

- <sup>6</sup> Całość wyników badań zawiera *Raport z badań jakości kształcenia, losów i karier zawodowych absolwentów WSSE w Warszawie*, opracowany przez prof. M. Kabaję i dr U. Jeruszkę, przy współpracy D. Szatowskiej, B. Kaczyńskiej i J. Magnuszewskiej, opublikowany w IPiSS w marcu 2006 r.
- <sup>7</sup> Wszystkie wypowiedzi otwarte absolwentów (było ich w sumie 309), zawierające dodatkowe uwagi, refleksje i sugestie na tematy, które absolwent uznał za ważne a zostały one pominięte w kwestionariuszu ankiety, zamieszczone są w pełnym brzmieniu w *Raporcie*....
- <sup>8</sup> Wszystkie wypowiedzi zawiera przytaczany *Raport*...

## SUMMARY

The paper deals with methods of quality evaluation and value added of higher education. The paper deals part of theoretical and part of empirical. Part of empirical deals use methods in of experience based on the opinion of students graduating from School of Economic and Social Policy in Warsaw.

## LITERATURA

- Jeruszka U. red. (2002), *Optymalizacja kształcenia z punktu widzenia potrzeb rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.
- Korabiowska-Nowacka K. (1974), *Procedura badań przydatności do pracy absolwentów szkół zawodowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo PWN, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk.
- Nowacki T. (1977), *Podstawy dydaktyki zawodowej*, PWN, Warszawa.
- Wiatrowski Z. (2000), *Podstawy pedagogiki pracy*, Wydawnictwo Uczelniane WSP w Bydgoszczy, Bydgoszcz.



## NIEMIECKI MODEL FLEXICURITY

Kamil Zawadzki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

### WSTĘP

*Flexicurity* można rozumieć jako strategię jednoczesnego zwiększania elastyczności organizacji pracy i relacji pracowniczych oraz podnoszenia zdolności do znalezienia zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego uczestników rynku pracy (Wilthagen, Rogowski 2002, s. 250). Istotą tego podejścia jest współistnienie sfery elastyczności i zabezpieczenia.

Postulat łączenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy nie musi być paradoksem. Można zakładać, że dopiero osoby wyposażone w pewien system osłon socjalnych będą skłonne do podejmowania większego ryzyka, związanego między innymi z bardziej elastycznym zatrudnieniem. Koegzystencja pewnych form elastyczności z niektórymi typami bezpieczeństwa na rynku pracy jest możliwa, ponieważ uelastycznianie relacji zatrudnieniowych nie służy jedynie interesom pracodawcy, podobnie jak wysoka jakość zatrudnienia – wyłącznie pracownikom.

Pracownicy coraz częściej stają się stroną, która domaga się swobodniejszej organizacji pracy. Dzięki temu mogą lepiej zaspokajać swoje potrzeby, między innymi w zakresie godzenia obowiązków rodzinnych i pracy zawodowej.

Zatem nie każde rozwiązanie dające większą swobodę pracodawcy musi odbywać się kosztem ograniczenia pewności miejsca pracy, zatrudnialności, ciągłości dochodów lub możliwości wyboru rodzaju aktywności zawodowej pracowników. Idea *flexicurity* nie implikuje konieczności kompromisu, w którym by jedna strona mogła zyskać, stracić musi druga (Leschke i in. 2006, s. 5).

W polityce zatrudnienia i rynku pracy krajów Unii Europejskiej od lat trwają poszukiwania podejścia, które zagwarantowałoby optymalne skomponowanie elementów utrzymujących bezpieczeństwo zatrudnienia i płacy z rozwiązaniami zwiększającymi swobodę pracodawców i pracobiorców.

Jest to także jednym z celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia i wyzwaniem dla dalszego rozwoju europejskiego modelu społecznego, gdyż *zapewnienie właściwej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem wesprze konkurencyjność firm, podniesie jakość i produktywność pracy oraz pomoże firmom i pracownikom adaptować się do zmian ekonomicznych*<sup>1</sup>. W polityce krajów Wspólnoty rysuje się zatem rosnące poparcie dla pewnego uelastyczniania rynków pracy w celu wspierania wzrostu gospodarczego i podnoszenia konkurencyjności firm.

Jednocześnie wciąż istnieje w Europie silna potrzeba chronienia osób w wieku produkcyjnym przed wykluczeniem, co wymaga stosowania zabezpieczeń wdrażanych w ramach polityki społecznej.

Niestety, wdrożenie strategii opartej na *flexicurity* (określanej także czasem w literaturze mianem strategii „postderegulacji”) (Keller, Seiferts 2000, s. 293) nie jest łatwe, wymaga bowiem prowadzenia konstruktywnych negocjacji społecznych, zapewnienia uczestnikom rynku skutecznych bodźców finansowych, zaangażowania pewnych środków budżetowych oraz funkcjonowania partnerstwa między instytucjami publicznymi i prywatnymi (Wilthagen, Tros 2004, s. 166–186).

