

# Maciej Frączek

---

## Flexicurity jako podejście do polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej : analiza i ocena

---

Zarządzanie Publiczne nr 6 (4), 33-53

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Frączek

## ***Flexicurity* jako podejście do polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej – analiza i ocena<sup>1</sup>**

Artykuł jest próbą odniesienia się do koncepcji *flexicurity*, propagowanej przez Komisję Europejską jako wskazany model polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej. Chociaż *flexicurity* nie jest koncepcją nową, wymaga precyzyjnego rozpoznania i zaprezentowania jej podstawowych założeń, jak również adekwatnego komentarza i analizy pod względem skuteczności i trafności. Dlatego w tekście opisane zostały przyczyny pojawienia się *flexicurity*, następnie podstawowe założenia modelu, a podsumowanie stanowi odniesienie się do wymiaru ewaluacyjnego związanego z tą polityką (gdzie zaprezentowano i omówiono zaproponowane przez Komisję wskaźniki, wraz z ich wartościami i krótką analizą). Dodatkowo sformułowane zostały autorskie wnioski i oceny, które towarzyszą wszystkim głównym częściom tekstu.

Słowa kluczowe: *flexicurity*, rynek pracy, polityka zatrudnienia, analiza polityk publicznych.

### **1. Wprowadzenie**

Inspiracją do podjęcia rozważań nad konstrukcją, celowością i możliwością wdrożenia na unijnym rynku pracy modelu *flexicurity* był komunikat Komisji Europejskiej (European Commission 2007), poprzedzony szeroką debatą z udziałem kluczowych stron (przedstawiciele administracji rządowych, organizacji pracodawców, związków zawodowych itp.).

*Flexicurity* – jako kategoria dyskursu politycznego oraz jako konkretne interwencje publiczne ukierunkowane na elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy – w obszarze europejskiej polityki zatrudnienia nie jest zjawiskiem nowym. W wielu krajach Unii od lat występują rozwiązania stawiające sobie za cel połączenie dwóch, wydawałoby się rozłącznych kategorii: elastyczności zatrudnienia oraz bezpieczeństwa socjalnego. Warto wspomnieć tutaj cho-

ciażby o Danii (tzw. „złoty trójkąt”) czy też Holandii (ustawa o elastyczności i bezpieczeństwie z 1999 r.), które to kraje są wymieniane jako sztandarowe przykłady tego rodzaju podejścia do polityki rynku pracy.

Ponieważ koncepcja *flexicurity* m.in. dzięki aktywnym pracom badawczym, konceptualnie inspirowanym w ostatnim okresie przez organy unijne, zaczyna być dominującym podejściem do polityki zatrudnienia w UE, wymaga ona precyzyjnego rozpoznania i przedstawienia jej podstawowych założeń z jednej strony, z drugiej zaś – adekwatnego komentarza i analizy pod względem jej skuteczności i trafności.

Tym celem został podporządkowany układ tekstu: na początku opisano przyczyny pojawienia się koncepcji *flexicurity*, następnie podstawowe założenia modelu, a podsumowanie odnosi się do wymiaru ewaluacyjnego związanego z tą polityką (zaprezentowano i omówiono zaproponowane przez Komisję wskaźniki wraz z ich wartościami i krótką analizą). Ponieważ komunikat Komisji stanowił podstawowe źródło odniesienia do opisu powyższych elementów, konstrukcja tekstu odpowiada układowi komunikatu. Był on równocześnie podstawą do formułowania własnych wniosków i ocen, które towarzyszą – w formie wyodrębnionej kompo-

---

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

<sup>1</sup> Tekst powstał na podstawie referatu *Flexicurity – elastyczne bezpieczeństwo, bezpieczna elastyczność czy droga donikąd?* wygłoszonego przez autora podczas seminarium „Dobre rządzenie” (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 17.10.2007 r.).

zycyjnje części dyskusyjnej – wszystkim głównym częściom tekstu<sup>2</sup>.

## 2. Analiza semantyczna pojęcia *flexicurity*

Pojęcie *flexicurity* jest typowym dla języka angielskiego złożeniem dwu wyrazów: *flexibility* – oznaczającym elastyczność oraz *security* – oznaczającym bezpieczeństwo. W takich przypadkach bardzo trudno znaleźć adekwatny polski odpowiednik. Gdyby stosować identyczną konstrukcję słowotwórczą w języku polskim, wówczas należałoby posługiwać się wyrażeniem *elastyczeństwo*, które jest sztucznym semantycznym tworem i, co ważniejsze, nie wyróżnia się jednoznacznie walorami interpretacyjnymi.

W polskiej literaturze pojęcia *flexicurity* używa się w wielorakich formach. Bywa ono tłumaczone jako: elastyczność rynku pracy i bezpieczeństwo socjalne, elastyczność i pewność (bezpieczeństwo) zatrudnienia, elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy (E. Kryńska 2007), Elastyczne Bezpieczeństwo (UEAPME 2007).

Rozważając wszystkie te podejścia, w swoich dalszych rozważaniach będę posługiwać się pojęciem Elastyczność i Bezpieczeństwo (EiB).

## 3. Przyczyny pojawienia się EiB w dyskursie publicznym na forum europejskim

Wydanie przez Komisję komunikatu w sprawie EiB było poprzedzone wieloma pracami analitycznymi i konceptualnymi, które zmierzały do operacjonalizacji pojęcia EiB oraz wchodzących w jego skład komponentów<sup>3</sup>. W dokumentach, będących efektem tych prac, szczegółowo opis-

wano przesłanki rozwoju koncepcji EiB. Filozofia EiB przewijała się także w rozmaitych dokumentach strategicznych i operacyjnych, opracowanych przez instytucje unijne<sup>4</sup>. Wszystkie wymienione elementy stworzyły pole do dyskusji, a równocześnie były podstawą do sformułowania stanowiska Komisji Europejskiej, zaprezentowanego w analizowanym komunikacie.

W dokumencie Komisji jako tło do rozpoczęcia dyskusji nad koncepcją EiB wskazano gwałtowne zmiany dotyczące życia i pracy, którymi dotknięci są mieszkańcy Europy. Zdefiniowane zostały 4 podstawowe powody takiego stanu rzeczy (European Commission 2007, s. 3):

- (1) europejska i międzynarodowa integracja gospodarcza;
- (2) rozwój nowych technologii, szczególnie w obszarze informacyjnym i komunikacyjnym;
- (3) starzenie się społeczeństwa europejskiego, połączone z wciąż relatywnie niskimi stopami zatrudnienia i wysokim długotrwałym bezrobociem, zagraża to zrównoważeniu systemów zabezpieczenia społecznego;
- (4) rozwój segmentacji na rynkach pracy w wielu krajach, w których współegzystują pracownicy znajdujący się pod ochroną oraz niechronieni (*insiders* oraz *outsiders*).

Špidli oraz ekspertów EiB w Brukseli, 18.05.2006 r.; 3) nieformalny trójstronny szczyt z udziałem partnerów społecznych w Lahti, 20.10.2006 r.; 4) rozdział 2. *Flexibility and security in the EU labour markets*, w: European Commission (2006). *Employment in Europe 2006*, s. 75–118; 5) konferencja interesariuszy dotycząca EiB w Brukseli, 20.04.2007; 6) raporty grupy ekspertów pod kierownictwem T. Wilthagena: European Group on Flexicurity (2007a), *Flexicurity Practices*, Brussels, 24 maja; European Group on Flexicurity (2007b), *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping stones*, Brussels, czerwiec; 7) strona internetowa Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>), gdzie wyodrębniony został dział serwisu dotyczący problematyki EiB.

<sup>4</sup> Przykładem dostrzegania roli EiB w unijnej polityce zatrudnienia może być np. Wytyczna nr 21: *Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukowaniu segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem roli partnerów społecznych*, wchodząca w skład Wytycznych UE w sprawie Zatrudnienia na lata 2005–2008. Patrz także m.in.: European Council (2006); European Council (2007).

<sup>2</sup> Tak przyjęty schemat analizy i oceny *flexicurity* nie oznacza, że stoję na stanowisku, iż same zapisy komunikatu determinują rzeczywistość. Dokument Komisji Europejskiej dzięki zebraniu wielu dotychczasowych wątków jest tylko i aż wyjściowym punktem odniesienia dla prowadzonych rozważań.

<sup>3</sup> Wśród najważniejszych etapów krystalizowania się modelu EiB w instytucjach unijnych należy wspomnieć o następujących wydarzeniach i dokumentach: 1) nieformalne spotkanie ministrów państw członkowskich w Viljach, 20.01.2006 r.; 2) seminarium z udziałem komisarza

W dalszej części komunikatu przedstawione są szersze powody skoncentrowania się na modelu EiB:

„Powodem zintegrowanego podejścia EiB jest potrzeba osiągnięcia celów odnowionej Strategii Lizbońskiej, a w szczególności większej ilości lepszych miejsc pracy, oraz równocześnie zmodernizowanie europejskiego modelu społecznego. Wymaga to polityk, które zajmują się równocześnie elastycznością rynków pracy, organizacji pracy i relacji pracowniczych, oraz bezpieczeństwem – ochroną zatrudnienia i zabezpieczeniem społecznym. [...] Państwa członkowskie powinny wzmocnić starania, aby uczynić swoje rynki pracy bardziej przyjaznymi zatrudnieniu: narzędzia polityk publicznych często są tworzone i implementowane w sposób fragmentaryczny, który nie obejmuje głębszych problemów na rynku pracy. Zbyt często interwencje publiczne mają na celu *albo* elastyczność dla przedsiębiorstw, *albo* bezpieczeństwo dla pracowników; w wyniku tego wzajemnie się one neutralizują lub też stoją w sprzeczności. Poprawa gospodarcza związana z najwyższym od 6 lat wzrostem gospodarczym oraz 7 mln nowych miejsc pracy, które zamierza się stworzyć pomiędzy 2005 r. a 2008 r., jest szansą dla Unii oraz państw członkowskich: to teraz jest czas na zdwojenie wysiłków oraz podjęcie reform koniecznych do wypełnienia unijnych zobowiązań dotyczących wzrostu i zatrudnienia oraz spójności gospodarczej i społecznej” (European Commission 2007, s. 4).

