

Elżbieta Kryńska

Uniwersytet Łódzki

DOCHODZENIE DO RÓWNOWAGI MIĘDZY ELASTYCZNOŚCIĄ I BEZPIECZEŃSTWEM NA POLSKIM RYNKU PRACY

Streszczenie: Osiągnięcie równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy uznane zostało za jedno z najważniejszych podejść do realizacji polityki zatrudnienia w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Celem opracowania jest identyfikacja podstawowych aspektów wdrażania strategii elastyczności i bezpieczeństwa (*flexicurity*) na polskim rynku pracy. Omówiono w nim pojęcie, model i warunki *flexicurity* oraz zasady i ścieżki dochodzenia do modelu *flexicurity*. W konkluzjach sformułowano podstawowe kierunki wdrażania modelu *flexicurity* w Polsce. Odniesiono się do poszczególnych komponentów *flexicurity*: aktywnej polityki rynku pracy, właściwych porozumień umownych, kształcenia ustawicznego oraz systemów zabezpieczenia społecznego.

Słowa kluczowe: rynek pracy, polityka rynku pracy, elastyczność rynku pracy, bezpieczeństwo socjalne, Unia Europejska.

1. Wstęp

Wśród wyzwań stojących przed rynkami pracy krajów Unii Europejskiej pojawiła się potrzeba opracowania nowego modelu rozwiązywania podstawowych problemów, związanych głównie ze skalą i trwałością bezrobocia oraz sprawnością i efektywnością funkcjonowania. Do jego nazwania użyto pojęcia *flexicurity*, które powstało z połączenia dwóch konkurencyjnych w istocie względem siebie kategorii: *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo). W wolnej interpretacji można traktować je jako dochodzenie do równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy, *flexicurity* nie odnosi się bowiem do stanu, a do procesu podejmowanego świadomie przez podmioty na rynku pracy.

Celem opracowania jest identyfikacja podstawowych aspektów wdrażania strategii elastyczności i bezpieczeństwa na polskim rynku pracy. Powstało ono na podstawie wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu „Ocena wdrożenia modelu *flexicurity* w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań”¹.

¹ Projekt realizowany był przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w 2009 r. na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Współfinansowany był przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia,

2. Pojęcie i model *flexicurity*

Zgodnie z najczęściej powoływaną definicją *flexicurity* oznacza politykę, która podejmuje próbę – z jednej strony – uelastycznienia rynków pracy oraz organizacji i stosunków pracy, a z drugiej – poprawy bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza grup słabych (znajdujących się w trudnym położeniu) na rynku pracy i poza nim [Wilthagen, Tros 2003, s. 4].

W literaturze pojęcia zarówno bezpieczeństwa, jak i elastyczności na rynku pracy mają charakter wielowymiarowy. Elastyczność traktowana jest jako [European Commission 2006]:

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

Z kolei bezpieczeństwo rozumiane jest jako [European Commission 2006]:

- 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 – ochrona dochodu w przypadku ustania pracy zarobkowej;
- bezpieczeństwo kombinowane, czyli pewność łączenia pracy zawodowej z innymi zobowiązaniami społecznymi (w tym z obowiązkami rodzinnymi).

Osiągnięcie równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy uznane zostało za jedno z najważniejszych podejść do realizacji polityki zatrudnienia w krajach członkowskich Unii Europejskiej (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 sobą.

Flexicurity to zintegrowana strategia równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. W Unii Europejskiej przyjęto, iż jej wdrożenie jest niezbędne dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej w zakresie większej liczby dobrych miejsc pracy. *Flexicurity* jest zalecana wszystkim państwom członkowskim UE. Natomiast Unia Europejska jako całość podjęła się wsparcia realizowanych w poszczególnych krajach reform ukierunkowanych na osiągnięcie elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Wsparcie to dokonuje się przede wszystkim przez Europejską Strategię Zatrudnienia, otwartą metodę

koordynacji w obszarze zabezpieczenia społecznego i społecznej inkluzji, odpowiednie instrumenty prawne oraz współfinansowanie (szczególnie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego) programów spełniających założenia modelu *flexicurity* [Philips, Eamets 2007].