Tabela 1. Typy elastyczności na rynku pracy

Elastyczność	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Numeryczna	Wyraża się przez stosowanie: pracy w nadgodzinach, pracy skróconej, pracy w niepełnym wymiarze, kont czasu pracy.	Wyraża się w swobodzie zatrudniania i zwalniania pracowników, w możliwości stosowania: zwolnień czasowych, umów na czas określony, leasingu pracowników, pracy dorywczej, minikontraktów.
Funkcjonalna	Rozwijanie wszechstronnych umiejętności pracowników, elastyczna organizacja pracy, szkolenia w miejscu pracy, proefektywnościowe formy wynagradzania.	Szkolenia poza miejscem pracy, outsourcing, elastyczne formy wynagrodzeń, możliwość korzystania z wysokiej jakości usług pracowników agencji pracy tymczasowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Leschke, G. Schmid, D. Griga, *On the marriage of flexibility and security: lessons from the Hartz reforms in Germany*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP I 2006-108, s. 2-3.

O jakich aspektach elastyczności i bezpieczeństwa można mówić, poszukując optymalnego dla danych warunków gospodarczych i społecznych modelu *flexicurity*? Na rynku pracy można rozróżnić cztery typy elastyczności (Leschke i in. 2006, s. 2):

- wewnętrzną elastyczność numeryczną,
- zewnętrzną elastyczność numeryczną,
- wewnętrzną elastyczność funkcjonalną,
- zewnętrzną elastyczność funkcjonalną.

Bezpieczeństwo na rynku pracy może natomiast odnosić się do:

- zapewnienia stałego miejsca pracy u konkretnego pracodawcy,
- utrzymania ciągłości zatrudnienia, lecz niekoniecznie u tego samego pracodawcy,
- zabezpieczenia źródła dochodów na wypadek ustania zatrudnienia z powodu zwolnienia, utraty sprawności zawodowej lub przejścia na emeryturę.

Poczuciu bezpieczeństwa na rynku pracy sprzyja ponadto możliwość: wyboru różnych form aktywności na rynku pracy (na przykład łączenia pracy zarobkowej z niewynagradzaną), korzystania z edukacji permanentnej lub czasowego ograniczenia czasu pracy.

## REFORMY HARTZA A IDEA FLEXICURITY

Po zjednoczeniu Niemcy musiały zmierzyć się z problemem zagospodarowania znacznych zasobów pracy z landów wschodnich. Zamieszkujące je osoby nie były najczęściej wystarczająco przygotowane – przede wszystkim pod względem posiadanych kwalifikacji – do konkurencyjnego otwartego rynku pracy.

Przeobrażenia strukturalne gospodarki przyniosły znaczący wzrost poziomu bezrobocia i rosnące uzależnienie od świadczeń z budżetu federalnego. Tuż po zjednoczeniu co trzeci mieszkaniec Wschodnich Niemiec korzystał z programów szkoleniowych lub zatrudnienia subsydiowanego (mniejszą rolę odgrywały wtedy subsydia płacowe oraz dofinansowanie własnej działalności gospodarczej) (Wunsch 2005, s. 3).

Ówczesna aktywna polityka rynku pracy charakteryzowała się wysokim poziomem świadczeń i długim okresem ich wypłaty, a równocześnie niedostateczną kontrolą zaangażowania beneficjentów. System zasiłków nie motywował do poszukiwania pracy, doprowadzając do wzrostu bezrobocia długookresowego i stopniowej utraty kwalifikacji tej części aktywnych zawodowo. Stosowane instrumenty aktywnej polityki rynku pracy nie przybliżały uczestników do regularnego zatrudnienia.

Reakcją na złą sytuację na rynku pracy było powołanie przez rząd w 2002 r. komisji ekspertów pod przewodnictwem dyrektora personalnego Volkswagena Petera Hartz. Rekomendacje tej komisji przyczyniły się do wprowadzenia pakietu czterech ustaw o nowoczesnych usługach rynku pracy<sup>2</sup>, zwanego popularnie

reformą Hartz. Miała ona ogromne znaczenie dla rozwoju polityki zatrudnienia i rynku pracy w Europie. Sami Niemcy uważają reformę Hartz za najbardziej dalekosiężne przedsięwzięcie w historii niemieckiego państwa opiekuńczego (Jacobi, Kluge 2006, s. 2).

Tabela 2. Obszary reformy Hartz

Ustawa	Data wprowadzenia w życie	Obszar zmian
Hartz I	1.01.2003 r.	Agencje Usług Personalnych (PSA) Talony szkoleniowe Zaostrzenie kryteriów przyznawania zasiłków Bardziej elastyczny system sankcji
Hartz II	1.01.2003 r.	Mini- i Midijobs Ich-AG
Hartz III	1.01.2004 r.	Reforma publicznych służb zatrudnienia
Hartz IV	1.01.2005 r.	Reforma zasiłku dla bezrobotnych i systemu pomocy społecznej

Źródło: A. Kemmerling, O. Bruttel, *New politics in German labour market policy? The implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP I 2005-101, s. 3.

