

FLEXICURITY

Elastyczność i bezpieczeństwo

GDAŃSK 2011

Opracowanie wydane w ramach projektu „**Pomorskie Partnerstwo na rzecz Flexicurity**”
współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Autor:

Dr inż. Andrzej Szuwarzyński
Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej

Recenzent:

Dr hab. Bolesław Garbacz prof. nadzw. PG
Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej

Projekt graficzny i skład:

„Studio Koloru” Maria Gatz

Druk i wydanie:

Akwen Sp. z o.o.

Gdańsk, 2011

ISBN 978-83-929224-3-8

Publikacja dystrybuowana bezpłatnie

PRZEDMOWA

Flexicurity to termin, który nie znalazł w języku polskim dobrego odpowiednika. Jest to połączenie dwóch angielskich terminów flexibility - elastyczność oraz security - bezpieczeństwo.

Dynamiczne zmiany w gospodarce wynikające z wielu czynników, takich jak postęp technologiczny, sytuacja demograficzna czy też sytuacje kryzysowe, wpływają na funkcjonowanie rynków pracy. Dokumenty strategiczne Unii Europejskiej wskazują, że docelowo funkcjonowanie europejskich rynków pracy będzie bazowało na modelu flexicurity. Nie chodzi tu o stworzenie jednolitych zasad ich działania we wszystkich krajach członkowskich, lecz wykorzystanie szerokiego spektrum możliwości, jakie daje model flexicurity. Każdy kraj, wykorzystując narzędzia, jakie oferuje model flexicurity, może dostosować działania na rynku pracy do swoich potrzeb i możliwości.

Koncepcja flexicurity łączy więc w sobie, dwa pozornie sprzeczne, pojęcia elastyczności i bezpieczeństwa. Początki tej koncepcji powstawały ponad 120 lat temu, chociaż nazwa flexicurity pojawiła się stosunkowo niedawno. Bardzo często utożsamiana jest z duńskim „złotym trójkątem”, jednakże to tylko jeden z przykładów jej implementacji. Wiele działań związanych z zapewnieniem elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy może dotyczyć poszczególnych organizacji (flexicurity wewnętrzna).

Opracowanie stanowi przegląd dokumentów Unii Europejskiej oraz publikacji naukowych związanych z modelem flexicurity oraz pokrewnymi zagadnieniami. Przedstawiono krótką historię formułowania koncepcji flexicurity oraz jej ogólną charakterystykę, ze zwróceniem uwagi na rodzaje elastyczności i bezpieczeństwa. Wdrażanie tej koncepcji w praktyce wymaga aktywnego udziału wszystkich interesariuszy w tym partnerów społecznych, instytucji edukacyjnych oraz publicznych służb zatrudnienia. Przedstawiono również problematykę wdrażania flexicurity w Polsce, jak również dobre praktyki z krajów europejskich. Ciekawym przypadkiem jest porównanie funkcjonowania rynków pracy w Danii oraz Japonii.

Zadaniem opracowania jest popularyzowanie koncepcji flexicurity we wszystkich jej wymiarach, jak również może być ono wykorzystane jako podręcznik dla studentów kierunków, w programach których porusza się zagadnienia funkcjonowania rynków pracy.

Spis treści

PRZEDMOWA	3
WPROWADZENIE	7
1. KSZTAŁTOWANIE KONCEPCJI <i>FLEXICURITY</i> W UNII EUROPEJSKIEJ	9
2. OGÓLNA KONCEPCJA <i>FLEXICURITY</i>	23
3. BEZPIECZEŃSTWO I ELASTYCZNOŚĆ W KONCEPCJI <i>FLEXICURITY</i>	35
4. WDRAŻANIE MODELU <i>FLEXICURITY</i> - ROLA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH	39
5. <i>FLEXICURITY</i> I RECESJA	45
6. KSZTAŁCENIE USTAWICZNE W KONCEPCJI <i>FLEXICURITY</i>	47
7. ROLA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA.....	55
8. <i>FLEXICURITY</i> W POLSCE.....	59
9. DOBRE PRAKTYKI <i>FLEXICURITY</i> W EUROPIE	71
10. PORÓWNANIE <i>FLEXICURITY</i> W DANII I JAPONII	79
BIBLIOGRAFIA.....	91

WPROWADZENIE

Flexicurity definiuje się jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy¹. Z jednej strony jest to model elastycznego rynku pracy (*flexibility*) a z drugiej bezpieczeństwa socjalnego (*security*) i bazuje na płynnie przebiegających zmianach w życiu zawodowym człowieka: zakończenie okresu nauki i wejście w okres aktywności zawodowej, zmiana pracy, podjęcie pracy po okresie bezrobocia lub braku zatrudnienia, przejście na emeryturę. W tej koncepcji podkreśla się możliwości zmiany pracy na lepszą, awansu i optymalnego rozwoju indywidualnych zdolności pracownika. Elastyczność oznacza również 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 wyposażaniu ludzi w takie umiejętności, które umożliwiają rozwój zawodowy i ułatwiają znalezienie nowej pracy. Bezpieczeństwo zapewniają odpowiednie świadczenia ułatwiające przetrwanie okresu przejściowego (chwilowego braku pracy) oraz możliwości szkolenia dla wszystkich pracowników, szczególnie dla pracowników o niskich kwalifikacjach i osób starszych.

Koncepcja *flexicurity* łączy więc w sobie dwa pozornie sprzeczne pojęcia elastyczności i bezpieczeństwa. Historyczne korzenie pojęcia *flexicurity* przypisywane są w szczególności Holandii i Danii. W Holandii, pojęcie to przypisane jest do wyzwania, jakim było równoważenie koncepcji elastyczności i bezpieczeństwa, w kontekście rosnącej liczby elastycznych miejsc pracy, pojawiających się, jako rezultat potrzeb biznesowych i preferencji pracowników. Od lat 80. holenderski rynek pracy charakteryzował się dużą elastycznością i zróżnicowaniem, z obserwowaną coraz większą różnorodnością i elastycznością form czasu pracy, płac, opisów stanowisk, lokalizacji miejsc pracy oraz rodzajów umów o pracę. W pewnym stopniu ten wzrost nietypowych umów wynikał z rosnącego wśród pracowników zapotrzebowania na bardziej zindywidualizowane formy pracy, pozwalające na łączenie sfer życia zawodowego i prywatnego. Jednakże główną siłą napędową uelastycznienia stosunków pracy były bez wątpienia ekonomiczne potrzeby współczesnych organizacji. Aby pozostać konkurencyjne, w globalnej gospodarce, firmy muszą być w stanie łatwo i szybko dostosować się do stałego postępu technologicznego i uwarunkowań międzynarodowych. Tak więc adaptowalna siła robocza jest w coraz większym stopniu warunkiem koniecznym, a wręcz absolutnie niezbędnym. Sztywność holenderskiego prawa pracy (w tym okresie), zwłaszcza w odniesieniu do możliwości zwolnienia z pracy, została zidentyfikowana, jako najbardziej bezpośrednia przyczyna zwiększonego wykorzystywania elastycznych umów o pracę, a w szczególności rozwoju podaży pracy przez agencje pracy tymczasowej. W 1999 roku rząd holenderski opublikował „Dutch Flexibility and Security Act”, w którym określono zasady funkcjonowania rynku pracy. Nie wprowadzono w nim koncepcji *flexicurity* jako takiej, ale podkreślono potrzebę dostosowania prawa pracy do zmieniających się potrzeb, uwzględniając większą międzynarodową konkurencję gospodarczą, indywidualizację oczekiwań pracowników, a także obserwowaną rewolucję w zakresie technologii informacyjnych. Zalecane reformy prawa pracy miały przyczynić się do stworzenia nowej równowagi między stronami na współczesnym rynku pracy. Dlatego elastyczność i bezpieczeństwo muszą iść w parze, a proces uelastyczniania pracy musi być prowadzony w sposób odpowiedzialny i zrównoważony dla wszystkich

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, COM(2007) 359 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 27.6.2007, s. 5.

zainteresowanych stron. Dobrze zbilansowane, stałe, ale elastyczne stosunki pracy były dla rządu, kluczem do konkurencyjnego gospodarczo i społecznie rozsądnego systemu pracy².

Termin *flexicurity* po raz pierwszy został wprowadzony przez Poul Nyrup Rasmussen'a, socjaldemokratycznego premiera Danii, który pełnił tę funkcję w latach 1992-2001. W Danii, pojęcie *flexicurity* to konkretny model rynku pracy, który łączy w sobie wysoki poziom elastyczności zewnętrznej (w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników) z wysokimi standardami zabezpieczeń społecznych. W Danii, stosunkowo elastyczne przepisy o zwolnieniach i ochronie pracy (w porównaniu z innymi krajami europejskimi) łączą skutecznie relatywnie długie okresy wypowiedzenia z pracy i aktywnej polityki rynku pracy, w tym prawo i obowiązek szkolenia oraz wysokie świadczenia społeczne. Duński „złoty trójkąt” *flexicurity* (składający się z elastycznego rynku pracy, hojnego systemu zabezpieczenia społecznego i aktywnej polityki rynku pracy) może być rozumiany, jako system zbiorowych negocjacji, z silną rolą partnerów społecznych i dialogu społecznego, a także innych czynników (np. stosunkowo niskich nierówności dochodów, wysokiego poziomu członkostwa w związkach zawodowych, wysokiej mobilności geograficznej). Wysiłki mające na celu stworzenie zintegrowanej koncepcji, łączącej elastyczność i bezpieczeństwo tak, że są z korzyścią zarówno dla przedsiębiorstw jak i pracowników, sięgają do początku duńskiego systemu negocjacji zbiorowych i pierwszego historycznego układu zbiorowego z 1899 roku³. Ten układ zbiorowy uznawał pracodawców i związki zawodowe, jako równouprawnione strony przy tworzeniu regulacji dotyczących rynku pracy. Tak więc można powiedzieć, że duński model *flexicurity* ma już ponad 120 lat⁴.

² *Reconciling labour flexibility with social cohesion - Facing the challenge*, Trends in social cohesion, No. 15, Council of Europe, November 2005, s. 112-115.

³ E. Voss, A. Dornelas, A. Wild, A. Kwiatkiewicz, *Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets*, ETUC/CES, Brussels 2011, s. 10.

⁴ M. Matlak, *121 lat tradycji w Danii*, w: *Blżej flexicurity*, nr 1/2010, Pomorska Akademia Kształcenia Zawodowego Sp. z o.o., Szczecin 2010, s. 16.

1. KSZTAŁTOWANIE KONCEPCJI *FLEXICURITY* W UNII EUROPEJSKIEJ

Flexicurity jest kluczową kwestią w dyskusji i działaniach Unii Europejskiej (UE) w zakresie polityki zatrudnienia i polityki społecznej od około dwóch dekad. Koncepcja połączenia elastyczności i bezpieczeństwa została odnotowana na poziomie polityki UE w 1993 roku w Białej Księdze „Wzrost, Konkurencyjność i Zatrudnienie”⁵ opracowanej w Komisji Delors’a. Zwrócono tu uwagę, że rynki pracy nie funkcjonują efektywnie przy braku elastyczności - a bardziej szczegółowo w kategoriach organizacji czasu pracy, płac i mobilności - i nieodpowiednim dopasowaniu podaży umiejętności i kwalifikacji siły roboczej do potrzeb rynku. Ten brak elastyczności jest główną przyczyną względnie wysokich kosztów pracy. Systemy zabezpieczenia socjalnego - przynajmniej w części - miały negatywny wpływ na bezrobocie, przez to, że mają one ogólnie tendencję do ochrony osób już pracujących, czyniąc ich sytuację bardziej bezpieczną. Okazują się one być w rzeczywistości przeszkodą w rekrutacji osób poszukujących pracy lub nowych osób wchodzących na rynek pracy.

Nie ma z pewnością cudownego lekarstwa na rozwiązanie problemu, lecz jest potrzeba całościowych reform rynku pracy, z wprowadzeniem większej elastyczności w organizacji pracy i rozplanowaniu czasu pracy, redukowaniem kosztów pracy, podwyższaniem poziomu umiejętności, oraz wdrażaniem proaktywnych polityk rynku pracy. W krajach członkowskich obserwuje się dużą zbieżność poglądów odnośnie potrzeby utrzymania systemów zabezpieczenia społecznego, jak również w zakresie formułowania rekomendacji dających priorytet walce z bezrobociem wśród ludzi młodych i długotrwale bezrobotnych, jak również społecznie wykluczonych.

W 1996 roku Zielona Księga Komisji Europejskiej w sprawie „Partnerstwo na rzecz nowej organizacji pracy”⁶ robi wyraźne odniesienie do *flexicurity*, opisując strategiczny cel „znalezienie właściwej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem”⁷, w zakresie modernizacji organizacji pracy. Osiągnięcie takiej równowagi związane jest z wieloma aspektami. Reorganizacja pracy prowadzi często do niepewności. Pracownicy potrzebują ponad wszystko zapewnienia, że po wprowadzeniu zmian będą nadal mieli pracę i tą pracę zachowają przez rozsądny czas. Równolegle, gdy wprowadzane są zmiany, nowa organizacja pracy powinna zapewnić pracownikom wzrost bezpieczeństwa przez większe zaangażowanie, większą satysfakcję z pracy oraz możliwość rozwijania umiejętności, co skutkuje długoterminową zatrudnialnością. To bezpieczeństwo zapewniane pracownikom może również zapewnić pracodawcom wzrost bezpieczeństwa w formie bardziej stabilnej, wszechstronnej i zadowolonej siły roboczej. Pracodawcy potrzebują większej elastyczności np. w celu radzenia sobie z fluktuacjami popytu na swoje wyroby i usługi. W szczególności, zawsze poszukują wszechstronnych umiejętności i adaptowalnych struktur pracy, włączając w to również rozkład czasu pracy. Takie elastyczne rozwiązania mogą mieć także korzyści dla zatrudnionych, harmonizując życie zawodowe z prywatnym.

Strategia lizbońska została sformułowana w 2000 roku w odpowiedzi na problemy związane z globalizacją i procesami demograficznymi w Europie. Rada Europejska wskazała, że celem tej strategii jest „uczynić z Unii Europejskiej najbardziej dynamiczną, konkurencyjną i opartą na wiedzy

⁵ *White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into 21st century*, COM(93) 700 final, Brussels, 1993.

⁶ *Partnership for a new organization of work, Green Paper*, COM(97) 128 final, Bulletin of the European Union, Supplement 4/97, European Community, 1997.

⁷ *Ibidem*, s. 12.

gospodarkę na świecie, zdolną do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, oferującą więcej lepszych miejsc pracy oraz większą spójność społeczną, jak również poszanowanie środowiska naturalnego”.

Zdecydowana większość działań podejmowanych w zakresie strategii lizbońskiej związana była z modernizacją polityki zatrudnienia oraz kreowania pozytywnych zmian na rynku pracy. Jednym z podstawowych celów było ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w sektorze MSP, w którym powstaje najwięcej miejsc pracy⁸. Do działań priorytetowych zaliczono również rozwój aktywnej polityki zatrudnienia, poprawę jakości pracy, mobilność pracowników - otwarcie europejskich rynków pracy, inwestowanie w zasoby ludzkie, zabezpieczenia społeczne i promowanie integracji społecznej⁹.

W odnowionej strategii lizbońskiej osiągnięto porozumienie w sprawie wspólnych zasad stosowania *flexicurity*, czyli modelu polegającego na elastyczności i pewności zatrudnienia. Około połowa krajów członkowskich podjęła w tym okresie działania w oparciu o model *flexicurity*, realizując proces przechodzenia od pasywnego do aktywnego rynku pracy. Podejmowane były działania związane z reformowaniem systemów zabezpieczenia społecznego, a szczególnie w systemach podatkowych i systemach świadczeń socjalnych. Wprowadzono elastyczne umowy o pracę dla niektórych grup pracowników. Zwrócono jednakże uwagę, że nie było wystarczającego wsparcia w zdobywaniu nowych umiejętności, co pomogłoby pracownikom lepiej poruszać się na rynku pracy. Stwierdzono również, że na wielu rynkach pracy utrzymuje się segmentacja, wynikająca z tego, że osoby zatrudnione na stałe mają lepszą ochronę, a osoby zatrudnione na czas określony mają znacznie gorszą sytuację. Realizacja idei uczenia się przez całe życie również nie była wdrażana w wystarczającym stopniu, szczególnie wśród osób o niskich kwalifikacjach. Natomiast oferta edukacyjna została oceniona, jako niewystarczająco dostosowana do potrzeb rynku pracy¹⁰.

Celem modelu *flexicurity* jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu pewności zatrudnienia, tj. możliwości znalezienia miejsca pracy na każdym etapie życia zawodowego. Po osiągnięciu porozumienia między partnerami społecznymi, Rada Europejska poparła wniosek Komisji w sprawie wspólnych zasad *flexicurity*. Uczenie się przez całe życie jest jednym z filarów wspierających politykę *flexicurity*, zapewniając zwiększenie elastyczności, pewności zatrudnienia oraz mobilności pracowników. Wskazano na konieczność opracowania nowej polityki kształcenia zawodowego, aby sprostać wyzwaniu aktywnego starzenia się oraz przyczynić się do wzrostu wydajności i zdolności do zatrudnienia¹¹.

U podłoża strategii leżało przekonanie, że aby polepszyć standard życia oraz utrzymać szczególnie model społeczny w UE, Unia musi zwiększyć swoją produktywność i konkurencyjność w warunkach coraz silniejszej światowej konkurencji, zmian technologicznych i starzenia się społeczeństw. W związku z faktem, iż program reform obejmował wiele obszarów polityki leżących w kompetencjach państw członkowskich, od początku było jasne, że jej realizacja jedynie na poziomie UE nie będzie możliwa, ale wymagać będzie ścisłej współpracy między UE a państwami członkowskimi. Strategia lizbońska po raz pierwszy również odzwierciedliła pogląd, że gospodarki państw członkowskich są ze sobą nierozzerwalnie powiązane i że w związku z tym działania (lub

⁸ D. Hubner, *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 7.

⁹ Ibidem, s. 11.

¹⁰ *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010). Utrzymanie tempa zmian*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, COM(2007) 803 wersja ostateczna, Bruksela 2007, s. 7.

¹¹ Ibidem, s. 12.

zaniechanie działania) w jednym państwie członkowskim może mieć znaczące konsekwencje dla UE jako całości¹².

W 2006 roku Komisja Europejska, w Zielonej Księdze „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”¹³, położyła szczególny nacisk na sprawy związane ze zróżnicowanymi rodzajami umów, modernizacją prawa pracy oraz wyzwaniami związanymi z elastycznym i sprzyjającym integracji rynkiem pracy (*flexicurity*). Stwierdzono, że modernizacja prawa pracy jest czynnikiem kluczowym dla zwiększenia zdolności dostosowawczych pracowników i pracodawców do zmian. Osiągnięcie tego celu powinno uwzględniać cele UE, jakimi są pełne zatrudnienie, wydajność pracy i spójność społeczna. Cel ten jest zgodny z rekomendacjami Rady Europejskiej w sprawie mobilizacji wszystkich zasobów krajowych i wspólnotowych, promujących wykwalifikowanych, wyszkolonych i zdolnych do dostosowania się pracowników i rynków pracy, reagujących na zmiany wynikające z powiązanego wpływu globalizacji i starzenia się społeczeństwa europejskiego.

Prawo pracy powinno sprzyjać elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia i minimalizowaniem segmentacji rynku pracy. Kluczowa jest tu rola dialogu społecznego w tworzeniu regulacji zawartych w układach zbiorowych. Podkreśla się konieczność wspierania przedsiębiorstw w bardziej elastycznym reagowaniu na wymogi innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki, czyli realizację koncepcji *flexicurity* wewnętrznej. Jako podstawowe czynniki sprzyjające polityce elastyczności i pewności zatrudnienia, wskazuje się: uczenie się przez całe życie, umożliwiające dostosowanie się do nowych wymagań w zakresie umiejętności; aktywne polityki rynku pracy dające bezrobotnym i osobom nieaktywnym szanse na rynku pracy; elastyczne zasady zabezpieczenia społecznego, biorące pod uwagę potrzeby osób zmieniających miejsce pracy, lub czasowo opuszczających rynek pracy.

Zadaniem prawa pracy w UE jest regulowanie statusu zatrudnienia z uwzględnieniem kluczowych założeń, m.in. stałego zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin oraz stosunku pracy regulowanego przez prawo pracy, z pełniącą funkcję centralną umową o pracę. Regulacje takie są bardzo zróżnicowane w różnych krajach europejskich. W związku z szybkim postępem technologicznym, zmianami w popycie, globalizacją skutkującą zwiększoną konkurencją, wzrostem znaczenia sektora usług, dostrzega się potrzebę stosowania bardziej elastycznych metod organizacyjnych, przez stosowanie różnych sposobów organizacji pracy, godzin pracy, wynagrodzeń i liczby pracowników zatrudnianych na różnych etapach procesu produkcyjnego. Zmiany te zrodziły zapotrzebowanie na bardziej zróżnicowane umowy o pracę.

Od początku lat 90. ubiegłego stulecia, reformowano krajowe przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia, głównie w zakresie liberalizacji obowiązujących przepisów, aby zwiększyć różnorodność umów. Miało to na celu zwiększenie elastyczności form zatrudnienia, z mniejszą ochroną przed zwolnieniem. Działania te doprowadziły do wzrostu segmentacji rynków pracy (przykładowo w Polsce w roku 2010, umowy na czas określony miało 27,3% pracowników, a około 20% świadczyło pracę na zasadzie samozatrudnienia¹⁴).

Wprowadzanie nowych form elastyczności wymaga dostosowania przepisów regulujących wzajemne relacje między pracodawcami a pracownikami. Konieczny jest rozwój dialogu

¹² Ocena strategii lizbońskiej, Dokument roboczy Służb Komisji, SEC(2010) 114 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 2.

¹³ *Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, Commission of the European Communities, Brussels, 22.11.2006, COM(2006) 708 final, s. 4-17.

¹⁴ Na podstawie danych z EUROSTAT i GUS.

społecznego, w ramach którego następuje dostosowanie przepisów do zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Większego znaczenia w regulowaniu stosunków pracy nabierają układy zbiorowe, które z roli pomocniczej przekształcają się w podstawowy dokument dostosowujący przepisy regulujące rynek pracy do konkretnych sytuacji panujących w poszczególnych sektorach. Dotyczy to m.in. skutków restrukturyzacji, dostępu do szkoleń, nowych kategorii pracowników (np. pracowników tymczasowych).

Częste stosowanie przez organizacje różnych form umownych wynika z braku kompleksowej regulacji prawa pracy, dostosowanej do dynamicznych zmian w organizacji pracy. Stosowanie niestandardowych umów, w wielu przypadkach, pozwala na utrzymanie konkurencyjności w zglobalizowanej gospodarce, gdyż daje możliwość uniknięcia kosztów związanych z prawami ochrony zatrudnienia, okresami wypowiedzenia, a także kosztów związanych ze składkami na zabezpieczenie społeczne. Koszty, związane z zatrudnianiem na podstawie standardowych umów, mają znaczący wpływ na poziom zatrudnienia. Stosowanie nietypowych umów umożliwia przedsiębiorstwom szybsze reagowanie na zmieniające się warunki, poprzez lepsze dopasowanie stanowisk pracy do popytu i podaży na rynku.

Również w przypadku pracowników zwiększanie elastyczności ma pozytywne aspekty, szczególnie w zakresie ustalania czasu pracy (godzenie życia zawodowego i prywatnego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kobiet) oraz rozwoju zawodowego. Stosowanie umów na czas określony, umów o pracę w niepełnym wymiarze godzin, zatrudnianie przez agencje pośrednictwa pracy, czy na podstawie umów cywilno-prawnych, stosowane jest coraz częściej na europejskich rynkach pracy. Wpływa to na tworzenie nowych miejsc pracy i zmniejszanie bezrobocia. Również w przypadku samozatrudnienia można wskazać pewne korzyści. Dla pracodawcy to zmniejszenie kosztów pracy i zwiększenie elastyczności zarządzania pracownikami. Dla pracownika oznacza to wolny wybór wykonywania niezależnej pracy (szczególnie ma to znaczenie w sektorze usług), pomimo niższego poziomu ochrony socjalnej. Jednakże podkreśla się również negatywne skutki zróżnicowanych form świadczenia pracy. Pojawia się zagrożenie, że część osób na rynku pracy wpada w pułapkę serii krótkoterminowych, niskiej jakości prac o niewłaściwym poziomie ochrony socjalnej, a ta słabsza pozycja może się utrzymywać. Jednakże tego typu prace wpływają na ułatwianie wejścia na rynek pracy osobom mającym z tym szczególne trudności (przykładowo stale obserwowany wzrost bezrobocia wśród absolwentów do 25 roku życia).

Pracownikom mającym słabszą pozycję należy zapewnić możliwości zwiększania mobilności oraz przejścia do korzystniejszej formy zatrudnienia. Osoby zatrudnione w oparciu o standardową umowę o pracę mogą nie mieć motywacji do poszukiwania możliwości większej elastyczności zatrudnienia. Na rynku pracy, jako najistotniejsze kwestie podaje się: elastyczność, bezpieczeństwo zatrudnienia i segmentację. Przechodzi się od ochrony poszczególnych miejsc pracy do programu wsparcia bezpieczeństwa zatrudnienia, włącznie ze wsparciem socjalnym i aktywnymi środkami wspierania pracowników w okresach przejściowych. Jako przykład można podać osiągnięcia Danii, łączące elastyczne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia, aktywną politykę rynku pracy oraz sprawnie działający system szkoleniowy z wysokimi świadczeniami dla bezrobotnych, które jednakże podlegają rygorystycznym warunkom (w okresie bezrobocia konieczne są aktywne działania edukacyjne i związane z poszukiwaniem pracy).

W 2007 roku został wydany komunikat „Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*”, który został zaakceptowany przez Radę Europejską w grudniu 2007. Rada UE określiła kilka „wspólnych zasad”, które powinny pomóc państwom członkowskim w tworzeniu i wdrażaniu

strategii *flexicurity*, które w pełni uwzględniają poszczególne wyzwania, możliwości i uwarunkowania. Stwierdzono, że konieczne jest uruchomienie publicznej inicjatywy, w ścisłej współpracy z europejskimi partnerami społecznymi, w celu ułatwienia wdrożenia zasad przez zainteresowane strony na rynku pracy oraz podniesienie świadomości obywateli w zakresie *flexicurity*, jej logiki, głównych elementów i ich wpływu oraz do zapewnienia systemu informowania Rady przez kraje członkowskie o swoich działaniach w tym zakresie¹⁵.

Po zatwierdzeniu przez Radę UE i zaakceptowaniu przez Radę ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych UE w 2007 roku, Komisja Europejska podjęła w 2008 roku publiczną inicjatywę „Misja na rzecz *flexicurity*”¹⁶, która promuje ten model, jako oficjalną europejską politykę rynku pracy. Utworzone ogólne zasady *flexicurity*, powinny być wdrażane w krajach członkowskich, które zobowiązane są do raportowania stanu prac. Misja na rzecz *flexicurity* ma podwójny mandat:

- Pomoc państwom członkowskim w promowaniu tworzenia wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity* na szczeblu krajowym i na niższych szczeblach, we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.
- Rozważenie sposobów ułatwienia integracji modelu *flexicurity* z procesami i narzędziami zgodnymi z Europejską Strategią Zatrudnienia, w szczególności w realizacji zintegrowanych wytycznych.

Przyjmując uzgodnione wspólne zasady, jako punkt wyjścia, misja, w porozumieniu z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi, miała pomóc w promocji praktycznej realizacji zasad w różnych kontekstach krajowych. Misja odwiedziła kilka krajów członkowskich, gdzie dogłębnie zbadała sytuację w zakresie rozwoju i realizacji krajowych działań opartych na w/w wspólnych zasadach.

W raporcie z misji¹⁷ stwierdza się, że mimo tego, iż wszystkie rynki pracy w Europie stoją przed podobnymi wyzwaniami, implementacja modelu *flexicurity* musi uwzględniać specyfikę danego kraju i regionu. Z tego powodu przyjęte podejście nie zawiera jednego uniwersalnego modelu, ale podkreśla znaczenie zdefiniowanych „wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity*”, odnoszących się w szczególności do redukcji segmentacji rynku pracy, potrzeby klimatu zaufania z partnerami społecznymi, oraz poszukiwania równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami pracodawców, pracowników i osób poszukujących pracy oraz władz. Misja miała na celu promowanie modelu *flexicurity* w różnych kontekstach krajowych, przez podniesienie rangi tego modelu i jego ogólnych zasad, udzielając pomocy uczestnikom rynku pracy w podejmowaniu odpowiedzialności za ten proces. Misja miała również na celu promowanie wymiany dobrych praktyk i wzajemnego uczenia się między krajami członkowskimi. W połowie 2008 roku misja (*Mission for flexicurity*) wizytowała Polskę i w wyniku oceny stanu wdrażania modelu *flexicurity* przygotowała raport¹⁸, w którym zawarte są oceny i rekomendacje.

W lutym 2010 roku dokonano oceny realizacji strategii lizbońskiej, przygotowując się do opracowania nowej strategii do roku 2020. Wiele z postawionych celów strategii lizbońskiej nie zostało osiągniętych, to jednakże skutki strategii lizbońskiej dla UE należy określić jako pozytywne, gdyż doprowadziła ona do poważnych zmian w obszarze wspólnych działań na rzecz rozwiązywania

¹⁵ *Towards Common Principles of Flexicurity - Draft Council Conclusions*, Council of the European Union, 15497/07 SOC 476 ECOFIN 483, Brussels, 23 November 2007.

¹⁶ *Mission for Flexicurity*, Council of the European Union, Brussels 2008, SOC 129.

¹⁷ *Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon Strategy - Report by the "flexicurity" mission*, Council of the European Union, Brussels 2008, SOC 776.

¹⁸ *Report from the visit of the EC Mission for flexicurity in Poland*, Warsaw, 23 June 2008.

długoterminowych problemów w UE. Wybrane najważniejsze wnioski, które związane są z polityką rynku pracy i modelem *flexicurity* można scharakteryzować następująco¹⁹:

– **Strategia lizbońska umożliwiła osiągnięcie szerokiego porozumienia w sprawie koniecznych w UE reform**

Odnowiona w 2005 r. strategia doprecyzowała jej zakres i cele. Szczególnie ważne było określenie czterech obszarów priorytetowych (badania i innowacje, inwestowanie w potencjał ludzki/ modernizacja rynku pracy, uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw oraz energia/ zmiany klimatu). Dowodem na siłę oddziaływania strategii lizbońskiej na program reform jest fakt, że we wszystkich państwach członkowskich wspomniane dziedziny znajdują się obecnie wśród najważniejszych priorytetów politycznych. Jako przykład, można podać: sukces modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) nawet mimo tego, że w wielu krajach członkowskich nie wdrożono jeszcze odpowiednich środków. Przykład ten pokazuje możliwości strategii lizbońskiej w zakresie stymulowania i nadawania kierunku dyskusjom politycznym oraz w zakresie tworzenia wzajemnie akceptowalnych rozwiązań.

– **Zwiększenie zatrudnienia nie zawsze pomagało zmniejszyć ubóstwo**

Wzrost zatrudnienia w niewystarczającym stopniu objął osoby znajdujące się na marginesie rynku pracy, a stworzone miejsca pracy nie zawsze spełniały swój cel, jakim było wydzwignięcie ludzi z ubóstwa. Niektóre grupy społeczne nadal napotykają na szczególne trudności, takie jak ograniczony dostęp do szkoleń dla osób nisko wykwalifikowanych lub brak usług wspierających. W niektórych państwach członkowskich nadal obserwuje się segmentację rynku pracy.

– **Dzięki reformom strukturalnym gospodarka Unii Europejskiej stała się odporniejsza i lepiej przetrwała niedawne zawirowania**

Reforma rynku pracy i aktywna polityka rynku pracy ułatwiły ochronę miejsc pracy w sytuacji spowolnienia gospodarczego oraz zahamowanie wzrostu bezrobocia. Skupienie uwagi na średnio oraz długoterminowych reformach strukturalnych w ramach strategii lizbońskiej bez wątplenia ułatwiło pod koniec 2008 roku opracowanie i szybką realizację europejskiego planu naprawy gospodarczej, gwarantując spójność strategii krótkoterminowych ze średnio oraz długoterminowymi działaniami unijnymi.

– **Mimo wszystko strategia lizbońska nie wystarczyła, aby wcześniej zareagować na niektóre przyczyny kryzysu**

Strategia lizbońska skupiała się na reformach strukturalnych. Objęły one badania i rozwój, rynki pracy (*flexicurity*, umiejętności i uczenie się przez całe życie), otoczenie biznesu i konsolidację finansów publicznych, które stanowią najważniejsze dziedziny w kontekście przygotowania UE na wyzwania związane ze zjawiskiem globalizacji i starzenia się społeczeństw oraz zwiększenia dobrobytu w UE. Z perspektywy czasu jasno jednak widać, że strategia powinna być lepiej zorganizowana i bardziej skupiać się na elementach, które odegrały krytyczną rolę w zapoczątkowaniu kryzysu, takich jak solidny nadzór i ryzyko systemowe na rynkach finansowych, „bańki finansowe” (np. na rynku nieruchomości) oraz model konsumpcji oparty na kredytach, który w niektórych państwach członkowskich w połączeniu ze wzrostem płac postępującym szybciej niż zyski z produktywności stanowił przyczynę wysokiego deficytu na rachunkach bieżących.

– **Osiągnięto bardzo dobre wyniki, ale ogólne tempo realizacji reform było zarówno powolne, jak i nierówne**

¹⁹ Ocena strategii lizbońskiej, op. cit.

Strategia przyniosła wymierne korzyści i umożliwiła osiągnięcie porozumienia wokół programu reform UE, niemniej jednak nie udało się zlikwidować opóźnień w realizacji działań w stosunku do podejmowanych zobowiązań. Państwa członkowskie, które osiągały dobre wyniki, wywierały naciski w stronę realizacji ambitniejszych reform, podczas gdy w pozostałych państwach stopniowo tworzyły się znaczne opóźnienia. Oznacza to, że utracono ważne korzyści płynące ze zjawiska synergii. To samo można powiedzieć o poszczególnych dziedzinach polityki, które złożyły się na strategię lizbońską - w niektórych dziedzinach osiągnęto większe postępy niż w innych. Postępy w zakresie mikroekonomii czyniono wolniej niż postępy w dziedzinie zatrudnienia i makroekonomii. Jedynie częściowo zrealizowano cel strategii lizbońskiej polegający na promowaniu większej integracji polityki w dziedzinie makroekonomii, zatrudnienia i mikroekonomii (w tym środowiska).

– **Strategia lizbońska byłaby skuteczniejsza w powiązaniu z innymi unijnymi instrumentami i poszczególnymi inicjatywami sektorowymi i środkami polityki**

Powiązanie strategii lizbońskiej z innymi unijnymi instrumentami i strategiami, jak pakt stabilności i wzrostu, strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz europejska agenda społeczna nie były wystarczająco silne, przez co strategie te zamiast wzajemnie się uzupełniać realizowane były każda z osobna. Ponadto wyraźnie widoczne było to, że realizacja niektórych głównych priorytetów prowadzonej polityki, takich jak integracja rynków finansowych, nie została włączona do strategii lizbońskiej. Jeśli zaś chodzi o poszczególne środki, to z ambitnych działań popieranych na najwyższym poziomie politycznym nie zawsze wynikało szybsze podejmowanie decyzji lub uniknięcie obniżenia standardów. Ilustruje to następujący przykład. Mimo że Rada Europejska wielokrotnie podkreślała znaczenie innowacji i potrzebę ustanowienia silnego, niedrogiego systemu patentu wspólnotowego, nie była ona (do tej pory) w stanie przedstawić konkretnych rozwiązań. W innych dziedzinach, takich jak likwidowanie przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, usprawnianie swobodnego przepływu danych (cyfrowych), promowanie mobilności na rynku pracy, mimo nawoływań szefów państw i rządów do przyspieszenia działań postęp był zbyt wolny, aby osiągnąć zadowalające wyniki.

