

PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY JAKO NOWA KONCEPCJA EUROPEJSKIEJ STRATEGII ZATRUDNIENIA

Zenon Wiśniewski

Kamil Zawadzki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WPROWADZENIE

Współczesny wymiar i struktura bezrobocia różnią się zasadniczo od tego zjawiska sprzed trzydziestu lat. O ile wcześniej bezrobocie było skutkiem kolejnych kryzysów gospodarczych i cechowało się przejściowością, o tyle obecnie ma ono trwałe i strukturalny charakter. Większość bezrobotnych pozostaje bez szans na znalezienie pracy i w wielu przypadkach nie może im pomóc nawet uczestnictwo w programach zatrudnieniowych. Zmiana charakteru bezrobocia zmusza do poszukiwania nowych form przeciwdziałania temu społecznie szkodliwemu zjawisku.

Na początku lat 80. – wraz ze wzrostem znaczenia ekonomii podażowej – pojawiły się w wielu krajach europejskich nowe elementy w dyskusji nad bezrobociem. Przyczyn długotrwałego bezrobocia nie upatrywano już w braku agregatowego popytu w gospodarce, lecz w historycznie ukształtowanej infrastrukturze rynku pracy, w niewystarczającej elastyczności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz w sztywności rynku pracy. W związku z tym zaczęto akcentować – zgodnie z hasłem „więcej rynku na rynku pracy” – konieczność zwiększenia jego elastyczności poprzez deregulację.

W latach 90. w wielu krajach europejskich uświadomiana była coraz szerzej potrzeba liberalizacji regulacji rynku pracy i zmian w polityce gospodarczej. Większość krajów nie przeprowadziła jednak zdecydowanych reform, gdyż napotkała przeszkody natury strukturalnej i politycznej. Radykalne reformy zostały zrealizowane tylko w Wielkiej Brytanii. Na przeciwnym biegunie znalazła się Francja, próbująca utrzymać sztywne regulacje ochrony stosunku pracy, czasu pracy i negocjacji płacowych. W innych krajach podejmowano próby znalezienia trzeciej drogi pomiędzy pełną deregulacją (modelem amerykańskim) a regulacją rynku pracy.

Możliwości podejmowania radykalnej deregulacji rynku pracy były ograniczone względami społecznymi i dotychczasowymi praktykami. Podkreśla się, że silna pozycja społeczna i polityczna pracujących uniemożliwiła podjęcie dalej idących kroków. Sumując, można powiedzieć, że:

- kraje UE, które były w stanie zredukować bezrobocie, dokonały liberalizacji swoich rynków pracy;
- żaden z krajów, który nie dokonał liberalizacji (Francja, Niemcy, Włochy), nie obniżył poziomu bezrobocia;
- małe kraje mają lepszą sytuację zatrudnieniową i lepiej radzą sobie z problemami na rynku pracy;
- podjętych zostało wiele przedsięwzięć przeciwdziałających bezrobociu, ale wiele z nich było nieefektywnych lub po korektach politycznych oddziaływało w przeciwnym kierunku.

Na koniec wypada dodać, że liczne badania wskazują na istotną rolę nieelastyczności rynku pracy, a w szczególności sztywności płac, w wyjaśnianiu różnic w wysokości stopy bezrobocia pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a typową gospodarką Unii

Europejskiej¹. Analizy te wspierają hipotezę Krugmana, że negatywne szoki popytowe prowadzą do zwiększenia dysproporcji płac pomiędzy niewykwalifikowanymi pracownikami a wysoko wykwalifikowanymi pracownikami w USA, a w Europie kontynentalnej zwiększają bezrobocie osób nisko wykwalifikowanych. Według Krugmana są to *dwie strony tego samego medalu*.

Nierozwiązany problem bezrobocia zmusza rządy krajów Europy Zachodniej do podejmowania wspólnych działań.

EUROPEJSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA

Wraz z wprowadzeniem swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i pracy w ramach EWG kwestia zatrudnieniowa stała się przedmiotem szczególnej troski. Prowadzone dyskusje nie koncentrowały się jednak na skoordynowanej polityce na szczeblu europejskim. Dopiero znana Biała Księga Delorsa *Growth, Competitiveness and Employment* z 1993 r. stała się ideologiczną, polityczną i analityczną bazą skoordynowanej polityki europejskiej, określaną mianem Europejskiej Strategii Zatrudnieniowej². Zainspirowana przez Białą Księgę Rada Europy nadała praktyczny wymiar strategii zatrudnieniowej i uchwaliła w 1994 r. tzw. Strategię z Essen³. Następnie podejmowano rezolucje w sprawach zatrudnienia na posiedzeniach Rady w Madrycie (1995), Florencji (1996) i Dublinie (1996). Rezolucje Rady nie miały jednak charakteru wiążącego i manifestowały tylko polityczne zobowiązania.

Stan ten został zmieniony przez Traktat Amsterdamski. Po pierwsze, Traktat ten podniósł wysoki poziom zatrudnienia do rangi kluczowego celu krajów Unii Europejskiej, równoważnego z takimi makroekonomicznymi celami, jak wzrost gospodarczy i stabilizacja. Kwestia ta została zamieszczona w Traktacie w formie artykułu o zatrudnieniu, podobnie jak problematyka monetarna i ekonomiczna.

Po drugie, państwa członkowskie zobowiązały się do koordynacji swoich polityk rynku pracy na szczeblu ugrupowania, gdyż w krajach unii walutowej zmiany parametrów i instrumentów tych polityk wywołują zmiany w pozostałych krajach członkowskich.

Po trzecie, Traktat Amsterdamski kreuje podstawy procedury nadzoru włącznie z wytycznymi zatrudnieniowymi, które są przedmiotem kontroli.

W grudniu 1997 r. po szczycie w Luksemburgu uzgodnione zostały pierwsze wytyczne polityki zatrudnienia. Rozpoczęto i wykreowano proces konwergencji w dziedzinie zatrudnienia wraz z kryteriami ich realizacji przez poszczególne państwa członkowskie. Te przedsięwzięcia nazywane zostały tzw.

Procesem Luksemburskim. Proces ten wprowadził państwach członkowskich obowiązek przygotowywania narodowych planów działań na rzecz zatrudnienia (*National Action Plan for Employment*) na podstawie wytycznych polityki zatrudnienia oraz mechanizmu ich monitoringu i kontroli. Polityka

zatrudnienia i rynku pracy zaczęła opierać się na skwantyfikowanych i wyspecyfikowanych celach. Nie oznacza to jednak, że Komisja przejęła odpowiedzialność za politykę zatrudnienia w poszczególnych krajach. Kwestia ta pozostaje nadal w kompetencji państw narodowych.

Cele i zadania Europejskiej Strategii Zatrudnienia są wytyczane na szczytowych spotkaniach przywódców Unii Europejskiej. Na szczycie w Lizbonie (2000) i w Sztokholmie (2001) określono cele, które mają być zrealizowane do 2010 r. Do tego czasu w Europie powinno być utworzonych około 15,4 mln nowych miejsc pracy, z tego 7,4 mln dla osób powyżej 50 lat. Planuje się osiągnąć stopę zatrudnienia w wysokości 70%, a dla kobiet – 60%. Jeśli chodzi o starszych pracowników, to przyjmuje się ich większą aktywność zawodową niż dotychczas; zakładana stopa pracujących w wieku 55–64 lata ma w 2010 r. wynosić 50%.

Komisja Unii Europejskiej dokonała ewaluacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia za lata 1997–2001 w dokumencie zatytułowanym *Taking stock of five years of the European employment strategy*. Oceniając pozytywnie efekty Strategii za pierwsze pięć lat, zwrócono uwagę na wzrost liczby miejsc pracy o 10 mln (6,5%), z których 6 mln zostało obsadzonych przez kobiety, i spadek bezrobocia o ponad 4 mln osób (25%), a w szczególności bezrobocia strukturalnego. Podkreślono przy tym, że trzeba skuteczniej przeciwdziałać bezrobociu, gdyż nadal prawie 13 mln osób pozostaje bez pracy, a udział bezrobocia długookresowego stanowi 42%. Niepokojącym zjawiskiem jest natomiast wzrost luki w zakresie produktywności na zatrudnionego w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi z 17,3% w 1996 r. do 19,5% w 2001 r.