Do głównych celów tego przedsięwzięcia należało (Jacobi, Kluge 2006, s. 7-8):

- poprawienie skuteczności i efektywności usług rynku pracy,
- aktywizacja bezrobotnych przez wdrożenie zasady „praw i obowiązków” (*Fördern und Fordern*),
- rozwijanie popytu na pracę przez częściową deregulację rynku pracy.

Działaniami mającymi doprowadzić do osiągnięcia pierwszego z nich były:

- zmiana organizacji służb zatrudnienia,
- wprowadzenie bardziej rynkowych zasad pomocy bezrobotnym,
- poprawa dopasowywania instrumentów aktywnej polityki rynku pracy do indywidualnych potrzeb i możliwości bezrobotnego,
- zastosowanie systematycznej ewaluacji efektywności programów rynku pracy.

## ZMIANY W FUNKCJONOWANIU PUBLICZNYCH SŁUŻB ZATRUDNIENIA

Modyfikacje działania służb zatrudnienia obejmowały między innymi wprowadzenie zarządzania przez cele. Urzędy pracy zostały zobligowane do zrealizowania celów ilościowych, ustalanych indywidualnie dla każdej jednostki. Jednocześnie powiększono zakres swobody służb zatrudnienia w doborze narzędzi służących osiągnięciu zakładanych wyników.

W ramach tej części reformy starano się także zbliżyć urzędników do petentów i rozluźnić biurokracyjną, hierarchiczną strukturę przez utworzenie przyjaznych, nastawionych na klienta centrów, w których

można uzyskać wszechstronną pomoc. Takie ośrodki świadczą kompleksowe usługi w zakresie pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego, pomocy społecznej, pomocy młodzieży, biura mieszkaniowego, a nawet doradztwa w problematyce uzależnień (Kemperling, Bruttel 2005, s. 9). Zwiększono także liczbę doradców w urzędach pracy, dzięki czemu każdy bezrobotny może liczyć na przypisanie do konkretnej osoby prowadzącej.

Dla oceny efektywności działania nowych centrów pracy zestawiono ich wyniki z rezultatami osiąganymi przez placówki działające w formie tradycyjnej (WZB 2005). Porównanie zdolności do znalezienia bezrobotnym regularnego zatrudnienia wykazało przewagę nowych struktur organizacyjnych, choć różnica nie była znacząca. Z pewnością dla uzyskania pełniejszej weryfikacji niezbędne byłoby przeprowadzenie podobnych badań po dłuższym okresie (Jacobi, Kluge 2006, s. 15–18).

Wprowadzenie zasad rynkowych do współpracy służb zatrudnienia z dostawcami usług szkoleniowych i pośrednictwa pracy miało przyczynić się do podniesienia jakości tych świadczeń i zerwania dotychczasowych – często nieefektywnych – umów kooperacyjnych. Reforma przyznaje każdej osobie, której urząd pracy nie był w stanie przez sześć tygodni znaleźć zatrudnienia, prawo do korzystania z dowolnie wybranej prywatnej instytucji edukacyjnej lub agencji pośrednictwa pracy. Firma taka otrzymuje wynagrodzenie jedynie w przypadku znalezienia klientowi pracy. Koszt usługi jest pokrywany ze środków budżetowych, dystrybuowanych za pomocą specjalnych talonów (*Vermittlungsgutschein*).

Badania przeprowadzone metodami analizy danych administracyjnych oraz sondażu telefonicznego nie wykazały znaczącego wpływu wykorzystania voucherów zatrudnieniowych na szansę znalezienia pracy, gdyż skorzystało z tej formy pomocy niewielu bezrobotnych. Stwierdzono ponadto, że w landach wschodnich zatrudnienie zdobyte przy wykorzystaniu talonów było mniej trwałe niż praca znaleziona przez osoby z nich niekorzystające.

Poprawie efektywności działania publicznych służb zatrudnienia miał także posłużyć częściowy *outsourcing* ich usług. Od 2003 r. każdy urząd pracy musi współpracować z Agencją Usług Personalnych (*Personal Service Agentur* – PSA). Prowadzenie PSA może być powierzone zarówno firmie zewnętrznej, jak i realizowane w ramach struktury wydzielonej z urzędu pracy. Do zadań tej instytucji należy czasowe wypożyczenie oddelegowanych przez urzędy pracy bezrobotnych (należących najczęściej do grup problemowych) innym firmom oraz zapewnienie szkoleń w okresie, kiedy na ich pracę nie ma zapotrzebowania.