– **Przydział środków z funduszy strukturalnych umożliwił uruchomienie znaczących inwestycji na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ale nie rozwiązał jeszcze wielu kwestii**

„Lizbonizacja” funduszy strukturalnych umożliwiła ukierunkowanie znacznych funduszy europejskich (228 mld EUR w okresie 2007-2013) na inwestycje stymulujące wzrost, takie jak innowacje, badania i rozwój oraz wspieranie przedsiębiorczości. Powiązania między krajowymi strategicznymi ramami odniesienia określającymi najważniejsze cele polityki regionalnej oraz krajowymi programami reform określającymi najważniejsze cele socjoekonomiczne ułatwiły zapewnienie większej spójności działań, ale mogły zostać wykorzystane w jeszcze większym stopniu. Odwołanie się do funduszy strukturalnych sprawiło, że strategia lizbońska skonkretyzowała się w oczach władz regionalnych i lokalnych, które odgrywają główną rolę w jej realizacji. Niemniej jednak doświadczenie wskazuje, że wpływ funduszy strukturalnych można zwiększyć dzięki polepszeniu struktur leżących u podstaw funduszy (np. w dziedzinie badań i rozwoju oraz rynków pracy), uproszczeniu ram regulacyjnych (np. w dziedzinie otoczenia biznesu oraz rozwoju infrastruktury) oraz dzięki dalszemu wzmocnieniu potencjału i efektywności administracji w niektórych państwach członkowskich.

– **Partnerstwo między UE a państwami członkowskimi było doświadczeniem zasadniczo pozytywnym**

Wprowadzona w 2005 roku koncepcja partnerstwa miała pozytywny wpływ na współpracę i podział obowiązków między instytucje UE a państwa członkowskie. Dialog powstały między

Komisją a państwami członkowskimi przekształcił się w konstruktywną wymianę poglądów, w ramach której Komisja mogła udzielać państwom członkowskim rad dotyczących wariantów strategicznych, często w oparciu o własne doświadczenia z innymi częściami Unii, zaś państwa członkowskie ze swojego punktu widzenia wskazywały na możliwości przeprowadzenia reform oraz na istniejące ograniczenia. W niektórych przypadkach państwa członkowskie włączyły do procesu partnerstwa w ramach strategii lizbońskiej władze regionalne i lokalne, a także partnerów społecznych i inne zainteresowane strony wykonujące ważne zadania w zakresie realizacji strategii (np. w dziedzinie aktywnej polityki rynku pracy, edukacji, rozwoju infrastruktury, otoczenia biznesu). W wielu przypadkach jednakże udział partnerów regionalnych, lokalnych i społecznych pozostawał bardziej ograniczony, a zainteresowane strony uczestniczyły w działaniach jedynie doraźnie, mimo tego, że podmioty regionalne i lokalne często posiadają w dziedzinach objętych strategią lizbońską szerokie kompetencje oraz znaczne środki.

– **Realizacja partnerstwa ucierpiała z powodu zmieniającej się odpowiedzialności za proces oraz słabych struktur zarządzających**

Rola Rady Europejskiej w kierowaniu podjętymi reformami nie została jasno określona. Można pokusić się o stwierdzenie, że Rada Europejska w wyniku intensywnych prac prowadzonych w różnych składach była wielokrotnie tak dobrze przygotowana, że nie pozostawiano już szefom państw i rządów wiele miejsca na podjęcie dyskusji merytorycznych i własne decyzje. Rola Parlamentu Europejskiego również powinna być sformułowana jaśniej, dzięki czemu mógłby on skuteczniej nadawać tempo całej strategii. Jeśli chodzi o wykorzystywane narzędzia, to oparte na Traktacie zintegrowane wytyczne przyczyniły się do wyznaczenia kierunku krajowych polityk gospodarczych i w zakresie zatrudnienia. Wytyczne te były kompleksowe i z pewnością umożliwiły przedstawienie teoretycznych aspektów reform, ale ich zbyt ogólny charakter oraz brak wewnętrznego uporządkowania priorytetów ograniczył ich wpływ na krajowe procesy kształtowania polityki. Krajowe programy reform, które zostały oparte o wspomniane wytyczne, stanowiły użyteczne narzędzia dla promowania kompleksowych strategii w zakresie rozwoju gospodarczego w większym powiązaniu z polityką makro i mikroekonomiczną oraz polityką w zakresie zatrudnienia. Niemniej jednak podejście do krajowych programów reform różniło się znacznie zależnie od państw członkowskich: niektóre z nich przedstawiły harmonogramy ambitne i spójne, a inne przeciwnie - harmonogramy raczej opisowe i niesprecyzowane, które nie miały poparcia parlamentów narodowych (i regionalnych). Cele określone na poziomie UE były zbyt liczne i w niewystarczającym stopniu odzwierciedlały różnice, jakie istniały między państwami członkowskimi na początku strategii - szczególnie różnice widoczne po procesie rozszerzenia. Brak jasnych wspólnych zobowiązań również przyczynił się do nasilenia problemów związanych z odpowiedzialnością za cały proces. Zdarzało się bowiem tak, że wyniki osiągnięte przez niektóre państwa członkowskie już dawno przekroczyły zamierzone cele, podczas gdy dla innych państw członkowskich określono cele tak odległe, że ich osiągnięcie w wyznaczonym czasie okazało się nierealne.

– **Wpływ zaleceń dla poszczególnych krajów był nierównomierny**

Zalecenia dla poszczególnych krajów to instrument oparty na przepisach Traktatu, który stanowił bardzo ważny element strategii lizbońskiej. Są to zalecenia, które Rada kieruje do państw członkowskich w oparciu o zalecenia Komisji, jeśli zachodzi konieczność przyspieszenia osiągania postępów. W niektórych państwach członkowskich zalecenia okazały się bardzo skuteczne. Dzięki zaleceniom państwa członkowskie miały możliwość stwierdzić, jak prowadzona przez nie polityka umiejscawia się w kontekście europejskim i zobaczyć, że

pozostałe państwa rozwiązują podobne problemy, co stanowiło wewnętrzny impuls do realizacji reform. Jednak w innych państwach zalecenia nie wywoływały dyskusji politycznych ani nie powodowały działań następczych. Zalecenia były formułowane w różny sposób, od bardzo szczegółowych rad, aż po wytyczne o charakterze ogólnym. W tym drugim przypadku państwa członkowskie musiały włożyć więcej wysiłku w przygotowanie decyzji co do środków, jakich należy użyć, aby zrealizować zalecenia, ale niezależnie od tego we wszystkich przypadkach solidny i przejrzysty system oceny przyczyniłby się do zwiększenia akceptacji zaleceń przez państwa członkowskie.

– **Zintensyfikowano wymianę doświadczeń i dobrych praktyk**

Wszystkie państwa członkowskie odniosły sukcesy w realizacji reform, dzięki czemu powstało szerokie pole do wzajemnego korzystania z doświadczeń oraz upowszechniania dobrych praktyk, uwzględniając kontekst krajowy i tradycje. Od 2005 roku prowadzono politykę intensyfikacji wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. Państwa członkowskie wykazały duże zainteresowanie doświadczeniami zdobytymi przez inne, w dziedzinach od reformy systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej, *flexicurity* oraz zwiększania umiejętności, wieloletniego zarządzania budżetem, polepszania otoczenia biznesu (sposoby skrócenia czasu potrzebnego do otwarcia działalności), innowacji (ponad połowa państw członkowskich wdrożyła tzw. kupony innowacyjności) do zwalczania ubóstwa oraz wykluczenia społecznego. Większa część wymiany odbywała się w kontekście otwartej metody koordynacji. Wydaje się, że skuteczność wymiany doświadczeń jest wyższa w obecności jasno określonych i wymiernych celów (np. zredukowanie obciążeń administracyjnych o 25%, otwarcie działalności w tydzień) oraz przy zaangażowaniu zarówno ekspertów technicznych (aby dostosować prowadzoną politykę), jak i zaangażowaniu na poziomie politycznym (aby ułatwić wdrażanie).

– **Piętą achillesową strategii było przekazywanie informacji**

Ogólnie rzecz biorąc w niewystarczającym stopniu skupiano się na informowaniu o korzyściach płynących ze strategii lizbońskiej oraz o skutkach, jakie wystąpiłyby w UE jako całości (lub szczególnie w strefie euro), gdyby nie podjęto reform. W konsekwencji świadomość społeczna i zaangażowanie obywateli oraz wsparcie społeczne dla celów strategii pozostało na poziomie UE niewielkie, a na poziomie krajowym nie zawsze było wystarczająco skoordynowane. W informacjach płynących od państw członkowskich i dotyczących reform związanych ze strategią lizbońską raczej rzadko wspomniano, że stanowią one część większej strategii europejskiej.

Globalny kryzys finansowy w roku 2008 szybko zmienił porządek działań w zakresie europejskiej polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Niemniej jednak, w konkluzjach z posiedzenia Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentkich Rady Europejskiej w Luksemburgu w czerwcu 2009 roku, podkreślono rolę modelu *flexicurity* w czasach kryzysu, stwierdzając, że wspólne zasady *flexicurity*, jako środek realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, zapewniają kompleksową strategię polityki koordynacji działań w zakresie kontrolowania wpływu kryzysu na zatrudnienie i skutki społeczne oraz przygotowania się do ożywienia gospodarczego²⁰.

²⁰ Voss E., Dornelas A., Wild A., Kwiatkiewicz A.,..., op. cit. s. 6.

Zdefiniowano zbiór działań, które jako zrównoważona polityka, mogą pomóc krajom członkowskim i partnerom społecznym w stosownych przypadkach, kontrolować skutki globalnego kryzysu poprzez stosowanie zasad *flexicurity*²¹:

- Utrzymanie zatrudnienia, jeśli jest to w ogóle możliwe, na przykład poprzez pomoc firmom w podejmowaniu działań alternatywnych do zwolnień, takich jak elastyczne modele pracy i okresowe dostosowywanie czasu pracy, gdzie to jest możliwe, oraz innych form elastyczności wewnętrznej. To pomaga złagodzić społeczne skutki kryzysu oraz zapobiega bezpowrotnej utracie przez firmy, kapitału ludzkiego. Takie środki powinny być łączone z działaniami wspierającymi zatrudnienie, kierującymi ludźmi do nowych miejsc pracy, najlepiej w firmie, w której pracują, i zachęcanie pracowników do wykorzystywania nowych możliwości podczas ożywienia gospodarczego.
- Stworzenie lepszych warunków do rozwijania przedsiębiorczości przez rynek pracy, który zapewnia jednocześnie niezbędną elastyczność i bezpieczeństwo, systemy świadczeń, które motywują do podjęcia pracy, odpowiedni poziom pozapłacowych kosztów pracy - szczególnie dla osób o niskich kwalifikacjach i innych słabszych grup, jak też poprzez lepsze uregulowania prawne oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Także w tym kontekście, ważne jest, aby państwa członkowskie zwróciły uwagę na sprzyjające zatrudnieniu zmiany kosztów pracy poprzez zachęcanie partnerów społecznych, w obrębie ich obszaru odpowiedzialności, do ustalania odpowiednich ram dla systemów negocjacji, w celu odzwierciedlenia wszystkich wyzwań rynku pracy na wszystkich poziomach, dla zapewnienia stabilności gospodarczej i trwałego wzrostu gospodarczego oraz zredukowania różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.
- Zwiększenie i poprawa działań aktywizacyjnych i zapewnienie odpowiedniego wsparcia dochodów oraz dostępu do wysokiej jakości usług dla osób dotkniętych skutkami kryzysu, poprzez pełne wykorzystanie nowoczesnych systemów ochrony socjalnej, zgodnie z zasadami *flexicurity*, pomocniczości i stabilność finansów publicznych. W tym samym czasie, konieczne jest utrzymanie zachęt do wchodzenia i powrotu do zatrudnienia i skupienie się na wsparciu i motywacji grup najbardziej narażonych, takich jak młodzież mająca mniejsze szanse, zgodnie ze strategią aktywnej integracji (społecznego włączania). Konieczne jest utrzymanie kontaktu zwolnionych pracowników z rynkiem pracy, poprzez szkolenia i inne odpowiednie działania, w celu uniknięcia pogorszenia ich kwalifikacji i kapitału ludzkiego i zwiększenia ich konkurencyjności na rynku pracy oraz przybliżania do rynku pracy tych, którzy już z niego wyszli, aby poprawić ich zatrudnialność. Środki zapobiegawcze są najbardziej istotne w dłuższej perspektywie, odnośnie zmniejszenia wpływu długotrwałego bezrobocia, wykluczenia społecznego i ubóstwa.
- Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki, szczególnie przekwalifikowywania, podnoszenie umiejętności zgodnie z potrzebami rynku pracy, w tym dla osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu lub innych nietypowych formach zatrudnienia oraz pracowników o niskich kwalifikacjach. Szkolenia powinny skupiać się raczej na przyszłych oczekiwaniach rynku pracy, takich jak miejsca pracy w sektorach usług ekologicznych, jak również w społecznych i zdrowotnych. Powinno być promowane lepsze przewidywanie i prognozowanie przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności. Pracodawcy odgrywają ważną rolę w szkoleniu, w związku z czym powinni być zachęceni do inwestowania w szkolenia i budowanie partnerstw

²¹ *Council Conclusions on Flexicurity In Times of Crisis*, 2947 Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Luxembourg, 8 June 2009, Council of the European Union, 2009, s. 4-5.

z publicznymi i prywatnymi instytucjami edukacyjnymi oraz z publicznymi służbami zatrudnienia. Dodatkowe wsparcie powinno być udzielane na rzecz zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży i innych grup, które napotykają na trudności we wchodzeniu lub powrocie na rynek pracy. W tym kontekście ci młodzi ludzie, którzy wchodzi na rynek pracy po raz pierwszy, wymagają szczególnej uwagi i ukierunkowanych działań.

- Poprawa skuteczności publicznych służb zatrudnienia, aby móc skutecznie walczyć ze wzrostem poziomu bezrobocia. Kluczowym elementem jest proaktywne podejście prewencyjne w celu ułatwienia zmiany pracy, z uwzględnieniem bardziej zindywidualizowanych usług, wczesnej identyfikacji potrzeb w zakresie kwalifikacji, pomocy w poszukiwaniu pracy, poradnictwa i szkolenia, a także, w stosownych przypadkach, współpraca z innymi agencjami zatrudnienia, ochrony socjalnej i wsparcia, organizatorami szkoleń i partnerami społecznymi.
- Stosowanie zasady równości płci we wszystkich aspektach wdrożenia zasad *flexicurity*. Ważne jest odpowiednie wsparcie zarówno kobiet i mężczyzn w ich uczestnictwie w rynku pracy.
- Ułatwienie swobodnego przepływu pracowników oraz promowanie mobilności w ramach jednolitego rynku UE może przyczynić się do rozwiązania utrzymujących się rozbieżności pomiędzy podażą umiejętności i potrzebami rynku pracy, także w czasie spowolnienia gospodarczego.
- Wdrażanie właściwych rozwiązań w celu dostosowania zatrudnienia i przepisów dotyczących rynku pracy w ramach modelu *flexicurity*, w celu promowania elastycznych, lecz bezpiecznych możliwości przejścia z bezrobocia do zatrudnienia, jak również z jednej pracy do drugiej, przy jednoczesnym wspieraniu pewnych umów o pracę dla osób pracujących.
- Integracja wszystkich elementów *flexicurity* powinna koncentrować się na ograniczeniu segmentacji oraz poprawie funkcjonowania rynku pracy.
- Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawę jakości życia i na wzrost produktywności pracy. Długofalowe działania na rzecz rozwoju życia zawodowego są skutecznym sposobem na wzmocnienie zdolności organizacji do reagowania na zmiany, również w czasie kryzysu gospodarczego.

W Opinii Komitetu Regionów²² stwierdza się, że model *flexicurity* nie może być standardowym modelem, który można w taki sam sposób stosować we wszystkich krajach członkowskich. Należy go traktować jako pewną ideę, która powinna być stopniowo doprecyzowana, uwzględniając specyfikę poszczególnych państw. Należy traktować model *flexicurity* jako narzędzie koordynowania rynków pracy w obszarze elastyczności i zabezpieczeń społecznych, co powinno przekładać się na tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, tworząc w ten sposób silny europejski model społeczny wpływający na zwiększenie spójności społecznej. Podkreślono również, że w większym stopniu konieczne jest uwzględnianie zmian demograficznych, poprzez promowanie rozwiązań dla starszych pracowników, m.in. w zakresie elastycznych uregulowań wieku emerytalnego i emerytur i tworzenia lepszych systemów szkolenia, dostosowanych do możliwości i potrzeb starszych pracowników.

Flexicurity powinna dotyczyć zarówno pracowników zatrudnionych na stałych umowach o pracę, bezrobotnych oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Polityka *flexicurity* powinna wspomagać powrót na rynek pracy osobom, które znajdują się obecnie na jego marginesie, co powinno przyczynić się również do zwiększenia mobilności zawodowej oraz rotacji na stanowiskach pracy osób, które posiadają stałe zatrudnienie. Sukces wdrażania modelu *flexicurity*

²² *Opinia Komitetu Regionów „Flexicurity”*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2008/C 105/04).

wymaga wzajemnego zaufania i dialogu między partnerami społecznymi oraz ich zaangażowania na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Wewnętrzna *flexicurity* jest istotnym elementem zapewnienia mobilności, gdyż gwarantuje pracodawcom lepszą wydajność, a pracownikom możliwość dłuższego utrzymania miejsca pracy. Wymaga to jednakże stworzenia warunków do zdobywania przez pracowników nowych umiejętności.

Warunkiem osiągnięcia sukcesu we wdrażaniu *flexicurity* jest decentralizacja i dostosowanie aktywnych polityk rynku pracy oraz programów dotyczących zatrudnienia i umiejętności do lokalnych warunków krajowych i europejskich. Uważa się, że rynek pracy powinien być postrzegany na poziomie niższym od krajowego. Na lokalnych rynkach pracy występuje regionalne zróżnicowanie pod względem zatrudnienia i wynagrodzeń a lokalny przemysł może potrzebować pracowników o specyficznych umiejętnościach. Obserwuje się też lokalne grupy osób korzystających zasiłków czy też grupy osób o niskich kwalifikacjach. Konieczne jest zrozumienie przyczyn bezrobocia, szczególnie w grupach, w których stopa bezrobocia jest najwyższa.

Władze lokalne i regionalne powinny angażować się w doradztwo i pomoc w znalezieniu zatrudnienia osobom mającym najmniejsze szanse powrotu na rynek pracy przez aktywną politykę rynku pracy, dostosowaną do indywidualnych i lokalnych potrzeb. W działania te muszą być zaangażowani wszyscy interesariusze, poszukując nowych i innowacyjnych sposobów podejścia oraz metod łączących polityki na rzecz zatrudnienia i polityki rozwoju umiejętności. Takie partnerstwa działają bardziej efektywnie, lepiej wykorzystując środki i unikając powielania działań. Władze lokalne i regionalne mają decydujący wpływ na kształtowanie umiejętności przez organizowanie kształcenia i szkoleń. Władze regionalne potrzebują odpowiednich środków, jeżeli mają przejmować odpowiedzialność za realizację idei uczenia się przez całe życie, szczególnie w sytuacji, gdy zwiększona mobilność pracowników powoduje mniejsze zainteresowanie pracodawców finansowaniem szkoleń.

Strategia Europa 2020²³, będąca kontynuacją strategii lizbońskiej, nadaje koncepcji *flexicurity* wymiar strategiczny, określając ją, jako modelowe rozwiązanie rynku pracy w krajach członkowskich. W ramach priorytetu „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną” podkreśla się „konieczność modernizacji i wzmocnienia roli polityki w obszarze zatrudnienia, edukacji i szkolenia oraz systemów ochrony socjalnej poprzez zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie strukturalnego bezrobocia, jak również zwiększenie poczucia odpowiedzialności społecznej w sektorze biznesu”²⁴. Jako najważniejszy element traktuje się stosowanie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) oraz umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności, w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej. Projekt przewodni „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” wytycza kierunki działań mających na celu unowocześnianie rynków pracy. Wzmocnienie pozycji obywateli ma zapewnić zdobywanie nowych kwalifikacji, co zwiększa zdolność do adaptowania się do zmian, a tym samym wpływa na zmniejszenie bezrobocia, jak również na zwiększenie wydajności pracy. Najważniejsze kierunki działań na poziomie UE to wdrażanie programu *flexicurity*, dostosowanie regulacji prawnych do zmieniających się sposobów organizacji pracy, wspieranie mobilności siły roboczej, mające na celu lepsze dopasowanie popytu i podaży, intensyfikacja dialogu społecznego oraz wzmocnienie

²³ Komunikat Komisji Europa 2020, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, COM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 2010.

²⁴ Ibidem, s. 21-22.

efektywności instytucji rynku pracy, opracowanie strategicznych ram prawnych dotyczących współpracy wszystkich podmiotów związanych z kształceniem i szkoleniami oraz zapewnienie uznawalności kompetencji. Na poziomie państw członkowskich powinny być podejmowane działania zmierzające do wdrażania własnych ścieżek w zakresie *flexicurity*, wzmocnienia dialogu społecznego, wdrażania europejskich ram kwalifikacji, zapewnienia uznawalności kwalifikacji, utworzenia partnerstwa instytucji edukacyjnych, instytucji rynku pracy i partnerów społecznych do planowania potrzeb w obszarze kształcenia.

2. OGÓLNA KONCEPCJA FLEXICURITY

Podstawowym powodem do podjęcia tematu bezpieczeństwa i elastyczności było pogorszenie się sytuacji na rynkach pracy, spowodowane głównie obniżeniem aktywności gospodarczej krajów UE. Sposobem na modernizację rynków pracy i zwiększenie ich zdolności dostosowawczych oraz konkurencyjności jest *flexicurity*, traktowana jako kompleksowa strategia pozwalająca przeciwdziałać wpływowi kryzysu na zatrudnienie i na życie społeczne oraz przygotować się na poprawę sytuacji gospodarczej²⁵.

W ramach tego modelu zarówno przedsiębiorstwa, jak i pracownicy czerpią korzyści równocześnie z elastyczności i z bezpieczeństwa, np. z lepszej organizacji pracy, a także z możliwości awansu wynikających z poprawy kwalifikacji i inwestycji w szkolenia, które zwracają się przedsiębiorcom, pomagając pracownikom dostosować się do zmian i je zaakceptować.

Flexicurity oznacza przesunięcie punktu ciężkości z bezpieczeństwa zachowania miejsca pracy do bezpieczeństwa zatrudnienia. Zamiast ochrony określonego miejsca pracy, przyczynia się do rozwoju zatrudnialności pracowników. Prowadzi to do zwrócenia większej uwagi na aktywne polityki rynku pracy, kształcenie przez całe życie, nowoczesne systemy zabezpieczenia socjalnego, wsparcie dla osób poszukujących pracy oraz promowanie równych szans dla wszystkich. Celem jest stworzenie sytuacji *win-win* (zwycięzca-zwycięzca) korzystnej zarówno dla pracowników i pracodawców, z zapewnieniem elastyczności i bezpieczeństwa, które wzajemnie się uzupełniają, a nie zaprzeczają sobie. W związku z tym *flexicurity* stała się także ważnym elementem europejskiej strategii zatrudnienia a jej wdrażanie oraz środki jej monitorowania odgrywają znaczącą rolę w strategii Europa 2020²⁶.

Celem modelu *flexicurity* jest zagwarantowanie wysokiego poziomu pewności zatrudnienia, rozumianego jako możliwość szybkiego znalezienia pracy na każdym etapie życia zawodowego i zwiększenie 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 uzupełniają, wpływając na poprawę zatrudnialności, szczególnie w najsłabszych grupach na rynku pracy.

Zgodnie z koncepcją *flexicurity* państwa powinny dążyć do takiej organizacji rynków pracy, aby z jednej strony umożliwić wysoką produktywność i konkurencyjność firm, z drugiej wspierać zatrudnienie oraz wzmacniać umiejętność dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji rynkowej oraz pogodzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych, jak najszerzej grupy obywateli. Podkreśla się kluczową rolę partnerów społecznych w kształtowaniu i realizacji krajowych modeli *flexicurity*²⁷.

Zdaniem komisarza UE ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans, „*flexicurity* jest najlepszym sposobem zapewnienia obywatelom Europy wysokiego bezpieczeństwa zatrudnienia, aby na każdym etapie życia zawodowego mieli oni zarówno możliwość znalezienia dobrej pracy, jak i nadzieję na korzystny rozwój kariery w szybko zmieniającym się środowisku gospodarczym. Model ten wprowadza równowagę praw i obowiązków pracowników i przedsiębiorstw, a także organów

²⁵ P. Lewandowski, Ł. Skrok, *Flexicurity - diagnoza na dziś, działania na jutro*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa wrzesień 2009, s. 1.

²⁶ I. Mandl, J. Hurley, M. Mascherini, D. Storrie, *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*. ERM REPORT 2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2010, s. 47.

²⁷ P. Lewandowski, Ł. Skrok, op. cit., s. 1.

publicznych: każda z tych stron jest zobowiązana działać na rzecz zatrudnienia, społeczeństwa i trwałego wzrostu. Obecnie potrzebujemy współdziałania wszystkich stron, aby zapewnić powodzenie tego modelu i jego korzystne skutki dla gospodarki, pracowników i przedsiębiorstw w Europie”²⁸.

Działania związane z formułowaniem i wdrażaniem koncepcji *flexicurity* zostały uznane jako jeden z priorytetowych celów strategii lizbońskiej, w zakresie polityki rynku pracy w Unii Europejskiej, jak również *flexicurity* stała się docelowym modelem rynku pracy w UE. Na problematykę elastyczności i bezpieczeństwa zwraca się również uwagę w innych krajach.

W roku 2007 Komisja Europejska określiła „**Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity***”, który zawiera cztery podstawowe komponenty²⁹:

- **Elastyczne i przewidywalne warunki umów** (z perspektywy pracownika i pracodawcy) osiągnięte dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układom zbiorowym i organizacji pracy (*FCA - Flexible and Reliable Contractual Arrangement*).
- **Kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie**, zapewniające stałą zdolność pracowników, szczególnie osób z najniższych grup społecznych (w tym starszych pracowników), do adaptowania się do zmian na rynku pracy (*LLL - Life Long Learning*).
- **Skuteczna aktywna polityka rynku pracy**, pomagająca w radzeniu sobie z szybkimi zmianami, umożliwiającą skrócenie okresów bezrobocia i ułatwiającą zmianę pracy (*ALMP - Active Labour Market Policies*).
- **Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego**, zapewniające odpowiednie wsparcie, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy. Chodzi tu o uwzględnienie przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego, takich jak świadczenia dla bezrobotnych, emerytury czy ochrona zdrowia (*MSS - Modern Social Security Systems*).

Wymienione cztery elementy mogą się wzajemnie wspierać, poprawiając stopy zatrudnienia (ogółem, a także zatrudnienie kobiet, młodzieży i osób starszych) oraz wskaźniki zagrożenia ubóstwem i kapitału ludzkiego. Obecnie analizując sytuację pracowników można mówić albo o wysokim stopniu elastyczności i niskim poziomie zabezpieczenia, albo o takich warunkach umów, które zniechęcają do zmiany miejsca pracy lub taką zmianę opóźniają. Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku surowych przepisów dotyczących ochrony zatrudnionych przed zwolnieniami ze względów ekonomicznych. Jak wskazują badania, surowe przepisy w tej dziedzinie zmniejszają liczbę zwolnień, lecz także obniżają wskaźniki dotyczące zatrudniania osób bezrobotnych. Decydując o tym, czy zatrudnić nowych pracowników, firmy biorą pod uwagę prawdopodobieństwo poniesienia w przyszłości wysokich kosztów zwolnień. Ma to szczególnie duże znaczenie w przypadku małych przedsiębiorstw. Badania pokazują również, że chociaż wpływ surowych przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia na zatrudnienie ogółem jest niewielki, to mogą one mieć negatywny wpływ na te grupy, które najczęściej mają problemy z wejściem na rynek pracy, np. na ludzi młodych, kobiety, starszych pracowników i długotrwale bezrobotnych. Na przykład kobiety częściej niż mężczyźni przerywają pracę, szczególnie jeśli muszą pogodzić pracę i życie rodzinne, dlatego ograniczenie zatrudnienia spowodowane surowymi przepisami w zakresie ochrony zatrudnienia ma na nie większy wpływ. Wysoki poziom ochrony zatrudnienia powoduje, że

²⁸ Wypowiedź Vladimíra Špidli, IP/07/919, *Flexicurity – dobra praca dla większej liczby ludzi*, Bruksela, dnia 27 czerwca 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, COM(2007) 359, op. cit., s. 6.

pracodawcy często stosują różne rodzaje umów na czas określony, oferujących niski stopień ochrony i ograniczone możliwości zmiany na stałe umowy o pracę. Na takich warunkach pracują często kobiety i ludzie młodzi. Skutkiem tego jest segmentacja rynku pracy, której przeciwdziałać ma model *flexicurity*. Przepisy w zakresie ochrony zatrudnienia mają oczywiście również pozytywne skutki, w szczególności zachęcają przedsiębiorstwa do inwestowania w szkolenia oraz zwiększają lojalność i wydajność pracowników.

Aby odpowiednio reagować na gwałtowne zmiany i innowacje, konieczne są kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie i lepsze inwestycje w zasoby ludzkie. Dobre wykształcenie, szeroki wachlarz kluczowych kompetencji i stałe inwestowanie w kwalifikacje pracowników zwiększają szanse firm na dostosowanie się do zmian gospodarczych i szanse pracowników na utrzymanie zatrudnienia lub znalezienie nowej pracy. Obserwuje się, że często z inwestycji tych korzystają tylko najlepiej wykwalifikowani pracownicy, natomiast osoby mające największe potrzeby w zakresie uczenia się, np. pracownicy o niskich kwalifikacjach, osoby pracujące na umowach na czas określony, samozatrudnieni i osoby starsze, w mniejszym stopniu korzystają ze szkoleń. Przedsiębiorstwa często ostrożnie podchodzą do inwestowania w rozwój kwalifikacji pracowników, ponieważ obawiają się, że wyszkolony personel może być zatrudniony przez innych pracodawców. Podkreślić trzeba, że strategie uczenia się przez całe życie wymagają aktywnego zaangażowania rządów, partnerów społecznych, instytucji edukacyjnych, instytucji rynku pracy, przedsiębiorstw i samych pracowników.

Nowoczesne systemy zabezpieczeń społecznych zapewniające odpowiednie świadczenia dla bezrobotnych, a także aktywna polityka rynku pracy, są niezbędnymi elementami gwarantującymi bezpieczeństwo finansowe i wsparcie w okresie zmiany pracy. Odpowiednie świadczenia dla bezrobotnych są konieczne, by zminimalizować negatywny wpływ zmiany pracy na dochody, mogą jednakże niekorzystnie wpływać na intensywność działań związanych z poszukiwaniem pracy. Można to w dużej mierze zniwelować zapewniając skuteczną pomoc w poszukiwaniu pracy i odpowiednie zachęty do jej podejmowania. Jednym z najbardziej skutecznych środków pomocy bezrobotnym w znalezieniu pracy jest pomoc bezpośrednia, np. kursy poszukiwania pracy czy kluby pracy.

Model *flexicurity* dopełniać musi także polityka społeczna ukierunkowana na osoby najmniej uprzywilejowane i najbardziej oderwane od rynku pracy³⁰. Chcąc zagwarantować, aby wszyscy odnieśli korzyści z modelu *flexicurity*, należy zadbać o zaangażowanie partnerów społecznych. Mają oni największe możliwości w zakresie zaspokajania potrzeb pracodawców i pracowników oraz określania, w jaki sposób przez ich współdziałanie osiągnąć można efekt synergii, np. w ramach organizacji pracy lub opracowywania i wdrażania strategii uczenia się przez całe życie.

Sprawą zasadniczą jest, aby wszystkie zainteresowane strony były przygotowane do podjęcia odpowiedzialności za zmiany. Zintegrowane polityki w zakresie *flexicurity* wdraża się często w tych państwach, w których dużą rolę odgrywa dialog partnerów społecznych, a przede wszystkim ich wzajemne zaufanie i zaufanie do władz publicznych. Całościowe podejście oparte na modelu *flexicurity*, w odróżnieniu od odosobnionych środków, uznać można za najlepszy sposób zagwarantowania udziału partnerów społecznych w szerokiej debacie na temat zdolności dostosowawczych. Doświadczenia wskazują, że partnerstwo jest najlepszym podejściem do opracowania polityki z zakresu *flexicurity*. Oczywiście decyzja co do tego, w jaki sposób uczestniczyć

³⁰ Ibidem, s. 9.

w dialogu społecznym na temat modelu *flexicurity*, należy do zainteresowanych stron, jako że są one autonomicznymi organizacjami.

Na poziomie państw członkowskich model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego mógłby stanowić ramy dla procesu ustanawiania krajowych celów w zakresie zdolności dostosowawczych do zmian w dziedzinie zatrudnienia, wydajności, elastyczności i bezpieczeństwa. W procesie tym konieczna byłaby zwiększona świadomość tego, co konkretnie należy zmienić i w jaki sposób można usprawnić politykę. Jego inicjatorami powinny być władze publiczne, które powinny jednak zadbać o zaangażowanie partnerów społecznych i innych interesariuszy. Kolejnym krokiem mogłoby być rozpoczęcie ogólnokrajowego dialogu z przedstawicielami pracodawców, pracowników, rządu i innych podmiotów. Jego celem byłoby określenie różnych strategii w ramach polityki lub wynegocjowanie pakietu środków. Mogłoby to doprowadzić do przyjęcia krajowej zintegrowanej strategii wdrażania modelu *flexicurity*. Komisja zachęca państwa członkowskie do współpracy z partnerami społecznymi w celu zawarcia wypracowanych przez nich metod wdrożenia modelu *flexicurity* w krajowych programach reform.

Wdrażanie modelu *flexicurity* musi uwzględniać zróżnicowaną sytuację w różnych krajach. Opracowano propozycję wspólnych zasad, które powinny być uwzględnione w procesie wdrażania modelu *flexicurity*³¹:

- (1) *Flexicurity* jest środkiem do wzmocnienia realizacji strategii lizbońskiej, tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy, modernizacji rynków pracy oraz promowania dobrej pracy poprzez nowe formy elastyczności i bezpieczeństwa, aby zwiększyć zdolności dostosowawcze, zatrudnienie i spójność społeczną.
- (2) Model *flexicurity* obejmuje przemyślane połączenie elastycznych i pewnych (rzetelnych) umów, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczną aktywną politykę rynku pracy oraz nowoczesne, odpowiednie i trwałe systemy ochrony społecznej.
- (3) Podejście *flexicurity* nie ma na celu stworzenia jednolitego rynku pracy lub funkcjonowania modelu życia, ani jednej strategii polityk. Powinny być one dostosowane do specyficznych uwarunkowań każdego państwa członkowskiego. Model *flexicurity* oznacza równowagę praw i obowiązków wszystkich zainteresowanych stron. W oparciu o wspólne zasady, każde państwo członkowskie powinno opracować własne rozwiązania *flexicurity*. Postęp działań powinien być skutecznie monitorowany.
- (4) Model *flexicurity* powinien promować bardziej otwarte, elastyczne rynki pracy sprzyjające likwidacji segmentacji. Dotyczy to zarówno osób pracujących oraz bezrobotnych. Nieaktywni zawodowo, niezatrudnieni, osoby w pracy nierejestrowanej, pracujący dorywczo lub znajdujący się na marginesie rynku pracy, muszą być wyposażeni w większe możliwości, zachęty ekonomiczne i środki wsparcia dla łatwiejszego dostępu do pracy lub etapów przejściowych (czasowych pobytów na zasiłkach dla bezrobotnych) w celu wsparcia osiągnięcia stabilnego i bezpiecznego, pod względem prawnym, zatrudnienia. Wsparcie powinno być dostępne dla wszystkich osób zatrudnionych, zachęcające do pozostawania w zatrudnieniu, rozwoju i zarządzaniu zmianami w pracy i pomiędzy miejscami pracy.
- (5) Wewnętrzna (w ramach przedsiębiorstwa), jak i zewnętrzna (na otwartym rynku pracy) *flexicurity* są jednakowo ważne i powinny być jednakowo promowane. Dostatecznej elastyczności umów, musi towarzyszyć zabezpieczenie na okres zmiany pracy. Powinna być zapewniona pomoc w awansach, a także w okresie między bezrobociem lub brakiem aktywności

³¹ *Towards Common Principles of Flexicurity...* op. cit.

a uzyskaniem pracy. Miejsca pracy o wysokiej jakości i produktywności, dobra organizacja pracy i stałe podnoszenie kwalifikacji są również niezbędne. Ochrona socjalna powinna zapewniać zachęty i wsparcie do zmiany pracy i dostępu do nowego zatrudnienia.