Komisja stwierdziła, że główne priorytety zawarte w wytycznych zatrudnieniowych pozostają aktualne; jednak w przyszłości – w związku z rozszerzeniem Unii i zapewnieniem skutecznej realizacji celów przyjętych w Lizbonie – konieczna staje się zmiana kształtu Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Dlatego w 2003 r. zaproponowano nowe wytyczne zatrudnieniowe pod hasłem: *Europejska strategia pełnego zatrudnienia i lepszej pracy dla wszystkich*. Są one bardziej stabilne i zorientowane na realizację średniookresowych celów do 2010 r. Wytyczne te są ukierunkowane na rezultaty i pozwolą państwom członkowskim ukształtować odpowiednie strategie typu mix. Mogą one być przedmiotem zmian dopiero w 2006 r.

Nowe wytyczne zatrudnieniowe ustanawiają trzy uzupełniające i wspierające się cele, to jest pełne zatrudnienie, polepszenie jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienie spójności i integracji społecznej. Pełne zatrudnienie zostało określone na szczycie w Lizbonie przez 70-procentową stopę zatrudnienia, którą należy osiągnąć do 2010 r. Polepszenie jakości i produktywności pracy związane jest ściśle z przechodzeniem do konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Cel ten powinien być osiągnięty przez skoncentrowany wysiłek wszystkich podmiotów rynku pracy, a w szczególności dialog społeczny. Jakość jest natomiast rozumiana jako wielowymiarowa koncepcja, obejmująca charakterystykę miejsca pracy i rynku pracy w szerokim ujęciu, to znaczy kwalifikacje, permanentną edukację, planowanie ścieżek kariery, równouprawienie płci, bezpieczeństwo w miejscu pracy, elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia itd. Wzmocnienie spójności i integracji społecznej mierza do zagwarantowania pracy poprzez promocję

dostępu do stabilnego i pełnowartościowego zatrudnienia dla wszystkich chcących pracować kobiet i mężczyzn, zwalczanie dyskryminacji i zapobieganie wykluczeniu z rynku pracy. Oznacza to, że kraje członkowskie powinny do 2010 r. istotnie zredukować udział biedoty pracującej (*working poor*).

Osiągnięcie tych celów wymaga reform strukturalnych koncentrujących się na dziesięciu priorytetach, przy czym aktualne pozostają niektóre z poprzednich wytycznych zatrudnieniowych. Priorytetami tymi są:

- aktywne i zapobiegawcze środki dla bezrobotnych i biernych zawodowo,
- pobudzanie przedsiębiorczości i promocji tworzenia miejsc pracy,
- adaptacja firm i pracowników do zmian, co prowadzi do większej elastyczności rynku pracy,
- więcej i lepsze inwestycje w kapitał ludzki oraz rozwój strategii edukacji ustawicznej,
- wzrost podaży pracy i promocja aktywności zawodowej w starszym wieku,
- równouprawienie płci,
- promocja integracji i zwalczania dyskryminacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy,
- uatrakcyjnienie pracy przez bodźce finansowe,
- transformacja pracy nierejestrowanej w regularne zatrudnienie,
- promocja zawodowej i geograficznej ruchliwości oraz inne działania w celu wyrównywania regionalnych dysproporcji.

KONCEPCJA PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY

Jedną z propozycji holistycznej polityki rynku pracy, która ma szansę stać się wzbogaceniem teoretycznym i źródłem praktycznych rozwiązań przy wdrażaniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia, jest koncepcja przejściowych rynków pracy. Przejściowe rynki pracy (*Transitional Labour Markets – TLM*) definiuje się jako zespół instytucjonalnych unormowań i instrumentów (*institutional arrangements*) – między innymi instytucji, przepisów, źródeł finansowania – które pozwalają na znalezienie się w warunkach znacznie odbiegających od stanu pełnego zatrudnienia (tj. w warunkach zatrudnienia przejściowego – *transitional employment*)⁴. W literaturze rozróżnia się pięć obszarów, na których mogą wystąpić przejściowe rynki pracy⁵:

- między różnymi formami zatrudnienia, na przykład między standardowym zatrudnieniem na umowę o pracę w pełnym wymiarze a pracą skróconą, pracą w niepełnym wymiarze czasu lub pracą na własny rachunek,
- między bezrobociem a zatrudnieniem,
- między zatrudnieniem a edukacją,
- między zatrudnieniem a pracą niewynagradzaną, różnymi formami pożytecznej społecznie aktywności,
- między zatrudnieniem a emeryturą.