Niemieccy badacze, analizując skutki zatrudnieniowe powstania PSA, zwrócili uwagę, że zatrzymują one bezrobotnych poza regularnym rynkiem pracy i opóźniają ich integrację zatrudnieniową. Niemniej jednak utworzenie PSA doprowadziło do modyfikacji regulacji dotyczących funkcjonowania agencji pracy tymczasowej, między innymi w zakresie zniesienia ograniczeń czasu pracy, zwiększając tym samym zewnętrzną elastyczność numeryczną i funkcjonalną.

Oceniając natomiast skutki Agencji Usług Personalnych dla bezpieczeństwa na rynku pracy, należy zwrócić uwagę na wprowadzenie porozumień zbiorowych w obszarze funkcjonowania agencji pracy tymczasowej. Dzięki temu zatrudnienie tymczasowe

odbywa się zgodnie z określonymi standardami płacy i warunków pracy (Leschke i in. 2006, s. 11).

Reforma Hartza zakładała podniesienie efektywności gospodarowania środkami na aktywną politykę rynku pracy przez kierowanie funduszy do beneficjentów wyłanianych w drodze standaryzowanych procedur profilowania. Ocenia się sytuację poszukującego pracy i wyznacza optymalną ścieżkę pomocy, stosując metody sondażowe i statystyczne. Podczas wywiadu urzędnik analizuje zdolności bezrobotnego, jego słabe strony i potencjał na rynku pracy. Na tej podstawie przyznaje mu jedną z czterech kategorii (Jacobi, Kluge 2006, s. 9–10):

1) klienci rynkowi (*Marktkunden*) – osoby o najwyższych szansach znalezienia pracy w krótkim czasie,

2) klienci potrzebujący porady i aktywizacji (*Beratungskunden Aktivieren*) – osoby o nieco niższych szansach znalezienia pracy wymagający pewnego wsparcia podczas jej szukania,

3) klienci potrzebujący porady i wsparcia (*Beratungskunden Fördern*) – bezrobotni potrzebujący dużo uwagi i umieszczenia w programie zatrudnieniowym,

4) klienci potrzebujący opieki (*Betreuungskunden*) – wymagający stałej pomocy ze względu na najniższe szanse ponownego zatrudnienia.

Klasyfikowanie bezrobotnych według powyższych zasad decyduje także o doborze kierowanych na szkolenia zawodowe. Tę formę pomocy stosowano jedynie wobec tych osób, których szanse na znalezienie pracy po szkoleniu oceniano na minimum 70%. Tym samym tzw. efekt zbierania śmietanki został wpisany w system doboru uczestników programów doszkalania.

Ewaluacja szkoleń dokonana przez niemieckie instytuty po wprowadzeniu pakietu ustaw Hartza potwierdziła charakterystyczny dla tego instrumentu znaczny efekt blokady (IZA, DIW 2005). Oznacza on niższe prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez osoby uczestniczące w szkoleniu niż przez inne, które w tym czasie intensywniej poszukiwały zatrudnienia.

Oczywiście ideą stosowania szkoleń jest podniesienie zatrudnialności uczestników raczej w średnim i długim okresie – takich efektów badacze niemieccy spodziewają się także i w tym przypadku. Wskazują ponadto na wyższą trwałość zatrudnienia uzyskiwanego przez szkolonych po wprowadzeniu reform Hartza w stosunku do okresów poprzednich oraz na fakt, że choć szkolenia są w dalszym ciągu instrumentem nieefektywnym kosztowo, to dzięki selekcji uczestników oraz skróceniu czasu trwania programów szkoleniowych różnica między kosztami i zyskami zmniejszyła się.

## POMAGAMY I WYMAGAMY

Choć pojęcie *flexicurity* nie pada bezpośrednio w niemieckich programach dotyczących kształtowania polityki zatrudnienia i rynku pracy, jego sedno można odnaleźć pod hasłem towarzyszącym wprowadzonemu w 2002 r. programowi *Job-AQTIV – Fördern und Fordern* („wspieranie i wymaganie”). Kryje się za nim koncepcja, by osoby bezrobotne mogły liczyć na aktywną pomoc w postaci doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy, szkoleń i innych instrumentów polityki rynku pracy, a w zamian były zobowiązane do czynnego poszukiwania pracy i podjęcia niemal każdego oferowanego zajęcia.

Zmiany wprowadzone w ramach reform Hartz'a zastryżły pojęcie „odpowiedniej pracy”, do podjęcia której zobowiązany był bezrobotny. Nie może on między innymi odmówić przyjęcia pracy ze względu na niską – w stosunku do kwalifikacji oraz poprzedniego uposażenia – płacę lub na niedogodne położenie zakładu pracy.