- (6) Model *flexicurity* powinien wspierać równość płci poprzez promowanie równego dostępu do dobrej pracy dla kobiet i mężczyzn oraz oferować środki zapewniające pogodzenie pracy z życiem rodzinnym i prywatnym.
- (7) *Flexicurity* wymaga stworzenia klimatu zaufania i szeroko zakrojonego dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, w którym wszyscy gotowi są wziąć odpowiedzialność za zmiany z myślą o społecznie zrównoważonych politykach. Podczas gdy władze publiczne zachowują ogólną odpowiedzialność, zaangażowanie partnerów społecznych w zakresie projektowania i realizacji polityki *flexicurity* w drodze dialogu i negocjacji zbiorowych, ma kluczowe znaczenie.
- (8) Wdrożenie *flexicurity* wymaga efektywnej, z punktu widzenia kosztów, alokacji zasobów i powinno być w pełni zgodne ze stabilnymi i finansowo zrównoważonymi budżetami publicznymi. Należy także dążyć do sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści, szczególnie między przedsiębiorstwami, władzami państwowymi i jednostkami, ze szczególnym zwróceniem uwagi na specyficzną sytuację MSP.

Wdrożenie wspólnych zasad *flexicurity* w państwach członkowskich wymaga precyzyjnego zaplanowania i wynegocjowania kombinacji i sekwencji działań w zakresie polityki, a także innych środków. Z uwagi na fakt, że sytuacja społeczno gospodarcza państw członkowskich, ich kultura i instytucje znacznie się różnią, konkretne kombinacje i sekwencje również będą się od siebie różnić. Celem koncepcji *flexicurity* nie jest stworzenie jednolitego modelu rynku pracy, ani jednolitej strategii wdrażania polityki, jednak dzięki przykładom dobrych rozwiązań stosowanych w UE, państwa członkowskie mogą uczyć się od siebie nawzajem, analizując, jakie podejście najlepiej odpowiada ich konkretnym potrzebom.

Aby pomóc w rozwiązywaniu typowych problemów, z jakimi stykają się państwa wdrażające model *flexicurity*, określić można szereg „typowych” kombinacji i sekwencji komponentów polityki, zwanych „ścieżkami” wprowadzania modelu *flexicurity*³². Sformułowano cztery typowe ścieżki i problemy, którym mają zaradzić, nie odzwierciedlają jednak konkretnej sytuacji w określonym państwie członkowskim, co zresztą nie jest możliwe. Jednak każda ścieżka, czy nawet ich kombinacja, określa sposób rozwiązania problemów, które dotyczą szeregu państw członkowskich. Ścieżki te opracowano na podstawie analizy sytuacji w państwach członkowskich oraz sprawozdania grupy ekspertów w zakresie *flexicurity*.

Ścieżka 1. Rozwiązanie problemu segmentacji wynikającej z warunków umów

Ta ścieżka ma znaczenie dla krajów, w których głównym wyzwaniem jest segmentacja rynku pracy, czyli podział na pracowników posiadających stabilne zatrudnienie i pozostałych. Celem tej ścieżki jest bardziej równomierne rozłożenie elastyczności i bezpieczeństwa wśród pracowników. Ułatwiłaby ona osobom wchodzącym na rynek pracy dostęp do zatrudnienia, a następnie stopniowe uzyskiwanie lepszych warunków pracy w ramach umów.

W takich krajach, główną drogą uzyskiwania ochrony na mocy prawa pracy i układów zbiorowych są umowy na czas nieokreślony. Od posiadania takiej umowy zależą często również możliwości

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, COM(2007) 359, op. cit., s. 16-22.

szkolenia oraz uzyskiwania świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego. Dążenie do zwiększenia elastyczności rynku pracy doprowadziło do znacznego rozpowszechnienia się umów na czas określony, pracy na wezwanie, umów agencyjnych itp. Z wieloma pracownikami zawierane są przez długi czas kolejne umowy na czas określony, zanim otrzymają oni umowę stałą. Zamiast być stopniami do kariery, umowy te niekiedy okazują się pułapkami. W tych krajach bezpieczeństwo socjalne opiera się bardziej na ochronie miejsca pracy niż na świadczeniach socjalnych. Zasiłki dla bezrobotnych są w związku z tym dość niskie, a systemy pomocy społecznej mało rozwinięte. Organy administracji zajmujące się świadczeniami oraz publiczne służby zatrudnienia potrzebują w tej sytuacji wzmocnienia instytucjonalnego, które umożliwiłoby im sprawne zarządzanie i oferowanie bezrobotnym skuteczniejszej aktywnej polityki rynku pracy.

Źródłem korzyści dla obywateli i społeczeństwa byłoby stworzenie skutecznych stopni rozwoju kariery, umożliwiających pracownikom wejście na rynek pracy i awans zawodowy. W kwestii warunków umów, celem tej ścieżki byłaby poprawa pozycji osób pracujących na umowach na czas określony, umowach agencyjnych, na wezwanie itp. Zapewniłaby ona odpowiednią ochronę tych pracowników, np. równą płacę oraz minimalną liczbę godzin pracy dla pracowników na wezwanie. Przysługiwałyby im również świadczenia związane z zatrudnieniem, np. objęcie pracowniczymi funduszami emerytalnymi oraz dostęp do szkoleń.

Ustawodawstwo i umowy zbiorowe przewidywałyby ograniczenie wielokrotnego stosowania niestandardowych umów i promowałyby zmiany warunków umów na korzystniejsze w odpowiednim czasie. Środkiem uzupełniającym byłaby zmiana warunków umów na czas nieokreślony. W ramach tej opcji pracownikom oferowano by umowę na czas określony od momentu nawiązania stosunku pracy z danym pracodawcą. Nie byłaby ona poprzedzona serią umów na czas określony lub umów agencyjnych, jak to często ma miejsce obecnie. Umowa na czas określony miałaby zmienioną formę, obejmującą stopniowe zwiększanie ochrony przed zwolnieniem. Początkowo ochrona ta miałaby zakres podstawowy, który następnie byłby stopniowo powiększany wraz z rosnącym stażem pracy, aż do osiągnięcia pełnej ochrony. To podejście „ochrony zależnej od stażu pracy” gwarantowałoby automatyczne uzyskiwanie coraz lepszych warunków umownych, co zmniejszyłoby ryzyko trwałego zatrzymania się pracownika na etapie umów oferujących mniejszą ochronę. W przypadku umów na czas nieokreślony przewidziano by zmianę zasad zwolnień ze względów ekonomicznych, zmierzającą do rozwiązania problemów wynikających z biurokracji i długich procedur oraz do poprawy przejrzystości wyników i wiarygodności całego procesu.

W kontekście uczenia się przez całe życie pracodawcy i organy publiczne powinny współpracować w celu poprawy możliwości odbywania szkoleń przez pracowników tymczasowych. Obecnie pracownicy z tej kategorii często nie mają dostępu do szkoleń, ponieważ pracodawca nie jest pewien, jak długo dana osoba będzie dla niego pracować. Dla zapewnienia wszystkim możliwości korzystania ze szkoleń właściwe byłoby stworzenie funduszy i instytucji szkoleniowych na poziomie branżowym lub regionalnym, zaś dla zwiększenia liczby uczestników należy zwiększyć zachęty dla pracowników i przedsiębiorstw, w tym wkład finansowy i ulgi podatkowe. W kontekście aktywnych polityk rynku pracy pierwszym działaniem powinno być wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia pod względem liczebności i kwalifikacji personelu. Należy rozważyć współpracę z partnerami rynkowymi, np. agencjami pracy tymczasowej. Aktywne polityki rynku pracy powinny być formułowane tak, aby wspierać nie tylko osoby bezrobotne (długoterminowo), ale również te, którym często zdarzają się okresy bezrobocia.

Systemy zabezpieczenia społecznego powinny gwarantować stopniowe zwiększanie się uprawnień pracowników tymczasowych, a także doprowadzić do większej możliwości przenoszenia uprawnień pomiędzy przedsiębiorstwami lub branżami. Model uprawnień uległby zmianie w kierunku oferowania wyższych zasiłków w ciągu krótszych okresów bezrobocia. Należałoby też rozważyć wprowadzenie systemu pomocy społecznej zwiększającego mobilność obywateli i zmniejszającego ich zależność od nieformalnej pomocy ze strony rodziny.

Dalszemu zwiększeniu zaufania pomiędzy partnerami społecznymi sprzyjałoby stworzenie im możliwości uzmysłowienia grupom, które reprezentują, korzyści z wprowadzonych zmian. W kontekście kolejności i finansowania działań, za najpilniejsze należy uznać rozwiązanie kwestii segmentacji rynku pracy, co pociąga za sobą ograniczone koszty bezpośrednie. Działania dotyczące uczenia się przez całe życie oraz aktywne polityki rynku pracy są kwestiami najwyższej wagi, ale osiągnięcie wyników w tym zakresie może wymagać czasu, a także inwestycji publicznych i prywatnych. Poprawa bezpieczeństwa socjalnego, szczególnie powołanie systemu opieki socjalnej, może wymagać dodatkowych wydatków lub przesunięcia środków. Dla zapewnienia efektywności ponoszonych wydatków musi się to odbywać jednocześnie z monitorowaniem i uzależnieniem korzystania ze świadczeń od spełnienia określonych warunków. Równoległe z wprowadzeniem tych warunków możliwa będzie zmiana zasad zwalniania pracowników ze względów ekonomicznych.

Ścieżka 2. Wprowadzenie i rozwój *flexicurity* w przedsiębiorstwie i zapewnianie bezpieczeństwa w zakresie zmiany pracy

Tą ścieżką mogą być zainteresowane kraje o stosunkowo niskich przepływach pracowników. Przewidywałaby ona wzrost inwestycji służących zwiększaniu zdolności do bycia zatrudnionym, przez co pracownicy przedsiębiorstw mogliby stale podnosić swoje kwalifikacje i dzięki temu być lepiej przygotowani na zmiany metod produkcji lub organizacji pracy w przyszłości. Znaczenie działań w ramach tej ścieżki wykraczałoby również poza aktualne miejsce pracy i pracodawcę. Obejmowałyby one wprowadzenie systemów zapewniających bezpieczną i udaną zmianę pracy w przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw i konieczności zwolnień.

Ta ścieżka dotyczy przede wszystkim krajów, w których dominują duże przedsiębiorstwa, oferujące wysoki stopień ochrony miejsca pracy (ochrony przed zwolnieniem). Pracownicy są w nich silnie powiązani ze swoimi firmami, a dynamika rynku pracy jest niewielka. W ostatnich latach coraz częstsze restrukturyzacje oraz outsourcing wymuszają odchodzenie od tego tradycyjnego wzorca. Systemy zabezpieczenia społecznego w takich krajach są zwykle dobrze rozwinięte, a świadczenia są na odpowiednim poziomie. Wyzwaniem pozostaje połączenie korzystnych zasiłków z silnymi zachętami do podjęcia pracy. Mimo często znacznego wzrostu wydatków na aktywne polityki rynku pracy, programy nie zawsze są skuteczne, szczególnie jeśli chodzi o ułatwianie ponownego podjęcia pracy osobom od dawna bezrobotnym.

Korzyści dla obywateli i społeczeństwa w ramach tej ścieżki wynikałyby ze zwiększonej mobilności pracowników pomiędzy przedsiębiorstwami. Pracownicy byłoby bardziej skłonni podejmować ryzyko związane ze zmianą pracy, gdyby świadczenia w okresie przejściowym były odpowiednie oraz gdyby istniały realne perspektywy na uzyskanie nowej, lepszej pracy. W ramach tej ścieżki, warunki umów powinny być formułowane zgodnie z następującymi wymogami:

- a) **podejście zapobiegawcze**, obejmujące stałe inwestowanie w uczenie się przez całe życie, poprawę elastyczności czasu pracy oraz ustalenia pozwalające na godzenie obowiązków zawodowych i w zakresie opieki nad rodziną,
- b) **działania wyprzedzające**, co oznacza, że pracownik nie zwleka z szukaniem nowej pracy do momentu zwolnienia, ale rozpoczyna poszukiwania od razu w momencie, kiedy taka ewentualność staje się prawdopodobna,
- c) **współdziałanie wszystkich zaangażowanych stron**. Konieczna jest współpraca pracodawców, partnerów społecznych, publicznych służb zatrudnienia oraz agencji pracy tymczasowej w celu organizacji procesu zmiany pracy oraz w celu pomocy zwalnianym pracownikom w uniknięciu (długoterminowego) bezrobocia. Przy spełnieniu tych warunków procedury zwolnień mogą stać się znacznie mniej kosztowne, czasochłonne i uciążliwe.

Od przedsiębiorstw oczekiwać się będzie zdecydowanego zwiększenia inwestycji w uczenie się przez całe życie oraz w zwiększanie zdolności swoich pracowników do bycia zatrudnionym. Odbływałyby się to w sposób uwzględniający różnorodność przedsiębiorstw i ich wielkość. W ramach programów rozwoju umiejętności oferowano by poszczególnym pracownikom indywidualne programy szkoleń i rozwoju kariery. Byłyby one częścią umowy o pracę i stanowiłyby wzajemne zobowiązanie do podjęcia wszelkich możliwych działań, aby wypełnić uzgodnione wymogi co do kwalifikacji. Zdolność pracowników do zatrudnienia stanowiłaby również jeden z tematów negocjacji na poziomie przedsiębiorstw lub branż. W ramach układów zbiorowych formułowano by wymogi w zakresie umiejętności potrzebnych w poszczególnych zawodach, tworzono by możliwości szkolenia konieczne do osiągnięcia tych umiejętności oraz ustalano by terminy spełnienia tych wymogów przez pracowników. W branżach zdominowanych przez MSP, współpraca na poziomie branżowym przyczyniałaby się do tworzenia efektywnych polityk rozwoju kapitału ludzkiego.

Aktywne polityki rynku pracy, realizowane przez publiczne służby zatrudnienia, pomagałyby w udanej zmianie pracy. Ponadto publiczne służby zatrudnienia koncentrowałyby się na osobach pozostających na długoterminowym bezrobociu. Oferowano by im programy lepiej przystosowane do wymagań rynku pracy, a także indywidualne szkolenia dla osób poszukujących pracy. Systemy zabezpieczenia społecznego koncentrowałyby się na tym, aby świadczenia były uzależnione od spełnienia określonych warunków, a także na efektywnym monitorowaniu poszukiwania pracy. Chociaż wysokość świadczeń jest ogólnie odpowiednia, konieczne może być ich zwiększenie w początkowym okresie bezrobocia w celu poprawy sytuacji pracowników w okresie przejściowym.

Mimo, że instytucjonalny dialog społeczny jest dobrze rozwinięty, pilnie potrzebne jest zwiększenie zaufania pomiędzy partnerami społecznymi, szczególnie na poziomie krajowym. Negocjacje powinny zawsze, gdy to możliwe, angażować struktury na poziomie zdecentralizowanym.

Co się tyczy kolejności i finansowania działań, pierwszeństwo miałyby działania i inwestycje poszczególnych przedsiębiorstw i branż zmierzające do dalszego rozwoju elastyczności i bezpieczeństwa w kontekście wewnętrznym oraz bezpieczeństwa zmiany miejsca pracy. Działania te przebiegałyby równoległe ze zmianą akcentów w ramach procedur zwolnień w kierunku działań wyprzedzających. Poprawa w zakresie aktywnych polityk rynku pracy wymagałaby w mniejszym stopniu zwiększenia wydatków, a w większym, poprawy ich jakości.

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. Miałaby 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.

W krajach, o których mowa, stopy bezrobocia są zwykle wysokie, ale nie dotyczą na równi wszystkich grup. Konieczne jest wsparcie możliwości postępów i awansów. Warunki umów są zwykle wystarczająco elastyczne, ale w niektórych przypadkach powinny zapewniać słabszym grupom na rynku pracy większą ochronę. Braki w umiejętnościach i ograniczenia możliwości mogą prowadzić do segmentacji w poszczególnych sektorach i miejscach pracy, a także w wynikach osiągniętych przez rynek pracy. Istnieje ryzyko wykluczania z rynku pracy pewnych grup (jak np. kobiety, samotne matki, imigranci, niepełnosprawni, młodzież i starsi pracownicy). Może to prowadzić do sytuacji, w której duży odsetek ludności będzie pobierał stałe świadczenia, co grozi wzrostem stopy ubóstwa. Aktywne polityki rynku pracy oferują silne zachęty do przyjmowania pracy, ale potrzebne mogą być wysiłki dla zapewnienia postępów w zakresie jakości miejsc pracy i poziomów umiejętności.

Korzyści w ramach tej ścieżki wynikałyby ze zwiększenia szans osób o niskich kwalifikacjach na mobilność społeczną poprzez przygotowanie ludzi do rozpoczynania pracy w różnych zawodach oferujących nowe możliwości. Warunki umów ustalano by w taki sposób, aby nisko wykwalifikowani pracownicy mogli podjąć pracę na warunkach korzystnych dla potencjalnych pracodawców, ale aby jednocześnie mieli możliwość awansu w kierunku umów bardziej stabilnych w miarę poprawy swoich kompetencji i utrwalenia relacji pracy.

Polityka uczenia się przez całe życie powinna, począwszy od wczesnych etapów edukacji, zmierzać do rozwiązania problemu ograniczonych możliwości pracowników. Należy przeciwdziałać przedwczesnemu przerywaniu nauki szkolnej i dążyć do poprawy ogólnego poziomu kompetencji absolwentów szkół. Działania obejmowałyby również problemy braków w zakresie umiejętności czytania i liczenia u osób dorosłych. Szkolenia dla pracowników dotyczyłyby szczególnie osób o niskich kwalifikacjach. Promowano by łączenie pracy ze szkoleniem, a także mobilność pomiędzy różnymi systemami szkoleń.

Zapewniono by uznawanie i potwierdzanie wyników nieformalnego uczenia się oraz organizowanie łatwego dostępu do nauki języków i obsługi komputera w miejscu pracy i poza nim, przy niskich wymaganiach wstępnych. Przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem ich różnorodności i wielkości, opracowywałyby kompleksowe strategie rozwijania umiejętności, umożliwiające wszystkim pracownikom szkolenie i nabywanie nowych kwalifikacji. Organy publiczne mogą w skuteczniejszy sposób zachęcać przedsiębiorstwa do inwestycji w pracowników, np. za pomocą zachęt podatkowych lub innych środków. Powinny jednak również zwiększać motywację pracowników, np. poprzez wprowadzenie systemu indywidualnych kont szkoleniowych, które umożliwiałyby pracownikom, w porozumieniu z pracodawcą, poświęcanie części swojego czasu (pracy) i funduszy na rozwój osobisty.

W ramach aktywnych polityk rynku pracy należy wprowadzić wyraźny podział osób poszukujących pracy, na osoby dostatecznie wykwalifikowane i takie, które powinny rozwijać swoje kwalifikacje. W przypadku pierwszej grupy można się skupić na indywidualnej pomocy w szukaniu pracy, natomiast w przypadku drugiej grupy aktywne polityki rynku pracy powinny się koncentrować raczej

na oferowaniu odpowiednich szkoleń w celu wsparcia możliwości awansu zawodowego oraz reintegracji, która powinna być przede wszystkim trwała, a niekoniecznie szybka.

W ramach systemów zabezpieczenia społecznego należy oferować zachęty dla nisko wykwalifikowanych odbiorców świadczeń i monitorować uzależnianie świadczeń od spełnienia pewnych warunków, aby zapewnić, że podjęcie pracy będzie się opłacało. W razie potrzeby można to osiągnąć poprzez oferowanie świadczeń dodatkowych lub stopniowe wycofywanie świadczeń. Prowadziłoby to także do stopniowego rozwiązania problemu ubóstwa osób pracujących. Systemy te pozwalałyby również na ograniczenie pozapłacowych kosztów pracy pracowników nisko wykwalifikowanych.

W sytuacjach, w których rola partnerstwa społecznego nie jest dostatecznie rozwinięta, możliwe jest ożywienie dialogu społecznego poprzez wprowadzanie do debaty nowych kwestii, jak badania i rozwój, innowacje, edukacja i kwalifikacje. W kwestii kolejności i finansowania działań, poprawy najpilniej wymaga edukacja na wczesnych etapach, ale osiągnięcie wyników w tym zakresie może wymagać czasu. Do poprawy jakości szkoleń w miejscu pracy potrzebne są prywatne inwestycje wsparte publicznymi zachętami. Konieczne jest rozwinięcie skutecznych aktywnych polityk rynku pracy oraz polityk w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, w celu zwiększenia atrakcyjności zatrudniania osób o niskich kwalifikacjach.

Ścieżka 4. Poprawa możliwości odbiorców świadczeń i osób pracujących nieformalnie

Ta ścieżka ma znaczenie dla krajów, które w niedawnej przeszłości dokonały znacznej restrukturyzacji gospodarczej, wskutek czego wiele osób znalazło się na długoterminowym bezrobociu z niekorzystnymi perspektywami powrotu na rynek pracy. Celem działań powinna być poprawa możliwości odbiorców świadczeń oraz przejście z zatrudnienia nieformalnego do formalnego poprzez rozwój efektywnych aktywnych polityk rynku pracy oraz systemów uczenia się przez całe życie w połączeniu z odpowiednim poziomem świadczeń dla bezrobotnych.

W takich krajach, tradycyjne przedsiębiorstwa, często przemysłowe, były zmuszone do masowych zwolnień. Ich byli pracownicy, obecnie bezrobotni, otrzymują świadczenia, które często sprzyjają opuszczaniu rynku pracy, zamiast ułatwiać znalezienie nowego zatrudnienia. Inwestycje w aktywne polityki rynku pracy są ograniczone, a szanse znalezienia nowej pracy niewielkie. Instytucje zajmujące się świadczeniami oraz publiczne służby zatrudnienia potrzebują wzmocnienia instytucjonalnego, aby móc efektywnie realizować aktywne polityki rynku pracy. Rozwija się nowa działalność gospodarcza, głównie w sektorze usług. Tworzy to nowe szanse zatrudnienia, jednak odbiorcy świadczeń mają trudności z wykorzystaniem tych szans. Nowe miejsca pracy charakteryzują się często niskim poziomem ochrony przed zwolnieniem, natomiast pewne środki, które miały zastosowanie w dawnych miejscach pracy, mogą być zbyt rygorystyczne. Utrzymują się różnice związane z płcią. Wiele osób ucieka się do nieformalnych rozwiązań gospodarczych. Niski poziom systemów szkolenia zawodowego utrudnia pracownikom nisko wykwalifikowanym i młodzieży bez doświadczenia zawodowego przystosowanie się do wymogów rynku pracy.

Korzyści dla społeczeństwa w ramach tej ścieżki wynikałyby ze stworzenia nowych możliwości dla bezrobotnych oraz z przeniesienia nieformalnej działalności gospodarczej w obszar gospodarki formalnej. W kontekście warunków umów należałoby zapewnić odpowiednią ochronę pracownikom zatrudnianym we wschodzących sektorach gospodarki, z których wielu pracuje na umowach na czas określony lub na wezwanie. Możliwe byłoby zachęcanie do uregulowania pracy nieformalnej

poprzez przyznanie pracującym w ten sposób osobom większych praw i zaoferowanie im dostępu do szkolenia zawodowego. Wyższa stopa uregulowanego zatrudnienia spowodowałaby zwiększenie przychodów z podatków i składek na zabezpieczenie społeczne. Przejście do zatrudnienia formalnego wymagałoby również dalszych reform opodatkowania pracy i wymogów obowiązujących przy rejestracji działalności gospodarczej, a także wzmocnienia kontroli pracy i instytucji finansowych przeciwdziałających pracy nieformalnej. Pracownicy na umowach na czas nieokreślony odnieśliby korzyści ze zwiększonych inwestycji w szkolenia i działań wyprzedzających na wypadek grożącego im zwolnienia. Przy spełnieniu tych warunków mniejsza będzie potrzeba stosowania ścisłych reguł w odniesieniu do zwolnień z przyczyn ekonomicznych.

Rozwój systemów uczenia się przez całe życie, edukacji i szkolenia zawodowego, ukierunkowany na potrzeby rynku pracy, przebiegałby w ścisłej współpracy z przedsiębiorstwami. Przedsiębiorstwa motywowano by do inwestycji w system uczenia się przez całe życie. Zobowiązanie pracodawców do inwestowania w pracowników mogłoby być główną kwestią w negocjacjach dotyczących układów zbiorowych. Rozwój systemów uczenia się przez całe życie i szkolenia zawodowego wymagałby ścisłego partnerstwa między przedsiębiorstwami prywatnymi a organami publicznymi. Aby działalność tych systemów była efektywna pod względem kosztów, potrzebne jest silniejsze powiązanie przydziału środków z wynikami edukacyjnymi.

Kwestią priorytetową byłyby zdolności administracyjne publicznych służb zatrudnienia. Wymaga to poprawy w zakresie liczby pracowników, ich kwalifikacji, procesu podejmowania decyzji oraz organizacji pracy. Zacieśnienie współpracy instytucji zajmujących się świadczeniami z publicznymi służbami zatrudnienia pozwoliłoby na efektywną realizację aktywnej polityki rynku pracy. Polityka ta koncentrowałaby się na osobach długoterminowo bezrobotnych i pracownikach zagrożonych zwolnieniem oraz niepełnosprawnych. W jej ramach oferowana byłaby zindywidualizowana pomoc zmierzająca do ponownego zatrudnienia osób poszukujących pracy, obejmująca programy lepiej dostosowane do potrzeb rynku pracy. Partnerstwo publiczno-prywatne z udziałem wszystkich zainteresowanych stron (organów publicznych na wszystkich poziomach, instytucji edukacyjnych i szkoleniowych, partnerów społecznych, organizacji pozarządowych, prywatnych agencji zatrudnienia) mogłoby przyczynić się do zwiększenia efektywności aktywnych polityk rynku pracy.

W ramach systemu zabezpieczenia społecznego wysokość zasiłków należy doprowadzić do odpowiedniego poziomu, aby umożliwić poszukiwanie pracy bez podejmowania pracy nieformalnej. Jednocześnie należy zapewnić lepsze zachęty do pracy i skuteczniej uzależnić świadczenia od spełnienia określonych warunków, co dotyczy zarówno pracowników, jak i pracodawców. Środki te z jednej strony zachęciłyby do poszukiwania pracy osoby pobierające świadczenia, a zdolne do pracy, a z drugiej strony stanowiłyby motywację dla pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy. Ułatwiono by wejście na rynek pracy osób niepełnosprawnych oraz zwiększono by możliwość przenoszenia uprawnień do świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego.

Zwiększono by możliwości partnerów społecznych, m.in. poprzez rozszerzenie praw do negocjowania istotnych aspektów warunków pracy, w tym czasu pracy. Rządy promowałyby tworzenie wspólnych organizacji pracodawców i pracowników oraz łączenie ich w większe całości. Możliwe byłoby wspieranie dwu i trójstronnego dialogu społecznego, a także jego rozwój na poziomie branżowym i regionalnym.

W kontekście kolejności i finansowania działań, priorytetowe znaczenie ma przeniesienie pracy nieformalnej do systemu formalnego. Zwiększyłyby to finansowe możliwości wzmocnienia instytucjonalnego publicznych służb zatrudnienia oraz poprawy systemu zabezpieczenia

społecznego. Inwestycje w uczenie się przez całe życie wymagałyby wspólnych wysiłków władz publicznych i przedsiębiorstw. Zmiana procedur zwalniania pracowników byłaby możliwa równoległe z poprawą w zakresie aktywnych polityk rynku pracy, uczenia się przez całe życie oraz zabezpieczenia społecznego.

Przyspieszenie zmian gospodarczych i przemian rynku pracy powoduje, że pracownicy są zmuszeni do częstszych zmian pracy w ciągu swojego życia zawodowego. Może się to łączyć z koniecznością pobierania świadczeń dla bezrobotnych i korzystania z pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy i podwyższaniu kwalifikacji. W krajach, w których działa system świadczeń dla bezrobotnych, a zasiłki są wysokie, wprowadzenie zasady łączenia praw z obowiązkami powinno się przyczynić do zwiększenia efektywności finansowej systemu. W krajach, w których świadczenia są mniej rozwinięte, władze mogą rozważyć przesunięcie środków publicznych na cele związane z doskonaleniem polityki *flexicurity* i pokrycie dodatkowych kosztów z różnych źródeł, takich jak wyższe podatki lub składki na zabezpieczenia społeczne³³.

Poprawa systemów uczenia się przez całe życie również wymagać będzie bardziej efektywnego, a czasem zwiększonego wykorzystania środków publicznych i prywatnych, które jednak powinny się zwrócić dzięki zwiększeniu liczby miejsc pracy i wydajności. Szacuje się, że zarobki osób szkolących się w ramach pracy zawodowej są o 5 % wyższe od zarobków osób, które nie biorą udziału w szkoleniach. Znaczną część kosztów szkoleń ponoszą obecnie pracodawcy i sytuacja ta raczej się nie zmieni. Polityka publiczna może dodatkowo stymulować uczestnictwo w procesie uczenia się przez całe życie, np. poprzez ulgi podatkowe dla osób, które same finansują swoje szkolenia. W większości krajów odpowiedzialność za inwestycje w zakresie uczenia się przez całe życie i korzystanie z aktualnych ofert szkoleniowych przekazać można również pracownikom. Dlatego mogą oni także ponosić część kosztów, np. inwestując swój czas³⁴.

Wzmocnienie aktywnej polityki rynku pracy może wymagać skoncentrowania dodatkowych środków w celu pokrycia kosztów zindywidualizowanych strategii i środków zapobiegawczych. Aby zwiększyć skuteczność polityki w tej dziedzinie, nie wystarczy jednak po prostu zwiększyć wydatków. Skuteczność polityki zależy od jej jakości i dostosowania do potrzeb rynku pracy, od jej zindywidualizowania oraz od odpowiedniego połączenia bezpieczeństwa i gotowości do przyjęcia zmian i zaakceptowania dynamiki rynku pracy. Aktywną politykę rynku pracy dopełnia też skuteczna polityka w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji.

Polityka w zakresie *flexicurity* często łączy się z kosztami dla budżetu i dlatego musi być w pełni kompatybilna ze stabilną i finansowo trwałą polityką budżetową. W niektórych krajach wydatki związane z *flexicurity* są wystarczająco wysokie, należy jednak zwiększyć ich efektywność, przede wszystkim poprzez udoskonalenie struktury polityki w zakresie uczenia się przez całe życie i aktywnej polityki rynku pracy. W innych państwach istnieje wyraźna potrzeba zwiększenia środków, a co za tym idzie wydatków publicznych i prywatnych, przynajmniej w krótkiej perspektywie. Jednak dodatkowe fundusze niekoniecznie muszą łączyć się ze zwiększeniem wydatków publicznych, gdyż można je uzyskać także dzięki sprawiedliwemu podziałowi kosztów między przedsiębiorstwami, osobami prywatnymi i budżetem publicznym oraz dzięki przesunięciu środków pierwotnie przeznaczonych na finansowanie innych priorytetów polityki³⁵.

³³ Ibidem, s. 12.

³⁴ Ibidem, s. 13.

³⁵ Ibidem, s. 13.

3. BEZPIECZEŃSTWO I ELASTYCZNOŚĆ W KONCEPCJI FLEXICURITY

Flexicurity to strategiczna polityka, której celem jest zrównanie elastyczności na rynku pracy, w organizacji pracy i stosunkach pracy, z bezpieczeństwem zatrudnienia i dochodów. Postępująca globalizacja i postęp technologiczny wymaga szybkiego dostosowania i rozwoju metod produkcji, świadczenia usług i praktyk zasobów ludzkich. Wyzwaniem dla europejskiego modelu społecznego jest umożliwienie pracownikom dokonywania przejść na rynku pracy przy jednoczesnym zachowaniu i poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw. *Flexicurity* to podejście, które promuje otwarte, elastyczne i integrujące rynki pracy i pozwala uniknąć ich segmentacji. W myśl tej koncepcji, wsparcie powinno być dostępne w celu wzmocnienia zatrudnienia osób już zatrudnionych oraz zarządzanie zmianami pracy, zarówno w obecnym miejscu pracy jak i pomiędzy miejscami pracy. Jednocześnie osoby, które nie są aktywne na rynku pracy (lub które są na marginesie), bezrobotne, wykonujące pracę nierejestrowaną, lub te, które pracują w niestabilnych warunkach powinny mieć zapewnione lepsze możliwości, zachęty finansowe oraz środki wsparcia pozwalające łatwiej uzyskać dostęp do stabilnego i bezpiecznego prawnie zatrudnienia³⁶.

Najważniejszym elementem w tej strategii będzie stosowanie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) oraz umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej. Jest to związane z walką z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zmniejszeniem nierówności w obszarze zdrowia, tak aby rozwój przyniósł korzyści wszystkim. Ważne będzie także wspieranie zdrowia i aktywności osób starszych, aby umożliwić osiągnięcie spójności społecznej oraz wyższej wydajności³⁷.

Flexicurity jest koncepcją bazującą na wartościach niematerialnych. Ponadto, ze względu na różnice gospodarcze, kulturowe i instytucjonalne, „jeden rozmiar dla wszystkich”, w tworzeniu modelu *flexicurity* w Europie nie jest odpowiedni.

Rozróżnienie między wewnętrznym i zewnętrznym podejściem do *flexicurity*, z których oba powinny być jednakowo promowane, jest ważne. Wewnętrzna *flexicurity* odnosi się do zmian i dostosowań dokonanych w przedsiębiorstwie: pracodawcy inwestują w umiejętności swoich pracowników, aby przenieść ich w inne miejsca pracy i rozwijać ich kariery, co z kolei prowadzi do poprawy organizacji pracy. Zewnętrzna *flexicurity* odnosi się do przepływu pracowników z jednej pracy do innej u różnych pracodawców (lub na zasadzie samozatrudnienia); obejmuje to zabezpieczenie świadczeń na okres bezrobocia oraz wsparcie przy przejściu od bezrobocia lub braku aktywności do pracy.

Działania w zakresie *flexicurity* obejmują aktywne i pasywne polityki rynku pracy, szkoleń i edukacji, ochrony socjalnej, prawa pracy i układów zbiorowych. W celu zilustrowania szerokiego zakresu instrumentów polityki dostępnych w ramach modelu *flexicurity*, stworzono matrycę, która zawiera przegląd dostępnych środków *flexicurity*, jako kombinację różnych rodzajów elastyczności i bezpieczeństwa, co ilustruje poniższa tabela.

³⁶ I. Mandl, J. Hurley, M. Mascherini, D. Storrie, ..., op. cit.

³⁷ Komunikat Komisji, *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, COM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 2010.

Tabela 1. Matryca *flexicurity*

	Bezpieczeństwo pracy	Bezpieczeństwo zatrudnienia	Bezpieczeństwo dochodów	Połączone bezpieczeństwo
Zewnętrzna elastyczność ilościowa	Typy umów o pracę Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia Wcześniejsze emerytury	Służby zatrudnienia / aktywne polityki rynku pracy Szkolenia / uczenie się przez całe życie	Zasiłki dla bezrobotnych Inne świadczenia społeczne Minimalne wynagrodzenia	Ochrona przed zwolnieniem
Wewnętrzna elastyczność ilościowa	Skrócony tydzień pracy / praca w niepełnym wymiarze czasu	Prawodawstwo w zakresie ochrony zatrudnienia Szkolenia/ uczenie się przez całe życie	Dodatkowe świadczenia dla osób na części etatu Stypendia Świadczenia chorobowe	Różne rodzaje planów wychodzenia z aktywności Częściowe świadczenia emerytalne
Elastyczność funkcjonalna	Wzbogacanie pracy Szkolenia Leasing pracy Podwykonawstwo Outsourcing	Szkolenia / uczenie się przez całe życie Rotacja pracy Praca zespołowa Wielozawodowość	System wynagrodzeń związany z wydajnością	Dobrowolna organizacja czasu pracy
Elastyczność kosztów pracy/ płac	Lokalne korekty kosztów pracy Skalowanie lub obniżka składek na ubezpieczenie społeczne	Zmiany składek na ubezpieczenie społeczne Subsydiowanie zatrudnienia Świadczenia pracownicze	Umowy zbiorowe dotyczące płac Świadczenia dostosowane do skróconego tygodnia pracy	Dobrowolna organizacja czasu pracy

Źródło: I. Mandl, J. Hurley, M. Mascherini, D. Storrie, *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*. ERM REPORT 2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2010, s. 48.

W literaturze pojęcia zarówno bezpieczeństwa, jak i elastyczności na rynku pracy mają charakter wielowymiarowy. Elastyczność jest traktowana jako³⁸:

- ilościowa zewnętrzna wobec firm (elastyczność zatrudniania i zwalniania),
- ilościowa wewnętrzna w firmach (zmiany czasu pracy, stosowanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy i praca w godzinach nadliczbowych),
- funkcjonalna (wielozawodowość, poliwalentność³⁹ kwalifikacji pracowników i elastyczna organizacja pracy),
- płacowa (płace zorientowane na wyniki pracy).