Twórca koncepcji TLM, Günther Schmid, stawia tezę, że przejściowe rynki pracy mogą się stać nową europejską strategią zatrudnienia. To, na ile pokrywa się ona z obecną Europejską Strategią Zatrudnienia, która została zmodyfikowana w 2003 r. wobec realnej groźby porażki w osiągnięciu założonych w Lizbonie celów, zostanie przeanalizowane poniżej.

Jeszcze przed rozszerzeniem Unii Europejskiej plagą wspólnot piętnastu krajów było masowe bezrobocie, często długookresowe, w dużym stopniu o strukturalnym charakterze. Wielu bezrobotnych, będą-

cych uczestnikami programów rynku pracy proponowanych przez tradycyjną aktywną politykę rynku pracy, pozostaje w stanie wykluczenia społecznego po zakończeniu ich trwania. Ogromnym problemem Europy jest również zbyt słabe przełożenie poprawy sytuacji gospodarczej na wolumen zatrudnienia, tj. zjawisko bezratrudnieniowego wzrostu gospodarczego. Jest oczywiste, iż lepsza koniunktura jest warunkiem koniecznym dla rozwiązania problemu bezrobocia, ale – jak pokazują statystyki – nie wystarczającym. TLM mogłyby być podstawowym elementem uzupełniającym wzrost gospodarczy, napędzany innowacjami technologicznymi i nowymi rynkami usług. Granice między rynkiem pracy a innymi systemami społecznymi muszą być bardziej otwarte na stany przejściowe, które zachowują i wzmocnią zdolność do pozostania atrakcyjnym pracobiorcą (*employability*). Ograniczenia skuteczności zarządzania globalnym popytem, konwencjonalnych działań rynku pracy, a także nowe preferencje pracowników, wymagają z kolei zmian w Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Przejściowe rynki pracy, poprzez zinstytucjonalizowanie, mają zachęcać do przemieszczeń na i wokół rynku pracy bez wywoływania opadającej spirali prowadzącej do wykluczenia społecznego. Dzięki temu uniknie się tworzenia drugorzędowego rynku pracy⁶.

Jedną z podstawowych cech wspólnych Europejskiej Strategii Zatrudnienia i koncepcji przejściowych rynków pracy jest dążenie do osiągnięcia na rynku pracy stanu pełnego zatrudnienia. Oto jak komentuje to pojęcie twórca koncepcji TLM⁷. Twierdzi on, iż nie można dziś przyjmować za cel pełnego zatrudnienia oznaczającego taki stan na rynku pracy, gdzie więcej jest wakatów niż bezrobotnych, a bezrobocie – frykcyjne jedynie – utrzymuje się na poziomie 3%. To, co pozostało z koncepcji Williama Beveridge'a, to dążenie do integracji społecznej, którą on określał jako „wolność od bezczynności”. Jednak od czasów tego angielskiego ekonomisty wiele się zmieniło na rynku pracy: przyczyny bezrobocia, zwłaszcza długookresowego, są daleko bardziej skomplikowane niż jedynie brak efektywnego popytu i mała mobilność (choć te – rzecz jasna – ciągle odgrywają znaczącą rolę). Poza tym samo funkcjonowanie rynku pracy także stało się bardziej złożone. Szoki technologiczne stały się w wielu branżach codziennością, globalizacja powoduje nasilenie konkurencji, a w Europie rozszerza się wspólny rynek. Za tym pojawia się konieczność permanentnego pogłębiania i rozszerzania kwalifikacji. Dlatego zdaniem Schmidta: *polityka mająca zapewnić pełne zatrudnienie nie może być już dłużej kwestią interwencji państwa na rynku, ale bardziej subtelnych interakcji między prywatnym i publicznym potencjałem i zasobami*⁸.