Model *flexicurity* zakłada, że rynek pracy powinien być jednocześnie elastyczny i bezpieczny. Elastyczność oznacza płynnie przebiegające zmiany („przejścia”) w życiu zawodowym człowieka, takie jak: zakończenie okresu nauki i rozpoczęcie życia zawodowego, zmiana pracy, podjęcie pracy po okresie bezrobocia lub braku zatrudnienia, przejście na emeryturę. Bezpieczeństwo zaś rozumiane jest nieco inaczej niż dotychczas – pewność miejsca pracy zostaje zastąpiona przez pewność zatrudnienia (*job security* → *employment security*). Tak zdefiniowane bezpieczeństwo na rynku pracy nie jest osiągane poprzez utrzymywanie aktualnie zajmowanego stanowiska, lecz przez wyposażanie ludzi w umiejętności, które umożliwiają rozwój zawodowy i ułatwiają znalezienie nowego miejsca pracy. Bezpieczeństwo oznacza zatem swobodny dostęp do edukacji i szkoleń dla wszystkich pracowników, szczególnie dla osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych. Ważnym elementem bezpieczeństwa są również odpowiednie świadczenia ułatwiające przetrwanie okresu przejściowego. Podstawowym celem modelu *flexicurity* jest zagwarantowanie obywatelom Unii Europejskiej wysokiego poziomu pewności zatrudnienia, tzn. możliwości szybkiego znalezienia pracy na każdym etapie życia zawodowego i dużych szans rozwoju zawodowego w warunkach szybko zmieniającej się gospodarki. Celem jest również zadbanie o to, aby zarówno pracownicy, jak i pracodawcy w jak największym stopniu skorzystali z możliwości, jakie daje globalizacja. Dzięki temu model *flexicurity* sprawia, że bezpieczeństwo i elastyczność wzajemnie się wspierają [Komunikat... 2007].

3. Warunki *flexicurity*

W dokumentach UE przyjęto, iż dla osiągnięcia równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy konieczne jest spełnienie czterech warunków, będących komponentami *flexicurity* [Council of the European Union 2006, s. 17; European Commission 2007, s. 12]. Są to mianowicie:

- **Dostępność właściwych (elastycznych i niezawodnych) porozumień umownych** (*contractual arrangements*), co dotyczy szczególnie prawnych możliwości wykorzystania elastycznych form zatrudnienia zapewniających elastyczność pracy z jednej strony, a z drugiej – redukujących segmentację rynku pracy i rozmiary pracy nierejestrowanej. Formy te powinny uwzględniać nowoczesne prawo pracy, zapewniając przy tym zaspokojenie potrzeb zarówno pracodawców, jak i pracowników. Częścią porozumień umownych jest także wyraźne zaakcentowanie związku między wydajnością pracy a wynagrodzeniem za jej świadczenie.

- **Aktywna polityka rynku pracy** (*Active Labour Market Policies* – ALMP), czyli skuteczna pomoc ludziom w zmaganiu się ze zmianami na rynku pracy, zwłaszcza z okresami bezrobocia i przechodzeniem do nowej pracy.
- **Wiarygodne systemy uczenia się przez całe życie** (*Lifelong Learning* – LLL), mające zapewnić pracownikom stałą przystosowalność i zdolność do zatrudnienia.
- **Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego**, czyli takie, które łączą zastosowanie środków wsparcia dochodu z potrzebą stworzenia warunków umożliwiających mobilność na rynku pracy. Wspieraniu dochodu powinny towarzyszyć prawa i obowiązki odnoszące się do możliwości pracy lub szkolenia zawodowego dla zapewnienia powiązania z rynkiem pracy. Systemy ochrony socjalnej powinny wyposażać ludzi w zdolności przystosowawcze do zmian zachodzących w cyklu życia, aby mieli większe poczucie bezpieczeństwa i postrzegali zmiany na rynku pracy bardziej jako szansę i część życia zawodowego, którą da się zaakceptować, niż jako zagrożenie. Warunek ten obejmuje również usunięcie wszystkich restrykcji ograniczających mobilność pracowników w ramach UE.

