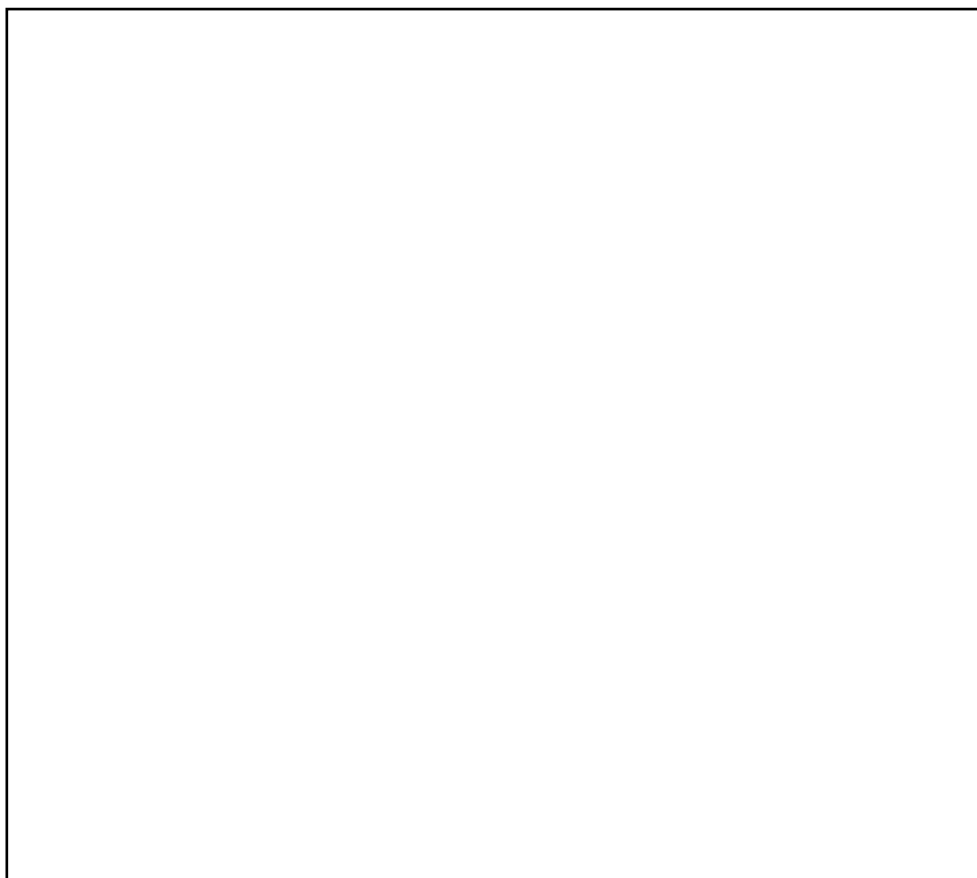




Foundation Findings

Flexicurity – Problemy i wyzwania



Założenia polityki

Flexicurity to podejście polityczne polegające na próbie połączenia elastyczności rynków pracy z perspektywy pracodawców i bezpieczeństwa zatrudnienia z perspektywy pracowników. Tak więc na przykład często przytaczany duński model flexicurity łączy luźne przepisy w zakresie ochrony zatrudnienia ze wsparciem dochodów dla bezrobotnych oraz wysoki poziom wydatków na aktywne polityki rynku pracy.

Koncepcja flexicurity obejmuje szereg przemyśleń na temat różnych systemów społecznych oraz ich zdolności reagowania na współczesne wyzwania, na szczeblu europejskim i na poziomie państw członkowskich, przed którymi stoi nasze społeczeństwo i nasza gospodarka. W tym kontekście globalizacja jest jednym z głównych czynników dążenia w kierunku większej elastyczności rynków pracy, bez narażania bezpieczeństwa pracowników. Do innych czynników należą wyzwania demograficzne związane z szybko starzejącym się społeczeństwem oraz rosnącą feminizacją siły roboczej.

Czynniki te wymuszają dostosowanie się systemu społecznego i systemu gospodarczego. Zmiany demograficzne oznaczają, że Europa będzie musiała sprostać rosnącym naciskom gospodarczym przy udziale stałej lub zmniejszającej się kohorty osób w wieku produkcyjnym. Oznacza to konieczność zwiększenia poziomu zatrudnienia, a także tworzenia atmosfery, w której ludzie mogą łączyć pracę z posiadaniem rodziny.

Jeżeli chodzi o wpływ globalizacji na debatę nad modelem flexicurity oczywiste jest, że handel światowy charakteryzują szybko zmieniające się rynki i większa konkurencja, co wymaga większej otwartości przedsiębiorstw na zmiany popytu w cyklu koniunkturalnym. Konsekwencje tej presji odczuwają przede wszystkim firmy, ale także społeczeństwa traktowane jako całość, ponieważ dotyczą one zdolności do generowania zysku, co z kolei stanowi podstawę naszej tradycji i poziomu zabezpieczenia społecznego.

Jedno podstawowe pytanie, na które należy odpowiedzieć, brzmi: która ze stron powinna ponosić główną odpowiedzialność za zapewnienie zarówno bezpieczeństwa, jak i elastyczności. Pracodawcy? Państwo? Obydwie strony wraz z partnerami społecznymi? Odpowiedzialność za model flexicurity powinna spoczywać na wszystkich zaangażowanych partnerach oraz na wszystkich szczeblach, jeśli podejście to ma się zakończyć sukcesem.

Mimo że europejski model społeczny charakteryzuje się zróżnicowanymi krajowymi systemami społecznymi, można wskazać szereg wspólnych wartości, które określają ten model: uniwersalny dostęp, solidarność oraz równość/sprawiedliwość społeczna. Te wspólne elementy przyczyniły się do rozwoju współczesnego państwa opiekuńczego, które pierwotnie miało na celu łagodzenie negatywnych skutków industrializacji.

Czynniki sprzyjające flexicurity

Do tej pory kwestia elastyczności była głównie uzależniona od pracodawców, mimo że pracownicy są w coraz większym stopniu zainteresowani niektórymi formami elastyczności, np. w odniesieniu do rozwiązań dotyczących czasu pracy.

Firmy chciałyby skorzystać z większej elastyczności, aby szybciej reagować na konkurencję w zglobalizowanym świecie. Elastyczność, zwłaszcza w odniesieniu do zatrudnienia, jest nieodzownym elementem zwiększania takiej zdolności reagowania, mimo iż oczywistym jest, że Europa nie jest w stanie sprostać na dłuższą metę międzynarodowej konkurencji w segmencie nisko opłacanych, niewykwalifikowanych pracowników na światowym rynku pracy. Podstawowym celem bardziej elastycznego rynku pracy powinno być zwiększanie potencjału europejskiego na szczycie międzynarodowego łańcucha wartości.

W zasadzie to rządy i pracodawcy określają, poprzez krajową politykę i wewnętrzną politykę firm, zakres i formę modelu flexicurity, który jest stosowany na rynkach pracy. Istnieją różne sposoby uzyskania większej elastyczności na

poziomie firm: elastyczność ilościowa/jakościowa oraz wewnętrzna/zewnętrzna. W praktyce firmy stosują kilka różnych form jednocześnie. We wszystkich państwach członkowskich wprowadzone zostały zmiany w przepisach prawa pracy uwzględniające tę kwestię. Właśnie w kontekście dyskusji nad związanym z tym ryzykiem i zmianami w społeczeństwie pojawiło się określenie flexicurity.

W niektórych państwach, na przykład w Danii, partnerzy społeczni popierali model flexicurity, dostrzegając jego ogólny pozytywny wpływ na zatrudnienie. W przykładzie duńskim model flexicurity jest postrzegany jako połączenie potrzeb związanych z elastycznością i bezpieczeństwem w sposób, który akceptują wszystkie strony uczestniczące w zbiorowych negocjacjach oraz w polityce rynku pracy, ponieważ przyczyniają się do rozwoju tego modelu.

Rosnąca liczba pracujących kobiet powinna skłaniać do zastanowienia się nad wykorzystaniem czasu, zarówno czasu pracy, jak i czasu poza pracą. Może to na przykład wymusić większą indywidualizację praw pracowników: kobiety nie powinny być zależne od praw „męskiego żywiciela rodziny” do zabezpieczenia społecznego. Ogólnie rzecz ujmując, konieczne jest określenie, które prawa przysługują jednostce, a które funkcjonują na poziomie gospodarstwa domowego.

Jedną z reakcji w zakresie polityki było sformułowanie pojęcia perspektywy całego życia, które opiera się na tym, że jednostki mają różne potrzeby ekonomiczne i czasowe na różnych etapach swojego życia, oraz że systemy można tak dostosować, aby odzwierciedlić rosnące zróżnicowanie tych potrzeb (Naegele, 2003).