W koncepcji przejściowych rynków pracy mówi się zatem o „nowym pełnym zatrudnieniu”. Namawia się do orientacji na osiągnięcie przeciętnie trzydziestogodzinnego tygodnia pracy w ciągu całego cyklu życia zarówno w przypadku mężczyzn, jak i kobiet. Oznacza to, że zgodnie z koncepcją TLM zwiększenie intensywności zatrudnienia we wzroście gospodarczym jest możliwe. Odbywać się ma jednakże poprzez zmniejszenie czasu pracy tych, którzy mają zatrudnienie, oraz przez inną redystrybucję dochodów.

Ważne podkreślenia jest to, iż owo rozdzielenie dochodów w inny sposób w dłuższym horyzoncie czasowym nie doprowadza do niższych realnych do-

chodów i obniżenia stopy życiowej. Dzieje się tak z trzech powodów. Po pierwsze, przez redukcję czasu pracy, segmentację i segregację zawodową oraz utrzymanie większej części siły roboczej w aktywności zawodowej wzrasta ogólna produktywność. Po drugie, rozwiązania TLM zapewnią większą suwerenność jednostek, pozostawiając więcej czasu na zajęcia pozazawodowe i doprowadzając do wyrównywania szans, co w konsekwencji przyczyni się do poprawy jakości życia. Po trzecie, przejściowe rynki pracy, równiej dystrybuując dochody pomiędzy członków gospodarstwa domowego, nie przyczynią się do obniżenia ich sumy.

Kolejnym elementem łączącym Europejską Strategię Zatrudnienia i koncepcję przejściowych rynków pracy jest nacisk kładziony na konieczność podnoszenia zdolności adaptacyjnych osób na rynku pracy i przedsiębiorstw. Firmy doświadczają permanentnie szoków zewnętrznych w postaci załamania efektywnego popytu i innowacji technologicznych. Konieczne jest zatem stworzenie instytucjonalnych uwarunkowań dla łagodzenia ich negatywnych skutków ze względu na fakt, że w większości państw europejskich nie ma społecznego przyzwolenia na pozostawienie procesów dostosowawczych jedynie siłom rynkowym, tj. poprzez mechanizm cenowy. TLM oddziałuje wielokierunkowo na elementy decydujące o zdolności do adaptacji do krytycznych zdarzeń w otoczeniu: poprawia nastawienie ludzi do samej zmiany, wspiera ich indywidualną gotowość do stawienia jej czoła i tworzy odpowiednie środowisko.

Podaje się cztery kryteria, jakie powinny być spełnione przez dobre przejściowe rynki pracy. Pokrywają się one z priorytetami UE w zakresie polityki rynku pracy. Są to:

1) *empowerment* – TLM wzmacniają zdolności uczestników przejściowych rynków pracy do stawiania czoła nowym ryzykom społecznym;

2) *sustainable employment and income* – TLM wspiera powrót do regularnego zatrudnienia poprzez aktywizację biernych wydatków w efektywną promocję zatrudnienia. Nie dąży za wszelką cenę do uczynienia pracy wartością nadrzędną (*to make work pay*), ale do stworzenia z przemieszczeń na rynku pracy atrakcyjnej sytuacji (*to make to transitions pay*), tak by za wszelką cenę utrzymać zatrudnialność;

3) *flexible coordination* – postulat ten można odnaleźć także w TLM. Przejściowe rynki pracy wytyczają nową równowagę między regulacjami scentralizowanymi a delegowaniem większej samodzielności do pojedynczych osób i instytucji lokalnych, przyczyniając się tym samym do poprawy efektywności polityki rynku pracy stosowanej w danym kraju;

4) *co-operation* – TLM zmusza do współpracy wiele podmiotów działających na lokalnym rynku pracy, nie zostawia polityki rynku pracy jedynie służbom zatrudnieniowym.

Przykładem instrumentu poprawiającego zdolności adaptacyjne w ramach przejściowych rynków pracy między różnymi systemami organizacji czasu pracy mogą być programy dodatków w systemie pracy skróconej (*short-time allowance scheme*), stosowane między innymi w Niemczech, pozwalające na okresową redukcję czasu pracy w okresach szoków zewnętrznych. Pracujący w czasie skróconym otrzymują częściowy zasiłek dla bezrobotnych jako kompensatę wynagrodzenia za skrócone godziny.