Wyniki analiz ekonomicznych wskazują, iż jednoczesne, wspólne wykorzystanie tych czterech komponentów wpływa na poprawę zdolności do zatrudnienia, zwiększenie kapitału ludzkiego i zmniejszenia ryzyka ubóstwa. *Flexicurity* uważa się za kompleksowe podejście do tworzenia polityki rynku pracy, łączące dostateczną elastyczność umów (dającą firmom i pracownikom możliwość sprostania zmianom) z zapewnieniem pracownikom bezpieczeństwa w zakresie możliwości zachowania zatrudnienia bądź znalezienia w krótkim czasie nowej pracy, a także z zapewnieniem odpowiedniego dochodu w okresie przed jej podjęciem.

W ostatnim okresie podkreśla się duże znaczenie zintegrowanej polityki *flexicurity* jako narzędzia przeciwdziałania skutkom kryzysu ekonomicznego [EMCO 2009]. Jakkolwiek implementacja *flexicurity*, jako wymagająca ambitnych reform strukturalnych, jest wyzwaniem samym w sobie, to musi być strategią zaadaptowaną na europejskich rynkach pracy właśnie obecnie, kiedy potrzebna jest szczególna ochrona przed skutkami spowolnienia gospodarczego [Council of the European Union 2008].

4. Dochodzenie do modelu *flexicurity* – zasady i ścieżki

Zróznicowanie sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich UE powoduje odmiennność dróg dochodzenia do optymalnej kombinacji elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Uznano zatem za konieczne opracowanie jednolitych kanonów, stanowiących podstawę stanowienia i wdrażania krajowych modeli *flexicurity*. W 2007 r. Rada Unii Europejskiej ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich (EPSCO) przyjęła osiem wspólnych zasad dotyczących *flexicurity* [Council of the European Union 2007]:

1. *Flexicurity* to ulepszone wdrażanie Strategii lizbońskiej, stworzenie większej liczby dobrych miejsc pracy, modernizacja rynku pracy i promocja nowych formy zatrudnienia, bardziej elastycznych i bezpiecznych, ułatwiających dostosowanie zatrudnienia i spójność społeczną.

2. *Flexicurity* wymaga w kontraktach specjalnych zobowiązań, które zapewnią elastyczność i pewne gwarancje, właściwe warunki do szkolenia przez całe życie, efektywną politykę zatrudnienia i nowoczesne, wystarczające oraz zapewniające odpowiednią jakość systemu opieki społecznej.

3. *Flexicurity* to brak jednego, obowiązującego dla wszystkich systemu. Każdy kraj musi opracować swoje własne zasady.

4. *Flexicurity* musi promować bardziej otwarte i elastyczne rynki pracy, otwarte dla wszystkich, i musi wyeliminować segmentację rynków pracy. Włączeni muszą zostać pracownicy i bezrobotni.

5. W przedsiębiorstwach powinna być wdrożona wewnętrzna *flexicurity*, tzn. powinna istnieć możliwość awansu wewnątrz firmy. Powinno również mieć miejsce zatrudnienie po okresie bezrobocia i braku aktywności.

6. *Flexicurity* powinna uwzględniać równość płci przez promowanie równego dostępu do pracy kobiet i mężczyzn, oferując ułatwienia pozwalające na godzenie pracy, życia rodzinnego i prywatnego.