³⁸ E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, s. 7.

³⁹ poliwalentny - mający wiele różnych wartości, znaczeń, zastosowań, zalet itp.

Z kolei bezpieczeństwo jest rozumiane jako⁴⁰:

- bezpieczeństwo pracy w sensie pewności zachowywania określonego miejsca pracy u określonego pracodawcy,
- bezpieczeństwo zatrudnienia/ bezpieczeństwo zdolności do zatrudnienia, czyli pewność świadczenia pracy (niekoniecznie u tego samego pracodawcy),
- bezpieczeństwo dochodu, czyli ochrona dochodu w przypadku ustania pracy zarobkowej,
- bezpieczeństwo kombinowane, czyli pewność łączenia pracy zawodowej z innymi zobowiązaniami społecznymi (w tym obowiązkami rodzinnymi).

⁴⁰ E. Kryńska (red.)..., op. cit.

4. WDRAŻANIE MODELU *FLEXICURITY* - ROLA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

Założenia wzorcowego modelu, jak też ścieżki dojścia do niego, przedstawione zostały w raporcie Europejskiej Grupy Ekspertów do spraw *Flexicurity*. Praktyczne rozwiązania *flexicurity* muszą odzwierciedlać i odpowiadać różnorodności, w zakresie systemów prawnych, instytucji rynku pracy i stosunków pracy ukształtowanych w państwach członkowskich. Tak więc uniwersalne podejście do rozwiązania tego problemu nie jest możliwe. Wskazuje się cztery podstawowe, typowe sytuacje na rynku pracy oraz sposoby radzenia sobie z zapewnieniem możliwości zatrudnienia różnych kategorii pracowników i możliwości zwiększenia zdolności adaptacyjnych i produktywności przedsiębiorstw. Wskazuje się cztery ścieżki *flexicurity* odpowiednio w czterech komponentach modelu - elastycznych i bezpiecznych warunków umów i organizacji pracy, skutecznej aktywnej polityki rynku pracy, niezawodnego i elastycznego systemu kształcenia i nowoczesnego systemu zabezpieczenia społecznego - wraz z koniecznością opracowania zasad efektywnego dialogu społecznego. Każda ścieżka zawiera specyficzne problemy wymagające rozwiązania. Cztery ścieżki zdefiniowano w sposób następujący (szczegółowo opisane w punkcie 2)⁴¹:

- Ścieżka 1: Zmniejszenie asymetrii pomiędzy zatrudnieniem niestandardowym i standardowym poprzez włączanie umów nietypowych do prawa pracy i układów zbiorowych, zabezpieczeń społecznych i systemów kształcenia przez całe życie oraz rozważenie działań zwiększających atrakcyjność dla firm zatrudnienia pracowników na umowach standardowych.
- Ścieżka 2: Wzmocnienie zdolności dostosowawczych (adaptowalności) przedsiębiorstw i pracowników poprzez rozwijanie oraz wzmocnienie bezpieczeństwa w przypadku zaistnienia zmiany.
- Ścieżka 3: Zwrócenie uwagi na deficyty możliwości oraz kwalifikacji u pracowników, poprzez rozszerzenie i pogłębienie inwestycji w kształtowanie nowych umiejętności.
- Ścieżka 4: Zwiększenie możliwości zatrudnienia dla osób otrzymujących świadczenia, zapobieganie długoterminowemu uzależnieniu od pomocy społecznej, uregulowanie pracy nieformalnej i stworzenie większych możliwości instytucjonalnych dla zmian.

Ponadto zwraca się uwagę na aspekty finansowe tych możliwych rozwiązań, stwierdzając, że inwestycje muszą być realizowane w różnym zakresie, poprzez rząd, pracodawców i samych pracowników. Podkreśla się, że w dłuższej perspektywie korzyści z pewnością przewyższą koszty, jak uczestnictwo w rynku pracy wzrośnie, a długoterminowe uzależnienie od świadczeń z zabezpieczenia społecznego ulegnie zmniejszeniu.

Komisja i państwa członkowskie, wykorzystując wcześniejsze doświadczenia, osiągnęły porozumienie w sprawie koncepcji operacyjnej modelu *flexicurity*, która składa się z czterech składowych. Składniki te mogą z kolei być wykorzystywane do operacjonalizacji koncepcji udoskonalonych ścieżek *flexicurity*. Obejmują one⁴²:

- Elastyczne i bezpieczne warunki umów i organizacji pracy, zarówno z punktu widzenia pracodawcy i pracownika, dzięki nowoczesnemu prawu pracy i nowoczesnej organizacji pracy.
- Skuteczna aktywna polityka rynku pracy, która skutecznie pomaga ludziom w radzeniu sobie z szybkimi zmianami, okresów bezrobocia, reintegracji oraz co ważniejsze, przechodzenia do nowej pracy, czyli element bezpieczeństwa zmiany pracy.

⁴¹ Flexicurity Pathways. *Turning hurdles into stepping Stones*, Report by the European Expert Group on Flexicurity, Brussels, June 2007, s. 4-5.

⁴² Ibidem, s. 15.

- Rzetelne i elastyczne systemy kształcenia przez całe życie, aby zapewnić stałe dostosowywanie się i zachowanie zdolności do zatrudnienia wszystkich pracowników oraz umożliwienie przedsiębiorstwom utrzymanie odpowiedniego poziomu produktywności.
- Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, które zapewniają odpowiednie wsparcie dochodów i ułatwiają mobilność na rynku pracy.

Flexicurity jest zintegrowanym podejściem do polityki rynku pracy, co oznacza, że wszystkie elementy są ze sobą powiązane i powinny być brane pod uwagę jednocześnie, a nie wybiórczo. Ze względu na społeczne oddziaływanie tej koncepcji kluczową rolę w jej implementowaniu odgrywa partnerstwo społeczne i dialog społeczny⁴³.

Wiele aspektów dotyczących *flexicurity* należy do kompetencji i odpowiedzialności partnerów społecznych. Powinien być więc zapewniony udział partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron w rozwoju, monitorowaniu i ocenie polityk, w celu stworzenia wspólnego programu i wspólnej odpowiedzialności za zmiany. Układy zbiorowe mogą zapewnić warunki nowoczesnej organizacji pracy, poprawienia elastyczności ilościowej wykorzystania czasu pracy (godziny pracy, plany) i elastyczności funkcjonalnej w warunkach gwarantujących bezpieczeństwo pracownikom⁴⁴.

Modele *flexicurity* nieprzypadkowo są opracowane w krajach, w których partnerzy społeczni odgrywają istotną rolę w poszukiwaniu równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy. Partnerzy społeczni często najlepiej potrafią sprostać różnym potrzebom elastyczności i bezpieczeństwa oraz określić szczegółowe zasady elastyczności i bezpieczeństwa, które są najbardziej odpowiednie do sytuacji krajowej lub sektorowej, aby w ten sposób usankcjonować zmiany i dostosowanie przepisów dotyczących rynku pracy i organizacji pracy. Wzajemne zaufanie i dobrze określone stosunki pracy są ważne dla osiągnięcia wysokiego poziomu *flexicurity*. Jest to jeden z powodów, z których dobrych praktyk, takich jak model duński, nie można po prostu skopiować do innych krajów⁴⁵.

Jednakże, nawet jeśli wzajemne zaufanie między rządem i partnerami społecznymi nie jest dostatecznie rozwinięte, możliwe jest jednak stworzenie warunków do uzgodnień, poprzez przedstawienie zrównoważonej polityki podejścia, zawierającej perspektywy dla wszystkich zainteresowanych stron. Takie podejście okazało się skuteczne w krajach takich jak Włochy i Hiszpania. Takie polityki mogą również wzmacniać pozycję instytucjonalną partnerów społecznych. Świadczy o tym fakt, że kraje skandynawskie charakteryzują się bardzo wysokim poziomem uzwiązkowienia. Inne przypadki, takie jak Holandia, wykazały, że poziom uzwiązkowienia można wzmocnić poprzez uwzględnienie interesów „nowych” grup pracowników, takich jak kobiety i osoby samozatrudnione⁴⁶.

Oczywiście, władze publiczne mają również do odegrania znaczącą rolę. Ponoszą one główną odpowiedzialność za wyjaśnianie społeczeństwu, dlaczego niektóre zmiany są konieczne, oraz mogą być korzystne w długim okresie, pod warunkiem, że stosują odpowiednie środki i polityki wspomagające. Ich rolą jest określenie ram prawnych oraz zaadaptowanie polityki, która wspiera

⁴³ Ibidem, s. 15.

⁴⁴ Ibidem, s. 16.

⁴⁵ Ibidem, s. 16.

⁴⁶ Ibidem.

partnerstwo, w którym wszyscy partnerzy są przygotowani do przyjęcia odpowiedzialności za zmiany. Innymi słowy, *flexicurity* jest także wspólną odpowiedzialnością⁴⁷.

Kraje europejskie znajdują się na różnym poziomie realizacji wskazań zawartych w raporcie *European Expert Group on Flexicurity*. Dlatego każde z nich powinno podjąć działania na czterech polach, odpowiadające specyficznym dla niego problemom i konstrukcji instytucji rynku pracy, wybierając spośród czterech „ścieżek dojścia do modelu *flexicurity*” najwłaściwszą dla siebie lub ich odpowiednią kombinację. Działania w poszczególnych obszarach powinny przy tym tworzyć kompleksowe i spójne podejście do problemów rynku pracy. Co więcej, dla sprawnego funkcjonowania całego systemu konieczne jest także rozwinięcie wielostronnego dialogu społecznego, opartego na zaufaniu i współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami rynku pracy⁴⁸.

Osiągnięcie równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy zostało uznane za jeden z najważniejszych sposobów podejścia do realizacji polityk zatrudnienia w krajach członkowskich UE. Obecnie kraje te znajdują się na różnym poziomie implementacji zastosowania podejścia *flexicurity* w polityce zatrudnienia. Polska jest w gronie tych, które całościowe wdrożenie modelu elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy mają jeszcze przed sobą⁴⁹.

Na temat wdrażania modelu *flexicurity* wypowiedziała się również Rada Europy (Council of the European Union), która określiła wspólne kierunki wdrażania modelu *flexicurity* w krajach członkowskich⁵⁰. Bazując na komunikacie Komisji Europejskiej (COM 2007) 359 podkreśliła znaczenie trwałych i zintegrowanych działań dla modernizacji rynków pracy, w tym czterech elementów składowych modelu *flexicurity*. Podkreślono również, że wspólne zasady mają być pomocne w realizacji kolejnego cyklu strategii lizbońskiej i służyć jako podstawa reform, ram krajowych wariantów polityki rynku pracy oraz specyficznych krajowych rozwiązań w dziedzinie *flexicurity*.

Duże znaczenie, w ocenie Rady Europy, na poziomie europejskim, ma wzajemne uczenie się i monitorowanie postępów w dziedzinie *flexicurity*. Konieczne jest promowanie wiedzy wśród obywateli na temat polityki *flexicurity* i jej znaczenia dla reform europejskich modeli gospodarczych i społecznych. Jest to istotne na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy. Podkreślono również znaczenie dialogu społecznego i partnerów społecznych, którzy powinni być aktywnie zaangażowani na wszystkich szczeblach w zakresie projektowania i realizacji polityki *flexicurity*.

Według Komisji Europejskiej⁵¹, podejście oparte na partnerstwie najlepiej nadaje się do rozwoju polityki *flexicurity* na różnych poziomach. Aktywny udział partnerów społecznych jest kluczem do zapewnienia, że *flexicurity* zapewnia korzyści dla wszystkich. Istotne jest również, żeby wszystkie zainteresowane strony były przygotowane do przyjęcia odpowiedzialności za zmiany. Zintegrowane polityki *flexicurity* wdraża się często w krajach, gdzie dialog, a przede wszystkim zaufanie, między partnerami społecznymi, jak również partnerami społecznymi i władzami publicznymi, odgrywa ważną rolę. Partnerzy społeczni mają największe możliwości wpływania na takie aspekty, jak organizacja pracy lub projektowanie i realizacja strategii kształcenia przez całe życie.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Lewandowski P., Skrok Ł.,..., op. cit., s. 3.

⁴⁹ Kryńska E. (red.),..., op. cit. s. 7.

⁵⁰ *Towards Common Principles...*, op. cit.

⁵¹ Voss E., Dornelas A., Wild A., Kwiatkiewicz A.,..., op. cit., s. 6.

Na współczesnym rynku pracy konieczne jest zwiększenie środków politycznych dotyczących elastyczności i bezpieczeństwa zarówno dla pracowników i pracodawców. Stosowana w odpowiedni sposób, *flexicurity* może stworzyć korzystną sytuację zarówno dla pracodawców jak i pracowników. Rekomenduje się projektowanie odpowiedniej kombinacji środków polityki rozwiązywania elastyczności i bezpieczeństwa (prawo pracy i uzgodnienia umów, skuteczne i wysokiej jakości aktywne polityki rynku pracy, polityki uczenia się przez całe życie, efektywne i zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego, dialog społeczny) dla pracowników i pracodawców, w sposób całościowy i zrównoważony. Polityce *flexicurity* musi towarzyszyć polityka makroekonomiczna, korzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, odpowiednie zasoby finansowe i zapewnienie dobrych warunków pracy.

Konieczne jest też, aby rządy państw członkowskich dokonały przeglądu i jeśli to konieczne, dostosowania, prawa pracy, systemów ochrony miejsc pracy, a wraz z partnerami społecznymi, negocjacji zbiorowych w celu⁵²:

- zapewnienia optymalnej równowagi pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem bez względu na formę świadczenia pracy. Zapewnienie odpowiedniej ochrony pracowników w ramach wszystkich form umów w celu przeciwdziałania segmentacji rynków pracy,
- opracowania uzupełniających środków bezpieczeństwa zatrudnienia promujących przejścia do produktywniej i satysfakcjonującej pracy,
- zwiększenia pewności i przejrzystości prawa zarówno dla pracodawców jak i pracowników w odniesieniu do zakresu, zasięgu i egzekwowania prawa pracy,
- wdrożenia i przestrzegania na poziomie krajowym zasad i przepisów europejskich dyrektyw społecznych, w tym wynikających z umowy ramowej między europejskimi partnerami społecznymi, jak również podstawowych zasad równego traktowania i niedyskryminacji,
- wspierania stabilnego zatrudnienia i praktyk zrównoważonego rynku pracy,
- wprowadzenie ram rozwoju praktyk poprawiających godzenie pracy z życiem prywatnym i w ten sposób propagowania pełnego wykorzystania produkcyjnego potencjału europejskich pracowników.

Podczas gdy rządy zachowują całkowitą odpowiedzialność za politykę *flexicurity*, zaangażowanie partnerów społecznych w zakresie projektowania i wdrażania środków *flexicurity* jest bardzo ważne. Argumentem przemawiającym za tym jest to, że jeśli zainteresowane strony są bezpośrednio zaangażowane w tworzenie rozwiązań, wynik będzie dążył do równowagi elastyczności i bezpieczeństwa, może to być w lepszy sposób zapisane w układach zbiorowych (które są ograniczone do wewnętrznej *flexicurity*) lub przepisach (które koncentrują się na zewnętrznej *flexicurity*). Jednocześnie, jak wykazano wcześniej, instrumenty *flexicurity* nie ograniczają się tylko do sfery publicznej, ale również mogą być realizowane na poziomie sektorowym lub na poziomie przedsiębiorstwa z inicjatywy partnerów społecznych. Dla nich, aby były skuteczne, ważnym warunkiem jest wzajemne zrozumienie i współpraca. W związku z tym *flexicurity* wymaga zaufania i dialogu wszystkich zainteresowanych stron, władz publicznych jak również pracodawców i przedstawicieli pracowników. Niemniej jednak, całkiem naturalnie, pracodawcy i przedstawiciele pracowników mają różne opinie dotyczące koncepcji *flexicurity*⁵³.

Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (European Trade Union Confederation - ETUC) uznała potrzebę elastyczności i bezpieczeństwa zarówno dla pracowników i przedsiębiorców,

⁵² Ibidem.

⁵³ Mandl I., Hurley J., Mascherini M., Storie D.,..., op. cit.

ale podkreśliła, że kompromisów pomiędzy tymi dwoma obszarami należy unikać. *Flexicurity* nie może doprowadzić do rozmycia praw pracowniczych, szczególnie w takich dziedzinach, jak zwolnienia: wszyscy pracownicy powinni korzystać z odpowiedniej ochrony zatrudnienia i socjalnej (w tym na nietypowych umowach o pracę), a umowy na czas nieokreślony powinny pozostać normą na rynku pracy. W związku z tym, ETUC podkreśla następujące aspekty⁵⁴:

- ogólne zasady, takie jak makroekonomiczna polityka wzrostu gospodarczego i tworzenia dobrych miejsc pracy i polityka równości płci, jak również dostępność publicznych środków finansowych jako warunków koniecznych dla realizacji *flexicurity*,
- jakość pracy, w tym występowanie rozszerzalnych umów o pracę,
- systemy ochrony pracy, które uniemożliwiają niesprawiedliwe i arbitralne zwalnianie i promowanie wewnętrznej elastyczności,
- współdziałanie między ochroną pracy a bezpieczeństwem zatrudnienia, w tym wspieranie kształcenia przez całe życie lub wyprzedzające powiadamianie o planowanych zwolnieniach, aby zapewnić pracownikom więcej czasu na przygotowanie do zmiany pracy,
- aktywne polityki rynku pracy, umożliwiające płynne zmiany pracy,
- hojne systemy opieki społecznej, obejmujące wszystkie formy umów o pracę,
- silni, samodzielni i reprezentatywni partnerzy społeczni do negocjowania *flexicurity*.

Przedstawiciele organizacji pracodawców skupiają się na tym, jak zapewnić, aby rynek pracy mógł funkcjonować bez tego, co postrzegają jako zbyt rygorystyczne ograniczenia legislacyjne. Z ich punktu widzenia można sformułować priorytetowe działania⁵⁵:

- modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego w celu promowania mobilności oraz przyciągnięcia większej liczby ludzi na rynek pracy,
- reforma pozapłacowych kosztów pracy, podatków i systemu świadczeń w celu zapewnienia, że praca jest opłacalna ekonomicznie i zredukowana jest zależność od świadczeń, a jednocześnie zapewnione jest odpowiednie wsparcie dochodów dla tych, którzy znajdują się poza rynkiem pracy,
- wspieranie społeczeństwa bardziej opartego na wiedzy i przedsiębiorczości oraz rozwoju przyszłościowych miejsc pracy.

W podobny sposób do ETUC, Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (*European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises - UEAPME*) uważa, że dla gospodarki europejskiej, aby osiągnęła swój pełny potencjał, elementy modelu muszą być uzupełnione polityką makroekonomiczną. Podkreśla się też potrzebę stworzenia przyjaznego otoczenia biznesu, w szczególności dla MSP, a także zwrócenie uwagi na rozwój przedsiębiorczości.

W 2007 r. na poziomie UE międzysektorowi partnerzy społeczni opublikowali wspólny raport w sprawie ogólnych zasad w zakresie *flexicurity*, w którym, partnerzy społeczni uznają, że stosowane w odpowiedni sposób i uwzględniające różnice między państwami członkowskimi, podejście do *flexicurity* może stwarzać sytuację *win-win* i być w równym stopniu korzystne dla pracodawców i pracowników. Twierdzą oni, że każda polityka *flexicurity* musi składać się z następujących elementów w sposób, który jest odpowiedni dla poszczególnych środowisk⁵⁶:

⁵⁴ Ibidem, s. 55.

⁵⁵ Ibidem, s. 55.

⁵⁶ Ibidem, s. 57.

- polityki makroekonomicznej, sprzyjającej otoczeniu biznesowemu oraz odpowiednich środków finansowych oraz zapewnienia dobrych warunków pracy,
- prawa pracy i ustaleń umownych ułatwiających dostęp do rynku pracy i zmiany miejsca pracy,
- skutecznej i wysokiej jakości aktywnej polityki rynku pracy,
- polityki kształcenia przez całe życie, które zapewniają możliwości zatrudnienia pracowników poprzez poprawę kompetencji i kwalifikacji,
- skutecznych i trwałych systemów ochrony socjalnej, które stanowią gwarancję dochodów wspierającą i promującą integrację rynku pracy,
- dialog społeczny, który przyczynia się do uzgodnienia równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem, poprawia sprawne funkcjonowanie rynku pracy i ułatwia zdolności przystosowawcze przedsiębiorstw i pracowników.

5. FLEXICURITY I RECESJA

Recesja powoduje znaczny wzrost bezrobocia i zmniejsza liczbę ofert pracy w Europie, powodując trudności w łatwej zmianie miejsca pracy, w sposób przewidziany w koncepcji *flexicurity*. Pierwotna koncepcja *flexicurity* została oparta na zasadzie ułatwienia zatrudniania i zwalniania pracowników w połączeniu z kompleksową ochroną socjalną dla bezrobotnych. Koncepcja ta, w dobie kryzysu, została zakwestionowana, przynajmniej w krótkiej perspektywie czasowej, gdyż zaobserwowano, że dostosowania w przedsiębiorstwach były bardziej powszechne niż działania zewnętrzne, i pojawiło się pytanie, czy *flexicurity* może również być stosowane w warunkach recesji. W tym samym czasie, odbyła się dyskusja w kwestii, czy redukcja godzin pracy, co często miało miejsce, częściowo wspierana przez finansowanie ze środków publicznych lub instrumenty czasowego zwolnienia, mogą być uznane za *flexicurity* (dokładniej, elastyczności ilościowej łączonej z bezpieczeństwem dochodów i pracy).

W trakcie kryzysu, debata o *flexicurity* podniosła również kwestię, czy *flexicurity* może być sposobem na wyjście z kryzysu i przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w UE. Jest to postrzegane jako niezbędne do zapewnienia, aby pracownicy otrzymali wystarczające bezpieczeństwo, aby pomóc im przejść przez fale restrukturyzacji, poprzez zachęcanie pracowników do nabywania umiejętności zawodowych, które wykraczają poza wymagania konkretnych miejsc pracy i że umożliwi im to przejście do nowej pracy⁵⁷.

Stwierdza się również, że wraz z europejskimi partnerami społecznymi, należy dążyć do określenia sposobów lepszego zarządzania gospodarczego i przejścia do zwalczania bezrobocia i zwiększania poziomu aktywności. Na szczeblu krajowym, państwa członkowskie będą musiały implementować krajowe ścieżki *flexicurity* w celu zmniejszenia segmentacji rynku pracy oraz ułatwienia zmiany pracy, jak również pogodzenia pracy i życia rodzinnego.

Rada Europejska przyjęła konkluzję w sprawie *flexicurity* w czasach kryzysu na posiedzeniu Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentckich Rady w połowie 2009 roku. Wnioski te zawierają zestaw środków, w oparciu o zasady *flexicurity*, mających na celu wspieranie państw członkowskich i partnerów społecznych do zarządzania skutkami kryzysu. Należą do nich⁵⁸:

- utrzymywanie zatrudnienia w miarę możliwości, poprzez pomoc firmom we wprowadzaniu alternatywnych rozwiązań w miejsce zwalniania, takich jak tymczasowe dostosowywanie czasu pracy i innych środków wewnętrznej elastyczności,
- wzmocnienie i poprawa środków aktywizacji i zapewnienie odpowiedniego wsparcia dochodów i dostępu do wysokiej jakości usług dla ludzi odczuwających wpływ kryzysu, poprzez użycie narzędzi nowoczesnych systemów ochrony socjalnej, zgodnie z zasadą *flexicurity*, pomocniczości i stabilności finansów publicznych,
- zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki, zwłaszcza w przekwalifikowanie, podnoszenie kwalifikacji i dostosowywanie się do rynku pracy, w tym dla tych, którzy pracują w niepełnym wymiarze czasu lub innych elastycznych formach zatrudnienia i dla pracowników o niskich kwalifikacjach,
- przestrzeganie zasady równości płci przez cały czas wdrażania zasad *flexicurity* w celu zaradzenia kryzysowi,

⁵⁷ Ibidem, s. 53.

⁵⁸ Ibidem, s. 54.

- wdrożenie właściwych rozwiązań w celu dostosowania warunków zatrudnienia i rynku pracy, w ramach modelu *flexicurity* w celu promowania elastycznego, bezpiecznego przejścia z bezrobocia do zatrudnienia i zmiany miejsca pracy, przy jednoczesnym wspieraniu rzetelnych umów dla osób pracujących,
- integrację wszystkich elementów *flexicurity* i filarów tej koncepcji, skupiając się na zmniejszaniu segmentacji oraz poprawie funkcjonowania rynku pracy.

Interesującą cechą kryzysu gospodarczego była powszechna zgoda, szybko osiągnięta przez partnerów społecznych i rządy w całej Europie, że skracanie czasu pracy i okresowe zwolnienia są przydatne jako tymczasowe środki radzenia sobie ze skutkami spowolnienia gospodarczego. Było wzajemne zrozumienie, że, o ile to możliwe, miejsca pracy muszą zostać utrzymane przy jednoczesnym zwolnieniu pracodawców z części kosztów pracy, aby przetrwać recesję. Osiągnięto w tej sprawie kompromis, w wyniku czego został osiągnięty stan solidarności w czasie kryzysu wśród pracodawców i pracowników.

W sytuacjach kryzysu, państwa członkowskie powinny koncentrować się na pomocy dla MSP, ponieważ często są one w trudniejszej i bardziej niepewnej sytuacji niż większe firmy. Ponadto zwraca się uwagę, że sytuacji, w których niektóre grupy pracowników korzystają z elastyczności, ale przy braku bezpieczeństwa (i odwrotnie) należy unikać. W tym zakresie *flexicurity* i związane z nią równowagi elastyczności i bezpieczeństwa są postrzegane jako możliwe rozwiązanie, jeżeli realizowane są na zasadach uzgodnionych przez wszystkich partnerów społecznych.

Skrócony czas pracy traktowany jest jako uosobienie *flexicurity* w kryzysie. Strategia ta umożliwia firmom, w celu utrzymania pracowników, zrobić inwestycję w pracowników w zakresie szkoleń, co pozwala im na przygotowanie się do ożywienia gospodarczego i co daje pracownikom bezpieczeństwo pracy i dochodów.

Stwierdza się również, że ponieważ *flexicurity* jest drogie, bogatsze kraje mogą sobie pozwolić na lepsze wprowadzenie w życie odpowiednich środków wsparcia, a biedniejszych krajów na to nie stać. Podkreśla się również, że MSP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa, mają ograniczony zakres wewnętrznej *flexicurity* z uwagi na ograniczone zasoby ludzkie i finansowe, a zatem również potrzebują wsparcia w zakresie zewnętrznej *flexicurity*⁵⁹.

Europejscy partnerzy społeczni podkreślają także rolę kształcenia jako kluczowego elementu systemów skróconego czasu pracy, zarówno w celu wspierania firm jak i pracowników. Wytyczne dotyczące oferowanych szkoleń dla firm (a w szczególności MSP) oraz dla pracowników, powinny zapewnić, że szkolenia rzeczywiście pozwalają na dostosowanie pracowników, jeśli to konieczne, do zmiany zatrudnienia. Ponadto dostępne oferty szkolenia należy rozpatrywać w odniesieniu do ich jakości i ich odpowiedniości.

⁵⁹ Ibidem, s. 57.

6. KSZTAŁCENIE USTAWICZNE W KONCEPCJI FLEXICURITY

Współczesne organizacje, których przewaga konkurencyjna jest budowana w oparciu o wiedzę, powinny przykładać dużą wagę do stałego poszerzania wiedzy i doskonalenia umiejętności swoich pracowników. Jest to również istotne ze względu na stale zmieniające się zapotrzebowanie na nowe kwalifikacje, wynikające głównie z postępu technologicznego i procesów restrukturyzacyjnych. Podnoszenie kwalifikacji pozwala też na minimalizowanie wykluczeń spowodowanych niedostosowaniem kwalifikacji pracowników do potrzeb rynku pracy. Najlepiej ilustruje to problem starszych pracowników, których kwalifikacje, szczególnie w zakresie nowoczesnych technologii, często nie są dostosowane do zmieniających się potrzeb pracodawców.

Deklaracja Bolońska wskazuje ogólne sposoby realizacji głównych celów UE, takich jak Europejska Przestrzeń Szkolnictwa Wyższego czy Europejska Przestrzeń Badawcza. Jednym z priorytetowych kierunków działań w tym zakresie jest wdrażanie systemów kształcenia ustawicznego (LLL)⁶⁰. Strategie kształcenia realizowane przez instytucje edukacyjne muszą być dostosowane do wymogów konkurencyjnego rynku pracy i możliwości wykorzystania najnowszych technologii w celu zwiększenia spójności społecznej, równości szans i jakości życia⁶¹. Muszą również uwzględniać zalecenia zawarte w Europejskich Ramach Kwalifikacji (ERK)⁶².

„Uczenie się przez całe życie oznacza formalne, pozaformalne i nieformalne uczenie się od najmłodszych lat do późnej starości polegające na kształtowaniu wiedzy, umiejętności oraz zdolności wykorzystania ich w życiu prywatnym, obywatelskim i zawodowym. Dotyczy wszystkich osób jako podmiotów - podkreśla to znaczenie autentycznej równości szans i jakości w uczeniu się”⁶³. Uczenie się pozaformalne to proces zinstytucjonalizowany, jednak zachodzący poza formalnym systemem kwalifikacji. Kształcenie poza formalnym systemem edukacji prowadzi zazwyczaj do rozwoju, poszerzania i zdobywania umiejętności w różnych dziedzinach życia zawodowego, społecznego jak również kulturalnego. Powinno odbywać się przy udziale wykładowcy, instruktora, nauczyciela lub szkoleniowca. Uczenie się nieformalne to proces niezinstytucjonalizowany, zamierzony (samodzielne uczenie się bez udziału nauczyciela) i niezamierzony (zdobywanie doświadczenia przez całe życie).

Najważniejszym elementem w strategii *flexicurity* jest stosowanie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego oraz umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej⁶⁴.

Jednym z powodów słabego zainteresowania polskiego społeczeństwa kształceniem ustawicznym jest niska świadomość w zakresie konieczności doksztalcania się przez całe życie. Innym niemniej ważnym powodem są względy finansowe. Potencjalni uczestnicy szkoleń nie mają możliwości sfinansowania edukacji z własnych środków, a firmy nie są na ogół zainteresowane inwestowaniem w kapitał intelektualny swoich pracowników. Istnieją jednakże możliwości

⁶⁰ Deklaracja bolońska i co dalej, Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich, Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna, Poznań 2004, s. 2.

⁶¹ Ibidem, s. 20.

⁶² Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2008/C 111/01) z dnia 6.05.2008.

⁶³ Kształcenie dorosłych, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 16-18.

⁶⁴ Komunikat Komisji, Europa 2020, ..., op. cit., s. 21.

zdobywania środków z UE na dofinansowywanie działań zmierzających do stworzenia i rozwijania systemów uczenia się przez całe życie.

Problematyka kształcenia przez całe życie należy do priorytetów UE. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach o charakterze strategicznym, które wytyczają kierunki priorytetowych działań, do których realizacji zobowiązane są kraje członkowskie. Przykładem jest „Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych - Na naukę zawsze jest odpowiednia pora”⁶⁵.

Kluczowym elementem strategii lizbońskiej było upowszechnianie dostępu do rynku pracy i integracji społecznej za pośrednictwem inwestycji w wiedzę i umiejętności obywateli na każdym etapie ich życia. Realizacja tego celu wymaga przekształcenia tradycyjnych systemów oświaty tak, aby stały się bardziej otwartymi i elastycznymi, umożliwiając uczącym się wybór zindywidualizowanej ścieżki nauki odpowiadającej ich potrzebom i zainteresowaniom, a tym samym rzeczywiste wykorzystanie całego wachlarza dostępnych możliwości w ciągu całego życia⁶⁶.

Plan działań koncentruje się na osobach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, między innymi wynikającej ze starszego wieku. Zwraca się uwagę na konieczność zwiększenia uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie osób powyżej 34 roku życia. W czasie, gdy przeciętny wiek pracowników wzrasta w całej Europie, konieczny jest równoległy wzrost liczby kształcących się dorosłych.

Plan działania ma na celu dalsze umocnienie sektora kształcenia dorosłych zmierzające do umożliwienia pełniejszego wykorzystania jego potencjału. Jest to złożony obszar, o bardzo zróżnicowanej grupie dostawców usług i obejmujący wszelkiego rodzaju grupy docelowe (o różnym poziomie wykształcenia formalnego i w różnym wieku). Silny i sprawny sektor kształcenia dorosłych musi bazować na zestawie kluczowych, silnie ze sobą powiązanych elementów, obejmujących⁶⁷:

- założenia polityki przystosowane do potrzeb i zapotrzebowania społecznego i gospodarczego,
- struktury administracji uwzględniające jakość, skuteczność i rozliczalność systemu kształcenia dorosłych,
- systemy usług w zakresie kształcenia obejmujące działalność edukacyjną, wsparcie dla uczących się oraz uznawanie wyników nauczania z uwzględnieniem motywacji i potrzeb edukacyjnych uczących się w kontekście potrzeb i zapotrzebowania społecznego i gospodarczego.

Zauważa się potrzebę interwencji władz publicznych, przy udziale pozostałych interesariuszy, dla zagwarantowania możliwości edukacyjnych w celu umożliwienia zdobywania kluczowych umiejętności grupom zagrożonym. Interwencja ta jest konieczna dla zapewnienia, żeby wszyscy dorośli, którzy opuszczają szkołę bez odpowiednich formalnych kwalifikacji, a pragnący wznowienia lub kontynuowania swojej podstawowej edukacji w dowolnym momencie życia, otrzymywali wsparcie za pomocą stosownych i nowatorskich ścieżek edukacji oraz możliwości zdobywania wiedzy poprzez oferowane możliwości stażu zawodowego. Potrzeba takiej interwencji jest szczególnie istotna w kontekście szybkiego tempa zmian środowiska pracy oraz wymaganych, dla powodzenia na rynku pracy, kwalifikacji.

⁶⁵ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych. Na naukę zawsze jest odpowiednia pora*, COM(2007) 558 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 27.9.2007

⁶⁶ Ibidem, s. 2.

⁶⁷ Ibidem, s. 5.

Rządy państw jak również inne zainteresowane strony (w tym partnerzy społeczni) powinny działać na rzecz ułatwienia dostępu do nauki, zapewniania doradztwa, oraz przyspieszania zatwierdzania i uznawania wyników nauki osiągniętych w trakcie pozaformalnego i nieformalnego uczenia się. Skuteczne świadczenie takich usług prowadzi z kolei do wysokiej jakości wyników nauczania zdobywanych przez uczących się i do zwrotu z inwestycji edukacyjnej dla wszystkich zainteresowanych stron.

Prawidłowe zarządzanie placówkami kształcenia dorosłych powinno spełniać następujące wymogi⁶⁸:

- koncentracja na dorosłym uczącym się,
- nowatorskie metody uczenia się,
- skuteczna analiza potrzeb,
- sprawne systemy administracji i prawidłowe gospodarowanie zasobami,
- profesjonalne kadry,
- mechanizmy zapewnienia jakości placówek kształcenia,
- monitorowanie silnie zorientowane na systemy oceny w ramach edukacji krajowej,
- ścisłe związki z pozostałymi sektorami i organami edukacji, takimi jak stowarzyszenia branżowe i instytuty sektorowe. Zważywszy, że pracodawcy należą do dostawców znacznej części oferty edukacyjnej, w dziedzinie kształcenia dorosłych poprzez kształcenie w miejscu pracy oraz zapewnianie sprzyjającego kształceniu środowiska pracy, żywotne znaczenie ma zaangażowanie pracodawców w proces planowania szkoleń na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Kluczową trudność kształcenia dorosłych stanowi zapewnienie usług edukacyjnych, które jednocześnie spełniają potrzeby uczących się dorosłych, jak i na wysokim poziomie zaspokajają potrzeby rynku pracy i społeczeństwa. Co więcej, konieczne jest zastosowanie szerokiego spektrum wzajemnie powiązanych środków dla przełamania wielowymiarowych barier na drodze do uczestnictwa w kształceniu. Należą do nich⁶⁹:

- Zapewnienie uczącym się przystępnych informacji i doradztwa wysokiej jakości. Cel ten może być osiągnięty poprzez usługi świadczone w zakładzie pracy lub za pośrednictwem organizacji społecznych.
- Udostępnianie kształcenia uczącym się w ich środowisku i w zakładzie pracy. Osiągnięcie tego celu umożliwiają lokalne ośrodki kształcenia, organizacje pozarządowe, staże w zakładach pracy oraz *e-learning*.
- Umożliwienie elastycznego dostępu do ocen, zatwierdzania i uznawania wyników nauczania zmierzających do uzyskania świadectw i udokumentowanych kwalifikacji.
- Upowszechnianie dostępu do wyższej edukacji w celu ułatwienia zdobywania kwalifikacji na wyższym poziomie; budowanie mechanizmów finansowania nastawionych na potrzeby (w rodzaju indywidualnych kont edukacyjnych, instrumentów fiskalnych i pożyczek finansowanych ze środków publicznych lub za pośrednictwem mechanizmu publicznych gwarancji) rozwiązujących problem ograniczeń finansowych oraz zachęcających do kształcenia się.
- Zachęcanie obywateli do inwestowania we własną naukę, przez wzgląd na rozwój osobisty oraz na szanse na rynku pracy.