*Dyskusja:*

- Z metodycznego punktu widzenia uznać należy, że proces dojścia do sformułowania przez Komisję Europejską stanowiska w sprawie EiB został przeprowadzony w sposób wysoce poprawny. Świadczy o tym ewolucyjne i partycypacyjne kształtowanie się modelu, uwzględniające prawidłową sekwencję uporządkowanych logicznie działań instytucji unijnych, grup eksperckich, administracji państw członkowskich oraz szerokiej grupy partnerów społecznych, których efektem prac były opisane powyżej liczne dokumenty o charakterze konceptualnym, analizy empiryczne, studia przypadków czy też konkretne rekomendacje działań formułowane przez instytucje unijne.
- W komunikacie Komisji prawidłowo zdiagnozowano 4 najważniejsze wyzwania, przed

którymi stoją państwa Unii. Można byłoby oczywiście uzupełniać je o dodatkowe czynniki wpływające na rosnącą dynamikę gospodarki, społeczeństwa czy też życia pojedynczego mieszkańca UE, niemniej jednak podany zestaw dobrze oddaje wielowymiarowy charakter obecnych zmian. Pewne zastrzeżenia można mieć jedynie do zbyt wąskiego, moim zdaniem, potraktowania kwestii segmentacji rynku pracy. Osoby określane mianem *outsiders* w szerszym podejściu to nie tylko, jak wynika z zapisów komunikatu, pracownicy pozbawieni ochrony swoich miejsc pracy, ale też i te jednostki, które w ogóle mają problemy z wejściem na rynek pracy (długotrwale bezrobotni, bierni zawodowo). Takie podejście, w świetle priorytetów unijnych, lepiej oddałoby filozofię działań wynikającą z odnowionej Strategii Lizbońskiej.

- Prawdą jest, że dotychczasowe działania państw członkowskich w obszarze polityki zatrudnienia najczęściej przybierały kształt wykluczającej się alternatywy: albo polegały na uelastycznieniu rynku pracy (mając na uwadze przede wszystkim, czy też wyłącznie potrzeby pracodawców), albo koncentrowały się na zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego pracownikom (pomijając praktycznie oczekiwania przedsiębiorstw). Czy jednak EiB, mając być połączeniem tych dwóch podejść, to możliwa do wdrożenia koncepcja? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przyjrzeć się z bliska podstawowym jej elementom.

#### 4. Czym jest EiB?

Według zapisów komunikatu Komisji, „EiB może być zdefiniowane jako zintegrowana strategia zwiększająca równocześnie elastyczność i bezpieczeństwo. Elastyczność, z jednej strony, dotyczy udanych przepływów w trakcie życia: ze szkoły do pracy, z jednej pracy do innej, pomiędzy bezrobociem czy biernością zawodową a zatrudnieniem oraz z zatrudnienia na emeryturę. Nie jest ona ograniczona do dania przedsiębiorstwom większej swobody w kwestii rekrutacji czy zwolnień i nie oznacza też, że umowy na czas nieokreślony mają być traktowane jako przestarzałe. Odnosi się ona do przesuwania się pracowników do lepszych miejsc pracy, awansu spo-

lęcznego oraz optymalnego rozwijania talentów. Elastyczność dotyczy także elastycznej organizacji pracy, umożliwiającej szybkie i efektywne opóźnienie nowych wydajnych potrzeb i umiejętności, oraz ułatwiania łączenia pracy z prywatnymi obowiązkami. Bezpieczeństwo, z drugiej strony, jest czymś więcej niż tylko pewnością zachowania miejsca pracy: dotyczy ono wyposażenia ludzi w umiejętności, które umożliwiają postęp w ich życiu zawodowym i pomagają w znalezieniu nowego zatrudnienia. Bezpieczeństwo odnosi się także do odpowiednich świadczeń związanych z bezrobociem, ułatwiających przepływy. I na końcu, obejmuje ono możliwości szkoleń dla wszystkich pracowników, szczególnie dla tych nisko wykwalifikowanych oraz będących w starszym wieku” (ibidem, s. 4–5).

*Dyskusja:*

- Definicji EiB w kształcie zaprezentowanym w komunikacie można zarzucić (moim zdaniem – słusznie), że jest tautologią.
- Widać próbę swoistego zdefiniowania dwu pojęć konstytuujących EiB: elastyczności oraz bezpieczeństwa. Odbywa się to na drodze poszerzania ich zakresu znaczeniowego o nowe elementy, dotychczas nie identyfikowane bezpośrednio ani z elastycznością, ani z bezpieczeństwem. Powoduje to pewien zamęt interpretacyjny, gdyż nie we wszystkich przypadkach można jednoznacznie stwierdzić, który element stanowi komponent elastyczności, a który bezpieczeństwa, i przede wszystkim – dlaczego.
- Zaprezentowane wymiary elastyczności oraz bezpieczeństwa mają jednoznacznie dodatnie konotacje; wskazują one wyłącznie na pozytywne czynniki lub elementy, pomijając całkowicie negatywne konsekwencje pewnych rozwiązań. Tworzy to specyficzny mechanizm zaklinania rzeczywistości, w której wszyscy mają dobrą pracę (albo bez problemu ją uzyskują), nieustannie podnoszą swoje kwalifikacje i umiejętności, konsekwentnie awansują w hierarchii zawodowej i społecznej oraz cieszą się udanym życiem rodzinnym.
- Mój podstawowy zarzut odnosi się do zaburzenia równowagi pomiędzy dwoma równoprawnymi zdawałoby się komponentami. Zaprezentowana filozofia EiB bardzo wyraźnie przechylna jest w stronę potrzeb i ocze-

kiwań pracownika, elementy wspierające pracodawców są o wiele słabiej wyeksponowane. Stawia to pod znakiem zapytania fundamentalną zasadę, na której miałyby się opierać koncepcja EiB.

## 5. Komponenty EiB

W analizowanym dokumencie Komisji zostały zdefiniowane cztery komponenty, na których powinno być oparte projektowanie i wdrażanie polityki EiB. Są to (ibidem, s. 5 i dalsze):

- (1) **elastyczne i rzetelne regulacje w zakresie umów** (z perspektywy pracodawców i pracobiorców oraz *insiders* i *outsiders*), osiągnęte dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układom zbiorowym oraz organizacji pracy;
- (2) **kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie**, w celu zapewnienia ustawicznej zdolności do przystosowania się (*adaptability*) oraz zatrudnialności (*employability*) pracowników, szczególnie tych najmocniej zagrożonych;
- (3) **skuteczne aktywne polityki rynku pracy** (ALMP – *Active Labour Market Policy*), które pomagają w radzeniu sobie z gwałtownymi zmianami, redukują liczbę okresów bezrobocia oraz ułatwiają przepływy do nowych miejsc pracy;
- (4) **nowoczesne systemy ochrony socjalnej**, zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy. Obejmują one szeroki zakres świadczeń ochrony socjalnej (zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia emerytalno-rentowe, opieka zdrowotna), które umożliwiają łączenie pracy z obowiązkami osobistymi czy rodzinnymi, takimi jak wychowywanie dzieci.

*Dyskusja:*

Ten element opisu modelu EiB wymaga szczególnej uwagi, ponieważ stanowi on rdzeń całej koncepcji. Tak naprawdę dopiero pokazanie tych czterech komponentów, będących realnymi, konkretnymi rozwiązaniami, które są elementami polityki publicznej, pozwala na odpowiedzialną i rzetelną ocenę modelu czy też polemikę z jego założeniami.

- Koncepcja EiB w postaci 4 tworzących ją komponentów, mimo nieustannego pod-

kreślenia zalet tego rozwiązania dla obydwu stron: pracodawców i pracobiorców, ponownie bardzo mocno preferuje rozwiązanie jednoznacznie korzystne dla pracowników i najczęściej neutralne dla pracodawców.

- Dobór 4 komponentów uznać można za co najmniej dyskusyjny. Skoro model bazuje na elastyczności i bezpieczeństwie, to skąd bierze się brak propozycji rozwiązań ze sfery polityki podatkowej? Przecież wysokość pozapłacowych kosztów pracy (symbolizowanych przez poziom „klina podatkowego”) oraz obciążenia fiskalne przedsiębiorstw są fundamentalnymi czynnikami wpływającymi na możliwości utrzymywania dotychczasowych oraz kreowania nowych miejsc pracy – a bez tego mówienie o elastyczności i bezpieczeństwie jest bezprzedmiotowe.
- Zdziwienie wywołuje także brak nawiązania w dokumencie Komisji do problemu starzenia się populacji. Czynniki ten znalazł swoje miejsce wśród głównych wyzwań, przed którymi stoją państwa Unii, tymczasem w koncepcji EiB nie ma chociażby postulatu rozpoczęcia dyskusji nad koniecznością reformowania systemów emerytalnych (przede wszystkim kwestii podnoszenia wieku emerytalnego czy też zrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn). Gdzie są zatem działania określone we wcześniejszym fragmencie komunikatu jako *zmodernizowanie europejskiego modelu społecznego*?
- Brakuje także nawiązania do istniejącej przecież w europejskim dyskursie kwestii otwierania unijnych rynków pracy dla pracowników zagranicznych. Już dzisiaj widoczny jest wysoki deficyt pracowników w niektórych branżach, czemu zatem nie ma żadnego, chociażby sygnałnego, stanowiska Komisji w tej sprawie?
- Na uwagę zasługuje to, że Komisja, wskazując na możliwość wzajemnego wspierania się tych 4 komponentów, równocześnie nie narzuca jednolitego zestawu instrumentów skutecznego w każdym miejscu i w każdych warunkach<sup>5</sup>. Z jednej strony zapewnia to konieczną elastyczność podejścia każdego z krajów

członkowskich do swojej polityki rynku pracy (która jest przecież w dominującej części elementem ich autonomicznych decyzji), z drugiej jednak strony może powodować wrażenie, że model EiB to propozycja określana w języku kolokwialnym mianem „dla każdego coś miłego”. Wczytując się w zapisy komunikatu Komisji można napotkać m.in. następujące stwierdzenie: „Wysoki poziom ochrony zatrudnienia [...] może mieć negatywny wpływ na te grupy osób, które są najbardziej narażone na problemy związane z wejściem na rynek pracy, czyli młode osoby, kobiety, starszych pracowników oraz długotrwale bezrobotnych. [...] Wysoki poziom ochrony zatrudnienia często sprzyja uciekaniu się do wyboru umów czasowych z niskim poziomem ochrony – często podejmowanymi przez kobiety i młode kobiety – związanymi z ograniczonymi przepływami do zatrudnienia na czas nieokreślony”. Równocześnie zaraz potem pojawia się zapis: „Ustawodawstwo związane z ochroną zatrudnienia ma oczywiście także pozytywne skutki; w szczególności sprzyja przedsiębiorcom w inwestowaniu w szkolenia oraz wspiera lojalność i wyższą wydajność pracowników” (European Commission 2007, s. 6). Tego rodzaju konstrukcje nie stanowią wyjątków w opisywanym dokumencie Komisji. Można je sprowadzić do wspólnego mianownika: jeżeli np. poziom ochrony zatrudnienia jest wysoki – należy go zmniejszyć (bo wpłynie to na większą elastyczność przedsiębiorstw przy zatrudnianiu/zwalnianiu pracowników), jeżeli zaś jest niski – należy go zwiększyć (bo zwiększy to poziom bezpieczeństwa pracowników) itd. Nie wydaje się to przemyślaną, racjonalną koncepcją, wpływającą skutecznie na realną sferę funkcjonowania rynku pracy.