7. *Flexicurity* wymaga stworzenia klimatu zaufania i dialogu między wszystkimi zainteresowanymi tak, aby wszyscy byli gotowi do zmiany mającej na celu zapewnienie polityki socjalnie zrównoważonej.

8. *Flexicurity* wymaga właściwego podziału środków, które muszą znaleźć się we właściwie opracowanych budżetach krajowych.

Kraje członkowskie UE powinny opracować swoje własne podejście do *flexicurity* i przedstawić je Komisji. Sformułowane zostały cztery główne ścieżki dochodzenia do *flexicurity* [Council of the European Union 2007]:

Ścieżka 1 – przeciwdziałanie segmentacji wynikającej z umów (kontraktowej)

Ścieżka ta jest zalecana w krajach, w których dostrzegalna jest segmentacja rynków pracy, a znaczna część pracowników świadczy pracę na podstawie nietypowych form zatrudnienia. Prowadzić ma do bardziej równomiernej dystrybucji elastyczności i bezpieczeństwa między różnymi grupami zasobów pracy. Jej nadrzędnym kierunkiem jest zrównanie sytuacji pracowników zatrudnionych w sposób standardowy i pracowników „nietypowych”.

Ścieżka 2 – rozwój *flexicurity* w przedsiębiorstwach i zapewnienie bezpieczeństwa zmian miejsca pracy

Ta ścieżka zalecana jest krajom, w których obserwuje się stosunkowo niski poziom fluktuacji pracowników, a w gospodarce dominują duże przedsiębiorstwa, oferujące stosunkowo wysoki poziom ochrony zatrudnienia. Pracownicy są w takiej sytuacji silnie związani z pracodawcami, a rynek pracy jest stosunkowo mało dynamiczny. Jednocześnie w krajach takich istnieją dobrze rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego. W takich warunkach poważnym wyzwaniem staje się godzenie

wysokiego poziomu świadczeń z silnymi zachętami do podejmowania pracy. Dla takich rynków pracy za najważniejsze uznano położenie nacisku na szkolenia oraz specjalne świadczenia dla osób podejmujących pracę.

Ścieżka 3 – ograniczenie luk w umiejętnościach i możliwościach zawodowych zasobów pracy

Ścieżka ta zalecana jest dla krajów, w których kluczowym wyzwaniem jest niski poziom kwalifikacji i umiejętności zawodowych zasobów pracy (łącznie z analfabetyzmem). Oczywiście jest, iż w takich przypadkach nacisk położony musi zostać na kształcenie, zarówno szkolne, jak i pozaszkolne, osób bez kwalifikacji lub o niskich kwalifikacjach, łącznie z tworzeniem dla nich tzw. kont edukacyjnych.

Ścieżka 4 – poprawa możliwości zawodowych osób korzystających z zasiłków oraz pracowników nierejestrowanych

Ścieżka ta zalecana jest krajom, w których dokonała się poważna restrukturyzacja (transformacja) gospodarcza, czyli praktycznie krajom Europy Środkowo-Wschodniej. Rzecz w tym, iż w wyniku procesu transformacji w krajach tych istnieje duża liczba osób bezrobotnych i biernych zawodowo korzystających z różnych form pomocy społecznej lub/i pracujących w „szarej strefie”. W tym przypadku zalecany jest przede wszystkim rozwój efektywnej aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) oraz kształcenia ustawicznego (LLL).

Tak zarysowane ścieżki dochodzenia do *flexicurity* charakteryzuje duża ogólność, choćby w tym, iż nie zawierają one żadnych wskazań czy sugestii zastosowania konkretnych środków oraz sposobów ich wdrożenia.