Nowy system skłania dość skutecznie do przyjmowania dostępnych ofert ze względu na większe zróżnicowanie dostępnych kar (różne okresy zawieszenia świadczeń) i ich stosowanie znacznie częściej niż poprzednio (Kemmerling, Bruttel 2006, s. 8).

Odnosząc to do współistnienia różnych wymiarów elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, można powiedzieć, iż wzmocniono tym samym zatrudnialność (bezpieczeństwo kontynuacji zatrudnienia) i zewnętrzną elastyczność funkcjonalną kosztem niższej stabilności aktualnej posady i obniżenia wewnętrznej elastyczności funkcjonalnej.

Komisja Hartz'a rozwinęła pomysł *Fördern und Fordern*, ogłaszając postulat zbieżny z założeniami *flexicurity*: *wyzwalajmy aktywność, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo*. Oznacza to zaferowanie osobom w wieku produkcyjnym większej liczby opcji aktywności na rynku pracy i usług wspierających podejmowanie zatrudnienia, między innymi ułatwienia instytucjonalne i finansowe dla pracujących rodziców oraz usługi doradcze dla małych przedsiębiorstw (Leschke i in. 2006, s. 6).

Największe społeczne poruszenie wywołała ostatnia, czwarta ustawa wchodząca w skład reform Hartz'a. Zmodyfikowała ona dotychczasowy system świadczeń, w którym koegzystowały zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia dla bezrobotnych oraz zasiłki z pomocy społecznej.

Zasiłki dla bezrobotnych przed 2005 r. były hojne i wypłacane przez długi okres<sup>3</sup>. W konsekwencji stopa zastąpienia dla bezrobotnych długookresowo należała w Niemczech do najwyższych w OECD<sup>4</sup>. Po wygaśnięciu prawa do zasiłku bezrobotny otrzymywał bezterminowe świadczenia dla bezrobotnych, które były niewiele niższe niż zasiłki. Z kolei bezrobotni, którzy ze względu na zbyt krótki okres składkowy przed utratą pracy nie kwalifikowali się do żadnego z powyższych zasiłków, mogli liczyć na wsparcie z pomocy społecznej.

W ramach Hartz IV wprowadzono radykalne zmiany w tym systemie. Okres, na który przyznawano zasiłek dla bezrobotnych, skrócono do 12 miesięcy (dla osób powyżej 55. roku życia – do 18 miesięcy), a jego wysokość uzależniono od dochodów. Po tym czasie osoba wciąż pozostająca bez pracy nabywa uprawnienia do świadczenia w stałym, niezależnym od poprzednich dochodów wymiarze.

Oznacza to znaczny – dużo większy niż wynikał uprzednio z pobierania świadczenia dla bezrobotnych – spadek dochodów tych, którzy przed utratą pracy zarabiali dobrze. Teraz mogli oni liczyć na 345 euro w landach zachodnich i 331 euro w landach wschodnich oraz na pokrycie kosztów mieszkaniowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Świadczenie to przysługuje wszystkim, którzy mogą podjąć pracę w wymiarze przynajmniej 3 godzin dziennie. Pozostałe osoby nabywają prawo do pomocy opieki społecznej (Kemmerling, Bruttel 2005, s. 6–15).

Wprowadzenie ustawy określanej jako Hartz IV spotkało się z ogromną falą społecznych protestów.

Redukcji czasu i kwot zasiłków dla bezrobotnych obawiali się w większości mieszkańcy Niemiec Wschodnich, ze względu na znaczny poziom bezrobocia strukturalnego i długoterminowego w tych landach. Dla dużej części bezrobotnych reforma oznaczała znaczne osłabienie bezpieczeństwa finansowego. Hartz IV nie gwarantuje tym osobom łagodnego obniżenia ich dotychczasowego statusu materialnego, a jedynie zapewnia minimum środków na przeżycie. Zaostrzenie warunków odmowy pracy podniosło zaś numeryczną elastyczność pracodawców.

Reforma Hartz'a zmieniła także sposób korzystania z zatrudnienia subsydiowanego. Ten instrument utrzymywania *employability* zaczęto stosować wyjątkowo wobec bezrobotnych, którzy mają minimalne szanse znalezienia pracy na regularnym rynku. Aby ograniczyć atrakcyjność zatrudnienia subsydiowanego dla osób, które są w stanie znaleźć jakąkolwiek pracę, zniesiono prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych po ukończeniu programu. Obecnie wciąż jeszcze jest zbyt wcześnie, aby wnioskować na temat efektów wdrożonych zmian. Badania przeprowadzone w 2005 r. nie doprowadziły do jednoznacznej oceny wpływu programów zatrudnienia subsydiowanego na zatrudnialność (Söstra i in. 2005).

