie zasiłki (m.in. przez generowanie wzrostu płacy progowej, wydłużenie okresu poszukiwań, wzrost presji płacowej) niekorzystnie oddziałują na perspektywy bezrobotnych w stosunku do ich zatrudnienia. Powoływanie się przy tym na przykład Danii, w której niskiemu stopniowi ochrony zatrudnienia towarzyszą wysokie zasiłki dla bezrobotnych, co łącznie ma stanowić receptę na reformę rynku pracy, jest niewłaściwe. Przyglądając się bowiem danym empirycznym, okazuje się, że w ciągu minionych dwóch dekad znacząco zreformowano system zasiłków dla bezrobotnych (skrócono okres ich wypłaty i zredukowano stopę zastąpienia). Jeśli więc – jak na warunki europejskie – zasiłki wypłacane bezrobotnym w Danii są wysokie, należy pamiętać, że zostały one znacznie zredukowane, czemu towarzyszyło jednoczesne uelastyczenie rynku pracy. Sukces duński jest więc funkcją zmniejszania „hojności” systemu zasiłków i zmniejszania ochrony zatrudnienia. Podobnie rzecz ma się z wpływem stosowania wydatków na ALMP – na podstawie wnioskowania z literatury teoretycznej i empirycznej można z powodzeniem przyjąć założenie, że uczestnictwo w programie w długim okresie nie wpływa na poprawę sytuacji bezrobotnego. Wydatki na ALMP przynoszą zadowalające efekty jedynie w krótkim okresie, a i to nie wszystkie programy (najlepsze prozatrudnieniowe efekty daje uczestnictwo w szkoleniach zawodowych i indywidualne doradztwo zawodowe). Niezależnie zatem od skali nakładów, najczęściej ich prozatrudnieniowy efekt jest daleki od satysfakcjonującego. Śladem Danii chciała na początku lat dziewięćdziesiątych podążyć Szwecja, jednak wydatkowanie środków na ALMP, któremu towarzyszyło wiele błędów leżących u podstaw prowadzenia tej formy oddziaływania na rynek pracy, spowodowało znaczne efekty negatywne dla rynku pracy (m.in. warunkowanie przez bezrobotnych udziału w programach aktywizacyjnych od możliwości kontynuowania pobierania zasiłku dla bezrobotnych, występowanie efektu jałowej straty i efektu zamknięcia), [Guzikowski, Ambroży, 2013, s.95-116].

Po trzecie, niewłaściwe jest przyjmowanie założenia, że dialog społeczny i płynące stąd ustalenia mogą zawsze prowadzić do sprawnie funkcjonującego rynku pracy.

Warto w tym miejscu ponownie odwołać się do przykładu Holandii, uznawanej do początku lat osiemdziesiątych za kraj z dosyć dużym stopniem ochrony zatrudnienia. Paradygmat polityki rynku pracy, zaakceptowany przez partnerów społecznych w Wasseenaar w 1982 roku, stanowił punkt wyjścia do przeprowadzenia kompleksowej reformy rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego. Jednak należy mieć na uwadze fakt, że postawa związków zawodowych wykazuje inny charakter w krajach o wysokiej kulturze negocjacji zbiorowych (np.: w Danii, Holandii), w których związki zawodowe pełnią funkcję aktywnego gracza poszukującego konsensusu, inną z kolei rolę odgrywają w krajach zaliczanych do ładu śródziemnomorskiego (charakter blokujący reformy obniżające ochronę zatrudnienia i redukujące wydatki na cele socjalne). Dążenie do osiągnięcia porozumienia w obliczu nieustępliwej postawy związków zawodowych sprowadza się zatem do przyjęcia w wersji finalnej programu reform znacząco innego od wariantu pierwotnego. Twierdzenia, by dialog społeczny zawsze przyczyniał się do osiągnięcia najlepszych rezultatów, jest zatem bezpodstawne.

Wreszcie po czwarte, błędne jest przyjmowanie założenia o możliwym określeniu i przyjęciu jednakowych elementów koncepcji *flexicurity*, a tym samym stworzeniu modelu (wariantu) europejskiego. Założenie to byłoby prawdziwe, gdyby poczynić założenie pomocnicze mówiące o tym, że możliwa jest dokładna identyfikacja różnic w systemach instytucjonalnych, kierunkach prowadzonej polityki rynku pracy, a przede wszystkim identyfikacja wpływu poszczególnych zmian instytucjonalnych na krajowy rynek pracy. Podobnie jak uprzednio, trzeba stwierdzić, że założenie to jest mylne. Trudno więc mówić o jednolitym modelu *flexicurity* na poziomie europejskim – wymagałoby to spełnienia powyższych założeń o doskonałej znajomości sposobów funkcjonowania krajowych rynków pracy i złożoności wpływu zmian instytucjonalnych. Nie można również definiować cech wspólnych charakterystycznych dla europejskiego wariantu tego modelu. Wydaje się, że europejski model *flexicurity* jest konstrukcją składającą się z wielu aspektów, które łączy jeden mianownik – stoją w opozycji do przywołanego ładu anglosaskiego. Przy tym z rezerwą należy podchodzić do próby ujednoczenia rozwiązań na poziomie unijnym – rozwiązanie, które z powodzeniem sprawdza się w krajach rozwiniętych (np. w Danii i Holandii), zreplikowane w warunkach niemieckich może przynieść słabszy efekt, zaś w krajach przechodzących transformację systemową może okazać się skrajnie szkodliwe.

Podsumowując, wprowadzanie rozwiązań z zakresu *flexicurity* nie musi (i nie powinno) oznaczać przyjęcia identycznego modelu we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Warto zauważyć, że sama koncepcja zakłada istnienie czterech komponentów, których przyjęcie (w różnej skali) może prowadzić do podwyższenia efektywności krajowego rynku pracy. Jednak nie można jednocześnie zapomnieć o cechach dystynktywnych krajowych rynków pracy, które – właśnie ze względu na ich niejednorodność – muszą być brane pod uwagę przy wprowadzaniu jakiegokolwiek reformy. Nie należy zatem bezkrytycznie oceniać koncepcji *flexicurity* i traktować ją jako potencjalne *remedium*, którego przyjęcie spowoduje poprawę działania rynku pracy.

Wydaje się, że współcześnie można zidentyfikować różne kierunki wprowadzania rozwiązań rekomendowanych przez Komisję Europejską, nie wyłączając wprowadzania rozlicznych rozwiązań, które określa się mianem *flexicurity*, choć z samą istotą tej

koncepcji niewiele mają wspólnego. Natomiast o wiele bardziej zasadnym działaniem byłoby wprowadzanie w każdym kraju z osobna takich rozwiązań, które w danych warunkach krajowych, zważywszy na: specyfikę gospodarki, jej sieć powiązań z zagranicą oraz siłę wzajemnych interakcji zachodzących pomiędzy instytucjami rynku pracy, wpłynęłyby na usprawnienie (wzrost efektywności) funkcjonowania rynku pracy, tymczasem niekoniecznie byłyby określane terminem *flexicurity*.

Literatura

- Andersen T. M., 2012, *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark*, „De Economist”, 160.
- Auer P., Chatani K., 2011, *Flexicurity: Still going strong or a victim of crisis?*, [in:] *Research Handbook on the Future of Work and Employment Relations*, K. Townsend, A. Wilkinson (eds.), Edward Elgar, Cheltenham.
- Bertozzi F., Bonoli G., 2009, *Measuring flexicurity at the macro level – conceptual and data availability challenges*, „Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe”, October.
- Ciuca V., Pasnicu D., Son L., Sipos C., Jordan M., 2009, *The Romanian Flexicurity – a response to the European labour market needs*, „Romanian Journal of Economic Forecasting”, vol. 10, no. 2.
- Daemrlich A., Bredgaard T., 2013, *The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark's Flexicurity Policies*, [in:] *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*, A. Bardhan, D. Jaffee, C. Kroll (eds.), Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., 2010, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- European Commission, 2006, *Employment in Europe 2006*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity. More and better jobs through flexibility and security*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Expert Group on Flexicurity, 2007, *Flexicurity Pathways. Turning Hurdles Into Stepping Stones*, European Expert Group on Flexicurity, Brussels.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2012, *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin.
- Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport z badań*, 2009, E. Kryńska (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Guzikowski M., 2011, *Reformujący Holender, czyli jak wydatki na renty zmniejszyć o połowę, a zasiłki dla bezrobotnych – prawie czterokrotnie i pracować o trzy lata dłużej?*, Analiza FOR nr 14, Warszawa.

- Guzikowski M., 2013, *Kapitał ludzki a zachowanie jednostki na rynku pracy*, [w:] *Wiedza i bogactwo narodów. Kapitał ludzki, globalizacja i regulacja w skali światowej*, R. Bartkowiak, P. Wachowiak (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Guzikowski M., Ambroży A., 2013, *Wnioski płynące dla Polski z doświadczeń szwedzkich w prowadzeniu aktywnych polityk rynku pracy (ALMP)*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, nr 134.
- Kucharski M., 2012, *Koncepcja flexicurity a elastyczne formy zatrudnienia na polskim rynku pracy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Laporsek S., Dolenc P., 2011, *The Analysis of Flexicurity in the EU Member States*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, no. 32 E.
- Madsen P. K., 2003, *The Danish Model of Flexicurity. Experiences and Lessons To Learn*, ETUI, Conference on Flexicurity, Brussels.
- Sengenberger W., 1990, *Flexibility in the Labor Market – Internal versus External Adjustment in International Comparison*, [in:] *Labor Market Adjustments to Structural Change and Technological Progress*, R. Schettkat, E. Appelbaum (eds.), New York.
- Standing V. G., 2000, *Elastyczne zatrudnienie i regulacje. Konstruktynne myslenie o przyszłości zjednoczonej Europy*, [w:] *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, S. Golińska, M. Walewski (red.), CASE, Warszawa.
- Wilthagen T., Tros F., 2004, *The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, „European Review of Labour and Research”, vol. 10, no. 2.