⁶⁸ Ibidem, s. 6.

⁶⁹ Ibidem, s. 7.

Na jakość świadczonych usług wpływają kwestie z zakresu polityki, zasobów, dostosowania i całej serii innych czynników, jednak kluczowym czynnikiem jest jakość zaangażowanego personelu. Jak dotąd w wielu państwach członkowskich nie przykładano większej wagi do szkoleń (wstępnych i ustawicznych), statusu ani wynagrodzenia personelu prowadzącego kształcenie dorosłych. Do personelu prowadzącego kształcenie dorosłych zalicza się nie tylko nauczycieli i osoby prowadzące szkolenie, ale również kierownictwo, personel poradnictwa pracy, opiekunów i administrację. Ich zadaniem jest zaspokajanie wielu różnych potrzeb poszczególnych grup. Jakość personelu ma podstawowe znaczenie dla zmotywowania dorosłych do podjęcia nauki⁷⁰.

W tym zakresie plan obejmuje takie działania jak⁷¹:

- Badanie i rozpowszechnianie istniejących dobrych praktyk w zakresie uczenia się przez całe życie, na przykład poprzez działania w postaci nauczania wzajemnego (*peer learning*) i stażu towarzyszącego (*job shadowing*).
- Opracowanie standardów specjalistów kształcenia dorosłych, w tym wyspecjalizowanych w doradztwie, w oparciu o istniejące dobre praktyki.
- Badania nad opracowaniem norm jakości dla usługodawców i system ich akredytacji. Przyczyni się on również do monitorowania całego sektora.

Prognozy demograficzne dla Europy wskazują, że inwestycje w kapitał ludzki i społeczny ściśle określonych grup docelowych ma żywotne znaczenie, zważywszy na ograniczenia zasobów siły roboczej i wynikające stąd niedobory na rynku pracy. Informacje i poradnictwo mają do odegrania doniosłą rolę w motywowaniu tych grup. Nie wolno również ignorować głosu samych uczących się. Nie wystarczy przecież po prostu zachęcać ludzi do podejmowania kształcenia i szkolenia. Muszą oni bowiem mieć naprawdę szansę na osiągnięcie postępów w karierze i rzeczywiste podniesienie poziomu swoich kwalifikacji, co pozwoli im na lepszą integrację na wszystkich płaszczyznach życiowych.

Główną trudnością sektora edukacyjnego jest niezdolność do wykazania w prosty sposób korzyści, jakie przynosi kształcenie dorosłych. Efekty podnoszenia kwalifikacji są dostrzegalne z reguły po długim czasie.

W 2006 roku Komisja Europejska zainicjowała prace nad ustanowieniem europejskich ram kwalifikacji. Celem tych działań było stworzenie wspólnych zasad opisujących kwalifikacje, które umożliwiłyby państwom członkowskim, pracodawcom i jednostkom porównywanie ze sobą kwalifikacji zdobywanych w różnorodnych systemach kształcenia i szkolenia funkcjonujących w różnych krajach UE. Wprowadzenie ram rozważane było w kontekście mobilności pracowników oraz ułatwieniu rozwoju pracowników w różnych systemach kształcenia przez całe życie. Jest to realizacja zapisów Strategii Lizbońskiej związanych z budowaniem gospodarki opartej na wiedzy, gdzie kształcenie ustawiczne odgrywa kluczową rolę. Bezpośrednio jest to jeden z efektów programu działań w zakresie kształcenia „Edukacja i szkolenia 2010”⁷². ERK są narzędziem, które ma służyć upowszechnianiu idei kształcenia się przez całe życie, na wszystkich poziomach w zakresie całego zakresu kwalifikacji, od podstawowego obowiązku szkolnego do szczybla akademickiego. Formalnie ERK zostały przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w kwietniu 2008 roku⁷³.

⁷⁰ Ibidem, s. 9.

⁷¹ Ibidem, s. 9.

⁷² *Education and training in Europe: diverse systems, shared goals for 2010*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, 2002.

⁷³ *Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r.,..., op. cit.*

Europejskie Ramy Kwalifikacji formułują zalecenia dla odpowiednich instytucji krajów członkowskich. Ich celem nie jest szczegółowe definiowanie określonych kwalifikacji i kompetencji jednostek. Stanowią pewien punkt odniesienia dla tworzonych krajowych systemów kwalifikacji. Ramy mają stanowić dla państw członkowskich wsparcie ułatwiające zapewnienie przejrzystości oraz promowanie mobilności pracowników i kształcenia się przez całe życie.

Ważnym problemem związanym z doskonaleniem kompetencji jednostek, do tej pory nieuregulowanym w krajowym systemie edukacji, jest walidacja efektów uczenia się pozaformalnego i nieformalnego⁷⁴. Jest to sytuacja często spotykana, gdzie wiedza i umiejętności zdobyte poprzez wieloletnie doświadczenie zawodowe i samokształcenie, nie są w żaden sposób certyfikowane. Utrudnia to wielu osobom karierę zawodową a pracodawcom prowadzenie właściwej polityki zatrudnienia.

Każdy kraj członkowski jest zobowiązany do stworzenia Krajowych Ram Kwalifikacji, które będą regulować sposób tworzenia i realizacji programów na szczeblu krajowym. Podstawowa zmiana dotyczy sposobu spojrzenia na tworzenie programów kształcenia. Postuluje się odejście od tworzenia programów kształcenia z perspektywy wykładowcy, a więc zorientowanych na przekazywanie treści programowych, na korzyść postrzegania procesu edukacyjnego z perspektywy uczącego się, czyli zwrócenia uwagi na efekty uczenia się⁷⁵. Efekty uczenia się oznaczają określenie tego, co uczący się wie, rozumie i potrafi wykonać po ukończeniu procesu kształcenia, które dokonywane jest w kategoriach wiedzy, umiejętności i kompetencji⁷⁶.

Aby odpowiednio reagować na gwałtowne zmiany i innowacje, konieczne są kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie i lepsze inwestycje w zasoby ludzkie. Dobre wykształcenie, szeroki wachlarz kluczowych kompetencji i stałe inwestowanie w kwalifikacje pracowników zwiększają szanse firm na dostosowanie się do zmian gospodarczych i szanse pracowników na utrzymanie zatrudnienia lub znalezienie nowej pracy. Obserwuje się, że często z inwestycji tych korzystają tylko najlepiej wykwalifikowani pracownicy, natomiast osoby mające największe potrzeby w zakresie uczenia się, np. pracownicy o niskich kwalifikacjach, osoby pracujące na umowach na czas określony, samozatrudnieni i osoby starsze w mniejszym stopniu korzystają ze szkoleń. Przedsiębiorstwa często ostrożnie podchodzą do inwestowania w rozwój kwalifikacji pracowników, ponieważ obawiają się, że wyszkolony personel może być zatrudniony przez innych pracodawców. Podkreślić trzeba, że strategie uczenia się przez całe życie wymagają aktywnego zaangażowania rządów, partnerów społecznych, przedsiębiorstw i samych pracowników.

Model *flexicurity* dopełniać musi także polityka społeczna ukierunkowana na osoby najmniej uprzywilejowane i najbardziej oderwane od rynku pracy⁷⁷. Chcąc zagwarantować, aby wszyscy odnieśli korzyści z modelu *flexicurity*, należy zadbać o zaangażowanie partnerów społecznych. Mają oni największe możliwości w zakresie zaspokajania potrzeb pracodawców i pracowników oraz określania, w jaki sposób przez ich współdziałanie osiągnąć można efekt synergii, np. w ramach organizacji pracy lub opracowywania i wdrażania strategii uczenia się przez całe życie.

Wpojenie w organizacji nawyku uczenia się oznacza zaszczepienie pracownikom chęci i odwagi do występowania przeciwko wszystkim praktykom obniżającym sprawność i skuteczność działania. Poza tym wymaga zmiany sposobu myślenia po stronie kierownictwa tak, aby ważne było

⁷⁴ Ibidem, s.2.

⁷⁵ A. Kraśniewski, *Proces Boloński, to już 10 lat*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009, s. 34.

⁷⁶ *Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r.*,..., op. cit. s. 2.

⁷⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, COM(2007) 359, op. cit., s. 9.

nie tylko co się robi, ale przede wszystkim, jak się to robi. W dzisiejszych burzliwych czasach przedsiębiorstwa muszą się otworzyć na zmiany, czyli robienie czegoś zupełnie nowego, zamiast tego, co dotychczas, tylko lepiej. Zazwyczaj jest to znacznie ważniejsze, gdy ludzie pracują zespołowo. Ponadto przedsiębiorstwo musi jasno ustalić, do jakiego stopnia jest gotowe inwestować w ogólny rozwój pracowników (tj. umiejętności i wiedzę), które podnoszą ich przydatność niezależnie od miejsca zatrudnienia, a do jakiego w ich rozwój kierunkowy, tj. umiejętności i wiedzę przydatne wyłącznie w danej firmie⁷⁸.

Biorąc pod uwagę, że 70% wiedzy zdobywamy w sposób nieformalny, ważnym zadaniem menedżerów jest tworzenie warunków sprzyjających takiemu trybowi uczenia się⁷⁹. Ciągłe zmiany zmuszają organizacje do nieustannego uczenia się. Zmiana powoduje konieczność uczenia się nowych rzeczy, a nowe umiejętności prowadzą do zmiany - im większa zmiana, tym więcej trzeba się uczyć. Dlatego zadaniem o strategicznym znaczeniu dla każdego przedsiębiorstwa jest rozwijanie zdolności do czerpania nauki z przebytych transformacji tak, aby być lepiej przygotowanym do następnych. Ponieważ wspomaganie zmian i procesów uczenia się należy do kluczowych kompetencji działu zasobów ludzkich, jego pracownicy mają znakomitą okazję, aby przysłużyć się przedsiębiorstwu w sferze zarządzania wiedzą. Jednak jeśli chcą współtworzyć kulturę zorientowaną na rozwijanie potencjału intelektualnego, to zgodnie z powszechnym przekonaniem najpierw muszą się dokształcić, wspólnie ze współpracownikami z działów operacyjnych, w zakresie nowoczesnych teorii uczenia się oraz stymulowania i wspierania procesów nauki we współczesnym miejscu pracy⁸⁰.

Istotną sprawą jest możliwość pomiaru efektywności dokształcania pracowników. Nie jest to zadanie łatwe. Międzynarodowa Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) poświęciła wiele lat na badania, w jaki sposób najlepiej zmierzyć kapitał ludzki w gwałtownie zmieniającej się gospodarce informacyjnej. Uznając, że „... ekonomiczne przetrwanie przedsiębiorstw oraz możliwości zatrudniania się i siła dochodowa poszczególnych osób zależą w coraz większym stopniu od uczenia się jako podstawy natychmiastowej adaptacji”, dwaj badacze OECD, Riel Miller i Gregory Wurzburg, badali trudności związane z pomiarem efektywności i wartości wykształcenia pracowników. Doszli oni do wniosku, że „... przy całej istotności wiedzy i umiejętności pracowników, jako czynników wpływających na wyniki, narzędzia ich pomiaru są nie tylko niezwykle ostre, ale też sztywno zdeterminowane przez instytucje certyfikujące”. Jako bardzo niedobry sygnał wyliczają następnie przedstawione niżej „... trzy podstawowe bariery, stojące na przeszkodzie bardziej obiektywnych podejść do pomiaru i wyceny zasobów ludzkich”⁸¹.

Pierwszą barierą jest brak przejrzystości kosztów pracy, a zwłaszcza kosztów podnoszenia kwalifikacji doświadczonych pracowników. Gdy stałe podnoszenie kwalifikacji staje się rutynową częścią zarządzania czynnikiem ludzkim, koszty pracy rosną ponad zwykłe koszty związane z płacami (nierzeczywiście ubezpieczenia zdrowotne i emerytalne) i zawierają także bezpośrednie koszty szkoleń (opłaty i materiały szkoleniowe) oraz pośrednie koszty szkoleń (takie jak wartość produkcji niewykonanej w związku z nieobecnością pracowników oraz straconej podczas szkoleń pracowników i doskonalenia zdobytej wiedzy). Jednakże definicja i pomiar tych towarzyszących kosztów oraz zakres, w jakim są one raportowane w celach statystycznych lub podatkowych, są bardzo zróżnicowane.

⁷⁸ C. Evans, *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2005, s. 66.

⁷⁹ Ibidem, s. 86.

⁸⁰ Ibidem, s. 123.

⁸¹ L. Edvinsson, M.S. Malone, *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 93.

Drugim problemem jest trudność pomiaru zdolności produkcyjnych - wiedzy, umiejętności i zdolności - które pracownicy zdobywają przez dalsze szkolenie i (lub) doświadczenie w pracy. Metody i instytucje służące do prowadzenia tego typu „ocen w toku” w dalszym ciągu jeszcze nie powstały.

Jeżeli nawet można zmierzyć kwalifikacje, powstaje trzeci problem - przypisania im wartości ekonomicznej. Bariery występują tu w wielu różnych formach. Przedsiębiorstwa nie mogą np. kapitalizować kosztów szkoleń ani strumienia korzyści płynących ze zwiększonych kwalifikacji pracowników, aby móc ujawnić je w bilansach.

7. ROLA PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Publiczne służby zatrudnienia (Public Employment Services – PES) odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu modelu *flexicurity*⁸². Ich misją jest dostarczanie usług osobom, które poszukują pracy (zarówno bezrobotnym jak i tym, które chcą zmienić pracę) oraz pracodawcom. Zadaniem PES jest kojarzenie osób poszukujących pracy z ofertami zatrudnienia. Cechą, która powinna charakteryzować PES jest zdolność dopasowania popytu i podaży pracy oraz do poszukiwania szybkich, elastycznych, trwałych i skutecznych rozwiązań dla poszukujących pracy oraz pracodawców poszukujących personelu. Realizacja takich działań powinna sprzyjać wdrażaniu wspólnych zasad *flexicurity* w zakresie zapewnienia równowagi między elastycznością i płynnością zatrudnienia z jednej strony, a z drugiej zapewnienia bezpieczeństwa podczas zmian pracy i rozwoju ścieżek zawodowych, w czasie całego okresu aktywności zawodowej pracowników. Podkreśla się konieczność współpracy PES ze wszystkimi interesariuszami rynku pracy, a w tym: partnerami społecznymi, lokalnymi władzami, prywatnymi instytucjami pośrednictwa pracy oraz instytucjami edukacyjnymi. Dynamiczne zmiany na rynkach pracy wymagają dostosowania zakresu oferowanych przez PES usług do oczekiwań wszystkich zainteresowanych.

Wdrażanie modelu *flexicurity* wymaga stosowania zróżnicowanych ścieżek uwzględniających specyfikę poszczególnych krajów, uwzględniając w zróżnicowany sposób cztery podstawowe komponenty modelu: elastyczność i bezpieczeństwo umów, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, aktywne polityki rynku pracy oraz nowoczesne systemy zabezpieczeń społecznych.

Działania PES w zakresie aktywnej polityki rynku pracy obejmują m.in. pomoc i dotacje promujące zatrudnienie, szkolenia, działania sprzyjające tworzeniu przedsiębiorstw, samozatrudnienie, a także stymulowania mobilności geograficznej i zawodowej. Konkretnie działania interwencyjne polegają na wspieraniu poszukiwania pracy, analizowaniu ścieżek zawodowych, potwierdzaniu kwalifikacji uzyskanych przez doświadczenie zawodowe, rehabilitacji zawodowej, aktywizacji, motywacji osób poszukujących pracy, stwarzaniu możliwości zmiany pracy, promowaniu informacji o rynku pracy, wspieraniu pracodawców w zakresie rekrutacji nowych pracowników. Szczególna uwaga powinna być zwrócona na grupy osób, które mają największe trudności z podjęciem zatrudnienia (grupy w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, np. osoby w wieku 50+, absolwenci szkół, kobiety). PES mogą też mieć wpływ na inne komponenty modelu *flexicurity*, np. rozwój strategii uczenia się przez całe życie powoduje pojawianie się nowych zadań związanych z doradztwem zawodowym i poradnictwem szkoleniowym.

Podkreśla się, że rolą PES, jako promotorów modelu *flexicurity*, jest: rozwijanie przejrzystości rynku pracy, wczesne i dostosowane do potrzeb działania interwencyjne w stosunku do osób poszukujących pracy, elastyczność usług oferowanych pracodawcom i dostosowanie ich do potrzeb oraz orientacja na klienta. PES realizują to m.in. przez działania mające na celu zapobieganiu długoterminowemu bezrobociu, dostosowując swoje usługi do indywidualnych potrzeb obywateli. Szczególną uwagę należy zwrócić na osoby, które mają największe trudności z ponownym wejściem na rynek pracy. Ważne są też działania, których celem jest wspieranie mobilności między kolejnymi miejscami zatrudnienia, szczególnie w przypadku osób, które straciły

⁸² *The contribution of the Public Employment Services to flexicurity*, European Network of Heads of Public Employment Services, Joint Opinion adopted during the 23rd meeting of European Heads of Public Employment Services, Nice, 11th of December 2008.

pracę z powodu restrukturyzacji i zwolnień grupowych. Stwierdza się, że pomoc w zmianie miejsca pracy jest bardziej skuteczna, gdy zmiany można przewidzieć. Tu szczególnego znaczenia nabiera monitorowanie rynku pracy, tak aby podjąć działania zanim pracownicy opuszczą miejsce zatrudnienia.

Dostrzega się konieczność rozwijania systemów aktywizacji i bieżącego kontrolowania praw i obowiązków osób poszukujących pracy. Wpłaty zasiłków dla bezrobotnych, a ściślej dochodu zastępczego, powinny być w coraz większym stopniu uzależnione od aktywnego poszukiwania pracy bądź uczestnictwa w przedsięwzięciach edukacyjno-szkoleniowych.

Efektywność działań zapewniających mobilność wymaga zapewnienia równowagi między usługami na rzecz pracodawców i bezrobotnych. Mobilność jest jedną z form wspomagającą redukcję, na poziomie międzynarodowym, braków w pożądanych kwalifikacjach na rynku pracy. Mobilność sprzyja zdobywaniu doświadczenia zawodowego na poziomie międzynarodowym. Zadania te pełni sieć europejskiego systemu zatrudnienia EURES.

Właściwe ukierunkowanie działań kierowanych zarówno do poszczególnych grup osób poszukujących pracy jak i do pracodawców wymaga wiedzy na temat ich rzeczywistych potrzeb. Działania muszą uwzględniać specyfikę grupy docelowej. Inne zestawy działań wymagane są w stosunku do osób mających przejściowe problemy w zatrudnieniu, a inne w stosunku do długotrwale bezrobotnych, absolwentów szkół, starszych pracowników, osób niepełnosprawnych czy tych mających niskie kwalifikacje.

Zastosowanie wspólnych zasad *flexicurity* będzie wzmacniać znaczenie PES. Zmiany demograficzne, innowacyjny rozwój przemysłu i usług, zapotrzebowanie na nowe kompetencje pracowników, wpływa na zmianę zadań PES. Ważnym aspektem ich działania jest zaspokojenie potrzeb w przewidywaniu przyszłego zapotrzebowania na przyszłe stanowiska i wymagane umiejętności. Ilościowa i jakościowa wiedza o oczekiwaniach rynku pracy staje się coraz ważniejsza, szczególnie w zakresie identyfikacji nowych źródeł zatrudnienia i potrzeb w zakresie umiejętności pracowników, aby umożliwić proces planowania przyszłych miejsc pracy i umiejętności na rynkach pracy oraz w poszczególnych organizacjach. Ważna jest także kwestia wspierania badania zapotrzebowania na nowe umiejętności, które muszą być prowadzone w ściślejszym związku z partnerami społecznymi, instytucjami rynku pracy oraz przedstawicielami systemów edukacyjnych.

Na złożoność rynków pracy składają się m.in. niedobory pracowników, braki miejsc pracy, niskie stopy zatrudnienia w niektórych grupach oraz zróżnicowanie stóp bezrobocia w zależności od obszaru zatrudnienia. Taka sytuacja powoduje zwiększenie mobilności oraz możliwości zmiany pracy. Działania mające na celu rozwiązywanie problemu nierównowagi na rynku pracy, dotyczą wspierania nowych grup do wejścia na rynek pracy, wspierania adaptacji pracowników w nowych miejscach pracy, jak również tworzenie programów monitorowania oraz wspierania pracodawców w lepszym formułowaniu wymagań odnośnie stanowisk pracy do obsadzenia.

PES w wielu krajach pomaga również pracodawcom w wewnętrznym zarządzaniu zasobami ludzkimi przez świadczenie usług w zakresie: alokowania pracowników na wolnych stanowiskach zgłaszanych przez organizacje oraz prowadzenia rekrutacji zgodnie z wymaganiami pracodawców odnośnie pracowników tymczasowych, sezonowych czy specjalistycznych.

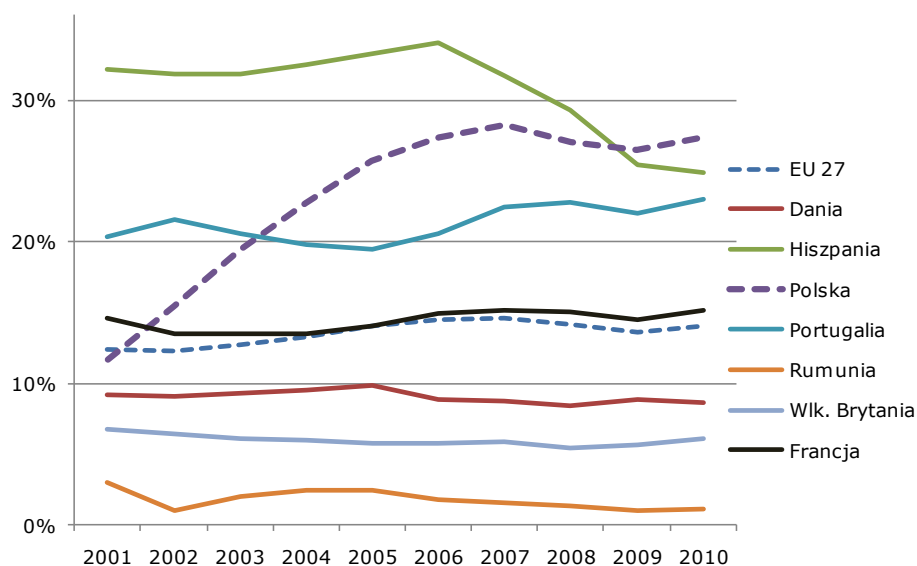
Skuteczna interwencja PES przyczynia się do redukcji zjawiska wykluczenia społecznego niektórych grup przez udzielanie im wsparcia w integracji na rynku pracy. Wymaga to

nowych sposobów komunikowania się z grupami docelowymi, metod wsparcia odpowiednich do zaobserwowanych problemów, programów zachęcających do powrotu do pracy oraz działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji. Tworzenie partnerstw z instytucjami, które dysponują szeroką wiedzą na temat takich grup docelowych mogą zapewnić tym ludziom wsparcie oraz pomoc w znalezieniu swojego miejsca na rynku pracy.

8. FLEXICURITY W POLSCE

Ogólna skuteczność *flexicurity* w Polsce nie jest dobrze oceniana, nawet jeśli weźmie się pod uwagę osiągnięcie wysokiej pozycji w wymiarze elastycznych i przewidywalnych warunków umów (FCA). Z drugiej strony, Polska rejestruje bardzo skromne wyniki w wymiarach uczenia się przez całe życie (LLL) i aktywnych polityk rynku pracy (ALMP) i ostatecznie plasuje się na ostatniej pozycji w obszarze nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego (MSS)⁸³.

Dobra ocena FCA w Polsce wynika z wysokiej ilościowej elastyczności zewnętrznej, przy niewielkim bezpieczeństwie. Obserwuje się w ostatnich latach coraz większy udział osób świadczących pracę na podstawie nietypowych umów. Przykładem może być rozpowszechnianie umów na czas określony, co ilustruje rysunek 1.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (dane z lat 2001-2010).

Rysunek 1. Udział zatrudnionych na umowy na czas określony

Udział pracujących na umowy na czas określony w Polsce rośnie dynamicznie od 2001 roku, a w roku 2010 osiągnął wartość 27,3% i jest najwyższy w krajach UE, przy średniej unijnej około 14%. Jest to pokaźna liczba osób, która ma niską ochronę miejsca pracy. Około 20% osób świadczących pracę w Polsce to osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, które praktycznie nie mają żadnej ochrony. Poza tym są to grupy, które mają znacznie mniejsze szanse na udział w kształceniu. Słabością polskiego rynku pracy jest też relatywnie niewielka liczba układów zbiorowych, które mogą regulować relacje pracodawcy i pracownika z uwzględnieniem specyfiki sektora.

Niska ocena MSS jest uzasadniona, gdyż zasiłki dla bezrobotnych w wysokości połowy minimalnej płacy wypłacane są przez sześć miesięcy.

„Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”⁸⁴ podkreśla, że zaburzenia w funkcjonowaniu gospodarek rynkowych są nieuniknione, ze względu na sytuacje kryzysowe w sferze realnej, finansowej lub pieniężnej, które niemal zawsze odbijają się na rynku pracy. Czas trwania tych

⁸³ A.R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini, *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach*, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen, European Union, 2010, s. 78.

⁸⁴ M. Boni (red), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa rady Ministrów, Warszawa 2009, rozdział „Adaptacyjność do zmian gospodarczych”, s. 36-37.

negatywnych skutków w różnych krajach jest zróżnicowany, często powodując trwałe spowolnienie produktywności. Źródła zróżnicowanej reakcji poszczególnych gospodarek na te same czynniki kryzysowe leżą w ich zróżnicowanej odpowiedzi instytucjonalnej, czyli jest to problem: czy leczone są objawy kryzysu, czy jego przyczyny. Kraje, które na kryzys reagują elastycznie, usuwając jego przyczyny i wzmacniając swoją adaptacyjność, znacznie krócej odczuwają jego negatywne skutki.

Reakcja rynku pracy na kryzys gospodarczy jest w dużym stopniu zależna od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. W krajach, gdzie płace reagują elastycznie na zmiany w sytuacji makroekonomicznej, szybciej absorbuje się spadek zatrudnienia. Natomiast tam, gdzie miejsca pracy podlegają nadmiernej ochronie, przy sztywnych wynagrodzeniach, nawet po długim okresie od zakończenia kryzysu nadal odczuwalne są jego skutki w postaci wyższego bezrobocia i niższego zatrudnienia. Przykładem rynków, na których nadmierna ochrona miejsc pracy i sztywność płac doprowadziła do utrwalenia bezrobocia, są Francja i Włochy, które nie zdołały zaabsorbować spowolnienia gospodarczego początku lat 90. tak szybko jak kraje o bardziej elastycznych rozwiązaniach rynku pracy, takie jak Wielka Brytania czy Dania. Podobnie w Polsce sztywności płacowe wzmocniły trwałość negatywnych skutków kryzysu rosyjskiego i spowolnienia gospodarczego lat 2001–2002. Zwiększenie elastyczności kodeksu pracy w latach następnych pozwala mieć nadzieję, że dziś „jesteśmy już w innym miejscu - choć nadal Polska jest dopiero w połowie drogi do skandynawskiego modelu *flexicurity*”⁸⁵. Jest to najskuteczniej absorbujący szoki makroekonomiczne model instytucjonalnego otoczenia rynku pracy, w którym bardzo niewielkiemu uregulowaniu stosunku pracy i płacy towarzyszą rozbudowane i skuteczne programy aktywnych polityk rynku pracy. Podkreśla się, że słabością Polski jest relatywnie niska elastyczność wynagrodzeń, która obniża ogólną zdolność gospodarki do realokacji w odpowiedzi na pojawiające się w niej sygnały ekonomiczne. Wobec elastycznego kodeksu pracy, to właśnie uelastycznienie wynagrodzeń oraz związanego z nimi czasu pracy, w najwyższym stopniu podniosłoby zdolność Polski do szybkiego wychodzenia z kryzysów gospodarczych.

Poziom kwalifikacji staje się coraz ważniejszym warunkiem sukcesu na nowoczesnym rynku pracy, który wymaga adaptacyjności wszystkich jego uczestników i gotowości na dużą zmienność, wymagającą uczenia się przez całe życie. Polska siła robocza należy do najmniej mobilnych zawodowo w Europie, jak również wskaźniki udziału w kształceniu ustawicznym wciąż są bardzo niskie. Niski poziom kwalifikacji, wspomagany dostępem do różnych świadczeń, wypycha z rynku pracy relatywnie młode osoby. Częste stosowanie niestandardowych form zatrudnienia wynika z niedorozwoju i segmentacji rynku pracy, a nie jest objawem jego elastyczności. „Elastyczność polskiego prawa pracy oraz płac nie odbiega wyraźnie od średnich europejskich, choć ustępuje znacząco krajom, które w pełni wprowadziły model *flexicurity*”⁸⁶.

W 2003 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej opracowało „Strategię rozwoju uczenia się przez całe życie do roku 2010”. Wprowadziła ona po raz pierwszy termin „uczenie się przez całe życie”⁸⁷, podkreślając jego znaczenie dla budowy społeczeństwa opartego na wiedzy. Strategia definiowała zadania władz szczebli centralnych i samorządowych, instytucji edukacyjnych i badawczych oraz partnerów społecznych. Okres realizacji strategii minął, a wiele jej celów nie zostało osiągniętych. Przykładem może być **Cel kierunkowy 3 - Edukacja dla pracy - Praca po edukacji**, szczególnie istotny w zakresie dopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Między innymi „Zadanie 5” tego celu zakładało „Opracowanie i wdrożenie skomputeryzowanego

⁸⁵ Jest to stwierdzenie bardzo optymistyczne (uwaga autora).

⁸⁶ Boni M. (red),..., op. cit. s. 112.

⁸⁷ *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2003.

zintegrowanego systemu prognozowania popytu na pracę” do roku 2006. System ten miał integrować działania ówczesnego Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. System taki nie powstał⁸⁸.

Do tej pory nie opracowano nowej krajowej strategii uczenia się przez całe życie, chociaż Krajowy Program Reform na lata 2008-2011, przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki, przewidywał opracowanie i wdrożenie strategii kształcenia się przez całe życie wraz z towarzyszącym instrumentarium prawno-instytucjonalnym. Aby umożliwić przygotowanie krajowej strategii uczenia się przez całe życie, Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło różne działania, w tym utworzenie zespołu ekspertów i doradców odpowiedzialnych za przygotowanie niezbędnych reform szkolnictwa zawodowego. Ponadto w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Edukacji Narodowej prowadzi działania zmierzające do opracowania i wdrożenia krajowych ram kwalifikacji i propagowania uczenia się przez całe życie.

W Krajowym Programie Reform na lata 2008-2011 w priorytecie „Aktywne Społeczeństwo” określone są działania ukierunkowane na zapewnienie rozwoju i poprawę jakości życia społeczeństwa. Działania, jakie mają zapewnić osiągnięcie tego celu to: zbudowanie efektywnego systemu edukacji, nowoczesnego systemu zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, aktywnych polityk rynku pracy, stworzenie podstaw do rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz warunków dla wzrostu poziomu aktywności obywateli. Zaplanowane reformy bazują na zintegrowanym podejściu do wdrażania modelu *flexicurity*, co powinno zapewnić większą adaptacyjność, która przekłada się na zwiększenie zatrudnialności pracowników. Sygnalizowane są również działania mające na celu zachęcanie do jak najdłuższego pozostawania na rynku pracy oraz odpowiedniego prowadzenia polityki migracyjnej. W rezultacie realizacja tych działań powinna przyczynić się do zapewnienia wysokiej jakości kapitału ludzkiego, który warunkuje budowę nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Jako jedno z najważniejszych wyzwań wskazano konieczność reformy formalnego i pozaformalnego systemu edukacji, a w szczególności przygotowanie i wdrożenie instrumentów w zakresie edukacji ustawicznej, w tym dla pracowników po 50 roku życia⁸⁹.

Jednym z kluczowych zadań sformułowanych w tym priorytecie było opracowanie i wdrożenie „Strategii uczenia się przez całe życie” wraz z wynikającymi z niej instrumentami legislacyjnymi i instytucjonalnymi. Pomocą w realizacji tych działań ma być opracowanie i wdrożenie krajowych ram kwalifikacji, co sprzyjać będzie promowaniu i praktycznej realizacji idei uczenia się przez całe życie oraz, co ważne z punktu widzenia dopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy, ugruntowanie partnerstwa wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy edukacyjne (formalne i pozaformalne) oraz wspieranie nieformalnego uczenia się⁹⁰.

Jako spodziewane skutki wskazano m.in. stworzenie warunków do zwiększenia efektywności systemów edukacyjnych. Ważny dokument, jakim jest „Strategia uczenia się przez całe życie do roku 2015”, miał być opracowany do roku końca 2009⁹¹. Do tej pory nie opracowano strategii określania potrzeb w zakresie umiejętności zawodowych. Natomiast Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich realizuje projekt mający na celu zdiagnozowanie zapotrzebowania na zawody, kwalifikacje i umiejętności na regionalnych i lokalnych rynkach pracy, analizę ich funkcjonalności

⁸⁸ A. Luck (red.), *Kształcenie i szkolenie zawodowe w Polsce. Charakterystyka ogólna*, Cedefop, Luksemburg 2011, s. 18.

⁸⁹ Krajowy Program Reform na lata 2008-2011, Ministerstwo Gospodarki, 2008, s. 10.

⁹⁰ Ibidem, s. 11.

⁹¹ Ibidem, s. 12.

oraz użyteczności oraz opracowanie nowych, bardziej odpowiednich metod, narzędzi i procedur dla publicznych służb zatrudnienia. Z kolei w ramach innego projektu opracowywane są zalecenia dotyczące zmian w obecnie stosowanej metodologii monitorowania zawodów nadwyżkowych i deficytowych na lokalnych rynkach pracy⁹².

Zgodnie z Ustawą z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, instytucje rynku pracy, takie jak np. powiatowe urzędy pracy, organizują szkolenia dla bezrobotnych, osób zagrożonych bezrobociem, młodzieży, która przerwała naukę, absolwentów i osób niepełnosprawnych. Szkolenia mają na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia poprzez przekwalifikowanie lub podniesienie kwalifikacji zawodowych. Szkolenia są finansowane ze środków Funduszu Pracy (funduszu celowego, zarządzanego przez ministra właściwego do spraw pracy). Urząd pracy podejmuje decyzję o formie szkolenia, uwzględniając potrzeby rynku pracy oraz osoby bezrobotnej. Szkolenie może trwać nie dłużej niż 12 miesięcy lub 24 miesiące w przypadku osób bez żadnych kwalifikacji zawodowych⁹³.

W stosunku do osób poszukujących pracy stosuje się wiele bodźców zachęcających. Na przykład osoby bezrobotne zarejestrowane w urzędzie pracy mogą otrzymać częściowy zwrot kosztów egzaminu, kosztów świadectwa lub studiów podyplomowych. Osoby bezrobotne w wieku poniżej 25 lat bez żadnych kwalifikacji zawodowych oraz z rodzin uprawnionych do otrzymywania zasiłków socjalnych mogą otrzymać dotację na kontynuowanie kształcenia. Ponadto urząd pracy może zaproponować osobom w wieku poniżej 25 lat staże lub szkolenia zawodowe.