## **PODNIĘĆ AKTYWNOŚĆ ZAWODOWĄ**

Jednym z celów niemieckiej reformy było zwiększenie zasobu osób aktywnych zawodowo. Głównym instrumentem służącym jego osiągnięciu są granty na założenie własnej działalności gospodarczej, zwane powszechnie Ich-AG (formalnie: *Existenzgründungszuschuss*). Od podobnych programów istniejących wcześniej odróżnia go atrakcyjność także dla osób o niskich kwalifikacjach.

Zasiłki wypłacane w ramach Ich-AG uzupełniają świadczenia pomostowe, które wspierają finansowo start małych firm, korzystając z puli przeznaczonej na zasiłki dla bezrobotnych. Wypłaca się je raz w roku przez okres maksymalnie trzech lat pod warunkiem, że samozatrudniony nie osiągnął dochodów rocznych powyżej 25 tys. euro.

Jest to znacząca pomoc, biorąc pod uwagę, że świadczenia pomostowe wypłaca się tylko przez 6 miesięcy, a ich wysokość – uzależniona od wielkości składek na ubezpieczenie socjalne i od bezrobocia, jakie bezrobotny odprowadził wcześniej – bywa znikoma.

Liczba chętnych zgłaszających się po pomoc w formie Ich-AG przekroczyła oczekiwania: w połowie 2005 r. pobierało je trzykrotnie więcej osób niż świadczenia pomostowe, co łącznie z nimi dawało około 0,8% siły roboczej. Istnieje wszakże obawa, że część świadczeniobiorców potraktowała je wyłącznie jako sposób jednorazowego podreperowania budżetu, bez intencji faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej (Leschke i in. 2006, s. 7–9).

Czy regulacje dotyczące Ich-AG można uznać za przykład wspierający politykę zatrudnienia i rynku pracy zbieżną z ideą *flexicurity*? Zdecydowanie tak. Są one sposobem podniesienia wewnętrznej elastyczności numerycznej i funkcjonalnej przedsiębiorstwa. Z perspektywy bezpieczeństwa zaś istotne jest, że przez cały okres otrzymywania tego świadczenia przedsiębiorca musi odprowadzać składki na ubezpieczenia społeczne.

Ocena zdolności przetrwania zakładanych firm i podnoszenia *employability* siły roboczej napotyka przeszkodę w postaci niewielkiej grupy beneficjentów, którzy zakończyli już pełny, trzyletni okres pobierania świadczenia. Do końca 2004 r. zanotowano około 48 tys. przypadków (około 18% wszystkich objętych w tym roku świadczeniem) zaprzestania korzystania z Ich-AG. W większości przypadków beneficjenci z powrotem stawali się bezrobotnymi.

Można to w dużej mierze tłumaczyć faktem, że w pierwszych latach istnienia Ich-AG (tj. do końca 2004 r.) nie istniał obowiązek zatwierdzania biznesplanów dla zakładanych firm. Niewielu beneficjentów korzystało wtedy także z szerszych konsultacji w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem.

Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast rosnące zainteresowanie Niemców prowadzeniem własnej działalności gospodarczej jako formą pracy w niepełnym wymiarze. Podnosi to bezpieczeństwo, umożliwiając podjęcie aktywności zawodowej w wymiarze i formie sprzyjającej potrzebom gospodarstw domowych.

Instrumentem, który miał ułatwić zdobycie zatrudnienia za cenę obniżonego bezpieczeństwa socjalnego, były *Minijobs* i *Midijobs*. Ich wprowadzenie doprowadziło do nieznacznego przyrostu liczby pracujących za wynagrodzenie od 400 do 800 euro (zmiana o około 125 tys. osób) i ogromnego wzrostu zatrudnienia opłacanego poniżej 400 euro miesięcznie (ponad 1,8 mln *Minijobs*). Nie udało się jednak wyeliminować efektu zastępowania dotychczasowych pracowników osobami zatrudnionymi na powyższych zasadach. Poza tym niewiele osób trafiło do tej pracy z zasobu bezrobotnych (RWI i in. 2005).

Analizując nowe formy zatrudnienia marginalnego w kontekście koncepcji *flexicurity* należy wskazać, iż przez ustanowienie *Midijobs* złagodzone wymiar godzin, powyżej którego następowało gwałtowne, pełne naliczanie składek na ubezpieczenia społeczne.

Przed reformą dopuszczano zarabianie 325 euro bez odprowadzania składek. Obecnie obowiązująca norma nakłada obowiązek odprowadzania obniżonych składek (4%) od dochodów powyżej 400 euro. Rosną one liniowo do osiągnięcia dochodów w wysokości 800 euro. Powyżej tej granicy zatrudnienie przestaje być traktowane jako marginesowe i pracownik płaci składki socjalne w pełnej wysokości, czyli 21% (Leschke i in. 2006, s. 14–17). Osoby korzystające z *Minijobs* zyskują również uprawnienia do emerytury w wysokości proporcjonalnej do ich dochodów.