## 6. Propozycja wspólnych zasad EiB

W komunikacie Komisji została przedstawiona propozycja 8 wspólnych zasad EiB, będących punktem odniesienia dla państw członkowskich do uzgodnienia jednolitego stanowiska w tej kwestii. Są to, opisując skrótowo, następujące zasady (ibidem, s. 8–9):

- (1) Usprawnienie wdrażania strategii UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

<sup>5</sup> Jest to wyraźnie widoczne w zaproponowanych przez Komisję ścieżkach rozwoju EiB – zob. dalsza część artykułu.

oraz wzmocnienie europejskiego modelu socjalnego.

- (2) Zrównoważenie praw i obowiązków.
- (3) Przystosowanie modelu EiB do rozmaitych okoliczności, potrzeb i wyzwań w poszczególnych państwach członkowskich.
- (4) Zmniejszenie dysproporcji pomiędzy osobami bez stabilnego zatrudnienia, pracującymi w ramach niestandardowych, czasem niestabilnych umów, a zatrudnionymi na stałych, pełnych etatach.
- (5) Rozwój EiB w wymiarze zarówno wewnętrznym (ułatwianie pracownikom awansu zawodowego), jak i zewnętrznym (pomoc w zmianie pracy).
- (6) Wspieranie równości płci i promowanie równych szans dla wszystkich.
- (7) Tworzenie zrównoważonych rozwiązań politycznych w celu budowania klimatu zaufania pomiędzy partnerami społecznymi, organami publicznymi i innymi zaangażowanymi podmiotami.
- (8) Zapewnienie sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści wynikających z polityki EiB oraz przyczynienie się do finansowej trwałości polityki budżetowej.

#### *Dyskusja:*

- Trudno odnosić się do powyższych zapisów czy też próbować z nimi polemizować, ponieważ ich konstrukcja charakteryzuje się albo enigmatycznością, albo wysokim poziomem ogólności. Sposób sformułowania zasad cechuje z jednej strony uniwersalizm (rozumiany jako próba ogarnięcia wszystkiego), a z drugiej uniwersalność (w tym wypadku oznaczająca słusność tych zasad w każdych warunkach). Wpływa to bardzo mocno na rozmywanie się i spłykanie warstwy konceptualnej EiB.
- Opisane w komunikacie wspólne zasady EiB są w istocie niczym innym, jak zestawem wartości, na których opiera się filozofia funkcjonowania UE i w tym wymiarze mogą podlegać generalnej akceptacji lub krytyce, gdy je jednak odnosi się do modelu EiB, nie widać konkretnych postulatów czy propozycji realnych działań (mamy zatem do czynienia ze zdecydowanym prymatem warstwy aksjologicznej nad warstwą operacyjną).
- Jako przykład nietrafnego zapisu można moim zdaniem przytoczyć zasadę 2., mówią-

cą o „zrównoważeniu praw i obowiązków”<sup>6</sup>. Zdecydowanie lepiej filozofię EiB oddawałoby chociażby takie sformułowanie: „kompromis/porozumienie, co do poziomu praw i obowiązków wszystkich stron”. Propozycja Komisji narzuca niejako uniwersalny sposób postępowania we wszystkich państwach członkowskich, a ich rynki pracy nie mają przecież homogenicznego charakteru. Specyfika i bieżące potrzeby każdej z gospodarek unijnych<sup>7</sup> mogą przecież wymagać rozmaitych bodźców, w jednym przypadku mocno ograniczających rozwiązania korzystne dla pracodawców, w innym zaś – dla pracowników. Czasami konieczne może też być równoczesne wspieranie różnokierunkowych działań wśród wszystkich zainteresowanych stron.

## 7. Ścieżki rozwoju strategii EiB

Kolejnym elementem operacjonalizacji modelu EiB było przedstawienie w komunikacie czterech typowych ścieżek rozwoju tej polityki, które mogą być stosowane w państwach członkowskich. Powstały one na podstawie doświadczeń i polityki krajów europejskich<sup>8</sup>, w których od wielu lat stosowane są poszczególne elementy składowe, konstytuujące model EiB. Warto odnotowania jest fakt, że Komisja słusznie zauważa w tym punkcie różnoraki charakter rynków pracy państw członkowskich oraz wynikające z tego konsekwencje dla wdrażania EiB:

„Wdrożenie wspólnych zasad EiB w państwach członkowskich wymaga ustalenia rozważnie zaplanowanej oraz wynegocjowanej kombinacji i sekwencji polityk oraz środków. Ponieważ państwa członkowskie różnią się znacząco pod względem społeczno-gospodarczym, kulturowym i instytucjonalnym, określone kombinacje i sekwencje [działań – M.F.] również będą się różniły. Ponieważ EiB nie jest pojedynczym modelem rynku pracy czy pojedynczą strategią, najlepsze praktyki z obszaru Unii dostarczają szerokich możliwości dla państw członkowskich

<sup>6</sup> Chodzi tu o prawa i obowiązki pracodawców, pracobiorców, poszukujących pracy oraz władz publicznych.

<sup>7</sup> Co jest doskonale widoczne w trakcie obecnego kryzysu gospodarczego.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat w: *Flexicurity Practices* (2007).

do uczenia się od innych poprzez analizowanie, co działa najlepiej w ich sytuacji. [...] Państwa członkowskie, biorąc pod uwagę ich własną sytuację oraz podłoże instytucjonalne, powinny przestudiować – na drodze konsultacji z partnerami społecznymi i innymi interesariuszami – swoje specyficzne wyzwania oraz typowe ścieżki, które mogą pomóc się nimi zająć, aby zaprojektować swoją własną wszechstronną ścieżkę ukierunkowaną na lepsze połączenie elastyczności i bezpieczeństwa” (European Commission 2007, s. 10).

W Aneksie I do komunikatu Komisji wymieniono następujące cztery typowe ścieżki EiB (ibidem, s. 13–18):

- (1) *Podjęcie walki z segmentacją umów o pracę.* Ta ścieżka powinna być przedmiotem zainteresowania krajów, które stają przed kluczowym wyzwaniem związanym z segmentacją rynku pracy, związaną z *insiders* oraz *outsiders*. Zmierzałaby ona do bardziej równomiernego rozłożenia elastyczności oraz bezpieczeństwa wśród osób wchodzących w skład zasobu siły roboczej. Dostarczałaby ona możliwości zatrudnienia dla wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy oraz wspierałaby ich rozwój zawodowy związany z korzystniejszymi umowami o pracę.
- (2) *Rozwijanie EiB wewnątrz przedsiębiorstw oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa przepływow.* Ścieżka ta powinna być przedmiotem zainteresowania krajów charakteryzujących się relatywnie niską płynnością miejsc pracy. Zwiększyłaby ona inwestycje w zatrudnialność, aby umożliwić pracownikom wewnątrz przedsiębiorstw ciągłe ulepszanie swojego potencjału i przez to lepsze przygotowanie na przyszłe zmiany w metodach produkcji czy też organizacji pracy. Wybiegałaby poza aktualne miejsce pracy oraz aktualnego pracodawcę poprzez zastąpienie systemów dostarczających pewnej i udanej pracy zmianami miejsc pracy w przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw i zwolnień.
- (3) *Stawienie czoła zróżnicowaniu umiejętności i szans występujących wśród zasobu siły roboczej.* Ta ścieżka powinna być przedmiotem zainteresowania krajów, w których podstawowym wyzwaniem jest duże zróżnicowanie umiejętności i szans w populacji. Sprzyjałaby ona szansom nisko wykwalifikowanych osób

na wejście do zatrudnienia oraz rozwój ich umiejętności, tak aby osiągnąć stabilną pozycję na rynku pracy.

- (4) *Zwiększenie szans osób otrzymujących świadczenia oraz nieformalnie zatrudnionych pracowników.* Ta ścieżka powinna być przedmiotem zainteresowania krajów, które doświadczały w minionych latach istotnej restrukturyzacji gospodarki, co spowodowało wystąpienie wysokiej liczby osób pobierających długoterminowe świadczenia i mających słabe perspektywy powrotu na rynek pracy. Zmierzałaby ona do zwiększenia szans dla otrzymujących świadczenia oraz przesuwania z nieformalnego do formalnego zatrudnienia dzięki rozwojowi efektywnych aktywnych polityk rynku pracy oraz systemów LLL<sup>9</sup>, połączonych z odpowiednim poziomem świadczeń związanych z bezrobociem.