Ostatnie dostępne dane pochodzą z roku 2007, kiedy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło dogłębną analizę programów szkoleniowych i innych usług na rzecz podnoszenia kwalifikacji, oferowanych przez urzędy pracy w latach 2000-2006. W 2006 roku na finansowanie szkoleń z Funduszu Pracy przeznaczono ponad 186 milionów złotych, tj. ponad 1 300 złotych na uczestnika. Wydatki tego rodzaju nie przekraczają 10% ogólnych środków przeznaczonych na aktywne formy walki z bezrobociem. Pod tym względem Polska znacząco odstaje od innych państw członkowskich UE, w których wydatki na szkolenia stanowią prawie 1/3 całkowitej puli środków publicznych przeznaczonych na aktywne formy zwalczania bezrobocia. Szkolenia dla bezrobotnych i osób poszukujących pracy realizowane były przez prawie 8 500 placówek szkoleniowych funkcjonujących na wolnym rynku usług szkoleniowych. „Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009-2011” opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zdefiniował działania na rzecz promocji zatrudnienia. Obecnie największym wyzwaniem jest zwiększenie poziomu aktywności zawodowej, a największym zagrożeniem pozostaje spowolnienie gospodarcze. Inne wyzwania związane są ze zmianami demograficznymi zachodzącymi w społeczeństwie. W chwili obecnej kluczowym priorytetem jest rozwój kształcenia ustawicznego. Aktywizacja zawodowa powinna zmierzać do wyrównywania szans osób zagrożonych bezrobociem lub wykluczeniem społecznym, takich jak osoby w wieku powyżej 50 lat, młodzież, mieszkańcy obszarów wiejskich, osoby niepełnosprawne i cudzoziemcy. Tego rodzaju działania przewidują upowszechnianie gospodarki społecznej, rozwój centrów i klubów integracji społecznej oraz poszerzanie zakresu działań⁹⁴.

Nowa strategia kształcenia ustawicznego nie została opracowana, tak więc w dalszym ciągu podstawowym aktem normatywnym dotyczącym kształcenia ustawicznego w Polsce jest „Strategia

⁹² Luck (red.),... , op. cit., s. 21.

⁹³ Ibidem, s. 41.

⁹⁴ Ibidem, s. 41-42.

rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010⁹⁵. Strategia „wyznacza kierunki działań i zadania mające na celu zwiększenie dostępności do kształcenia ustawicznego oraz poprawę jego jakości oraz lepsze dostosowanie kształcenia zawodowego i ustawicznego do potrzeb rynku pracy, zwiększając szanse młodzieży i dorosłych na polskim i europejskim rynku”. Postuluje się tam nadanie w Polsce odpowiedniej rangi koncepcji uczenia się przez całe życie, która warunkuje realizację idei budowania społeczeństwa opartego na wiedzy. Autorzy, zdając sobie doskonale sprawę z wagi zagadnienia, dokument opatrzyli myślą Wellsa „Edukacja to wyścig z czasem między cywilizacją a katastrofą”. Punktem wyjścia było przyjęcie jako aksjomatu stwierdzenia, że budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy wymaga, oprócz doskonalenia systemu edukacji szkolnej, aktywnego wdrażania idei kształcenia się przez całe życie, zwłaszcza, że w Polsce udział osób w wieku 25-64 w różnych formach kształcenia ustawicznego należy do najniższych wśród krajów Unii Europejskiej (w roku 2010 w Polsce 5,3%, podczas gdy w Danii 32,8%). Autorzy dokumentu podkreślają z jednej strony konieczność rozwijania różnych form kształcenia ustawicznego, z drugiej przekonywanie już na etapie wczesnej edukacji szkolnej, że kształcenie przez całe życie jest naturalną konsekwencją coraz szybciej zachodzących zmian i rosnącej roli wiedzy, jako podstawowej wartości każdej organizacji. System kształcenia formalnego (od przedszkola do uniwersytetu) w Polsce wymaga wsparcia przez kształcenie pozaformalne oraz kształcenie nieformalne, zależne od bieżących potrzeb. Kształcenie ustawiczne ma też pozwolić osobom starszym, gorzej wykształconym niż młodzież, na uzupełnianie kwalifikacji, aby utrzymać się na rynku pracy.

Celem strategicznym rozwoju procesu kształcenia ustawicznego i uczenia się w ciągu całego życia jest wspomaganie i ukierunkowanie rozwoju osobowości, stymulowanie innowacyjności i kreatywności człowieka. Sprzyjać to będzie wzrostowi konkurencyjności, poprawie organizacji pracy i tworzeniu podstaw rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy. Jest to zgodne z polityką UE ukierunkowaną na aktywne uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim, osobiste spełnienie, dostosowywanie się do ciągłych zmian i umożliwienie uzyskania zatrudnienia.

Podstawowymi priorytetami rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce są:

Priorytet 1. Zwiększenie dostępności do kształcenia ustawicznego

Priorytet 2. Podniesienie jakości kształcenia ustawicznego, a w tym:

- doskonalenia kompetencji kadry nauczającej, bieżącego aktualizowania treści kształcenia i dostosowywania ich do potrzeb,
- upowszechniania technologii informatycznych, nauczania języków obcych oraz kształtowania postaw przedsiębiorczych,
- opracowania standardów kwalifikacji zawodowych, systemów egzaminowania i potwierdzania tych kwalifikacji,
- opracowania standardów edukacyjnych w zakresie programowym i kadrowym zapewniających zdobywanie kwalifikacji,
- prowadzenia badań naukowych służących doskonaleniu kształcenia ustawicznego.

Priorytet 3. Współdziałanie i partnerstwo wszystkich interesariuszy, a w tym: administracji rządowej, samorządowej, instytucji naukowych i oświatowych oraz partnerów społecznych.

⁹⁵ *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego...*, op. cit.

Priorytet 4. Wzrost inwestycji w zasoby ludzkie, poprzez stworzenie systemu zachęt i bodźców do podejmowania edukacji ustawicznej.

Priorytet 5. Tworzenie zasobów informacyjnych w zakresie kształcenia ustawicznego i rozwój usług doradczych.

Priorytet 6. Uświadamianie roli i znaczenia kształcenia ustawicznego.

Wzrost inwestycji w zasoby ludzkie (priorytet czwarty) jest konieczny, gdyż obecny poziom inwestowania w zasoby ludzkie można uznać za zbyt niski, by mógł dostosować umiejętności pracowników do potrzeb rynku pracy. Podkreśla się, że pomimo, iż coraz więcej osób jest zainteresowanych zmianą lub podwyższaniem kwalifikacji, to funkcjonujące obecnie mechanizmy finansowania rozwoju zasobów ludzkich nie są dostosowane do potrzeb i oczekiwań społecznych. Bariery w podejmowaniu kształcenia jest często niski status materialny jednostki oraz słaba kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw. W tym kontekście proponuje się między innymi stworzenie mechanizmów stymulujących pracowników do podejmowania kształcenia ustawicznego, zachęt dla pracodawców do zwiększonego zainteresowania doksztalcaniem swoich pracowników, dostosowywanie programów kształcenia do indywidualnych potrzeb i możliwości pracownika i potrzeb firmy.

Dla efektywnego funkcjonowania systemu kształcenia ustawicznego konieczne jest uświadamianie roli i znaczenia kształcenia ustawicznego wśród pracodawców i pracowników (priorytet piąty). Kształtowanie postaw sprzyjających uczeniu się przez całe życie wymaga systematycznych działań, poczynając od samego początku procesu edukacji człowieka. Każda szkoła powinna uświadamiać uczniom fakt, iż wiedza i umiejętności zdobyte w procesie kształcenia formalnego (w systemie szkolnym) stanowią tylko podstawę do permanentnego uczenia się. Przykładem potwierdzającym niewłaściwe zbudowanie systemu kształcenia jest przeświadczenie studentów uczelni wyższych, że po ich zakończeniu zdobędą pełne kwalifikacje do rozpoczęcia aktywności zawodowej. Celem strategicznym każdej instytucji edukacyjnej powinno być uświadamianie roli i znaczenia kształcenia ustawicznego, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Związane są z tym działania takie, jak: promowanie wartości uczenia się na wszystkich etapach i we wszystkich formach procesu edukacyjnego; zwracanie uwagi na zwiększanie się szans na rynku pracy osób kształcących się całe życie; dążenie do tworzenia organizacji uczących się; angażowanie w proces tworzenia systemów kształcenia ustawicznego lokalnych władz, szkół, uczelni, pracodawców, służb zatrudnienia, organizacji pozarządowych i innych partnerów społecznych.

Proces edukacyjny pracowników mieści się w ramach tzw. „ustawicznego kształcenia zawodowego”, które definiuje się w następujący sposób: „Przez ustawiczne kształcenie zawodowe rozumie się zaplanowane z wyprzedzeniem działania i przedsięwzięcia związane z doskonaleniem zawodowym pracowników, które w całości lub w części finansuje przedsiębiorstwo”⁹⁶.

Kwestię doksztalcenia pracowników regulują zapisy Kodeksu Pracy. Pracodawcy są zobowiązani do umożliwiania pracownikom dostępu do ustawicznego kształcenia zawodowego i doskonalenia umiejętności zawodowych. Pracownicy mogą zostać skierowani na szkolenie w formach szkolnych lub pozaszkolnych, przy czym inicjatywa należy do obu stron, tj. urzędu pracy

⁹⁶ *Kształcenie zawodowe w przedsiębiorstwach w Polsce w 2005 r.*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2008, s. 6.

i pracownika. Pracownikom kształcącym się w formach szkolnych przysługuje szereg praw (np. dzień wolny, płatny urlop szkoleniowy).

Pracodawca może przyznać dodatkowe świadczenia pracownikowi skierowanemu na szkolenia, np. zwrot kosztów podróży, zakwaterowania, podręczników i materiałów szkoleniowych. Jeżeli pracownicy decydują się na szkolenie bez skierowania pracodawcy, mogą wynegocjować podobne warunki z pracodawcą, chociaż wówczas wymiar wsparcia zależy wyłącznie od uznania pracodawcy. Pracodawcy mogą starać się o wsparcie finansowe z Funduszu Pracy; mogą też ustanowić fundusz szkoleniowy, wykorzystywany na finansowanie lub dofinansowanie kosztów doksztalcania zawodowego pracowników i pracodawców. Utworzenie funduszu szkoleniowego nie jest obowiązkowe, natomiast pracodawcy, którzy taki fundusz utworzą, muszą nań przeznaczyć co najmniej 0,25% środków na wynagrodzenia. Część kosztów szkolenia pracowników zagrożonych zwolnieniem jest ustawowo zwracana z Funduszu Pracy. Koszty szkoleń finansowanych ze środków publicznych to przede wszystkim tworzenie i prowadzenie własnej działalności gospodarczej lub zagadnienia prawne, które zazwyczaj nie są przedmiotem zainteresowania pracodawców. Z kolei ze środków publicznych rzadko finansowane są szkolenia branżowe lub specjalistyczne. Środki z UE zwykle pokrywają koszty szkolenia w takich dziedzinach, jak edukacja, nauka, kultura, służba zdrowia (40%), produkcja (22%), handel (7%) i usługi (4%). Europejski Fundusz Społeczny przede wszystkim udziela wsparcia na rozwój kapitału ludzkiego, w tym na szkolenia w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, e-business, tworzenie klastrów, a także rozwój infrastruktury szkoleniowej wspierającej kapitał ludzki w przedsiębiorstwach⁹⁷.

Przepisy dotyczące takich zagadnień jak łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia, zatrudnienie i aktywizacja zawodowa bezrobotnych zawiera Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wszystkie programy i działania w zakresie wspierania zatrudnienia i powrotu do aktywnego życia zawodowego osób pozostających bez pracy są finansowane ze środków Funduszu Pracy. Jest to fundusz celowy pozostający w dyspozycji Ministra Pracy, który czerpie przychody z obowiązkowych składek płaconych przez przedsiębiorców i inne organizacje, takie jak rolnicze spółdzielnie produkcyjne oraz z budżetu państwa. Programy i działania skierowane do osób długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych powyżej 50 roku życia, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych oraz osób niepełnosprawnych zawierają element szkoleniowy. Samorządy wojewódzkie i powiatowe otrzymują środki z Funduszu Pracy na finansowanie różnych działań zmierzających do promocji zatrudnienia, łagodzenia niekorzystnych skutków bezrobocia oraz wspierania aktywizacji zawodowej w danym województwie. W 2010 roku Fundusz Pracy wydał 32 172 584,66 PLN na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, promocję zatrudnienia i zmniejszanie bezrobocia⁹⁸.

Ustawiczne kształcenie zawodowe realizowane jest w różnych formach, które mają zdefiniowane zasady organizacji, jak również wskazywane są możliwości finansowania szkoleń. Podstawową formą ustawicznego kształcenia zawodowego są kursy, które mogą być realizowane w dwóch odmianach⁹⁹:

- wewnętrzne – przygotowane i prowadzone przez samo przedsiębiorstwo na terenie lub poza terenem przedsiębiorstwa,

⁹⁷ Luck (red.), ..., op. cit., s. 57-58.

⁹⁸ Ibidem, s. 58.

⁹⁹ Kształcenie zawodowe w przedsiębiorstwach..., op. cit., s. 6.

- zewnętrzne – przygotowane i prowadzone przez realizatora spoza przedsiębiorstwa na terenie lub poza terenem przedsiębiorstwa.

Przykładowe formy ustawicznego kształcenia zawodowego:

- Szkolenia na stanowisku pracy
Są to planowane, okresowe szkolenia, instruktaże i praktyczne doświadczenia zdobywane przy wykorzystaniu codziennych narzędzi pracy przez pracowników na ich stanowiskach pracy lub w symulowanych sytuacjach zadaniowych.
- Zaplanowane uczenie się poprzez rotację, zamianę, zastępstwa
Rotację pracowników i zamianę oraz zastępstwa na stanowiskach pracy uznaje się za formę ustawicznego kształcenia zawodowego, jeżeli celem ich jest doskonalenie umiejętności pracownika. Nie zalicza się przemieszczania z jednej pracy do drugiej, które nie są planowane jako rozwój zawodowy pracownika.
- Planowane samokształcenie kierowane
Pracujący samodzielnie podejmuje inicjatywę samokształcenia i określa treść, czas i miejsce realizacji swojego doksztalcenia. Ta forma to najczęściej nauka na odległość z wykorzystaniem środków audiowizualnych, kursów korespondencyjnych, doksztalcenia opartego na wykorzystaniu komputera i Internetu.
- Wstępne kształcenie zawodowe
Przez wstępne kształcenie zawodowe rozumie się przygotowanie do zawodu młodocianych, którzy świadczą pracę na rzecz przedsiębiorstwa. Wstępne kształcenie zawodowe umożliwia pozyskanie formalnych kwalifikacji zawodowych i finansowane jest przez przedsiębiorstwo z możliwością uzyskania refundacji z Funduszu Pracy.

Ministerstwo Edukacji Narodowej w roku 2010 przygotowało założenia do zmian w strukturze systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego. Jako główne przesłanki zmian podano: „globalizację i rosnący udział handlu międzynarodowego, mobilność geograficzną i zawodową, przekształcenia w gospodarce, nowe techniki i technologie (szczególnie informacyjno-komunikacyjne) oraz zmiany w organizacji pracy, wynikające częściowo ze zmian technologicznych i wzrostu oczekiwań pracodawców w zakresie poziomu umiejętności pracowników”¹⁰⁰. Podkreśla się, że w kontekście proponowanych zmian niezwykle istotna jest idea uczenia się przez całe życie, zgodnie z którą do kwalifikacji i umiejętności wymaganych na rynku pracy można dochodzić różnymi drogami, poprzez kształcenie w trybie formalnym (szkolnym), pozaformalnym (doksztalcenie, doskonalenie i szkolenie) oraz nieformalnym (samouczenie się oraz doświadczenie uzyskane w pracy). Zmiany mają sprzyjać dostosowaniu podaży umiejętności do potrzeb rynku pracy, oczekującego nowych umiejętności w nowych miejscach pracy¹⁰¹.

Zaproponowane organizacyjne i merytoryczne zmiany w systemie kształcenia zawodowego wynikają z potrzeb polskiej gospodarki i rynku pracy, powiązanych z nimi strategii rozwoju kraju i regionów oraz naszych zobowiązań jako państwa członkowskiego UE. Zobowiązania te odnoszą się zwłaszcza do Strategii Europa 2020 oraz powiązanych z nią inicjatyw i dokumentów: Strategii uczenia się przez całe życie, Europejskich i Krajowych Ram Kwalifikacji, europejskiego systemu

¹⁰⁰ *Kształcenie zawodowe i ustawiczne. Założenia proponowanych zmian*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2010, s. 7.

¹⁰¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Regionów. *Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy. Przewidywanie wymogów rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności oraz ich wzajemne dopasowywanie*, COM(2008) 868 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 16 grudnia 2008.

transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz walidacji pozaformalnego i nieformalnego uczenia się.

Prognozy wskazują, że wymogi w zakresie kompetencji i kwalifikacji pracowników znacznie wzrosną we wszystkich zawodach i na wszystkich poziomach zatrudnienia, a popyt na wyższe i bardziej wyspecjalizowane umiejętności będzie się sukcesywnie zwiększał. Konieczne jest zagwarantowanie wszystkim dostępu do wysokiej jakości edukacji, podniesienie poziomu wykształcenia i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki¹⁰². Dostosowywanie oferty edukacyjnej do potrzeb zmieniającego się rynku pracy stało się nieustannym wyzwaniem dla polskiego systemu kształcenia. W pełni uzasadniona jest jednakże opinia wielu środowisk rynku pracy, dotycząca swoistego rozdzwiewku pomiędzy funkcjonującym obecnie systemem kształcenia, w tym kształcenia zawodowego, a potrzebami rynku pracy.

Proponowane przez ministerstwo zmiany organizacyjne i programowe powinny umożliwić sukcesywne i elastyczne zbliżanie kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Służyć temu mają także m.in. następujące rozwiązania: możliwość realizacji przez szkoły form pozaszkolnych, mechanizmy zachęcające pracodawców do włączania się w proces kształcenia zawodowego, czy modernizacja systemu doskonalenia zawodowego nauczycieli, gdzie proponuje się między innymi wprowadzenie, dla nauczycieli przedmiotów zawodowych, okresowych szkoleń z zakresu nowoczesnych metod kształcenia zawodowego oraz nowoczesnych technik i technologii, obejmujących także staże bądź praktyki w przedsiębiorstwach¹⁰³. Kluczowym czynnikiem sukcesu dostosowania systemu kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy jest bez wątpienia odpowiednie przygotowanie nauczycieli.

Sygnalizowane zmiany w popycie na rynku pracy na określone kwalifikacje wymagają bardziej elastycznych programów edukacyjnych, poprzez zapewnienie możliwości zgłaszania nowych zawodów do klasyfikacji przez organizacje branżowe i pracodawców oraz stowarzyszenia zawodowe. Przyspieszy to proces dostosowywania klasyfikacji zawodów do oczekiwań gospodarki i rynku pracy (w chwili obecnej nowe zawody do klasyfikacji mogą zgłaszać wyłącznie ministrowie właściwi dla tych zawodów). Ponadto zmianie ulega sama istota funkcjonowania klasyfikacji zawodów. W nowym podejściu, w klasyfikacji zawodów „szkolnych” ujęte zostaną kwalifikacje wyodrębnione w poszczególnych zawodach. Kwalifikacje te będą spójne z Krajowymi Ramami Kwalifikacji i będą odrębnie potwierdzane w ramach zewnętrznych egzaminów zawodowych. Tym samym pojęcie kwalifikacji zdecydowanie stanie się pojęciem fundamentalnym dla edukacji zawodowej¹⁰⁴.

W trakcie prac nad Krajowymi Ramami Kwalifikacji wyraźnie akcentowana jest potrzeba zagwarantowania możliwości osiągnięcia kwalifikacji na różnych ścieżkach uczenia się, tj. zarówno w systemie szkolnym, jak i pozaszkolnym. Interdyscyplinarne podejście do modernizacji kształcenia zawodowego umożliwi szkole tworzenie atrakcyjnej dla rynku pracy oferty edukacyjnej poprzez powiązanie tradycyjnego kształcenia w formach szkolnych z kształceniem w formach pozaszkolnych.

System edukacji zawodowej funkcjonuje w burzliwym otoczeniu musi mieć zdolność adaptacji do wszelkich zmian społecznych, gospodarczych i technologicznych. Powinno to prowadzić do wykreowania nowej roli szkoły zawodowej. Ma to być szkoła gruntownie kształtująca

¹⁰² *Kształcenie zawodowe i ustawiczne*, op. cit., s. 8.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 9.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 9.

motywację, wiedzę i umiejętności uczniów tak, aby opuszczały ją osoby przygotowane do podjęcia pracy lub do dalszego kształcenia¹⁰⁵. Znalazienie miejsca na rynku pracy determinują zarówno poziom wykształcenia oraz związane z nim kompetencje ogólne, jak i wyuczony zawód. Absolwent szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe otrzymuje świadectwo ukończenia szkoły, które jest dokumentem określającym poziom wykształcenia, lecz nie potwierdza ono kwalifikacji zawodowych¹⁰⁶. Biorąc pod uwagę, że jest to sformułowanie zaczerpnięte z oficjalnego dokumentu Ministerstwa Edukacji Narodowej, jest to forma samooceny niewydolności obecnego systemu kształcenia zawodowego.

Niemniej ważne w kształceniu zawodowym jest właściwe zorganizowanie form pozaszkolnych, realizowanych przez szkoły zawodowe w ramach kształcenia ustawicznego¹⁰⁷. Dla rozwoju różnorodnych form kształcenia ustawicznego istotne jest włączenie szkół prowadzących kształcenie zawodowe w system kursów kwalifikacyjnych dla osób dorosłych, zwłaszcza w zakresie przekwalifikowywania i wyposażania w konkretne umiejętności zawodowe, zgodne z potrzebami pracodawców. Ważne jest, aby szkoła realizując kurs przygotowująca uczestników do potwierdzania kwalifikacji zawodowych. Edukacja w formach pozaszkolnych, wsparta systemem zewnętrznych egzaminów, pozwoli na pełną integrację form szkolnych i pozaszkolnych oraz zapewni równowagę obu systemów. Pomocne w tym będą Krajowe Ramy Kwalifikacji określające zasady certyfikacji kompetencji zdobytych poza formalnym systemem szkolnictwa.

W tym kontekście alternatywną formą uzyskania kwalifikacji zawodowych, w stosunku do obecnie istniejącej w systemie szkolnym, może być realizowanie przez szkoły prowadzące kształcenie zawodowe kursów kwalifikacyjnych umożliwiających nabycie kwalifikacji wyodrębnionych w zawodach ujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.

Proponuje się, aby szkoły mogły organizować kursy kwalifikacyjne w tych zawodach, w których prowadzą kształcenie lub w zawodach pokrewnych, wykorzystując posiadaną kadre pedagogiczną oraz wyposażenie dydaktyczne. Ponadto od organizatorów kursu wymagana byłaby współpraca z pracodawcami w zakresie określania treści programowych dla danego kursu. Egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe uzyskane w wyniku ukończenia kursu przeprowadzane byłyby w systemie egzaminów zewnętrznych. Proponuje się, aby osoba, która zda egzamin otrzymywała certyfikat kwalifikacji zawodowych i suplement opisujący nabyte umiejętności i kompetencje.

Efektywna integracja form szkolnych i pozaszkolnych może zostać zapewniona poprzez tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego (powiaty) branżowych centrów kształcenia zawodowego, dla których bazą mogą być centra kształcenia ustawicznego, centra kształcenia praktycznego oraz szkoły dla młodzieży i dla dorosłych. Podobne instytucje funkcjonują w innych krajach Unii Europejskiej. Centrum mogłoby pełnić rolę koordynatora działań poszczególnych komórek organizacyjnych wchodzących w jego skład, zapewniając możliwość najlepszego wykorzystania bazy, środków techniczno-dydaktycznych i zasobów ludzkich.

Właściwe efekty kształcenia zawodowego są uzależnione od jakości kadry, w tym szczególnie nauczycieli przedmiotów zawodowych. Aby powiązać szkolnictwo zawodowe z jego otoczeniem gospodarczym do ustawy o systemie oświaty wprowadzono w 2009 r. elastyczne przepisy, umożliwiające dyrektorowi szkoły, zatrudnianie osób niebędących nauczycielami,

¹⁰⁵ Ibidem, s. 13.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 13.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 16.

a będących specjalistami branżowymi (*Art. 7, ust. 1a - W uzasadnionych przypadkach w szkole publicznej może być, za zgodą kuratora oświaty, zatrudniona osoba niebędąca nauczycielem, posiadająca przygotowanie uznane przez dyrektora szkoły za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć*). Przepis ten dotyczy także możliwości zatrudniania w placówkach kształcenia ustawicznego, placówkach kształcenia praktycznego oraz ośrodkach doskonalenia zawodowego.

W dobie nieustannych zmian społecznych, gospodarczych, technicznych, technologicznych i ekonomicznych zmieniają się wymagania pracodawców pod względem kwalifikacji zawodowych i innych umiejętności absolwentów szkół. Niezbędne jest więc ciągłe zdobywanie nowej wiedzy i nowych umiejętności, aby móc efektywnie funkcjonować. W związku z tym szkoła powinna umożliwić absolwentowi zdobycie kwalifikacji podstawowych dla danego zawodu, aby mógł odnaleźć się na rynku pracy. Następnie, najczęściej już w toku pracy zawodowej, absolwent powinien kształtować, rozwijać i doskonalić inne kwalifikacje, wynikające z potrzeb przedsiębiorstwa, w którym jest zatrudniony, a także z potrzeb rynku pracy.

Kształcenie zawodowe należy do tych obszarów edukacji, które w sposób bezpośredni są powiązane z rynkiem pracy. Dlatego też wpływ pracodawców na proces kształcenia zawodowego powinien być wkomponowany w jego planowanie, organizowanie, realizację oraz ewaluację po to, aby zminimalizować lukę, jaka występuje w relacji edukacja - rynek pracy. Z tej perspektywy potrzebna jest integracja systemu szkolnego i pozaszkolnego, wzmocnienie relacji i współpracy szkół ze środowiskiem pracy pod kątem zapewnienia możliwości kształcenia praktycznego i praktyk zawodowych, inwestowania w nauczycieli - praktyków, doposażenia techniczno-dydaktycznego szkół, promowania przykładów dobrych praktyk, czy też poszukiwania mechanizmów motywacyjnych aktywizujących włączanie się osób ze środowiska pracy do edukacji.

Wciąż mało satysfakcjonująca współpraca szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe z pracodawcami jest podkreślana w przeprowadzanych na potrzeby rynku pracy analizach, raportach z badań i innych opracowaniach, a także poruszana przez środowiska rządowe, samorządowe, organizacje gospodarcze i zawodowe. Problem dotyczy głównie realizacji praktycznej nauki zawodu w rzeczywistym środowisku pracy, udziału pracodawców w procesie kształcenia i egzaminowania oraz odpowiedniego do potrzeb pracodawców inwestowania w rozwój bazy dydaktycznej szkół.

Proponowany zakres współpracy obejmuje m. in.:

- tworzenie sieci zakładów pracy, w których uczniowie i słuchacze ponadgimnazjalnych szkół prowadzących kształcenie zawodowe będą odbywać kształcenie praktyczne,
- podniesienie poziomu praktyk zawodowych poprzez wypracowanie, we współpracy szkół z pracodawcami, lub zrzeczeniami branżowymi pracodawców, standardów praktyk w poszczególnych zawodach,
- wspieranie szkół w zakresie wyposażenia bazy dydaktycznej, w tym w nowoczesne środki dydaktyczne i materiały,
- udział pracodawców w organizowaniu dodatkowych zajęć w formach pozaszkolnych dla uczniów ostatnich klas w szkołach ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe, zwiększających szansę ich zatrudnienia po ukończeniu szkoły,
- prowadzenie przez pracodawców doskonalenia zawodowego kadry pedagogicznej szkół.

9. DOBRE PRAKTYKI *FLEXICURITY* W EUROPIE

Poniższe przykłady ilustrują praktyczne zastosowania polityki *flexicurity*¹⁰⁸. Podkreślają one zalety zintegrowanego podejścia, łączącego przynajmniej niektóre z czterech podstawowych elementów modelu, w ramach którego elastyczność i bezpieczeństwo wzajemnie się wzmacniają.

System wypłaty odpraw w Austrii. W Austrii występuje połączenie stosunkowo dużej elastyczności rynku pracy z przeciętnym poziomem świadczeń socjalnych; jednocześnie efektywnie realizowane są aktywne polityki rynku pracy, a system w istotnym stopniu opiera się na partnerstwie społecznym. Austriackie prawo pracy przewiduje stosunkowo niski faktyczny poziom ochrony zatrudnienia, choć według statystyk wskaźnik jest na poziomie średnim. Różnica ta związana jest z aspektami proceduralnymi, które sprzyjają stosunkowo łagodnym procedurom zwolnień. Stosunkowo niewielka jest potrzeba uciekania się pracodawców do umów na czas określony, a ich odsetek jest poniżej średniej (9 % w 2006 r., podczas gdy średnia UE wynosiła 14,4 %). Stopa bezrobocia jest jedną z najniższych w Europie (4,8 %), a skala bezrobocia długoterminowego wynosi 1,3 %. Stopa zatrudnienia jest zgodna z poziomem docelowym przewidzianym w strategii lizbońskiej (70,2 % w skali ogólnej i 63,5 % wśród kobiet). Poziom uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie przekroczył poziom docelowy dla UE i wynosi 12,9 % (2005 r.). Wskaźnik zagrożenia ubóstwem jest niski - wynosi 12 %. W 2003 r. dokonano w tym kontekście bardzo istotnej innowacji poprzez wprowadzenie w życie nowego systemu odpraw. W dotychczasowym systemie wysokość odprawy dla zwalnianych pracowników zależała od czasu trwania stosunku pracy. Oznaczało to, że pracownik, zatrudniając się u innego pracodawcy, tracił zgromadzone do tej pory prawa. W nowym systemie pracodawca ma obowiązek odprowadzać co miesiąc stałą kwotę na indywidualne konto pracownika. Pracownik może w razie zwolnienia pobierać środki z tego konta. Nowy system eliminuje czynniki zniechęcające do mobilności i zapobiega utracie uprawnień przez pracownika, który z własnej woli rozwiązuje stosunek pracy. Ponadto szczególnie skutecznym modelem pozwalającym na złagodzenie skutków restrukturyzacji są fundacje na rzecz pracy (*Arbeitsstiftungen*). Służą one jako agencje pośredniczące, tzn. wspierają zmianę miejsca pracy w sytuacji groźby zwolnień grupowych, stosując zasadę działań wyprzedzających oraz współdziałania wszystkich zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych.

„Złoty trójkąt” w Danii. Duński rynek pracy charakteryzuje się udanym połączeniem elastyczności i bezpieczeństwa w wyniku połączenia elastycznego prawa pracy, stosunkowo niskiej ochrony przed zwolnieniem, znacznych działań na rzecz uczenia się przez całe życie i aktywnej polityki rynku pracy oraz wysokiego poziomu świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. U początków tego systemu leżało tzw. „porozumienie wrześniowe” z 1899 r., na mocy którego uzyskano zgodę na prawo do zatrudniania i zwalniania pracowników w zamian za rozwój publicznego systemu świadczeń dla bezrobotnych. W latach 60. XX w., wraz z powołaniem Publicznej Służby Zatrudnienia, państwo wzięło na siebie znaczną część ryzyka związanego z bezrobociem. Pod koniec lat 80. i na początku lat 90. wprowadzono aktywne polityki rynku pracy w celu zmotywowania bezrobotnych do poszukiwania i przyjmowania pracy oraz do podnoszenia kwalifikacji. Do rozwijania umiejętności zachęcano poprzez system rotacji miejsc pracy (*job rotation*), umożliwiający pracownikom, zastępowanym na krótki okres przez osoby bezrobotne, odbycie szkoleń. Połączenie tych trzech elementów daje tzw. „złoty trójkąt”, złożony z elastycznych umów, systemu zabezpieczeń społecznych i opieki społecznej zapewniającego wysokie świadczenia

¹⁰⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, COM(2007) 359, op. cit., s. 23-25.

oraz wysoko rozwiniętych aktywnych polityk rynku pracy. Dania charakteryzuje się bardzo wysoką stopą zatrudnienia (77,4 % w 2006 r.) oraz bardzo niskimi stopami bezrobocia (3,9 %), bezrobocia wśród młodzieży (7,7 %) i bezrobocia długoterminowego (0,8 %), a także dużą rotacją miejsc pracy (jedna czwarta pracowników pracowała u jednego pracodawcy krócej niż rok), wysokim poziomem uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie (27,4 %), niskim wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem (12 %) i wysokim poziomem ogólnego poczucia bezpieczeństwa wśród ludności.

Praca czasowa w Holandii. W ramach „porozumienia z Wassenaar” z 1982 r. zgodzono się na zwiększenie zatrudnienia kosztem obniżenia zarobków; umożliwiło ono również rozwój zatrudnienia w niepełnym wymiarze w kontekście umów zbiorowych. Praca w niepełnym wymiarze odbywa się z reguły w ramach umów na czas nieokreślony i nie należy mylić jej z „niestabilnym zatrudnieniem”. Przeważająca większość osób pracujących w niepełnym wymiarze (którymi z reguły są kobiety) wybiera taką formę zatrudnienia dobrowolnie. W latach 90. rosnącym problemem była stosunkowo mała elastyczność rynku pracy, jednak władzom publicznym nie udawało się osiągnąć porozumienia dotyczącego modernizacji prawa pracy. Ostatecznie do negocjacji nad pakietem środków zaproszono partnerów społecznych (Fundację na rzecz Pracy). Wynegocjowane porozumienie koncentrowało się na wzmocnieniu pozycji pracowników na umowach czasowych, co spowodowało zmniejszenie niestabilności tego rodzaju zatrudnienia przy jednoczesnym zachowaniu jego elastyczności. Porozumienie obejmowało trzy główne elementy:

- 1) ograniczenie możliwości zawierania kolejnych umów na czas określony (dopuszczalne są maksymalnie trzy umowy - kolejna musi być na czas nieokreślony),
- 2) eliminacja przeszkód dla agencji pracy czasowej,
- 3) ujęcie umów na czas określony i umów z agencjami pracy czasowej w kodeksie pracy oraz wprowadzenie ochrony minimalnej i płacy minimalnej.

Porozumienie przewidywało również objęcie pracowników agencji pracy czasowej układem zbiorowym zapewniającym gwarancje płac, szkolenia i dodatkowe świadczenia emerytalne. Porozumienie zostało ujęte w ustawodawstwie: ustawa o elastyczności i bezpieczeństwie weszła w życie 1 stycznia 1999 r. W latach 90. w Holandii nastąpił bardzo znaczący spadek bezrobocia i wzrost liczby miejsc pracy. Stopy zatrudnienia są wysokie, zarówno w ujęciu ogólnym (74,3 % w 2006 r.), jak i wśród kobiet (67,7 %). Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty jest niższe ze względu na wysoki udział zatrudnienia w niepełnym wymiarze. Ogólna stopa bezrobocia jest niska (3,9 %), podobnie jak stopa bezrobocia młodzieży (6,6 %) i bezrobocia długoterminowego (1,7 %). Poziom uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie jest stosunkowo wysoki (15,9 %). Wskaźnik zagrożenia ubóstwem, wynoszący 11 %, jest relatywnie niski.

Zmniejszenie liczby umów na czas określony w Hiszpanii. W Hiszpanii stale utrzymuje się wysoki odsetek umów na czas określony, stanowiących ok. 34 % całości zatrudnienia. W maju 2006 roku podpisano kompleksowe, obowiązujące do końca 2007 roku porozumienie pomiędzy partnerami społecznymi ze wsparciem rządu, ograniczające nadmierne stosowanie umów na czas określony i zmniejszające wymogi wobec pracodawców. Każdy pracownik, który podpisał dwie lub więcej umów na czas określony z tym samym przedsiębiorstwem i przepracował na jednym stanowisku ponad 24 miesiące na przestrzeni 30 miesięcy, automatycznie otrzymuje umowę na czas nieokreślony; wysokość obowiązkowej odprawy w ramach takiej umowy jest obniżona z równowartości 45 dniówek do równowartości 33 dniówek za każdy przepracowany rok.