Podkreśla się, iż niezwykle ważną rolę w kształtowaniu i realizacji modelu *flexicurity* odgrywają partnerzy społeczni. Partnerzy społeczni dysponują wiedzą na temat tego, co konkretnie należy zmienić i w jaki sposób można usprawnić funkcjonowanie rynku pracy pod kątem zwiększenia jego elastyczności przy zachowaniu bezpieczeństwa. Dla zidentyfikowania najważniejszej strategii przyjętej w ramach modelu *flexicurity* oraz wynegocjowania odpowiedniego pakietu środków niezbędny jest zatem ogólnokrajowy dialog między przedstawicielami pracodawców, pracowników, rządu i innych podmiotów. Dialog ten jest potrzebny również na etapie wdrażania wybranego modelu i dla dokonywania jego ewentualnych korekt. Zaangażowanie partnerów społecznych powinno zapewnić możliwość odnoszenia korzyści z zastosowania modelu *flexicurity* przez wszystkich aktorów rynku pracy. W dialogu społecznym najistotniejsze wydaje się przygotowanie partnerów społecznych do wzięcia odpowiedzialności za zmiany na rynku pracy przeprowadzane z punktu widzenia konieczności zrównoważenia elastyczności i bezpieczeństwa [Rybicka 2007, s. 25-26].

5. Konkluzje – wdrażanie *flexicurity* w Polsce

Zdając sobie sprawę z ważności modelu *flexicurity* i trudności z jego wdrażaniem, w 2008 r. Komisja Europejska ustanowiła Misję w sprawie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, której zadaniem jest:

- wspieranie państw członkowskich w promowaniu posiadania i upowszechnianiu wspólnych zasad stosowania *flexicurity* na szczeblu krajowym i niższym przy współpracy ze wszystkimi właściwymi interesariuszami;
- opracowanie sposobów integracji modelu *flexicurity* w obrębie procesów i narzędzi cyklu 2008-2010 Strategii lizbońskiej i Europejskiej strategii zatrudnienia, a szczególnie realizacji zintegrowanych wytycznych wzrostu i zatrudnienia.

Misja – oraz porozumienie z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi – przyczynić się ma do promocji praktycznego wdrażania zasad *flexicurity* w różnych kontekstach krajowych [Komisja Europejska 2008]².

Kraje członkowskie UE znajdują się na różnym poziomie zaawansowania wdrażania modelu *flexicurity*. Stosunkowo największe doświadczenia w tym zakresie obserwuje się w Danii. Model duński oparty został na trzech głównych elementach: bardzo elastycznym rynku pracy, aktywnej polityce rynku pracy i hojnym systemie socjalnym [Lang 2006; Bredgaard, Larsen, Madsen 2005]. Z kolei model holenderski opiera się przede wszystkim na dostępności różnych form pracy nietypowej, której świadczenie nie zmniejsza uprawnień pracowniczych i bezpieczeństwa zatrudnienia [Bovenberg, Wilthagen 2008].

Przed całościowym wdrożeniem własnego, kompleksowego modelu *flexicurity* stoi również Polska. Problem ten stanowi pierwszoplanowe zagadnienie w obszarze polskiej polityki rynku pracy, stając się coraz częściej przedmiotem badań³ i prac projektowych, co z pewnością przyczyni się do jego pełnego rozwiązania w niedalekiej przyszłości.

Generalnie polski model *flexicurity* powinien opierać się w pierwszym rzędzie na **rozwinętej, adekwatnej do potrzeb aktywnej polityce rynku pracy**. Niezbędna zatem jest poprawa efektywności i skuteczności ALMP oraz objęcie nią większej liczby bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem, zwłaszcza długotrwałym, co wymaga zwiększania środków na nią przeznaczanych. To jest warunek konieczny. Warunkiem wystarczającym jest poprawa funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PSZ) oraz rozwinięcie przez nie współpracy z partnerami społecznymi w obszarze kierowania tych środków [European Network of Heads... 2008]. W Polsce są ku temu warunki, z których podstawowym jest podejmowanie decyzji o sposobie wydatkowania środków na ALMP przez organy lokalne – samorządowe. Są one bowiem w stanie najszybciej i najtrafniej identyfikować niedostosowania występujące na lokalnych rynkach pracy i na nie reagować. Poprawa funkcjonowania PSZ wymaga z kolei zwiększenia liczby i kwalifikacji ich pracowników, a także pewnych zmian w procesie podejmowania decyzji i organizacji pracy. Potrzebne jest również zacieśnienie współpracy PSZ z instytucjami pomocy społecznej oraz wzmocnienie

² Przedstawiciele Misji... odwiedzili Polskę w czerwcu 2008 r. Wzięli m.in. udział w seminarium „Flexicurity i aktywna polityka rynku pracy w Polsce” zorganizowanym w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

³ Zobacz np.: [Rymsza 2005; Grotkowska, Socha, Sztanderska 2005; Kryńska 2007; 2008; Surdykowska 2007; Czerwińska 2008; Frączek 2008].

ich roli w zakresie tworzenia partnerstw lokalnych (przy udziale partnerów społecznych, instytucji edukacyjnych, organizacji pozarządowych, agencji zatrudnienia i innych ciał) działających na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych rynków pracy.

Drugim filarem modelu *flexicurity* w Polsce powinien stać się **rozwój kształcenia ustawicznego** dokonujący się przez jego promocję wśród pracowników i pracodawców. Promocji tej towarzyszyć musi tworzenie i rozbudowa instytucji edukacji ustawicznej, oferujących programy i formy nauczania adekwatne do potrzeb i możliwości zasobów pracy. Należy także opracować system zachęt do inwestowania w kształcenie ustawiczne, adresowanych do pracowników i pracodawców. Ze względu na skalę potrzeb w procesie wzmacniania systemu edukacji ustawicznej powinni bardziej niż obecnie uczestniczyć pracodawcy, motywowani w różny sposób do szkolenia swoich pracowników. Jest to również pole do aktywności partnerów społecznych, zwłaszcza organizacji pozarządowych, które powinny włączyć się w realizację potrzeby kształcenia się przez całe życie.

Dla polskiego modelu *flexicurity* ważne jest również tworzenie **nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego**. Jest to jednak komponent najtrudniejszy w praktyce do wprowadzenia. Wskażmy na dwa przykładowe dylematy. Z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa na rynku pracy wysokość zasiłków dla bezrobotnych należałoby doprowadzić do takiego poziomu, aby umożliwić poszukiwanie pracy bez podejmowania zatrudnienia nierejestrowanego (czyli generalnie podwyższyć). Z kolei dla uczynienia pracy legalnej bardziej atrakcyjną, należałoby zwiększyć wynagrodzenia przy równoległym niezwiększaniu kosztów pracy, co oznacza zmniejszenie kosztów pośrednich pracy (zwłaszcza w odniesieniu do pracowników nisko zarabiających i nisko produktywnych). Oba te rozwiązania – jakkolwiek można byłoby je proponować – byłyby oderwane od makroekonomicznej rzeczywistości polskiej gospodarki i jej uwarunkowań demograficznych. Nie mają bowiem tzw. przestrzeni fiskalnej, a także nie przystają do obecnego i przewidywanego stanu finansów publicznych oraz potrzeb rozwojowych gospodarki „doganiającej”. Konstatacja ta nie zwalnia z potrzeby poszukiwania takich rozwiązań w obszarze nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego, które – w większym niż obecnie stopniu – pozwoliłyby na połączenie elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Generalnie należałoby stworzyć system, w którym świadczenia społeczne zapewniają dochody na okres aktywnego poszukiwania pracy i stwarzają warunki do aktywizacji zawodowej. Zakres świadczeń nie powinien natomiast motywować do bierności zawodowej. Innymi słowy – należałoby wyeliminować pobieranie świadczeń społecznych przez niepracujące osoby zdolne do pracy, które mogłyby pracować, gdyby zechciały. Najprostszym sposobem stymulacji aktywności ekonomicznej w tym przypadku jest nałożenie pewnych warunków czy obowiązków na odbiorców świadczeń (np. test środków utrzymania, ograniczenie okresu wypłacania świadczeń czy obowiązek poszukiwania pracy). W tym celu należałoby dokonać całościowego przeglądu, a następnie reform świadczeń społecznych, ukierunkowanych na wspie-

ranie aktywnego poszukiwania pracy i zwiększenie motywacji do podejmowania zatrudnienia⁴. Wynik tego przeglądu pozwoliłby zapewne na obniżenie pozapłacowych kosztów pracy, aby płaca netto, jaką otrzymuje pracownik, była dostatecznie atrakcyjna i konkurencyjna wobec dochodów uzyskiwanych z innego tytułu niż legalne zatrudnienie. Kwestia ta jednak nie zostanie poddana szczegółowemu omówieniu, ponieważ nie była przedmiotem badań w projekcie.

Nie wymaga szczególnego procesu dowodowego to, iż dla polskiego modelu *flexicurity* ważne są również **warunki umów o pracę**. Oceniając na najwyższym poziomie ogólności, można powiedzieć, iż rozwiązania przyjęte w polskim prawie są adekwatne dla zapewnienia elastyczności zatrudnienia przez wykorzystanie nietypowych form zatrudnienia. Nieco inaczej ocena ta będzie wyglądała, jeżeli weźmie się pod uwagę punkt widzenia stron umów o pracę, a zwłaszcza pracowników. Zatrudnienie w formach nietypowych traktowane jest przez nich często (i nie bez powodu) jako gorsze, niegwarantujące zaspokojenia indywidualnych aspiracji materialnych i pozamaterialnych. Pracownicy zatem na ogół nie są skłonni świadczyć pracy w formach nietypowych, nie akceptując ich jako sposobu zwiększenia elastyczności zatrudnienia. W celu ograniczenia tych oporów i zachowania zasady równego traktowania należy dążyć do egzekwowania zapewnienia pracownikom „nietypowym” takich samych warunków zatrudnienia, jakie przysługują pracownikom zatrudnionym w systemie tradycyjnym. Powinna być przy tym bezwzględnie respektowana zasada dobrowolności podejmowania pracy w formie nietypowej. Stosowanie nietypowych form zatrudnienia powinno być zawsze uzasadnione względami racjonalnymi; nie powinny one być nadużywane przez pracodawców w celu redukcji ich zobowiązań, innymi słowy – nie może to być przejawem dyktatu silniejszych nad słabszymi.

W tworzeniu i wdrażaniu modelu *flexicurity* aktywnie uczestniczyć powinni oczywiście partnerzy społeczni i pozostali interesariusze. Partnerstwo to jest w pełni możliwe, ponieważ w Polsce istnieją w tym zakresie dobre rozwiązania prawne. Partnerzy społeczni są zachęceni i w rzeczywistości biorą udział w przygotowywaniu do wdrożenia wszelkich dokumentów programowych i aktów prawnych dotyczących elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Dodać trzeba, iż projekty planów, programów, strategii czy konkretnych aktów prawnych udostępniane są nie tylko bezpośrednio zainteresowanym uczestnikom dialogu społecznego, ale również całemu społeczeństwu, które przez strony WWW może wyrażać swoje opinie. Jak wskazują doświadczenia, pełne zaangażowanie partnerów społecznych w proces tworzenia i implementacji modelu *flexicurity* stawia przed nimi jednak konieczność zmierzenia się z problemem wypracowania stanowiska w miarę jednorodnego. Rzecz mocno upraszczając, można powiedzieć, iż na ogół związki zawodowe koncentrują się na walce o zachowanie lub/i rozszerzenie przywilejów w obszarze bezpieczeń-

⁴ Jest to zresztą jedna z rekomendacji Komisji Europejskiej dla polskiej polityki zatrudnienia, zob. [Komisja Wspólnot Europejskich 2009].

stwa, pracodawcy zaś – na zwiększeniu elastyczności rynku pracy. Potrzebne jest zatem zrozumienie – zarówno przez jednych, jak i przez drugich – iż wypracowanie odpowiedniego dla polskich warunków modelu *flexicurity* uczyni go beneficjentem w równym stopniu pracodawców i pracowników.

Literatura

- Bovenberg L., Wilthagen T., *On the road to flexicurity: Dutch proposals for a pathway towards better transition security and higher labour market mobility*, Tilburg University Flexicurity Paper, 2008/15.
- Bredgaard T., Larsen F., Madsen P.K., *The flexible Danish labour market – a review*, CARMA Research Papers Aalborg University, 2005/01.
- Council of the European Union 15497/07, *Draft council conclusions towards common principles of flexicurity*, Brussels, 23 November 2007.
- Council of the European Union, *Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon Strategy – Report by the “flexicurity” mission*, Brussels, 12 December 2008.
- Council of the European Union, *Press Release 2733rd Council Meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs* Luxembourg, 1-2 June 2006.
- Czerwińska K., *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „Polityka Społeczna” 2008 nr 3.
- EMCO Reports, *Monitoring and analysis of flexicurity policies*, Report Endorsed by EMCO on 24 June 2009, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=pl>.
- European Commission, *Paper on flexicurity*, 2006.
- European Commission, *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- European Network of Heads of Public Employment Services, *The Contribution of the Public Employment Services to Flexicurity*, Joint Opinion adopted during the 23rd meeting of European Heads of Public Employment Services Nice, 11th of December 2008.
- Frączek M., *Flexicurity jako podejście do polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej – analiza i ocena*, „Zarządzanie Publiczne” 2008 nr 4(6)
- Grotkowska G., Socha M.W., Sztanderska U., *Elastyczność zatrudnienia a bezpieczeństwo socjalne na rynku pracy. Doświadczenia Polski*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Budapeszt 2005.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Zatrudnienia, Strategia Lizbońska, Sprawy Międzynarodowe, *Misja w sprawie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity)*, Bruksela, 8 lutego 2008 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Zalecenia Rady w sprawie planowanej na rok 2009 aktualizacji ogólnych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty oraz w sprawie realizacji polityki zatrudnienia przez państwa członkowskie*, Bruksela 28.1.2009
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Brussels, 27.6.2007, COM/2007/ 359 final.
- Kryńska E., *Partnerzy społeczni w tworzeniu modelu flexicurity w Polsce*, „Dialog” 2008 nr 3.
- Kryńska E., *Równowaga między elastycznością i bezpieczeństwem na polskim rynku pracy. Jak osiągnąć flexicurity?*, „Monitor Prawa Pracy” 2007 nr 7/07.
- Lang D., *Can the Danish model of “flexicurity” be a matrix for the reform of European labour markets?*, Cahiers du GRES 2006/18.

- Philips K., Eamets R., *Approaches to Flexicurity: EU Models*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2007.
- Rybicka E., *Europejscy partnerzy społeczni uzgadniają stanowisko w sprawie elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia*, „Dialog” 2007 nr 4.
- Rymsza M. (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Surdykowska B., *Dialog na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa*, „Dialog” 2007 nr 4.
- Wilthagen T., Tros F., *The concept of “Flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets*, Tilburg University Flexicurity Paper 2003/4.

REACHING BALANCE BETWEEN FLEXIBILITY AND SECURITY IN THE POLISH LABOUR MARKET

Summary: Balance between labour market flexibility and security has been recognized as an important element of the employment policy in the EU Member States. This paper identifies main aspects regarding the implementation of the flexicurity strategy in the Polish labour market. It presents the flexicurity concept, model, conditions as well as its rules and pathways. In the conclusions, the main directions for implementation of the flexicurity model in Poland are defined. They reflect such areas as: active labour market policy, reliable contractual arrangements, lifelong learning, and social security systems.