*Dyskusja:*

- W przypadku zaproponowanych ścieżek diagnoza jest właściwa: heterogeniczność europejskich rynków pracy wymaga zróżnicowanego podejścia do problematyki EiB. Przedstawione typowe ścieżki uwzględniają konieczność zdywersyfikowanego podejścia i w tym kontekście propozycja Komisji idzie w dobrym kierunku.
- Ponieważ jednak ścieżki mają kształt rozwiązań modelowych, które najprawdopodobniej nigdy nie wystąpią w czystej formie w żadnym z państw europejskich, pojawiają się wątpliwości, jak realnie stworzyć – na poziomie każdego kraju – właściwą kombinację działań wzmacniających EiB. Najlepszych nawet rozwiązań już stosowanych w innych krajach nie da się przecież automatycznie przełożyć do niekiedy bardzo odmiennych systemów społeczno-gospodarczych, różniących się uwarunkowaniami historycznymi, kulturowymi, instytucjonalnymi itp.
- Taka filozofia może prowadzić – w ekstremalnych przypadkach – do chaotycznego i nieprzemysłanego tworzenia strategii EiB w poszczególnych krajach: z czterech podanych ścieżek będą wybierane w drodze arbitralnych decyzji pewne elementy działań, które traktowane odrębnie są trafne i skuteczne, natomiast

<sup>9</sup> *Lifelong learning* – uczenie się przez całe życie.



spojone w całość nie tworzą jednorodnej, uporządkowanej struktury działań i celów.

## 8. Wskaźniki do monitorowania

W komunikacie Komisji (załącznik III) została zaprezentowana lista wskaźników, które mogą być istotne dla monitorowania poszczególnych czterech komponentów EiB (opisanych w pkt. 5. artykułu). Większość z nich pochodzi z zestawu wskaźników monitorujących Wytyczne w sprawie Zatrudnienia (*Employment Guidelines*)<sup>10</sup>. Poniżej przedstawiono przyjęte wskaźniki wraz z instytucją odpowiedzialną za ich opracowanie.

Elastyczne i rzetelne regulacje w zakresie umów

- poziom ochrony zatrudnienia, ogółem, dla pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony i określony (OECD);
- różnorodność możliwości dotyczących umów i czasu pracy oraz ich powody (EUROSTAT).

Kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie

- odsetek dorosłej populacji w wieku 25–64 lata uczestniczącej w edukacji i szkoleniu (EUROSTAT);
- poziom osiągnięć edukacyjnych grup wiekowych 45–54 lata oraz 25–34 lata (odsetek osób posiadających co najmniej wykształcenie średnie drugiego stopnia) (EUROSTAT).

---

<sup>10</sup> Do połowy 2008 r. obowiązywały Wytyczne przyjęte na podstawie: *Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States* (2005/600/EC), OJ L 205 of 6/8/2005, natomiast obecnie stosowane Wytyczne pochodzą z: *Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the employment policies of the Member States* (Council document 10614/2/08). Z kolei wskaźniki do monitorowania i analizowania Wytycznych w sprawie Zatrudnienia zostały zatwierdzone przez Komitet ds. Zatrudnienia (patrz: Employment Committee (2007), *Employment Guidelines (2005–08) – indicators for monitoring and analysis*, 27/06/07 ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/list\\_indicators\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/list_indicators_2007_en.pdf)) oraz Employment Committee (2008), *Employment Guidelines (2008) – indicators for monitoring and analysis*, 25/06/08 (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5018&langId=en>).

- Skuteczne aktywne polityki rynku pracy
- wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy, jako udział w PKB (EUROSTAT);
  - wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy, w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować (EUROSTAT);
  - liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy, według rodzaju instrumentów (OECD);
  - odsetek młodych i dorosłych bezrobotnych, którym nie zaoferowano pracy lub instrumentu aktywizacyjnego w okresie odpowiednio 6 i 12 miesięcy (EUROSTAT).

Nowoczesne systemy ochrony socjalnej

- stopy zastąpienia netto w 1 roku i po 5 latach (OECD);
- pułapka bezrobocia, jako miara poziomu świadczeń (OECD–EUROSTAT).

Oprócz wymienionych wskaźników Komisja Europejska w swoim komunikacie umieściła dodatkowo grupę mierników opisujących ogólne wyniki/rezultaty rynku pracy (*labour market outcomes*). Znalazły się tam:

- stopa zatrudnienia ogółem, wśród mężczyzn, wśród starszych pracowników [55–64 lata – M.F.];
- współczynnik bezrobocia młodzieży (15–24 lata);
- stopa długotrwałego bezrobocia;
- wzrost produktywności pracy;
- jakość pracy (*w trakcie opracowania*);
- wskaźniki zagrożenia ubóstwem.

Ponieważ nie odnoszą się one bezpośrednio do problematyki EiB, w tym artykule nie zostaną poddane szczegółowej analizie.

*Dyskusja:*

Sam fakt stosowania wskaźników do monitorowania postępów wdrażania polityki EiB zasługuje na pozytywną ocenę. Czy jednak proponowane mierniki są w stanie rzetelnie i trafnie opisać EiB? Poświęćmy tej kwestii nieco uwagi.

W publikacji pod redakcją J. Górniaka i S. Mazury (Górniak, Mazur 2007), stanowiącej kompendium wiedzy o stosowanych w świecie zestawach wskaźników monitorujących rynek pracy oraz wykluczenie społeczne, autorzy bardzo cel-

nie definiują istotę i rolę wskaźników w obszarze polityk publicznych (s. 12):

„Jednym z kluczowych problemów, który należy rozwiązać, budując system analizy, planowania i oceny efektywności polityk publicznych, jest opis sytuacji i uchwycenie zmian wywołanych programami przy pomocy stosowanych wskaźników. Diagnoza społeczno-ekonomiczna, ewaluacja i programowanie polityk publicznych są ze sobą ściśle powiązane. To, czy działanie zostało dobrze zaprogramowane, można sprawdzić między innymi przez określenie, czy program jest podatny na ewaluację, czyli czy da się ustalić stopień osiągnięcia przez niego stawianych celów. Po to, by móc określić, czy cel został osiągnięty lub w jakim stopniu zbliżyliśmy się do jego osiągnięcia (gdy dystans do celu jest co najmniej stopniowalny), musimy móc określić istotne wymiary celu w kategoriach zmiennych poddających się pomiarowi, czyli ująć go w postaci wskaźników. Wskaźniki te mają służyć monitoringowi (w przypadku, gdy istnieje możliwość bieżącego śledzenia wartości wskaźnika) oraz okresowym i końcowym ewaluacjom zaplanowanych przedsięwzięć”.

Czy zaproponowane przez Komisję wskaźniki spełniają opisane powyżej kryteria? Przyjrzyjmy się tej kwestii. W przypadku trzech komponentów EiB zaproponowano po dwa wskaźniki opisujące każdy z nich, co należy ocenić jako ilość wystarczającą. Zdziwienie wywołuje jednak dwukrotnie wyższa liczba wskaźników w komponentcie *Skuteczne aktywne polityki rynku pracy*. Taki stan rzeczy może być interpretowany jako nadanie większej rangi temu segmentowi (jest to co najmniej dyskusyjne pod względem merytorycznym oraz zaburza deklarowaną równą rangę wszystkich czterech komponentów), powoduje także zachwianie wewnętrznej równowagi całego „portfela” wskaźników.

### Ocena poszczególnych wskaźników zaproponowanych do monitorowania EiB

(1) Indeks poziomu ochrony zatrudnienia (EPL) to najpopularniejszy i bardzo rzetelny pod względem metodologicznym miernik sytuacji w tym wymiarze EiB. Z tego punktu widzenia jego wybór jest jak najbardziej uzasadnio-

ny. Z drugiej jednak strony można wymienić co najmniej dwie jego słabe strony:

- odpowiedzialność za jego sporządzenie spoczywa na OECD, która nie zrzesza wszystkich obecnych członków Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Powoduje to, że niemożliwe będą pełne porównania w obrębie UE, co zmniejsza wartość ewaluacyjną tego wskaźnika;
  - wartości indeksu EPL są podawane nieregularnie, a jego aktualności nie można uznać za zadowalającą<sup>12</sup>. Skutkować to może zmniejszeniem lub całkowitym brakiem adekwatności do realizowanych obecnie lub planowanych interwencji publicznych.
- (2) Określanie pojęciem „wskaźnika” miary różnorodności możliwości dotyczących umów i czasu pracy oraz ich powodów jest pewnym metodycznym nadużyciem. Kumuluje on bowiem w sobie co najmniej kilka odrębnych miar i przez to staje się nieco nieczytelny – zwłaszcza dla opinii publicznej, ale i dla decydentów publicznych. W formie prezentowanej przez Eurostat może on być źródłem błędnych interpretacji. Dla kontrastu warto jednak podkreślić, że powody pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz pracy na czas określony stanowiące integralną część tego wskaźnika są bardzo cennym dostarczycielem informacji, istotnych z punktu widzenia polityki EiB.
- (3) Wskaźnik kształcenia ustawicznego (LLL) jest uznanym i powszechnie akceptowanym miernikiem rozwoju zasobów ludzkich, stosowanym w międzynarodowych porównaniach. Z tego względu jego wybór do monitorowania komponentu 2. należy uznać za właściwy.
- (4) W przypadku wskaźnika wykształcenia wśród osób w grupach wiekowych 25–34 lata oraz 45–54 lata pojawiają się liczne wątpliwości co

<sup>11</sup> Taka sytuacja dotyczy: Bułgarii, Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Rumunii, Słowenii – a zatem aż 8 krajów członkowskich. Od maja 2005 r. na rozpatrzenie swojego wniosku oczekuje Malta, natomiast w maju 2007 r. do rozmów o członkostwie zaproszone zostały Estonia i Słowenia.