Debata polityczna na szczeblu europejskim

Koncepcja flexicurity od ponad dziesięciu lat jest częścią agendy politycznej i nabrała szczególnego impetu w ostatnich latach. Już w 1996 r. w Zielonej księdze w sprawie partnerstwa na rzecz nowej organizacji pracy znalazły się uwagi na ten temat: „kluczową kwestią zarówno dla pracowników, partnerów społecznych, jak i decydentów jest ... znalezienie właściwej równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem. Równowaga ta ma wiele aspektów. Reorganizacja pracy często powoduje niepewność”.¹

Oczywiste jest, że wśród wszystkich wyżej wymienionych stron, to właśnie partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w rozwijaniu nowych form organizacji pracy, np. poprzez zbiorowe negocjacje. Faktem jest również, że wiele z wyzwań stojących przed naszymi społeczeństwami musi znaleźć harmonijne odzwierciedlenie zarówno na rynku pracy, jak i w sferach zabezpieczenia społecznego.

„Otwarta metoda koordynacji” (OMC) jest zinstytucjonalizowaną formą tej współpracy na szczeblu europejskim, na którym dwa główne fora stanowią Komitet Zatrudnienia oraz Komitet ds. Zabezpieczenia Społecznego, założone przez Komisję, w których uczestniczą wszystkie państwa członkowskie. Działania w zakresie otwartej metody koordynacji obejmują uzgadnianie wytycznych, ustalanie celów, benchmarking, coroczne sprawozdania, jak również wzajemne uczenie się. Od 2005 r. działania w zakresie otwartej metody koordynacji zostały połączone w usprawniony proces, który został włączony do dyskusji na temat ogólnych wytycznych polityki gospodarczej podczas dorocznego wiosennego szczytu Rady. Jedną z kwestii, która jest szeroko omawiana w obydwu komitetach, jest sposób „promowania elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia oraz ograniczenia segmentacji rynku pracy”.

¹ http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/publications_en.htm

W 2006 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę na temat prawa pracy, w której zaprosiła do zgłaszania uwag odnośnie do możliwych sposobów modernizacji prawa pracy.² W dokumencie tym w szczególności omówiono kwestie dotyczące różnych rodzajów umów o pracę oraz wyzwań związanych z flexicuritą. Grupa ekspertów pod przewodnictwem Tona Wilthagena przygotowała sprawozdanie na temat ścieżek realizacji modelu flexicuritą pod tytułem „*Traktujmy przeszkody jako punkt wyjścia*”.³

Kolejnym krokiem był komunikat Komisji w sprawie *Wspólnych zasad wdrażania modelu flexicuritą*, który wyznaczał ścieżki prowadzące do większej liczby i lepszych miejsc pracy, łącząc elastyczność z bezpieczeństwem oraz wskazując pewne wspólne zasady, które powinny zostać przyjęte przez głowy państw i rządy.⁴

Kluczowe ustalenia

- Model *flexicuritą* stwarza duże szanse znaczącego zwiększenia konkurencyjności gospodarki europejskiej i zwiększenia poziomu zatrudnienia.
- Firmy, pracownicy oraz społeczeństwo muszą być w stanie uzgodnić stanowisko na temat *flexicuritą* i mieć zaufanie do tego modelu.
- Bezpieczeństwo powinno się opierać na pewności zatrudnienia, a nie utrzymania konkretnego miejsca pracy, i powinno obejmować różnorodne prawa i narzędzia.

W odniesieniu do praw:

- Prawa powinny być postrzegane w szerszym kontekście całego życia i mogą wymagać pewnej reformy krajowych rynków pracy, systemów zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego.
- Można by ponownie zastanowić się nad prawami, aby zapewnić pewną ich koordynację w ciągu całego życia elastycznych pracowników oraz można by przyjąć określone zasady dla tych praw, jak na przykład jednakowe traktowanie, prawodawstwo dla (krajowych) przejściowych rynków pracy, sumowanie okresów ubezpieczenia oraz możliwość przenoszenia uprawnień.
- Ważne jest, aby zastanowić się nad wszystkimi prawami w zakresie zabezpieczenia społecznego, w tym nie tylko zapewnionymi przez państwo systemami zabezpieczenia społecznego, ale również zakładowymi systemami dodatkowych świadczeń emerytalnych i dodatkowej opieki zdrowotnej.

W odniesieniu do narzędzi:

- Należy zwrócić szczególną uwagę na najbardziej zagrożonych pracowników, aby zapobiec ubóstwu osób posiadających pracę.
- Przygotowanie pracowników do radzenia sobie ze zmianami jest kluczowym elementem dla zadziałania modelu *flexicuritą*: przygotowanie takie powinno obejmować bardziej spójną debatę na temat sposobów podnoszenia kwalifikacji w trakcie całej kariery.
- W podnoszeniu kwalifikacji uczestniczą różne strony i mają zastosowanie różne metody: pracownicy uczą się nowych rzeczy w pracy poprzez innowacyjne formy organizacji pracy (tak zwane „organizacje uczące się”, zdobywanie wielostronnych kwalifikacji zawodowych, rotację zadań), poprzez szkolenia oferowane przez pracodawcę, z inicjatywy funduszy sektorowych, funduszy rozwoju regionalnego, aktywną politykę rynku pracy.

² http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_en.htm

³ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_pathways_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf

Analiza problemów

Różne podejścia krajowe

Nie istnieje jedno uniwersalne podejście do modelu flexicurity. Obecnie rozważane są natomiast różne podejścia krajowe. Pierwszym z nich jest uelastycznienie całej siły roboczej. Obejmuje ono 80% pracowników posiadających tradycyjnie rozumianą stałą pracę lub „typowe umowy”. Istnieją dwa główne sposoby wprowadzenia tego rodzaju uelastycznienia: poprzez nowe metody organizacji pracy lub poprzez bardziej różnorodne i elastyczne ustalenia dotyczące czasu pracy. Jednocześnie należy je uzupełnić pewną formą pewności zatrudnienia.

Duński system jest dobrze znanym przykładem takiego podejścia. Łączy on stosunkowo liberalne przepisy w zakresie ochrony zatrudnienia z wysokim poziomem świadczeń dla osób bezrobotnych wypłacanych przez rząd oraz bardzo aktywną politykę rynku pracy. Uproszczone przesłanie filozofii tego modelu brzmi: „chrońmy pracowników, nie miejsca pracy”. Reformy w Austrii również były skoncentrowane na tym elemencie oraz na stworzeniu funduszu odpraw, który może być przenoszony i który nie jest powiązany tylko z jednym pracodawcą.

Drugie podejście zakłada normalizację praw „nietypowych” pracowników (np. umowy na czas określony, umowy czasowe, umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy), przy jednoczesnym utrzymaniu elastyczności tych form zatrudnienia.

System holenderski próbuje wcielić ten pomysł poprzez zapewnienie większych praw w zakresie zabezpieczenia społecznego dla niestandardowych pracowników (w szczególności pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i zatrudnionych na czas określony) oraz zwiększenie przysługujących im uprawnień (ubezpieczenie społeczne, emerytury itp.), aby osiągnęły poziom porównywalny z prawami przysługującymi osobom zatrudnionym na czas nieokreślony na analogicznych stanowiskach na rynku pracy. Inne państwa posiadają podobne schematy i zastanawiają się, w jaki sposób zwiększyć prawa swoich „nietypowych pracowników”.⁵

Różne podejścia krajowe powinny uwzględniać bardzo różnorodne punkty wyjścia. W szczególności proporcje pomiędzy pracownikami „nietypowymi” lub niestandardowymi są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych państwach udział „pracowników nietypowych” jest bardzo wysoki. Zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w Holandii duży odsetek osób jest zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, zwłaszcza wśród pracujących kobiet. Umowy na czas określony występują powszechnie w Hiszpanii, stanowią bowiem formę zatrudnienia ponad 30% wszystkich pracujących. Warto jednak zauważyć, że ostatnie daleko idące reformy rynku pracy w Hiszpanii miały na celu wyeliminowanie niektórych negatywnych aspektów związanych z poprzednimi okresami uelastycznienia rynku pracy (np. nadmierną segmentację rynku pracy, zmniejszającą się poziomy wydajności na osobę pracującą). Reformy te przybrały formę nowych przepisów mających na celu zabezpieczenie i propagowanie praw nietypowych pracowników oraz tworzenie inicjatyw zachęcających pracodawców do przekształcania nietypowych umów o pracę w umowy typowe.⁶

Wybór konkretnej formy flexicurity jest związany przede wszystkim z dotychczasowym rozwojem rynków pracy, porozumieniami zbiorowymi oraz rolą rządu, jak również zasadniczym wpływem polityki publicznej w obszarze zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Rozwój polityki w dużej mierze zależy zarówno od tradycji krajowych, jak i zdolności państw do tworzenia zasobów na pokrycie kosztów wybranych rozwiązań.