Ponadto dla chętnych wprowadzono możliwość opłacania składek rentowych w celu uzyskania prawa do świadczeń związanych z utratą zdolności do świadczenia pracy w pełnej wysokości, choć niewielu pracujących w zatrudnieniu marginalnym wykorzystano tę opcję.

Oczywiście, zatrudnienie marginalne nie zapewni wystarczających środków utrzymania. Dlatego cieszy się dużą popularnością zarówno wśród młodzieży, która może liczyć na finansową pomoc rodziców, jak i wśród osób pobierających świadczenia emerytalne.

*Minijobs* są też wykorzystywane dla podreperowania budżetów domowych przez osoby, które wprawdzie są zatrudnione w pełnym wymiarze, lecz ze względu na niskie dochody pragną podjąć zajęcie dodatkowe.

Z punktu widzenia pracodawcy ocena marginalnego zatrudnienia jest pozytywna. Wiąże się ono z dużą elastycznością w zakresie kształtowania zatrudnienia w okresach sezonowego wzrostu popytu na towary i usługi, a także przynosi oszczędności w kosztach pracy. Zniesienie limitu godzin pracy podniosło wewnętrzną elastyczność numeryczną firm.

Podniesieniu podaży pracy służą także zasiłki integracyjne wypłacane pracodawcy zatrudniającemu bezrobotnych w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Firma, która zaoferuje pracę osobie w wieku powyżej 54 lat, może liczyć na zwolnienie ze składek na ubezpieczenie od bezrobocia<sup>5</sup>. Bezrobotnemu powyżej 49. roku życia, który podjął zatrudnienie, przysługuje natomiast dodatek do wynagrodzenia<sup>6</sup> w przypadku, gdy aktualnie otrzymywane uposażenie jest niższe od poprzedniego.

W kontekście szukania równowagi między różnymi aspektami elastyczności i bezpieczeństwa trzeba zauważyć, że regulacje dotyczące osób starszych na rynku pracy zapewniają okresowe finansowe wsparcie bezrobotnej osoby powyżej 50. roku życia, która, chcąc pozostać aktywna zawodowo, godzi się podjąć zajęcie gorzej wynagradzane. Elastyczność tego rozwiązania przejawia się natomiast w zwiększeniu swobody korzystania z usług tej grupy pracowników przez obniżenie z 58 do 52 lat progu, powyżej którego pracownik może być wielokrotnie zatrudniany na czas określony.

## ZAKOŃCZENIE

Koncepcja *flexicurity* znajduje w Niemczech większe poparcie związków zawodowych niż pracodawców. Przedstawiciele pracowników opowiadają się za utrzymaniem bezpieczeństwa zatrudnienia w okresach dekonstrukcji, przy utrzymaniu funkcjonalnej elastyczności wewnętrznej. Poszukują także innych wariantów koegzystowania elastyczności z bezpieczeństwem, co może przynieść korzyści zarówno pracodawcom, jak i pracownikom.

Wydaje się natomiast, że strona pracodawców nie jest szczególnie zainteresowana ideą *flexicurity*. Przedsiębiorcy opowiadają się raczej za bardziej zdecydowanym pogłębieniem procesu uelastyczniania rynku pracy, między innymi przez ograniczanie ochrony zatrudnienia, przy zachowaniu jedynie odpłaty dla łagodzenia szoku dochodowego.

Podkreślają oni ponadto rolę elastycznych systemów wynagradzania. Z tej perspektywy opozycja bezpieczeństwa i elastyczności opiera się na obniżaniu kosztów w zamian za zachowanie popytu na pracę (Leschke i in. 2006, s. 5–6).

<sup>1</sup> Decyzja Rady z 22 lipca 2003 r. (2003/578/EC).

<sup>2</sup> W oryginalnej: *Erstes (Zweites etc.) Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*.

<sup>3</sup> 60%–67% ostatniego wynagrodzenia netto przez okres do 32 miesięcy – zależnie od wieku i okresu składkowego w czasie 7 lat poprzedzających wypłatę zasiłku.

<sup>4</sup> W 2002 r. stopa zastąpienia netto liczona po trzech latach bezrobocia dla jednoosobowego gospodarstwa domowego 40-letniego pracownika z 22-letnim stażem pracy, którego ostatnie wynagrodzenie było równe średniej krajowej pracownika produkcyjnego, wynosiła aż 61%.

<sup>5</sup> Trzeba jednak zaznaczyć, iż jest to kwota niewielka w skali ogółu kosztów zatrudnienia – 3,25% płacy brutto.

<sup>6</sup> Do 50% różnicy przez czas odpowiadający okresowi przysługiwania mu zasiłku dla bezrobotnych.

## LITERATURA

- IZA, DIW (2005), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen*, June, BMAS Forschungsbericht.
- Jacobi L., Kluge J. (2006), *Before and after the Hartz reforms: the performance of active labour market policy in Germany*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper No. 2100, April.
- Keller B., Seiferts H. (2000), *Flexicurity – das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung*, „WSI Mitteilungen“ 2000, nr 5.
- Kemmerling A., Bruttel O. (2005), *New politics in German labour market policy? The implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP I 101.
- Leschke J., Schmid G., Griga D. (2006), *On the marriage of flexibility and security: lessons from the Hartz-reforms in Germany*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper SP I 108.
- RWI, ISG, GISA, IWH, Burda M., Kvasnicka M. (2005), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik*, June, BMAS Forschungsbericht.
- Söstra, Compass, IMU, PIW (2005), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, June, BMAS Forschungsbericht.
- Wilthagen T., Rogowski R. (2002), *Legal Regulations of Transitional Labour Markets*, w: G. Schmid, B. Gazier, *The dynamics of full employment. Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wilthagen T., Tros F. (2004), *The concept of „flexicurity“: a new approach to regulating employment and labour markets*, „Transfer. European Review of Labour and Research“ 2004, nr 2.
- Wunsch C. (2005), *Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification*, Universität St. Gallen, Discussion Paper No. 6.
- WZB (2005), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1a: Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung*, June, BMAS Forschungsbericht.

## SUMMARY

The paper contains characteristics of the flexicurity-based approach in the employment and labour market policy. The fields of flexibility and security, that can co-exist within it, are defined. The set of 'Modern labour market acts' (called 'Hartz's reform'), introduced in Germany since 2003 to 2005, is analyzed, regarding its convergence with the flexicurity concept. Results of changes in functioning of the public employment services in Federal Republic of Germany, as well as the consequences of modification of the active and passive labour market measures for the security and flexibility level, are pointed out.

## FRIMHURST FAMILY HOUSE

- ALTERNATYWNA FORMA POMOCY UBOGIM RODZINOM W WIELKIEJ BRYTANII

### **RODZINA UBOGA W OBliczu SYSTEMU POMOCY Społecznej**

*Niewielka pomoc we właściwym momencie jest znacznie bardziej użyteczna niż wszystko inne już po rozpadzie rodziny (Igloo le 4<sup>e</sup> Monde 1973, s. III).*

W artykule tym zamierzam skierować uwagę na rodzinę żyjącą w głębokim ubóstwie oraz szansę, jaka została jej dana dzięki wsparciu w sytuacji, w której zazwyczaj jest ona spisywana na straty, w której pracownicy służb społecznych podejmują decyzję o odebraniu jej dzieci i umieszczeniu ich w placówkach opiekuńczych sektora społecznego, o oskarżeniu rodziców o zaniedbywanie dzieci, gdzie w rzeczywistości przyczyną problemów rodziny jest ubóstwo.

Wszelkie informacje zawarte w tym artykule odnoszą się do rzeczywistości brytyjskiej i w związku z różnorodnymi rozwiązaniami w zakresie polityki społecznej państw w takim też kontekście należy postrzegać opisywaną tu kwestię.

Tak zwane rodziny z problemami stają się więźniami trudności, które stawia przed nimi życie. Brak im sił, aby patrzeć na swoją sytuację obiektywnie i planować przyszłość. Obarczone ciężkimi doświadczeniami, nie posiadające umiejętności bądź sił, by analizować i rozumieć sytuację, przez które przechodzą, żeby ra-

Katarzyna Nawrocka  
studentka Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dzić sobie z nimi w celu kształtowania swojego życia rodzinnego, a nie poddawać się trudnościom (Igloo le 4<sup>e</sup> Monde 1973, s.109).

Z brakiem zaplecza finansowego w rodzinie wiążą się bardziej skomplikowane konsekwencje o znacznie szerszym zakresie. Niemożliwość zaspokajania podstawowych potrzeb dzieci, trudności wychowawcze, nierówności społeczne i edukacyjne, marginalizacja, patologie, zaniedbania mogące prowadzić w konsekwencji do umieszczenia dziecka w placówce pomocy społecznej dotyczą ubogie rodziny częściej niż te o wyższym statusie ekonomicznym.

Rodzicom w obliczu problemów zaczyna brakować cierpliwości, sił do opieki nad dziećmi. Dziecko pochodzące z uboższego środowiska jest 700 razy bardziej zagrożone trafieniem do domu dziecka lub rodziny zastępczej bądź adopcyjnej niż nie pochodzące z takiego środowiska (Bebbington, Miles 1989, s. 349–368).

Autorzy badań przeprowadzonych w 2000 r. w Anglii wnioskuje, że kiedy dziecko znajdzie się już pod opieką publicznego sektora pomocy społecznej, znacznie trudniej jest mu uchronić się przed pułapką, którą jest ubóstwo w jego dorosłym życiu, gdyż system ten kształtuje postawy roszczeniowe i niesamodzielność (Stain, Wade 2000). W taki sposób błędne koło się zamyka.