Poprawie produktywności pracowników i ich zdolności adaptacyjnych służyć ma także cały zakres instrumentów TLM z obszaru między edukacją a rynkiem pracy. Mogą one przybierać formę praktyk w firmie, które są współfinansowane przez przedsiębiorstwo i szkolonego, który akceptuje przez okres szkolenia niskie wynagrodzenie za swoją pracę. Kształcenie ogólne zaś musi być finansowane przez państwo ze środków ubezpieczeń od bezrobocia. TLM promuje także wiele bardziej złożonych konstrukcji, jak na przykład system urlopów szkoleniowych połączonych z zatrudnianiem czasowo dodatkowego personelu na zastępstwo spośród osób bezrobotnych.

Europejska Strategia Zatrudnienia poddaje rozprawie problem potrzeby zwiększenia intensywności zatrudnieniowej wzrostu gospodarczego. TLM zwraca uwagę na fakt, iż jedną z głównych przyczyn bez zatrudnieniowego wzrostu gospodarczego jest praca w nadgodzinach. Jest ona nadużywana przez firmy ze względu na to, iż przyrost korzyści krańcowych jest wyższy niż dodatkowe koszty. Niestety, w tym wypadku to, co korzystne dla pojedynczego przedsiębiorcy, nie przekłada się na zyski społeczne, stawiając *outsiders* w gorszej pozycji. W 1998 r. skala nadgodzin w przeliczeniu na etaty w EU-15 była szacowana na ca 3,5 mln⁹. Dlatego TLM wskazuje na takie rozwiązania, jak wprowadzanie limitów dozwolonych nadgodzin, podniesienie stawki za nadliczbową pracę lub żądanie ekwiwalentu wolnego czasu (np. na edukację). Zachętą do redukcji rocznego przeciętnego czasu pracy może być redukcja w wysokości składek na ubezpieczenie społeczne dla firm stosujących pracę skróconą pod warunkiem, że zatrudnią w zamian dodatkowe osoby.

Niezmiennie w każdej koncepcji polityki rynku pracy zwraca się szczególną uwagę na pewne grupy specjalnego ryzyka wykluczenia społecznego (*hard-to-place*). Pochyla się również nad nimi Europejska Strategia Zatrudnienia. Nie mogło tego elementu zabraknąć także w koncepcji przejściowych rynków pracy. Pośród licznych rozwiązań TLM proponuje dla długookresowo bezrobotnych bony (*vouchers*) na przekwalifikowanie oraz krótkookresowe subsydia płacowe dla pracodawcy zatrudniającego taką osobę, w postaci obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne. Ten drugi instrument stosowany wobec grup problemowych w długim okresie, a nawet bezterminowo, może być skuteczną alternatywą dla mało przekonujących krótkotrwałych subsydiów bezpośrednich.

Wobec problemu grup specjalnego ryzyka TLM proponuje także tworzenie agencji pracy tymczasowej typu non-profit, która ma zatrudniać i wypożyczać przedsiębiorcom takie osoby. Daje to możliwość zdobycia doświadczenia, a nawet trwałego zatrudnienia. Poza tym przejściowe rynki pracy, rozwijając i znacznie uzupełniając tradycyjne instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, takie jak pośrednictwo pracy, szkolenia i zatrudnienie subsydiowane, przyczyniają się wymownie do zwiększonej efektywności tej polityki.