⁵ Prowadzona jest dyskusja na temat określeń „nietypowy” i „niestandardowy”, zwłaszcza w związku z ich stosunkowo szerokim zastosowaniem w niektórych państwach. „Nietypowy” w niniejszym sprawozdaniu odnosi się do wszystkich pracowników, którzy nie pracują w pełnym wymiarze czasu pracy. Obejmuje więc pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracowników zatrudnionych na czas określony, pracowników sezonowych, pracowników tymczasowych itd.

⁶ <http://eurofound.europa.eu/eiro/2006/05/articles/es0605019i.html>

Tabela 1: Rodzaje elastyczności

	Elastyczność ilościowa	Elastyczność jakościowa
Elastyczność zewnętrzna	Status zatrudnienia (rodzaje umów - na czas określony, czasowe, telepraca itd.) Elastyczność numeryczna lub elastyczność form zatrudnienia	Systemy produkcji (podwykonawstwo, prace zlecone) Elastyczność wydajnościowa/geograficzna
Elastyczność wewnętrzna	Godziny pracy (nadgodziny, praca w niepełnym wymiarze czasu, praca w weekendy, nieregularne/zmienne godziny pracy) Elastyczność czasowa/finansowa	Organizacja pracy (rotacja stanowisk, wielozadaniowość, powierzanie pracownikom odpowiedzialności za planowanie i przygotowanie budżetu itd.) Elastyczność funkcjonalna/organizacyjna

Źródło: Goudswaard i de Nanteuil, 2000, s. 20.

Należy pamiętać, że systemu zastosowanego w jednym kraju nie można łatwo przenieść do innego państwa członkowskiego, ponieważ każda polityka ma specyficzny kontekst krajowy. Ewentualne reformy muszą uwzględniać różne poziomy ich zastosowania (pracownik, gospodarstwo domowe, przedsiębiorstwo, sektor, państwo) oraz interakcje pomiędzy nimi.

Niemniej jednak „otwarte rozważania” nad zintegrowaną polityką są pomocne. Mogłyby prowadzić do nowego rozwiązania obejmującego wszystkie kierunki polityki społecznej, w tym polityki rynku pracy oraz systemów zabezpieczenia społecznego w szerszym ujęciu.

Strategie elastyczności firm

Obecnie wiele średnich firm stosuje różnorodne strategie elastyczności. Przedstawiony w tabeli 1 podział elastyczności na 4 kategorie może służyć jako przydatne odwzorowanie działań podejmowanych przez firmy.

Tabela 2: Odsetek umów na czas określony w zatrudnieniu ogółem

	UE			BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV
	ogółem	mężczyźni	kobiety												
1995	11,7	11,1	12,4	5,4	6,7	11,6	10,5	2,1	9,4	35,2	12,4	10,0	7,4	N/D	N/D
2000	12,6	12,0	13,4	9,1	8,1	9,7	12,7	3,0	13,5	32,2	15,2	5,9	10,1	10,7	6,7
2005	14,5	14,0	15,0	8,9	8,6	9,8	14,2	2,7	11,8	33,3	13,3	3,7	12,3	14,0	8,4
	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SV	UK	BG	RO
1995	N/D	4,1	6,6	N/D	11,4	6,8	4,8	11,6	N/D	N/D	18,1	14,7	7,2	N/D	N/D
2000	4,4	5,3	7,1	4,1	13,7	8,0	5,8	19,9	13,7	4,8	16,3	15,8	6,9	6,3	2,8
2005	5,5	5,3	7,0	4,5	15,5	9,1	25,7	19,5	17,4	5,0	16,5	16,0	5,7	6,4	2,4

Uwaga: Łączne wyniki dla UE dotyczą UE-25. Niektóre dane krajowe podane w wierszu dotyczącym 1995 r. odnoszą się do przełomu lat 1996/97, ponieważ wcześniejsze dane są niedostępne.

Źródło: Badanie sondażowe siły roboczej (LFS) cytowane w sprawozdaniu „Zatrudnienie w Europie w 2006 r.”

W wielu przypadkach różne rodzaje elastyczności mogą częściowo się pokrywać, a tym samym wpływać na oferowany rodzaj zabezpieczenia (Atkinson, 1984). Na przykład w stosunku do pracownika zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu można stosować roczne rozliczanie czasu pracy lub może być on skierowany do pracy w innych filiach tej samej firmy lub jego dochód może podlegać zmianom (płaca zmienna). Takie połączenie elastyczności można zastosować

jedynie w stosunku do podgrupy pracowników, często w bardziej niepewnej sytuacji (młodzi pracownicy, kobiety lub imigranci), co prowadzi do segmentacji siły roboczej firmy. Z drugiej strony, elastyczność można również wprowadzić w ujęciu bardziej ogólnym dla wszystkich pracowników, na przykład za pośrednictwem elastyczności wewnętrznej poprzez nowe formy organizacji pracy.

Należy podkreślić, że elastyczność, w dużej mierze będąca inicjatywą pracodawcy, może również być efektem żądań pracowników. Powody mogą być różnorodne, np. chęć lepszego połączenia życia rodzinnego z pracą lub wzięcia urlopu opiekuńczego lub urlopu naukowego. Różne potrzeby na różnych etapach życia mogą prowadzić do zróżnicowanego przebiegu kariery zawodowej, któremu towarzyszą zmiany liczby godzin pracy lub okresy przerwy w karierze (Anxo i in., 2006b, Muffels i in., w przygotowaniu).

W badaniu bieżących statystyk zatrudnienia (ang. Establishment survey on working time) dotyczącym czasu pracy w europejskich firmach przeanalizowano profile elastyczności w 21 000 firm i stwierdzono, że nie jest to jednowymiarowa koncepcja linearna rozciągająca się od niskiej do wysokiej elastyczności. W rzeczywistości sytuacja jest o wiele bardziej skomplikowana. W tym kontekście bardzo istotne wydaje się rozróżnienie pomiędzy strategiami elastyczności skierowanymi na potrzeby pracowników oraz strategiami skierowanymi na wymogi związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Rezultaty tego badania wskazują również, że zwiększająca się elastyczność niekoniecznie musi być kwestią konfliktową: profile o wysokiej elastyczności, mimo że określone jako „zorientowane na pracownika” albo „zorientowane na firmę”, mają cały szereg wspólnych praktyk z zakresu elastyczności, które służą zarówno potrzebom pracowników, jak i firm (Chung i in., 2007).⁷

Elastyczność numeryczna lub elastyczność form zatrudnienia

Elastyczność numeryczna lub elastyczność form zatrudnienia polega na tym, że firmy stosują umowy o pracę na czas określony, aby zapewnić sobie bardziej elastyczną siłę roboczą. Najbardziej popularne formy takich umów terminowych to umowy na czas określony (w tym praca sezonowa), praca tymczasowa (w tym praca tymczasowa za pośrednictwem agencji) oraz telepraca.

Tabela 2 na stronie 8 przedstawia, jak zróżnicowane jest stosowanie umów na czas określony w poszczególnych państwach członkowskich. Pokazuje ona również, że w większości państw wzrasta udział tej formy w zatrudnieniu ogółem. Istnieją interesujące wyjątki, mianowicie Irlandia, Wielka Brytania oraz Dania, gdzie rynki pracy charakteryzują się wyższym stopniem elastyczności, co może zmniejszać potrzebę zawierania umów na czas określony.⁸

Badania przeprowadzone przez Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy dowodzą, że pracownicy zatrudnieni w ramach umowy o pracę na czas określony są narażeni na gorsze warunki pracy niż ci, którzy pracują w ramach umów na czas nieokreślony, przede wszystkim mając gorszy dostęp do szkoleń i mniejszą niezależność w pracy (Goudswaard i de Nanteuil, 2000).

⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/39/en/1/ef0713en.pdf>

⁸ Niską liczbę umów o pracę na czas określony w tych państwach można wyjaśnić bardziej luźnymi przepisami w zakresie ochrony zatrudnienia, dzięki którym łatwiejsze jest zatrudnianie i zwalnianie personelu zatrudnionego na stałe. OECD, Międzynarodowe Biuro Pracy i Komisja Europejska prowadziły szeroko zakrojoną analizę wpływu takich przepisów i doszły do wniosku, że bardziej luźne przepisy w tym zakresie same w sobie nie gwarantują większej elastyczności.

Elastyczność czasowa lub finansowa

W przypadku elastyczności czasowej lub finansowej firmy mogą zapewnić większy poziom elastyczności stosując elastyczne godziny pracy lub elastyczny system wynagrodzeń. Mogą one obejmować na przykład nadgodziny, pracę w niepełnym wymiarze czasu, pracę w weekendy, nieregularne lub zmienne godziny pracy.

Różne formy ustalania czasu pracy można podzielić pod względem wpływu pracodawców lub pracowników. Niektóre systemy zaliczają się do obydwu kategorii i skutki cyklu koniunkturalnego mogą doprowadzić do odwrócenia tego podziału. To, co może faworyzować jedną ze stron w trakcie ożywienia cyklu koniunkturalnego, może być mniej korzystne podczas recesji. Podobnie to, co wydaje się właściwe, może okazać się ryzykowne.

Praca w niepełnym wymiarze czasu, elastyczne godziny pracy, stopniowe i wczesne przechodzenie na emeryturę mogą służyć zarówno firmom, jak i pracownikom. Nietypowe godziny pracy (zmiany nocne, zmiany sobotnie lub niedzielne albo ogólnie praca zmianowa), nadgodziny lub zatrudnienie tymczasowe (w tym umowy na czas określony, praca tymczasowa za pośrednictwem agencji i praca na umowę zlecenie) są w zasadzie w większym stopniu na życzenie pracodawcy, natomiast urlop macierzyński i inne rodzaje urlopów (opiekuńczy, edukacyjny, naukowy) oraz system rozliczania czasu pracy są na ogół w większym stopniu na życzenie pracownika. Roczny system rozliczania czasu pracy może być stosowany na żądanie pracodawcy, albo pracownika, ale często jest kojarzony ze zmiennym obciążeniem pracą oraz zmianami w cyklu koniunkturalnym (Chung i in., 2007).

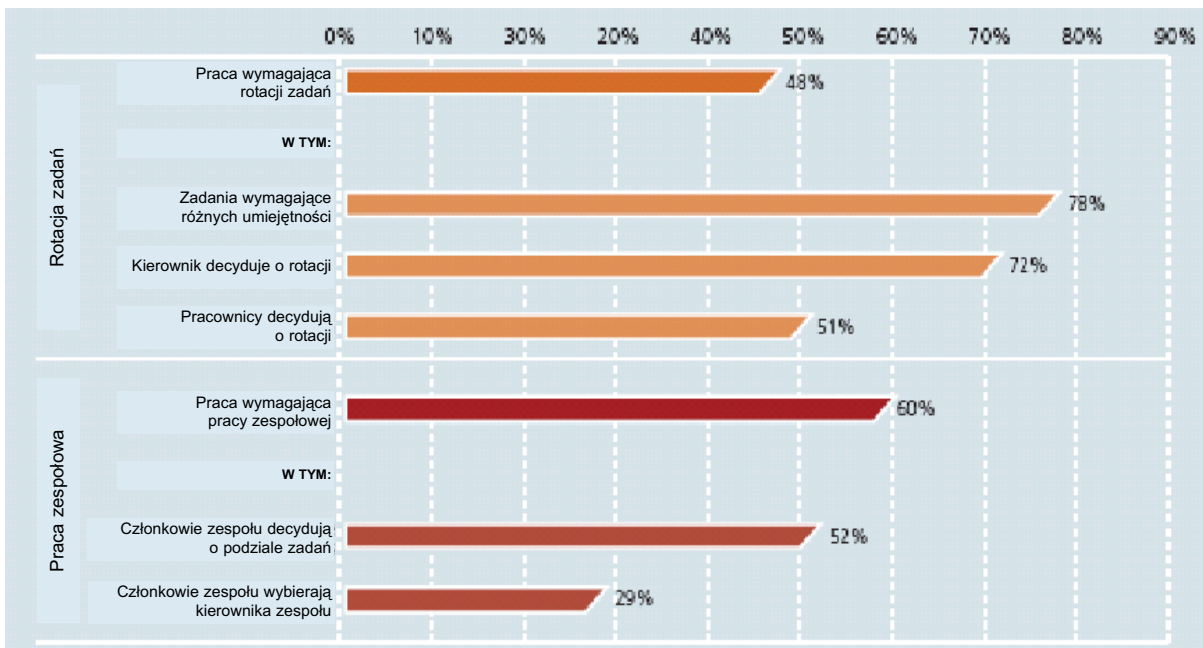
Podobnie jak w przypadku pracy na czas określony, występowanie pracy w niepełnym wymiarze czasu jest zdecydowanie zróżnicowane w zależności od państwa. Badania pokazują, że jakość pracy pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu jest często niższa niż podobnych pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu, zwłaszcza pod względem dostępu do szkoleń, rozwoju kariery oraz możliwości awansu (Anxo i in., 2007). Kwestia ta jest jednak starannie uwzględniana w europejskiej debacie wśród partnerów społecznych oraz w ustawodawstwie europejskim. Ostatnim punktem, który należy rozważyć jest kwestia, w jaki sposób ułatwić przejście z pracy w pełnym wymiarze na pracę w niepełnym wymiarze czasu i odwrotnie.

Elastyczność funkcjonalna

Elastyczność funkcjonalna składa się z takich form organizacji pracy, jak rotacja zadań, wielozadaniowość oraz zaangażowanie pracowników w planowanie i przygotowywanie budżetu (autonomia zespołu). Rysunek 1 przedstawia częstość występowania rotacji zadań oraz pracy zespołowej w UE-27.

Te formy organizacji pracy mają przede wszystkim na celu uelastycznienie pracy w ramach firmy, pozwalając pracownikom na zamianę miejsca stosownie do potrzeb (rotacja stanowisk pracy). Może to jednak umożliwić rozwinięcie większej liczby umiejętności, ponieważ pracownicy mogą podnosić swoje kwalifikacje w sposób, który jest korzystny zarówno dla nich samych, jak i dla firmy. Zwiększyłyby to zarówno ich bezpieczeństwo pracy, jak i bezpieczeństwo zatrudnienia. Pracownicy byliby upoważnieni do wykonywania większej liczby zadań na stanowisku pracy i w ramach firmy (co zwiększy bezpieczeństwo pracy), ale zwiększyłyby się również ich szanse na znalezienie kolejnej pracy (w firmie lub poza nią).

Rysunek 1: Rotacja zadań i praca zespołowa w UE-27, wyłącznie pracownicy (2005)

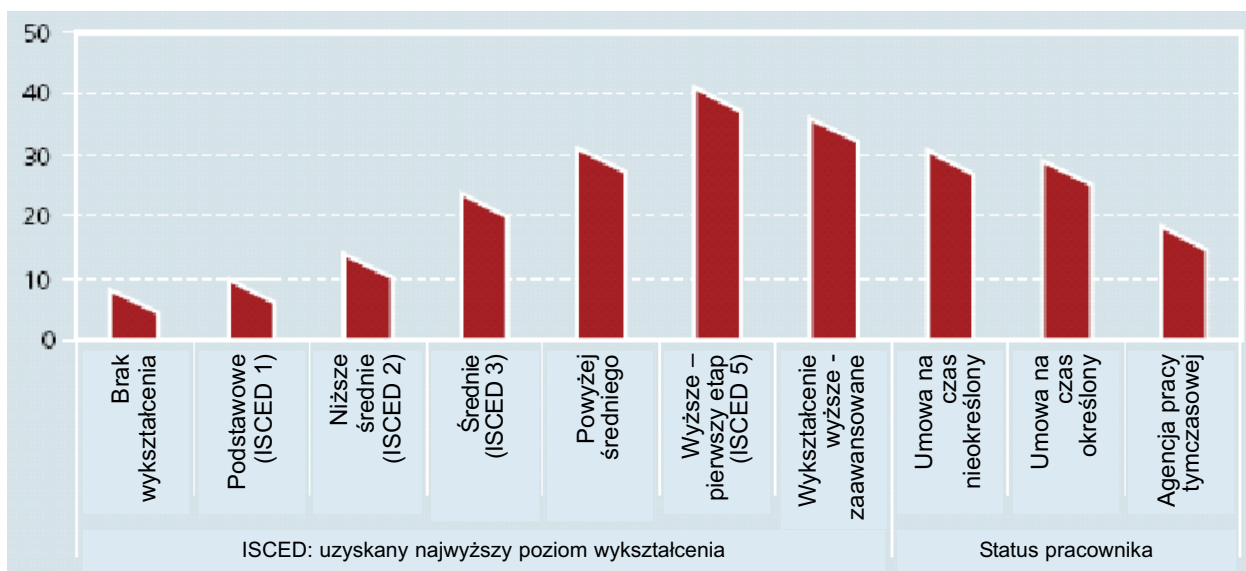


Źródło: Czwarte europejskie badanie warunków pracy, 2007 r.