Porozumienie partnerów społecznych „W stronę 2016 r.” w Irlandii. W irlandzkiej gospodarce i rynku pracy nastąpiły w ostatnich latach gwałtowne zmiany. Z kraju o niskich

dochodach, powolnym wzroście gospodarczym i wysokim bezrobociu Irlandia przekształciła się w kraj o wysokiej stopie wzrostu gospodarczego, wysokich dochodach i niskim bezrobociu. Irlandia ma elastyczny rynek pracy i zwiększa inwestycje w aktywną politykę rynku pracy (nakłady wynoszą 0,75 % PKB, podczas gdy średnia UE – 0,5 %). Niski poziom wykształcenia starszych pracowników (w grupie wiekowej od 45 do 54 lat, 41,7 % ma najwyżej wykształcenie średnie I stopnia) wynika z niedoinwestowania edukacji w przeszłości; w przypadku młodszych pokoleń sytuacja znacznie się poprawia. Uczestnictwo w uczeniu się przez całe życie jest nadal niższe, niż w przypadku czołowych pod tym względem krajów UE, co odzwierciedla trudności w zapewnieniu szans słabiej wykwalifikowanym i starszym pracownikom. Zawarte w 2006 r. porozumienie „W stronę 2016 r.” stanowi kompleksową odpowiedź na te wyzwania. Stwierdza ono potrzebę większego uczestnictwa, wydajności i aktywizacji, a w odniesieniu do osób bezrobotnych – silniejszej koncentracji na bezrobotnych długoterminowo, młodych i mających najmniejsze szanse na powrót na rynek pracy. Podkreśla się w nim również, że podnoszenie kwalifikacji musi skupiać się na uczeniu się w miejscu pracy (z uwzględnieniem podstawowych umiejętności), a także na pracownikach gorzej wykwalifikowanych i bardziej narażonych oraz imigrantach. W porozumieniu zawarto zarys planów rozwoju szkoleń w miejscu pracy i zwiększenia finansowania z Funduszu na rzecz Podstawowego Wykształcenia w Miejscu Pracy, mającego na celu rozwiązanie problemów braków w zakresie umiejętności czytania i liczenia.

Inne przykłady dobrych praktyk polityki *flexicurity* znaleźć można w Raporcie European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions¹⁰⁹, gdzie stwierdza się, że w Europie są one liczne i bardzo zróżnicowane. Rozwiązania, jakie się stosuje to: skrócony czas pracy i czasowe zwolnienia, które są środkami łączącymi wewnętrzną ilościową elastyczność z bezpieczeństwem pracy, bezpieczeństwo finansowe i połączone bezpieczeństwo. Jednakże trzeba pamiętać, że ten sam środek może służyć jako narzędzie do kilku rozwiązań elastyczności i bezpieczeństwa. Ponadto, poniższe przykłady pokazują różne poziomy, na których środki *flexicurity* mogą być stosowane, czy na poziomie ogólnym w formie rozwiązań rządowych lub prawnych, jak układy zbiorowe, lub na poziomie inicjatyw przedsiębiorstw.

W zakresie umów o pracę (które łączą zewnętrzne ilościowe elastyczności i bezpieczeństwo pracy), przykładem może być koncepcja pracy na odległość, która została włączona również do polskiego prawa pracy (Kodeks Pracy) na podstawie porozumienia z partnerami społecznymi.

W fińskim modelu „**bezpieczeństwa zmiany**” (change security model) połączono koncepcję uczenia się przez całe życie z zasiłkami dla bezrobotnych (a więc jest to połączenie zewnętrznej elastyczności ilościowej z łącznym bezpieczeństwem zatrudnienia i dochodów). Pracownicy, którzy mają być zwolnieni z przyczyn ekonomicznych mogą skorzystać z urlopu w okresie wypowiedzenia nie tylko do poszukiwania pracy, ale także na realizację szkoleń specjalistycznych, mając jednocześnie dostęp do wszystkich świadczeń związanych ze zwolnieniem.

Austriackie „**fundacje pracy**” (labour foundations), belgijskie i francuskie „**przesunięcia komórek organizacyjnych**” (redeployment cell), holenderskie „**centra mobilności**” (mobility centres), niemieckie „**firmy transferu**” (transfer companies) i szwedzkie „**Rady Bezpieczeństwa Pracy**” (Job Security Councils) mają podobny cel, łącząc moduły takie, jak reorientacja zawodowa (w tym oceny umiejętności i informacje na temat rynku pracy), intensywne szkolenia zawodowe, wsparcie w zakresie psychologicznym i outplacement’u (czyli wytyczne w procesie poszukiwania pracy) z rekompensatą dochodów dla zwolnionych pracowników.

¹⁰⁹ I. Mandl, J. Hurley, M. Mascherini, D. Storrie, ..., op. cit., s. 48-53.

Długoterminowe działania są w większości przypadków współfinansowane przez poprzedniego pracodawcę i ze środków publicznych są organizowane i prowadzone z dużym udziałem partnerów społecznych. Partnerzy społeczni wkraczają przed nastąpieniem zwolnienia (a więc gdy umowa o pracę jest nadal aktualna) i oferują swoje usługi dostosowane do potrzeb i specyfiki danego pracownika. Wydaje się, że te sposoby przejścia są bardzo efektywne ze względu na wspólne działania wszystkich zainteresowanych stron, ich długoterminowej orientacji i zwrócenia uwagi na konkretne osoby w tym procesie.

W studium przypadku Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian (European Monitoring Centre on Change EMCC) przeanalizowano fundację pracy w austriackiej firmie Plansee, która została powołana w 2009 r. w porozumieniu z radą pracowniczą oraz regionalnymi publicznymi służbami zatrudnienia, której celem było podjęcie działań mających zredukować trudności gospodarcze związane z ostatnim kryzysem. Fundacja jest finansowana przez firmy i publiczne służby zatrudnienia, natomiast koszty szkoleń częściowo są współfinansowane przez władze regionalne. Dobrowolnymi uczestnikami byli głównie średnio wykwalifikowani ludzie poniżej 30 roku życia. Po fazie wstępnej, podczas której zostały ocenione ich obecne umiejętności i kwalifikacje, został opracowany indywidualny plan kariery i każdy z uczestników przeszedł szkolenie w pełnym wymiarze czasu. Szkolenie zostało zorganizowane głównie w celu umożliwienia uczestnikom zdobycia wyższych kwalifikacji, które pozwoliłyby później na kształcenie w szkołach zawodowych. Udział w działaniach fundacji był możliwy przez trzy lata (cztery lata dla pracowników w wieku 50+), ze średnią trwającą około 30 miesięcy. Ponieważ fundacja pracy znajdowała się na terenie firmy, pracownicy korzystający z jej działań mogli pozostać w kontakcie z firmą i swoimi współpracownikami.

Przykład gwarantowanych płac minimalnych, czyli bezpieczeństwa dochodu, w odniesieniu do zewnętrznej elastyczności ilościowej reprezentuje francuski „**solidarny dochód**” (solidarity income) stosowany od 2009 r. Oprócz zapewnienia minimalnego dochodu dla tych, którzy nie pracują, zapewnia również uzupełnienie dochodów dla tych, którzy znaleźli nową pracę, ale ich zarobki są niższe od poprzedniego uposażenia.

Innym z przypadków EMCC jest inicjatywa firmy, która łączy zewnętrzną elastyczność ilościową i bezpieczeństwo dochodów. Rumuński producent stali ArcelorMittal Galati oferuje pracownikom, którzy byli gotowi do dobrowolnego zwolnienia w czasie recesji, jednorazową odprawę w granicach około €2400 i €5900, w uzupełnieniu do ich miesięcznego wynagrodzenia przez okres sześciu do 24 miesięcy (w zależności od długości ich stażu). Przewlekłe chorzy pracownicy otrzymali dodatkową wypłatę w wysokości około €1000. W czasie otrzymywania uzgodnionej płacy miesięcznej, pracownicy mogli podjąć inną pracę, a zarówno pracodawcy jak i pracownicy kontynuowali płatności składek na ubezpieczenie społeczne. Duża część pracowników zatrudnionych ArcelorMittal w Europie Środkowej i Wschodniej, w większości będących blisko wieku emerytalnego, zdecydowała się opuścić firmę na zasadzie dobrowolności w pierwszym kwartale 2009 r.

Konta czasu pracy są szeroko rozpowszechnionym instrumentem *flexicurity* na poziomie przedsiębiorstw, które łączą w sobie wewnętrzną elastyczność ilościową z bezpieczeństwem pracy. Dane dla Niemiec na 2007 r., pokazują na przykład, że 47% wszystkich zatrudnionych pracowało przy wykorzystaniu kont czasu pracy. W Niemczech konta czasu pracy są częściej spotykane w dużych firmach niż w małych i średnich przedsiębiorstwach i bilansowanie czasu pracy realizowane do okresu jednego roku jest częstsze niż dla dłuższych okresów.

Prawnie regulowanym przykładem wewnętrznej elastyczności ilościowej połączonej z bezpieczeństwem pracy jest holenderska „**Ustawa o dostosowaniu godzin pracy**” (Adjustment of Working Hours Act). Zapewnia możliwość, w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 osób, prawo do zwiększenia lub zmniejszenia wymiaru czasu pracy pracownikom raz na dwa lata bez podania uzasadnienia. Jednakże dostępne dane wskazują, że taka możliwość nie jest często stosowana.

W Danii pracownicy nie mogą być zwolnieni, jeśli odmówią pracy na część etatu lub wniosku o obniżenie czasu pracy. W tym samym czasie pracownicy, którzy muszą pracować w niepełnym wymiarze czasu pracy, chociaż chcieliby pracować w pełnym wymiarze czasu pracy, mają prawo do zasiłku, aby wyrównać utratę ich dochodu. Te same regulacje można znaleźć w Portugalii.

Bardziej ukierunkowane podejście do elastyczności czasu i bezpieczeństwa pracy jest podejmowane przez hiszpańskie „**plany równouprawnienia**” (equality plans), które są wymogiem prawnym w dużych firmach. W celu poprawy jakości miejsc pracy zajmowanych przez kobiety, plany dotyczą dostosowania czasu pracy dostosowanych do obowiązków rodzinnych i wynagrodzenia.

Elastyczność wewnętrzna i bezpieczeństwo zatrudnienia mogą być realizowane przez „**zjednoczenia pracodawców**” (employer's pools), które istnieją, na przykład w Belgii, Francji i Niemczech. Kilku pracodawców tworzy odrębną spółkę, która angażuje, na żądanie, pracowników zatrudnionych w tych firmach, które są członkami zjednoczenia. Pracownicy są rekrutowani tylko wtedy, gdy spółki mogą zagwarantować pełne obciążenie dla nich tak, że unika się czasu bezczynności. Z tego powodu liczba firm będących członkami zjednoczenia jest w większości przypadków ograniczona, często do mniej niż pięciu. Rotacja między poszczególnymi zadaniami może być organizowana sezonowo, co tydzień, codziennie lub co pół dnia, w zależności od rozwiązań przyjętych wśród firm członkowskich. W wielu przypadkach, oddzielnie zarządzana firma nie tylko zarządza wymianą pracowników, ale również rekrutuje i wprowadza pracowników i wspiera firmy członkowskie w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi oraz szkoleniami (także dla ich kluczowych pracowników). Obecnie istnieje około 400 zjednoczeń pracodawców we Francji, które zatrudniają około 13 000 pracowników.

Austriacka „**premia solidarności**” (solidarity bonus) jest przykładem wewnętrznej elastyczności ilościowej i bezpieczeństwa dochodów. Jeżeli kilku pracowników firmy redukuje czas pracy, tak aby osoba bezrobotna lub praktykant mogły być zatrudnione, rząd zwraca pieniądze za 50% utraconych przez nich dochodów i pokrywa całkowite dodatkowe składki na ubezpieczenie społeczne przez okres do dwóch lat (lub trzech lat jeśli zatrudniona osoba jest długoterminowym bezrobotnym, jest w wieku 45 lat lub więcej, lub jest niepełnosprawna).

Rumuński instrument „**budownicowie domu społecznego**” (Builder's Social House) łączy w sobie wewnętrzne ilościowe elastyczności i bezpieczeństwo dochodów. To pokazuje, że rozwiązania *flexicurity* nie muszą być działaniami publicznymi, ale mogą być realizowane w oparciu o inicjatywy partnerów społecznych. Organizacja non-profit została założona w branży budowlanej. Jej celem jest zapewnienie ochrony pracowników w okresach, gdy prace nie mogą być realizowane z powodu złej pogody. W czasie takich okresów, pracownicy otrzymują miesięczne wsparcie dochodów do 90 dni w wysokości 75% średniego miesięcznego wynagrodzenia z okresu poprzednich trzech miesięcy. Instrument ten, zarządzany wspólnie przez partnerów społecznych, jest finansowany ze składek jego firm członkowskich (odpowiednio 1,5% obrotów), pracowników (1% swojego miesięcznego podstawowego wynagrodzenia brutto) oraz beneficjentów inwestycji w budownictwie (0,5% wartości zakończonych robót budowlanych).

Przykład działań realizowanych w przedsiębiorstwie łączących wewnętrzną elastyczność ilościową i bezpieczeństwo można znaleźć w oddziale rumuńskiego producenta stali ArcelorMittal Galati. W tej firmie, partnerzy społeczni uzgodnili, że w pierwszym kwartale 2009 roku, każdy pracownik miałby rotacyjnie urlop trwający do 10 dni w roku. Obowiązkowy urlop nie był pozytywnie przyjęty wśród pracowników, gdyż był postrzegany jako czynnik zakłócający obowiązki rodzinne i brak elastyczności, ponieważ jedynie pracodawca może zdecydować, kiedy urlop ma być wykorzystany.

Kancelaria Norton Rose w Wielkiej Brytanii w 2009 roku rozszerzyła swój „**elastyczny system**” (Flex System), który był już częścią elastycznej polityki pracy w firmie. W odpowiedzi na kryzys, Norton Rose oferuje swoim pracownikom możliwość podejmowania urlopu (sabbatical) od czterech do 12 tygodni, otrzymując 30% wynagrodzenia. Obniżenie wynagrodzenia może być rozłożone na okres sześciu miesięcy. Przed rozpoczęciem urlopu, ustalono okres czterech tygodni wypowiedzenia. Okazało się jednak, że w niektórych działach nie było praktycznej możliwości wysłania pracowników na urlopy ze względu na charakter ich pracy. Zamiast tak długotrwałych urlopów, pracownicy są zachęcani, aby dostosowywać się elastycznie do bieżącego obciążenia pracą (na przykład, mając dzień lub dwa wolne od pracy, jeśli ich obciążenie pracą nie było wysokie, a pracować w pełnym wymiarze, jeśli było wystarczające). W konsekwencji, ta forma była używana częściej niż urlop w relacji 70:30. (Wynikało to również ze względu na niechęć pracowników do zaakceptowania głębszych cięć wynagrodzeń związanych z sabbatical).

Austriacki program „**urlop na szkolenie**” (training leave) ma na celu wspieranie elastyczności funkcjonalnej (tytuł programu został zmieniony na „**urlop szkoleniowy plus**” w odpowiedzi na kryzys, a jego przepisy zostały bardziej rozbudowane). Umożliwia on pracownikom wziąć urlop w wymiarze do 12 miesięcy w celu otrzymania szkolenia w wymiarze co najmniej 20 godzin tygodniowo realizowanego przez zewnętrzne instytucje szkoleniowe. W tym czasie uczestnicy otrzymują zasiłek z publicznej służby zatrudnienia w wysokości zasiłku dla bezrobotnych (zasadniczo równa się on 55% wynagrodzenia netto), w ten sposób pracownicy korzystają z bezpieczeństwa pracy i zatrudnienia oraz zabezpieczenia dochodów. Tak długo, jak trwa kryzys, koszty szkolenia są pokrywane w równym stopniu przez pracodawcę i władze regionalne. Nie ma tytułu prawnego dla brania przez pracowników urlopu szkoleniowego; są to raczej decyzje podejmowane na podstawie indywidualnych umów między pracodawcą a pracownikami lub radami pracowniczymi. Podczas gdy stosowanie tego środka było stosunkowo niskie w 2000 r., nastąpił znaczny wzrost w 2008 r., który tłumaczony jest zmianą kryteriów kwalifikacji i zwiększeniem rekompensaty dochodów.

Podobnym instrumentem jest belgijski „**płatny urlop szkoleniowy**” (paid educational leave), w którym pracownikom sektora prywatnego przysługuje prawo do zwolnienia od pracy zawodowej w celach szkoleniowych do 120 godzin rocznie, podczas gdy nadal otrzymują swoje wynagrodzenie (za które pracodawca może dostać refundację władz regionalnych). Wnioski o dopuszczenie do takiej formy szkolenia mogą zostać odrzucone przez pracodawcę, jeżeli ponad 10% pracowników pełniących te same zadania jest nieobecnych w tym samym czasie. Również w Belgii program „**przerwy w karierze**” (career break) oferuje pracownikom sektora publicznego możliwość zmniejszenia czasu pracy (do zera godzin) na czas określony, a utrata dochodów jest częściowo kompensowana. Czas wolny nie musi być przeznaczony na szkolenia, może być wykorzystany również na inne cele - na przykład opiekę nad dziećmi lub osobami starszymi. W sektorze prywatnym, w układach zbiorowych są określone „**kredyty czasu**”, pozwalające pracownikom na ograniczenie czasu pracy na różne sposoby:

- 50% lub 100% na okres do jednego roku w trakcie działalności pracownika,
- 20 % w ciągu pięciu lat,
- 20% lub 50% do chwili przejścia pracowników na emeryturę (jeśli są w wieku 50 lat lub więcej i przepracowali co najmniej 20 lat).

Aby uniknąć trudności dla firmy, maksymalnie 5% pracowników może mieć urlop takiego typu w tym samym czasie.

W duńskim rozwiązaniu „**rotacji pracy**” (Job rotation), pracownicy mają możliwość podjęcia długoterminowego urlopu na szkolenie lub opiekę nad dziećmi, w trakcie którego zastępuje ich na stanowisku, najlepiej osoba bezrobotna.

Innym przykładem wspierania funkcjonalnej elastyczności i bezpieczeństwa pracy jest program irlandzki „**sieci umiejętności**” (Skillnets), częściowo finansowany przez rząd i firmy uczestniczące. Ma on na celu ułatwienie zakładania dobrowolnej sieci przedsiębiorstw, opartej na wspólnych potrzebach szkoleniowych. Szczególny nacisk kładzie się na zaangażowanie MSP w procesy szkoleniowe. Wiele cech tego systemu wskazuje się jako przyczyny jego sukcesu:

- przywództwo organizacji sektorowych i związków zawodowych,
- transfer wiedzy między uczestniczącymi przedsiębiorstwami,
- możliwość dzielenia się kosztami szkoleń (skutkiem tego ich obniżenie),
- rozwój ścieżek kariery,
- tworzenie specyficznych dla danego sektora norm i systemów certyfikacji.

Rotacja pracy jest przykładem połączenia elastyczności funkcjonalnej i bezpieczeństwa zatrudnienia. Zostało ono zaoferowane przez producenta stali ArcelorMittal. W odpowiedzi na kryzys, spółka powołała „**pule umiejętności**” (skill pool) dla tych pracowników w każdej jednostce zależnej, którzy chcieli pozostać w firmie, ale których miejsca pracy nie są już dostępne ze względu na stałe wstrzymanie ich funkcjonowania. Umiejętności pracowników zostały ponownie ocenione i byli oni zachęceni do podjęcia pracy na wolnych stanowiskach w firmie, po ich przeszkoleniu przygotowującym do nowej pracy. Proces przenoszenia trwał od jednego dnia do dwóch miesięcy, w zależności od wymagań przekwalifikowania (tylko niewielka część przenoszonych pracowników skorzystała ze szkoleń). Przez trzy miesiące, pracownik otrzymywał takie samo wynagrodzenie jak w poprzedniej pracy.

Połączenie zewnętrznej i funkcjonalnej elastyczności oraz bezpieczeństwa zatrudnienia można osiągnąć poprzez tymczasowe przenoszenie pracowników do innych pracodawców, jak zostało to wynegocjowane w 2009 roku w układzie zbiorowym przemysłu metalowego i elektrycznego w niemieckiej Północnej Nadrenii Westfalii - jest to kolejny przykład instrumentu *flexicurity* zainicjowanego przez partnerów społecznych. Firmy, które chcą utrzymać standardowe umowy o pracę dla pracowników fizycznych i umysłowych (z wyłączeniem praktykantów i osób pracujących w domu), dla których nie ma wystarczającego obciążenia pracą mogą „wypożyczyć” ich do firm w tym sektorze, które odczuwają niedobory pracy lub kwalifikacji. Pracodawca wysyłający wypłaca wynagrodzenia oraz roczne płatności bez zmian, kompensuje różnice czasu pracy w ramach kont czasu pracy lub dodatkowych płatności. Pracodawca „wypożyczający” pracownika zwraca wysyłającemu pracodawcy koszty. W ten sposób tworzone są lokalne lub regionalne pule kadr, co pozwala uniknąć środków alternatywnych, takich jak zwolnienia, skracanie czasu pracy czy pracy tymczasowej. Jednakże w praktyce, większość umów wykazała słabe rezultaty, więc pracodawcy prawie z nich nie korzystali.

Elastyczność kosztów pracy i bezpieczeństwa zatrudnienia można osiągnąć poprzez dostosowanie płac lub dodatkowych kosztów płac. Zostało to dokonane przez rząd czeski przez obniżenie składki na zabezpieczenie społeczne dla pracodawców w 2009 i 2010 roku. Obniżka wynosi około 10% wynagrodzenia brutto za niskoopłacanych i spada do zera za płace nieznacznie powyżej średniej.

W Rumunii, nowe przepisy wprowadzone w związku z kryzysem doprowadziły również do zmniejszenia dodatkowych kosztów wynagrodzeń. Pracodawcy i pracownicy są zwolnieni od składek na ubezpieczenie społeczne (składki na zasiłki dla bezrobotnych, składki na ryzyko zawodowe i ubezpieczenie wypadkowe, składki na gwarantowany fundusz wynagrodzeń, składki z tytułu gwarancji wynagrodzeń i składki na ubezpieczenie zdrowotne) przez okres do trzech miesięcy. W przypadku, gdy działalność jest tymczasowo zawieszona, pracodawcy nadal płacą pracownikom wolne od podatku wynagrodzenia w wysokości do 75% wynagrodzenia zasadniczego, w zależności od zajmowanego stanowiska. W okresie czasowego zawieszenia działalności, pracownicy objęci programem korzystają z płatności do systemów emerytalnych, na zasiłki dla bezrobotnych oraz na składki na ubezpieczenie zdrowotne, ale nie mogą korzystać z zasiłku chorobowego. Zakłada się, że znaczna liczba firm i pracowników odnosi korzyści z tych przepisów.

Inicjatywy podjęte we Włoszech, w zależności od punktu widzenia, można traktować jako połączenie elastyczności zewnętrznej, wewnętrznej i funkcjonalnej połączonej z bezpieczeństwem pracy, zatrudnienia i dochodów. Porozumienie wynegocjowane między rządem a partnerami społecznymi we Włoszech, w 2009 roku, stara się złagodzić negatywne skutki wpływu kryzysu na pracowników tymczasowych. Zgodnie z tym porozumieniem, agencje pracy tymczasowej wprowadzają plany aktywizacji, przewidujące dla tych pracowników, którzy przepracowali co najmniej 78 dni od stycznia 2009 r. i którzy pozostają bez pracy przez co najmniej 45 dni (bez korzystania z jakiegokolwiek innego wsparcia płacowego) do ryczału w wysokości €1 300. Ponadto, mieszkańcy niektórych regionów otrzymują voucher szkoleniowy w wysokości €700. W grudniu 2009 roku, około 17 500 pracowników tymczasowych otrzymało płatności oraz około 23 000 otrzymało szkolenia. Szacuje się, że 30% pracowników uczestniczących w tych szkoleniach znalazło nowe zatrudnienie po jego odbyciu.

10. PORÓWNANIE FLEXICURITY W DANII I JAPONII

Koncepcja *flexicurity* rozwija się nie tylko w Europie, ale również w innych krajach świata. Ciekawą analizę przeprowadzili T. Bredgaard, F. Larsen¹¹⁰, porównując dwa jakże odmienne kraje. Danię utożsamianą z wzorcowym modelem *flexicurity* i Japonię, w której dominuje tradycyjny model zatrudnienia przez całe życie w jednej firmie. Jest to ilustracja wieloaspektowości koncepcji *flexicurity*, pozwalająca na postrzeganie tego modelu we właściwych wymiarach, a nie tylko (często demagogicznie) przez pryzmat duńskiego „złotego trójkąta”.

Autorzy przedstawili *flexicurity*, jako koncepcję analityczną do porównania krajów i jako strategię polityczną reform rynku pracy. Porównano dwa skrajne przypadki, duński model *flexicurity* zewnętrznej i wewnętrznej oraz japońską *flexicurity* wewnętrzną. Duński system zatrudnienia często określany jest, jako najlepszy przykład, podczas gdy japoński przykład do tej pory nie był jednoznacznie interpretowany, jako forma *flexicurity*. Głównym pytaniem jest, czy *flexicurity*, a szczególnie duńska wersja elastyczności i bezpieczeństwa, jest istotnym i trwałym rozwiązaniem obecnych wyzwań, przed jakimi stoi japoński system zatrudnienia.

Należy podkreślić, że idea *flexicurity* jest stosunkowo nową koncepcją. Mówiąc w uproszczeniu, ekonomiści często mają tendencję do jednostronnego postrzegania pozytywnych implikacji elastyczności na rynki pracy, przedsiębiorstwa i pracowników oraz mają tendencję do postrzegania bezpieczeństwa dochodów i bezpieczeństwa pracy, jako barier dla konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony badacze rynku pracy, polityki społecznej i prawa pracy zwykle skupiają się bardziej na pozytywnym wpływie bezpieczeństwa pracy i dochodów na redystrybucję i dobrobyt, a rzadko biorą pod uwagę jej wpływ na elastyczność rynku pracy lub przedsiębiorstw.

Główną ideą koncepcji *flexicurity* jest to, że elastyczność i bezpieczeństwo nie są sprzeczne, ale wzajemnie się wspierają. Elastyczność nie jest monopolem pracodawców, jak i bezpieczeństwo to nie monopol pracowników. *Flexicurity* wykracza poza prosty kompromis i obejmuje zalety, jak również wady, elastyczności i bezpieczeństwa.

W Japonii, praktyki zatrudnienia na całe życie mogą powodować, że pracownicy są lojalni wobec pracodawcy, a pracodawca jest skłonny do inwestowania w kapitał ludzki, co zwiększa elastyczność funkcjonalną. Alternatywnie, w przypadku duńskim, wysoki poziom dochodów i bezpieczeństwa zatrudnienia / zatrudnialności zapewniany przez rząd może wspierać pracowników w podejmowaniu większego ryzyka na zewnętrznym rynku pracy, tworząc w ten sposób wyższy poziom mobilności pracy. Ale związek między elastycznością a bezpieczeństwem może być wadą, na przykład gdy polityki zatrudniania i zwalniania prowadzą do wysokiej niepewności zatrudnienia, czy zmniejszenia inwestycji w kapitał ludzki.

Poza strategią win-win (połączenia elastyczności i bezpieczeństwa), kolejnym powodem popularności koncepcji *flexicurity* jest jej wszechstronny i niejednoznaczny charakter. Różne podmioty i organizacje mogą kształtować tę koncepcję tak, aby dostosować ją do ich własnych interpretacji i potrzeb. Ta cecha sprawia, że *flexicurity* jest trudna do zdefiniowania. *Flexicurity* jako strategia polityczna podkreśla, że próby zwiększenia elastyczności i bezpieczeństwa muszą być rozważne, synchroniczne i skierowane do słabszych grup. Nawet jeżeli Komisja Europejska definiuje

¹¹⁰ T. Bredgaard, F. Larsen, *External and internal flexicurity*, Centre for Labour Market Research (CARMA) Department of Economics, Politics and Administration Aalborg University Denmark, IIRA European Congress 2010 Copenhagen, 28 June – 1 July 2010.

flexicurity jako strategię polityczną, to jak dotąd trudno jest zidentyfikować rzeczywiste strategie *flexicurity*, poza oryginalnym kontekstem holenderskim. Druga definicja, jako pewien stan rzeczy lub warunków na rynku pracy, otwiera się na porównania (w różnych krajach) związków elastyczności i bezpieczeństwa. Elastyczność i bezpieczeństwo to gra o sumie zerowej. Z jednej strony rynki pracy i firmy oczekują zwiększonej elastyczności w celu zwiększenia konkurencyjności i produktywności, podczas gdy z drugiej strony, pracownicy mający pozycję stosunkowo słabą, powinni mieć rekompensatę w postaci udziału w wysokiej jakości rynku pracy i integracji społecznej.

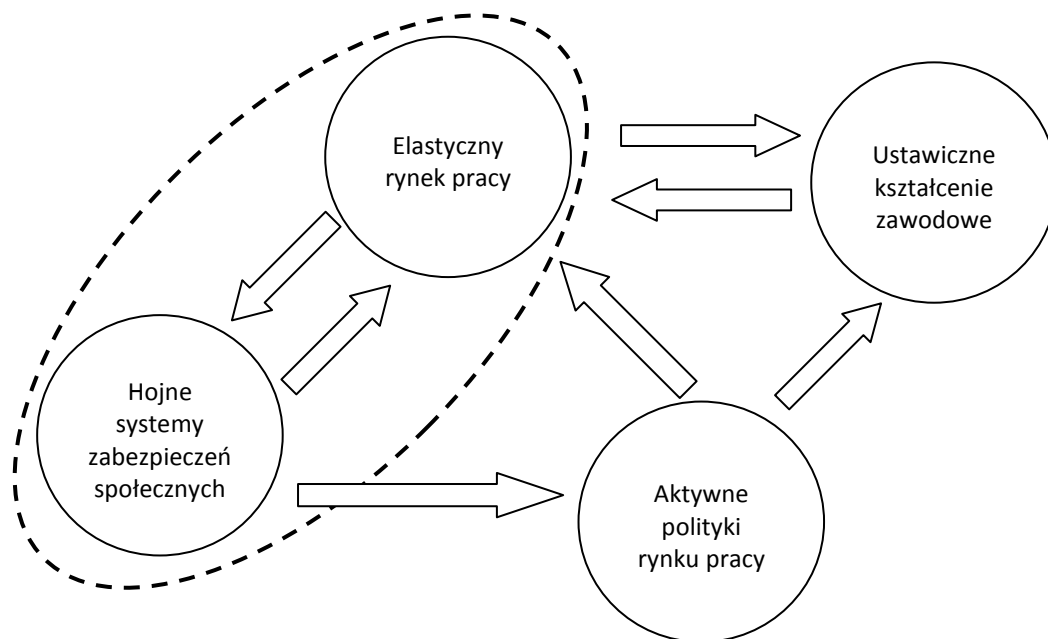
Są istotne różnice między japońskim i duńskim systemem zatrudnienia i rynkiem pracy. Duński system zatrudnienia jest zorientowany na zewnętrzny rynek pracy, japoński system zatrudnienia tradycyjnie zorientowany jest na wewnętrzny rynek pracy.

Elastyczność wewnętrzna to elastyczność czasu pracy (nadgodziny, praca krótkookresowa czy praca w niepełnym wymiarze czasu), elastyczność funkcjonalna (wewnętrzne zmiany pracy, przesunięcia, zmiany funkcji i zadań, elastyczna organizacja pracy i nauka w pracy), a elastyczność dochodowa (systemy wynagrodzeń i premiowania, outsourcing). Zewnętrzna elastyczność odnosi się do elastyczności ilościowej na zewnętrznym rynku pracy (mobilność w zmianie pracy, okresowe zwolnienia, umowy na czas określony, praca przez agencje pracy tymczasowej, nietypowe formy zatrudnienia itp.). Bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje zabezpieczenia zarządzane i prowadzone przez pracodawców i firmy na wewnętrznych rynkach pracy. Wyraża się to zwykle, jako bezpieczeństwo pracy (np. ochrona zatrudnienia dla pracowników stałych i nietypowych, w tym procedury zwolnienia, okresu wypowiedzenia, odprawy), ale może zawierać również dochody/zabezpieczenia społeczne oraz bezpieczeństwo łączone (np. polityki odejścia z firmy). Wreszcie, bezpieczeństwo zewnętrzne odnosi się do zabezpieczeń zarządzanych i finansowanych przez rząd centralny (z budżetu publicznego), jak aktywne polityki rynku pracy, finansowane ze środków publicznych dochody i zabezpieczenia społeczne, oraz ogólne zasady ustawicznego kształcenia zawodowego.

Duński przypadek *flexicurity*

Duńskie połączenie zewnętrznej elastyczności i bezpieczeństwa jest często przedstawiane jako tzw. „złoty trójkąt”. Ta ilustracja, jednak często ma tendencję zaniedbywania ważnej i niezależnej roli, odgrywanej przez system ustawicznego szkolenia zawodowego dorosłych. Można zatem przedstawiać duński system zatrudnienia w formie równoległoboku, co przedstawiono na rysunku 2.

Elastyczność rynku pracy jest wykazywana przez dużą rotację miejsc pracy i niską średnią stałych posad. Ci, którzy są mobilni na rynku pracy często mają krótsze bądź dłuższe okresy bezrobocia i wchodzą do drugiego rogu równoległoboku (hojne zabezpieczenie społeczne). Zasiłki dla bezrobotnych wypacane są przez długi czas (do niedawna 4 lata) i w dużej wysokości (stopa zastąpienia do 90%). Jeżeli środki dla bezrobotnych są wyczerpane jest możliwość uzyskania wsparcia z pomocy społecznej. Aby uniknąć niekorzystnych efektów, są rygorystyczne kryteria dla wykazania gotowości do poszukiwania i podejmowania pracy, jak również surowe sankcje za odmowę udziału w programach aktywizacji.



Źródło: T. Bredgaard, F. Larsen, *External and internal flexicurity*, Centre for Labour Market Research (CARMA) Department of Economics, Politics and Administration Aalborg University Denmark, IIRA European Congress 2010 Copenhagen, 28 June – 1 July 2010.

Rysunek 2. Duński model *flexicurity*

Aktywna polityka rynku pracy ma dwie ważne funkcje, aby zmotywować bezrobotnych do znalezienia pracy samodzielnie (efekt odstraszenia), i przekwalifikowania tych, którzy nie mogli znaleźć zatrudnienia na własną rękę (efekt kwalifikacji). Podczas gdy reformy rynku pracy z lat 1990. skupiały się głównie na efekcie kwalifikacji (łączenie indywidualnych planów pracy z kształceniem i szkoleniem), reformy lat 2000. są głównie skoncentrowane na efekcie odstraszenia (polityka ubezpieczania pracowników w połączeniu z uczynieniem pracy opłacalną). Ten kierunek zmian można częściowo wytłumaczyć ożywieniem gospodarczym i niedoborem siły roboczej doświadczanych od połowy lat 1990. W obu dziesięcioleciach, Dania miała najdroższą politykę rynku pracy wśród krajów OECD.

Istnieje szereg jedynych w swoim rodzaju warunków tej wersji duńskiej *flexicurity*, co sprawia, że niemożliwe jest to do powtórzenia w innych krajach. Pomimo licznych reform rynku pracy w ostatnich dwóch dziesięcioleciach, główne cechy systemu świadczeń dla bezrobotnych, pomocy społecznej i przepisów o ochronie od bezrobocia utrzymywało się przez cały czas. Łatwy dostęp do zatrudniania i zwalniania pochodzą z okresu sprzed więcej niż 100 lat, i pozostały prawie niezmienione (z wyjątkiem pracowników umysłowych, którzy uzyskali dodatkową ochronę w 1938). Podobnie, system zasiłków dla bezrobotnych ma swoje korzenie w prywatnych funduszach ubezpieczeń od bezrobocia (*arbejdsløshedskasser*), które zostały zbudowane przez związki zawodowe na początku lat 1900. W 1969 roku system zmienił swoją obecną formę, gdy rząd centralny przejął główne finansowanie systemu spełniając warunek, że fundusz ubezpieczeń od bezrobocia zaakceptował państwowy system licencjonowania oraz podporządkował się do wdrożonym nowym przepisom. Jednocześnie budowane były publiczne służby zatrudnienia (PES). Od sierpnia 2009 roku, odpowiedzialność za PES została przekazana samorządom. Lokalne centra pracy są teraz w pełni odpowiedzialne za finansowanie i obsługę bezrobotnych (włącznie z odbiorcami ubezpieczeń od bezrobocia). Model finansowania został skonstruowany tak, że centralny rząd refunduje wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i programy aktywizacji. Od czasu, gdy

system finansowania świadczeń dla bezrobotnych został przejęty przez budżet publiczny, system ten zwolnił pracodawców od konieczności wynagradzania nadmiarowych (zbędnych) pracowników. W efekcie, koszty zatrudniania i zwalniania duńskich firm pozostają niskie w porównaniu z innymi krajami. W 1976 roku system pomocy społecznej został metodycznie zreformowany, jako ostatnia sieć bezpieczeństwa, świadczona przez samorządy z podatków lokalnych oraz refundacji rządu.