<sup>12</sup> Dostępne wartości indeksu EPL oraz jego poszczególnych składowych pochodzą z późnych lat 80. i 90. ubiegłego wieku, a najbardziej aktualne dane odnoszą się do 2003 r. (mają już więc 6 lat).

do jego trafności i przydatności dla interwencji publicznych:

- najczęściej stosowanym – o ile nie wyłącznym – źródłem zasilania tego wskaźnika w dane są spisy powszechne (pomiar poziomu wykształcenia wymaga zbadania populacji generalnej, a tylko w ramach spisów powszechnych jest to organizacyjnie możliwe). Z oczywistych względów spisy cechują się stosunkowo dużymi interwałami czasowymi pomiędzy poszczególnymi badaniami<sup>13</sup>. W przypadku naszego kraju, gdzie od początku transformacji ustrojowej rozpoczęła się prawdziwa rewolucja edukacyjna (ogromny wzrost aspiracji edukacyjnych, zwłaszcza młodych Polaków, skutkujący bardzo dynamicznym zwiększeniem wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym) już po kilku latach wskaźniki wykształcenia obliczane na podstawie spisów ludności istotnie różnią się od faktycznej sytuacji w tym obszarze;
- nie jest jasna przyczyna wyboru proponowanych przez Komisję dwóch grup wiekowych, które są traktowane jako referencyjne. Czemu przedmiotem zainteresowania polityki EiB nie są osoby w wieku 35–44 lata albo najstarsza grupa na rynku pracy, czyli osoby w wieku 55–64 lata? Czemu Komisja odchodzi od już stosowanego wskaźnika, identycznego co do meritum, odwołującego się jednak do młodzieży w wieku 22 lat?;
- moją podstawową wątpliwość wzbudza przede wszystkim samo odwołanie się do kategorii poziomu wykształcenia (rozumianego w tradycyjnym sensie, czyli utożsamianego z rodzajem szkoły, którą się ukończyło). Dynamiczna, otwarta, konkurencyjna gospodarka, a tym samym i rynek pracy, odchodzą bowiem od modelu „jedna szkoła – jeden zawód (jedne kwalifikacje/umiejętności) – jedna praca”, o czym świadczy przecież rozwój koncepcji LLL. Rodzaj ukończonej szkoły nie jest wiary-

godnym miernikiem ogólnego poziomu kapitału ludzkiego, a tylko syntetyczną, ilościową miarą. Należałoby się zatem zastanowić nad użyciem innych wskaźników rozwoju kapitału ludzkiego (co nie jest jednak przedmiotem tego artykułu).

- (5) i (6) Jako niewskazane, według mnie, należy określić odrębne traktowanie wskaźników związanych z poziomem wydatków publicznych na politykę rynku pracy (jako udziału w PKB oraz w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować). Oczywiście w sensie formalnym pokazują one nieco inne miary, ale dla spójności i równowagi „portfela” wskaźników lepsze byłoby zastosowanie jednego nadrzędnego wskaźnika „Wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy”, który byłby następnie dekomponowany według udziału w PKB oraz w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować. Ten prosty zabieg mógłby zapobiec ewentualnym krytycznym uwagom o „priorytetowym” traktowaniu komponentu 3.
- (7) Liczba uczestników ALMP będąca wskaźnikiem monitorującym komponent 3. EiB także nie pozwala na przeprowadzenie porównań wśród wszystkich członków UE. Warte zastanowienia jest także to, czy operowanie wartościami bezwzględными nie zaciemnia nieco obrazu sytuacji. Być może racjonalniejsze byłoby stosowanie tego samego wskaźnika, ale wyrażonego jako odsetek siły roboczej? (takie dane są dostępne w bazach OECD).
- (8) Indykator określany w nomenklaturze Eurostatu jako Nowy Start (a) (*New Start (a)*) stosunkowo niedawno pojawił się w zestawie wskaźników do monitorowania Wytucznych w sprawie Zatrudnienia. W związku z tym tylko nieliczne kraje członkowskie zdążyły wprowadzić go do swoich systemów statystycznych, dlatego też jego podstawową wadą jest brak dostępnych danych, co uniemożliwia wykorzystanie go do monitorowania komponentu 3. Należy zwrócić także uwagę, że wskaźnik ten może być podatny na manipulacje – publiczne służby zatrudnienia poszczególnych krajów w celu sztucznego podniesienia jego wartości mogą np. za pomocą wymagań ustawowych związanych ze statusem bezrobotnego „wymuszać” korzystanie z instrumentów aktywizacyj-

<sup>13</sup> Po II wojnie światowej w Polsce odbyły się powszechne spisy ludności w następujących latach: 1950, 1960, 1970, 1980, 1988, 2002. Najbliższy planowany spis ma zostać przeprowadzony w 2011 r.

nych<sup>14</sup>. W przypadku tego wskaźnika jako zjawisko pozytywne określić trzeba „wbudowanie” weń oczekiwanego stopnia osiągnięcia celów: wartość docelowa równa 0% jest jasną wskazówką dla władz publicznych, że dążyć należy do sytuacji, w której każdemu bezrobotnemu zaoferuje się pracę lub możliwość skorzystania z instrumentu aktywizacyjnego.

(9) Stopy zastąpienia netto (w 1 roku i po 5 latach) wybrane zostały do monitorowania komponentu 4. EiB. Pierwszy z problemów polega na niedoprecyzowaniu nazwy wskaźnika w dokumencie Komisji. Wśród dostępnych w bazach danych OECD wskaźników funkcjonują bowiem dwa bardzo zbliżone językowo miary: *net replacement ratios* oraz *net replacement rates*. W niektórych dokumentach OECD przemiennie oznaczają one stopę zastąpienia związaną z przejściem na emeryturę (jaki procent dochodów z pracy uzyskujemy dzięki świadczeniu emerytalnemu) albo związaną z pozostawaniem w zasobie bezrobotnych (jaki procent dochodów z pracy uzyskujemy dzięki świadczeniom z tytułu bezrobocia).

Ponownie pojawia się problem aktualności danych (ostatnie wartości tego wskaźnika pochodzą z 2006 r.) oraz brak możliwości porównań pomiędzy wszystkimi krajami UE.

(10) Pułapka bezrobocia należy do bardzo znanych mierników używanych do analiz rynku pracy, w szczególności związanych z badaniem wpływu rozwiązań legislacyjnych w obszarze rynku pracy i zabezpieczenia społecznego na chęć podjęcia zatrudnienia. Łącznie obecność wskaźników 9. i 10. w „portfelu” do monitorowania EiB ocenić należy jako bardzo wskazaną, pokazując one bowiem dwie strony tego samego procesu: najpierw bada się efekt finansowy przejścia z pracy do bezrobocia, później zaś opłacalność podjęcia zatrudnienia i rezygnacji ze świadczeń dla bezrobotnych.

<sup>14</sup> Takie działania co prawda poszerzają krąg bezrobotnych objętych programami rynku pracy, ale z pewnością nie przyczyniają się do wzrostu efektywności tych programów, wyrażonej stopą napływu uczestników programów do zatrudnienia.

## 9. Poziom EiB w wybranych krajach UE – dane empiryczne

W tej części opracowania zaprezentowano najbardziej aktualne dane, pochodzące z zasobów Eurostatu i OECD, opisujące – na podstawie zaproponowanych przez Komisję wskaźników – poziom elastyczności i bezpieczeństwa na unijskich rynkach pracy. Ponieważ część ta ma charakter uzupełniający, analizy intencjonalnie nie zostały rozbudowane<sup>15</sup>.

Poniżej każdorazowo wyróżniono wartości wskaźników dla trzech krajów: Polski, Danii i Holandii (te 2 ostatnie jako przykłady liderów EiB), oraz, jeżeli było to możliwe, średnie wartości dla całej UE.

1. Poziom ochrony zatrudnienia, ogółem, dla pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony i określony

Wskaźnik poziomu ochrony zatrudnienia mierzy się za pomocą stworzonego przez OECD indeksu *Employment Protection Legislation* (EPL). Konstrukcja indeksu uwzględnia trzy podstawowe składowe: i) umowy na czas nieokreślony – waga 40%, ii) umowy czasowe (umowy na czas określony i umowy tymczasowe) – waga 40%, iii) zwolnienia zbiorowe – waga 20%. W ramach tych składowych wyodrębnione są także dodatkowe miary szczegółowe<sup>16</sup>. Zarówno ogólny indeks EPL, jak i jego trzy składowe mogą przyjmować wartości w przedziale od 0 do 6 (wyższy poziom indeksu oznacza intensywniejszą regulację).

Poziom ochrony zatrudnienia w Polsce, uwzględniając wartość indeksu syntetycznego, jest bardzo zbliżony do średniej dla wszystkich państw OECD. Poziom składowych indeksu kształtował się wyraźnie powyżej średniej w przypadku: niedogodności proceduralnych dotyczących rozwiązywania umów na czas nieokreślony, pracy tymczasowej, oraz zwolnień

<sup>15</sup> Wymagałoby to szerszego spojrzenia i pogłębienia analiz związanych z uwarunkowaniami instytucjonalnymi i prawnymi w różnych krajach.

<sup>16</sup> Szczegółowa metodologia konstruowania indeksu EPL znajduje się w Aneksie 2.A1 do: OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, Paris.

Tab. 1. Wartość indeksu EPL w wybranych krajach UE (różne lata)<sup>17</sup>

	Umowy na czas nieokreślony			Umowy czasowe			Zwolnienia zbiorowe		Syntetyczny indeks EPL				
	'80	'90	2003	'80	'90	2003	'90	2003	wersja 1 <sup>a</sup>			wersja 2 <sup>b</sup>	
Dania	1,5	1,5	1,5	3,1	1,4	1,4	3,9	3,9	2,3	1,4	1,4	1,8	1,8
Holandia	3,1	3,1	3,1	2,4	1,2	1,2	3,0	3,0	2,7	2,1	2,1	2,3	2,3
Polska	b.d.	2,2	2,2	b.d.	0,8	1,3	4,1	4,1	b.d.	1,5	1,7	1,9	2,1

<sup>a</sup> – wartość indeksu wyliczona w oparciu o 2 składowe: umowy na czas nieokreślony i umowy czasowe

<sup>b</sup> – wartość indeksu wyliczona w oparciu o 3 składowe: umowy na czas nieokreślony, umowy czasowe i zwolnienia zbiorowe

Źródło: OECD (2004), s. 117.

Tab. 2. Składowe indeksu EPL dla Polski w latach 1999 i 2003

Rodzaj regulacji	Indeks w roku 1999	Indeks w roku 1999 odniesiony do średniej w OECD	Indeks w roku 2003	Indeks w roku 2003 odniesiony do średniej w OECD
Indeks syntetyczny <sup>a</sup>	1,9	0,87	2,1	0,98
Umowy na czas nieokreślony, w tym:	2,2	1,00	2,2	1,00
niedogodności proceduralne	3,0	1,40	3,0	1,39
wypowiedzenie i odprawy	1,4	0,82	1,4	0,84
trudność zwalniania	2,3	0,83	2,3	0,84
Umowy czasowe, w tym:	0,8	0,43	1,3	0,72
umowy na czas określony	1,0	0,58	0	0
praca tymczasowa	0,5	0,24	2,5	1,33
Zwolnienia zbiorowe	4,1	1,36	4,1	1,36

<sup>a</sup> – wartości indeksu syntetycznego obliczona według wersji 2.

Źródło: MGiP (2005), s. 238.

zbiorowych. Z kolei bardziej elastyczne możliwości występowały w Polsce w przypadku: umów na czas określony, wypowiedzeń i odpraw oraz trudności zwalniania.

## 2. Różnorodność możliwości dotyczących umów i czasu pracy oraz ich powody

Wskaźnik ten pokazuje następujące miary:

- ogółem pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin i/lub na umowę o pracę na czas określony oraz samozatrudnieni ogółem

jako % osób zatrudnionych – pierwszy wiersz w tabeli 3;

- pracownicy w zatrudnieniu niestandardowym (w niepełnym wymiarze czasu pracy i/lub na czas określony) jako % ogółu pracowników (podział wg: niepełny wymiar czasu pracy, na czas określony, niepełny wymiar czasu pracy i na czas określony) – wiersz D w tabeli 3;
- ogółem samozatrudnieni jako % ogółu osób zatrudnionych (podział według niepełnego wymiaru czasu pracy, według płci) – wiersz 3. w tabeli 3.

Według danych z 2007 r. w Polsce 43% osób pracowało w niepełnym wymiarze godzin i/lub

<sup>17</sup> Użyte w tabeli oznaczenie '80 odnosi się do późnych lat 80. XX w., a '90 – do późnych lat 90. XX w.

Tab. 3. Niestandardowe formy zatrudnienia (dane z 2007 r.)

Wyszczególnienie	Ogółem				Mężczyźni				Kobiety			
	UE-27	DK	NL	PL	UE-27	DK	NL	PL	UE-27	DK	NL	PL
1. Ogółem pracujący w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony + ogółem samozatrudnieni jako % ogółu pracujących	39,1	36,3	60,2	43,1	33,8	28,8	42,8	45,2	45,7	44,8	81,1	40,4
2. Pracujący w niestandardowych formach zatrudnienia (w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony) jako % ogółu pracujących:												
2.1. pracujący tylko w niepełnym wymiarze godzin, z powodu:												
2.1.1. nauki lub szkolenia	1,6	7,5	8,0*	0,3	1,0	5,7	6,6*	0,3	2,1	9,2	9,1	0,3
2.1.2. własnej choroby lub niepełnosprawności	0,6	1,9	1,7*	0,3	0,4	1,4	1,2*	0,3	0,9	2,4	2,2	0,3
2.1.3. niemożności znalezienia pracy w pełnym wymiarze godzin	3,1	2,8	1,8*	0,6	1,2	1,1	0,9*	0,3	5,0	4,6	2,8	1,0
2.1.4. opieki nad dziećmi	3,3	1,2	12,5*	0,2	0,2	b.d.	1,5*	b.d.	7,4	2,6	25,3	0,4
2.1.5. innych rodzinnych przyczyn	2,5	6,4	2,4*	0,1	0,5	2,1	0,1*	0,0*	5,0	11,1	5,2	0,2
2.1.6. innych przyczyn	3,1	1,9	9,9*	1,4	1,3	1,2	5,2*	0,8	5,0	2,7	15,1	2,0
A. Ogółem pracujący tylko w niepełnym wymiarze godzin (suma 2.1.1.–2.1.6.)	14,4	21,8	36,2	2,9	4,6	11,6	15,5	1,8	25,6	32,5	59,8	4,2
2.2. pracujący tylko na czas określony, z powodu:												
2.2.1. nauki lub szkolenia	b.d.	1,9	0,2*	2,3	2,2*	2,4	0,3*	2,2	1,7*	1,6	0,1*	2,5
2.2.2. niemożności znalezienia pracy na czas nieokreślony	b.d.	2,2	2,5*	17,9	6,8*	1,7	3,4*	19,3	5,9*	2,6	1,6*	16,3
2.2.3. braku chęci do pracy na czas nieokreślony	b.d.	1,4	1,1*	1,9	1,4*	1,3	1,4*	2,1	1,3*	1,4	0,8*	1,7
2.2.4. okresu próbnego	b.d.	0,2*	2,8*	2,4	1,1*	b.d.	3,6*	2,3	b.d.	b.d.	1,9*	2,4
2.2.5. bez powodu	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
B. Ogółem pracujący tylko na czas określony (suma 2.2.1.–2.2.5.)	10,7	5,6	6,6	24,5	11,6	5,5	8,7	25,9	9,7	5,8	4,3	22,9
C. Pracujący w niepełnym wymiarze godzin oraz na czas określony	3,7	3,1	11,3	3,7	2,2	2,1	7,9	2,6	5,4	4,2	15,2	5,0
D. Ogółem pracujący w niestandardowych formach zatrudnienia (A+B+C)	28,9	30,5	54,8	31,1	18,5	19,2	32,5	30,2	40,8	42,5	80,0	32,2
– z tego niemogący znaleźć pracy w pełnym wymiarze godzin i/lub na czas nieokreślony	10,2	5,7	6,4	21,4	8,2	3,2	5,3	21,6	12,5	8,4	7,5	21,2
3. Ogółem samozatrudnieni jako % ogółu pracujących	15,1	8,5	12,6	19,2	19,0	12,0	15,5	22,7	10,1	4,5	9,1	14,9
– z tego w niepełnym wymiarze godzin	2,3	1,1	4,7	2,3	1,8	1,2	3,4	1,9	2,9	0,9	6,2	2,7

\* Niepewne dane w związku z małą liczebnością próby.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

na czas określony lub posiadało status samozatrudnionego. W UE-27 średni poziom tego wskaźnika był niższy i wynosił 39,1%. Co ciekawe, w naszym kraju to mężczyźni częściej decydują się na takie formy zatrudnienia, podczas gdy w całej UE widać przewagę kobiet. Zdecydowanie mniej Polaków pracuje w niepełnym wymiarze godzin w porównaniu do średniej europejskiej (odpowiednio: 2,9% i 14,4%), z kolei w Polsce bardziej jest popularna praca na czas określony (24,5% i 10,7%). Częściej też niż statystyczny Europejczyk polski pracownik posiada status samozatrudnionego<sup>18</sup>.

### 3. Odsetek dorosłej populacji w wieku 25–64 lata uczestniczącej w edukacji i szkoleniu

W przypadku wskaźnika dotyczącego uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie Polska wypada bardzo słabo na tle innych państw Unii. Poniżej zaprezentowano dane z 2007 r. (w przekrojach związanych z wiekiem, statusem na rynku pracy i poziomem wykształcenia) pokazujące, że w tym obszarze w naszym kraju występują bardzo duże zaległości. W 2007 r. tylko 5,1% Polaków w wieku 25–64 lata uczestniczyło w jakiegokolwiek formie edukacji pozaszkolnej (we-

dnę Europejskiej Strategii Zatrudnienia przeciętny poziom uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie powinien wynosić w UE przynajmniej 12,5% dorosłej populacji w wieku produkcyjnym – grupa wiekowa w przedziale 25–64 lata). Na tle średnich wartości europejskich Polska szczególnie słabo wypada wśród najstarszych osób, zwłaszcza tych po 55. roku życia.

Skłonność do podnoszenia swoich kwalifikacji zdecydowanie powiązana jest ze statusem na rynku pracy; w Polsce – podobnie jak w UE – pracujący częściej decydują się na inwestowanie w swój rozwój, w odróżnieniu od bezrobotnych i biernych zawodowo. Dysproporcje między tymi kategoriami są jednak zdecydowanie mniejsze w UE jako całości – Polacy pozostający bez pracy są zdecydowanie mniej aktywni, jeśli chodzi o działania podejmowane w celu polepszenia swojej pozycji na rynku pracy.

Poziom wykształcenia również mocno determinuje skłonność do kształcenia pozaszkolnego, jak wiek i status na rynku pracy. Jak pokazują poniższe dane, dysproporcje w Polsce pomiędzy osobami z wyższym wykształceniem a szczególnie tymi z wykształceniem podstawowym są o wiele większe, niż wynoszą średnie wartości odchylen dla UE.

Tab. 4. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według grup wieku (dane z 2007 r. – w %)

	25–64			25–34			35–44			45–54			55–64		
	O	M	K	O	M	K	O	M	K	O	M	K	O	M	K
EU-27	9,7	8,8	10,6	15,8	15,0	16,5	9,8	8,6	11,1	7,8	6,6	8,8	4,7	4,1	5,3
DK	29,2	24,2	34,2	40,2	36,8	43,5	28,9	24,5	33,4	26,3	20,3	32,5	21,9	15,8	28,0
NL	16,6	16,1	17,0	26,8	27,6	26,0	17,7	17,3	18,1	14,2	13,1	15,2	7,9	6,9	8,9
<b>PL</b>	<b>5,1</b>	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>	<b>11,5</b>	<b>11,4</b>	<b>11,7</b>	<b>4,7</b>	<b>3,5</b>	<b>5,9</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>2,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7*</b>	<b>0,7*</b>

\* niska wiarygodność danych z powodu małej próby.

O – ogółem, M – mężczyźni, K – kobiety.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

<sup>18</sup> Wy tłumaczeniem tego faktu jest przede wszystkim bardzo wysoki udział pracujących w rolnictwie indywidualnym. Nie bez znaczenia są także występujące na polskim rynku pracy sytuacje, gdy na pracowników wywierana

była/jest presja, aby charakter stosunku pracy nie opierał się na rozwiązaniach kodeksu pracy, lecz kodeksu cywilnego („wymuszanie” świadczenia pracy jako jednoosobowy podmiot gospodarczy, a nie pracownik najemny).

Tab. 5. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według statusu na rynku pracy (dane z 2007 r. – w %)

	Pracujący			Bezrobotni			Bierni		
	O	M	K	O	M	K	O	M	K
EU-27	10,6	9,0	12,6	8,4	6,9	9,9	7,1	8,3	6,6
DK	29,9	25,1	35,2	30,3	27,0	32,9	26,1	18,1	31,0
NL	18,2	17,2	19,3	17,7	16,2	19,0	10,4	9,0	11,1
PL	6,3	5,2	7,6	4,6	3,8	5,4	2,3	3,0	2,0

O – ogółem, M – mężczyźni, K – kobiety.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

Tab. 6. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według poziomu wykształcenia (dane z 2007 r. – w %)

	Wyższe			Średnie			Podstawowe		
	O	M	K	O	M	K	O	M	K
EU-27	18,6	16,4	20,7	8,9	8,3	9,6	3,9	3,5	4,3
DK	38,1	32,9	42,7	28,1	23,4	33,9	19,7	15,4	23,6
NL	23,2	21,0	25,7	17,0	16,9	17,2	8,7	8,7	8,7
PL	14,0	13,1	14,7	3,5	3,5	3,4	0,8	0,7*	0,8*

\* Niska wiarygodność danych z powodu małej próby.

O – ogółem, M – mężczyźni, K – kobiety.

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

#### 4. Poziom osiągnięć edukacyjnych grup wiekowych 45–54 lat oraz 25–34 lat (odsetek osób posiadających co najmniej wykształcenie średnie drugiego stopnia)

Dane dostępne w Eurostacie pozwalają na zaprezentowanie wartości tego wskaźnika tylko dla populacji ogółem w wieku 25–64 lata, co nie końca jest zgodne z proponowanym przez Komisję ujęciem wskaźnika. Poniższe dane po-

kazują, że w tym obszarze Polska należy do czołówki europejskiej. Czy jednak oznacza to, że poziom kapitału ludzkiego w Polsce jest wyższy niż w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii? Czy polscy pracownicy są bardziej elastyczni i bezpieczni na rynku pracy? Nie sposób obrobić tej tezy.

Tab. 7. Odsetek osób w wieku 25–64 lat posiadających co najmniej wykształcenie średnie drugiego stopnia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27	65,0	64,9	65,8	67,1	68,4	69,4	70,0	70,8
DK	78,5	80,7	81,1	80,5b	81,2	81	81,6	75,5b
NL	66,1	66,9	67,8	69,2	70,9	71,8	72,4	73,2
PL	79,9b	80,2	80,9	82,3	83,6	84,8	85,8	86,3

<sup>b</sup> – przerwa w zasilaniu danymi

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: Eurostat.



## 5. Wydatki na aktywną i pasywną politykę rynku pracy jako udział w PKB

Wydatki aktywne obejmują kategorie 2–7 LMP, natomiast wydatki pasywne kategorie 8–9 LMP<sup>19</sup>. Wartości wskaźnika zaprezentowane w tabeli 8 wskazują na to, że Polska należy do grupy europejskich outsiderów pod względem nakładów na aktywne programy rynku pracy. Wydatki na instrumenty pasywne są wprawdzie dwukrotnie wyższe, ale i tak znacząco odstają od liderów europejskich (np. Danii), gdzie stanowią one ok. 2,5% PKB. Oczywiście poziom wydatków na polityki rynku pracy nie jest wartością samoistną, większe znaczenie ma struktura wydatków oraz – przede wszystkim – efektywność realizowanych programów. Wśród członków UE istnieje wiele różnych podejść do tej kwestii: niektóre kraje przeznaczają bardzo dużo środków na polityki rynku pracy, inne bardzo mało, w jednych państwach pasywne instrumenty pochłaniają większość środków, w innych zaś widoczna jest zbilansowana struktura wydatków na pasywne i aktywne działania.

## 6. Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy, w przeliczeniu na jedną osobę chcącą pracować

Wskaźnik ten pokazuje wydatki na polityki rynku pracy w przeliczeniu na jedną osobę chcącą pracować (bezrobotni + rezerwa pracy, czyli osoby zaklasyfikowane jako bierne zawodowo, ale pragnące podjąć pracę). Występujące braki danych uniemożliwiają pełne porównania, niemniej jednak Polska ponownie znajduje się w tyle stawki pod względem środków przeznaczanych na jedną osobę pragnącą podjąć pracę. Tak niskie wartości wskaźnika z pewnością wynikają z ciągle wysokiej liczby osób bezrobotnych, która występowała w Polsce w analizowanych latach, z drugiej jednak strony nie usprawiedliwia to do końca słabych efektów aktywnych programów rynku pracy (o czym świadczą bardzo wysokie stopy bezrobocia długotrwałego oraz niskie wskaźniki napływu do zatrudnienia uczestników programów).

Tab. 8. Wydatki na polityki rynku pracy (jako % PKB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Wydatki aktywne</b>							
EU-27	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,52 <sup>s</sup>	0,51 <sup>s</sup>
DK	1,67 <sup>e</sup>	1,63 <sup>e</sup>	1,65 <sup>e</sup>	1,52 <sup>e</sup>	1,43 <sup>e</sup>	b.d.	b.d.
NL	1,08 <sup>e</sup>	1,12	1,14	1,15	0,91 <sup>e</sup>	0,85 <sup>e</sup>	0,75 <sup>e</sup>
PL	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	<b>0,36</b>	<b>0,36</b>
<b>Wydatki pasywne</b>							
EU-27	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1,36 <sup>e</sup>	1,20 <sup>e</sup>
DK	2,38 <sup>e</sup>	2,27 <sup>e</sup>	2,31 <sup>e</sup>	2,66 <sup>e</sup>	2,67 <sup>e</sup>	2,51 <sup>e</sup>	b.d.
NL	2,04	1,75	1,77	1,97	2,09	2,02	1,47
PL	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	<b>0,86</b>	<b>0,71</b>

<sup>s</sup> – szacunki Eurostatu, <sup>e</sup> – wartości szacunkowe

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

<sup>19</sup> Szczegółową metodologię dotyczącą polityk rynku pracy (LMP – *Labour Market Policy*), która obowiązuje w UE, można znaleźć w Eurostat (2006).

Tab. 9. Wydatki na polityki rynku pracy (w przeliczeniu na 1 osobę chcącą pracować)

2005					2006				
	1 LMP	2–7 LMP	8–9 LMP	Ogółem LMP		1 LMP	2–7 LMP	8–9 LMP	Ogółem LMP
EU-27	b.d.	1530	3960	b.d.	EU-27	687,3 <sup>s</sup>	1628,8 <sup>s</sup>	3809,4 <sup>s</sup>	b.d.
DK	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	DK	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
NL	2620	4560	10830	18010	NL	2908,6 <sup>e</sup>	4619,0 <sup>e</sup>	9070,9	16598,5 <sup>e</sup>
PL	b.d.	330	790	b.d.	PL	95,5 <sup>e</sup>	365,6	724,4	1185,5 <sup>e</sup>

<sup>s</sup> – szacunki Eurostatu, <sup>e</sup> – wartości szacunkowe

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

## 7. Liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy, według rodzaju instrumentów

Dane zaprezentowane w tabeli 10 (w wartościach bezwzględnych) nie pokazują klarownego obrazu sytuacji w poszczególnych krajach, ponieważ bez odniesienia do liczby bezrobotnych lub też zasobu siły roboczej ich wartość analityczna jest bardzo ograniczona.

## 8. Odsetek młodych i dorosłych bezrobotnych, którym nie zaoferowano pracy lub instrumentu aktywizacyjnego w okresie odpowiednio 6 i 12 miesięcy

Wskaźnik ten jest określany jako Nowy Start (a). Pokazuje on udział młodych/dorosłych bezrobotnych zostających bezrobotnymi w miesiącu X i pozostających nadal bezrobotnymi w miesiącu X+6/12, którym nie zaoferowano

nowego startu w formie szkolenia, przekwalifikowania, zdobycia doświadczenia zawodowego, pracy lub skorzystania z innego instrumentu służącego zwiększaniu zdolności do zatrudnienia (praca lub kategorie 2–7 LMP) [wartość docelowa 0% = całkowite wypełnienie]. Jest to stosunkowo nowy wskaźnik, dlatego też w bazach statystycznych Eurostatu brakuje na razie danych dla większości krajów Unii (w tym Polski). Z tego też powodu w tym artykule nie zamieszczono odpowiednich statystyk.

## 9. Stopy zastąpienia netto w 1 roku i po 5 latach

W przypadku stóp zastąpienia netto brak ustalenia przez Komisję typu rodziny służącej jako referencyjna powoduje skomplikowanie procesu porównawczego (wynika to z liczby zmiennych konstrukcyjnych wskaźnika: posiadanie

Tab. 10. Liczba uczestników ALMP, według rodzaju instrumentów\*

	2 Szkolenia	3 Rotacja pracy i podział pracy	4 Działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia	5 Wspierane zatrudnienie i rehabilitacja osób niepełnosprawnych	6 Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy	7 Wspieranie podjęcia działalności gospodarczej
Dania	51369	0	36470	61661	15	0
Holandia	156037	0	8100	144433	38560	0
Polska	98826	0	97974	b.d.	8181	3378

\* Dane dla Danii z 2004 r., dla Holandii i Polski z 2006 r.

Źródło: OECD (2008a).

Tab. 11. Stopy zastąpienia netto dla 6 typów rodzin: początkowa faza bezrobocia\*

	67% APW						100% APW						150% APW					
	bez dzieci		2 dzieci		2 dzieci		bez dzieci		2 dzieci		2 dzieci		bez dzieci		2 dzieci		2 dzieci	
	A	B	C	D	B	C	A	B	C	D	B	C	A	B	C	D	B	C
DK	86	87	92	90	90	95	62	64	75	75	74	78	48	49	63	63	61	66
NL	80	82	82	78	84	83	69	70	80	70	74	81	55	56	68	58	61	70
PL	74	77	75	98	69	79	51	53	61	78	56	64	34	36	47	53	40	50

\* dane z 2006 r. – w %

APW – przeciętne wynagrodzenie w sektorze produkcyjnym

A – osoba samotna, B – małżeństwo z jedną osobą pracującą, C – małżeństwo z dwiema osobami pracującymi, D – samotny rodzic UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: OECD (2008b).

Tab. 12. Stopy zastąpienia netto dla 4 typów rodzin: po 5 latach bezrobocia\*

	Bez pomocy społecznej				Z pomocą społeczną					
	bez dzieci		2 dzieci		średnia krajowa		2 dzieci		średnia krajowa	
	A	B	D	B	A	B	D	B	A	B
DK	61	62	73	72	67	74	74	82	83	78
NL	41	39	40	44	41	70	79	69	79	74
PL	35	35	61	39	42	40	49	70	62	55

\* średnia niewazona dla 67% i 100% AW; dane dla Danii z 2005 r., dla Holandii i Polski z 2006 r. – w %

AW – przeciętne wynagrodzenie; pozostałe oznaczenia jak w tabeli 11

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: OECD (2008b).

dzieci, stan cywilny, poziom wynagrodzenia, liczba osób zarobkujących, dodatkowe dochody z pomocy społecznej). W Polsce, przykładowo, stopa zastąpienia po 5 latach bezrobocia bez dochodów z pomocy społecznej w 2006 r. wynosiła od 35% (w przypadku braku dzieci) do 61% (w przypadku samotnych rodziców wychowujących dwoje dzieci). Uwzględniając pomoc społeczną, stopa zastąpienia była najniższa dla samotnej osoby nieposiadającej dzieci (40%), a najwyższa wśród samotnych rodziców wychowujących dwoje dzieci (70%).

## 10. Pułapka bezrobocia jako miara poziomu świadczeń

Wskaźnik ten pokazuje wysokość efektywnej krańcowej stopy opodatkowania dochodu z pracy, która uwzględnia połączony efekt wzrostu opodatkowania i odebrania świadczeń związanych z podjęciem pracy. Innymi słowy, badane są zmiany w dochodzie rozporządzalnym związane z przejściem ze stanu bezrobocia do zatrudnienia (do pracy z płacą równą 67% przeciętnego wynagrodzenia). W 2006 r. wartość tego wskaźnika wynosiła dla krajów UE-27 75,4%, natomiast dla Polski była wyższa – 82,0%. Tak wysoki poziom pułapki bezrobocia oznacza, że osoby korzystające z zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń związanych z brakiem pracy nie są zainteresowane z finansowego punktu widzenia podejmowaniem zatrudnienia.

## 10. Podsumowanie

EiB można określić jako próbę znalezienia swoistej trzeciej drogi w polityce rynku pracy (czy

też szerzej: w polityce zatrudnienia). Świadczą o tym występujące w koncepcji elementy modelu amerykańskiego (przede wszystkim postulujące zwiększenie elastyczności zatrudnienia) oraz tradycyjnego modelu europejskiego (mocno ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa). Niestety próba połączenia wymiarów elastyczności i bezpieczeństwa doprowadziła do tego, że zaproponowana filozofia działania zbyt często jest niejasna, wewnątrznie sprzeczna, dopuszcza bardzo dużą dowolność interpretacyjną. Wynika to moim zdaniem m.in. z tego, że projektowane obecnie polityki publiczne czy to na poziomie unijnym, czy też polskim nie działają w sposób wyprzedzający; reagują one lub też próbują reagować – i to z dużym opóźnieniem – dopiero na już istniejące, poważne problemy społeczne i gospodarcze. Wynikiem tego jest ciągłe pozostawanie kilka kroków za bieżącymi wyzwaniami oraz projektowanie nietrafionych (bo opartych na historycznych przeświadczeniach i założeniach) interwencji publicznych.

EiB zaprezentowano w Komunikacie Komisji jako remedium na wszelkie bolączki, które dotyczą mieszkańców Unii w związku z dynamicznymi zmianami społecznymi i gospodarczymi. Zaproponowane ścieżki postępowania, stanowiące typowe rozwiązania w określonych uwarunkowaniach, pomijają jednak, moim zdaniem, jeden fundamentalny aspekt: abstrahują całkowicie od kwestii cykli koniunkturalnych. Owszem, idea ciągłego podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności przez pracowników, trwałego awansu zawodowego i społecznego, bezproblemowego przenoszenia się pomiędzy miejscami pracy, zadowolenia z życia rodzinnego jest kusząca i piękna – ale wymagałoby to nie tylko utrzymania dotychczasowych miejsc pracy,

Tab. 13. Pułapka bezrobocia

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU-27	73,94	73,44	73,98	74,11	75,04	75,39
DK	92,00	91,00	91,00	91,00	91,00	91,00
NL	79,00	70,00	83,00	80,00	80,00	86,00
PL	80,00	80,00	81,00	81,00	82,00	82,00

UE-27 – 27 krajów Unii Europejskiej; DK – Dania; NL – Holandia; PL – Polska.

Źródło: European Commission (2008).

lecz także dynamicznego, ciągłego wzrostu ich liczby. Co się stanie, gdy gospodarka europejska zostanie dotknięta kilkuletnią recesją?<sup>20</sup> Polska gospodarka od kilku lat notuje wyraźną poprawę na rynku pracy, przejawiającą się w zmniejszeniu bezrobocia i przyroście zatrudnienia. Jak długo jednak, bez przeprowadzenia koniecznych zmian systemowych, utrzyma się taka dynamika wzrostu? Jako kraj o średnim potencjale nie osiągniemy stabilnych podstaw trwałego wzrostu, uwzględniającego też kwestię elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, wyłącznie dzięki zastrzykom środków unijnych oraz zagranicznym migracjom zarobkowym. Jeżeli ograniczana ma być segmentacja rynku pracy, to czy należy zapewniać miejsca pracy tylko w sektorze pierwotnym? Czy jest to możliwe? Moim zdaniem nie, co więcej, zjawisko to będzie przybierało coraz bardziej na sile, m.in. poprzez nieuchronne uelastycznianie rynku pracy i form zatrudnienia.

Można stwierdzić, że EiB w kształcie zaproponowanym przez Komisję „uelastycznia” podejście do kwestii bezpieczeństwa, równocześnie też „zabezpiecza” (gwarantuje) pewien poziom elastyczności. Nie stanowi jednak, jak dotąd, spójnego i kompleksowego programu działań, który pozwoli na skuteczne uporanie się z trafnie skądinąd zdiagnozowanymi wyzwaniami stojącymi przed państwami Unii Europejskiej. Aby tak się stało, konieczne jest uzupełnienie całej koncepcji o dodatkowe elementy, takie jak chociażby kwestia obciążeń podatkowych nakładanych na przedsiębiorców, reforma systemów zabezpieczenia społecznego czy też zredefiniowanie polityki migracyjnej.

Reasumując, EiB jest ciekawym i pobudzającym do dyskusji projektem, zawierającym dużo interesujących propozycji rozwiązań w obszarze rynku pracy. Jednak obecnie zbyt wiele elementów składowych modelu uznać należy za wątpliwe, niejasne, niedopracowane, co skłania mnie do sformułowania wstrzemięźliwej oceny możli-

wości wdrożenia strategii EiB jako podstawowego elementu unijnej polityki zatrudnienia.

## Bibliografia

Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States (2005/600/EC), OJ L 205 of 6/8/2005.

Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the employment policies of the Member States (Council document 10614/2/08).

Employment Committee (2007). *Employment Guidelines (2005–08) – indicators for monitoring and analysis*, 27/06/07 ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/list\\_indicators\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/list_indicators_2007_en.pdf)).

Employment Committee (2008). *Employment Guidelines (2008) – indicators for monitoring and analysis*, 25/06/08 (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=501&langId=en>).

European Commission (2006). *Employment in Europe 2006*.

European Commission (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM/2007/0359 final.

European Commission (2008). *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis / 2008 compendium*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (30/10/2008).

European Council (2006). *Joint Employment Report 2005/2006. More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy*, 7347/06.

European Council (2007). *Joint Employment Report 2006/2007*, 6706/07.

European Group on Flexicurity (2007a). *Flexicurity Practices*, Brussels, 24 maja.

European Group on Flexicurity (2007b). *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping stones*, Brussels, czerwiec.

Eurostat (2006). *Labour market policy database – Methodology – Revision of June 2006*, European Commission.

Górnjak J., Mazur S. (red.). (2007). *Wybrane wskaźniki wykluczenia społecznego i sytuacji na rynku pracy: definicje, sposób liczenia, zastosowanie*. Kraków: MSAP AE w Krakowie.

Kryńska E. (2007). „Równowaga między elastycznością i bezpieczeństwem na polskim rynku pracy:

<sup>20</sup> Moje zastrzeżenia sformułowane w 2007 r. zyskały potwierdzenie w obliczu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, z którym mamy do czynienia od 2. połowy 2008 r. Obecnie (początek 2009 r.) w debacie publicznej kwestia *flexicurity* zesza na drugi plan w obliczu konieczności doraźnej walki z recesją dotykającą gospodarkę unijną.

jak osiągnąć flexicurity?”, *Monitor Prawa Pracy*, nr 7, s. 340–345.

MGiP (2005). *Zatrudnienie w Polsce 2005*. Warszawa: Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych.

OECD (2004). *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.

OECD (2008a). *Dataset: Public expenditure and participant stocks on LMP* (<http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>).

OECD (2008b). *Tax-Benefit Models* ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

Serwis internetowy Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans poświęcony flexicurity (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>).

UEAPME (2007). *Przestanie dot. polityki wobec MSP do Prezydencji Portugalskiej: Uwolnienie potencjału wzrostu i zatrudnienia europejskiego rzemiosła i MSP*, Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Lizbona, 11 lipca (<http://www.zrp.pl/pliki/plik.pdf?Id=4656>).

## **Flexicurity as an Approach to Employment Policy in the European Union – Analysis and Evaluation**

This article is an attempt at an analysis of the concept of flexicurity promoted by the European Commission as an expedient employment policy model in the European Union. Flexicurity is not a novel idea, still its basic assumptions should be identified and discussed with a special focus on its effectiveness and relevance. Accordingly, the text describes the root causes that have led to the emergence of flexicurity and the basic assumptions behind the model. The summary emphasizes the evaluation aspect of this model (and contains an overview and a short analysis of the indicators proposed by the Commission as well as their values). Additionally, every major portion of the text contains author's own conclusions and evaluation.

Key words: employment policy, flexicurity, labour market, public policy analysis.