Wtórna analiza danych europejskiego badania warunków pracy ujawnia, że elastyczność funkcjonalna ma znaczący wpływ na uczenie się, rozwiązywanie problemów oraz innowacyjność na szczeblu organizacyjnym. Ustalono występowanie czterech różnych rodzajów organizacji pracy: „organizacja oparta na aktywnej nauce”, „oszczędna produkcja”, „taylorizm” oraz „prosta organizacja”. Spośród tych czterech wskazanych rodzajów, dwa skłaniają się ku zwiększaniu wewnętrznej elastyczności pracowników w ramach firmy: „organizacje oparte na aktywnej nauce” oraz „organizacje prowadzące oszczędną lub wysoką produkcję”. W firmach z takimi formami organizacji pracy pracownicy są zaangażowani w rozwiązywanie problemów i podejmowanie decyzji. Mają więcej możliwości rozwoju własnego w pracy. Istnieje również ścisły związek pomiędzy tym, jak ludzie pracują i uczą się w firmie, a sposobem, w jaki firma może wprowadzać innowacje, mimo że pod względem innowacyjności organizacje oparte na aktywnej nauce zazwyczaj mają przewagę nad organizacjami prowadzącymi oszczędną produkcję. Zwiększa się bezpieczeństwo zatrudnienia: aby odpowiednio przygotować pracowników do poradzenia sobie z koniecznymi zmianami oraz możliwymi okresami przejściowymi w trakcie ich kariery zawodowej, ważne jest, żeby podkreślić znaczenie podnoszenia kwalifikacji poprzez organizację pracy.

Innym sposobem podnoszenia kwalifikacji są szkolenia. Czwarte europejskie badanie warunków pracy dowodzi, że nie nastąpiła poprawa poziomów szkoleń w firmach europejskich: mniej niż jeden na trzech pracowników w UE potwierdza, że brał udział w płatnym szkoleniu w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy. Prawdą jest również, że istnieją znaczące różnice w poziomie dostępu do szkoleń w różnych państwach, jak również pomiędzy nisko/wysoko wykwalifikowanymi pracownikami oraz pomiędzy pracownikami posiadającymi różne rodzaje umów zatrudnienia. Wydaje się, że wstępna edukacja ma duży wpływ na możliwości przyszłych szkoleń na rynku pracy (zob. rys. 2), co zwiększa ryzyko większej polaryzacji osób, które mają dostęp do szkoleń i tych, które takiego dostępu nie mają.

Rysunek 2: Szkolenie płatne odbyte w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy, według poziomu wykształcenia (%)



Źródło: Czwarte europejskie badanie warunków pracy, 2007 r.

Krokiem do przodu mogłoby być przekształcenie „rozwijania kompetencji” w bardziej ogólne „prawo do uczenia się”, dostosowane do zdolności jednostki. Pomysł ten zakłada przygotowanie ludzi do radzenia sobie ze zmianami w trakcie całego życia, zarówno w pracy, jak i poza nią.

Rola instytucji społecznych

Bezpieczeństwo może przybierać bardzo różne formy: bezpieczeństwo pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia, bezpieczeństwo dochodów i bezpieczeństwo łączone. Te formy bezpieczeństwa w odniesieniu do różnych form elastyczności można zabezpieczyć poprzez szereg działań, które mogą zostać podjęte lub zinstytucjonalizowane przez różne strony.

Firmy odgrywają bardzo ważną rolę w zwiększaniu szans swoich pracowników na rynku pracy. Ostatnie badania Fundacji potwierdzają istnienie przesłanek ekonomicznych przemawiających za stosowaniem przez firmy takiego rozwiązania.⁹ Podczas ustalania warunków zatrudnienia, zarówno pod względem formy jak i treści, firmy mogą zapewniać możliwości bezpieczeństwa, zwłaszcza w postaci zwiększonej elastyczności funkcjonalnej poprzez większą ilość obowiązków, szkolenia, organizację pracy i ewentualne zróżnicowanie płac. Mogą one również decydować o wyborze rodzaju umowy o pracę i ustaleniach dotyczących czasu pracy. To, co firmy mają do zaoferowania, jest jednak uzależnione także od szczebla krajowego i sektorowego. Zarówno instytucje stanowiące prawo, jak i instytucje społeczne są istotnymi elementami wywierającymi wpływ na to, jak duży jest zakres bezpieczeństwa oferowany pracownikom.

Instytucje społeczne są osadzone w tradycjach narodowych. Prowadzone są liczne dyskusje na temat reformy tych instytucji w kontekście europejskich strategii zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Wydaje się oczywiste, że nie wszystkie instytucje krajowe mogą lub powinny dążyć do harmonizacji. Uwzględniając jednak fakt, że wiele państw stoi przed podobnymi wyzwaniami, otwarta metoda koordynacji pozwala na skoordynowanie polityki poprzez ustalenie wspólnych celów, pomiar postępu (na podstawie wspólnie uzgodnionych wskaźników) oraz uczenie się na podstawie dobrych praktyk. Wspólne drogi mogłyby prowadzić do procesu uzyskania flexicurity w różnych państwach europejskich, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich w tym zakresie.

Instytucje rynku pracy

Instytucje rynku pracy odgrywają istotną rolę. Celem przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia jest ochrona pracowników. Działają one jak bariera dla zasady „zatrudnić i zwolnić”, która jest jednym ze sposobów wprowadzania elastyczności dla wszystkich pracowników. Jedną z konsekwencji przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia jest możliwość powstania dualnego rynku pracy, w którym wąska grupa pracowników zatrudnionych na stałe jest w dużym stopniu chroniona przed zwolnieniem, co skłania pracodawców do korzystania w większym stopniu z umów na czas określony, aby umożliwić wdrożenie strategii elastyczności numerycznej. Skutkiem takiej organizacji rynku pracy jest koncentracja elastyczności w jednym sektorze siły roboczej (elastyczność na marginesie) oraz zwiększenie różnic pomiędzy statusem zatrudnienia stałego a statusem zatrudnienia na czas określony, zazwyczaj kosztem tej drugiej grupy (tzw. efekt insider-outsider).

Aktywna polityka rynku pracy może odgrywać istotną rolę w osiągnięciu koniecznego poziomu bezpieczeństwa. Polityka ta pozwala zagwarantować, że ludzie, którzy tracą pracę, lub którzy decydują się na opcję „elastycznej ścieżki” w razie potrzeby otrzymują wsparcie w znalezieniu nowej pracy. Dwie zasadnicze funkcje aktywnej polityki rynku pracy to zapewnienie dodatkowych szkoleń w okresach „pomiędzy zatrudnieniem” oraz pomoc w dopasowaniu podaży i popytu siły roboczej. Obecność pewnych warunków ewidentnie ułatwia jednak realizację tych funkcji. Po pierwsze, wyniki kraju w zakresie zatrudnienia i wyniki gospodarcze powinny zapewniać dostateczną liczbę miejsc pracy agencjom zatrudnienia, aby te mogły pełnić swoją funkcję pośrednika w znalezieniu pracy. Jednocześnie, znaczące środki powinny być inwestowane w publiczne służby zatrudnienia i agencje pomocnicze. Stworzenie takich ram instytucjonalnych wymaga znaczących nakładów czasu i pieniędzy.

⁹ Zob. przykłady dobrej praktyki na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/employment/quality/attractiveworkplace.htm>

Kluczowym elementem aktywnej polityki rynku pracy, którego znaczenie nie maleje niezależnie od zmian w krajowej sytuacji gospodarczej, jest nacisk na ciągłe podnoszenie kwalifikacji i kompetencji. Uczenie się przez całe życie jest jedną z podstawowych części składowych europejskiej strategii zatrudnienia. O ile konieczne może być podjęcie szczególnych wysiłków, aby ułatwić¹⁰ przejście pomiędzy brakiem zatrudnienia i zatrudnieniem lub pomiędzy różnymi formami zatrudnienia, o tyle ciągłe podnoszenie kwalifikacji może uczynić pracownika „bardziej elastycznym” pod względem jego lub jej własnych kompetencji. Elastyczność funkcjonalna, jak stwierdzono powyżej, jest jednym ze sposobów podnoszenia kwalifikacji w okresie zatrudnienia, podczas gdy aktywna polityka rynku pracy może pomóc zapewnić szkolenia i dalszą edukację w okresach braku zatrudnienia lub podczas urlopu.

Systemy zabezpieczenia społecznego

Należy gruntownie zbadać skutki większej elastyczności na rynku pracy (zarówno dla wszystkich pracowników, jak i dla grupy pracowników w niestabilnej sytuacji). Elastyczność można również postrzegać jako nową formę ryzyka społecznego. Korzyści płynące z elastyczności w zakresie tworzenia większej liczby miejsc pracy mogą zostać uzupełnione systemami zabezpieczenia społecznego, aby ograniczyć ryzyko w odniesieniu do poszczególnych pracowników – koncepcja ta jest bliska podstawowej idei flexicurity. Systemy zabezpieczenia społecznego mają kluczowe znaczenie dla pokonywania zagrożeń, dlatego też odgrywają tak istotną rolę w modelu społecznym w Unii Europejskiej. Pełnią one w związku z tym wyraźnie uzupełniającą rolę w radzeniu sobie z zagrożeniem bezrobociem wynikającym z bardziej elastycznego rynku pracy.

Systemy zabezpieczenia społecznego mają dwa główne cele – z jednej strony dekomodyfikację, a z drugiej zdolność do zatrudnienia (zob. tabela 3). Dekomodyfikacja opisuje stopień, do jakiego jednostki i rodziny mogą utrzymywać akceptowany społecznie standard życia, nie uczestnicząc w rynku pracy (Esping-Andersen, 1990). Jako trzeci cel można również wymienić osiągnięcie sprawiedliwości społecznej oraz redystrybucję. Niemniej jednak, dla uproszczenia, w niniejszym tekście położono nacisk na dwa pierwsze cele wraz z ich skutkami krótko- i długoterminowymi.

Tabela 3: Krótko- i długoterminowe cele systemów zabezpieczenia społecznego

	Krótkoterminowe	Długoterminowe
Dekomodyfikacja	Zapewnienie tymczasowego dochodu osobom, aby zabezpieczyć je przed niestabilnymi sytuacjami (np. świadczenia dla bezrobotnych).	Kontynuacja zapewniania dochodu w przypadku strukturalnych lub długotrwałych zdarzeń (np. renty inwalidzkie, emerytury niepowiązane z wcześniejszą aktywnością na rynku pracy)
Zdolność do zatrudnienia	Ponowne zatrudnienie, „drugorzędny status” umów, takich jak umowy na czas określony, systemy integracyjne w firmach	Opracowywanie projektów indywidualnych, które niekoniecznie przynoszą natychmiastowe korzyści na rynku pracy na krótką metę, doskonalenie umiejętności

Źródło: *Vielle i Walthery, 2004, s.85*

Państwa opiekuńcze (lub systemy zabezpieczenia społecznego) od zawsze odgrywały istotną rolę jako narzędzia dekomodyfikacji (Vielle i Walthery, 2003). W praktyce europejski model społeczny jest oparty na koncepcji, że państwa rekompensują stratę lub zmniejszenie uzyskanych dochodów w przypadku zaistnienia wielu czynników ryzyka (bezrobocie, choroba, starzenie się, macierzyństwo, niepełnosprawność, śmierć) lub też zaistnienia wyjątkowych obciążeń, np. wydatki na leczenie lub związane z utrzymaniem rodziny. Większość państw posiada również mechanizmy wspierania tych, którzy nie są w stanie (tymczasowo lub trwale) zadbać o własne utrzymanie.

¹⁰ Należy uwzględnić różnego rodzaju możliwe sytuacje, jak również przechodzenie między samozatrudnieniem a zatrudnieniem, między pracą w pełnym wymiarze czasu i niepełnym wymiarze czasu, między umowami na czas określony i nieokreślony oraz ruch w obydwu kierunkach. Może to być istotne w perspektywie całego życia: zob. Muffels i in., w przygotowaniu.

Drugi ważny aspekt systemów zabezpieczenia społecznego wiąże się ze zdolnością do zatrudnienia, gdzie zatrudnienie jest postrzegane jako główny środek zapewnienia dochodu oraz podstawa dobrobytu jednostki. Aspekt ten odgrywa również kluczową rolę w strategii gospodarczej Unii Europejskiej, w której wysoki wskaźnik zatrudnienia jest uważany za jeden z głównych celów.

W odniesieniu do flexicurity rola, jaką pełnią systemy zabezpieczenia społecznego, jest zatem nadal istotnym narzędziem radzenia sobie z zagrożeniami społecznymi w perspektywie krótko- i długoterminowej. Zapewnia odbiorcom środki na pokonanie okresów braku zatrudnienia. Świadczenia te nie powinny stanowić dla jednostek pułapki, np. w postaci nadmiernych lub nieograniczonych świadczeń dla bezrobotnych, która w pewnych przypadkach może stanowić pokusę pozostawania w bezrobociu. W związku z tym nacisk jest kładziony na zapewnienie opłacalności pracy, przy jednoczesnym dostrzeganiu konieczności zapewnienia ludziom środków na pokonanie okresów, w których z jakichś powodów nie mogą pracować.

Różne systemy zabezpieczenia społecznego przywiązują wagę do różnych zestawów świadczeń i sposobów finansowania systemów zabezpieczenia społecznego. Zaproponowano wiele typologii państwa opiekuńczego. W dyskusjach najczęściej pojawia się typologia wstępnie zaproponowana przez Espinga-Andersena (1990), który wyróżnia trzy rodzaje państwa opiekuńczego (korporacyjno-konserwatywne państwo opiekuńcze, liberalne państwo opiekuńcze oraz socjaldemokratyczne państwo opiekuńcze), uzupełnione przez model czwarty – śródziemnomorskie państwo opiekuńcze (Ferrera, 1996). Wszystkie systemy zostały jednak dostosowane do zmian w polityce i stały się modelami łączonymi większym stopniem mieszanymi. Trudno jest również sklasyfikować nowe państwa członkowskie według tej typologii. Niemniej jednak, w oparciu o tę typologię można wskazać pewne ograniczenia każdego z systemów.¹¹ Należy te ograniczenia uwzględnić w debacie na temat flexicurity w odniesieniu do każdego z systemów zabezpieczenia społecznego.

Infrastruktura społeczna

Oprócz polityki rynku pracy i zabezpieczenia społecznego, inne instytucje społeczne na szczeblu krajowym określają sposób współdziałania flexicurity, elastyczności, zdolności do zatrudnienia i udziału w zatrudnieniu. Wybory związane z zatrudnieniem mogą również być uzależnione od dostępności infrastruktury społecznej. Przykładem może być tutaj sposób zinstytucjonalizowania w społeczeństwie macierzyństwa i opieki nad dziećmi. To samo dotyczy opieki nad ludźmi starszymi.

Udział pracujących rodziców, w szczególności pracujących matek, w rynku pracy może być uzależniony od dostępności placówek opieki nad dziećmi i opieki po zajęciach szkolnych, których zapewnienie jest znacznie zróżnicowane w zależności od państwa. Godziny otwarcia, jakość oraz koszt korzystania z tych placówek w zależności od tego, czy są one publiczne, prywatne czy finansowane ze środków publicznych, mają duży wpływ na wybory, jakich dokonują pracujący rodzice.

¹¹ Każdy z systemów ma następujące ograniczenia: w odniesieniu do systemów korporacyjnych – finansowanie emerytur bez nieproporcjonalnego zwiększania kosztów pracy; w odniesieniu do systemów liberalnych – dualny system będący efektem trudności z osiągnięciem powrotu do pełnego zatrudnienia i zjawiskiem młodych bezrobotnych i samotnych rodziców; w odniesieniu do systemów socjaldemokratycznych – w jaki sposób zwiększyć dostępność pracy, zwłaszcza dla osób niewykwalifikowanych, nie nadwyrażając egalitarnej zasady socjaldemokracji; w odniesieniu do systemów śródziemnomorskich – w jaki sposób zwiększyć elastyczność i jednocześnie zapewnić bezpieczeństwo ekonomiczne pracownikom.

Rodzice mogą decydować się na pozostanie w domu z dziećmi na dłużej, kiedy ich dzieci są małe (urlop rodzicielski). Na ten wybór często wpływa dostępność, czas otrzymywania i wysokość świadczeń (Anxo i in., 2006a). W przypadku dłuższych okresów urlopu ważne jest, aby umożliwić powrót do pracy (w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy).

W niektórych państwach powrót do zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy jest, zwłaszcza dla kobiet, popularnym sposobem godzenia pracy i życia osobistego. W Holandii na przykład znaczna większość pracujących kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu i niemalże połowa zatrudnionych (mężczyzn i kobiet) również pracuje w niepełnym wymiarze czasu.

Stąd państwa i obywatele różnie reagują na połączenie pracy z życiem rodzinnym: począwszy od wycofania się z rynku pracy, poprzez przedłużone okresy urlopu (urlop rodzicielski), aż do połączenia pracy z wychowywaniem dzieci (w tym przypadku decydujące znaczenie mają dostępność, koszt i jakość placówek opieki nad dziećmi).

Flexicurity na poziomie gospodarstwa domowego

Kolejna trudność związana jest z tym, że elastyczność, a w szczególności bezpieczeństwo są czynnikami mającymi oczywiste konsekwencje na poziomie gospodarstwa domowego, mimo że flexicurity jest przede wszystkim kwestią dotyczącą związku pomiędzy pracodawcami a zatrudnionymi.

Często najważniejsza miara wielkości dochodu jest dokonywana na poziomie gospodarstwa, a nie jednostki. Podobnie wygląda sytuacja podziału czasu na czas pracy i czas poza pracą w przypadku dorosłych posiadających osoby na utrzymaniu. Z tego powodu skład gospodarstwa domowego jest istotnym elementem, który należy uwzględnić, rozważając konsekwencje elastycznych form pracy, ponieważ ma on również wpływ na obecność na rynku pracy przez całe życie (Riedmann i in., 2006).

Brak bezpieczeństwa dochodów ma niekorzystny wpływ nie tylko na pojedynczego pracownika, ale także na sytuację w jego lub jej gospodarstwie domowym. Z przeprowadzonej przez Fundację analizy ubóstwa osób posiadających pracę wynika, że istnieje wyraźny związek pomiędzy składem gospodarstwa domowego, umowami na czas określony czy też przerwana ścieżką kariery zawodowej a większą podatnością na ubóstwo, pomimo posiadania pracy (Peña-Casas i Latta, 2004). Dlatego też należy mieć świadomość możliwych pułapek flexicurity, których rezultatem może być większy wymiar ubóstwa osób posiadających pracę.

Wskazówki dotyczące polityki

Względy polityczne

Europejskie systemy zabezpieczenia społecznego, w momencie ich tworzenia, oparte były na modelu „męskiego żywiciela rodziny”, który charakteryzował się pojedynczym dochodem na rodzinę (męski żywiciel) oraz organizacją życia rodzinnego/gospodarstwa domowego, za którą w przeważającej mierze odpowiedzialna była żona. Pracownicy często pracowali w tym samym miejscu przez całe swoje życie zawodowe. Wraz ze wzrostem udziału kobiet w sile roboczej, a także w związku z rozpowszechnianiem się bardziej epizodycznych, pozbawionych ciągłości ścieżek kariery zawodowej, ponownie skupiono się na różnych możliwościach organizacji czasu poświęconego na pracę w ciągu całego życia. Kluczowym elementem, który należy rozważyć, są konsekwencje powyższych tendencji dla dostępu do uprawnień do zabezpieczenia społecznego.

Istotnym elementem tych rozważań jest finansowa i instytucjonalna sytuacja w każdym państwie członkowskim, która ma wpływ na możliwości przeprowadzenia reformy. Należy również podkreślić, że wszystkie reformy wymagają nie tylko dużej politycznej odwagi, ale również musi upłynąć pewien czas, w zależności od konkretnej sytuacji gospodarczej, zanim zaczną przynosić owoce. Możliwość przeniesienia innych „konceptów” do modelu flexicurity jest uzależniona od potencjału gospodarczego i instytucjonalnego potencjału polityki, w tym weta stron, preferencji, opłacalności ekonomicznej oraz woli politycznej do zaakceptowania tych reform na różnych poziomach.

Zaufanie jako warunek konieczny flexicurity

Aby model flexicurity mógł prawidłowo funkcjonować, należy zastanowić się nad konsekwencjami dla wszystkich zainteresowanych stron: dla jednostki (pracownika), dla społeczeństwa, dla firm. Kluczowym elementem jest tutaj zaufanie. Jeśli ludzie patrzą z wiarą w przyszłość, mogą być gotowi podejmować większe ryzyko w odniesieniu do swojego statusu zatrudnienia, pracować na bardziej „elastycznych” zasadach (zlecenia, czas pracy, elastyczność funkcjonalna) oraz łączyć pracę z posiadaniem rodziny.

Ludzie powinni również móc uwierzyć w zmiany: nie powinni postrzegać zmiany jako czegoś negatywnego z założenia i powinni mieć gwarancję, że istnieją środki, które pomogą im przystosować się do pojawiających się okoliczności. Przykładem tutaj może być fakt, że stosunkowo liberalne przepisy w zakresie ochrony zatrudnienia w Danii współlistnieją z wysokim poziomem rotacji pracowników: 25% pracowników duńskich zmienia pracę co roku. Sytuacja ta jest akceptowana, ponieważ w związku z ogólnymi wynikami gospodarczymi kraju, jak i rezultatami duńskiej aktywnej polityki rynku pracy, w tym hojnymi świadczeniami dla bezrobotnych, panuje ogólne przeświadczenie, że uda się znaleźć inną, porównywalną pracę w rozsądnym czasie.

Ludzie powinni być w stanie mieć zaufanie w pracy: pracownicy powinni mieć możliwość zaplanowania swojego życia bez większych trudności i zagrożeń dla swojej kariery/emerytury. Przerwy w pracy/zatrudnieniu i okresy przejściowe powinny być zorganizowane w taki sposób, aby pracownicy mieli niezbędne struktury wsparcia, umożliwiające połączenie życia związanego z pracą i bez pracy. Okresy przejściowe powinny przebiegać spokojnie pomiędzy okresami pracy w pełnym i niepełnym wymiarze czasu oraz pomiędzy różnymi formami statusu zatrudnienia w ciągu całego życia i powinny umożliwiać pokonanie okresów bezrobocia. Tworzenie miejsc pracy, konkurencyjność oraz silny rozwój gospodarczy są, oczywiście, również bardzo ważnymi czynnikami decydującymi o przetrwaniu okresów przejściowych.

Należy dostosować systemy europejskie – systemy zabezpieczenia społecznego, systemy rynku pracy oraz infrastrukturę społeczną – do tej nowej rzeczywistości, aby stworzyć społeczeństwo zaufania. Nie ma jednego, uniwersalnego rozwiązania, które można łatwo przenieść z jednego państwa do drugiego.

Zadanie dla wszystkich partnerów

Wzajemne zaufanie pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami, w tym pomiędzy partnerami społecznymi i rządem, jest bardzo istotne. Ponadto potrzebny jest czas na wdrożenie i uzyskanie rezultatów jakichkolwiek reform. Partnerzy społeczni mogą odgrywać bardzo ważną rolę zarówno w akceptowaniu, jak i kształtowaniu wszelkich zmian, które mają być wprowadzane na poziomie firmy (a także na szczeblu sektorowym i krajowym). Jeśli partnerzy społeczni uzgodnią, w jaki sposób można poradzić sobie z tymi trudnymi kwestiami, mogą podejmować próby i wypracować dobre praktyki w tym zakresie. Związki zawodowe powinny być skłonne zaakceptować mniejsze bezpieczeństwo pracy na krótką metę, aby uzyskać bardziej dynamiczny rynek pracy i większe bezpieczeństwo zatrudnienia w dłuższej perspektywie czasowej.¹² Niektóre z procesów zmian wymagają czasu, aby można było zauważyć ich rezultaty. Jeśli zostaną one włączone w proces podejmowania decyzji i wdrażania, mogą się przyczynić do wzmocnienia elementu zaufania.

Partnerzy społeczni mogą uczestniczyć na różnych szczeblach. Najbardziej oczywiste jest ich uczestnictwo w negocjacjach na poziomie lokalnym, gdzie mogą odgrywać kluczową rolę podczas negocjowania na poziomie firmy licznych kwestii, w tym ustaleń dotyczących czasu pracy, szkoleń i wynagrodzenia. Niektóre z tych negocjacji mogą się odbywać na różnych szczeblach: firmy, sektora lub zbiorowych negocjacji na szczeblu krajowym. Co więcej, w niektórych państwach partnerzy społeczni odgrywają rolę w procesie ustawodawczym, czy to otwarcie, pełniąc funkcję konsultacyjną, czy też poprzez inne kanały oddziaływania.

Dyskusje prowadzone na wszystkich istotnych szczeblach mogą doprowadzić do osiągnięcia lepszego kompromisu pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem.

Zintegrowane, wieloaspektowe podejście

Biorąc pod uwagę wielowymiarowy charakter flexicurity, ważne jest, aby dążyć do zintegrowania różnych obszarów polityki. Potrzebna jest bardziej spójna polityka w tej kwestii, większa interakcja pomiędzy różnymi elementami oraz różnymi obszarami polityki (prawo pracy, polityka rynku pracy oraz systemy zabezpieczeń społecznych), aby stworzyć stabilne zatrudnienie i spójność społeczną.

Nie istnieje jeden idealny sposób osiągnięcia tych celów; może to być „duński” model zakładający większą elastyczność dla wszystkich pracowników, jak również podejście zakładające bardziej „przejściowy rynek pracy”, jak w modelu holenderskim, w którym ludzie są mobilni na rynku pracy. We wszystkich systemach ważne jest jednak, aby wszystkie strony były zaangażowane na odpowiednich poziomach trójstronnej struktury.

Oczywiste jest, że podobnie jak w przypadku wszelkich zmian, również w procesie flexicurity konieczny będzie kompromis na wszystkich poziomach. Oznacza to, że kluczową rolę będzie odgrywał dialog, zwłaszcza dialog społeczny na temat niezbędnych zmian i sposobu ich realizacji.

¹² Przemówienie Pera Madsena na konferencji na temat „Transitional Labour Markets and Flexicurity”, Amsterdam, grudzień 2006.

Uwzględnienie nowych zagrożeń społecznych

Skutki ustaleń dotyczących czasu pracy w ciągu całego życia należy rozważyć z perspektywy ich wpływu na prawa do zabezpieczenia społecznego, dostęp do różnych elementów systemów zabezpieczenia społecznego, poziom dochodów lub świadczeń wyrównawczych i wreszcie na finansową trwałość systemów zabezpieczenia społecznego.

Brak bezpieczeństwa dochodów ma niekorzystny wpływ nie tylko na pojedynczego pracownika, ale także na sytuację w jego lub jej gospodarstwie domowym. Z przeprowadzonej przez Fundację analizy ubóstwa osób posiadających pracę wynika, że istnieje wyraźny związek pomiędzy składem gospodarstwa domowego, umowami na czas określony czy też przerwana ścieżką kariery zawodowej a większą podatnością na ubóstwo, pomimo posiadania pracy.¹³ Dlatego też należy mieć świadomość możliwych pułapek flexicurity, których rezultatem może być większy wymiar ubóstwa osób posiadających pracę.

Szczególną uwagę należy poświęcić bardziej zagrożonym pracownikom, którzy nie mogą skorzystać ze szkoleń i podnoszenia kwalifikacji. Poszczególnym grupom pracowników (np. mających trudności w uczeniu się lub zmęczonych nauką) mogą być potrzebne różne formy szkoleń. Model flexicurity opiera się na koncepcji przesuwania się do góry po szczeblach kariery. Niektórym pracownikom grozi utknięcie w pułapce „krótkoterminowych, niekorzystnych umów”.

Uznawanie praw

Ponowne rozpatrzenie systemów zabezpieczenia społecznego należy przeprowadzić w sposób systematyczny, tak aby uwzględnić wpływ większej elastyczności i modelu flexicurity na jednostki i systemy. Jako model może posłużyć dostosowanie praw do zabezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących, zaś podstawą mogą być te same istotne zasady:¹⁴

- jednakowe traktowanie (jak to ma miejsce w przypadku modelu holenderskiego dla umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy i umów o pracę w pełnym wymiarze czasu);
- ustawodawstwo w zakresie praw obejmujące „przejścia” pomiędzy różnymi statusami zatrudnienia, umowami o pracę, krótkimi okresami zatrudnienia (np. pomiędzy zatrudnieniem i samozatrudnieniem, pomiędzy różnymi umowami i okresami bezrobocia);
- sumowanie okresów ubezpieczenia, utrzymanie praw (np. prawo do gromadzenia składek emerytalnych);
- możliwość przenoszenia praw, w szczególności w okresach przejściowych: utrzymanie nabytych praw (to może być najtrudniejsze, ponieważ niektóre z praw nabytych są z natury powiązane z umową, np. dostęp do (dodatkowej) opieki zdrowotnej).

¹³ *Working poor in the EU*, Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2004, <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0467.htm>

¹⁴ Rozporządzenie 1408/71 w sprawie stosowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracowników migrujących.

Kolejnym ważnym aspektem, który należy rozważyć analizując konsekwencje większej elastyczności dla jednostek jest globalny „pakiet” praw socjalnych. Istotne jest na przykład, aby rozważyć wszystkie prawa do zabezpieczenia społecznego, zarówno systemy pierwszego filaru, tj. państwowe systemy zabezpieczenia społecznego, jak i drugiego filaru, takie jak systemy zakładowe obejmujące dodatkowe emerytury i opiekę zdrowotną.

Model flexicurity stanowi ogromne wyzwanie na najbliższe lata i powinien być dokładnie przemyślany przez wszystkie zainteresowane strony, na wszystkich poziomach, w każdym państwie członkowskim i na szczeblu europejskim. Niemniej jednak model ten daje możliwości aktywnego zwiększenia konkurencyjności i wydajności rynku pracy charakteryzującego się wyższymi poziomami zatrudnienia, przy jednoczesnym przestrzeganiu podstawowych zasad europejskiego modelu społecznego.

Dodatkowe informacje

Anxo D., Fagan C., Smith M., Letablier M. i Perraudin C, *Parental leave in European companies*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2006a, dostępna na stronie <http://eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0687.htm>

Anxo D., Boulin J. i Fagan C., *Working time options over the life course: new work patterns and company strategies*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2006b, dostępna na stronie <http://www.eurofound.eu.int/publications/htmlfiles/ef05160.htm>

Anxo D., Fagan C., Smith M., Letablier M. i Perraudin C, *Part-time work in European companies – Establishment survey on working time 2004-2005*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2007, dostępna na stronie <http://eurofound.eu/publications/htmlfiles/ef06102.htm>

Chung H., Ester P. i Kerkhofs M., *Flexibility at the firm level, a typology of working time flexibility*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2007

Esping-Anderson, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

Ferrera M., „The southern model of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 1996, str.17-37.

Goudswaard A. i de Nanteuil M., *Flexibility and working conditions: a qualitative and comparative study in seven EU Member States*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2000, dostępna na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0007.htm>

Klammer U, Keuzenkamp S., Cebrian I, Fagan C., Klenner C. i Moreno G., *Working time options over the life course: changing social security structures*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2006, dostępna na stronie <http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2005/101/en/1/ef05101en.pdf>

Muffels R., Chung H., Fouarge D., Klammer U. Luijckx R., Manzoni A i Wilthagen T., *Flexibility and security over the life course: results and policy implications*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, w przygotowaniu.

Naegele G., *A new organisation of time over working life*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2003, dostępna na stronie <http://eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0336.htm>

Parent-Thirion A., Fernandez E., Hurley J. i Vermeulen G., *Fourth European Working Conditions Survey*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2007, dostępna na stronie <http://eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0698.htm>

Peña-Casas R. i Latta M., *Working poor in the EU*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2004, dostępna na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0467.htm>

Riedmann A., Bielenski H., Szczurowska T. i Wagner A., *Working time and work-life balance in European companies*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2006, dostępna na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0627.htm>

Vielle P. i Walthery P., *Flexibility and social protection*, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, 2003, dostępna na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0355.htm>

Wilthagen T., „Dutch flexicurity policies: normalisation of atypical work”, referat wygłoszony podczas cyklu seminariów Fundacji dotyczącego flexicurity i zdolności do zatrudnienia, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Dublin, maj 2006, dostępny na stronie http://eurofound.europa.eu/docs/events/fss/060522/Wilthagen_pres.pdf

„Partnerzy społeczni znajdują się w idealnym położeniu, aby wskazywać nowe sposoby pracy. Wiele rozwiązań związanych ze zwiększaniem elastyczności i bezpieczeństwa w miejscu pracy można wprowadzić na poziomie przedsiębiorstwa lub branży i są one w dużej mierze uzależnione od dobrej współpracy pomiędzy tymi dwoma obszarami przemysłu”.

**Vladimir Špidla, europejski komisarz ds. zatrudnienia,
spraw społecznych i równości szans**

„Flexicurity to nowe podejście, które ma na celu przerwanie jałowej debaty pomiędzy zwolennikami zwiększonej elastyczności a tymi, którzy dążą do utrzymania i ochrony tradycyjnych form bezpieczeństwa. W ramach tego podejścia zakłada się, że przedsiębiorstwa, a także niektórzy pracownicy dopominają się o większą elastyczność na rynku pracy. Zakłada się również, że rozwój „nietypowych” form pracy może doprowadzić do segmentacji rynku pracy wraz ze wszystkimi niekorzystnymi skutkami dla dochodu, możliwości zrobienia kariery oraz motywacji pracowników, których on dotyczy”.

**Nikolaus van der Pas, dyrektor generalny ds. zatrudnienia,
spraw społecznych i równych szans, Komisja Europejska**

Foundation Findings zawierają istotne informacje wprowadzające oraz wskazówki dotyczące polityki przeznaczone dla wszystkich uczestników i stron zainteresowanych bieżącą europejską debatą na temat przyszłości polityki społecznej. Ich treść powstała w oparciu o wyniki badań przeprowadzonych przez Fundację – odzwierciedla ich autonomiczną i trzyczęściową strukturę.