Postulaty wyrównywania szans na rynku pracy, podnoszenia zatrudnialności, zwiększania jakości pracy i dążenia do stanu pełnego zatrudnienia zawarte w Europejskiej Strategii Zatrudnienia mogą być wprowadzane w życie dzięki rozwiązaniom zawartym w koncepcji przejściowych rynków pracy. Ważnym jej elementem jest udroźnienie przepływów między pracą zarobkową i aktywnością pozazawodową oraz

stworzenie ram umożliwiających stany przejściowe. W konsekwencji prowadzą one, z jednej strony, do większej aktywności zawodowej – szczególnie kobiet, z drugiej dają szansę na podjęcie różnego rodzaju obowiązków domowych bez konieczności całkowitego opuszczania rynku pracy. Można w tym miejscu wspomnieć o takich unormowaniach, jak: równy dostęp kobiet i mężczyzn do urlopów wychowawczych, budowa konstrukcji umożliwiających okresowe podejmowanie pracy w niepełnym wymiarze ze względów rodzinnych z prawem powrotu do standardowego zatrudnienia, specjalne opodatkowanie dochodów z pracy w niższym wymiarze, proporcjonalne do czasu pracy oskładkowanie dochodów i wiele innych.

Także ostatni z obszarów przejściowych rynków pracy – przemieszczenia między pracą zawodową a innymi formami działalności (najczęściej emeryturą) – może być polem realizacji założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zapewnienie większej elastyczności i rozmycie ostrej granicy między życiem aktywnym zawodowo a emeryturą pozwala zredukować skalę zjawiska dyskryminacji kobiet i osób starszych na rynku pracy, a także wzmocnić integrację społeczną. Dzięki takiej polityce rynku pracy można również, pośrednio, wspomóc system permanentnej edukacji, bowiem perspektywa wydłużenia okresu pracy zawodowej oraz instrumenty wspomagające godzenie zatrudnienia i edukacji skłaniać będą do intensywniejszego inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego w firmie.

REKOMENDACJE ZESPOŁU WIMA KOKA

W kwietniu 2003 r. powołano grupę roboczą do spraw europejskiego zatrudnienia (*European Employment Taskforce*), której przewodził Wim Kok, premier Holandii. Zadaniem tego zespołu było dogłębne zbadanie kluczowych wyzwań polityki zatrudnienia i zidentyfikowanie praktycznych działań, które mogłyby bezpośrednio i pośrednio wpłynąć na zdolność krajów członkowskich Unii Europejskiej do wdrożenia postulatów zmodyfikowanej Europejskiej Strategii Zatrudnienia i osiągnięcia jej celów. Wskażemy teraz najważniejsze rekomendacje grupy roboczej zbieżne z założeniami koncepcji przejściowych rynków pracy¹⁰. Poprawa udziału zatrudnienia kobiet i starszych pracowników jest kluczowa dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego i większej społecznej spójności. Rządy i partnerzy społeczni muszą stworzyć odpowiednie bodźce motywujące osoby starsze do pozostania jak najdłużej na rynku pracy. Oznacza to odstępianie od polityki wcześniejszych emerytur i tworzenie szans rozwoju zawodowego dla tych osób. W raporcie stwierdza się również istnienie niezaspokojonego w znacznym stopniu popytu na usługi z zakresu opieki nad osobami starszymi i dziećmi. Ten obszar to ogromna szansa dla przejściowych rynków pracy, pod warunkiem stworzenia właściwego środowiska po stronie podaży. Dzięki TLM mogą znaleźć legalne zatrudnienie (z minimalnymi przynajmniej osłonami socjalnymi) osoby pracujące w tej branży na czarno, a także – poprzez prywatne lub non-profit agencje pracy tymczasowej – osoby bezrobotne lub bierne zawodowo. Trzeba jednak tym potencjalnym pracownikom dać możliwość szkoleń, zapewnić dodatkowe zachęty do ich zatrudniania w postaci np. redukcji podatkowych.

Artykułowany przez zespół Koka postulat redukcji pozapłacowych kosztów pracy jest także realizowany przez niektóre formy przejściowych rynków pracy.

Jednym z przykładów są obowiązujące w Niemczech *mini-jobs* i *midi-jobs*. Określają one granicę wynagrodzenia za pracę (400 euro), od której nie ma obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i podatku dochodowego. W zamian wprowadzono ryczałt w wysokości 25% płatny przez pracodawcę na pokrycie kosztów składek ubezpieczeniowych i emerytalnych. Osoby zatrudnione za stawkę od 400 do 800 euro płacą normalny podatek dochodowy i rosnące stopniowo składki na ubezpieczenie społeczne. Instrument ten z jednej strony redukuje koszty zatrudnienia osób o najniższych kwalifikacjach, z drugiej zaś – poprzez ograniczenie klina podatkowego – czyni podjęcie nisko płatnej pracy bardziej atrakcyjne.