Aktywne polityki rynku pracy powstały w wyniku reformy rynku pracy z 1994 roku i kolejnych inicjatyw. Ta reforma rynku pracy z roku 1994 oznaczała znaczącą zmianę, przejście od pasywnego do aktywnego rynku pracy. Związki zawodowe w szczególności zrobiły ustępstwa, przyjmując krótszy okres prawa do świadczeń dla bezrobotnych, oraz zniesienie prawa do odzyskania zdolności do ubezpieczenia od bezrobocia poprzez udział w działaniach aktywizacyjnych. W zamian, wzmocnione i indywidualne polityki aktywizacji zastąpiły bierne wsparcie dochodów. Rząd i partnerzy społeczni w ten sposób osiągnęli kompromis, aby zastąpić bezpieczeństwo dochodu praktycznie przez całe życie, wyższym stopniem bezpieczeństwa zatrudnienia, z czego to ostatnie jest połączeniem elementów motywacyjnych, takich jak uszczelnienie przepisów regulujących dostępność pracy oraz obowiązek aktywizacji. Jak wspomniano powyżej, reformy rynku pracy z lat 2000. skupiły się na zwiększeniu efektywności podaży pracy poprzez wprowadzenie w pierwszej kolejności polityk optymalności pracy. To zmieniło równowagę w aktywnych politykach rynku pracy, ale nie podstawowe zasady komplementarności między elastycznością a bezpieczeństwem.

Wreszcie, ustawiczne szkolenie zawodowe dla dorosłych (CVT) odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu duńskiego systemu zatrudnienia. Specyficzną instytucjonalną charakterystyką jest to, że CVT jest oferowane zarówno dla pracujących jak i bezrobotnych. Podobnie jak system zasiłków dla bezrobotnych, partnerzy społeczni planują i administrują systemem CVT, nawet biorąc pod uwagę to, że rząd państwa jest głównym źródłem finansowania. Ten system finansowania kształcenia i szkolenia pośrednio służy jako subwencja dla zachowania konkurencyjności duńskiego przemysłu. Częściowo w wyniku tego i dużej dostępności do uczestnictwa w CVT, Dania od kilku lat plasuje się wśród najlepszych krajów w Europie w odniesieniu do uczestnictwa w działalności CVT. Ponieważ system CVT jest głównie finansowany z budżetu publicznego, oferta dostarczana w zakresie CVT jest bardziej ogólna, a nieukierunkowana na specyficzne umiejętności potrzebne w firmie i przez to jest bardziej prawdopodobne uzyskanie kwalifikacji o większej przydatności na zewnętrznym rynku pracy. Ponadto, poprzez umożliwienie bezrobotnym poprawienia ich ogólnych umiejętności w czasie spowolnienia gospodarczego, firmy będą w stanie lepiej konkurować, kiedy gospodarka się poprawi.

Ta równowaga pomiędzy zewnętrzną elastycznością a bezpieczeństwem jest warunkiem wstępnym na utrzymanie równowagi wzajemnego zaufania między rządem i partnerami społecznymi, tj. rząd ufa, że partnerzy społeczni są zdolni do regulowania rynku pracy poprzez dobrowolne układy zbiorowe, mają zaufanie do ich zdolności do kompromisu i realizacji polityk ubezpieczeń społecznych i zapraszają ich do udziału w przygotowaniu i realizacji odpowiednich decyzji. Nie oznacza to, że konflikty nie istnieją, ani że wszyscy mają wspólne interesy, ale oznacza to, że skuteczność *flexicurity* opiera się o wysoki poziom kapitału społecznego i zaufania niezbędnego do negocjowania połączenia elastyczności i bezpieczeństwa.

Flexicurity w Japonii

Tradycyjny japoński model rynku pracy cechuje praktyka długoterminowego zatrudnienia lub zatrudnienia przez całe życie, wysokiego czasu pracy i elastyczności funkcjonalnej w obszarze dużych wewnętrznych rynków pracy. W latach 1980. japońskie systemy produkcji i zatrudnienia zostały uznane, jako najlepsze praktyki i model, z którego Europa może się uczyć, w szczególności poprzez połączenie bezpieczeństwa pracy z wysokim poziomem wewnętrznej elastyczności. Jednakże sytuacje kryzysowe w latach 1990. i recesja oraz stagflacja będące ich następstwem, postawiła Japonię pod presją reform na rynku pracy. Ten nacisk na reformy stał się jeszcze bardziej wyraźny w dobie światowego kryzysu finansowego. Obserwowano rosnące stopy bezrobocia i rosnący dualizm rynku pracy, gdzie niestali pracownicy o niższych płacach i ze słabszym zabezpieczeniem społecznym stanowili jedną trzecią osób pracujących.

Główną osią elastyczności i bezpieczeństwa w Japonii jest budowanie wokół praktyki zatrudnienia przez całe życie. Zatrudnienie przez całe życie zapewnia wysokie (choć nieformalne) bezpieczeństwo pracy, gdzie stabilność zatrudnienia i niska zewnętrzna elastyczność ilościowa jest przeciwieństwem wysokiej elastyczności wewnętrznej. Elastyczność wewnętrzna, składa się z wewnątrzzakładowej mobilności w zakresie stanowisk i zadań, szkoleń zawodowych i przekwalifikowania, wynagrodzeń zależnych od stażu pracy i elastyczności czasu pracy. Tradycyjnie, japoński system zatrudnienia stworzył stabilność pracy i utrzymania zatrudnienia w przedsiębiorstwach.

Po II wojnie światowej, kiedy Japonia była w ruinie gospodarczej i finansowej, bezpieczeństwo ekonomiczne i ochrona minimalnego poziomu życia była najwyższym priorytetem rządu. Chociaż japońskie firmy opracowały elastyczną masową produkcję i koła jakości, bazujące na amerykańskich modelach organizacyjnych, inne procedury, takie jak ocena pracy i systemy zwolnień, nie zostały zaadaptowane ze względu na ich niezgodność z japońskimi tradycjami i normami. Pracodawcy i przedsiębiorstwa opracowały wewnętrzne mechanizmy egzekwowania prawa w oparciu o długoterminowe stosunki pracy i wspólne konsultacje. Oznacza to, że nawet w dobie spadku inwestycji, firmy powstrzymały się ze zwalnianiem pracowników.

Zatrudnienie przez całe życie nie jest umową państwową. Nie jest to skodyfikowane w prawie ochrony zatrudnienia, czy w układach zbiorowych, ale jest raczej nieformalnym i wzajemnym oczekiwaniem pracodawców i pracowników. Na podstawie tych nieformalnych praktyk, sądy stopniowo gromadziły przypadki prawne tak, że ograniczono prawo zwolnienia z pracy, wymagając od pracodawców dostarczenia uzasadnienia („just cause”). Zwolnienia z pracy niemające obiektywnie racjonalnych podstaw są uważane za społecznie niewłaściwe i za nadużycie wykonywania prawa, a zatem jako nieważne. W 1979 roku sądy ustaliły ponadto surowe przepisy dotyczące zwolnień z przyczyn ekonomicznych. Muszą być spełnione cztery warunki przed zwolnieniem stałych pracowników:

- (1) Pracodawca powinien wskazać ważne i nieuniknione przyczyny zwolnień.
- (2) Pracodawca powinien dołożyć wszelkich starań, aby uniknąć zwolnień (np. przeniesienie do spółek zależnych, wygaśnięcie stosunku pracy pracowników tymczasowych i pracujących niepełnym wymiarze czasu pracy, ułatwienie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ograniczenie godzin nadliczbowych i zawieszenie przyjmowania nowych pracowników).
- (3) Pracodawca musi konsultować się z przedstawicielami związków zawodowych i przedstawicielami pracowników przed zwolnieniem.

(4) Pracodawca powinien ustalić możliwy do przyjęcia standard i stosować go, gdy wybiera pracowników do zwolnienia.

W przypadku bezpodstawnego zwolnienia z pracy, pracodawcy nie tylko są zobowiązani do zapłaty wynagrodzenia przez cały okres zwolnienia, ale nawet do przywrócenia zwolnionego pracownika. Nieformalne oczekiwania i formalne trudności związane ze zwolnieniami są podstawą systemu zatrudniania na całe życie. Mimo trudności w pomiarze skali osób zatrudnionych na całe życie, szacuje się, że około 20% siły roboczej może być zdefiniowanych, jako pracownicy zatrudnieni na całe życie (np. pracownicy, którzy byli zatrudnieni bezpośrednio po ukończeniu szkoły, i nigdy nie byli zatrudnieni przez inną firmę niż obecnie). Średnia ta obejmuje istotne różnice płci, wielkości firmy i poziomu wykształcenia. Na przykład, część tych pracowników wśród mężczyzn, absolwentów wyższych uczelni w dużych firmach wynosi około 55%. Prawdopodobieństwo tego, że pracownicy płci męskiej w instytucjach publicznych pozostają w tej samej pracy całe życie wynosi 65%. Fakt, że tylko około jeden na pięciu pracowników może być klasyfikowany, jako pracownik zatrudniony na całe życie, nie oznacza, że pozostali nie są pracownikami stałymi pracującymi na umowy na czas nieokreślony. Około 70% pracowników jest zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy na czas nieokreślony.

W wyniku recesji w latach 1990., udział stałych pracowników spadł z 80% w 1991 r. do 70% w 2003 roku. W liczbach bezwzględnych, liczba stałych pracowników zmniejszyła się o 2 mln, podczas gdy liczba pracowników nietypowych wzrosła o 6,1 mln. Od 2003 r., tendencja spadkowa stałych pracowników była nadal obserwowana, a udział pracowników niestandardowych wzrósł do 33,7% pod koniec 2007 roku (równowartość ponad 17 mln osób). Pomimo istotnego wzrostu pracowników na umowach nietypowych są nadal ograniczone dowody poważnej erozji praktyki zatrudnienia na całe życie. Ciężar dostosowania gospodarczego spadł raczej nieproporcjonalnie na pracowników młodszych i w średnim wieku z krótkim stażem, zwłaszcza kobiet.

Recesja, która rozpoczęła się od początku lat 1990. z niskim wzrostem gospodarczym i zwiększeniem bezrobocia, zmieniła system zatrudnienia na całe życie i wewnętrzną elastyczność. Stawało się to coraz trudniejsze do utrzymania i zagwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego pracy, bez stałego wzrostu gospodarczego, który tradycyjnie charakteryzował japońską gospodarkę. Głównym priorytetem japońskich pracodawców było i nadal jest utrzymanie stabilności pracy na podstawowym rynku pracy (m.in. wśród pracowników w średnim wieku i starszych pracowników płci męskiej), umożliwiając jednocześnie wahania na marginesie rynku pracy (szczególnie wśród młodych osób i kobiet). To powoduje silniejszą segmentację rynku pracy wraz ze wzrostem nierówności społecznych i gospodarczych.

Różne środki elastyczności wewnętrznej zastępują zwolnienia, w tym można wymienić: ograniczenia godzin nadliczbowych, przeniesienia pracowników, ograniczenie lub zaprzestanie zatrudniania nowych pracowników oraz wypożyczanie lub przenoszenie pracowników do spółek zależnych. W czasie recesji, potrzeba zmniejszenia kosztów wynagrodzeń w inny sposób niż zwolnienia poważnie nadwyręża wewnętrzną elastyczność i powoduje zmniejszenie płac, zmniejszenie (płatnych) godzin pracy oraz zmniejszenie liczby awansów.

Elastyczność czasu pracy można określić ogólnie jako zmienianie godzin pracy się wraz z cyklem koniunkturalnym. W czasie recesji, czas pracy dla pracowników podstawowych jest ograniczany, aby uniknąć zwolnienia z pracy (zwłaszcza godziny nadliczbowe), a podczas boomu gospodarczego czas pracy zwiększa się. Pomimo zmiany prawa w 1987 roku ograniczającej czas pracy do pięciu dni i 40 godzin pracy tygodniowo, aktualny czas pracy jest dłuższy. W 2002 r. udział

pracowników pracujących więcej niż 50 godzin w tygodniu wynosił w Japonii 28%, w porównaniu do 20% w Stanach Zjednoczonych, 15% w Wielkiej Brytanii, 5% w Danii i 1,4% w Holandii. Nawet jeśli nie ma górnego limitu 360 godzin rocznie, to nie ma sankcji za naruszenie tego ograniczenia. Premia za nadgodziny jest bardzo niska w porównaniu do standardów międzynarodowych i jest tam wysoki poziom niepłatonych nadgodzin. Wreszcie, istnieje niewielkie zainteresowanie rocznymi płatnymi urlopami i wakacjami.

Zarobki zależą od stażu pracy, wieku i wykształcenia. Można to rozumieć, jako metodę różnicowania płac, która daje pracownikom motywację do dalszej pracy zawodowej w tej samej firmie przez długi czas. W zasadzie, płace są poniżej minimalnej wydajności dla tych, którzy byli zatrudnieni na stosunkowo krótki czas, a są oferowane powyżej krańcowej produktywności dla tych, którzy byli zatrudnieni dłużej. Ten system płac bazujący na stażu oznacza, że płace nie są determinowane przez wykonywaną pracę lub zakres wykonywanych zadań. Wynagrodzenia pozostają takie same, nawet jeśli pracownik jest wewnętrznie przeniesiony do innej pracy lub zakres pracy ulega zmianie. Japoński system płac bazujący na stażu jest wyjątkowy, ponieważ obejmuje nie tylko pracowników umysłowych, ale także pracowników fizycznych. Ten tradycyjny system przyczynił się do zmniejszenia zróżnicowania w płacach i przychodach. W przeciwieństwie do Danii, firmy w Japonii są bardziej skłonne do utrzymywania nadmiaru pracowników w okresie spowolnienia gospodarki, pomimo, że obniżanie elastyczności płac i skracanie czasu pracy jest najważniejszym ze środków do buforowania wahań koniunktury. Od recesji z lat 1990, firmy zmierzają w kierunku opartego na wydajności systemu płac. Wraz z procesem starzenia się siły roboczej i przesunięciem obowiązkowego wieku emerytalnego z 60 do 65 lat, system płac bazujący na stażu pracy powoduje znaczący wzrost kosztów osobowych. Jedną z istotnych konsekwencji jest to, że ukryte umowy ustalające płace poniżej marginalnej produktywności, nowo zatrudnionym pracownikom, w zamian za wynagrodzenie powyżej krańcowej produktywności dla bardziej doświadczonych pracowników, został zmieniony. Skutkiem tego może być wyższa niepewność pracy dla młodych pracowników, niemających zabezpieczenia długoterminowych korzyści, przyjmujących niskie wynagrodzenia początkowe, jak również starszych pracowników tracących zdobyte przywileje, świadcząc pracę temu samemu pracodawcy całe życie.

Jak wskazano, elastyczność funkcjonalna jest również ważnym filarem systemu zatrudniania na całe życie. Składa się z wielu różnych środków takich, jak transfery między funkcjami pracy i zadań (w pionie i w poziomie), wewnętrzne zmiany pracy, elastyczna organizacja pracy, wiele umiejętności pracowników i szkolenia w czasie pracy. Ogólnie rzecz biorąc, system działa w sposób następujący. Nowo przyjęci absolwenci są zazwyczaj szkoleni przez zdobywanie doświadczenia w różnych rodzajach pracy, w kilku działach wewnątrz firmy lub grupy przedsiębiorstw (wiele umiejętności). Dzięki takiej szerokiej rotacji pracy, firma może ocenić przydatność pracownika i określić rodzaj pracy, do której jest najlepiej przystosowany. Ogólnie rzecz biorąc, umowa o pracę zazwyczaj nie określa konkretnych warunków zatrudnienia, co sprawia, że funkcjonalne dopasowanie jest możliwe. Firmy adaptują się do spowolnienia gospodarczego poprzez zamrożenie przyjmowania nowych pracowników i wysyłania na emeryturę starszych pracowników. W 2003 r. liczba nowych absolwentów zatrudnionych spadła o 53% w porównaniu do 1997 roku. Przyczyniło się to do wzrostu wskaźnika bezrobocia do 10% wśród młodzieży w wieku 15-24 lat. To sprawiło, że trudnością dla młodych pracowników jest zmiana funkcji w pracy i przesunięcie się w hierarchii stanowisk. Było też mniej możliwości szkoleń w miejscu pracy ze względu na brak czasu i pieniędzy. Dlatego też, zatrudnianie na całe życie stało się mniej dostępne dla młodszych pracowników.

Podsumowując, odpowiedź japońskich firm na kryzys w latach 1990, jak i obecny kryzys finansowy, polegała na redukcji kosztów poprzez zastosowanie środków wewnętrznej elastyczności, a nie zewnętrznej elastyczności (czyli zwolnień). W efekcie jądro systemu zatrudniania na całe życie wydaje się być narażone głównie przez utratę zaufania do nieformalnych gwarancji bezpieczeństwa zatrudnienia na całe życie. W istocie, poczucie braku bezpieczeństwa pracy wzrasta i należy do jednego z najwyższych na świecie. To poczucie braku bezpieczeństwa pracy jest również związane z dualną strukturą rynku pracy oraz zwiększeniem wykorzystywania zewnętrznej elastyczności ilościowej.

System zatrudnienia na całe życie i elastyczność wewnętrzna znajdują odzwierciedlenie w systemie niskiego bezpieczeństwa zewnętrznego. Dopóki stosowana była praktyka zatrudnienia na całe życie, do zapewnienia bezpieczeństwa pracy, nie było nacisku na potrzeby szerszego systemu zewnętrznego bezpieczeństwa socjalnego lub bezpieczeństwa zatrudnienia. Polityki rynku pracy były nieliczne i prowadzone głównie w celu utrzymania stabilności zatrudnienia poprzez subsydiowanie utrzymania zatrudnienia. Wynikiem jest ochrona wewnętrznych polityk rynku pracy, działających w charakterze pomocniczych polityk dotyczących krótkoterminowej pracy, szkolenia i transferów miejsca pracy. Niski priorytet transferów i usług dla osób bezrobotnych wynika z faktu, że Japonia ma jeden z najniższych poziomów wydatków na politykę rynku pracy wśród krajów OECD. Składki na zasiłki dla bezrobotnych są gromadzone w wysokości 50% od pracodawców i 50% od pracowników, podczas gdy składki na politykę rynku pracy są pobierane wyłącznie od pracodawców. To duże uzależnienie od składek sprawia, że polityka rynku pracy jest wrażliwa na wahania cyklu koniunkturalnego. W czasie recesji, kiedy bezrobocie zwiększa się składki pracodawców również wzrastają, co sprawia, że trudne jest do przerwania błędne koło, co zapewnia firmom silną motywację, aby unikać zwolnień. Poziom zasiłków dla bezrobotnych jest znacznie zróżnicowany w Japonii i Danii. Okres zabezpieczenia od bezrobocia w Japonii wynosi 90-360 dni. Wreszcie, należy zauważyć, że istnieją rygorystyczne warunki kwalifikowalności, o czym świadczy fakt, że stosunek osób otrzymujących zasiłki do ogółu bezrobotnych to tylko około 1/3. W tym względzie, niski priorytet na aktywne polityki rynku pracy i finansowane przez rząd świadczenia dla bezrobotnych jest konsekwencją praktyk zatrudniania na całe życie.

Japoński system zatrudnienia charakteryzowany bezpieczeństwem wewnętrznym i elastycznością wewnętrzną był skuteczny w okresie po II wojnie światowej. Stopa bezrobocia pozostała na niskim poziomie aż do recesji z lat 1990, a system zatrudniania zapewniał wysoką pewność zatrudnienia i stabilność dla stałych pracowników. Jednak wraz z kryzysem na początku lat 1990, japońskie praktyki długoterminowego zatrudnienia i polityki zatrudnienia stanęły w obliczu poważnych wyzwań.

Od 1990 roku aż do wczesnych lat 2000. stopa bezrobocia zwiększyła się ponad dwukrotnie. Japoński system zatrudnienia nie był dobrze dostosowany do wzrastającego bezrobocia. Po pierwsze, zewnętrzne bezpieczeństwo społeczne nie było dostosowane do rozwiązywania problemów reintegracji osób bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia lub kompensowania im utraty dochodów. Po drugie, bezrobocie szczególnie dotyczyło kobiet i młodych ludzi. Jak bezrobocie wśród młodzieży rosło, była też rosnącą liczbą młodych ludzi w niepewności utrzymania zatrudnienia oraz poza rynkiem pracy i systemem edukacji. Brak ofert pracy i zwiększenie bezrobocia wśród młodzieży było wyraźnie związane z silną ochroną miejsc pracy pracowników w średnim i starszym wieku. Wielu młodych ludzi nie miało innego wyboru niż znaleźć niestandardową pracę, chociaż preferowali regularne standardy pracy. Wiele kobiet również poważnie ucierpiało wskutek recesji gospodarczej. Wielu z nich, trudno było wrócić na swoje poprzednie stanowisko po urodzeniu dziecka i zostały

zepchnięte do pracy na umowach nietypowych. W rezultacie krzywa udziału siły roboczej ma kształt M (M-shaped) (ze szczytem w grupie wiekowej 25 do 29 i w grupie wiekowej 45 do 49). W rzeczywistości, to jest argumentem, że elastyczne dostosowanie godzin pracy i funkcji związanych z zatrudnieniem w systemie zatrudnienia na całe życie nie sprzyja udziałowi kobiet. W połączeniu z brakiem opieki nad dziećmi, praca w niepełnym wymiarze czasu staje się rozwiązaniem na pogodzenie pracy i obowiązków rodzinnych.

Znaczny wzrost liczby nietypowych pracowników (w niepełnym wymiarze godzin, na czas określony i delegowanych pracowników) obserwuje się wśród kobiet i osób młodych. Regulacje związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników tymczasowych są stosunkowo liberalne. Nie ma żadnych ograniczeń prawnych w sprawie zawarcia lub odnowienia umowy na czas określony (z wyjątkiem, że termin nie może przekraczać trzech lat). Nieprzedłużanie umów na czas określony jest ważnym źródłem zewnętrznej elastyczności ilościowej dla firm japońskich. Pracownicy w niepełnym wymiarze godzin (mniej niż 35 godzin tygodniowo) również zapewniają ważną elastyczność zewnętrzną, jak również redukcję kosztów dla pracodawców.

W sumie, recesja z lat 1990. zmieniła równowagę w kierunku większej elastyczności wewnętrznej kosztem bezpieczeństwa pracy (i innych elementów bezpieczeństwa, w tym zależności płacy od stażu pracy, wzrostu mobilności funkcjonalnej, itp.). Stworzyło to rosnące poczucie niepewności zatrudnienia. Rynek pracy stał się zróżnicowany na segmenty pracowników podstawowych, chronionych przez praktykę zatrudnienia na całe życie i rozwijający się segment niestałych pracowników, którzy zapewniają firmom elastyczność ilościową, z małym lub wręcz z brakiem połączonego z tym bezpieczeństwa. Ta segmentacja stwarza rosnące dysproporcje gospodarcze i ubóstwo. Zwłaszcza ludzie młodzi, kobiety i starsi pracownicy są grupami słabszymi, w takiej sytuacji.

W Japonii można wskazać, co najmniej trzy różne ścieżki prowadzące w kierunku reformy rynku pracy: niezabezpieczona mobilność, normalizacja pracy nieregularnej i chroniona mobilność.

Niezabezpieczona mobilność to działania prowadzone, aby utrzymać istniejącą równowagę *flexicurity* dla pracowników podstawowych na wewnętrznym rynku pracy i reagować na presję wewnętrznej elastyczności, a także potrzebę elastyczności zewnętrznej. Jedną z opcji jest, aby jeszcze łatwiej korygować ilościową elastyczność za pomocą nietypowych pracowników. Od lat 1980. deregulacji nadano w Japonii wysoki priorytet polityczny, aby otworzyć rynek krajowy na konkurencję zagraniczną. Ta deregulacja prowadzi również do reform prawa pracy i reformy zatrudnienia. Japoński nieaktywny zewnętrzny rynek pracy i prawo pracy były obwiniane za utrudnianie reform strukturalnych i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Deregulacja ułatwiłaby zatrudnianie i zwalnianie pracowników niezatrudnionych na stałe. Poziom ochrony pracowników tymczasowych jest jednak niski i plasuje się w dolnej połowie krajów OECD, więc nie można wiele zyskać na dalszej deregulacji. W każdym razie dalsza deregulacja spowoduje w większym stopniu tworzenie nierównoważonego i dualnego rynku pracy, z osobami z silną ochroną pracy i osobami o nieuregulowanych warunkach pracy i niewystarczającej ochronie pracy i dochodów. Ta strukturalna nierównowaga będzie wpływała w większym stopniu na młodych ludzi, kobiety i starszych pracowników i może zniechęcać ich do zwiększania swojego udziału w zatrudnieniu. Podczas gdy tradycyjne połączenie wewnętrznej elastyczności i bezpieczeństwa dla głównego segmentu na rynku pracy może być utrzymane, wzrost liczby nietypowych pracowników i osób bezrobotnych spowoduje tylko elastyczność a nie (lub na niskim poziomie) bezpieczeństwo. A wiadomo, że elastyczność i bezpieczeństwo wzajemnie się uzupełniają, tzn. dochody

i bezpieczeństwo zatrudnienia są warunkami niezbędnymi dla dobrze funkcjonującego i elastycznego rynku pracy dla pracowników niezatrudnionych na stałe z możliwością przejścia na stałe zatrudnienie.

Normalizacja pracy nietypowej to druga opcja, równoważącą elastyczność i bezpieczeństwo pracowników nietypowych prowadząca do zwiększenia ich bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa dochodów. W Holandii w połowie lat 1990. rozwinęła się segmentacja rynku pracy dzieląca pracowników między zatrudnionych na stałe, z wysoką ochroną pracy i niepewnego rynku pracy dla pracowników wykonujących pracę nietypową zapewniającą zewnętrzną elastyczność ilościową. Głównym założeniem zmian w legislacji w 1999 roku dotyczących pracowników agencji tymczasowych było normalizowanie braku stałej pracy (m.in. poprzez ustalenie maksymalnego okresu umów pracy tymczasowej i przyznanie prawa do stałej umowy po trzech kolejnych umowy na czas określony). W japońskim przypadku mogłoby to oznaczać zwiększenie bezpieczeństwa pracowników nietypowych i połączenie w ten sposób istniejącej elastyczności dla tych grup spoza głównego rynku pracy z nowym rodzajem zewnętrznego bezpieczeństwa. Taka równowaga *flexicurity* poprawiłaby możliwości przejścia z zatrudnienia nietypowego w stałą pracę i odwrócić tendencję zwiększenia dysproporcji w społeczeństwie japońskim. Wyzwaniem jest stworzenie dwóch rodzajów *flexicurity*: jednego dla wewnętrznego rynku pracy (z bezpieczeństwem pracy i elastycznością wewnętrzną) i drugiego dla zewnętrznego rynku pracy (z ilościową elastycznością zewnętrzną i zewnętrznym bezpieczeństwem zatrudnienia i dochodów). Chociaż możliwe jest, aby zwiększyć bezpieczeństwo dochodów pracowników nietypowych, trudniej jest zapewnić bezpieczeństwo zatrudnienia, jeśli zewnętrzny rynek pracy służy jedynie, jako bufor dla głównego wewnętrznego rynku pracy i jest niewielka liczba przejść między nietypowym i stałym zatrudnieniem. Jeśli ma to być osiągnięte, przesuwamy się w kierunku trzeciej i najbardziej powszechnej opcji, a mianowicie przekształcenia wewnętrznej *flexicurity* w kierunku *flexicurity* zewnętrznej; to jest chronionej mobilności.

Chroniona mobilność to trzeci sposób podejścia do reformy rynku pracy, wymagający zrównoważenia tradycyjnych elastyczności i bezpieczeństwa w Japonii i systematycznej aktywizacji zewnętrznego rynku pracy. Wzorem może być duńskie podejście do modelu *flexicurity*, łączące bardziej mobilny rynek pracy dla stałych pracowników, z szerokim aktywnym rynkiem pracy z politykami edukacyjnymi dla ludzi przechodzących z jednej pracy do innej i bezpieczeństwa dochodów dla pracowników nietypowych, jak również zatrudnionych na stałe. Istnieje trudność z zaadaptowaniem duńskiej wersji *flexicurity* do warunków japońskich. Jednym z wyzwań, uczenia się z duńskiego modelu *flexicurity*, jest złożoność związana z przemieszczaniem się z jednej konfiguracji poziomu elastyczności i bezpieczeństwa do innej. Będzie to zwykle włączało jedną ze stron (zwłaszcza podstawowych pracowników), która musi akceptować niektóre postacie zwiększonej elastyczności (a więc niepewności) w ich pracy zawodowej, w celu uzyskania rekompensaty w postaci poprawy bezpieczeństwa zapewnianego przez pracodawców lub rząd (zwłaszcza bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa dochodów). Dla pracowników podstawowych to oczywiście wiąże się z ryzykiem zaakceptowania większej elastyczności zewnętrznej, bez uzyskania rekompensaty w postaci zwiększonego bezpieczeństwa (zatrudnienia i dochodów). Wzajemne zaufanie wynikające z historycznych doświadczeń z procesów negocjacji może się przejawiać w rządowych gwarancjach, co wydaje się konieczne. Tutaj Japonia może mieć przewagę wynikającą ze swojej długoletniej tradycji wspólnej pracy, konsultacji i współpracy w systemie relacji przemysłowych. Kolejnym wyzwaniem w transferowaniu duńskiego modelu *flexicurity* jest to, że wyższe wydatki publiczne na zabezpieczenie dochodów, zapewniające większe

bezpieczeństwo zatrudnienia, mogą być ograniczane w związku z obawami o rosnący deficyt budżetu publicznego. Takie obawy mogą być równoważone przez wskazanie na fakt, że wydatki publiczne są inwestycją, która zostanie spłacona poprzez długoterminowe bodźce wzrostu z bardziej elastycznego rynku pracy. Struktura wydatków na rynku pracy może również ulec zmianie, od udzielania dotacji na utrzymanie miejsc pracy w kierunku aktywnej polityki rynku pracy mającej na celu reintegrację osób bezrobotnych (w tym publicznych systemów szkolenia zawodowego, indywidualnego doradztwa, planów reintegracji i programów subsydiowania płac dla bezrobotnych). Ostatecznie wynikiem tego będzie poprawa funkcjonowania zewnętrznego rynku pracy i poprawa przechodzenia z bezrobocia do zatrudnienia, na czym również skorzystają nietypowi pracownicy (zwłaszcza kobiety i ludzie młodzi).

Jednym z ważnych, choć dość ogólnych, doświadczeń z duńskiego przypadku *flexicurity* jest oczywiście to, że państwo opiekuńcze, z wysokim poziomem zarówno podatków i wydatków socjalnych, nie jest niekompatybilne z dynamicznym i dobrze funkcjonującym rynkiem pracy. Wysoki stopień elastyczności na duńskim rynku pracy jest więc wspierany pośrednio poprzez szereg usług państwa opiekuńczego, które mogą służyć jako inspiracja dla reformy społecznej w Japonii:

- Odpowiednie i publiczne systemy opieki nad dzieckiem: dobrze rozwinięty system opieki nad dziećmi jest ważny dla stworzenia zabezpieczeń dla pracujących rodziców, a tym samym na elastyczny dostęp zwłaszcza młodych kobiet do rynku pracy.
- Budowa publicznych systemów kształcenia zawodowego: kompleksowy system publicznej edukacji dorosłych i szkolenia ułatwi rozwój systemu *flexicurity*, pozwalając na podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych lub pracowników zagrożonych bezrobociem. Publiczne systemy kształcenia zawodowego powinny być ukierunkowane na zapewnienie pożądanych na rynku, a nie specyficznych umiejętności i kompetencji dla osób zarówno bezrobotnych i zatrudnionych. Będzie to poprawiać funkcjonowanie zewnętrznego rynku pracy i zapewni możliwość stałego przekwalifikowania siły roboczej w kontekście zaostrzenia światowej konkurencji na niskokwalifikowanych i pracochłonnych częściach rynku pracy.
- Poprawa przychodów i systemów zabezpieczenia społecznego: zabezpieczenie społeczne jest warunkiem wstępnym mobilności zawodowej na zewnętrznym rynku pracy. Wysokie dochody dla bezrobotnych zwiększają gotowość do ryzyka pracowników i mają tendencję do zwiększania mobilności zawodowej na rynku pracy.

Te ogólne lekcje z duńskiego przypadku *flexicurity* mogą być wykorzystywane, nie jako plan, ale jako inspiracja i wytyczne dla reform obecnego systemu społecznego i rynku pracy w Japonii. Głównym celem tych reform byłoby określenie bardziej wydajnego i sprawiedliwego połączenia elastyczności i bezpieczeństwa, gdzie wysokiej jakości i bezpieczne przejścia do i z zewnętrznego rynku pracy uzupełnia produktywność i konkurencyjność japońskich przedsiębiorstw.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Boni M. (red), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa rady Ministrów, Warszawa 2009.
- [2] Bredgaard T., Larsen F., *External and internal flexicurity*, Centre for Labour Market Research (CARMA) Department of Economics, Politics and Administration Aalborg University Denmark, IIRA European Congress 2010 Copenhagen, 28 June – 1 July 2010.
- [3] *Council Conclusions on Flexicurity In Times of Crisis*, 2947 Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Luxemburg, 8 June 2009, Council of the European Union, 2009.
- [4] *Deklaracja bolońska i co dalej*, Konferencja Rektorów Uniwersytetów Polskich, Uniwersytecka Komisja Akredytacyjna, Poznań 2004.
- [5] *Education and training in Europe: diverse systems, shared goals for 2010*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture, 2002.
- [6] Edvinsson L., Malone M.S., *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- [7] Evans C., *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2005.
- [8] *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping Stones*, Report by the European Expert Group on Flexicurity, Brussels, June 2007.
- [9] *Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, Commission of the European Communities, Brussels, 22.11.2006, COM(2006) 708 final.
- [10] Hubner D., *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
- [11] *Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon Strategy - Report by the "flexicurity" mission*, Council of the European Union, Brussels 2008, SOC 776.
- [12] Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych. Na naukę zawsze jest odpowiednia pora*, COM(2007) 558 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 27.9.2007
- [13] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, COM(2007) 359 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 27.6.2007, s. 5.
- [14] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Regionów. *Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy. Przewidywanie wymogów rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności oraz ich wzajemne dopasowywanie*, COM(2008) 868 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 16 grudnia 2008.
- [15] *Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, COM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 2010.
- [16] *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011*, Ministerstwo Gospodarki, 2008.
- [17] Kraśniewski A., *Proces Boloński, to już 10 lat*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009.
- [18] Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- [19] *Kształcenie dorosłych*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.
- [20] *Kształcenie zawodowe i ustawiczne. Założenia proponowanych zmian*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2010.

- [21] *Kształcenie zawodowe w przedsiębiorstwach w Polsce w 2005 r.*, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2008.
- [22] Lewandowski P., Skrok Ł., *Flexicurity - diagnoza na dziś, działanie na jutro*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa wrzesień 2009.
- [23] Luck (red.), *Kształcenie i szkolenie zawodowe w Polsce. Charakterystyka ogólna*, Cedefop, Luksemburg 2011.
- [24] Manca A.R., Governatori M., Mascherini M., *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach*, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen, European Union, 2010.
- [25] Mandl I., Hurley J., Mascherini M., Storrie D., *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*. ERM REPORT 2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2010.
- [26] Matlak M., *121 lat tradycji w Danii*, w: *Bliżej flexicurity*, nr 1/2010, Pomorska Akademia Kształcenia Zawodowego Sp. z o.o., Szczecin 2010.
- [27] *Mission for Flexicurity*, Council of the European Union, Brussels 2008, SOC 129.
- [28] *Ocena strategii lizbońskiej*, Dokument roboczy Służb Komisji, SEC(2010) 114 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
- [29] *Opinia Komitetu Regionów „Flexicurity”*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2008/C 105/04).
- [30] *Partnership for a new organization of work, Green Paper*, COM(97) 128 final, Bulletin of the European Union, Supplement 4/97, European Community, 1997.
- [31] *Reconciling labour flexibility with social cohesion - Facing the challenge*, Trends in social cohesion, No. 15, Council of Europe, November 2005.
- [32] *Report from the visit of the EC Mission for flexicurity in Poland*, Warsaw, 23 June 2008.
- [33] *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010). Utrzymanie tempa zmian*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, COM(2007) 803 wersja ostateczna, Bruksela 2007.
- [34] *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2003.
- [35] *The contribution of the Public Employment Services to flexicurity*, European Network of Heads of Public Employment Services, Joint Opinion adopted during the 23rd meeting of European Heads of Public Employment Services, Nice, 11th of December 2008.
- [36] *Towards Common Principles of Flexicurity - Draft Council Conclusions*, Council of the European Union, 15497/07 SOC 476 ECOFIN 483, Brussels, 23 November 2007.
- [37] Voss E., Dornelas A., Wild A., Kwiatkiewicz A., *Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets*, ETUC/CES, Brussels 2011.
- [38] *White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into 21st century*, COM(93) 700 final, Brussels, 1993.
- [39] *Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2008/C 111/01) z dnia 6.05.2008.