Istotną – z punktu widzenia analizy zbieżności koncepcji przejściowych rynków pracy z Europejską Strategią Zatrudnienia – jest idea raportu Koka, zalecająca promowanie elastyczności połączonej z zabezpieczeniem na rynku pracy. Idea taka funkcjonuje jako jedno z założeń koncepcji TLM pod angielskim terminem *flexicurity*. Zwraca się w niej uwagę na konieczność kompromisu w kwestii stopnia elastyczności standardowych umów zatrudnieniowych. Jednocześnie stawia się postulat stworzenia większego wachlarza opcji kontraktowych (począwszy od pracy w niepełnym wymiarze czasu), tak aby móc sprostać potrzebom zarówno pracowników, jak i pracodawców. W tym przypadku jednak postuluje się także adekwatny poziom zabezpieczenia socjalnego powiązanego z każdą z tych form pracy, aby niwelować podział na zatrudnienie pełnowartościowe i niepełnowartościowe. Niezbędne do tego są stosowne regulacje w zakresie czasu pracy, dostępnych świadczeń, warunków pracy i rozwiązania umowy oraz wspieranie przestrzennej i geograficznej mobilności pracowników. Gdziekolwiek miałby przebiegać kompromis między pewnością zatrudnienia i jego elastycznością pamiętać trzeba, że z jednej strony „bezpieczeństwo” na dzisiejszym rynku pracy nie może być identyfikowane z zachowywaniem jednej pracy przez całe życie, z drugiej zaś, że uelastycznianie standardowego kontraktu nie przynosi korzyści jedynie pracodawcy.

ZAKOŃCZENIE

Sumując, należy powiedzieć, że trudno jest o jednoznaczłą ocenę koncepcji przejściowych rynków pracy. Jej zaletą jest holistyczne ujęcie problemu

przejsć między stanami aktywności i bierności zawodowej. Koncepcja ta pozwala spojrzeć szerzej na rolę aktywnej polityki rynku pracy. Standardowe jej ujęcie nastawione jest bowiem na redukcję liczby bezrobotnych poprzez zatrudnienie subsydiowane, szkolenia i przekwalifikowania zawodowe oraz inne środki poprawiające pozycję przetargową bezrobotnego na rynku pracy.

W ujęciu szerszym można jednak pojmować aktywną politykę rynku pracy jako zharmonizowane działania realizujące dwie szerokie wiązki celów:

a) po pierwsze – umożliwiające integrację z rynkiem pracy niezależnie od pozycji, jaka się na nim aktualnie zajmuje;

b) po drugie – chroniące przed wykluczeniem społecznym, które najczęściej poprzedzone jest długotrwałym bezrobociem.

¹ Por. L.M. Kahn, *Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries*, „Journal for Institutional Comparisons” 2003, vol. 1, nr 4.

² European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper*, Brussels 1994.

³ Por. D. Foden, A.R. Yuste, *Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik – Aspekte der europäischen Debatte*, w: *Beschäftigungskrise in Europa. Erfahrungsaustausch für eine bessere Politik*, pod red. A. Heise, Marburg 1997, s. 161–162.

⁴ G. Schmid, *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, „Economic and Industrial Policy” 1995, vol. 16, s. 431.

⁵ G. Schmid, P. Auer, *Transitional Labour Markets: Concepts and Examples in Europe*, w: H.U. Schwedler (red.), *New Institutional Arrangements in the Labour Market. Transitional Labour Markets as a New Full Employment Concept*, European Academy of the Urban Environment, Berlin 1998, s. 17.

⁶ G. Schmid, *Transitional Labour Markets: A New European Strategy*, Discussion Paper, FS I 98–206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1998, s. 2–10.

⁷ G. Schmid, *The future of work: has full employment a future in Europe?*, w: S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 251.

⁸ G. Schmid, *The future...*, op. cit., s. 253.

⁹ G. Schmid, *Transitional...*, op. cit., s. 13.

¹⁰ http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf